

“GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA DE LA DEFENSA NACIONAL: EL CASO DEL PRIMER CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL DENTRO DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, 2007-2012”.

Tesis para la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Universidad Nacional de San Martín – Georgetown University

Por Alejandro Salesi

Director: Luciano Andrenacci

- Buenos Aires, febrero de 2020 -

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
AGRADECIMIENTOS.....	8
LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS.....	9
CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	11
I.1. Consideraciones teórico-metodológicas.....	11
I.2. El Sistema de Defensa argentino.....	17
I.3. El caso de estudio.....	21
I.4. Estudios previos sobre el problema.....	23
I.5. Abordaje metodológico.....	25
CAPÍTULO II: EL CONTEXTO DEL CASO, LA DEFENSA NACIONAL Y LA INSTITUCIONALIDAD VIGENTE.....	28
II.1. Una introducción al contexto.....	28
II.2. La Defensa Nacional.....	29
II.2.1. Las dimensiones externa e interna.....	29
II.2.2. La definición nacional de la Defensa.....	31
II.2.3. La Defensa en el marco institucional vigente.....	35
II.3. El rol de los Estados Mayores Conjuntos (EMC).....	40
II.4. El Estado Mayor Conjunto en Argentina.....	43
II.5. El planeamiento estratégico militar dentro del EMC.....	48
II.6. El planeamiento estratégico de la Defensa en Argentina.....	52
II.7. Aspectos institucionales clave al iniciarse el CPDN.....	55
CAPÍTULO III: LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (2005-2010) Y EL DISEÑO DEL CPDN.....	58
III.1. La agenda de Defensa Nacional del gobierno argentino durante el Ministerio de Defensa de Nilda Garré (2005-2010).....	58
III.2. La institución y los actores.....	64
III.3. Las consideraciones metodológicas que influyeron en el diseño del CPDN.....	72
III.4. El CPDN en los instrumentos legales.....	76
III.5. La formulación del ciclo.....	78
CAPÍTULO IV: LA IMPLEMENTACIÓN DEL CPDN.....	85
IV.1. Etapa previa a la promulgación del CPDN.....	88
IV.2. Promulgación del CPDN.....	86
IV.3. Promulgación de la Directiva de Política de Defensa Nacional.....	96
IV.4. Finalización y resultados del CPDN 2007-2012.....	99
CAPÍTULO V: LA GESTIÓN DEL CPDN.....	103
V.1. Momento del Diseño.....	103
V.1.1. Agenda.....	103
V.1.2. Negociaciones.....	105
V.1.3. Decisiones.....	109
V.1.4. Planificación.....	111
V.2. Momento de la Ejecución.....	113
V.2.1. Recursos.....	113

V.2.1.1. Recursos humanos .....	113
V.2.1.2. Recursos financieros .....	116
V.2.2. Protocolos .....	121
V.2.3. Coordinación .....	126
V.2.4. Gerencia .....	128
V.3. Un panorama general sobre la gestión del CPDN .....	131
CAPÍTULO VI: CONSIDERACIONES FINALES .....	137
BIBLIOGRAFÍA .....	143
ANEXO I - LISTADO DE ENTREVISTADOS POR ORDEN ALFABÉTICO (DETALLE DE CURRÍCULO RELACIONADO CON EL PROBLEMA ANALIZADO) .....	158
ANEXO II - ÍNDICE DE CUADROS .....	160

## INTRODUCCIÓN

Allá por 1983, en el albor de lo que sería una nueva etapa democrática en la República Argentina, el candidato a Presidente por la Unión Cívica Radical, Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, cerraba todos sus discursos de campaña electoral con el recitado del Preámbulo de la Constitución Nacional:

Vamos a constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino.

Ese “rezo laico” (Romero, 2011: 241), que Alfonsín eligió como estrategia discursiva, simbolizaba la adherencia que pretendía para su gobierno a los preceptos de la Carta Magna en torno a la búsqueda de la restauración del Estado de Derecho.

Tal como fue asentado en ese texto introductorio, desde el inicio de los gobiernos constitucionales argentinos, la Defensa común ha quedado identificada como uno de los principales propósitos políticos para la Nación, cuyo fin último y permanente se dirige a garantizar su propia existencia. No obstante lo pronunciado, proveer a la Defensa común tras casi cuatro décadas de pronunciados esos discursos, tanto como el efectivo ejercicio de la gestión política sobre el área de la Defensa Nacional a lo largo de las distintas administraciones presidenciales que se fueron sucediendo, se han visto limitados: el ejercicio creciente del control civil sobre las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y el grado de subordinación institucional castrense no han podido ser capitalizados aún para lograr ese resultado (Montenegro, 2013: 196). En nuestro país, las políticas implementadas en torno a la Defensa podrían caracterizarse como fragmentarias, reactivas y sin sostén en el tiempo (Diamint, 2014: 16). En ese caso, cabe considerar que se lograría una gobernabilidad democrática sobre la Defensa con instituciones de control civil, con la capacidad de implementar políticas públicas definidas, difundidas y con una participación subordinada de las Fuerzas Armadas en ese proceso (Robledo, 2013: 149).

Este trabajo analiza la implementación del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) dentro del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMC),

cristalizado a través del Decreto N° 1.729 del año 2007 e incluido dentro de la instrumentación de un conjunto de medidas para el área de Defensa denominado “Modernización del Sistema de Defensa Nacional”. En ese contexto, el CPDN perseguía catalizar una reforma cualitativa en la responsabilidad política sobre el Sistema de Defensa Nacional (SDN), dado que se encuentra dirigido a acentuar la orientación estratégica nacional que el poder político debe conferir a las FF. AA. y a propiciar la supervisión que debe ejercer en su realización a través del Ministerio de Defensa (MINDEF) y del EMC.

Esa gestión y supervisión sobre el CPDN, a la que se hace referencia, replica la doble matriz anteriormente introducida: por un lado, la subordinación militar a las autoridades gubernamentales designadas democráticamente; por otro lado, el ejercicio efectivo del gobierno político sobre las FF. AA., faceta que a través de esta investigación propone estudiarse desde el análisis de la gestión institucional en los momentos de diseño y ejecución del CPDN como política pública. Por tales motivos, debe subrayarse que el CPDN no se trata de un ciclo de planeamiento más de política pública, sino que, por su temática, afectación y su funcionamiento, se convierte en algo de distinto porte y significado: un mecanismo de control civil y ejercicio político de conducción de las FF. AA. para la consecución del propósito de proveer a la Defensa común.

Las diversas experiencias de implementación de ciclos de planeamiento estratégico cívico-militar de la Defensa en todo el mundo revelan que no existe una única alternativa para dar respuesta a la problemática que afrontan los procesos de gestión civil de la Defensa Nacional. Por estas razones, la aprobación e instrumentación del CPDN y de otras normativas conexas implicaron un cambio fundamental en el área al elevar las responsabilidades de la conducción política e involucrarla activamente en su supervisión, junto con el EMC, en una tarea en la que raramente se había adentrado: el planeamiento estratégico nacional de la Defensa.

Dentro de este marco, brevemente reseñado aquí, esta tesis examina la adopción e implementación del primer ciclo del CPDN como política pública del área de la Defensa Nacional y, más específicamente, dentro del EMC, organismo interfuerzas que debe asistir y asesorar al MINDEF en materia de estrategia militar. Por lo tanto, además de hacer un recorrido que ilustra algunos de los aspectos ligados a su génesis, el análisis se

centrará en el proceso de gestión desarrollado a partir del Decreto N° 1.729, que da el origen del CPDN en el año 2007, hasta el año 2012, momento en que la misma norma consignaba la finalización de ese primer ejercicio.

El análisis del caso es relevante por dos razones. En primer lugar, porque no se conocen investigaciones previas en los términos que aquí se plantean sobre el tema. De esta manera, este estudio permitirá actualizar la información disponible en este campo e incluso servirá para poder contrastarla con otras experiencias nacionales. En segundo lugar, porque estudiaremos el proceso de implementación del CPDN desde el punto de vista de la gestión pública, entendiendo por esto, como se verá más adelante, un proceso iterativo e interactivo “total” que subyace a los momentos analíticos clásicos del diseño y la ejecución.

Nuestra hipótesis inicial señalaba que el proceso de diseño se gestionó apropiadamente, generando razonables expectativas de éxito, pero que su ejecución (en el lenguaje del propio CPDN: la implementación) se cumplió de modo formal, sin conseguir el objetivo previsto de producir información sustancial capaz de retroalimentar el planeamiento en próximos ciclos. Los impactos de mediano plazo (sentar las bases para el uso regular del ciclo de planeamiento) y de largo plazo (modernizar a las FF. AA. y consolidar la supremacía civil) a que se apuntaba podrían quedar así en cuestión, constituyéndose el CPDN en un ejercicio sin mayores consecuencias.

En razón de la hipótesis esgrimida, el presente trabajo apuntó a identificar los éxitos y desafíos que se fueron desplegando en el proceso del CPDN y que distanciaron su implementación procesal/formal de su diseño sustantivo. Al cabo de la investigación, nuestra hipótesis se probó acertada.

El contenido de esta tesis se desarrolla en seis capítulos. El primero de ellos presenta el marco teórico y el abordaje metodológico empleado en la reconstrucción de la ejecución del CPDN y de su contexto institucional, describiendo de manera sintética también lo referido al estudio de la Defensa Nacional en nuestro país. Un segundo capítulo aborda la significancia del CPDN en la Política de Defensa Nacional, como un reflejo de la definición que se realiza sobre la Defensa Nacional a través de las normas y de las organizaciones del Sistema de Defensa Nacional involucradas en su concreción.

También se realiza una descripción y comparación con los ciclos de planeamiento español y estadounidense: la relevancia y similitud del CPDN respecto de ellos coadyuvan a los propósitos analíticos de este trabajo. El tercer capítulo da cuenta del diseño del CPDN a través de las evidencias disponibles de la agenda de gobierno y de los actores que debían gestionarlo. Dentro del cuarto capítulo se describe la implementación del CPDN, detallándose las estrategias e instrumentos empleados en diferentes etapas a tal efecto, al tiempo que se los enriquece con los testimonios de informantes clave. El quinto capítulo presenta los resultados de la observación y las entrevistas realizadas sobre los momentos de diseño y ejecución del CPDN, ordenándolos según los criterios/variables que se detallan en el capítulo metodológico. Un sexto capítulo concluye este trabajo, en el que se aportan algunas consideraciones sobre la implementación del CPDN y de las políticas públicas en Argentina en general.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero expresar mi gratitud a todos los que, de una u otra manera, hicieron posible la elaboración de esta tesis. Deseo hacer una especial mención a los valiosos aportes y a la dedicación de mis amigos Eduardo y Alejandro. De la misma manera, quiero reconocer a todos los que aceptaron ser entrevistados y mencionados en este trabajo, que me dieron su tiempo y compartieron generosamente sus conocimientos y vivencias personales y profesionales. También deseo agradecer la experimentada guía, sugerencias y disposición de mi Director, Luciano Andrenacci. Por último, deseo agradecer a mi familia, por ser el sostén en mi paso por la maestría y en el proceso de confección de la tesis, en particular a Cecilia, Julián y Sebastián.



## LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS

AEM	Alto Estado Mayor
AREMIL	Apreciación y Resolución Estratégica Militar
CEEPADE	Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa
CM	Comité Militar
CODENA	Consejo de Defensa Nacional
COFF. AA.	Comando Operacional de las Fuerzas Armadas
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONASE	Consejo Nacional de Seguridad
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CPDN	Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DEMIL	Directiva Estratégica Militar
DEPEM	Directiva de Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar
DG	Dirección General
DGSLD	Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa
DN	Dirección Nacional
DPDN	Directiva de Política de Defensa Nacional
EE. UU.	Estados Unidos de América
EMAD/ESMADE	Estado Mayor de la Defensa
EMC	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
EMCoor	Estado Mayor Coordinador de las Fuerzas Armadas
EMG	Estados Mayores Generales
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FPV	Frente para la Victoria
GT	Grupo de Trabajo
HCN	Honorable Congreso de la Nación
HCD	Honorable Cámara de Diputados de la Nación
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
JCS	Joint Chiefs of Staff
JEMAD	Jefe del Estado Mayor de la Defensa
MD/MINDEF	Ministerio de Defensa
MEDIM	Matriz Estratégica de Diseño del Instrumento Militar
MIP	Matriz de Inserción de Proyectos
MIRILADO	Material, Infraestructura, Recursos Humanos, Información, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización
OM	Orden Ministerial
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PBI	Producto Bruto Interno
PC	Publicación Conjunta
PEM	Planeamiento Estratégico Militar
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PLANCAMIL	Plan de Capacidades Militares
PLN	Poder Legislativo Nacional
PMCP	Plan Militar de Corto Plazo
PMLP	Plan Militar de Largo Plazo

PMMP	Plan Militar de Mediano Plazo
PROCAM	Proyecto de Capacidades Militares
PROCAMIL	Proyecto de Capacidades Militares
RE	Retirado
SAID	Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa
SDN	Sistema de Defensa Nacional
SEAM	Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares
SECODENA	Secretaría del Consejo de Defensa Nacional
SIGID	Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa
SIPRED	Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa
S3P-E	Sistema de Planeamiento, Presupuestación, Programación y Ejecución
TDR	Términos de Referencia

## **CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

El capítulo presenta el marco teórico y el abordaje metodológico empleado en este trabajo, con el objeto de reconstruir la implementación del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMC). Tal gestión fue el resultado de un proceso complejo de decisiones que fueron inscriptas en un contexto institucional, el Sistema de Defensa Nacional (SDN), al que se lo identifica y describe con sus componentes y funciones. Finalmente, se realiza una exploración de los estudios previos que se han realizado en nuestro país sobre la Defensa Nacional y, particularmente, sobre el CPDN.

### **I.1. Consideraciones teórico-metodológicas**

En los últimos treinta años, en los que se fueron desarrollando procesos de redemocratización de los países de la región sudamericana, se han dado amplias discusiones en torno al alcance de las políticas públicas en materia de Defensa Nacional, sus contenidos y horizontes de acción. Temas tales como el control civil de las FF. AA. o la definición de las amenazas y los roles que deben cumplir los militares han cobrado nuevos grados de notoriedad.

Esta tesis se centra en un enfoque poco frecuentado sobre el área de la Defensa Nacional, el del análisis de la gestión de los procesos de las políticas públicas. La investigación se enmarcó en un conjunto de trabajos que apuntaron a detectar problemas de gestión estatal en las fases de diseño y ejecución de las políticas públicas en el nivel nacional de la República Argentina<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabajo compartió abordajes con un proyecto de investigación coordinado por el profesor Luciano Andrenacci en la EPyG-UNSAM, que apuntó a identificar "patrones de mala gestión" en procesos de políticas públicas del nivel nacional de Argentina, en el período gubernamental 2007-2015. Los otros trabajos del mismo proyecto han sido: González, Victoria (2014): "Dinámicas de planificación educativa. Estrategias de planificación y gestión del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016"; y Lora Grünwaldt, Martín (2014): "Patrones de gestión en políticas públicas argentinas: el caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial".

Se usó aquí una metodología de análisis que apuntó a identificar regularidades con consecuencias negativas en la gestión de políticas, a las que se propone denominar “patrones de mala gestión” (Andrenacci, 2018: 4). La metodología se deriva de una larga tradición de trabajos que, desde las décadas de 1970 y 1980, abordaron problemas organizacionales de la burocracia estatal (Moe, 1989; Olsen, 2005 y 2008); la capacidad del Estado (Mann, 1997, 1998, 2012 y 2013); el “buen gobierno” o “gobernanza” (Mayntz, 2006); los problemas organizacionales en procesos de políticas públicas (Elmore, 1979; Tobelem, 1992; Evans, 1995; Grindle, 1996); cómo se hace política pública en arenas donde el poder no está concentrado (Bovens, t'Hart y Peters, 2001; Benz y Papadopoulos, 2006; Peters y Pierre, 2006); y las dimensiones institucionales, operacionales, políticas y administrativas de la política pública en fase de la implementación (Saetren, 2005).

Alrededor del concepto “gestión pública”, de los estilos y estrategias de gestión, también se formó una abundante literatura (Lynn, 2005 y 2006; y Pollitt y Bouckaert, 2004 y 2009, ambos como aproximaciones generales) orientada a identificar la especificidad de la gerencia en entornos estatales y sus cambios epocales (Hood, 1991; Frederickson, 1996); el asunto de los recursos humanos (Ingraham, 2005; Derlien y Peters, 2008); o la cuestión de la inadecuación y obsolescencia de las herramientas de política pública frente a los rápidos cambios en la naturaleza y alcance de los problemas públicos (Yehezkel, 2001).

El antecedente más directo de una metodología que identifique problemas reconstruyendo los procesos de gestión es Elmore (1979 y 1983) y su “mapeo histórico” de la implementación de políticas públicas, que buscaba señalar inconsistencias con el “mapeo prospectivo” que habrían hecho los decisores, para entender la naturaleza y la dimensión de sus éxitos y fracasos. Bovens, t'Hart y Peters (2001), buscaron hacer lo mismo desde el estudio de las regularidades en la manera en que se despliegan comparativamente las capacidades de gobernanza. Esto permitió descubrir una brecha, común a varias políticas de los países de la Unión Europea, entre objetivos programáticos (como mandatos) y políticos (como intereses). A mayor tamaño de la brecha, encontraron, se desplegaban mayores problemas relativos de gestión de los procesos, incluyendo ineficacia, ineficiencia, ciclos abortados, etc.

En una dirección parecida, Painter y Pierre (2005) avanzaron distinguiendo la capacidad de gobierno de las capacidades de Estado y de políticas. Las capacidades de políticas y de Estado dependen de stocks de recursos o de situaciones y entornos que pueden tener grados de contingencia; mientras que las capacidades de gobierno son las que generan esos recursos, los controlan y dirigen sus flujos exitosamente, coadyuvando a los resultados esperados (Painter y Pierre, 2005: 3-4). La gestión se jugaría en la arena de las capacidades de gobierno.

En los últimos años, la literatura ha tendido a especializarse en la comprensión de los “fracasos de política” (*policy failures*) (May, 2015); en la especificidad de la gestión de problemas difíciles o “perversos” (*wicked problems*) (Weber y Khademian, 2008); y en los modos en que las organizaciones públicas diseñan y ejecutan sus estrategias de gestión (Barzelay, 2019). La pregunta de investigación que subyace a estos abordajes es ¿qué hace que las políticas fracasen?, o más específicamente, ¿qué rol juegan los patrones de gestión en situaciones de fracaso?

Los estudios de procesos de políticas públicas con perspectivas como éstas no son muy comunes en la región sudamericana y tampoco en la Argentina, probablemente por las dificultades que impone la propia institucionalidad de las políticas y algunas de sus características subyacentes: falta de información, inestabilidad de procesos, conflictividad de las arenas, etc. La investigación se viene concentrando en los modos en que la política impacta sobre los procesos de políticas públicas, atribuyendo las debilidades estatales a la captura del Estado por grupos de interés o por las asimétricas redes de poder global (Bresser-Pereira, 1977; Oszlak y O'Donnell, 1981; Medellín Torres, 1997 y 2004); las relaciones entre la baja capacidad estatal y el autoritarismo (O'Donnell, 1993); la falta de cualidades y competencias técnicas en los partidos políticos y los decisores (Aguilar Villanueva, 1995; Lora, 2007); o las formas en que el cortoplacismo o los intereses personales y faccionales predominantes en la política local se reflejan en el diseño y gestión de políticas (Medellín Torres, 1997 y 2004; Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011).

Por ejemplo, Medellín Torres hizo énfasis en la combinación perversa que caracterizaría a América Latina entre la alta inestabilidad (fragmentación institucional y territorial) y la baja autonomía (agencias estatales subordinadas a tensiones y conflictos intensos e

irresueltos) estatales. Dado este esquema, las técnicas y tácticas de gobierno carecen de información suficiente y son víctima fácil de las necesidades electorales. Por tales motivos, las políticas no mostrarían una linealidad razonable entre problemas, formulación, implementación y efectos.

Por ejemplo, Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi aducen que las formas institucionales típicas del “juego político” latinoamericano (actores no cooperativos y arenas conflictivas) dejan espacios muy limitados para producir acuerdos de mediano o largo plazo capaces de abordar problemas estructurales, dando lugar a patrones de inestabilidad, inflexibilidad, incoherencia y descoordinación en procesos de políticas, así como una alta vulnerabilidad a la captura o cooptación de agencias estatales por parte de intereses privados o partidarios/faccionales.

En Argentina, los estudios de gobernanza o de capacidad estatal han detectado estos problemas también, focalizándose en el aparato burocrático o las agencias del Estado como lugares de confluencia de todos los procesos de políticas públicas: algunos ejemplos son Oszlak y O'Donnell, 1981; Oszlak y Felder, 2000; Oszlak y Orellana, 2001; y Oszlak, 1999 y 2003. En ellos, se enfatiza la importancia de las relaciones virtuosas entre objetivos de políticas, recursos y flujos, reglas y protocolos, maneras esenciales de garantizar éxito en cualquier proceso, y fuentes sistemáticas de fracasos.

Más recientemente, Stein y Tommasi desarrollaron los “círculos viciosos” de déficit institucional, los que generan obstáculos para instrumentar gerencias políticas de mayor calidad (Stein y Tommasi, 2006 y 2011). Por su lado, Alonso, Repetto y Rodríguez Gustá, abordaron la discusión del concepto de "capacidad estatal" (Alonso, 2007), insistiendo en los límites de estudiar a las políticas por fuera de la política. De manera similar, Acuña condujo esfuerzos colectivos para discutir los complejos lazos entre actores, relaciones de poder e instituciones políticas, que son las arenas que marcan las posibilidades, las limitaciones y los sesgos del Estado argentino en sus áreas clave de desempeño (Acuña, 2013; 2014a y 2014b).

Por su parte, Martínez Nogueira (2002 y 2010), insistió en los problemas de los estilos de gestión y de la incoherencia de políticas, encontrando patrones repetitivos de implementación, “nudos problemáticos” cargados de consecuencias negativas. Entre

ellos, señaló la falta de complementariedad y coordinación entre programas y agencias, la ausencia de planificación y la extrema contingencia de resultados que todo esto acarrea, sobre todo en políticas dirigidas a problemas estructurales (Martínez Nogueira, 2010). Finalmente, Bertranou (2015) invitó a medir la capacidad estatal en la coordinación inter-niveles e intra-agencias, en los grados de autonomía o captura política de las agencias públicas, en la manera en que se produce el “enraizamiento” estatal, o las articulaciones entre lo público y lo privado y en la calidad del aparato burocrático (incluyendo aspectos como financiamiento, instrumentos de gestión y procedimientos).

En este trabajo usaremos una perspectiva propuesta por Andrenacci basada en el “mapeo histórico” de Elmore y la “ingeniería invertida” del proceso de gestión (Barzelay, 2019), utilizando como esquema de análisis una adaptación del enfoque secuencial clásico (De Leon, 2007, Estévez y Esper, 2008) para identificar problemas de gestión. Este modelo descompone los procesos de políticas públicas en un número limitado de cuatro momentos esquemáticos: problema, diseño, ejecución y efectos.

De modo resumido, en el momento del “Problema”, asuntos de diversa índole surgen en las arenas político-institucionales y se transforman, por efecto de las relaciones de poder que los atraviesan, en lo que Oszlak y O’Donnell propusieron llamar clásicamente cuestiones “socialmente problematizadas” (1995: 110). En el momento del “Diseño” estas cuestiones entran en las agendas de gobierno y son el objeto de decisiones explícitas o implícitas para transformarse eventualmente en planes de acción complejos más o menos razonados de metas y caminos para conseguirlas. En el momento de la “Ejecución”, los planes son puestos en acción con estrategias gerenciales más o menos adaptativas, que activan flujos de recursos más o menos limitados en el marco de reglas-leyes-protocolos más o menos limitantes. Todo esto se refleja de diferentes modos en el momento que se denomina “Efectos”, tanto en términos de resultados (lo que efectivamente se hizo) como de impactos (las consecuencias de los resultados).

Nuestra investigación, en consecuencia, parte de la identificación del momento “Efectos” de la política elegida para remontar su reconstrucción de los procesos de gestión al momento del “Problema” y concentrar la atención en los dos momentos que podríamos considerar gestión-intensivos: el “Diseño” y la “Ejecución”. En ellos se

concentra el conjunto de micro y macro decisiones políticas y administrativas, seguidas de acciones nuevas y prácticas inerciales que le dan sentido a un proceso específico de políticas públicas.

Se le llamará entonces “mala gestión” a las prácticas que, en los momentos del diseño y la ejecución, pueden ser plausiblemente tenidas por corresponsables de resultados o impactos negativos o no deseados, respecto de lo que, a través de la exploración, se pueda inferir razonablemente como voluntad de los decisores políticos, cualquiera sea la brecha político-programática.

Las fuentes de investigación clásicas de políticas públicas, que usan discursos, instrumentos legales, documentación de archivos o resultados presupuestarios, encuentran importantes limitaciones para inferir lo que nos interesa: hipótesis que vinculen sistemáticamente información de resultados e impactos con información de procesos de gestión.

Esta investigación se centró en los grupos de promotores (Mintron y Norman, 2009), que participan, de manera formal e informal, sistemática o episódica, de la producción, consumo y discusión de la información, de la gestión de las alternativas, de los criterios seleccionados y del seguimiento de los procesos. A esos grupos de promotores se los denomina “mesas chicas”. Nos concentramos en captar, a partir de lo ocurrido en esas “mesas chicas”, los enfoques sobre los problemas en los que intervino; las inercias o las voluntades políticas en torno a las decisiones; las percepciones de éxito y fracaso que derivan de ellas.

La investigación reconstruyó los “flujos de gestión” (Painter y Pierre, 2005), a partir de la información proveniente de las mesas chicas, en los momentos de Diseño y Ejecución. En el siguiente cuadro, se los puede observar como los momentos 2 y 3 de un proceso secuencial estándar de políticas:



**Figura 1 – Momentos y aspectos clave**

<b>Momento 1: Problema</b>	<b>Momento 2: Diseño</b>
Aspecto clave 1: “Naturaleza” del problema	Aspecto clave 1: Agendas
Aspecto clave 2: Arenas políticas	Aspecto clave 2: Negociaciones
Aspecto clave 3: Agencias estatales	Aspecto clave 3: Decisiones
Aspecto clave 4: Coaliciones promotoras	Aspecto clave 4: Planificación
<b>Momento 3: Ejecución</b>	<b>Momento 4: Efectos</b>
Aspecto clave 1: Recursos	Aspecto clave 1: Resultados
Aspecto clave 2: Protocolos	Aspecto clave 2: Impactos programáticos
Aspecto clave 3: Coordinación	Aspecto clave 3: Impactos políticos
Aspecto clave 4: Gerencia	Aspecto clave 4: Impactos organizacionales

Fuente: Elaborado a partir de Andrenacci (2018).

A los aspectos clave de esos momentos les hemos aplicado criterios de valoración básica, formando dos polos, alrededor de los cuales se ordenan las prácticas virtuosas o perversas de gestión. La gestión satura hacia el polo negativo de un proceso de política cuando (1) no se consigue aprovechar los contextos favorables o remontar los contextos hostiles; (2) la formulación de la política pública denota ausencia de plan, o nociones erráticas de estrategia; (3) se ponen en práctica acciones de modo visiblemente inconsistente respecto del plan que se pudo inferir, y; (4) tiene consecuencias neutras, negativas, o predominantemente no deseadas, para los propios decisores-clave que lanzaron las políticas. Nuestro trabajo enfocó su atención en los problemas 2 y 3.

## **I.2. El Sistema de Defensa argentino**

La función Defensa del Estado (Portantiero, 1989; Mann, 2006; Skocpol, 2011, Mazzuca, 2012; Diamint, 2014; Escudé, 2015; Battaglino, 2015) está vinculada principalmente con la protección y mantenimiento de la soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones, a través de la organización y uso de las Fuerzas Armadas (FF. AA.).

En nuestro país, existe un cuerpo legal producido desde el retorno de la democracia que, conformado de acuerdo con la Constitución Nacional, ha estructurado un Sistema de Defensa Nacional (SDN). El SDN se encuentra integrado por diferentes instancias estatales que confluyen a determinar y sostener una Política de Defensa Nacional.

La máxima autoridad del SDN es el titular del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el Presidente de la Nación, quien, por la propia Constitución, tiene las atribuciones de ser el Jefe Supremo de la Nación, Jefe de Gobierno, responsable político de la administración general del país y Comandante en Jefe de las FF. AA. (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). El Presidente delega en el Ministerio de Defensa (MINDEF) la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias del SDN. El Ministro de Defensa tiene a su cargo la elaboración y conducción de la política de defensa y de la política militar, particularmente lo relativo a la organización, despliegue, y funcionamiento de las FF. AA. Además, asesora y asiste al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, a quien debe elevar informes y memorias de gestión, así como el proyecto de presupuesto para el área.

El Poder Legislativo también se encuentra incluido en el SDN, dado que son atribuciones del Congreso de la Nación autorizar al PEN para declarar la guerra o hacer la paz, fijar las FF. AA. en tiempo de paz y guerra, dictar las normas para su organización y gobierno y permitir la entrada y salida de tropas del territorio nacional.

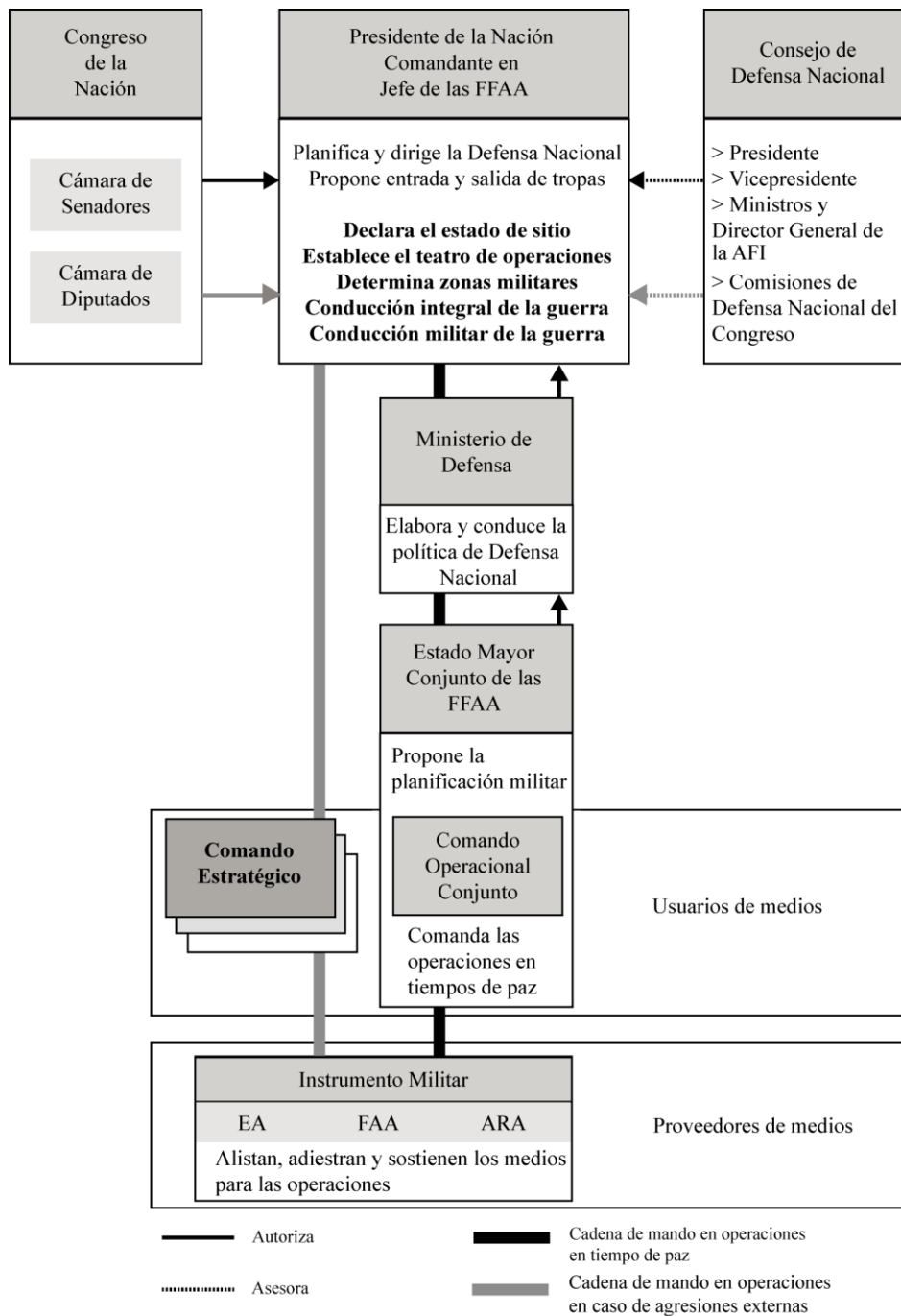
Adicionalmente, constituye al SDN una instancia colegiada y compuesta por ambos poderes, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Este Consejo es dirigido por el Presidente de la Nación, quien posee la atribución exclusiva de convocarlo, y se integra con el Vicepresidente, los Ministros del Gabinete Nacional, el Director General de la Agencia Federal de Inteligencia, los Presidentes de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso de la Nación y dos integrantes de esas comisiones. Cuando así lo considerase necesario el Ministro de Defensa, pueden también ser convocados el Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMC) y los Jefes de los Estados Mayores Generales (EMG) de las FF. AA. El CODENA funciona como un organismo que asiste y asesora al Presidente en la determinación de los conflictos y de las hipótesis de conflicto, así como también en la adopción de las estrategias y en la preparación de los planes y la coordinación de las acciones necesarias para su resolución. La

elaboración de los diagnósticos y documentos de trabajo queda a cargo del MINDEF, que ejerce la Secretaría Ejecutiva del CODENA.

Desde el ámbito militar, participan también del SDN el EMC y las FF. AA. El EMC es el órgano compuesto por personal de las tres FF. AA. que funciona como asesor en materia de estrategia militar al Ministro de Defensa y también es responsable del empleo de los medios de las FF. AA. en tiempos de paz, a través de su Comando Operacional, detentando un control funcional sobre las FF. AA. Por su parte, las FF. AA. se dedican a exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición para ser empleados por el Comando Operacional del EMC, en tiempo de paz, y por los comandos estratégicos operacionales que determine el Presidente, en tiempo de guerra.

La Ley de Defensa Nacional, de 1988, contempla otros integrantes del SDN: a) la Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, las que ya no dependen orgánica ni funcionalmente del MINDEF y forman parte de las Fuerzas de Seguridad, y; b) el Pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la Defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el Servicio Militar, el Servicio Civil y la Defensa Civil.

**Figura 2 – Estructura Institucional del Sistema de Defensa Nacional**



Fuente: Elaborado a partir de MINDEF (2010).

A pesar de haber buscado institucionalizar un diseño con un encuadramiento en el que debían plasmarse el principio de supremacía civil de la Defensa Nacional y una delimitación precisa de funciones y responsabilidades para las FF. AA., la arquitectura del SDN desde 1983 no fue acompañada por políticas de Estado que lo efectivizaran. En este sentido, uno de los rasgos sobresalientes de la situación que exhibió el SDN durante esos años fue la gestión de la Defensa con delegación de las responsabilidades políticas

en las propias FF. AA. (Rosa Alves, 2010; Poczynok, 2012; Montenegro, 2013). Al respecto, se ha argumentado que ningún gobierno puede conseguir una gestión política efectiva de la Defensa si delega en sus FF. AA. la totalidad de la autoridad de diseñar y ejecutar la Defensa de una nación (Pion Berlín y Ugarte, 2013: 8).

El diagnóstico sobre el área de la Defensa Nacional que se realizó durante la presidencia de Néstor Kirchner y bajo la administración ministerial de Nilda Garré (2005-2010) puso de manifiesto una serie de problemas que hasta ese momento no habían sido atendidos correspondientemente por el gobierno político de la Defensa (MINDEF, 2009). Entre ellos, sobresalía la falta de reglamentación del corpus jurídico de la Defensa, la permanencia bajo la órbita de las FF. AA. de funciones civiles, la inexistencia de instituciones políticas que realizaran una evaluación de la estrategia nacional y la articularan con el Instrumento Militar y la gestión ineficiente de los recursos de las FF. AA.

### **I.3. El caso de estudio**

En nuestro país, el interés sobre la Defensa Nacional ha perdido significancia en su población en general y en la dirigencia política también; cualquier referencia a esa área se identifica automáticamente con lo militar y con el papel político que las FF. AA. tuvieron en la historia nacional entre 1930 y 1983, provocando ello un rechazo por parte del electorado<sup>2</sup> (Battaglini, 2015: 202). La falta de rédito de la cuestión de Defensa en lo político, económico y profesional, tiene su correlación con que no genera votos ni apoyo popular inmediato, no consigue fondos de campañas, ni recibe préstamos internacionales. Su inclusión en la agenda de gobierno choca con otras cuestiones que se presentan como prioritarias por tener un gran impacto mediático en la vida cotidiana de la población. Al respecto, la falta de percepción de amenazas externas o la marginación del modelo de desarrollo y también de su garantía y/o su protección, desincentivaron el interés de la dirigencia política y la sociedad sobre la Defensa Nacional. En el mismo

---

<sup>2</sup> El papel que jugaron las Fuerzas Armadas como factores de poder y desestabilización de los gobiernos democráticos, durante gran parte del siglo XX, presentó una alta incumbencia en los ámbitos político y económico y registros de violaciones a los derechos humanos, lo que condujo a una gran caída en la confianza hacia ellas, ya manifiesta desde el proceso de redemocratización al inicio de la década de 1980.

sentido y quizás de manera consecuente, los debates sobre el tema mayormente se han concentrado en la importancia del material y el armamento militar en detrimento de sus fundamentos políticos, que son los elementos decisivos a la hora de pensar y gestionar políticamente sus distintos aspectos (Battaglino, 2015: 212).

En ese marco, en el año 2007 se instauró el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) como instrumento de modernización del SDN. El CPDN, tal como fue definido por el Decreto N° 1.729/07<sup>3</sup>, resultó un proceso de producción ordenada e iterativa de documentos que concatenaba la elaboración de la planificación estratégica entre los niveles político y militar, con el objeto de establecer los riesgos y las amenazas susceptibles de afectar a la seguridad nacional, permitiendo el desarrollo de un plan político que dote al país de los medios y las capacidades para el desempeño de su Defensa Nacional. Debido a que su finalidad fue la redefinición de todos los subsistemas de las Fuerzas Armadas (recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina), se lo consideró como una iniciativa crucial para la reforma del SDN.

La implementación del CPDN tuvo especial trascendencia en términos de: a) los resultados que se esperaba generar; b) la implicación del carácter político interno e internacional de la adopción de la metodología de planificación por capacidades, en reemplazo de las hipótesis de conflicto, y; c) las tendencias de cambio involucradas dentro de la cultura institucional de las FF. AA.

El CPDN estudiado tuvo características extraordinarias ya que implicaba, entre otros aspectos: a) confiar al EMC una función que no había practicado efectivamente; b) instaurar un nuevo método cívico-militar de planeamiento estratégico y ajustarlo a las propias necesidades; c) desarrollar herramientas para llevar adelante el proceso de producción que implica el CPDN; d) formar capital humano y difundir información; e) superar la resistencia al cambio; f) producir y supervisar la producción de documentos ajustados a un cronograma impuesto, y; g) obtener los resultados presupuestarios esperados.

---

<sup>3</sup> Decreto N° 1.729/07, Boletín Oficial, República Argentina, 30 de noviembre de 2007.

Con este contexto dado, la hipótesis que guio a esta tesis fue que el proceso de diseño del primer CPDN se gestionó apropiadamente, generando razonables expectativas de éxito, pero que la implementación ministerial se cumplió de modo formal, sin conseguir su objetivo básico: la producción de información sustancial que permita retroalimentar el planeamiento en próximos ciclos. Los impactos de mediano plazo (sentar las bases para el uso regular del ciclo de planeamiento) y de largo plazo (modernizar las FF. AA. y consolidar la supremacía civil) a que se apuntaba quedaron en cuestión.

#### **I.4. Estudios previos sobre el problema**

En la Argentina ha habido una multiplicidad de abordajes de las problemáticas vinculadas a la Defensa Nacional. Sin embargo, se puede afirmar que la política de Defensa como política pública ha sido escasamente analizada. Los estudios existentes muestran diferencias en amplitud y volumen en dos grandes períodos: el previo y el posterior a la transición democrática (1983).

Durante el primer período sobresalen estudios de carácter geopolítico, que se encuentran asociados a las teorías del realismo clásico<sup>4</sup> y que ponen el énfasis en una perspectiva de análisis vinculada a la estrategia nacional, brindando pautas de acción política a través de la evaluación del espacio y su prospectiva (Colacrai, 1992: 23). Este tipo de estudios se concentró en el rol y la posición de Argentina en el ámbito regional, y en la necesidad de establecer un balance de poder con otros países sudamericanos: “La Argentina y el Atlántico Sur” de Jorge Fraga (1983), “El conocimiento Geopolítico” de José Marini (1985), “Geopolítica para la Patria Grande” de Florentino Díaz Loza (1987), son algunos ejemplos claros de ello.

En lo que respecta al segundo período, el trabajo de Hugo Ramos (2015) para la Revista de la Universidad de la Defensa Nacional resulta la más reciente revisión y análisis de las producciones académicas publicadas entre los años 1983-2014. Según éste y otros

---

<sup>4</sup> El Realismo establece que todos los países en el mundo coexisten en un escenario a menudo denominado sistema internacional, donde la principal característica la localizamos en la eterna lucha por poder. Los países van a actuar según sus propios intereses; lo que más les concierne es la posesión de poder, para así ser capaces de sobrevivir como entidades autónomas y satisfacer las necesidades de su población (Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R., 1981: 84-86).

trabajos previos de relevamiento bibliográfico (Soprano, 2010; Poczynok, 2011; Laleff Ilieff, 2013), el campo de estudios sobre la Defensa Nacional cobró forma definitiva durante los primeros años de la transición democrática, con eje central en las “relaciones cívico-militares”: el comportamiento político de las FF. AA. y su subordinación al poder civil, en un contexto de sucesivas sublevaciones (1987, 1988 y 1990).

A mediados de la década de 1990 se incluye una nueva agenda de investigación derivada principalmente de tres factores. Por un lado, las modificaciones en el entorno exterior, debido a la finalización de la Guerra Fría<sup>5</sup> y su impacto para el escenario estratégico militar internacional. Por otro, el avance del proceso de integración regional y la morigeración consiguiente de las hipótesis de conflicto con los países vecinos. Por último, hubo una aproximación conceptual a la nueva agenda de seguridad de los Estados Unidos de América (EE. UU.) y una vinculación de la perspectiva de análisis de la Defensa en relación con la política exterior.

Según Ramos (2015) la agenda de investigación se diversificó desde 2003, con una investigación orientada hacia nuevos tipos de estudio: 1) los centrados en la política militar, continuando el camino de los trabajos realizados durante el primer período; 2) los centrados en los procesos de formulación e implementación de la política de Defensa inaugurados a partir del año 2003, considerando aspectos de política militar, doctrinarios, organizativos, institucionales y presupuestarios; 3) los que han abierto nuevas líneas de investigación dentro del campo (género, ciudadanía y derechos humanos, educación, reforma de la justicia militar, reactivación del complejo industrial militar su vinculación con el desarrollo científico); 4) aquellos centrados en el abordaje de las “nuevas amenazas”, vinculados a los mecanismos de seguridad hemisférico, regional y subregional, y; 5) los centrados en las experiencias de cooperación e integración en Defensa a nivel subregional y regional, incluyendo las relaciones

---

<sup>5</sup> Se conoce por Guerra Fría al conflicto indirecto que enfrentó a Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas durante la segunda mitad del siglo XX, aproximadamente entre 1947 y 1989. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, las dos potencias triunfantes sufrieron un rápido enfriamiento en sus relaciones: el modelo capitalista liberal estadounidense y el modelo comunista soviético se enfrentaron a escala global en un juego de suma cero (uno no podía existir mientras lo hiciese el otro). Por tal motivo, durante el período señalado, ambas potencias buscaron extender sus modelos ideológicos, económicos y sociales en zonas de influencia, evitando siempre un enfrentamiento abierto entre ellas. La posesión de amplios arsenales nucleares por parte de ambas partes y la destrucción mutua asegurada que podría provocar un enfrentamiento abierto mantuvieron una situación de tensión y equilibrio de poderes, hizo que sus estrategias virasen hacia la contención y se valieran de zonas de influencia para dirimir sus diferencias.



bilaterales entre Argentina y sus países vecinos. Durante este tercer período, es visible una revitalización y diversificación del campo y un claro anclaje en problemáticas nacionales o regionales.

La Defensa, como proceso de política pública, sólo es abordada lateralmente en los aspectos que definen la especificidad del sector, pero no como proceso de diseño y gestión de las organizaciones gubernamentales involucradas. Por ejemplo en Russell (1990), Saín (2000), Battaglino (2010 y 2013), o Eissa (2014).

Por último, cabe mencionar la escasa producción académica que hace referencia del CPDN. Algunos trabajos describen el método empleado para la realización del planeamiento estratégico, tanto por su novedad en el país como por su adaptación autóctona (Flores, 2011; Torres, 2010); su inclusión dentro de las políticas públicas del sector de la Defensa Nacional como parte del gobierno político de la Defensa (Anzelini y Poczynok, 2012 y 2014; Simonoff y Soprano, 2012); su adscripción a la postura estratégica adoptada en el marco de la Modernización del Sistema de Defensa Nacional (Eissa, 2015); y su comparación con el ciclo de planeamiento español, el que se constituyó como uno de los modelos a seguir en el país (Vega, 2016). Ninguno de estos estudios, sin embargo, aborda lo efectivamente ocurrido con el CPDN.

## **I.5. Abordaje metodológico**

La investigación usó la técnica de estudio de caso (Eisenhardt, 1989; Stake, 1999; Forni, 2010) orientada a procesos de gestión en organizaciones públicas (Barzelay, 2019). El caso en cuestión fue documentado con observación directa (la participación del autor de esta tesis en el propio proceso), entrevistas a informantes clave y fuentes secundarias. Estas últimas incluyeron comunicaciones institucionales, documentos normativos emitidos para la concreción del CPDN y documentación técnica producida como resultado del propio ciclo, estadísticas oficiales y producción académica referida a esos temas. Por otro lado, se relevó la información periodística disponible en la prensa gráfica, audiovisual y online sobre el objeto de estudio planteado. A través de éstos se buscó establecer las estrategias institucionales, programáticas e instrumentos que fueran implementados para traducir las ideas en acción.

Para las entrevistas, se hizo un punteo de actores clave (autoridades y funcionarios de rango alto y medio) que tuvieron un papel relevante en la problematización, diseño y ejecución del CPDN. Dentro de ese mapa, se identificó la “mesa chica”<sup>6</sup>, formada por un conjunto de actores dentro del ámbito del MINDEF y del EMC, con un nivel político y técnico de decisión. Las entrevistas se estructuraron a partir de una serie de preguntas abiertas y amplias que sirvieron de guía para que los entrevistados pudieran expresarse. Esta dinámica permitió profundizar en las opiniones, experiencias y perspectivas de los protagonistas que nutren al propósito de reflejar lo acontecido dentro de la “mesa chica”: los enfoques y las percepciones señaladas como cuestiones de relevancia sobre los problemas en los que se intervino, la voluntad política para resolverlos y los resultados positivos o negativos que se obtuvieron.

**Figura 3 – Mesa chica identificada sobre el CPDN**



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Se refleja la orgánica al inicio del CPDN, excepto (\*), creada en 2008 por el Decreto N° 1.451. Se recuadra en negro a aquellas instancias con las que se realizaron las entrevistas.

Es importante señalar que los resultados de esta investigación enfrentaron limitaciones de dos tipos. En primer lugar, el tenor de los temas implicados en el CPDN, sensibles a la seguridad nacional, dificultó el acceso a las fuentes documentales y concitó el recelo

<sup>6</sup> Se entiende por mesa chica al “conjunto de promotores que, dentro de la agencia estatal central para la política elegida, participan, de manera formal e informal, sistemática o episódica, de la producción, consumo y discusión de la información; del barajado de opciones; de la explicitación y selección de criterios; de la toma de decisiones; y eventualmente del seguimiento de procesos” (Andrenacci, 2018: 13).

de algunos actores a ser entrevistados o nombrados como parte de esta investigación. En segundo lugar, mi paso como funcionario del MINDEF y del EMC (junio de 2008 hasta el presente), coincidente en gran parte con el período analizado y de gran ayuda para acceder a algunos elementos importantes del proceso. Sin embargo, aunque fui testigo de muchos de los acontecimientos que se describen en el presente trabajo, la vinculación con los mismos fue indirecta, debido a que mis responsabilidades se relacionaban con los aspectos ligados a la dimensión internacional de la Defensa y no con los que aquí se hace foco.

## **CAPÍTULO II: EL CONTEXTO DEL CASO, LA DEFENSA NACIONAL Y LA INSTITUCIONALIDAD VIGENTE**

En las siguientes páginas se procederá a contextualizar el caso estudiado en este trabajo, la gestión institucional del primer CPDN. De tal forma, luego de introducir algunos aspectos particulares del área de Defensa, se recorren las diferentes connotaciones que ha tenido el concepto “Defensa Nacional”, tanto en el aspecto internacional (global y regional) como en el ámbito interno, a través de las normas en distintos momentos de la historia argentina, y sobre el que se asentó luego el diseño del CPDN. Mediante la descripción del marco institucional vigente, derivado de la legislación atinente al área, se puede apreciar el rol de las organizaciones componentes del SDN y, particularmente, del EMC, como articuladoras del Planeamiento Estratégico que demanda el ciclo en cuestión.

### **II.1. Una introducción al contexto**

Continuidades como el consenso básico en torno a los temas inherentes al área (control civil y definición de esfera específica de acción), el mantenimiento de una cartera ministerial dedicada al tema y de un civil frente a ella, sumado a la continuidad de un mismo Ministro en tres administraciones presidenciales<sup>7</sup>, parecerían indicar una identidad de criterios sobre la Defensa Nacional.

Desde otra perspectiva, existe una visión que señala una ausencia de política de estado sobre la Defensa Nacional (Diamint, 2014: 243), o, en otro tono, que no hay ausencia de políticas públicas, sino que las mismas han fracasado (Battaleme, 2014: 1), dado que el SDN no sería operativamente capaz de cumplir con su misión principal. Al respecto, la asignación sistemática de un presupuesto de menos del 1 % del PBI para la jurisdicción Defensa y la pérdida de medios consiguiente, haría cada vez más difícil cumplir con las misiones legales y encomendadas por el poder político (Battaleme, 2017: 22).

---

<sup>7</sup> Horacio Jaunarena fue Ministro de Defensa durante las presidencias de Alfonsín (1986-1989), De la Rúa (2001) y Duhalde (2002-2003).

Tal como afirman Comini y Frenkel (2018), a partir de 1983, la principal tendencia registrada en materia de políticas públicas en torno a la Defensa Nacional ha sido la construcción de mecanismos orientados a garantizar el control político sobre el aparato castrense, delimitando su campo de acción. En ese contexto, durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2015), bajo la responsabilidad de Nilda Garré como Ministra de Defensa (2005-2010), se diseñó y comenzó a instrumentarse el CPDN, como uno de los elementos centrales de la reforma del sector.

Así, el CPDN no es sólo un ciclo de planeamiento más de política pública en el Estado argentino, sino que representa uno de los mecanismos centrales para hacer efectivo el control político de las FF. AA. Tal propósito puede advertirse de la lectura de la norma que aprueba el CPDN (Decreto N° 1.729/2007). De tal manera, el EMC, que es el ejecutor de las decisiones estratégicas fijadas por la conducción civil y último órgano militar responsable de ejercer las funciones de comando y organización de las FF. AA. (MINDEF, 2009: 18), es encomendado a formular el Planeamiento Estratégico Militar en función de su misión de asistir y asesorar al Ministro de Defensa, además de ejercer la supervisión estratégica para su desarrollo.

Por estas razones, la aprobación del CPDN y de otras normativas conexas implicaron un cambio fundamental en el área de la Defensa Nacional, en tanto que al elevar las responsabilidades de la conducción política, también los civiles debían demostrar la capacidad de conducir la jurisdicción y de consolidar la subordinación de los militares, encarando el planeamiento estratégico de la Defensa para la modernización integral del SDN y de las FF. AA. (Anzelini y Poczynok, 2012: 15). El primer desafío subyacente del CPDN fue la redefinición de “Defensa Nacional”.

## **II.2. La “Defensa Nacional”**

### **II.2.1. Las dimensiones externa e interna**

La Defensa Nacional constituye una función esencial de supervivencia del Estado. Abarca los asuntos de Seguridad Estatal relacionados con el ámbito externo y se configura como el espacio de organización y uso del Instrumento Militar del Estado: las

FF. AA. Ese concepto de Seguridad Estatal se encuentra también atravesado por las percepciones de quien lo define y, en función de dichas percepciones, se delimitan y concretan las políticas de Defensa.

De tal manera, aunque de uso común, no existe un acuerdo internacional sobre el concepto Defensa Nacional. En líneas generales, su significado refiere a una condición de seguridad de un Estado, la cual es dinámica y se encuentra condicionada por múltiples factores. Asimismo, en toda consideración sobre es necesario mencionar que la seguridad es siempre algo relativo: no hay seguridad absoluta, por más que se trate de garantizarla al máximo (Fink, 2010: 2). Por ese mismo carácter, el concepto ha mutado en el tiempo como producto de la necesidad de reflejar esa condición estatal libre o exenta de riesgos y/o peligros.

En el nivel global, Naciones Unidas elaboró un estudio sobre los conceptos de seguridad<sup>8</sup> en 1985. El informe expresó una definición sobre la seguridad de un Estado:

Una condición en la que los estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden perseguir libremente su desarrollo y progreso propios<sup>9</sup>.

De tal forma, en la medida en que los riesgos y las amenazas a la soberanía e integridad de los Estados pueden provenir del medio exterior a sus propias fronteras, la Defensa tiene relación con aspectos de seguridad relativos al entorno vecinal, regional e internacional.

A partir de ello, dada una situación determinada en la que confluyen objetivos políticos, medios materiales y un escenario nacional e internacional de cierta naturaleza, una de las acciones para alcanzar un estado de seguridad viene dada por lo que llamamos Defensa Nacional. De tal forma, incluyendo nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos ha redefinido a la Seguridad Estatal en el

---

<sup>8</sup> Merece resaltarse que las Naciones Unidas es el organismo universal destinado al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

<sup>9</sup> Estudio sobre el concepto de Seguridad, Informe del Secretario General A/40/553, Capítulo I punto 3; disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N85/237/16/pdf/N8523716.pdf?OpenElement>

ámbito regional al establecer no sólo su carácter multidimensional, sino también al reconocer que el concepto incorpora las prioridades de cada Estado<sup>10</sup>.

En el ámbito internacional, los cambios acontecidos en los últimos años, a causa de la redistribución del poder mundial posterior a la Guerra Fría, han moldeado algunos de los rasgos prominentes de la seguridad estatal, que podrían sintetizarse en: a) ha pasado a ser no física; b) las amenazas se han diversificado, sumándose a las que tienen origen en el conflicto interestatal, y; c) ha cobrado mayor notoriedad la identidad local en la definición de las amenazas (Cha, 2000: 391). Este nuevo marco de referencia (la ausencia de enemigos claramente definidos y la disminución en la ocurrencia de conflictos interestatales) hace que el cálculo de las capacidades estratégicas estatales para procurar una situación de seguridad sea complejo, demanden la reflexión de nuevos métodos de pensamiento estratégico y tornen cada vez más irrelevantes a la clásica disuasión militar. Todo ello configura un contexto de incertidumbre estratégica, con nuevos riesgos y escenarios de acción militar que hacen a la demanda de nuevas metodologías de planeamiento estratégico.

## **II.2.2. La definición nacional de la Defensa**

La construcción de la noción de la Defensa Nacional puede estudiarse a través de las definiciones expresadas en el ámbito normativo e institucional por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y por el Poder Legislativo Nacional (PLN). Tales definiciones funcionaron como un marco de referencia dentro del cual los actores políticos desplegaron sus estrategias de acción tendientes a alcanzar sus propios objetivos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 24).

Sobre este aspecto, merece tenerse en cuenta que puede establecerse una división en dos períodos históricos bien definidos: uno anterior al año 1860 y otro posterior al mismo. Esa división responde a una separación entre el período previo y el posterior a la sanción definitiva de nuestra Constitución Nacional, la cual dispone, en sus varias secciones y articulado, la esencia y razón de ser de las FF. AA. y las responsabilidades

---

<sup>10</sup> Declaración sobre Seguridad de las Américas de la Organización de los Estados Americanos, punto II.2.

que a los poderes del Estado Nacional les competen sobre ellas, en tiempos de paz y de guerra.

Durante el primer período referenciado, las disposiciones legales nacionales encontraron su fundamento en normativas que anteriormente habían sido dictadas y establecidas en la región por las autoridades coloniales españolas. Por tal motivo, la incipiente legislación nacional fue reemplazando a esa legislación heredada principalmente en la necesaria conformación de una fuerza militar nativa, con la finalidad de mantener la libertad, la independencia y la seguridad de los dominios independientes.

Con posterioridad a 1860, el texto de la Constitución Nacional consolidado le otorga los Poderes de Mando de las FF. AA. exclusivamente al Presidente de la Nación, quien comparte con el Honorable Congreso de la Nación (HCN) los Poderes de Organización de las mismas: al Congreso competen las normas generales (leyes necesarias para poner en ejecución los Poderes Militares de Organización) y el Poder Ejecutivo le compete el ejercicio de esos poderes (a través de los reglamentos e instrucciones particulares). Las disposiciones que determina el texto constitucional evidencia la raigambre que presenta la facultad indelegable del Estado Argentino en cuanto a la Defensa Nacional y el carácter constitucional de las FF. AA. argentinas (Delucchi, 2000: 56).

Sin normativa clara que la definiera taxativamente, los discursos presidenciales de apertura de sesiones ordinarias del HCN fijaron las concepciones y los objetivos sobre la materia que la Defensa debía encarar. Aparecen reflejados el problema del indio referido a la seguridad de las poblaciones y la ocupación de nuevos territorios y proyección naval en el Atlántico Sur, la organización, el funcionamiento y equipamiento de las FF. AA. y los conflictos externos: la Guerra del Paraguay y las tensiones con Brasil y Chile, la neutralidad en Primera y Segunda Guerra Mundial (Fraga, 2002). Estos factores trajeron aparejado el interés en la definición de un modelo de modernización y profesionalización de las FF. AA. (adoptando los modelos alemán y francés), el inicio de la estructuración de las propias FF. AA. en espejo con las potenciales rivales, una escalada de compra de recursos materiales y de incremento de sus filas.



En el año 1948, en el marco de la presidencia de Juan Perón (1946-1952), se redactó la primera ley de Defensa Nacional (Ley N° 13.234<sup>11</sup>) y, en 1950, una ley especial de organización y funcionamiento común para las tres FF. AA. Todo ello como consecuencia de las enseñanzas que sobre la necesidad de una aproximación conjunta brindara la Segunda Guerra Mundial (Delucchi, 2000: 19)<sup>12</sup>.

En el escenario internacional de posguerra y consolidándose a nivel nacional el proyecto político, socio-económico y cultural del peronismo, la Ley N° 13.234 estableció la “Doctrina de la Defensa Nacional” en base al concepto integral de “nación en armas”<sup>13</sup>, enunciado en 1883 por Colmar Von derGoltz<sup>14</sup>. El texto normativo daba cuenta de una necesidad de dar al Estado una unidad de acción para el problema fundamental de la Defensa Nacional de entonces: prepararla para la guerra entre estados. Como consecuencia de ello, la Defensa Nacional debía hacerse cargo de orientar a todos los organismos de Estado para preparar: a) la movilización de todas las FF. AA. de la Nación; b) la movilización del potencial necesario para organizar la Defensa Civil, la Seguridad Interior, el funcionamiento normal de la administración y de los servicios públicos, y asegurar un ritmo de trabajo intensivo en todos los órdenes de la producción,

---

<sup>11</sup> Ley N° 13.234, Boletín Oficial, República Argentina, 10 de septiembre de 1948.

<sup>12</sup> Es importante destacar que Castillo expone, a partir de las enseñanzas de la 2ª WW que “la preparación de la defensa del país ha dejado de ser resorte exclusivo de los Ministerios de Guerra y Marina para abarcar en sus más amplios alcances, las distintas ramas del gobierno, agregando que la “solución de los complejos y delicados problemas emergentes de dicha preparación, exigen una perfecta coordinación de los esfuerzos de todo orden que tiendan al objeto supremo de asegurar la Nación” (Mensaje presidencial de Castillo para la Asamblea Legislativa del año 1942, en Fraga: 2002: 512).

De similar manera, en la Conferencia pronunciada en el Colegio Nacional de la Universidad de La Plata, por el coronel Juan Domingo Perón el 10 de junio de 1944, rescata que la Defensa Nacional de la Patria es un problema integral que abarca totalmente sus diferentes actividades; que no puede ser improvisada en el momento en que la guerra viene a llamar a sus puertas, sino que es obra de largos años de constante y concienzuda tarea que no puede ser encarada en forma unilateral, como es su solo enfoque por las FF. AA., sino que debe ser establecida mediante el trabajo armónico y entrelazado de los diversos organismos del Gobierno, instituciones particulares y de todos los argentinos, cualquiera sea su esfera de acción; que los problemas que abarca son tan diversificados y requieren conocimientos profesionales tan acabados que ninguna capacidad ni intelecto puede ser ahorrado. Finalmente, que sus exigencias sólo contribuyen al engrandecimiento de la Patria y a la felicidad de sus hijos (MINDEF, 2010: 14).

<sup>13</sup> El concepto postulaba la necesidad de un desarrollo industrial nacional pesado, que se ligara al material utilizado para la defensa, y a una política social que garantice la unidad nacional y el bienestar de la población, comprendiendo tanto a las FF. AA. como diversos otros actores, gubernamentales o no.

<sup>14</sup> Colmar von der Goltz (1843 – 1916) fue un teórico militar destacado y controvertido de Alemania antes de la Primera Guerra Mundial. Sus publicaciones tuvieron un impacto considerable en el pensamiento militar y el papel de las fuerzas armadas dentro de la sociedad en todo el mundo. En la Argentina, sus ideas tuvieron receptividad en el pensamiento del Grupo de Oficiales Unidos (GOU), con influencia en los gobiernos nacionales entre 1943 y 1946, sentando precedente en materia de políticas de defensa y de desarrollo de la industria nacional.

el comercio y la industria; c) la movilización y utilización para tiempo de guerra de todos los recursos morales y materiales del país, y; d) la creación de los organismos necesarios para planificar, coordinar y dirigir el aprovechamiento del potencial de guerra de la Nación.

En tal sentido, se creó el Ministerio de Defensa Nacional argentino por el Decreto N° 7.268/49<sup>15</sup>, teniendo a su cargo la preparación de la Defensa Nacional en sus aspectos de conjunto y la coordinación de los ministerios militares para la preparación y el empleo de las FF. AA. Para ello, se lo dotó de un Estado Mayor Coordinador (EMCoor) como el único asesor permanente para la preparación y conducción de la guerra y para coordinar todos los aspectos atinentes a la preparación y conducción de conjunto de las FF. AA.

En 1966 y con el antecedente cercano del Plan CONINTES<sup>16</sup>, durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) se promulgó una nueva Ley de Defensa Nacional (Ley N° 16.970<sup>17</sup>), que derogó a la anterior. La ley tuvo origen a partir del diagnóstico de que era necesario que la Nación adoptara un instrumento legal que permitiera la elaboración de un programa defensivo y de seguridad, acorde con la situación internacional inestable, la denominada crisis ideológica y la amenaza de infiltraciones foráneas en tal sentido. Con la mirada puesta en un posible enemigo externo e interno, la mencionada ley establecía las bases jurídicas orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la Defensa Nacional, con el fin de lograr y mantener la Seguridad Nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales. El articulado de la Ley fijaba el concepto integral de Seguridad Nacional en una definición conjunta y coordinada entre todos los elementos constitutivos del Estado, nuevamente

---

<sup>15</sup> Decreto N° 7.268, Boletín Oficial, República Argentina, 28 de marzo de 1949.

<sup>16</sup> Mientras permanecía vigente la Ley N° 13.234 y en uso de las facultades que le brindaba la misma, Arturo Frondizi (1958 - 1962) ejecutó el estado de Conmoción Interior del Estado (CONINTES) mediante los Decretos N° 9.880/58, 2.628/60 y 2.369/60. Entonces, entendiendo el Ejecutivo Nacional que los distintos actos de violencia que se estaban produciendo dentro del país configuraban el escenario establecido en el artículo 23 de la Constitución Nacional, se procedió a someter a la jurisdicción militar la represión de tales actos. Justificaba dicho accionar en función del mandato constitucional de mantener la paz interior y el cumplimiento de sus misiones de defensa del supremo interés del mantenimiento de las instituciones democráticas de la Nación. Los decretos fueron derogados en 1961.

<sup>17</sup> Ley N° 16.970, Boletín Oficial, República Argentina, 10 de octubre de 1966.

estableciéndola como una función no privativa de las FF. AA., sino una responsabilidad del gobierno en conjunto y en sus diferentes niveles: nacional, provincial y municipal.

### **II.2.3. La Defensa en el marco institucional vigente**

El tipo de transición democrática por colapso<sup>18</sup> del gobierno del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) marcó el tratamiento de los temas del área de Defensa en nuestro país. Durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), lo relativo a la reforma militar y a la Ley de Defensa Nacional se desarrollaron en un contexto de enjuiciamiento a los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos, que repercutió en el ámbito militar y contribuyó a ampliar tensiones en el ámbito de las FF. AA. y del ministerio encargado de su conducción política (Dyszal, 2012: 262). Quizás, la idea que más represente lo transcurrido en ese primer gobierno democrático, es que no se discutió sobre políticas, sino sobre control (Diamint, 2014: 158).

De la actualmente vigente Ley N° 23.554<sup>19</sup> deriva la noción de Defensa Nacional y el marco institucional para su puesta en práctica, el SDN. Tal como fuera detallado en el capítulo precedente, esa ley estableció las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control<sup>20</sup> de la Defensa Nacional, definiéndola como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las FF. AA., en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Es decir

---

<sup>18</sup> Se entiende a la transición a la democracia por colapso cuando al interior de la coalición dominante del régimen autoritario se produce una crisis de legitimidad, se erosiona la capacidad del régimen para limitar el pluralismo, disminuyen sus capacidades de represión, y se incrementan los umbrales de movilización popular. El colapso conduce a un tipo de transición en la cual, aunque no dejen de existir negociaciones con la oposición, los gobernantes autoritarios no logran controlar la agenda de los temas de la negociación ni los resultados de ésta. Este tipo de transición deja a la nueva democracia con los tremendos problemas resultantes de una economía destruida y de las profundas heridas políticas y psicosociales de la extensa represión anterior. Más aún, debido a su destructividad económica, los gobernantes y los principales sostenedores del régimen autoritario, incluyendo las FF. AA., sufren un desprestigio agudo y generalizado. En el caso argentino, el régimen precipitó su colapso al proyectar al exterior sus problemas internos y emprender la aventura bélica de las Malvinas, agudizándose con la ruptura de la tercera Junta Militar y el retiro de la Armada y la Fuerza Aérea, al no aceptar la designación unilateral del general Bignone por parte del Ejército (O'Donnell, 1989: 7).

<sup>19</sup> Ley N° 23.554, Boletín Oficial, República Argentina, 5 de mayo de 1988.

<sup>20</sup> La adición del concepto "control" en la descripción de la Ley de Defensa Nacional no es un detalle menor a tener en cuenta. En los próximos pasajes de este estudio se explicará el por qué.

que, si bien hace mención al empleo de las FF. AA. para enfrentar a las agresiones externas, se trata de una acción integrada y coordinada de todas las fuerzas de la Nación. De tal manera, la Defensa nacional se ocupa de: a) garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; b) proteger la vida y la libertad de sus habitantes a partir de un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra; c) conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, y; d) consolidar la paz, concluida la contienda.

Esta norma derogó la Ley N° 16.970 de Seguridad Nacional<sup>21</sup> y ordenaba el dictado de una Ley de Seguridad Interior y de Inteligencia Nacional dentro de sus disposiciones, las que fueron sancionadas en 1992 (Ley N° 24.059<sup>22</sup>) y 2001 (Ley N° 25.520<sup>23</sup>), respectivamente. Esta tríada de leyes conforma lo que se conoce como “Consenso Básico” (Eissa, 2014: 163) en alusión a los propósitos de conducción civil de la Defensa y de separación orgánica y funcional de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior<sup>24</sup>. Adicionalmente a las definiciones normativas sobre la separación jurisdiccional de competencias en materia de Defensa Nacional y Seguridad Interior, el Decreto N°

---

<sup>21</sup> Ya dentro del régimen de gobierno democrático, no parece ser un dato menor que la derogación de la Ley N° 16.970 no se produjo en el inicio de la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), sino hacia su final. Al respecto, se reseñan comúnmente diversos factores influyentes: a) insuficiente compromiso por parte de la dirigencia política, que no ahondó en la organización militar a cambio de la subordinación al orden democrático; b) ponderación de la resolución de temas inherentes a las violaciones a los Derechos Humanos; c) cuestiones presupuestarias; d) aceptación de paradigmas de reducción del Estado en términos de eficiencia de gestión; e) falta de reglamentación presidencial de instrumentos jurídicos centrales en la materia; y f) reticencias de los Jefes de las FF. AA. (Laleff Illieff, 2012).

Más allá de las interpretaciones que puedan realizarse sobre el hecho, fue en 1985 que el PEN presentó al Congreso Nacional su proyecto de reforma de la Ley de Defensa Nacional. Dicho texto sufrió diversas modificaciones durante sus pasajes por ambos recintos, con el interés de compatibilizarlo con los intereses del espectro político partidario mayoritario, hasta que fue finalmente aprobado el 14 de abril de 1988, todavía frescos los hechos de la Semana Santa del año anterior. Quizás, como expresa Laleff Illieff, el recuerdo del pasado y el miedo al quiebre institucional funcionó como catalizador del consenso partidario mantenido hasta nuestros días (2012: 15).

<sup>22</sup> Ley N° 24.059, Boletín Oficial, República Argentina, 17 de enero de 1992.

<sup>23</sup> Ley N° 25.520, Boletín Oficial, República Argentina, 6 de diciembre de 2001.

<sup>24</sup> De tal manera, el nuevo marco legal no implica el empleo de elementos de combate de las FF. AA. en el ámbito interno, sino que suscita básicamente el empleo subsidiario en forma de un apoyo logístico en sólo dos hipótesis excepcionales: a) en caso de atentado a la jurisdicción militar, en el que las FF. AA. están facultadas a preservar y restablecer el orden en la aludida jurisdicción, y; b) por disposición del Presidente de la Nación, previa declaración del Estado de Sitio, en aquellos casos en que el Sistema de Seguridad Interior, sus Fuerzas Policiales y de Seguridad, resulten insuficientes para el cumplimiento de su objetivo. Asimismo, y dada la excepcionalidad de estos supuestos empleos, dichas hipótesis no deberían incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las FF. AA.

660/96<sup>25</sup> avanzó sobre este criterio a través de la transferencia de la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil desde la órbita del Ministerio de Defensa a su par de Interior.

Sobre el período de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), merece rescatarse la mirada de Marcelo Saín (2005), en cuanto a que la política de Defensa de esos años se transformó en un apéndice de la Economía y de la Política Exterior. Por tales motivos, el Ministerio de Economía, la Cancillería y el Congreso marcaron la agenda frente a un MINDEF que no logró institucionalizar procesos, programas, estrategias y objetivos sobre la Defensa, a través de agencias burocráticas específicas, cuadros técnicos o expertos, además de que fue achicando su estructura al ritmo del proceso de Reforma del Estado<sup>26</sup> (Dyszal, 2012: 268). La instrumentación de los recortes sin reformar las misiones, las doctrinas y las estrategias de Defensa, propiciaron la delegación de la responsabilidad de reducir los costos a las propias FF. AA. (Dyszal, 2012: 265), manteniendo entonces problemas de interoperabilidad y de eficiencia en la administración de los recursos de manera estructural (MINDEF, 2009: 15).

En este contexto, la Ley N° 24.948<sup>27</sup> estableció las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las FF. AA. Con esta norma se buscó asegurar una modernización de las FF. AA., en la que se priorizó al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas, tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento. La reestructuración, por medio de esta norma, incorporó a la nómina de misiones de las FF. AA. que se prescribían en la Ley de Defensa y en la Ley de Seguridad Interior, incorporando las misiones de paz bajo mandato de Naciones Unidas y las operaciones en apoyo de la comunidad y de países amigos. Asimismo, presentaba como novedad la responsabilidad del MINDEF en la evaluación y decisión sobre los requerimientos para el equipamiento de las FF. AA. que mejor contribuyan a las capacidades operativas necesarias para el logro conjunto de los objetivos de la Defensa Nacional. A tal efecto, el EMC debía asistir y asesorar al Ministro de Defensa sobre la aptitud y aceptabilidad

---

<sup>25</sup> Decreto N° 660, Boletín Oficial, República Argentina, 27 de junio de 1996.

<sup>26</sup> Se refiere al conjunto de medidas que se adoptaron a fin de profundizar las políticas encaradas durante la gestión presidencial de Carlos Menem en la búsqueda de obtener mayor eficacia y eficiencia del aparato Estatal, principalmente a través de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (N° 23.696 y N° 23.697 respectivamente).

<sup>27</sup> Ley N° 24.948, Boletín Oficial, República Argentina, 8 de abril de 1998.

del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto, que se efectuaría en función de la Política Nacional de Defensa.

También resulta relevante advertir que se adoptó como método para estimar las necesidades de cada fuerza y para efectuar el control de gestión de los fondos al Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P). De tal manera, puso en vigencia un presupuesto quinquenal a partir de 1999 y una asignación especial para ese quinquenio a los fines del reequipamiento. Sin embargo, a pesar de hacer una mención explícita de un aumento de los recursos presupuestarios, este fue suspendido en su aplicación por la Ley de Presupuesto del año 2001 ante la crisis económica que sufría el país<sup>28</sup>.

Durante el gobierno del Presidente Fernando de la Rúa (1999-2001), las condiciones de las capacidades operativas de las Fuerzas fueron deteriorándose paulatinamente debido a la falta de disponibilidad presupuestaria para la adecuada restructuración y modernización de la organización y capacidades del SDN en su conjunto, a lo que se añadió una fuerte crisis nacional que retrasó la ejecución de medidas vinculadas con la agenda de Defensa (Calderón, 2012: 17). Aunque hubo un intento de revisión de la misión de las FF. AA. en torno a lo que se denominó “nuevas amenazas” (Revisión de la Defensa 2001<sup>29</sup>), concepto que volvía obsoleta la separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, ese trabajo de análisis tuvo poco margen y tiempo para ser debatido frente a otros acontecimientos que cobraron mayor relevancia en el momento.

La gestión del Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) imprimió un rasgo diferente al tratamiento y gestión del tema, en principio rompiendo el statu quo entre el poder civil y

---

<sup>28</sup> Para sostener la convertibilidad del Peso argentino respecto al Dólar estadounidense iniciada a principios de la década de 1990, fue necesario ingresar en un esquema de intenso endeudamiento externo que, sumado a repetidos déficits fiscales y de la balanza de pagos, llevó al país a una crítica situación de insolvencia. Ante este panorama, el gobierno intentó aliviar la situación con la negociación del Blindaje –un préstamo de U\$S40.000 millones que no llegó a concretarse- y del Megacanje –un acuerdo para extender los plazos de los vencimientos de la deuda. Dichos intentos no evitaron la insolvencia estructural ni la fragilidad de la economía nacional, por lo cual el gobierno adoptó la medida del Corralito, que despertó un encono social y terminó generando una sucesión de hechos entre los cuales se cuentan: el cacerolazo, el decreto del estado de sitio, la represión violenta y muerte de manifestantes, la renuncia del presidente Fernando De La Rúa, la posterior declaración del default por el presidente provisional Adolfo Rodríguez Saá y la sucesión de cuatro presidentes en ocho días. Estos acontecimientos marcaron el estallido social y el quiebre político y económico del país.

<sup>29</sup> MINDEF, “Argentina. Revisión de la Defensa 2001”; disponible en [www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm](http://www.resdal.org/Archivo/d0000110.htm)

las FF. AA. que resultaba de la amnistía<sup>30</sup> que se había producido en el gobierno de Menem (DerGhougassian, 2012: 30). Así las cosas, con una fuerte vinculación a su impronta sobre la política de Derechos Humanos, se inició un proceso que iría contra la anterior delegación de la política de Defensa, con el objeto de desarrollar su institucionalidad y estructuras que permitieran darle continuidad como política estatal y estratégica, conducente a la inserción internacional del país.

En un primer período, bajo la administración ministerial de José Pampuro (2003-2005), se avanzó sobre la problemática de los Derechos Humanos en las FF. AA. y se profundizaron las relaciones de cooperación interestatal. Posteriormente, durante la administración de Nilda Garré (2005-2010) se llevó adelante una estrategia de modernización del SDN, la que incluyó como aspecto de mayor relieve a la reglamentación de la Ley de Defensa a través del Decreto N° 727/06<sup>31</sup>, 18 años luego de la aprobación de la Ley N° 23.554. De tal manera, se precisó aún más el concepto de Defensa: incluyó a la soberanía, independencia e integridad territorial del país ante agresiones militares protagonizadas por otros países. En la reglamentación en cuestión se implicaron los aspectos relativos al funcionamiento del CODENA y su función de asistencia y asesoramiento al Presidente de la Nación. Del mismo modo, se procedió a su convocatoria, la que no se había materializado hasta entonces, bajo responsabilidad de la coordinación operativo-funcional integral del MINDEF.

La reglamentación también precisó las facultades del MINDEF, incluyendo entre ellas la elaboración de los principios, las normas y pautas fundamentales a las que debe ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas al EMC, la aprobación del planeamiento estratégico militar, la adecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las FF. AA. y la creación de unidades operacionales. También impulsó aún más el fortalecimiento del rol del EMC y del accionar conjunto que ya se encontraban presentes en el texto de la ley.

---

<sup>30</sup> En referencia a los Decretos firmados por Menem en los que se indultaron a civiles y militares que fueron declarados culpables de crímenes durante el período 1976-1983. Al respecto, en 2003 el HCN declaró la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida; en 2006 la Cámara de Casación Penal se expidió considerando que los indultos concedidos en delitos de lesa humanidad eran inconstitucionales; en 2010 la Corte Suprema de Justicia confirmó las sentencias de los tribunales inferiores.

<sup>31</sup> Decreto N° 727, Boletín Oficial, República Argentina, 13 de junio de 2006.

La última definición normativa que incluye al período fue el Decreto N° 1.691/06<sup>32</sup>, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF. AA., orientadora de la concepción y empleo de las FF. AA. Por tal motivo, el decreto volvió sobre la definición del concepto de Defensa como misión principal de las FF. AA., que es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes. Asimismo, en ese decreto se consideraban misiones subsidiarias: a) participación de las FF. AA. en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; b) participación de las FF. AA. en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059; c) participación de las FF. AA. en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; d) participación de las FF. AA. en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

**Figura 4 – Cronología del andamiaje del CPDN**

AÑOS	1988	1992	1998	2001	2006
NORMAS	Ley N° 23.554 Defensa Nacional	Ley N° 24.059 Seguridad Interior	Ley N° 24.948 Reestructuración FF. AA.	Ley N° 25.520 Inteligencia Nacional	Decreto N° 727 Reglamentación Ley N° 23.554  Decreto N° 1.691 Directiva de Organización y Funcionamiento de las FF. AA.

Fuente: Elaboración propia.

### II.3. El rol de los Estados Mayores Conjuntos (EMC)

Los EMC son estrategias organizacionales que buscan lograr mayores niveles de integración y planeamiento estratégico entre sus FF. AA. En el caso de Argentina, desde el retorno de la democracia, éste ha sido un ámbito elegido para incrementar el control civil sobre las mismas.

<sup>32</sup> Decreto N° 1.691, Boletín Oficial, República Argentina, 29 de noviembre de 2006.



La existencia de Estados Mayores como organismos de asesoría técnica en las FF. AA. surge a partir de la complejización de las operaciones en los conflictos armados del Siglo XIX y del pensamiento estratégico derivado de dicha realidad. El primer antecedente de este cuerpo se remite a Estados Unidos de América (EE. UU.) en 1903, aunque entonces no se trató más que de un órgano deliberativo, como demostraron las fallas de coordinación durante la Primera y Segunda Guerras Mundiales. En tal sentido, recién en 1941, los líderes de los EE. UU. y del Reino Unido crearon el Estado Mayor Combinado (*Combined Chiefs of Staff*) en un esfuerzo de coordinación de sus fuerzas militares para con las potencias del Eje, con el objeto de brindarles una dirección estratégica al esfuerzo de guerra que estaban realizando (Lowrey, 2016: 4). Más tarde, los representantes norteamericanos de ese Estado Mayor Combinado se convertirían en el EMC de ese país.

En tal sentido, el EMC de EE. UU. reviste interés como *leading case*, dado que su EMC es la primera organización formal de su tipo y porque resulta ser el introductor mundial de la metodología de planeamiento que finalmente se utilizó en nuestro país y que constituye la base del CPDN. Su formalización se realizó en 1949, durante la presidencia de Harry Truman (1945-1953), al aprobarse la creación del Departamento de Defensa, a cargo de un Secretario de Estado, y además del EMC. El Jefe del EMC sería un asesor militar más entre los Jefes de las demás fuerzas, con voz pero sin voto dentro de la Junta de Jefes de Estado Mayor, y tendría llegada directa al Secretario de Defensa en los temas en que hubiera alguna disputa irresuelta por parte de cada una de las FF. AA.

Luego de muchos años en los que las distintas administraciones presidenciales le fueron dando cada vez más margen de maniobra al EMC, bajo el segundo mandato presidencial de Ronald Reagan (1985–1989) se aprobó la Ley Goldwater-Nichols<sup>33</sup> sobre la Reorganización del Departamento de Defensa, acentuando la autoridad y la figura del Jefe del EMC frente a los Jefes de las fuerzas y recompensando la carrera militar de quienes tuvieran un destino conjunto. De esta manera, constituyó un Jefe Conjunto de

---

<sup>33</sup> La Ley Goldwater-Nichols (*Goldwater-Nichols Act o GNA*) se aprobó en 1986 y demandó casi 4 años de negociaciones y debates para consensuar la mejor manera de organizar el Departamento de Defensa de los EE. UU., fundamentalmente para fortalecer el control civil sobre el área, para hacer un uso más eficiente de los recursos y una mejor ejecución de las operaciones en el terreno, apelando asimismo al fortalecimiento de la instancia militar conjunta.

mayor rango que sus pares de las fuerzas, sin darle una relación de comando sobre ellos ni sobre los comandantes regionales<sup>34</sup>. Su rasgo principal sería el de asistir al Presidente y al Secretario de Defensa en la dirección estratégica de las FF. AA., desarrollar el planeamiento estratégico y de contingencia, asesorar al Secretario sobre las necesidades, programas y presupuesto, desarrollar la doctrina, entrenamiento y educación conjunta de las FF. AA. Como resultado de estos cambios, el rol del Jefe Conjunto se expandió e incrementó su influencia.

En el replanteo del EMC de Argentina cabe destacar también el caso del Estado Mayor de la Defensa española (ESMADE), por transitar una evolución político institucional comparable y por las históricas relaciones de cooperación militar, afinidad cultural y lingüística que lo hicieron accesible al conocimiento e intercambio de experiencias en materia de planeamiento estratégico. Sus orígenes pueden remontarse a 1939, cuando se constituyó el Alto Estado Mayor (AEM), dependiente del Presidente de Gobierno, estableciendo la unidad y organización de la cadena de mando.

Con el paso del tiempo, se fueron regulando distintas funciones en relación con la Defensa Nacional y en lo referente a la formulación y conducción del Plan Estratégico Conjunto. También en este caso, la Jefatura de lo que luego sería el Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) funcionaría como el principal colaborador del Ministro de Defensa, de quien depende orgánica y funcionalmente, en el planteamiento y ejecución de los aspectos de la política militar.

La mayor reforma ocurrió en 2005 cuando, por medio de la Ley Orgánica 5/2005<sup>35</sup> de la Defensa Nacional, se utilizaron criterios que posibilitaban la acción conjunta de los Ejércitos. Desde entonces, corresponde al EMAD asesorar militarmente al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa; ejercer el mando de la estructura operativa de las FF. AA. y la conducción estratégica de las operaciones militares bajo la dependencia del MINDEF; proponer al Ministro de Defensa las capacidades militares adecuadas para ejecutar la política militar; elaborar y definir la estrategia militar; y establecer las normas de acción conjunta y combinada de las FF. AA. El JEMAD se convirtió

---

<sup>34</sup> El Departamento de Defensa de los EE. UU. tiene 10 comandos de combate, cada uno con una misión geográfica o funcional que proporciona el comando y control de las fuerzas militares en paz y guerra.

<sup>35</sup> Ley Orgánica 5/2005, Boletín Oficial del Estado, Reino de España, 17 de noviembre de 2005.

entonces en un coordinador de los Jefes de Estado Mayor, a quienes impartiría directrices para orientar la preparación y asegurar la eficacia operativa de las FF. AA. Adicionalmente, desde el punto de vista del mando operativo y debido a la progresiva actuación conjunta de los Ejércitos y la Armada, el JEMAD fue asumiendo más funciones y responsabilidades hasta llegar al momento actual, en el que ejerce el mando operativo conjunto de las FF. AA. (a diferencia de los EE. UU.) y centraliza la logística de obtención de los Ejércitos.

#### **II.4. El Estado Mayor Conjunto en Argentina**

En la República Argentina, el EMC tiene origen en el año 1948, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón, dentro del articulado de la anteriormente detallada Ley N° 13.234. En esa normativa, se establecieron pautas generales referidas a la Defensa Nacional y al creado EMCoor, al que se le daba funciones de asesoramiento directo al Gabinete de Guerra o de Seguridad Exterior (compuesto por los responsables de las áreas de Relaciones Exteriores, Guerra, Marina y Aeronáutica) y se lo integraba con los jefes y oficiales de los EMG de las tres fuerzas. Asimismo, debía asistir a ese gabinete para la preparación y conducción de la guerra y de la mayor coordinación de las FF. AA. en las operaciones conjuntas.

Merece destacarse que, en ese contexto histórico, el MINDEF y el EMCoor creados coexistieron con los Ministerios de Guerra (Ejército), de Marina y de Aeronáutica. Como lo indicaba el Decreto N° 7.268/49, por el que se creó el MINDEF, el EMCoor se convertía en el único asesor permanente de ese Ministerio para la preparación y conducción de la guerra, en su aspecto político militar, como para también coordinar los aspectos que tuvieran que ver con la preparación y conducción de conjunto de las FF. AA. por parte del Presidente. De manera que, en esta etapa, el organismo conjunto era también un área dedicada a ciertas tareas de estudio y asesoramiento, para la programación de planes, pero con poca autoridad sobre las FF. AA.

Más tarde, luego de modificarse aspectos menores relativos a su misión, relaciones, funciones y tareas, la Ley N° 16.970 (Ley de Defensa Nacional de 1966) y

posteriormente a través del Decreto PEN Nro. 738/67<sup>36</sup>, ambos bajo la presidencia de Juan Carlos Onganía, el EMCoor pasó a denominarse Estado Mayor Conjunto. Esta organización, que salía de la órbita del MINDEF y pasaba a depender de la Junta de Comandantes en Jefe de las FF. AA., estaba integrada por personal de las tres FF. AA. y su jefe era designado por el Presidente de la Nación dentro de la jerarquía de general o equivalente, del cuerpo de comando, en actividad y la designación sería rotativa entre las tres FF. AA.<sup>37</sup>. Asimismo, como enlace con la Central Nacional de Inteligencia, hacía que su trabajo también sea el de aglutinar la inteligencia específica (propia de cada una de las fuerzas) y de centralizar la información sobre los variados aspectos de los conflictos a nivel mundial y, en consecuencia, de las cambiantes hipótesis de guerra necesarias para el planeamiento de la estrategia militar.

Más adelante en el tiempo, en 1982, el Conflicto del Atlántico Sur no hizo más que poner de relieve los problemas funcionales del EMC argentino. En el Informe Rattenbach<sup>38</sup> se destacan como causas de la derrota: a) la ausencia de una conducción centralizada, orgánica, continua y eficiente para el ejercicio de un comando unificado; b) la carencia de ejercicios de adiestramiento conjunto previos; c) la falta de una logística con criterio conjunto, y; d) el desconocimiento de la doctrina conjunta y del planeamiento y ejecución conjunta de las operaciones.

Debe señalarse que de los debates parlamentarios en torno a la Ley N° 23.554 y aún fresco el Informe Rattenbach, resulta notorio que existía un interés en la realización del planeamiento estratégico militar conjunto por parte del EMC, para que deriven de éste la dimensión, la composición y el despliegue de las FF. AA. Asimismo, se hacía referencia a la reciente aprobación de la Ley Goldwaters-Nichols y a la reforma que produjo en relación con la evaluación realizada internamente sobre la incapacidad de las FF. AA. de los EE. UU. para realizar operaciones conjuntas y adquirir material militar a un costo razonable.

---

<sup>36</sup> Decreto N° 738, Boletín Oficial, República Argentina, 14 de febrero de 1967.

<sup>37</sup> Curiosamente, el único período histórico en el que se cumplió dicha condición fue entre los años 1983 y 1999.

<sup>38</sup> Oficialmente denominado "Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur". Lo señalado aquí, corresponde a la Parte III del Capítulo VIII de dicho informe.

Por otro lado, la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 estaba direccionada a transformar lo conjunto en el nivel organizacional y operativo a través del EMC. Desde su promulgación, el órgano interfuerzas integra el SDN, depende y asesora en materia de estrategia militar directamente al Ministro de Defensa, de quien depende. De tal manera, está a cargo del planeamiento estratégico militar (a partir de la orientación del PEN, por intermedio del MINDEF), el control funcional sobre las fuerzas, la formulación de la doctrina y del adiestramiento conjunto, el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto. Además, sigue siendo integrado por personal de las tres FF. AA. y su jefe es designado por el PEN de entre los oficiales superiores con máximo rango en actividad.

Del planeamiento militar realizado por el EMC derivarían la composición, dimensión y despliegue de las FF. AA., mientras que el criterio conjunto de organización y funcionamiento debía inspirar las actividades y servicios de las mismas. Asimismo, las FF. AA. mantendrían una relación funcional con el EMC, a los fines de la acción militar conjunta, por lo que debían asesorar al EMC en el planeamiento militar conjunto acerca de su composición, dimensión y despliegue, así como sobre los aspectos del referido planeamiento. Queda claro que en esta ocasión se fortalecía al EMC en detrimento de la anterior precedencia y autonomía de los EMG de las FF. AA. (previamente Comandantes en Jefe). Por tal motivo, el EMC se estableció como un dispositivo que ayudaría a redefinir las relaciones cívico-militares en la reapertura democrática (Laleff Ilieff, 2010: 11).

En tal caso, cabe subrayar que, a partir de mediados de la década de 1990, el EMC comenzó a ver incrementadas sus funciones a partir del Control Operacional y Logístico de las Fuerzas de Seguridad y las FF. AA., sobre las Operaciones de Apoyo a la Paz el (Decreto N° 864/99<sup>39</sup>) y su responsabilidad en la ejecución del Apoyo a la Comunidad y Asistencia Humanitaria, dentro del marco del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM, creado por el Decreto N° 1.250/99<sup>40</sup>).

El Decreto PEN N° 727/06 le otorgó un rol específico al EMC, diferenciándolo de las FF. AA. a partir de sus definiciones en torno al objetivo de fortalecer la gobernabilidad

---

<sup>39</sup> Decreto N° 864, Boletín Oficial, República Argentina, 17 de agosto de 1999.

<sup>40</sup> Decreto N° 1.250, Boletín Oficial, República Argentina, 4 de noviembre de 1999.

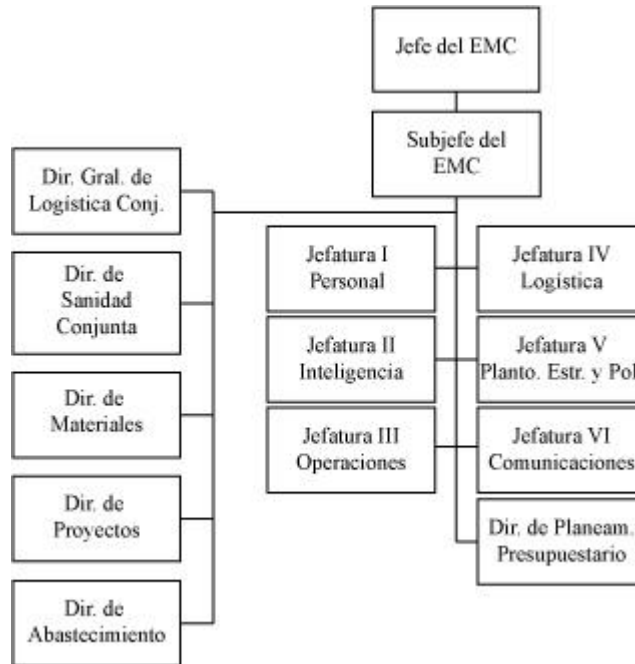
política de la Defensa Nacional. En tal entendimiento, la readecuación institucional del SDN llevada a cabo a partir de la mencionada norma condujo a que el EMC cobrara un protagonismo vital como medio de conducción de varios procesos, particularmente para obtener la mayor capacidad operacional militar a través de la acción conjunta e integrada, transformándose en un eje de la modernización deseable para las FF. AA.

Asimismo, ese mismo decreto específicamente estableció que el EMC se integraría con personal de las tres FF. AA., que su Jefe sería designado de entre los Generales, Almirantes o Brigadieres del Cuerpo Comando en actividad y que pasaría a revistar con la máxima jerarquía, ejerciendo la superioridad por cargo sobre el resto del personal militar de las FF. AA. Además, se le confirió la responsabilidad de formular la doctrina militar conjunta, y promover su actualización, elaborar el planeamiento militar conjunto, dirigir el adiestramiento militar conjunto y controlar el planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto. También se le brindó una instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional, un Comandante Operacional, que sería designado por el Presidente de la Nación, a propuesta del Ministro de Defensa.

Posteriormente, el Decreto N° 1.691/06, insistió en la necesidad de concebir, planificar y ejecutar las operaciones militares de manera integrada, vale decir conjunta, como criterio básico para la obtención de una máxima capacidad operacional. Así las cosas, el EMC se convirtió, por este decreto, en la máxima instancia castrense de asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia estratégica-militar, siendo el responsable de la conducción de las operaciones en tiempos de paz, sean éstas específicas, conjuntas o combinadas. En el marco de este diseño, las FF. AA. se dedicarían exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en función del diseño por el planeamiento militar de responsabilidad del EMC.

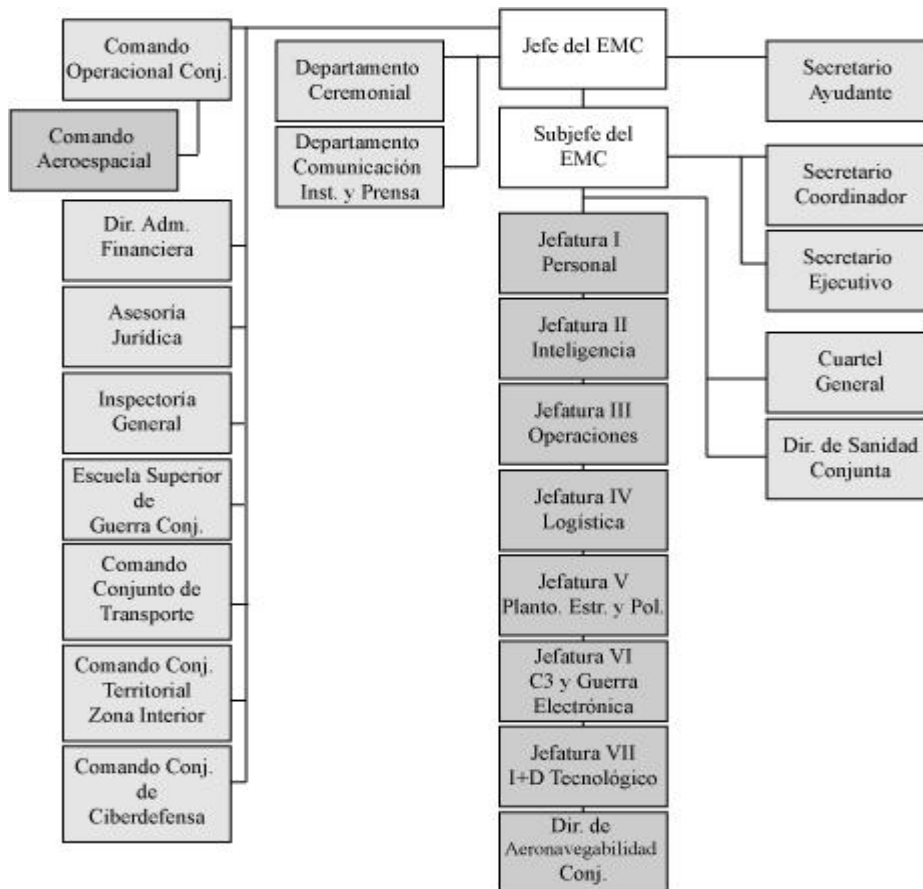
**Figura 5 – Organigramas del EMC**

Orgánica EMC 2007 (inicio del CPDN)



Fuente: Elaboración propia a partir del sitio web del EMC ([www.fuerzas-armadas.mil.ar](http://www.fuerzas-armadas.mil.ar)).

Orgánica EMC 2012 (final del CPDN)



Fuente: Elaboración propia a partir del sitio web del EMC ([www.fuerzas-armadas.mil.ar](http://www.fuerzas-armadas.mil.ar)).

## II.5. El planeamiento estratégico militar dentro del EMC

La predicción de las características de las futuras amenazas y conflictos y la comprensión de la situación estratégica del momento son las responsabilidades del planeamiento estratégico de la Defensa Nacional. A lo largo del tiempo, se han ido utilizando diferentes tipos de metodologías con el objeto de analizar esos eventuales escenarios y de establecer los recursos necesarios para que las FF. AA. puedan hacerles frente de forma eficiente.

En el caso de los EE. UU., el método de planeamiento para la obtención de un catálogo de capacidades militares polivalentes, asequibles y sostenibles es un proceso clave que integra la estrategia militar, los planes y los recursos de las FF. AA., la Guardia Nacional y Costera y las Fuerzas de Reserva y un presupuesto que en 2018 equivalía a 671.000 millones de Dólares<sup>41</sup>. Siendo el presupuesto militar más grande en el mundo, la adopción de un nuevo método de planeamiento y sus modificaciones a lo largo del tiempo de aplicación impactó también en el escenario estratégico mundial y, por ende, en las metodologías de planeamiento empleadas por los diferentes países, en mayor medida en sus aliados. Las varias modificaciones en sus procesos y productos, desde 1990 hasta nuestros días, se constituyeron en cambios incrementales que se sucedieron como resultado de las transformaciones acontecidas en la esfera estratégica militar global, desde el foco rígido en la competencia estratégica estatal de la Guerra Fría a una visión más flexible y orientada a los recursos y a las capacidades conjuntas que demandó la Guerra Contra el Terrorismo, a partir de lo definido en la Revisión Cuadrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review*) del año 2001 (Departamento de Defensa, 2001: 13).

En EE. UU., el proceso se inicia en el nivel del Presidente de la Nación, con la redacción de la Estrategia Nacional de Seguridad (*National Security Strategy*), que conduce a la elaboración de la Revisión Cuadrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense*

---

<sup>41</sup> Datos presupuestarios provistos por el Departamento de Defensa de los EE. UU. en "Providing for the common defense", septiembre de 2018; disponible en <https://media.defense.gov/2018/Oct/03/2002047941/-1/-1/1/PROVIDING-FOR-THE-COMMON-DEFENSE-SEPT-2018.pdf>



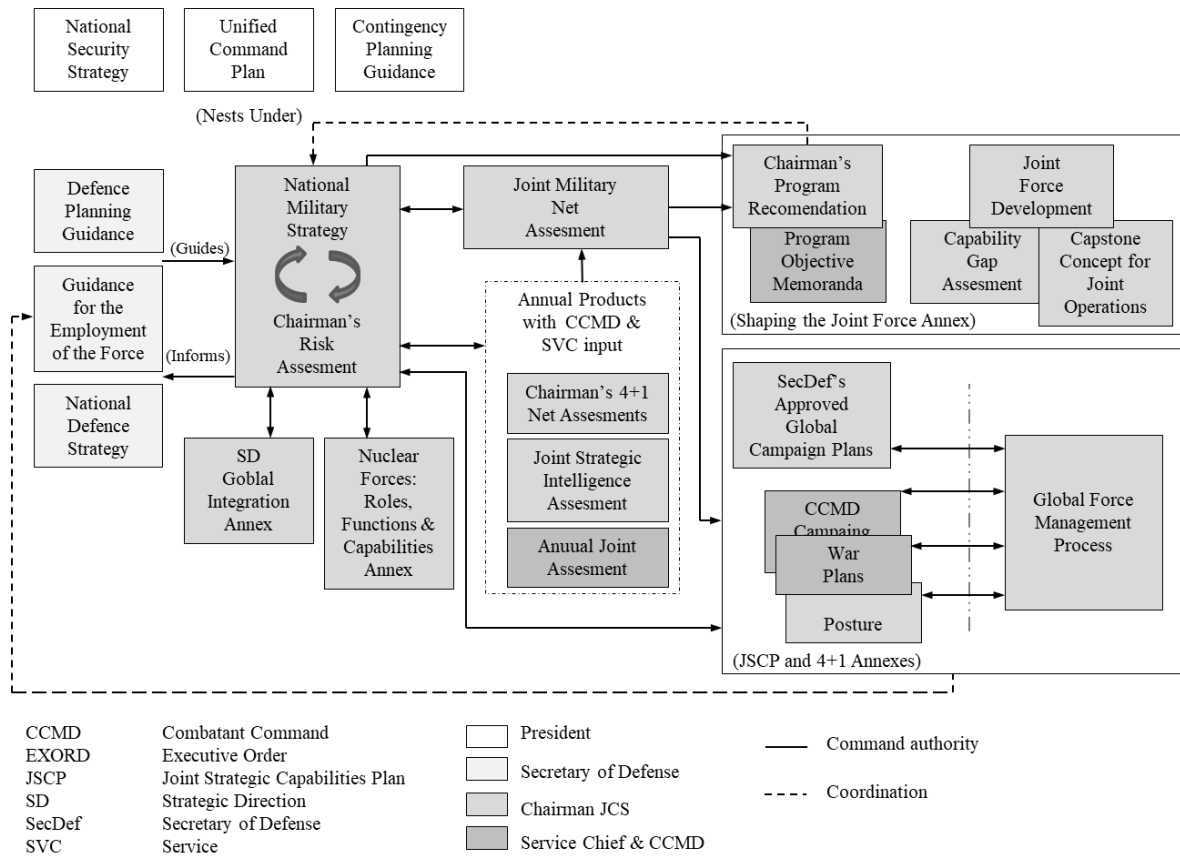
*Review*) por parte el Secretario de Defensa, en consulta con el Jefe del EMC y representantes de las FF. AA. En ella se evalúan las amenazas y respectivos escenarios desarrollados en consecuencia, la estrategia de Defensa, estructura y modernización de fuerzas, las capacidades para alcanzar los objetivos estratégicos planteados, los planes, presupuesto y otros elementos de relieve, con el objeto de determinar una nueva estrategia de Defensa para los próximos 20 años. Ese reporte es evaluado posteriormente por las Comisiones de las FF. AA. (*Committees on Armed Services*) del Senado y la Cámara de Representantes, con el objeto principal de revisar su factibilidad en relación con los requerimientos presupuestarios. En la elaboración de estos documentos, se encuentra implicado el EMC como el principal asesor militar del Presidente y del Secretario de Defensa, integrando la estrategia, los planes y los recursos presupuestarios desde una perspectiva militar y conjunta (Meinhart, 2013: 5).

Cada dos años<sup>42</sup>, el EMC debe elaborar la Estrategia Militar Nacional (*National Military Strategy*), la que se constituye en el documento central de planificación. Ese decreto debe traducir la orientación política de la Estrategia de Defensa en orientación estratégica militar conjunta y propiciar la formulación de la doctrina respectiva para priorizar y enfocar los esfuerzos de las FF. AA. al entorno de seguridad internacional y a las acciones militares necesarias para proteger los intereses vitales de los EE. UU. Por otro lado, brinda un asesoramiento estratégico al Presidente y al Secretario de Defensa sobre el contexto de seguridad global y sus implicaciones militares. Finalmente, se dirige a comunicar al público acerca de la resolución militar tomada, con el objeto de lograr objetivos nacionales y de Defensa (JP 5-0, 2017: II-6).

---

<sup>42</sup> Las últimas datan de 1992, 1995, 1997, 2004, 2011, 2015 y 2018.

**Figura 6 – Ciclo de Planeamiento Estratégico de los EE. UU.**



Fuente: Elaborado a partir de Joint Publication 5-0 (2017).

En el caso español, el Planeamiento Estratégico de la Defensa se definió a través de la Orden Ministerial 37/2005<sup>43</sup>, norma por la que se sustituyó el planeamiento basado hipótesis de conflicto por un proceso orientado a obtener capacidades para alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa. Lo particular de esta implementación es que la nueva metodología empleada debía atender a los objetivos propios como nación, por un lado, y también a los de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>44</sup>, que le impone compromisos adicionales en materia de Defensa.

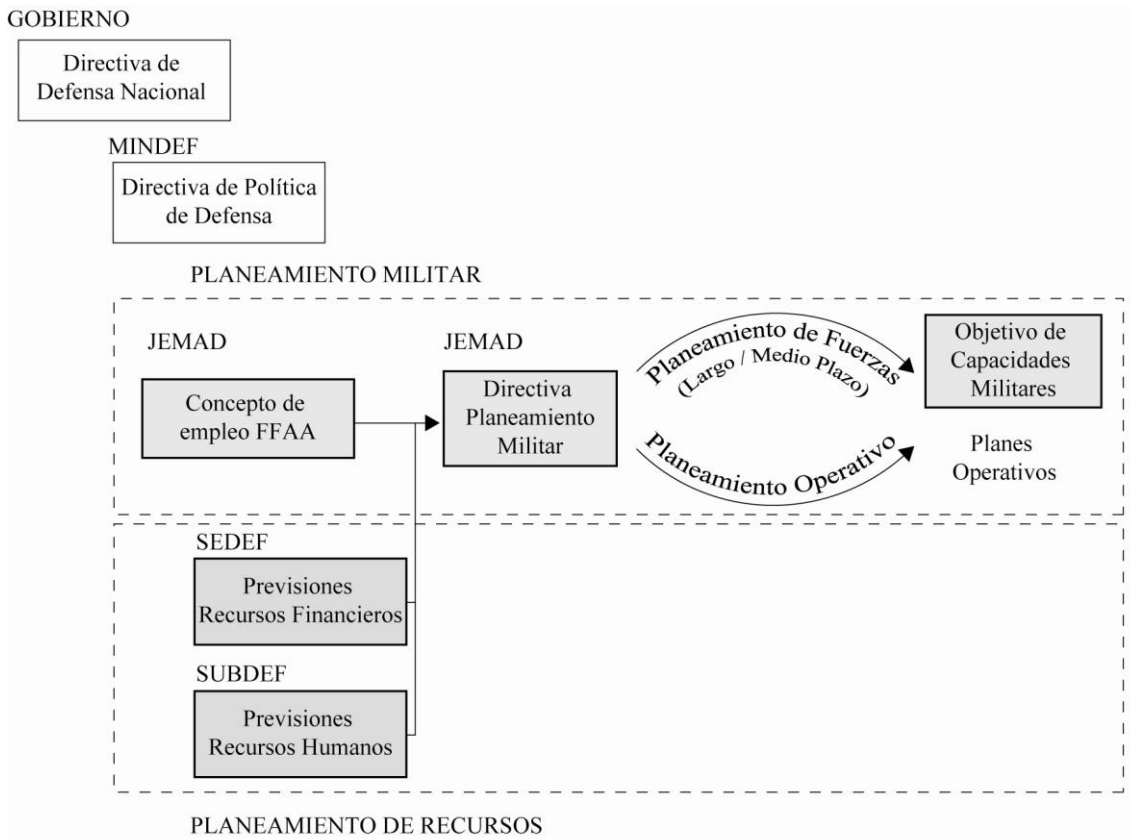
<sup>43</sup> Orden Ministerial 37/2005, Boletín Oficial de Defensa, Reino de España, 30 de marzo de 2005.

<sup>44</sup> La OTAN es una alianza entre estados europeos y americanos del norte cuyo propósito es garantizar la libertad y la seguridad de sus 29 miembros a través de medios políticos, promoviendo valores democráticos, y militares, bajo una cláusula de defensa colectiva.

Específicamente, la Orden Ministerial 37/2005 estableció una ejecución de ciclos de planeamiento sobre la base de dos procesos paralelos. El primero de ellos es el Planeamiento Militar a cargo del JEMAD, dirigido a establecer un catálogo de capacidades estratégicas. El segundo, bajo responsabilidad del Secretario de Defensa del MINDEF, es el planeamiento orientado a los recursos que se consideran necesarios para lograr el Objetivo de Capacidades Militares en sus aspectos materiales, humanos y financieros, sobre tres horizontes temporales: a) corto plazo (3 años), con el objeto de fijar las necesidades presupuestarias y ajustar a la coyuntura la programación de los recursos disponibles; b) medio plazo (6 años) a los fines de programar el empleo de los recursos económicos, materiales y humanos, y; c) largo plazo (15 a 20 años) orientador del horizonte estratégico de transformación de las FF. AA. (Colom, 2017: 42).

Este ciclo se iniciaba con la promulgación de la Directiva de Política de Defensa por parte del MINDEF, la que derivaba de los lineamientos establecidos por la Directiva de Defensa Nacional del Presidente de Gobierno. Luego, el EMAD debe iniciar el planeamiento estratégico militar a través de la redacción de la Directiva de Planeamiento Militar y del Concepto de Estrategia Militar, destinados a priorizar las capacidades militares a la consecución de los objetivos identificados en la Directiva de Política de Defensa. Las FF. AA. deben realizar sus planes específicos e integrarlos por parte del EMAD en un Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (PROCAM), culminando con ello la etapa del planeamiento militar. Ese PROCAM debe elevarse a la Secretaría de Defensa, que define la asignación de recursos presupuestarios para apoyarlo y elaborar la Propuesta de Objetivo de Capacidades Militares (POCAM). Esa propuesta debe ser elevada al Ministro de Defensa, quien tiene la facultad para ponerlo en consideración del Presidente del Gobierno en la forma de Objetivo de Capacidades Militares. Este documento básicamente, expone las capacidades a obtener e incluye una valoración del Ministro sobre las necesidades de las FF. AA. (Colom, 2017: 44). En este ciclo de planeamiento de cuatro años de duración, los dos años últimos se utilizan para su ejecución, revisión y armonización con los aliados españoles en la OTAN.

**Figura 7 – Ciclo de Planeamiento de España**



Fuente: Presentación “Ciclo de Planeamiento de la Defensa” del Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos (2018).

## II.6. El planeamiento estratégico de la Defensa en Argentina

Es preciso señalar que en el primer antecedente normativo, la Ley de Defensa Nacional N° 13.234, ya se establecía que el planeamiento estaría a cargo de la conducción civil, teniendo en cuenta que era responsabilidad del CODENA la preparación y ejecución de los planes y programas destinados a la organización de la Nación en tiempo de guerra y que debían ser adoptadas desde tiempo de paz. El CODENA era un organismo colegiado, incluía ministerios nacionales militares y civiles en materia de política internacional, coordinación militar, industria, comercio, materias primas, recursos humanos, finanzas, transporte, sanidad, previsión social, moral, propaganda y asuntos legales. No obstante, la acción de asesoría del CODENA y coordinación con otros organismos del Estado era llevada adelante por la Secretaría de ese consejo, cuyas divisiones estaban a cargo de personal militar.

En otro plano, el Presidente de la Nación podía crear organismos asesores que colaboraran con el CODENA en la preparación, organización y dirección de los planes que pasaban a integrar un Plan General de la Defensa Nacional. Lo reservado al aspecto político-militar y referido a la preparación y conducción de la guerra era competencia directa del Presidente de la Nación, con asistencia de su Gabinete de Seguridad Exterior (o Gabinete de Guerra) que incluía a los secretarios de Estado de Relaciones Exteriores, Guerra, Marina, Aeronáutica y al EMCoor.

Posteriormente, la Ley N° 16.970 instituía al Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, el que integraba el Sistema Nacional de Planeamiento, mediante el cual se compatibilizan las exigencias de desarrollo con las de seguridad nacionales. En este esquema, era el Presidente de la Nación quien debía establecer los objetivos políticos que constituían los elementos básicos e iniciadores del planeamiento y el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) debía encargarse del planeamiento de largo plazo de la política y estrategia nacionales que afectaran a la seguridad. En este caso, la conducción civil del proceso era débil, dado que el CONASE estaba encabezado por el Presidente de la Nación e integrado por los Ministros del PEN, los Comandantes en Jefe de las FF. AA. como miembros permanentes, el Jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente y por los Secretarios de Estado como miembros no permanentes. Además, dependía del Presidente el Comité Militar (CM), integrado por el Ministro de Defensa y la Junta de Comandantes en Jefe, responsable de planear la estrategia militar y la conducción estratégica de las operaciones militares. Adicionalmente, las FF. AA. también integraban al CONASE, al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), asumiendo estas un involucramiento en el planeamiento de otros los factores que no eran específicamente el área militar.

En 1988, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció las bases sobre las que se adoptó el diseño del planeamiento estratégico y, por ende, del CPDN posteriormente<sup>45</sup>. En primera instancia, el texto legal puso como la concreción misma de la Defensa Nacional, en un mismo nivel, a los planes y a las acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que las agresiones de origen externo generen. De tal manera, el

---

<sup>45</sup> Una ley orgánica de las FF. AA. que como disposición transitoria se encargó al CODENA contemplando las disposiciones de la ley relativas al planeamiento, y accionar conjunto no tuvo posterior presentación.

SDN que instituye, tiene por finalidad determinar las hipótesis de conflicto, formular los planes que posibiliten la preparación para la guerra y elaborar los planes para la conducción de la Defensa Nacional, en sus niveles estratégico y operacional. Para tal fin, el Presidente de la Nación tiene como atribución convocar al CODENA, para que lo asesore en la determinación de los lineamientos básicos de la política de Defensa Nacional, especialmente a través de la precisión de situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia del país y de la proposición de las medidas necesarias para su resolución.

Por su parte, el texto define que el EMC debe entender en la elaboración del planeamiento militar conjunto y controlar el planeamiento operacional. Asimismo, es el EMC el organismo encargado de realizar el planeamiento estratégico militar de acuerdo a orientaciones dadas por el Presidente de la Nación, a través del Ministro de Defensa. Por su parte, dado que la composición, dimensión y despliegue de las FF. AA. derivarán del planeamiento militar conjunto, estas deben asesorar al EMC en su elaboración.

Lo relevante del caso es que la actual Ley de Defensa Nacional derogó al anterior sistema de planeamiento y transformó la estructura institucional que en adelante debía llevarlo a cabo, bajo una dinámica iniciada en el más alto nivel político, que orienta y supervisa su desarrollo, y reservando para el EMC y las FF. AA. el planeamiento militar. La norma hacía eco de una crítica velada que el Informe Rattenbach detalla, según Alfredo Forti, “que la acción militar de un país soberano nunca puede depender de los mandos militares, sino de una instancia superior (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018)”.

Luego de algunos ejercicios de planeamiento conducidos por el MINDEF<sup>46</sup>, el Congreso volvió a dictar los lineamientos para la organización y gobierno de la fuerza

---

<sup>46</sup> Un primer intento de planeamiento había sido conducido ya por el Ministerio de Defensa derivó en la Directiva de Estrategia Militar de 1985 (DEMIL 1985). A pesar de contar con la firma presidencial, no llegó a implementarse debido a las disputas entre las FF. AA. Posteriormente, fue actualizada en 1989 (DEMIL 1989) y revisada entre 1991 y 1993, sin que fuera el resultado de un proceso de planeamiento (Eissa, 2015). Bajo el nuevo esquema aportado por Ley N° 23.554, se impartió la Directiva para la realización del Planeamiento Militar Conjunto por parte del MINDEF al EMC por el Decreto N° 1.116/1996. Con el objeto de expresar que es menester político de la conducción superior del Estado marcar las pautas estratégicas en el nivel nacional para establecer las situaciones donde las FF. AA. deberán cumplir sus misiones, dicho proceso de planeamiento culminó con la firma, por parte del Ministro de Defensa de la DEMIL 1999, la que tampoco fue implementada en virtud de los recortes

militar mediante la Ley de Restructuración de las FF. AA., N° 24.948 del año 1998<sup>47</sup>. El texto reafirmó que la reestructuración y modernización de las FF. AA. debían sustentar el planeamiento y el apoyo a la conducción en los niveles de estrategia militar. De tal manera, le confirió al EMC la asistencia y el asesoramiento del MINDEF en lo relativo al equipamiento militar y cantidad de efectivos en cada una de las situaciones de revista en función de la Política Nacional de Defensa. Asimismo, creó un Programa Presupuestario específico al EMC para realizar el planeamiento militar conjunto (Programa 16) y le asignó el deber al MINDEF de proponer un dimensionamiento y de elaborar un sistema de planificación, programación y preparación del Presupuesto de cada fuerza de acuerdo con el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P).

## **II.7. Aspectos institucionales clave al iniciarse el CPDN**

La primera Ley de Defensa Nacional, N° 13.234, postulaba la integralidad de la Defensa Nacional, comprendiendo a todos los organismos del Estado en la preparación del empleo de los recursos humanos y materiales de la Nación para la movilización de guerra. Surge entonces el primer entramado institucional destinado a ello que fuera definido normativamente, en el que sobresalen desde entonces el Presidente como Comandante en Jefe de las FF. AA., un CODENA que debía determinar la preparación para la guerra de cada rama de gobierno en tiempo de paz y un MINDEF que tenía a su cargo la preparación de la Defensa Nacional en sus aspectos de conjunto, para lo que se le adscribió un EMCoor como fuente de asesoramiento y coordinación militar.

La derogación de la ley de 1966 y lo conjunto expresado en el texto de la Ley N° 23.554 constituyeron una cristalización de la política direccionada a alcanzar la subordinación civil de las organizaciones militares, aplacando el poder de cada una de las fuerzas con un nuevo entramado institucional, con legitimidad democrática, que sustentaría el

---

presupuestarios posteriores (Eissa, 2015). Una última iniciativa de planeamiento estratégico bajo la actual Ley de Defensa ocurrió con la elaboración de la Directiva Estratégica Nacional (DENAC 2001). Como sus antecesoras, a pesar de haber sido firmada por el Ministro de Defensa, terminó por no ser implementada a causa de la crisis política, económica y social argentina que eclosionó en diciembre de 2001.

<sup>47</sup> Vale aclarar que esta ley nunca tuvo una reglamentación.

cambio de concepción del lugar reservado para los militares. En este entramado, el MINDEF y el EMC se insertarían en la esfera militar, pero se constituirían en los canales directos por donde se expresarán las orientaciones presidenciales.

La Ley N° 23.554 instaure además una nueva estructura de gestión institucional, la que se incluye en el denominado SDN y que vuelve a contar con un CONDENA como órgano interinstitucional e interdisciplinario de asesoría al PEN. Además, la ley fortalece la autoridad del Presidente de la Nación, asignándole la conducción del nivel estratégico nacional y suprimiendo las funciones de Comandante en Jefe en cada una de las tres FF. AA., siendo desde entonces una facultad exclusiva propia la conducción operativa del instrumento militar o, por su delegación, del Ministro de Defensa. El Ministro de Defensa, el Jefe del EMC y los Jefes de los EMG de las FF. AA. actuarían como asesores del Presidente de la Nación para las funciones de conducción que le competen, cambiando la cadena de comando de la Ley N° 16.970<sup>48</sup>.

Asimismo, el Ministro de Defensa, que anteriormente cumplía un rol de apoyo administrativo a las FF. AA., obtiene por delegación la autoridad sobre el Jefe del EMC y los Jefes de los EMG de las FF. AA. y, además, la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa que no se reserve el Presidente de la Nación.

Adicionalmente, el retorno a la democracia permitió que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, cada uno desde su función, produjeran un cuerpo legal al amparo de un fuerte consenso político y social sobre el concepto de Defensa Nacional, su relación y diferencia con la Seguridad Interior, el papel de las FF. AA. como Instrumento Militar de la Nación y el esquema administrativo y funcional del SDN. De tal manera, se buscó dejar atrás una visión securitista de la Defensa planteada por la Ley N° 16.970, la que asociaba agresiones militares externas y conflictos resultantes del enfrentamiento contra grupos políticos internos (Rosa Alves, 2010: 28).

---

<sup>48</sup> Al respecto, es interesante destacar que en ningún momento la Ley N° 23.554 hace mención sobre quién carga con la responsabilidad de elaborar una Política Nacional de Defensa, algo que sí se hace en su reglamentación en el año 2006. La única mención relativa a ese aspecto se realiza en el artículo 7° de la ley: “El funcionamiento ordenado del Sistema de Defensa Nacional estará orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización”.



Los Decretos N° 727/06, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, y N° 1.691/06, Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF. AA., sobresalen entre las definiciones normativas que se introdujeron para completar el andamiaje legal de la Defensa Nacional. Siendo ambas iniciativas del PEN, reflejaron a una paulatina pérdida de protagonismo del HCN en lo referido a la producción legal y al control que se le atribuyó por mandato constitucional y por diversas leyes.

En el desarrollo de toda la normativa argentina sobre Defensa Nacional se instalan los antecedentes del EMC. A partir de las políticas de modernización del sector Defensa que lo sitúan como la organización militar preeminente, el EMC supone una delimitación de los roles y las funciones de las fuerzas en un espacio común. Adicionalmente, problematiza la profesionalidad militar específica (tres burocracias disímiles, con sus propios clivajes, tradiciones culturales y doctrinas), se interrelaciona con un marco burocrático e institucional del gobierno político y con su legitimidad hacia la sociedad civil.

Además de las mencionadas reglamentaciones, el año 2006 significó un punto de inflexión sobre la reforma militar, tanto en lo correspondiente a la política pública materializada en nuevas normas, decretos y resoluciones, como en la puesta en práctica y perfeccionamiento de los mismos. En tal sentido, podría establecerse que, a partir de entonces, se ingresó a un período de modernización que hizo hincapié en la adaptación de las FF. AA. a las nuevas exigencias operacionales, doctrinarias y tecnológicas que el nuevo contexto mundial determinaba (Montenegro y Fernández, 2012: 17). Por consiguiente, el CPDN adquirió un valor de relevancia y centralidad en ese proceso.

En los capítulos próximos, nos detendremos en profundidad en nuestro caso de estudio, el ciclo de planeamiento estratégico que acompañó la reforma organizacional de la Defensa en Argentina, desde el punto de vista de su diseño y el de su implementación.

### **CAPÍTULO III: LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (2005-2010) Y EL DISEÑO DEL CPDN**

En este capítulo se aborda el momento del diseño del CPDN. Su contexto es la agenda del Frente para la Victoria en relación con las políticas públicas para el área de la Defensa Nacional. En este sentido, se presentan las evidencias disponibles sobre esta agenda y sobre los actores que debían gestionar el CPDN, así como el diseño conferido al ciclo a partir del andamiaje normativo e institucional preexistente.

#### **III.1. La agenda de Defensa Nacional del gobierno argentino durante el Ministerio de Defensa de Nilda Garré (2005-2010)**

De la agenda explícita del gobierno del Frente para la Victoria<sup>49</sup> y en relación con el área Defensa Nacional<sup>50</sup>, pueden extraerse varios ejes que han hecho a las políticas públicas implementadas en ese aspecto.

Desde la asunción presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)<sup>51</sup> y como eje transversal a todo el período de gestión, se estableció como pauta de gobierno la necesidad de instaurar un proceso de “recuperación nacional”, vinculado al período de crisis anterior, propiciando un funcionamiento pleno del Estado de derecho y la vigencia de una democracia efectiva. Ello implicó la implementación de una estrategia de gobierno<sup>52</sup> orientada a imponer la capacidad reguladora del Estado también en la institucionalidad de la Defensa.

---

<sup>49</sup> El Frente para la Victoria (FPV), fue la coalición política que gobernó en Argentina entre 2003 y 2015 al sostener las candidaturas presidenciales de Néstor Kirchner (2003) y luego de Cristina Fernández de Kirchner (2007 y 2011). Formaba parte mayoritaria de la coalición el Partido Justicialista, pero se integraba también con otras fuerzas políticas, tales como el Frente Grande, el Partido Intransigente, representantes del radicalismo y del socialismo, entre otras.

<sup>50</sup> Se han priorizado aquí los discursos vinculados a las asunciones de cargo y las aperturas de sesiones en asamblea legislativa, los que tienden a señalar con nitidez los lineamientos programáticos de gobierno. Asimismo, en el mismo sentido, se incorporaron a este conjunto los referidos a las cenas de camaradería de las FF. AA. y a las ceremonias de egresos de oficiales de las FF. AA., dado que son eventos tradicionales que anualmente reúnen a las Planas Mayores de las FF. AA. con su Comandante en Jefe. También se incorporan los de los Ministros de Defensa del período relevado, Nilda Garré y Arturo Puricelli, y las comunicaciones escritas de difusión institucional.

<sup>51</sup> Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.

<sup>52</sup> Se entiende por estrategia de gobierno al proceso conjunto de elaboración de políticas en el marco de plataformas compartidas acerca de cuestiones de carácter macro, tales como el desarrollo económico y social del país (Repetto, 2010: 65).

Por lo tanto, el proyecto de ese gobierno implicaba que, por imperio de la Constitución, se debía diseñar y planificar la concepción, las alianzas estratégicas y la ejecución de una política de Defensa para la consolidación del SDN<sup>53</sup>. La alusión a la construcción democrática de la política de Defensa Nacional se concebía como pauta de transformación de las Fuerzas Armadas<sup>54</sup>, en una clara alusión al compromiso gubernamental con la defensa de los Derechos Humanos y la política de Memoria, Verdad y Justicia<sup>55</sup> aplicada transversalmente a la gestión del Estado Nacional.

Una de las primeras acciones al respecto fue la aprobación, por el Decreto N° 545/03<sup>56</sup>, del proyecto denominado "La Defensa Nacional en la Agenda Democrática" (MINDEF, 2003), dirigido a actualizar diagnósticos y generar consensos sobre temas de Defensa Nacional entre políticos de diverso signo partidario, profesionales, académicos, funcionarios de distintas agencias gubernamentales, miembros de las FF. AA. y especialistas de organizaciones no gubernamentales. Ello se dio en el marco de la elaboración de un Plan Estratégico de Defensa Nacional, para arribar a acuerdos sobre la política de Estado de Defensa Nacional que gozara de legitimidad intersectorial civil y militar.

Particularmente, sobre el régimen legal vigente, se expresó que debía completarse con: a) las reglamentaciones de la Ley de Defensa Nacional, con las leyes complementarias establecidas en sus artículos 45 y 46<sup>57</sup> y las provisiones de la Ley de Reestructuración

---

<sup>53</sup> Discurso de la Cena de Camaradería de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 24 de mayo de 2008.

<sup>54</sup> Discurso de Apertura del período de Sesiones Ordinarias del Presidente Néstor Kirchner, 2006.

<sup>55</sup> La política de memoria, verdad y justicia se refiere a las acciones vinculadas a las consecuencias de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura cívico militar (1976-1983). En tal sentido, se llevan adelante juicios en todo el territorio nacional como uno de sus componentes fundamentales, junto a otras tales como la reconstrucción de la verdad, la promoción de la memoria, la búsqueda de los niños apropiados y las políticas de reparación a las víctimas.

<sup>56</sup> Decreto N° 545, Boletín Oficial, República Argentina, 7 de agosto de 2003.

<sup>57</sup> Art. 45. – Sin perjuicios de las funciones establecidas precedentemente, el Consejo de Defensa Nacional, tendrá como función transitoria que deberá cumplimentar en un lapso no mayor de 365 días, la elaboración de anteproyectos de leyes que serán elevados a la consideración del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 46. – Los anteproyectos legislativos aludidos en el artículo precedente serán como mínimo los siguientes: a) Leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas que contemplen las disposiciones de la presente Ley relativas al planeamiento, logística, educación militar y accionar conjunto de las Fuerzas, su reestructuración y modernización; b) Ley orgánica de producción para la Defensa; c) Ley de organización territorial y movilización para la Defensa, que incluye las disposiciones relativas al Servicio Militar y Civil;

de las FF. AA.; b) la conformación del CODENA para propiciar el Planeamiento Nacional de la Defensa, y; c) la generación y puesta en marcha de los mecanismos para hacer más efectivo el proceso de Planeamiento Estratégico Nacional. Además, se concluyó que el MINDEF no debía seguir funcionando como un órgano intermediario entre el PEN y las FF. AA., sino que sus funciones de dirección deberían hacerle cumplir un papel central, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas de Defensa, y que debía fortalecerse institucionalmente a tales efectos.

El diagnóstico realizado sobre el sector de Defensa indicaba que sufría de una gran distorsión entre su organización, despliegue y presupuesto, causado por la ausencia de objetivos de nivel estratégico nacional claros y de inadecuación del MINDEF y las FF. AA. a las nuevas realidades<sup>58</sup>. Con esa definición realizada, los problemas que se identificaron para corregir eran varios, tales como: a) la falta de operatividad del cuerpo legal vigente; b) la permanencia de funciones estrictamente civiles bajo la órbita de competencia de las FF. AA.; c) la sostenida desinversión y la falta de reemplazo de medios materiales; d) la ineficiencia del sistema de administración de recursos para la Defensa; e) la carencia de una conducción racional conjunta; f) la existencia de un régimen de justicia militar que no respondía a las necesidades del servicio y que contradecía la Constitución Nacional y las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; g) la desarticulación entre las áreas de ciencia, tecnología y producción y las necesidades operativas de las Fuerzas; h) la falta de adecuación de los contenidos en los procesos de formación y educación a los nuevos desafíos y necesidades de la Defensa; i) la inexistencia de ámbitos de estudio para los civiles de los temas de la Defensa y las Fuerzas Armadas, y; j) la ausencia de una orientación de trabajo conjunto en las Fuerzas<sup>59</sup>. Este amplio diagnóstico fundamentó dar inicio a un proceso de modernización integral del SDN, cuya expresión como estrategia programática se vio reflejada en el “Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa”, divulgado como publicación propia del MINDEF (2009).

---

d) Leyes orgánicas para la Gendarmería Nacional y para la Prefectura Naval Argentina; e) Ley sobre el Sistema Nacional de Información e Inteligencia, que contemple el control parlamentario, y; f) Ley de secreto de estado.

<sup>58</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 9 de septiembre de 2010.

<sup>59</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 17 de junio de 2009.

En tal entendimiento, se puso en marcha una acción integral en el área de Defensa, destinada a reafirmar el ejercicio de la plena conducción política de sus asuntos y, a partir de ello, concretar la adecuación de sus diversas dimensiones, con el objeto de dotarlas de un diseño idóneo para que cumplan eficazmente su función<sup>60</sup>. En consecuencia, el área debía plasmar el consenso político-social en lo referido al gobierno civil de la Defensa y, especialmente, a la diferenciación conceptual entre Seguridad Interior y Defensa Nacional, siendo este último el ámbito de especialización de las FF. AA. En suma, la administración ministerial de Garré debía hacerse cargo del diseño y la implementación de una política de Defensa y, en simultáneo, de diagramar y conformar un Ministerio idóneo para asumir sus responsabilidades<sup>61</sup>.

Los años posteriores serían, entonces, dedicados al diseño de la arquitectura institucional y normativa para poner al poder civil al frente de las FF. AA., organizándolas de manera democrática y constitucional. Para afirmar el gobierno civil, se contempló necesario desandar los procesos que, en el marco de la Reforma del Estado de la década de 1990, redujeron la estructura y los recursos técnicos e industriales del MINDEF<sup>62</sup> y le asignaron un papel de apéndice burocrático para convalidar los cursos de acción promovidos por las propias FF. AA.<sup>63</sup>. Como recuerda Alfredo Forti sobre sus comienzos en el MINDEF:

Se trataba de un momento muy clave, muy crucial que era arremangarse para empezar el desafío de implementar y aplicar lo establecido en la nueva Ley que, hasta ese momento, después de no sé cuántos años, no se había aplicado; existía, pero no se aplicaba. No hasta la reglamentación que la hizo Néstor Kirchner (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

Otro aspecto clave de la agenda de gobierno era la concepción integrada del SDN, no ya como compartimento estanco de las FF. AA. Por tal motivo, se persiguió lograr una gestión centralizada para darle mayor eficiencia y eficacia al Sistema de Defensa, plasmando una integración de las FF. AA. pero respetando sus distintas especificidades<sup>64</sup>. Esto implicó, por un lado, repensar y construir estos nuevos

---

<sup>60</sup> Discurso de la Cena de Camaradería del Presidente Néstor Kirchner, 5 de julio de 2007.

<sup>61</sup> Montenegro, G. (2006). Defensa: una política de consenso nacional; en *La Nación*, 5 de julio.

<sup>62</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 9 de septiembre de 2010.

<sup>63</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 4 de diciembre de 2007.

<sup>64</sup> Discurso de la Cena de Camaradería de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 24 de mayo de 2008.

paradigmas en los cuales se deseaba potenciar al área de la Defensa y, por otro, establecer la definición de la participación de las FF. AA. en ese concepto<sup>65</sup>.

Así las cosas, al adoptarse una identidad suramericana como el eje ordenador de la inserción internacional, se asumiría una visión contributiva de la Defensa con la política exterior y de construcción de esquemas cooperativos, con la intención de finalizar las hipótesis de conflicto con los países vecinos<sup>66</sup>. Por lo tanto, se priorizaría la naturaleza esencialmente defensiva del SDN, que permitiera garantizar la defensa de la soberanía, la independencia política y la integración territorial del país, asegurando también el ejercicio de las actividades de vigilancia y control de los espacios territoriales, marítimos y aéreos, sin irradiar percepciones de amenaza hacia otros países.

Por otro lado, en el cumplimiento de su misión principal, las FF. AA. contribuirían al desarrollo nacional, impulsando la investigación científica y tecnológica para la producción de bienes y servicios demandados por la Defensa, en coordinación con otros organismos gubernamentales del sistema científico-tecnológico nacional y en beneficio del bienestar general de la población<sup>67</sup>. De tal manera, las FF. AA. se incorporarían dentro de un modelo de desarrollo productivo nacional, configurando un reaseguro de la defensa territorial y de los recursos naturales.

Es decir que la transformación del SDN no estaba concebida como un proceso aislado, sino que formaba parte de un proyecto nacional de desarrollo, que comprometía al Estado en su conjunto, con un núcleo conformado por sectores interrelacionados: Defensa, política exterior, desarrollo de la infraestructura, comunicaciones, energía y el área de la ciencia y la tecnología<sup>68</sup>.

En ese marco, uno de los elementos clave de la gestión ministerial sería la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, dado que serviría de base para avanzar con el resto de la estrategia de modernización del área. En este sentido, en contraposición a lo que se percibía como la manifestación de una clara ausencia de

---

<sup>65</sup> Discurso de la Ceremonia de Egreso de Oficiales de las FF. AA. de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 14 de diciembre de 2010.

<sup>66</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 6 de noviembre de 2010.

<sup>67</sup> Discurso de la Cena de Camaradería del Presidente Néstor Kirchner, 5 de julio de 2007.

<sup>68</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 16 de noviembre de 2010.

voluntad de los anteriores gobiernos<sup>69</sup>, la reglamentación de esa norma tendría la función de volver operativas cuestiones centrales del SDN, tales como la convocatoria al CODENA. De igual forma, fortalecería al MINDEF como órgano de conducción, planificación, implementación y supervisión efectiva de la política de Defensa, de administración y de conducción superior de las FF. AA. Al respecto, Alfredo Forti opina que dicha reglamentación se constituyó en el elemento central de la reforma:

Es la imposición -ya con una política muy firme, muy decidida, sin ningún titubeo- de dos o tres principios básicos debajo de los cuales se dio todo esto: número uno, el ejercicio pleno y ejecutivo de la conducción política de Defensa. Eso fue algo muy, para mí, clarísimo, muy consciente, muy de celosa defensa de su implementación y ejecución. En segundo lugar, asociado a ese principio de conducción política, (...) era la decisión política firme totalmente innegociable -diría yo- de aplicar el principio de eliminación de hipótesis de conflicto. El tercero es la conjuntes, porque la conjuntes te rompe el esquema previo que caracterizó siempre en la estructuración, relacionamiento, funcionamiento, jerarquías de las FF. AA. Es desarmar lo que está armado y plantear algo diferente para que hagamos un reordenamiento con niveles de eficacia y funcionalidad (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

Asimismo, la norma disponía las misiones y funciones de las FF. AA. con una definición precisa y una reafirmación del rol del EMC, como responsable de la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar Conjunto, de la doctrina y del adiestramiento conjunto, tendiente a la integración de medios y tareas de las fuerzas y a la mayor articulación del SDN. Por tal motivo, el EMC tendría la responsabilidad del control funcional de las FF. AA. en tiempos de paz, priorizando la plena integración, tanto en el nivel de la organización como en el de la actividad operativa<sup>70</sup>. Por su parte, cada fuerza solo debía alistar y preparar recursos humanos y medios materiales, lo que cobraba sentido dentro de un marco que excedía las especificidades propias de la actuación de cada una de ellas.

Otro aspecto de relevancia tiene que ver con la institucionalización del ejercicio de la autoridad civil en la conducción de la política de Defensa y de las FF. AA., factor que constituiría el basamento sobre el que se podría edificar la concepción de un diseño sistémico de fuerza a través de una administración de recursos eficiente, eficaz y

---

<sup>69</sup> Montenegro, G. (2006). Defensa: una política de consenso nacional; en *La Nación*, 5 de julio.

<sup>70</sup> Discurso de la Cena de Camaradería del Presidente Néstor Kirchner, 5 de julio de 2007.

transparente. Para ello, el CPDN sería el instrumento que debía sentar las bases para definir un nuevo paradigma de organización, con el MINDEF a la cabeza de la gestión del SDN y el EMC, como instancia integrada que consolidara el Planeamiento Estratégico Militar y otorgara la aptitud y aceptabilidad a las propuestas de las fuerzas, garantizando una correlación entre objetivos de capacidad y de inversión.

Por otro lado, la implementación del CPDN también tenía como función la de terminar con las lecturas endógenas de las tendencias mundiales que realizaba cada una de las FF. AA. por separado, a partir de las que delineaban su propio despliegue y equipamiento, que generaban tres estructuras militares compartimentadas de difícil articulación. Esta apreciación se refuerza con el testimonio de Antonio Torres:

El CPDN es algo único en la historia del país: es la primera vez en la historia que se realizó un trabajo cívico-militar, que generó una comunidad de más de 600 personas sobre el trabajo, que fue de carácter interministerial. (...) Anteriormente el Planeamiento Estratégico se realizaba solo en relación con escenarios e hipótesis de conflicto autoimpuestos por los militares (Antonio Torres, comunicación personal, 16 de agosto de 2018).

Además, como instrumento, el ciclo sería capaz de incorporar un enfoque sistémico al diseño orgánico-funcional del Instrumento Militar y conllevaría a superar concepciones estratégicas entendidas como anacrónicas<sup>71</sup>. Por tales motivos, se lo ubicaría como un importante indicador para medir el estado de realización del modelo de modernización diagramado<sup>72</sup>.

### **III.2. La institución y los actores**

Si entendemos a las políticas públicas como un proceso de acción frente a un hecho que se ha problematizado, es decir que ha alcanzado un nivel de reconocimiento dentro de la agenda pública, y que tienen por objetivo maximizar el bienestar de la población, puede argumentarse que el Estado constituye un actor central en el proceso de políticas públicas. En tal sentido, su contexto institucional (principalmente sus estructuras de

---

<sup>71</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 29 de abril de 2010.

<sup>72</sup> Discurso de la ministra Nilda Garré, 29 de abril de 2010.



administración pública) determina o condiciona las acciones de los actores políticos, selecciona las cuestiones que se convierten en parte de la agenda política y determina las formas de acción colectiva.

En ese esquema teórico, la presencia del alcance territorial (la penetración justificada dentro del territorio que un Estado reclama gobernar, regular y controlar), la autonomía de actores no estatales (la implementación de políticas estatales con independencia de los intereses de otros actores sociales) y las instituciones burocratizadas/profesionalizadas (la aptitud de la burocracia estatal, como cuerpo profesional y especializado de funcionarios, para implementar políticas, extraer recursos de la sociedad y brindar bienes públicos, incluyendo el estado de derecho), testimonian la fortaleza de un Estado y de sus capacidades para llevar adelante sus funciones (Giraudy, 2012).

En el caso del alcance territorial, se debe tener presente que a través de esta dimensión se está haciendo mención a un atributo intrínseco del Estado, su lugar central y unificación territorial (Mann, 2006: 19). Esta omnipresencia estatal sobre un área delimitada es traducida por la literatura seleccionada como el ejercicio de actividades tales como la Defensa. También esa integridad presencial debe verse reflejada en una integridad de la acción, es decir una coherencia de la actividad de los organismos estatales y la existencia de relaciones de coordinación entre éstos a través de la persecución de una meta en común, o como puede denominarse, racionalidad estratégica (Castellani y Llanpart, 2012). Este último aspecto se encuentra íntimamente relacionado con la dimensión de las instituciones burocratizadas y a la permanencia de cuadros burocráticos que puedan definir los objetivos estatales y la de esos objetivos en el tiempo. En esos términos, características tales como profesionalización, cohesión interna y falta de búsqueda de intereses personales, dan capacidad al cuerpo de funcionarios estatales para definir con autonomía los objetivos oficiales (Castellani y Llanpart, 2012: 159).

Por otro lado, parecería relevante no solo el grado de autonomía de la burocracia para definir los objetivos frente a otros actores, sino la calidad de la definición de los mismos. De tal forma, propiciar el juego de acuerdos intertemporales sobre políticas públicas (Scartascini y otros, 2011) promocionaría el sostenimiento en el tiempo,

otorgándoles estabilidad, coherencia y coadyuvaría a su orientación al interés público a la vez que evitaría la prevalencia de actores dominantes en su definición. Además, surge del análisis que el nivel de la burocracia autónoma difiere con un nivel político más alto de decisión, que es el que comúnmente establece los lineamientos de las políticas públicas y a la vez el más propenso a tener limitaciones por parte de su electorado, sus apoyos financieros o políticos. En consecuencia, la autonomía frente a actores no estatales termina siendo una dimensión más influida por las transformaciones y cambios en la dirigencia política que en el cuerpo de funcionarios administrativos profesionales.

Lo que puede advertirse en el caso del CPDN, es la aplicación de un principio centrado en “coaliciones promotoras” (Sabatier, 2010: 12) ligadas al partido de gobierno, en este caso el Frente para la Victoria, con una importante capacidad de influir directamente en la formulación y posterior implementación de políticas públicas, ya sea por una identificación en torno a creencias compartidas o por una aglutinación en torno al interés sectorial sobre una decisión y su resultado esperado.

Merece destacarse que el área de Defensa es una organización muy compleja: dentro del área cohabitan más de 75.000 agentes -un 27 % del personal de la Administración Pública Nacional (López y Zeller, 2014: 16)-, más de 1.900 inmuebles y elementos organizacionales que se localizan en 101 distritos municipales del país, se administran millones de ítems de inventario de bienes muebles y vehículos. Además, el MINDEF no estaba adecuadamente interconectado a los sistemas de información y gestión de las FF. AA.: cuando necesitaba información, esta era llevada al Ministerio en forma física, en la mayoría de los casos, y sujeta a una relación de confianza interpersonal entre subordinado y autoridad. En general los sistemas de gestión eran primitivos, manuales o inexistentes (Runza, 2004: 24), agravado por el hecho de que cada fuerza tenía procedimientos y sistemas diferentes, razón por la cual la conducción y el control civil de la cartera se hacía dificultosa, por no decir, prácticamente imposible.

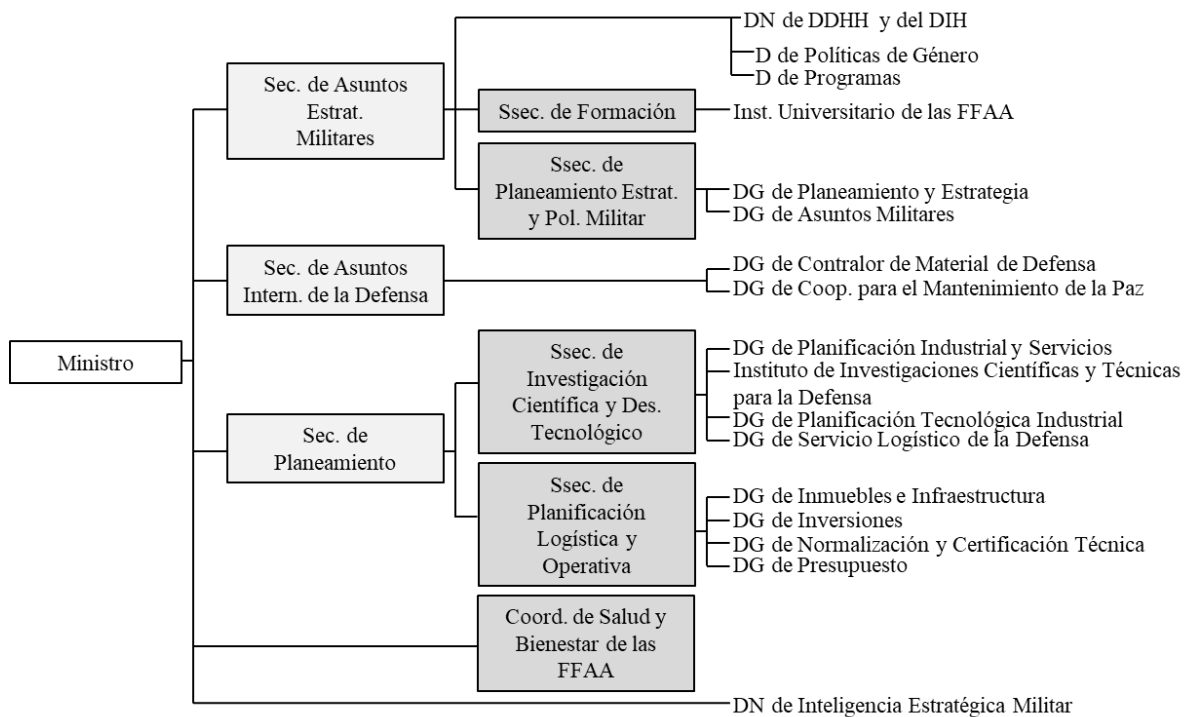
En consecuencia, como en otras partes del mundo, el área de Defensa resulta difícil de controlar y auditar, aunque su alto impacto fiscal para los contribuyentes e importancia estratégica para el Estado, requiere que las Carteras involucradas realicen actividades de planificación, gestión y control (Runza, 2004: 6), para lo cual sus estructuras orgánicas deben adecuarse.

**Figura N° 8 – Evolución de las instancias técnico-políticas del MINDEF (2005-2010)**

Orgánica técnico-política en 2005



Orgánica técnico-política en 2010



Fuente: Libro Blanco de la Defensa (2015).

En torno a esta última cuestión, resulta clave el papel de una burocracia técnica capaz de brindar un diagnóstico certero de la política pública a instrumentar, con la facultad de aportar la información precisa a los decisores políticos y morigerar enfoques ligados a la intuición (ceranos al “modelo de papelera” -Cohen et al., 1972-). Como corolario de ello, la existencia de una burocracia profesional dentro de la administración estatal reduciría el riesgo de realizar un diagnóstico desacertado que derive en una actuación

imprevisible de la política pública, propensa a errores y, por ende, costosa en consecuencias indeseables y en recursos malgastados.

Dicho esto, desde el inicio de gobierno democrático (1983) hasta el final del período analizado (2012), se contabilizan un total de 18 Ministros de Defensa. Asimismo, debe señalarse que el MINDEF fue un espacio históricamente reservado a varones, en su mayoría abogados sin experiencia ni formación específica en el área. Como afirma Canelo (2012: 329), la inserción previa en la problemática de la Defensa no parece haber sido prioritaria frente a la valoración de atributos “políticos” o “técnicos” de los funcionarios que ocuparon el máximo cargo en esa Cartera de Estado.

Adicionalmente, al iniciarse la gestión de la ministra Garré, dentro del MINDEF se encontraban militares en actividad o en situación de retiro prestando servicio en funciones estrictamente del orden civil, lo que suplía la carencia de cuadros técnicos civiles, pero implicaba la cooptación de espacios y funciones ministeriales con personal de las FF. AA. Por tal motivo, durante el primer CPDN, el MINDEF tuvo que incorporar asesores y funcionarios para llevar adelante las tareas administrativas como las de carácter técnico.

Por el lado del MINDEF y el EMC, durante el período de recorte de este estudio, su planta de personal civil aumentó de 710 a 1.014 (un aumento del 42 %), mientras que las FF. AA. se contrajeron en 4.198 cargos, con una importante disminución en el año 2012. Dentro del ámbito burocrático y también del nivel político de decisión, la implementación de la agenda anteriormente detallada requirió la acción de un conjunto de actores<sup>73</sup>, algunos preexistentes y otros que surgieron como resultado de la implementación de esta particular política pública. Los involucrados en este proceso desplegaron capacidades organizacionales (coordinación administrativa para implementar el CPDN como política pública), de representación y gobierno (ejercicio de la autoridad y liderazgo legítimo a quienes conforman su base de sustentación) y de actuar ideológicamente (producción de un sentido, identidad o valores para el accionar) para llevarlo adelante. En el caso particular de los que estaban a cargo de diseñar y

---

<sup>73</sup> Sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o parte de ella y con capacidad de definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción para alcanzarlos y autonomía para implementarlos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 18)

supervisar el CPDN, puede argumentarse que se trató de un proceso que fue poco organizado o estructurado que “(...) se dio más por asociaciones y por afinidades de orden personal por el cual, se fueron identificando a individuos de las FF. AA. para irlos incorporando (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018)”.

Merece destacarse que, al elaborarse un mapa de los actores estatales institucionales involucrados en la realización y supervisión del proceso, incluidos los miembros de la “mesa chica”, se observa un bajo nivel de estabilidad en los cargos del más alto nivel de decisión, pudiendo ser ilustrado de la siguiente manera para su mejor comprensión:

**Figura 9 – Trayectoria de funcionarios durante el período 2007-2012**

CARGO / AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presidente	Néstor Kirchner	Cristina Fernández				Cristina Fernández
Min. de Defensa	Nilda Garré				Arturo Puricelli	
Jefe del EMC	Jorge Chevalier					
Jefe del Ejército	Roberto Bendini	Luis Pozzi				
Jefe de la Armada	Jorge Godoy				Carlos Paz	
Jefe de la F. Aérea	Normando Costantino					
Comandante Operacional	Daniel Camponovo			Gustavo Lux	Jorge Tellado	Claudio Trisano
Sec. de As. Militares	Alfredo Forti	Germán Montenegro	Gustavo Sibilla	Alfredo Forti	Oscar Cuattromo	
Sec. de Planeamiento	Oscar Cuattromo				Jorge M. Vega	
Sec. de As. Internac.	José Vázquez	Alfredo Forti				
Subjefe del EMC	Roberto Marín				Gabriel Urchipia	
SS Planto. L & O	Gustavo Sibilla			Jorge M. Vega		
Jefe V	Gustavo Trama	Antonio Torres			Gabriel Urchipia	Gustavo Romero
SS Planto. Estrat.	José Sersale		Juan L. Chorne		Martín Plaza	
DG Planto. Estrat.					Luciano Anzelini	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La presente figura ha sido elaborada con fines esquemáticos, simplificándose las fechas correspondientes a las designaciones de los funcionarios en una frecuencia mínima común anual.

En este sentido, la coalición de actores con intereses y sistemas de creencias convergentes que habían definido claramente los lineamientos de la política de Defensa, la misión de las FF. AA. y los criterios que debían tenerse en cuenta para el diseño del Instrumento Militar, fue afectada durante el primer CPDN por la inestabilidad narrada anteriormente, viéndose impactada por ello la implementación del ciclo.

La burocracia que compuso esos nuevos organismos del MINDEF resultaban ser jóvenes frente al perfil del problema específicamente planteado por la agenda y a los lineamientos de la institución creada para solucionarlo. Por lo tanto, los nuevos entes creados, que requerían una fuerte carga técnica, en general adolecían de esa capacidad. Adicionalmente, debe tenerse presente que en el escenario burocrático del MINDEF conviven los actores políticos del Ministerio, su burocracia y la burocracia militar de las FF. AA. Esta última posee una ventaja con respecto a la burocracia civil del Ministerio en cuanto a sus conocimientos técnicos (principalmente en relación con el proceso y el ejercicio del planeamiento estratégico) y en cantidad de recursos humanos. Asimismo, merece destacarse que las organizaciones militares están pensadas para seguir actuando a pesar de las rotaciones o reorganizaciones del personal, principalmente debido a la homogeneidad en que se encuentran subdivididas, tanto en cantidad de personal como en funciones que cumple cada subunidad (Jimenez, 2006: párr. 2). Además, cabe añadir que el ámbito militar se encuentra regido por un férreo principio de jerarquía y con autoridad de mando centralizada y legitimada en el orden institucional establecido que delimita funciones y responsabilidades adscriptas a un rol específico (Martins, 2010: 141).

En palabras de Forti:

Había dos clases -estoy esquematizándote mucho- de militares con los cuales trabajábamos. (...) entre aquellos que transmitían mayor afinidad y disponibilidad y disposición para trabajar y cambiar, eran los más jóvenes, eran los que estaban en instituciones de ascenso y expectativa, de ascenso y destinos; mientras que aquellos que ocupaban los puestos más altos, de mayor responsabilidad, yo ni si quiera te diría que por ideología -¿no es cierto?-,

se sentían mucho más obligados a mostrar los desafíos, los problemas, lo difícil que iba a ser la situación, porque tenían sobre su espalda la tremenda presión de todos los que estaban debajo y detrás de ellos en cada una de las fuerzas. Y aquí es donde viene lo que yo denominaría: «lo heredado de la cultura militar», de tantos años, que no se puede eliminar por un decreto, ni una reglamentación, ni una ley, porque ya hace no solo a la propia cultura, sino a su modalidad de funcionamiento institucional de las tres fuerzas (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

Para el CPDN, el compromiso de resolver la cuestión problematizada y la asignación de los recursos necesarios (Oszlak, 1984) no se hicieron manifiestos con la creación de una nueva agencia, sino que bastó con reafirmar las responsabilidades que le habían sido conferidas por ley a la institucionalidad del SDN, pero que en los hechos no se había ejercido hasta entonces<sup>74</sup>. Por tales motivos, en particular, merece subrayarse la ponderación del rol del EMC en todo el proceso: la elección de este órgano para llevar a cabo esta tarea no sólo obedeció al contexto interno, sino que en el nivel internacional existía una marcada tendencia hacia la centralización del planeamiento estratégico en instancias orgánicas superiores a las FF. AA.

Lo anterior responde básicamente a tres motivos principales. Primero, debido a la implementación del criterio de accionar conjunto y de la consecuente necesidad de aumentar la interoperabilidad entre las FF. AA. Segundo, por el incremento de los compromisos internacionales y de las operaciones combinadas, teniendo que estandarizar los medios materiales con las FF. AA. de los distintos Estados (por ejemplo, con la República de Chile en la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”). Tercero, en virtud de que la concentración de las funciones logísticas propicia el beneficio económico derivado de sinergias y economías de escala, dada la posibilidad de ejecutar compras consolidadas de insumos comunes (MINDEF, 2008: 65).

En este esquema donde el EMC obligaba a todas las FF. AA. a tener que sentarse en una misma mesa y no ir a pelear una por una presionando al mismo Ministro, se contaba con Chevalier como una figura que además de ser Jefe, era el oficial de mayor rango y el

---

<sup>74</sup> Entre otros, un claro ejemplo de la carencia de coordinación en el área fue el caso del Plan 2025 del Ejército Argentino, presentado al inicio de la administración Garré, que consistía en un plan propio de reorganización con un horizonte temporal en 2025. Información de prensa del MINDEF N° 179/06, 20 de septiembre de 2006.

más antiguo de todos. Esto también servía para dar por tierra a la discusión respecto de la proporcionalidad en la participación de cada una de las FF. AA. en el planeamiento militar y, consecuentemente, en la asignación de misiones y operaciones militares de cada una de estas. Como destaca Forti:

Por un lado, Chevalier es elegido por su veteranía y su respeto a nivel general dentro de las tres fuerzas, pero nadie más que él es consciente -mira que tuve muchas largas conversaciones con gente del tema-, pero él se sentía a cargo de un nuevo esquema que era el Estado Mayor Conjunto. Supuestamente, se le asignaba un poder de coordinación por sobre las fuerzas, en una tarea a la cual él mismo no se sentía con los elementos de poder suficientes como para exponer esa nueva política. (...) Es decir, un militar Jefe del Estado Mayor del Ejército, de la Armada, sentía que tenía que subordinarse casi como un burócrata sin poder de fuego ante el Jefe del Estado Mayor Conjunto, que no era otra cosa que percibido por las fuerzas como una bisagra entre las reales fuerzas militares y el Ministerio. (...) En todo momento, si la autoridad de Chevallier falló o fue cuestionada, Nilda siempre estuvo ahí para defenderlo y apoyarlo, siempre (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

### **III.3. Las consideraciones metodológicas que influyeron en el diseño del CPDN**

A grandes rasgos, los métodos de planificación utilizados globalmente en el área de la Defensa Nacional se encuentran basados en la demanda de lo que pudieran involucrar eventuales amenazas, capacidades deseadas, potenciales conflictos o las combinaciones de todas las variables anteriores, lo que se traslada luego a la definición de estrategias y capacidades al respecto (Mazzar et al., 2019: 10). En tal sentido, este tipo de metodología se implementa de arriba hacia abajo (*top-down*), dado que sus procesos inherentes se inician con una demanda estratégica definida por el más alto nivel de decisión sobre los objetivos que quieren ser alcanzados, se establecen necesidades futuras y se determina la brecha existente para satisfacerlas. De tal manera, estas metodologías permiten establecer un proceso de planificación coherente desde sus inicios, aunque también pueden acarrear omisiones en relación con las restricciones que imponen el presupuesto, la tecnología disponible u otras alternativas estratégicas. Estos enfoques, que se encuentran orientados hacia la demanda, pueden agruparse en aquellos en basados en potenciales amenazas (escenarios) o en capacidades (Mazzar et al., 2019: 16).



En este sentido, el planeamiento por capacidades se trata de una metodología concebida para el diseño y la orientación del empleo de fuerzas en condiciones de marcada incertidumbre, basándose en una relación de las vulnerabilidades versus las capacidades disponibles (Puig, 2015: 5). Con ello, se pretende determinar todo aquello que las FF. AA. deberían ser capaces de realizar, en el presente y en el futuro, inclinándose por la previsibilidad de un plan que atienda no sólo las tendencias, sino también las posibles conmociones. No obstante, si la demanda de capacidades no se encuentra directamente vinculada a una amenaza o conflicto futuro, se vuelve fácil apuntar a predilecciones institucionales (Mazarr et al., 2019: 16) y puede generar problemas de apoyo político para la toma de decisión. Gustavo Trama aprecia que una de las dificultades que tiene, es que hay un exceso en el énfasis de los desafíos actuales y determina las combinaciones deseadas, pero no el nivel de fuerza: “¿Cuánto es suficiente? No lo va a decir: ese es el gran problema del planeamiento por capacidades ¿Cuánto es suficiente? (Gustavo Trama, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018)”.

Otro tipo de metodologías, orientadas hacia escenarios, proporcionan una orientación detallada para la planificación de la Defensa, con situaciones y amenazas precisas contra las cuales se pueden juzgar las propias aptitudes y capacidades, priorizando cuáles serían los más críticos a ser tenidos en cuenta desde una visión más realista y definida temporalmente. Por su parte, la definición de escenarios puede identificar erróneamente a futuros adversarios y sus capacidades, forzando el tamaño requerido de la fuerza y corriendo el riesgo de convertirse en definitivos en vez de ser ilustrativos y contingentes. En este sentido, Torres aprecia:

El planeamiento basado en hipótesis de conflicto, podía abordar una serie de escenarios, pero siempre dejando al margen otros: termina siendo un método inflexible frente al juego de probabilidad de ocurrencia o no, sobre todo en el contexto internacional actual en el que no tengo enemigos, por lo que no puedo iniciar el planeamiento (Antonio Torres, comunicación personal, 16 de agosto de 2018).

Cabe señalar que, tradicionalmente, el método de planeamiento militar argentino buscaba adecuar los medios a disposición de las FF. AA. a las amenazas identificadas en las hipótesis de conflicto que éstas elaboraban con respecto a otros Estados. Este sistema se encuadra en el análisis de la situación estratégica imperante y de un número

de escenarios estáticos que identifican los medios necesarios para combatir a la amenaza definida de antemano, sobre la base de información que otorga su conocimiento previo y sus cursos de acción predecibles.

Como nos confía Torres:

Somos la 8° extensión territorial del mundo: el método de planeamiento anterior no hacía a la posibilidad de ser flexibles en las hipótesis de conflicto que eso conlleva. Uno de los temas envueltos en eso es el despliegue y dimensión de nuestras FF. AA., que se nuclean cerca de la Casa Rosada, en atención a otros tiempos. Sobre todo, hay que atender a nuestra bendición/maldición de la abundancia: hay una constante que dice que las guerras se reducen a la abundancia versus la necesidad y casi siempre se libran en el territorio de la abundancia. También el cambio de método se refiere a la necesidad de planificar el control del espacio nacional, hacer uso y negar el uso a los que no se quiere. Para eso, no hace falta una hipótesis de conflicto concreta y, sobre todo, se apoya en que lo que no logro por mí mismo, lo hago a través de alianzas que me permitan lograrlo, de ahí lo importante de la dimensión internacional de la Defensa (Antonio Torres, comunicación personal, 16 de agosto de 2018).

Por otro lado, otros tipos de enfoques metodológicos para el planeamiento de la Defensa se encuentran orientados por lo que ofrece la situación actual, entendidas como restricciones de límites presupuestarios, el tamaño de la fuerza actual o la combinación de capacidades que se posee. En tal sentido, el proceso de planeamiento que originan se inicia desde abajo hacia arriba (*bottom-up*), conduciendo luego a cambios incrementales pero sustanciales sobre la situación preexistente para el desarrollo de una fuerza futura deseable.

En la práctica, cualquier metodología de planificación de Defensa toma elementos tanto de la demanda y la oferta de recursos. Lo relevante de la elección metodológica, más allá de la función meramente analítica, es su aporte comunicacional, al identificar escenarios de empeñamiento de las FF. AA., potenciales conflictos y, también, enviando mensajes sobre las principales tareas que la Defensa de un país se está preparando para emprender.

**Figura 10 – Comparación entre métodos de planeamiento**

<b>METODOLOGÍA DE PLANEAMIENTO</b>	<b>HIPÓTESIS DE CONFLICTO</b>	<b>POR CAPACIDADES</b>
DEFINICIÓN DE AMENZAS	Amenaza identificada	Amenaza genérica
NATURALEZA DEL AMBIENTE	Ambiente cierto	Amenaza incierta
OBJETIVO DEL PLANEAMIENTO	Obtención de balance militar con amenaza identificada	Desarrollo de aptitudes flexibles
PERFIL DE FUERZA	Especializado	Polivalente
DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO	Incentivo a la generación de hipótesis cruzadas. Posibles carreras armamentistas	Separación de la lógica reactiva. Compensación entre el nivel de capacidades internas y el nivel de riesgo externo asumido

Fuente: Libro Blanco de la Defensa (2010).

La metodología que se adoptó mediante el CPDN fue la de planeamiento por capacidades, cuyo origen se vincula al trabajo desarrollado por el *Naval War College* de los EE. UU., publicado en 1990<sup>75</sup>, ante un escenario internacional que comenzaba a presentar múltiples amenazas tras el fin de la Guerra Fría y en el que las FF. AA. comenzarían a asumir nuevos roles<sup>76</sup>. Tal como refleja Trama:

Se empezó a estudiar el tema en primera instancia con aquellos Estados Mayores Conjuntos con los que se mantenían relaciones bilaterales institucionalizadas y luego con otros, que se encontraban bajo procesos similares y presentaban simultáneamente los mismos problemas que el EMC argentino: España, Italia, Francia y EE. UU. (Gustavo Trama, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018).

Finalmente, como se aprecia en su diseño, se pueden advertir muchos paralelismos metodológicos del CPDN con el ciclo de planeamiento español, particularmente con su

<sup>75</sup> El trabajo en cuestión es Bartlett, H., Holman, P. y Somes, T. (1990), *The Force Planning Faculty*; en *Naval War College, Strategy Resources*, Volumen 3.

<sup>76</sup> De la estrategia de contención practicada durante la Guerra Fría, el Departamento de Defensa de los EE. UU. pasó a ocuparse también de contrarrestar las armas de destrucción masiva, contribuir a las operaciones multilaterales de paz, apoyar a los esfuerzos antiterroristas, entre otros de relevancia (Bartlett y Holman, 1995: 6).

diagramación a partir de la Orden Ministerial 37/05. La afinidad idiomática y los fluidos contactos técnico-militares<sup>77</sup> constituyeron elementos a favor de la decisión sobre ese modelo.

En cuanto a la definición del CPDN como proceso, pueden establecerse ciertos parámetros de comparación en relación con los casos estadounidense y español. La adopción de una metodología común y de secuencias similares de producción documental, especialmente el caso español, prestó a brindar seguridad y ciertas lecciones aprendidas sobre el modelo diseñado, aunque dadas sus características esenciales, requirió una adecuación autóctona a las necesidades y posibilidades de nuestro país, implantándose aquí de manera única (Torres, 2010: 63).

#### **III.4. El CPDN en los instrumentos legales**

El Decreto N° 727/06 enmarcó su redacción en la necesidad de llevar adelante un proceso de reconversión de los esquemas tradicionales de la Defensa, fundados sobre realidades geopolíticas que se consideraron desactualizadas y sobre hipótesis de conflicto entendidas como ya superadas, en virtud de la proyección de un Sistema de Defensa Subregional que consolidaría la confianza mutua y el mantenimiento de la paz.

Bajo estas consideraciones, el CODENA debía asistir y asesorar al Presidente sobre los lineamientos básicos de la Política de Defensa Nacional, principalmente ante el requerimiento sobre un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional. El MINDEF, en su función de Secretaría de coordinación operativa y funcional del CODENA (SECODENA) tendría a su cargo la elaboración final de ese documento y de los asuntos que reclamaran un abordaje interdisciplinario para su confección.

Por su parte, correspondía al MINDEF el control y supervisión del Sistema Defensivo Militar, lo que incluye aprobar anualmente el Planeamiento Estratégico Militar. De tal manera, debería fijar los plazos y modos de elevación del Planeamiento Estratégico

---

<sup>77</sup> El nexo institucional incluyó intercambios de información con expertos y de experiencias en el marco de las Reuniones de Contactos Técnicos Militares anuales entre los EMC de ambos países y la invitación para que el Vicealmirante Roberto Marín se perfeccionase sobre el tema en España.

Militar por parte del EMC, conteniendo la doctrina, el planeamiento y el adiestramiento militar conjunto, la apreciación y resolución estratégica militar, las directivas estratégicas militares y el plan militar de corto, mediano y largo plazo, así como los resultados de la ejecución del período inmediato anterior. Por su parte, las Fuerzas estarían dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener sus medios, a efectos de su eventual empleo en el marco del planeamiento militar realizado por el EMC.

Siguiendo la anterior norma, mediante el Decreto N° 1.168/06<sup>78</sup> el PEN convocó al CODENA y funcionó por primera vez desde su creación, con el objetivo de elaborar un Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional en el que debían detallarse los actores, situaciones y tendencias que pudieran interesar a la Defensa Nacional, identificando los ámbitos de interés que pudieran merecer un abordaje interdisciplinario<sup>79</sup>.

Poco tiempo después, fue aprobada la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF. AA. (Decreto N° 1.691/06), que estableció nuevas pautas para el diseño, empleo y selección de equipamiento para el instrumento militar argentino, derogando el anterior Decreto N° 1.116/1996<sup>80</sup>. De tal manera, sentó los criterios fundamentales para realizar la modernización del instrumento militar, precisando cuáles eran la misión principal y las subsidiarias de las FF. AA. y afirmando que las misiones subsidiarias no

---

<sup>78</sup> Decreto N° 1.168, Boletín Oficial, República Argentina, 7 de septiembre de 2006.

<sup>79</sup> La convocatoria del CODENA representó la participación de todos los ministerios, de las Comisiones de Defensa de ambas cámaras del Congreso Nacional, del máximo organismo de inteligencia del Estado, de los EMG de las FF. AA. y del EMC, contribuyendo a la institucionalización de las políticas de defensa al realizar su primera apreciación estratégica nacional desde el retorno democrático (MINDEF, 2010: 203). El CODENA ya había sido convocado en dos oportunidades anteriores sin que se concretara su reunión. La primera, por disposición transitoria de la Ley de Defensa Nacional, destinada a la elaboración de anteproyectos de leyes que serán elevados a la consideración del PEN. La segunda, que resulta la primera vez que fue realizada por el PEN, a partir del Decreto N° 839 en junio de 2001, a fin de establecer las normas que aseguren la adecuada operatividad del Sistema de Defensa Nacional en consonancia con la Ley N° 24.948. Las circunstancias políticas de ese año impidieron que sucediera.

<sup>80</sup> Decreto N° 1.116, Boletín Oficial, República Argentina, 7 de octubre de 1996.

El Decreto N° 1.691/2006 estableció que la Misión Principal de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) es la de “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”. El mismo Decreto también definió la participación de las Fuerzas Armadas en cuatro Misiones Subsidiarias: a) en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; b) en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley N° 24.059 (de Seguridad Interior); c) en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y d) en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

deberían afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial (Anzelini y Poczynok, 2012:14).

Sin embargo, la notoriedad de esa norma se debe a la introducción de la disposición del diseño del Instrumento Militar en función del criterio de capacidades, en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto. Asimismo, el texto realizaba una priorización de las capacidades militares, orientándose, en primer lugar, por garantizar la ejecución de la misión principal (vigilancia, comando, control, comunicaciones, informática e inteligencia; movilidad táctica, sostén logístico y desarrollo de las operaciones militares de combate) y, en segundo, por el cumplimiento de las misiones subsidiarias. Las mismas debían obedecer a las pautas de naturaleza y disposición estratégica defensiva, una doble dimensión autónoma-cooperativa<sup>81</sup> y una máxima consolidación de las capacidades operacionales de polivalencia, versatilidad y de flexibilidad operacional para la acción militar integrada, priorizando los programas de recuperación, modernización y, por último, los de adquisición de equipamientos.

### **III.5. La formulación del ciclo**

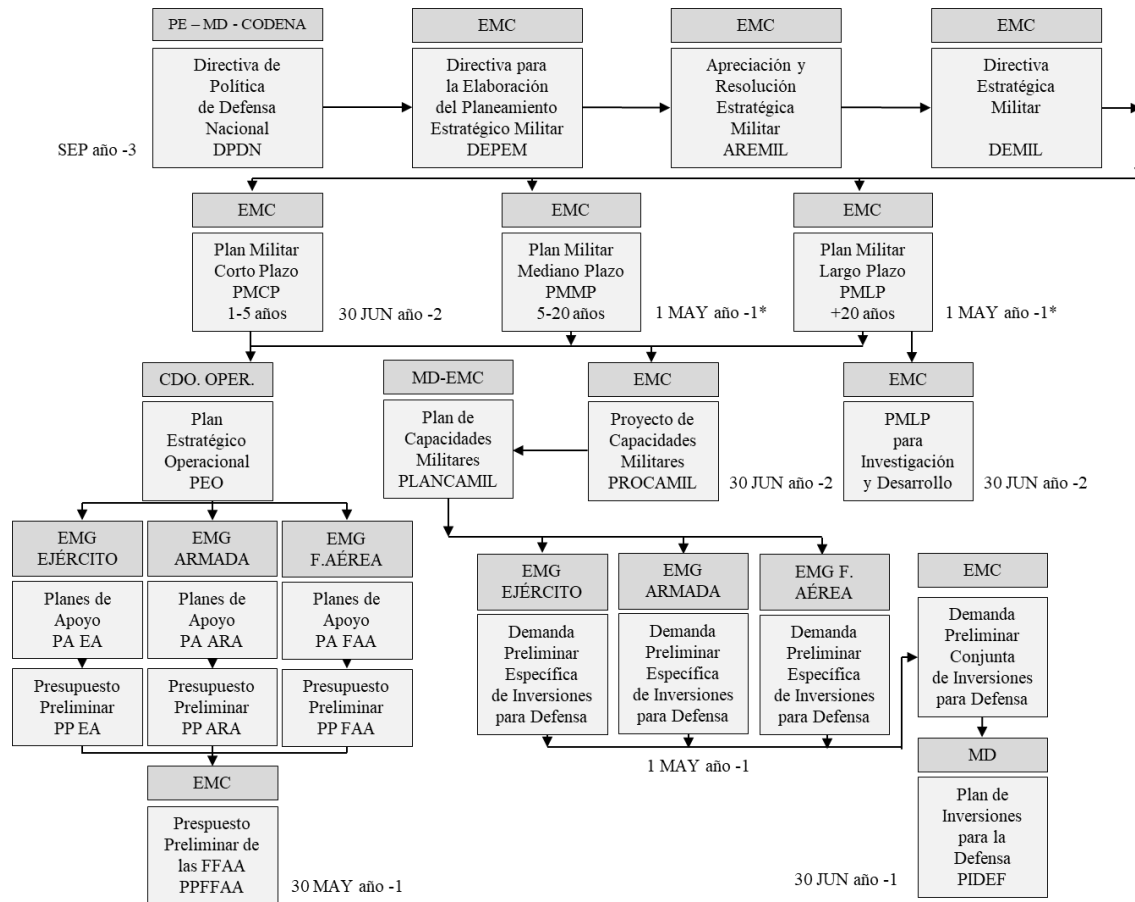
A la introducción del nuevo criterio a utilizarse para el diseño de las FF. AA., siguió el Decreto N° 1.729/2007, que dio la forma del CPDN. En tal sentido, el CPDN fue configurado como un proceso que combinaba decisiones desde el más alto nivel de conducción política nacional, incluyendo la participación de todos los elementos con capacidad de planeamiento para la Defensa. Ese desarrollo secuencial se enmarcó en un primer ciclo excepcional de 5 años y en ciclos posteriores de 4 años, asegurando una continuidad mínima de un año de cada ciclo dentro de la siguiente administración presidencial para configurar una política de Estado.

---

<sup>81</sup> La doble dimensión de la Defensa Nacional, tal como se explica en el Decreto N° 1.714/09 (DPDN), se basa en un diagnóstico de las relaciones interestatales en la que ningún estado renuncia a estructurar, disponer y organizar un dispositivo militar que les permita asegurarse una capacidad de defensa autónoma. Por otro lado y de manera concurrente, la paz y la seguridad son objetivos y realidades cada vez más interdependientes de las condiciones internacionales globales de paz y seguridad, por lo cual, se adhiere a los postulados que reclaman mayor y creciente cooperación internacional en la materia.

El ciclo establecido por el Decreto N° 1.729/07 es un sistema secuencial complejo<sup>82</sup>, que puede entenderse mejor mediante el siguiente diagrama:

**Figura 11 – El CPDN y su cronograma**



(\*) El Decreto N° 1.729/07 estableció esas fechas, por única y excepcional ocasión, para el primer CPDN.

Fuente: Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa (2009).

El Decreto N° 1.729/07 avanzó con la definición del procedimiento y de las responsabilidades de cada una de las instancias contribuyentes en el CPDN. Con ese objeto, el texto estableció que cada ciclo sería iniciado por una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) suscrita por el Presidente de la Nación a propuesta del MINDEF. La DPDN es un documento de carácter sectorial que detalla los lineamientos centrales de la Política de Defensa Nacional y de la Política Militar, compuesto por tres capítulos: un diagnóstico y apreciación del escenario de Defensa y seguridad global y regional (capítulo en el que debería participar el CODENA); una explicitación de la

<sup>82</sup> Se ha optado por realizar una descripción sucinta del CPDN, considerando que debe privilegiarse el detalle de sus implicancias en materia de planificación y gestión a los efectos del estudio que se pretende realizar.

concepción y posicionamiento estratégico y político nacional en materia de Defensa y los criterios que deberán orientar el accionar de las FF. AA. de la Nación respecto de varias cuestiones ligadas a su estructuración y desarrollo orgánico-funcional<sup>83</sup>. La DPDN debería ser un documento cuadrienal, elaborado con la colaboración de un grupo de trabajo interjurisdiccional que dependería funcionalmente de la Secretaría de Asuntos Militares del MINDEF.

Siguiendo el ciclo, a la DPDN la sucede la confección de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM) por parte del EMC, que tendría que orientar y articular el planeamiento estratégico militar según las pautas de la DPDN. La articulación que hace la DEPEM debería permitir la definición de las capacidades iniciales que luego se sistematizan y disgregan en áreas<sup>84</sup>, a efectos de cubrir todo el espectro de actividades que necesita cada fuerza para su empleo asociado a los objetivos estratégicos militares.

Según el ciclo, concluida y aprobada la DEPEM por el MINDEF, el EMC debería elevar al MINDEF tres documentos secretos: la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) y el Planeamiento Estratégico Militar (PEM) de Corto, Mediano y Largo Plazo.

La AREMIL<sup>85</sup> realiza el diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional, identificando y analizando sus tendencias, los riesgos y las amenazas militares a los intereses nacionales para el corto, mediano y largo plazo. En función de este diagnóstico y apreciación, la AREMIL define una resolución estratégica militar que

---

<sup>83</sup> Se incluyen en el art. 3º inciso c del Decreto Nº 1729/07: doctrina, adiestramiento, planeamiento estratégico, despliegue, capacitación de personal y planificación, administración y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, así como también a las tareas de modernización, recuperación y eventual adquisición de material.

<sup>84</sup> Las áreas de capacidad que fueron definidas a partir de la convergencia de las doctrinas de cada una de las FF. AA. son: a) Comando y Control; b) Movilidad táctica y estratégica; c) Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia; d) Sostén logístico; e) Operaciones asociadas a la misión principal del Instrumento Militar (operaciones de combate), y; f) Identificación de capacidades y determinación de medios para las misiones subsidiarias del Instrumento Militar. Las cuatro primeras son necesarias, pero no suficientes, dado que son soporte de las dos últimas, que constituyen la Misión Principal y las Misiones Subsidiarias de las FF. AA.

<sup>85</sup> En el proceso de planeamiento, este documento, constituye la base para determinar las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión del Instrumento Militar, como así también posibilita que el PEN analice, ajuste o redefina alguno de los objetivos previamente fijados a las FF. AA.



satisface el cumplimiento de la misión de las FF. AA. y los objetivos oportunamente definidos por el PEN.

Por su parte, la DEMIL, materializaría la resolución estratégica adoptada precedentemente y orientaría al desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento: a) Plan para el empleo del Instrumento Militar en el Corto Plazo; b) Plan para el desarrollo y la obtención de capacidades militares en el Mediano Plazo, y; c) Plan para el diseño y la evolución estratégica del Instrumento Militar en el Largo Plazo<sup>86</sup>.

A partir de los planes que entienden en el diseño y desarrollo de las capacidades militares, el EMC debe concretar un Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) a efectos de consolidar un modelo deseable que satisfaga integralmente las misiones impuestas a las FF. AA. y a los requerimientos surgidos del PMCP. El PROCAMIL debe ser enviado al MINDEF para su aprobación, instituyéndose así el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

El ciclo establece para sí mismo un doble nivel de Supervisión: a) Estratégica Militar bajo la responsabilidad del EMC, con el objeto de verificar continuamente cambios de la situación estratégica y de la marcha del ciclo; b) Ministerial a cargo del MINDEF, a fin de evaluar la correspondencia del Planeamiento Estratégico Militar con los lineamientos impartidos por la DPDN. El PLANCAMIL resultante, constituye entonces un documento rector que funciona como la base de los Planes Directores de las FF. AA. y determina el modelo posible de evolución de las FF. AA.

---

<sup>86</sup> Los distintos planes pueden describirse de la siguiente manera:

- a) El Plan Militar de Corto Plazo (PMCP) – 1 a 3 años: determina los planes que prevean el empleo efectivo del Instrumento Militar, con el despliegue de fuerzas y las capacidades militares existentes y los riesgos estratégicos emergentes. Este planeamiento de corto plazo culmina con la elaboración de los Planes Estratégicos Operacionales correspondientes por parte del Comandante Operacional, según surja de la DEMIL. Sobre la base de dichos planes las FF. AA. elaboran los correspondientes Planes de Apoyo que otorguen viabilidad y sustento operacional al PMCP y que serán de sustento técnico para la elaboración de los Presupuestos Preliminares anuales de cada Fuerza.
- b) El Plan Militar de Mediano Plazo (PMMP) – 4 a 20 años: permite orientar los esfuerzos al logro de las capacidades necesarias del Instrumento Militar que aseguren el cumplimiento integral de los Objetivos Estratégicos Militares.
- c) El Plan Militar de Largo Plazo (PMLP) – más de 20 años: define una visión estratégica y de desarrollo futuro del Instrumento Militar para el largo plazo, así como la afectación que la evolución de los avances tecnológicos y del escenario estratégico puedan conferirle a los Objetivos Estratégicos Militares asignados a las FF. AA.

Así las cosas, el CPDN comienza y finaliza con documentos del nivel estratégico nacional (la DPDN y el PLANCAMIL), ejercitando de esa forma el control y supervisión del decisor político sobre el Instrumento Militar. Sin embargo, el CPDN no se agota en sí mismo, sino que abre al proceso de planeamiento de recursos a través del llamado S3P. El Decreto N° 1.729/07 remitió al Sistema de presupuesto S3P que estipulaba la Ley N° 24.948 y refirió el CPDN como definitorio de todos los subsistemas del Instrumento Militar: material, infraestructura, recursos humanos, información, logística, adiestramiento, doctrina y organización (en adelante, MIRILADO), integrándolo con el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID)<sup>87</sup>. Un año más tarde, se puso en marcha el SIGID II a través de la Resolución Ministerial MD N° 1.441/08, interconectando de allí en más el CPDN con el presupuesto de la jurisdicción ministerial y, en 2011, al Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED)<sup>88</sup>.

De tal forma, el PLANCAMIL, producto final del CPDN, termina siendo el enlace entre el Planeamiento Estratégico Militar y el de Recursos. En estos documentos la determinación de las necesidades de capacidades y su priorización permiten dar paso a los procesos de obtención que se desarrollan de manera posterior y concatenada. Por tal motivo, la orientación política que organiza y conduce la producción del CPDN y el horizonte de financiero de mediano y largo plazo se constituyen en instrumentos de gestión institucional que permite dimensionar y proyectar a las FF. AA. en referencia a sus recursos humanos (gastos en personal) y recursos materiales (gastos operativos y de inversión).

Este diseño final no estuvo exento de diferencias. La interrelación entre actores al interior de la "mesa chica" en torno del CPDN estuvo atravesada por la competencia

---

<sup>87</sup> El SIGID fue creado por medio de la Resolución Ministerial MD N° 626/07. Estableció las bases para el planeamiento de la Defensa Nacional en el corto, mediano y largo plazo, con la visión de que, en vista de las variaciones acaecidas en el escenario estratégico internacional, se pudieran adecuar periódicamente las políticas de Defensa a partir de la conducción política del Estado. Fue estructurado con antelación al CPDN y sirvió a la jurisdicción de instrumento para formular, seleccionar, ejecutar y evaluar las inversiones de manera integrada junto con el planeamiento estratégico: su objetivo fue modificar la anterior heterogeneidad de formulación de proyectos de inversión y, por lo tanto, las dificultades que surgían en el momento del análisis y la ejecución de los mismos.

<sup>88</sup> Resolución Ministerial MD N° 54/2011.

entre las áreas de estrategia<sup>89</sup> y planeamiento del MINDEF e influyeron en el proceso institucional de implementación de la nueva metodología.

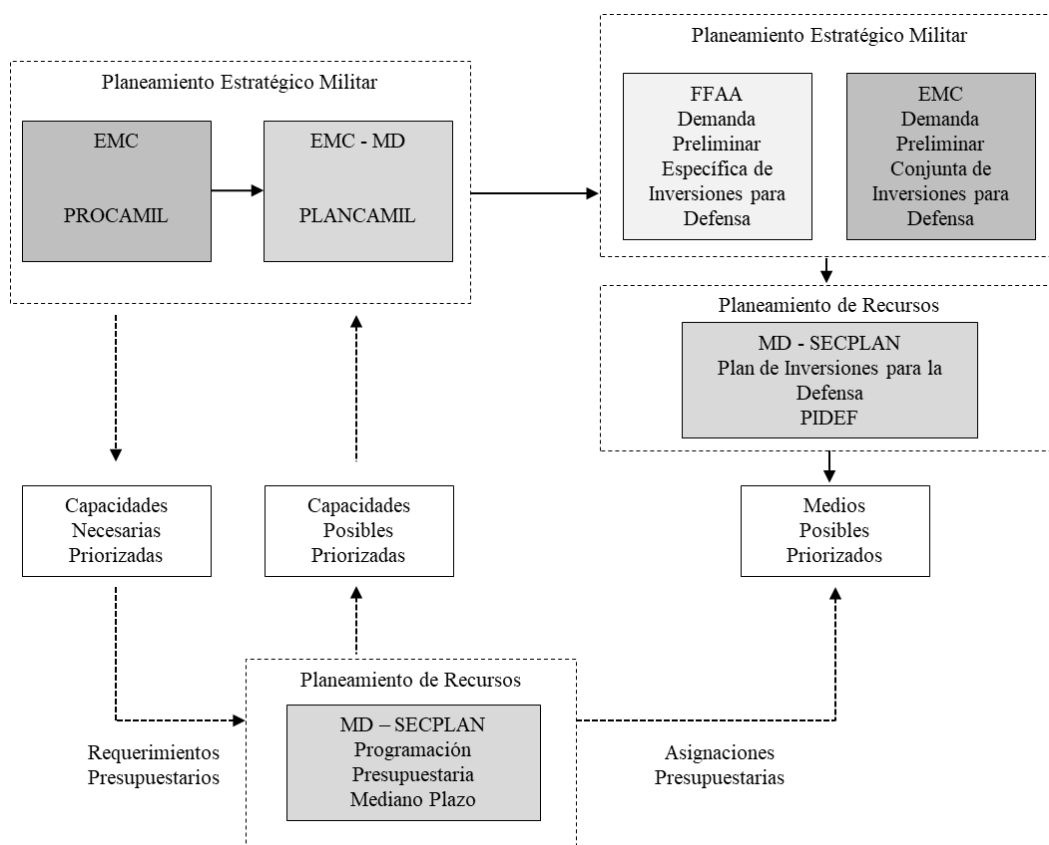
En tal sentido, se constituyeron dos visiones distintas sobre el momento de transición en el proceso del CPDN: por un lado, la que estimaba que el propio planeamiento estratégico militar era el que debía definir las capacidades y sus medios, ligada a la Secretaría de Asuntos Militares; por el otro, la vinculada a la Secretaría de Planeamiento, que consideraba que el objeto del planeamiento estratégico era definir las capacidades militares, dejando la determinación de medios a la decisión ministerial sobre la articulación de un sistema de adquisiciones, producción e investigación y desarrollo. Esta dicotomía terminó generando un diseño que hacía del planeamiento estratégico y el de recursos dos procesos paralelos, interconectados pero autónomos.

---

<sup>89</sup> Un aspecto a tener en cuenta es que la Ministra Garré tuvo como colaboradores en la realización de las normas sobre planeamiento estratégico a profesionales versados en la temática, procedentes del “Programa de Investigación Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad” de la Universidad Nacional de Quilmes: el Lic. Germán Montenegro, posterior Secretario de Asuntos Militares, Lic. José Luis Sersale, ulterior Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar.

El PIFAS también estaba conformado por el Lic. Ernesto López (Director de Programa y de Proyecto), el Dr. Marcelo Saín (Subdirector de Programa y Director de Proyecto), la Lic. Gloria Cecilia Manzotti (Investigadores), y el brigadier general (R) Rubén Montenegro (Consultor, padre de Germán Montenegro). Se dedicaba a la investigación, publicación académica y llevaba adelante el “Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas”, a fin de reunir información sobre las relaciones civil-militares y las políticas de Defensa.

**Figura 12 – El CPDN y el planeamiento de recursos**



Fuente: Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa (MINDEF, 2009).

Además, si bien el CPDN tenía por objetivo articular el planeamiento militar y el planeamiento de recursos, en su diseño no se estableció un escenario presupuestario que permitiera ajustar las capacidades militares necesarias y definir cuáles serían las posibles en términos de pauta presupuestaria. Asimismo, el texto del decreto no definió en qué momento del ciclo el MINDEF, en coordinación con el EMC, debía comenzar a abandonar su enfoque en las capacidades necesarias para concentrarse en las capacidades posibles presupuestariamente, apreciando asimismo los riesgos subyacentes de la restricción financiera (MINDEF, 2008: 472).

Las cuestiones anteriormente planteadas en cuanto al diseño y al ámbito institucional de gestión han tenido su correlato en la ejecución del CPDN, tal como podremos apreciar con detalle en el próximo capítulo.

## **CAPÍTULO IV: LA IMPLEMENTACIÓN DEL CPDN**

La puesta en marcha del CPDN implicaba nada más ni nada menos que la redefinición del gobierno civil de las FF. AA. y de su relación con todos los componentes del SDN. Para llevarlo adelante sería necesaria una determinación del procedimiento, de los productos a elaborar y de la asignación de tareas correspondiente a cada una de las instancias intervinientes en el referido proceso. Por tal motivo, en este capítulo se presenta la implementación del CPDN como política pública, particularmente en lo referido a su ejecución a través de las estrategias e instrumentos empleados y a las diferentes etapas en las que fueron desplegadas.

Dentro de los medios empleados para implementar la modernización del SDN como estrategia institucional<sup>90</sup> y el CPDN como forma procesal de abordar el problema, pueden encontrarse diferentes categorías de instrumentos impulsados para lograr los objetivos propuestos por dicha política pública. En tal sentido, sobre los tipos ideales que describe Velasco (2007) el desarrollo del CPDN requirió el uso de un abanico diverso de instrumentos de naturaleza, objetivos y carácter propios, de uso alternativo o simultáneo, destinados a la propia jurisdicción con el objeto de moldear la capacidad organizativa de la administración del propio ciclo.

De tal manera, se advierte que, para la concreción del CPDN, se implicaron instrumentos de tipo organizativo y de coordinación y cooperación, para crear estructuras político administrativas que asumieran protagonismo en la política sectorial y que, asimismo, facilitaran y armonizaran el marco de acción conjunta entre los actores involucrados. A consecuencia de ello, se volvió imprescindible completar el *corpus iuris* de la Defensa Nacional, no solo para reorganizar a los organismos necesarios para activar el CPDN, sino también para definir sus responsabilidades en la trama de su proceso y establecer una coherencia sistémica en su accionar. Asimismo, se articularon instrumentos programáticos con el objeto de guiar la acción durante un período de tiempo determinado, argumentando y comunicando la interpretación que realizó el gobierno sobre la problemática de la Defensa Nacional y los valores que presidían. Por último, cabe señalar la utilización de instrumentos normativos de carácter vinculante y

---

<sup>90</sup> Se entiende por estrategia institucional a un conjunto de políticas deliberadas que apuntan a lograr ventajas de largo plazo (Bertranou, 1995: 246).

de aplicación directa a la problemática en cuestión como una parte fundamental de la intervención política sobre el tema.

Por su parte, con fines analíticos, la gestión institucional del CPDN podría dividirse en tres etapas diferentes y consecutivas: 1) la de preparación, que fue previa a la promulgación del Decreto N° 1.729/07; 2) la que se inicia con la promulgación del Decreto N° 1.729/07, que le dio forma al ciclo y asignó las responsabilidades inherentes a los integrantes del SDN, y; 3) la que comienza con la aprobación de la DPDN, documento que puso en marcha el ciclo, y que culmina con la producción de un PLANCAMIL como resultado.

#### **IV.1. Etapa previa a la promulgación del CPDN**

Ya publicada la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727) en junio de 2006, se convocó al CODENA en septiembre de ese año a través del Decreto N° 1.168, con el objeto de que se elaborara el Diagnóstico Comprensivo sobre la Situación Estratégica Nacional<sup>91</sup>. En el marco de esa tarea, el MINDEF se desempeñó como SECODENA, en su función de coordinar y de llevar adelante la propuesta de programas, procedimientos y regímenes de trabajo que considerara más apropiados. En tal sentido, desde la SECODENA se elaboró y entregó un documento base a los miembros del Consejo, para que fuera enriquecido con sus críticas y aportes. Toda la información resultante fue compendiada a través de encuentros bilaterales entre el SECODENA y los demás miembros del Consejo, sobre la que se realizó la elaboración final del demandado diagnóstico.

Un año más tarde de su convocatoria (septiembre de 2007), el CODENA elevó al PEN el documento denominado “Diagnóstico Comprensivo de la situación Estratégica Nacional desde la perspectiva de la Defensa Nacional”. El resultado del proceso fue un informe, de carácter analítico, que describió factores que representaran o pudieran

---

<sup>91</sup> Cabe señalar que la elaboración de ese diagnóstico no es una misión del CODENA que se establece en la Ley de Defensa Nacional, sino en su reglamentación (Decreto N° 727/06).

representar vulnerabilidades para la Defensa de la República Argentina<sup>92</sup>. De tal manera, entre otros, se resaltaron factores de carácter estructural y de naturaleza tanto orgánica como funcional en torno a la institucionalidad del SDN (particularmente en referencia al MINDEF y al EMC), su marco normativo, la integración de las FF. AA. y su capacidad operacional real y también procesos de modernización, legislación y políticas en materia de Defensa los países de la región sudamericana, la cooperación militar y la confianza mutua bilateral subregional. El documento producido, de clasificación secreta, constituyó la única y última intervención de esa organización a lo largo del primer CPDN: no existió una posterior convocatoria del PEN al CODENA para controlar la confección y ejecución del planeamiento de la Defensa Nacional, ni tampoco para brindar asesoramiento en cuanto a la determinación de situaciones de riesgo que pudieran afectar la soberanía e independencia nacional.

Mientras tanto, tras la definición realizada en noviembre de 2006 por el Decreto N° 1.691 en cuanto al diseño del Instrumento Militar en función del criterio de capacidades, el EMC se hizo cargo de desarrollar la metodología y la estructura doctrinaria para llevar adelante un proceso de planeamiento con tales características. El abandono del planeamiento por hipótesis de conflicto y la imposición política del criterio de capacidades conllevó a un profundo cambio cultural de toda la jurisdicción: en las FF. AA. implicaba reorientar muchos años de formación y práctica y la elaboración y prueba de nuevas reglas y procedimientos<sup>93</sup>; en el MINDEF significaba la elaboración de una prospectiva para los próximos 30 años con el fin de transformar organizaciones tan pesadas e inerciales como las FF. AA., adaptando su evolución al horizonte presupuestario y al entorno global de la Defensa.

---

<sup>92</sup> Información de prensa MINDEF N° 229/07, 14 de septiembre de 2007. Cabe señalar que la comunicación oficial solo menciona a una autoridad por fuera de la jurisdicción Defensa: Luis Tibiletti, como Secretario de Seguridad, por parte del Ministerio del Interior.

<sup>93</sup> Gustavo Trama, Jefe V – Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC en el momento en que estos cambios se producían, fue uno de los encargados de iniciar los trabajos requeridos para la implementación del ciclo. Sobre este aspecto, Trama recuerda que la modificación del criterio para el realizar planeamiento estratégico le vino impuesta mediante el Decreto N° 1.691/06, lo que trajo aparejado un primer interrogante para su puesta en práctica: “Para hacer el planeamiento por el criterio de capacidades, usted tiene que seguir el método ¿Qué es el método por capacidades? (Gustavo Trama, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018)”.

La JV, encargada de Política y Estrategia, es un área del EMC creada en el año 1997, con la finalidad de participar en la elaboración de las bases estratégicas generales para el Planeamiento Militar Conjunto y mantener actualizados los objetivos y políticas del EMC. Actualmente se la denomina Dirección General de Planeamiento Estratégico.

En el ámbito del EMC se iniciaron trabajos desde cero para darle soporte al ciclo, a fin de establecer un método de planeamiento que se adecuara al criterio impuesto y para fijar principios generales que orientaran la acción hacia un producto de esa empresa. Esta demanda hacia el EMC derivaría en la coordinación de estudios e intercambios con expertos dentro de lo que coloquialmente se llamó la “Comunidad de Planeamiento”. Constituida por funcionarios del MINDEF, militares en actividad y en situación de retiro, académicos y representantes de instituciones no gubernamentales, se dedicó al análisis bibliográfico y de información, así como de doctrinas de las FF. AA. de otros países. La gran cantidad de miembros promovió la subdivisión en grupos enfocados en diferentes aspectos específicos del trabajo. Por otro lado, se generó una fluida interacción ministerial, principalmente con Germán Montenegro (entonces Subsecretario de Asuntos Técnicos Militares del MINDEF), con quien se estudiaron conjuntamente los distintos métodos de planeamiento existentes. A excepción de algunos interlocutores del Ejército Argentino, que venían de realizar el Plan 2025 y de incorporar el criterio de capacidades al planeamiento específico de esa fuerza, el diálogo con las FF. AA. sobre el tema fue mínimo.

#### **IV.2. Promulgación del CPDN**

Una vez estructurado el CPDN a partir del Decreto N° 1.729/07, durante los primeros momentos se percibió una importante resistencia al cambio:

Por inercia institucional, por aprendizaje teórico y porque se malentendió que, al no circunscribirse a un conflicto en particular, hacía innecesarias a las FF. AA. Hacían falta incentivos reales para que se iniciara el planeamiento, algo que en los primeros dos años de la actividad se hizo difícil, porque se lo percibía como una política pasajera (Antonio Torres, comunicación personal, 16 de agosto de 2018).

De igual manera, debe señalarse también que el inicio de la implementación alimentó a las tensiones entre las FF. AA. y la instancia conjunta, en tanto que “lo más difícil en las fuerzas era la resistencia para avenirse a un método de planeamiento que no estaba bajo su control, perdían el control porque lo íbamos a tener nosotros (Gabriel Urchipía, comunicación personal, 26 de octubre de 2018)”.



Por su parte, dentro del MINDEF se diseñó una nueva orgánica, principalmente en la búsqueda de que las acciones en materia de planeamiento estratégico no fueran políticas aisladas, sino que por el contrario, se encontraran transversalizadas en una misma lógica institucional que propiciara coordinación como medio e integralidad como fin (Repetto, 2014: 7). Esas reformas institucionales no sólo buscaban lograr una verdadera sinergia entre los recursos y las acciones de los involucrados, sino además un reaseguro para la perdurabilidad de estas políticas y su reproducción en prácticas concretas de la vida institucional cotidiana.

Los referidos cambios al interior de la estructura del MINDEF se iniciaron mediante el Decreto N° 788/07<sup>94</sup> y luego por medio del Decreto N° 1.451/08<sup>95</sup>. El primero de ellos incluyó en la orgánica a la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID), encargada de instrumentar la dimensión cooperativa de la postura estratégica nacional; dentro de la existente Secretaría de Planeamiento, a las Subsecretarías de Planificación Logística y Operativa de la Defensa y a la de Innovación Científica y Tecnológica, destinadas a orientar y supervisar con criterios de eficiencia conjunta los planes y políticas de adquisición y un sistema científico tecnológico para la Defensa emergentes de los requerimientos de capacidades de las FF. AA.; dentro de Secretaría de Asuntos Militares, a la Subsecretaría de Formación. El segundo decreto realizó modificaciones en la Secretaría de Asuntos Militares, pasándose a llamar de Estrategia y Asuntos Militares<sup>96</sup>, a la que se sumó una Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar con Direcciones Generales de Planeamiento y Estrategia y de Asuntos Militares. Todas las reformas instrumentadas tuvieron el fin de que las acciones ministeriales resultaran más acordes a la normativa vigente, de brindarle una participación activa al área de Defensa en referencia del CPDN (formulación de documentos políticos y supervisión del ciclo) y de delimitar dentro del ámbito conjunto la faz estratégica militar.

---

<sup>94</sup> Decreto N° 788, Boletín Oficial, República Argentina, 27 de junio de 2007.

<sup>95</sup> Decreto N° 1.451, Boletín Oficial, República Argentina, 15 de septiembre de 2008.

<sup>96</sup> Asimismo, dicha Secretaría modificó sus objetivos, que habían sido relacionados con la responsabilidad de intervención sobre la problemática de los Derechos Humanos vinculada con las FF. AA. En este sentido, se destacan algunas variaciones en referencia a los objetivos del área: a) “efectuar el planeamiento militar conjunto” se transforma en “entender en la formulación, dirección y supervisión del Planeamiento para la Defensa Nacional en todos sus niveles”; b) “proponer la convocatoria al CODENA” se traduce en “asistir en el ejercicio de la SECODENA”; c) se suman aspectos ligados al diseño de la política general de conducción, organización, estructura y funcionamiento de las FF. AA. y a la orientación de estudios y acciones relacionadas con la estructura y el dimensionamiento de los recursos humanos y los medios de las FF. AA.

En forma paralela y como consecuencia de un primer período de trabajo, en mayo de 2008 el Jefe del EMC aprobó por Resolución N° 121<sup>97</sup> el anteproyecto de publicación conjunta PC 20-09 "Planeamiento para la Acción Militar Conjunta – Nivel Estratégico Militar", por un año de aplicación práctica para pasar a su aprobación plena. El documento fue elaborado para establecer los conceptos teóricos, procedimientos y razonamientos prácticos para la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar basado en capacidades, tal como se estableció en el Decreto N° 1.729/07. De tal manera, esta publicación funcionó luego como el documento rector de todos los procedimientos posteriores para la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar y para la orientación del Planeamiento Estratégico Operacional.

Entre las varias previsiones sobre las que se desarrolló la PC 20-09, se destaca la información que EMC debía obtener del PEN, a través de la DPDN, sobre cada escenario, el objetivo político a mantener o alcanzar, amenazas apreciadas, así como las limitaciones en el empleo de las Fuerzas, presupuesto preliminar a considerar, concurriendo con ello al gobierno civil de las FF. AA. Asimismo, en consonancia con la Ley de Defensa Nacional, estableció que el planeamiento requería una actualización constante, motivo por el que la autoridad política debía analizar en forma continua el escenario internacional y regional, para ajustar el enfoque acerca de los escenarios, las eventuales amenazas o los desafíos posibles, y la autoridad militar debía verificar que las FF. AA. se desarrollen en forma armónica y equilibrada ante tales actualizaciones. Dentro este marco definido, el EMC decidió implementar una metodología de planeamiento con una lógica dual, para que a las deducciones de los escenarios presentes se les pudieran sumar ciertas previsiones para el marco de incertidumbre del horizonte estratégico, generando con ello una adaptación nacional de la metodología de planeamiento por capacidades<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Resolución del Jefe del EMC N° 121, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, mayo de 2008.

<sup>98</sup> La metodología de planeamiento incluía una lógica de carácter deductivo ("Juicio por escenarios") partiendo de los intereses y objetivos definidos por el PEN y otra de carácter inductivo ("Juicio por incertidumbre"), cuando el primero no llegue a aportar las capacidades suficientes para proteger los intereses definidos. El diseño de fuerzas resultante de ambos juicios materializaría una serie de capacidades del Instrumento Militar en el corto, mediano y largo plazo, fijando los efectos deseados para cada una de ellas y verificando luego la aptitud para cumplir las misiones ("Juicio por Aptitud"). A su vez estas capacidades necesarias o deseables, serían analizadas según el horizonte presupuestario ("Juicio por Factibilidad y Aceptabilidad"), resultando en las capacidades posibles a disponer. Esa

Poco tiempo después, en junio de 2008, el Jefe del EMC resolvió aprobar la estructura de administración y asignación de responsabilidades para la orientación, ejecución y supervisión del Planeamiento Estratégico Militar a través de la Resolución N° 166<sup>99</sup>. La primera definición que otorgó ese documento fue que el CPDN abarcaba el planeamiento estratégico militar (responsabilidad del Jefe del EMC con asesoramiento de los EMGs y del COFF. AA.) y el planeamiento de recursos, responsabilidad del MINDEF. Asimismo, creó una Comisión de Planeamiento Estratégico Militar<sup>100</sup> como instancia permanente para abordar las actividades y documentos derivados del planeamiento. Por otro lado, además se creó una Comisión de Seguimiento<sup>101</sup>, para asistir al Jefe del EMC y garantizar la articulación del ciclo. Con el objeto de desarrollar las actividades de planeamiento, se autorizaba a la creación de organismos permanentes o *ad-hoc*, conjuntos y específicos y a la participación de representantes de organismos e instituciones que se consideren apropiados. Por último, se ordenaba al Subjefe del EMC a realizar las modificaciones en la estructura orgánica del EMC en virtud de satisfacer la dinámica del CPDN.

Cuando se inició el primer CPDN había muy poco sobre lo que asentar el nuevo trabajo, aunque los tiempos de su cronograma rígido ya habían comenzado a correr. En ese contexto, Roberto Marín nos aporta:

No podíamos pasarnos eternamente en la discusión intelectual, teníamos que concretar los planes. Planes para llegar al objetivo de la planificación. Y no teníamos todo el tiempo, era muy limitado el tiempo. Y sobre la marcha teníamos que hacer el proceso de planeamiento por capacidades -que no lo teníamos claro-. No sabíamos de qué. Teníamos que leer el mundo para ver cómo era. Y yo tenía dos posibilidades: o me meto en el mundo de la discusión y no termino más o termino los procesos, termino los ciclos de cada uno de estos planes al momento que tienen que estar. Porque hay un montón de cosas que las tuvimos

---

diferencia resultante entre lo deseable y lo posible en materia de capacidades disponibles, daría lugar a un análisis de riesgos, de juicios estratégicos y políticos del más alto nivel de decisión nacional (Torres, 2010: 59).

<sup>99</sup> Resolución del Jefe del EMC N° 166, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, 2 de junio de 2008.

En 2009, la Directiva N° 9 del Jefe del EMC complementó esa resolución.

<sup>100</sup> Dicha comisión estaría presidida por el titular de la Jefatura V – Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC, con responsabilidad sobre la orientación, armonización y racionalización sistémica del ciclo, y sería integrada también por los equivalentes de los Estados Mayores Generales de las FF. AA. y del COFF. AA.

<sup>101</sup> Sería presidida esta por el Subjefe del EMC e integrada por los titulares de las distintas áreas del EMC.

que hacer con el agravante de que mientras estábamos diseñando el método de planeamiento por capacidades, lo estábamos ejecutando... Claro, era prueba y error... (Roberto Marín, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

Desde esa perspectiva, otra fuente adiciona a lo dicho:

Si bien tenías un reglamento que te decía cómo era el ciclo de planeamiento, pero ese reglamento, cuando vos tratabas de seguirlo y tenías que saltar de un punto de ese planeamiento al siguiente, no existían los lazos, las herramientas que te permitían a vos desarrollar esto. Entonces, el principio del primer ciclo, o mediados del primer ciclo, en lo que más se caracterizó es en desarrollar herramientas que no existían. Entonces, hoy hablamos de «agresores genéricos» graciosamente, pero hubo que definirlos, hubo que discutirlo, hubo que llegar a una conclusión consensuada y, además, desarrollarlos para que todos habláramos el mismo idioma; y eso es lo primero que fue «el gran encontronazo»: tres fuerzas con reglamentos distintos, con visiones distintas, que, por ahí, un ambiente de guerra lo llaman de distinta manera, empezar a encontrar un lenguaje común que nos permitiera trabajar en conjunto (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

En tal sentido, sin modificar la estructura orgánica del EMC, los que condujeron y supervisaron el proceso se valieron de las reuniones de seguimiento de la Comisión de Planeamiento, las que funcionaron como mecanismo esencial para el desarrollo de las actividades y del debate sobre la información previa y los documentos que se iban produciendo. En ese ámbito se impusieron tácitamente varios preceptos para hacer posible la realización del trabajo, uno de los cuales hacía prevalecer los mejores argumentos independientemente del rango jerárquico de quién lo sostuviera (“no había tiras”)<sup>102</sup>, se encomendaba a los representantes enviados por las FF. AA. a que divulguen lo realizado para transparentar el trabajo al interior del EMC, se exigía que fueran enviados los mejores representantes de cada fuerza para cada tema en particular<sup>103</sup>, cualquier disenso entre las FF. AA. se discutía con sus representantes en el seno del EMC y siempre tomaría la decisión última el Jefe del EMC. Probablemente, la participación de las FF. AA. no sólo era necesaria desde la especificidad y el nivel

---

<sup>102</sup> Coloquialmente, en el ambiente castrense se referencia a las “tiras” como el grado de jerarquía del personal militar, en alusión a las insignias que las distinguen.

<sup>103</sup> Roberto Marín señaló una conversación con un Jefe de EMG en la que le advirtió: “Señor, ojo que si usted no me manda a la mejor gente a discutir acá, usted va a tener que cumplir órdenes que salen del EMC (Roberto Marín, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018)”.

técnico, sino también para brindarle un sustento de legitimidad y coherencia a los procedimientos y a las definiciones sobre las que se realizaba el planeamiento en el seno del EMC, contribuyendo a morigerar las tensiones entre el EMC y las FF. AA.

Tanto por la cantidad de personal disponible como por la locación de los especialistas en ciertas temáticas, la Comisión de Planeamiento se valió de los Grupos de Trabajo (GT) temáticos, creados específicamente para ir desarrollando las tareas contribuyentes a la elaboración de los documentos de planeamiento. Para tales labores, se adoptó un procedimiento que debía replicarse en cada tema tratado, conforme al cual se fueron elaborando Términos de Referencia (TDR) para registrar el trabajo en cada instancia, permitir la trazabilidad de la elaboración, dejar constancia de las decisiones y trabajos aprobados, todo ello con miras a optimizar la PC 20-09 mediante este primer ejercicio del ciclo de planeamiento.

En relación con ello, Toso señala:

Esa parte del ciclo se caracterizó por desarrollar muchísima documentación que permitiera un seguimiento a lo largo del tiempo -basado en el planeamiento-. Hoy, si vos me preguntas «¿cómo se determinaron los agresores genéricos?» hay que ir a la carpeta, bajarla y está todo, todo, la trazabilidad es 100 % (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

En esos dos años se tuvieron que terminar los documentos previos a la DPDN, organizar los GT y algunos análisis previos de información que se necesitaba:

¿Cómo se logró eso? Básicamente, había que hacer un planeamiento de tipo muy colaborativo entre distintas áreas del EMC y las fuerzas. Muy colaborativo. Entonces, eso requería: preparaciones de material, reuniones, consensos... para ir avanzando en las distintas etapas. Eso fue lo que se hizo; y eso llevó tiempo (Gabriel Urchipía, comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

Por tales motivos, se implementaron unas directrices orientadoras mediante Resolución N° 207/08<sup>104</sup> del Subjefe del EMC tendientes a cumplir con los tiempos requeridos por el ciclo establecido: la motivación del trabajo en red (cooperativo y en equipo), la creación del conocimiento en forma ramificada-descentralizada, la definición por

---

<sup>104</sup> Resolución del Subjefe del EMC N° 207, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, 2008.

consenso y con una metodología abierta a la optimización en un proceso secuencia (con un cronograma a cumplir en materia de documentos) y paralelo (en virtud del trabajo hecho en los distintos grupos de trabajo).

Por fuera del trabajo producido en el seno de la Comisión de Planeamiento, el Jefe del EMC también se valió de la opinión técnica del Gabinete de Estrategia Militar del EMC<sup>105</sup> para evaluar los documentos antes de ser elevados al MINDEF. Esa instancia de análisis estratégico estaba a cargo del vicealmirante (RE) Alejandro Giromini, quien poco tiempo antes había ocupado el cargo de Subjefe del EMC y contaba con un reconocido nivel técnico dentro de las FF. AA. El hecho de depender directamente del Jefe del EMC y de encontrarse fuera de la cadena de mando, por su situación de retiro, motivó a que sus intervenciones sobre el trabajo realizado, muchas veces en disidencia encontrada con la Comisión de Planeamiento y a contratiempo del cronograma a cumplir, provocaran rispideces, indefiniciones y demoras al interior del EMC.

En el ámbito del MINDEF, una instancia técnica similar fue creada por el Decreto N° 763<sup>106</sup> de mayo de 2008: el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEEPADE) “Manuel Belgrano”. Su objetivo fue centralizar la producción de conocimiento sobre temas estratégicos para contribuir a la toma de decisiones y al planeamiento estratégico de la Defensa Nacional. La creación del CEEPADE implicó que la investigación sobre asuntos de interés que se realizaba en los centros de estudios de las FF. AA. y el EMC se encontraría integrada y dirigida por el MINDEF desde entonces.

Un poco más adelante, en julio de 2008 el MINDEF creó la Comisión de Evaluación y Seguimiento del CPDN a través de la Resolución Ministerial MD N° 685<sup>107</sup>, estableciendo una instancia de asesoramiento directo de la Ministra y a los efectos de

---

<sup>105</sup> El Gabinete de Estrategia Militar fue creado por Resolución N° 158/08 del Jefe del EMC en cumplimiento de las modificaciones orgánicas que la Resolución 546/08 del MINDEF le impuso. Para ello, disolvió su Centro de Estudios Estratégicos de las FF. AA., que había sido creado en 1987 bajo la dependencia del Jefe del EMC, y organizó el Gabinete de Estrategia Militar. Entre sus responsabilidades, se destaca que para el CPDN debía evaluar y proponer al JEMC durante el proceso de planeamiento por el criterio de capacidades, modificaciones de los aspectos metodológicos pertinentes al planeamiento en curso para transformar el Instrumento Militar y mantener una vinculación con el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”.

<sup>106</sup> Decreto N° 763, Boletín Oficial, República Argentina, 12 de mayo de 2008.

<sup>107</sup> Resolución Ministerial MD N° 685, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 1 de julio de 2008.

darle supervisión y control ministerial de la ejecución del CPDN: es decir que se estaba asignando responsabilidades directas sobre el desarrollo del ciclo a distintas instancias del área de Defensa con el objeto de que pudieran evaluar la correspondencia el nivel de Planeamiento Estratégico Militar con los lineamientos y criterios que tendría la Directiva de Política de Defensa. Esa comisión estaba integrada por representantes de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares y su Subsecretaría de Asuntos Técnicos Militares, la Secretaría de Planeamiento, el EMC y los EMGs.

Otro punto de interés en la instrumentación del CPDN tuvo que ver con la modernización de la doctrina militar en la materia, dado que ese conjunto de principios generales determinados orientaban también a la acción de planeamiento conjunto y contribuían a la instrucción de los involucrados<sup>108</sup>. De tal manera, la doctrina se convertía en un instrumento afín a la racionalidad de los procesos, pero sobre todo, en el caso del CPDN, a la institucionalización de los mismos. En noviembre de 2008, por Resolución N° 11<sup>109</sup> se avanzó en la creación del Comité de Doctrina<sup>110</sup> en el ámbito de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares, relativo a la sistematización de la Doctrina de la Defensa y a la respectiva actualización de la Doctrina Militar Conjunta de las FF. AA. y en vistas del proyecto de DPDN. El mencionado comité estaba integrado por representantes de la referida secretaría, que sería la responsable de sistematizar la Doctrina Militar Conjunta, y de la Jefatura III – Operaciones<sup>111</sup> del EMC. A partir de entonces, se resignificó a la doctrina básica, en tanto requiere la aprobación ministerial para su publicación definitiva.

---

<sup>108</sup> Definición correspondiente a la Publicación Conjunta 00-02, “Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta”, 2009.

<sup>109</sup> Resolución Ministerial MD N° 11, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 19 de noviembre de 2008.

<sup>110</sup> Inscripto en el Sistema Doctrinario de Defensa, creado mediante la Resolución MD N° 13/05 con la tarea de ordenar y sistematizar los reglamentos, manuales, directivas e instrucciones que guiaban la planificación y ejecución de las operaciones, considerando que el planeamiento estratégico recurría a la doctrina como un factor determinante.

<sup>111</sup> La Jefatura III – Operaciones del EMC tenía bajo su responsabilidad la elaboración de la Doctrina Militar Conjunta y el adiestramiento Militar Conjunto. Actualmente se la denomina Dirección General de Educación, Adiestramiento y Doctrina.

### **IV.3. Promulgación de la Directiva de Política de Defensa Nacional**

Con ese andamiaje en marcha dentro de las jurisdicciones MINDEF y EMC, en noviembre de 2009 se promulgó la DPDN mediante el Decreto N° 1.714/09<sup>112</sup>, dándose inicio formal al primer CPDN. El período de dos años que transcurrió desde la adopción del CPDN hasta ese momento no sólo sirvió para la incorporación de normas y herramientas operativas que facilitarían su realización al interior de la Cartera de Defensa, sino que también reflejan un contexto institucional signado por especulaciones y tensiones, las que primordialmente giraban alrededor de todas las reformas realizadas tendientes a la modernización del área.

La DPDN señaló su origen como una propuesta del MINDEF al PEN. En función de algunas de las temáticas abordadas, se refleja la realización de consultas con la Cancillería, pero sus directrices terminan por reflejar un carácter eminentemente sectorial. No obstante, dio inicio al ciclo de planeamiento, estructurándose sobre la base de los tres capítulos que fueran establecidos en el Decreto N° 1.729/07 y con el objeto de hacer explícitos los principales lineamientos de la Política de Defensa Nacional: la concepción y el posicionamiento estratégico en materia de Defensa del país.

En materia de Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa y de la Política Militar, la DPDN expresó la necesidad de fortalecer y consolidar el pleno y efectivo gobierno político de la Defensa Nacional. Para ello, instruyó al MINDEF a atender la implementación efectiva de la política de Defensa en sus diversos aspectos, entre los que destaca la ejecución del CPDN y al logro de un efectivo accionar militar conjunto. En tal entendimiento, el EMC debía actualizar la doctrina conjunta, los planes, manuales, reglamentos, programas y procedimientos a fin de asegurar y facilitar el accionar militar conjunto de las FF. AA., proceso que debía concluirse al segundo año de la Directiva.

En cuanto al Planeamiento Estratégico Militar, la DPDN insistía en su realización conforme al criterio de capacidades, teniéndose presente el desarrollo y la obtención de

---

<sup>112</sup> Decreto N° 1.714, Boletín Oficial, República Argentina, 12 de noviembre de 2009.



una "fuerza activa sustancial"<sup>113</sup>, exigiendo una definición respecto del conjunto de prioridades y, por ende, de la reformulación de los parámetros tradicionales de distribución de la inversión en materia de Defensa. Para tal fin, también se ordenó a los EMG de las FF. AA. que elevaran al EMC un informe preciso y detallado sobre la totalidad de los medios militares disponibles en sus ámbitos respectivos en el lapso de seis meses de la Directiva y luego una actualización semestral de esa información.

Para el EMC, la DPDN estableció que su tarea prioritaria era la implementación y la eficiente consecución del CPDN, la gestión e integración de la información para el Planeamiento Estratégico Militar y la supervisión, integración y estandarización del conjunto de reglas y procedimientos de las fuerzas relativas al empleo de los medios militares. De manera similar, en atención a la implementación del nuevo modelo de planeamiento, el EMC debía proponer su reestructuración integral antes del cumplimiento del primer año de vigencia de la directiva. Concurrentemente, los Estados Mayores Generales de las FF. AA. debían hacer lo propio compatible con lo establecido por el EMC a través del Planeamiento Estratégico Militar. En referencia a los recursos humanos, debía observarse una permanencia y estabilidad en el destino para el personal militar no menor a tres años, pudiendo prolongarse ese período, particularmente en aquellos casos donde la especificidad y la importancia de la función a desempeñar demandara recursos humanos con destacada experiencia.

De tal forma, la DPDN podría interpretarse como respuesta a las vulnerabilidades enunciadas en el diagnóstico comprensivo realizado por el CODENA, impartiendo pautas vinculadas a ello para el MINDEF, el EMC y las FF. AA. Al respecto, reflejó los elementos esenciales que son base del planeamiento, como el diagnóstico y la apreciación de tendencias del escenario de Defensa y seguridad regional y global, los riesgos y las amenazas actuales, próximas y a largo plazo, aunque careció de lineamientos presupuestarios particulares que permitieran el armado de un planeamiento militar de mediano y largo plazo, independientemente de la pauta presupuestaria ordinaria.

---

<sup>113</sup> Sintéticamente, la fuerza activa sustancial expresa la mínima organización que se precisa para enfrentar la incertidumbre relacionada con la capacidad de referencia, con el mínimo esfuerzo que garantice su operación sistémica, el dominio del *know how* técnico - táctico y la posibilidad que ésta obre como célula de una fuerza de mayor magnitud y con idénticas aptitudes.

La elaboración de los documentos respectivos al Planeamiento Estratégico Militar prosiguió según el orden establecido por el Decreto N° 1.714/2009 y se concretó siguiendo este cronograma de entregas: a) la DPDN, promulgada en noviembre de 2009; b) la DEPEM, diciembre de 2009; c) la AREMIL, marzo de 2010; d) la DEMIL, junio de 2010; e) el PROCAMIL, diciembre de 2010, y; d) el PLANCAMIL, junio de 2011.

**Figura 13 – Detalle cronológico de producción documental del primer CPDN**

AÑOS	2009			2010												2011						
	4° Trim.			1° Trim.			2° Trim.			3° Trim.			4° Trim.			1° Trim.			2° Trim.			
	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	
DOCS.	DPDN		DEPEM		AREMIL			DEMIL			PROCAMIL						PLANCAMIL					

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, una vez terminado el proceso de producción y elevación al MINDEF de los documentos del nivel estratégico militar por parte del EMC (PROCAMIL), dentro del Ministerio se creó la Comisión para la elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) por la Resolución Ministerial MD N° 414/11<sup>114</sup>. Esa resolución estableció que esa comisión estaría presidida por la Secretaria de Estrategia y Asuntos Militares y la Secretaria de Planeamiento y compuesta por funcionarios de ambas instancias, todos responsables de establecer el procedimiento, los parámetros y criterios de carácter político, técnico y presupuestario para confeccionar el PLANCAMIL, mientras que el EMC actuaría como su órgano de asesoramiento técnico.

Para la elaboración del documento final del CPDN, el texto hizo taxativa mención de los contenidos que debía incluir el PLANCAMIL: a) definición del Instrumento Militar propuesto en términos de su concepción, empleo y organización, y; b) operacionalización del desarrollo del modelo de Instrumento Militar identificado como necesario a través del detalle de etapas temporales, priorizaciones y efectos militares previstos.

<sup>114</sup> Resolución Ministerial MD N° 414, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 27 de mayo de 2011.

Debe señalarse que, en cuanto a criterios presupuestarios y logísticos, la determinación del horizonte de recursos financieros para la elaboración del PLANCAMIL anticipaba “alcanzar una participación del 1,5 % del Producto Bruto Interno en el presupuesto del año 2016; un crecimiento homogéneo de dicha participación en el período 2012-2015 hasta alcanzar el mencionado porcentaje; mantener una participación constante del PBI en el período 2017- 2032; y por último, mantener la actual composición del gasto jurisdiccional en el período 2012-2016”.

Finalmente, con los documentos elevados por el EMC y con ciertos criterios definidos, el MINDEF elaboró el PLANCAMIL, acotando fuertemente lo deseable del PROCAMIL a una pauta de lo necesario y posible. Con su elaboración se cumplimentó con la formulación de la hoja de ruta del modelo de Instrumento Militar posible y necesario para el país desde una visión estratégica, referida al empleo y al diseño de las FF. AA. en virtud de su misión y una actitud defensiva, y otra técnica, relacionada con la identificación y priorización de las capacidades que se planeaba recuperar, consolidar o lograr con un horizonte temporal futuro de 20 años.

De tal forma, esta etapa de supervisión ministerial del CPDN dispuso correcciones a los contenidos del PROCAMIL, completando de esta manera el ciclo en 2011. No obstante, el Decreto N° 1.729/07 estableció en su artículo 13 que el primer CPDN duraría 5 años, es decir que finalizaba en el año 2012 al iniciar su ejecución presupuestaria. Ello en virtud de que el CPDN persigue una relación del Planeamiento Estratégico con el Planeamiento de Recursos, siguiendo un esquema lógico que integra la secuencia Planeamiento-Programación-Presupuesto-Ejecución (S3P-E), la que es considerada de relevancia sin ser objeto de la presente la investigación.

#### **IV.4. Finalización y resultados del CPDN 2007-2012**

El primer CPDN era un proceso que estaba originalmente planteado para llevarse adelante en cinco años, de cara a su correspondiente vinculación con el planeamiento presupuestario de la jurisdicción. Su desarrollo efectivo se formalizó en poco más de un año. Es decir que, la contracara de la aparente completitud de la documentación

requerida por la realización del ciclo fue la completa desafectación de la producción documental respecto al cronograma del ciclo planteado por el Decreto N° 1.729/07, revelando uno de varios indicios sobre el cumplimiento parcial del CPDN.

Se menciona una aparente completitud documental dado que entre los aspectos que hacen a lo producido, el PMLP solo fue desarrollado en su factor de capacidad “material” (la M de MIRILADO) y, por las razones que se señalaron anteriormente, estaba desvinculado de sus posibilidades presupuestarias, lo que habría motivado quizás a que no se terminara de formalizar su aprobación. Complementariamente, el PMLP fue desarrollado como proyecto y fue distribuido como tal, dado que se compone de diagnósticos específicos y proyectos de investigación y desarrollo de largo y mediano plazo de cada fuerza en detrimento de la función de integración, estandarización y consolidación de las capacidades operacionales que posee el EMC.

Además, cada uno de los planes que desarrolló el EMC requería que las FF. AA. le hicieran un plan de apoyo, lo cual no sucedió. Si bien se establecieron lineamientos para orientar a los Estados Mayores Generales en la elaboración de los planes de apoyo y planes de operaciones contribuyentes al planeamiento estratégico operacional<sup>115</sup>, las rencillas entre el EMC, el Comando Operacional y las FF. AA. habrían conspirado contra la elaboración de esos planes.

Al PLANCAMIL se le agregaron documentos que no estaban previstos originalmente. Una “Matriz Estratégica de Diseño del Instrumento Militar” (MEDIM) incluyó un listado de medios a adquirir asociados a las capacidades militares, la que se traducía en una “Matriz de Inserción de Proyectos” (MIP), que abarcó todos los proyectos de inversión para las capacidades definidas por las FF. AA. en un horizonte de 20 años, junto con su respectivo presupuesto asociado. La incorporación de esos documentos obraría luego como limitante del SIGID, dado que con ellos el planeamiento estratégico definía y priorizaba los proyectos a ser ejecutados en detrimento del mecanismo ministerial creado para la toma de decisiones en materia de inversiones.

---

<sup>115</sup> Directiva Estratégica Militar de Corto Plazo N° 01/2010 “S” (DEMIL - CP) y Directiva del Comandante Operacional Conjunto N° 08/2010 “S”.

Sobre el aspecto presupuestario, cabe señalar que las distintas iniciativas que se venían implementando en el ámbito ministerial para mejorar los procesos de inversiones y de presupuestación en torno al planeamiento de recursos comenzaron a concatenarse con el CPDN en su fase de finalización. Es decir que, si bien ya se había desarrollado el SIGID I y II y un Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en Capacidades<sup>116</sup>, el Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED)<sup>117</sup>, la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa<sup>118</sup> y la reglamentación del SIPRED<sup>119</sup> darían cuenta de un intento de coordinación tardío entre ambos procesos de planeamiento al interior del MINDEF. Además, el SIPRED preveía Directivas de Planeamiento de Recursos para la Defensa (para determinar el escenario económico-financiero de cada CPDN) y una Directiva de Obtención de Medios posterior al PLANCAMIL (para priorizar posibles canales de obtención de medios y elaborar proyectos de inversión), documentos con los que el primer CPDN finalmente no contó.

En el terreno de la aprobación ministerial del PLANCAMIL, desde la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares se le presentó el documento al ministro Arturo Puricelli, recomendándole que le diera su endoso para que lo firme después el Presidente de la Nación. Finalmente, el Ministro no elevó formalmente ese documento al titular del PEN, sino que lo presentó efectivamente al área legal y técnica de la Presidencia, desde donde lo observaron más bien por su costo monetario y político: “eso implicaba sentarte a negociar con el poder político y económico de la administración para formar los recursos necesarios para su ejecución (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018)”. Sin obtener mayores novedades sobre el tema desde el PEN, el

---

<sup>116</sup> Resolución Ministerial MD Nº 1.119/09, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 20 de octubre de 2009.

<sup>117</sup> Resolución Ministerial MD Nº 54/11, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 29 de diciembre de 2011.

Contemplaba la confección de documentos de planeamiento de recursos indicando plazos y organismos responsables en cada una de las fases del CPDN.

<sup>118</sup> Resolución Ministerial MD Nº 220/11 Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2011.

Fijaba pautas para la aprobación de cronogramas anuales de trabajo (y la confección de estándares técnicos comunes a la jurisdicción Defensa e incluye compromisos de gestión entre el Ministerio de Defensa, EMCO y Fuerzas Armadas, para promover la administración eficiente de los recursos asignados.

<sup>119</sup> Resolución de la Secretaría de Planeamiento del MINDEF Nº 18/13, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2013.

Ministro y algunos actores de su jurisdicción decidieron remitir ese documento al EMC con una nota que lo encabezaba, pero sin que pudiera ser considerado como una orden.

El primer CPDN culminó en 2011 con la elaboración del PLANCAMIL por parte del MINDEF, dejando inconclusos algunos de sus productos que por normativa debía cumplir o que fueron considerados herramientas fundamentales para la optimización de los procesos que involucra. Una nueva DPDN (Decreto N° 2.645<sup>120</sup> del 30 de diciembre de 2014) inició un segundo ciclo ya bajo una nueva de administración ministerial, a cargo del Ing. Agustín Rossi. Luego, a los pocos meses de asumida la nueva gestión presidencial de Mauricio Macri y ministerial de Julio Martínez, la Resolución Ministerial N° 348/16<sup>121</sup> daba cuenta de que el Ciclo de Planeamiento iniciado en 2014 no había avanzado en la medida del cronograma previsto. Por tales motivos, se instruyó a la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares a que ejecute, con carácter excepcional, un Proceso de Planeamiento Abreviado a ser elevado en julio de 2016. Un tercer ciclo se inició en julio de 2018, al aprobarse una nueva DPDN mediante el Decreto N° 703<sup>122</sup>. Hasta el momento, se tiene conocimiento del cumplimiento de los documentos DEPEM y AREMIL de este tercer ciclo y de una ejecución del 3 % del PLANCAMIL 2011.

No obstante estos resultados brevemente reseñados, de la información recabada en documentos y durante las entrevistas, surgen algunas aristas interesantes de la gestión del CPDN que serán analizadas dentro del capítulo referido a la gestión del CPDN.

---

<sup>120</sup> Decreto N° 2.645, Boletín Oficial, República Argentina, 30 de diciembre de 2014.

<sup>121</sup> Resolución Ministerial MD N° 348, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 20 de mayo de 2016.

<sup>122</sup> Decreto N° 703/18, Boletín Oficial, República Argentina, 3 de julio de 2018.

## **CAPÍTULO V: LA GESTIÓN DEL CPDN**

Esta investigación analizó la gestión del primer CPDN dentro del EMC, entendiendo por esto los procesos de diseño y ejecución del ejercicio de planificación correspondiente al período 2007-2012. Nuestra hipótesis inicial fue que, si bien el proceso de diseño se cumplió apropiadamente, y esto generó razonables expectativas de éxito, la implementación se cumplió de modo formal, sin conseguir el objetivo previsto de producir información sustancial capaz de retroalimentar el planeamiento en próximos ciclos. Los impactos de mediano plazo (sentar las bases para el uso regular del ciclo de planeamiento) y de largo plazo (modernizar las FF. AA. y consolidar la supremacía civil) a los que se apuntaba habrían quedado así en cuestión, constituyéndose el CPDN en un ejercicio sin mayores consecuencias.

En este capítulo, se presentan los resultados de la observación y las entrevistas realizadas sobre los momentos de diseño y ejecución del CPDN, los que permiten afirmar que la hipótesis de trabajo era correcta. A continuación, se ordenan los resultados según los dos momentos constitutivos de la gestión (diseño y ejecución) y según los cuatro nudos problemáticos clave identificados para cada uno, siguiendo los criterios/variables anunciados en el capítulo teórico-metodológico.

### **V.1. Momento del Diseño**

#### **V.1.1. Agenda**

En primer lugar, la agenda general del Gobierno Nacional sobre el área se hizo explícita, tanto en el nivel presidencial como en el nivel ministerial. Los funcionarios involucrados en el CPDN expresaron sus lineamientos en discursos, publicaciones institucionales y de análisis académico, en informes de prensa y también en artículos de difusión en medios de comunicación, lo que ilustraría el intento de ampliar la difusión de la temática y de incluirla dentro de la agenda pública de la gestión. La cantidad de publicaciones sobre este tema y otros en lo relativo al área fue tan copiosa durante la administración de la ministra Garré que ha llegado a ser caracterizada como un “ministerio editorial” (Diamint, 2014: 411).

Por su parte, en el contexto de una presencia muy vaga de programas políticos similares previos a la administración Garré, el grado de concreción de esa agenda, en términos de la producción normativa y de las reformas institucionales llevadas a cabo en el marco de la modernización del SDN, fue lo suficientemente explícita como para suponer una estrecha brecha entre las metas programáticas y las metas políticas, indicios de una “política de Estado”. Recordemos que, durante el período analizado, se produjo la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, la Directiva de Organización y Funcionamiento de las FF. AA., la aprobación del CPDN, el llamado al CODENA, la DPDN, las reformas orgánicas del MINDEF y un primer PLANCAMIL, entre los de mayor relevancia. Otro dato significativo sobre este aspecto es que el CPDN se ajustó a un cronograma que buscaba desligar el inicio y la conclusión de un ciclo de planeamiento con la gestión de un mismo Presidente.

No obstante, la iniciativa demostró mantener un carácter altamente dependiente de la conducción de una “mesa chica” personalizada y formada por funcionarios quienes, en general, no gozaron de estabilidad en sus cargos. Mientras que la mesa chica inicial le dio un primer impulso enérgico al proceso, fue sucedida por conducciones que mostraron una pérdida paulatina de entusiasmo, hasta llegar a una finalización que se pareció mucho a un abandono.

Como fuera reseñado, la introducción del CPDN al área de la Defensa tuvo la intención de que fuera percibida como una imposición ministerial a las FF. AA., con la consiguiente posibilidad de encontrar una resistencia al cambio planteado, no sólo de metodología de planificación, sino también de conducción de los asuntos estratégicos. El primer CPDN se completó posibilitando concatenar los niveles estratégicos nacional (MINDEF) y militar (EMC y FF. AA.), mediante la producción de documentos en una secuencia ordenada. En este sentido, la particularidad que detentó este primer ciclo es que, por primera vez desde la promulgación de la Ley de Defensa Nacional, la responsabilidad de elaborar y supervisar el planeamiento estratégico de la Defensa quedó encomendada, en su totalidad, a la conducción política (Anzelini, 2012: 2). Como consecuencia de ello, además, operó un gran cambio al interior de la esfera militar:

Dejar de pensar en estrategia nacional -como militares que siempre se pensaron como estrategia nacional- y poner en el nivel que le corresponde, que es pensar en estrategia militar. Parece una tontería. Pero en la Escuela Naval, en la Escuela de Guerra, te enseñan



Frischknecht<sup>123</sup>, y Frischknecht es estrategia nacional, no es estrategia militar. Ahí ya te marca cuál es la dicotomía que de entrada te encontrabas, y que teníamos que romper (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

Sobre este aspecto, se coincide con la visión de Eissa (2015: 177), que describe el período que va desde 1983 a 2005 como una fase “legislativa”, en la que se construye un “Consenso Básico” sobre la Defensa Nacional a partir de las leyes que sanciona el HCN y que le confirieron un rol significativo a la definición de las áreas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional y a sus respectivas políticas públicas. En una segunda fase, desde 2005 a 2010, que podría denominarse “ejecutiva”, se completa el entramado normativo de la Defensa y se lo implementa, asumiendo las atribuciones y responsabilidades que le cabían por el ordenamiento jurídico nacional y ejerciendo un gobierno civil del área. Por consiguiente, en el diseño del CPDN, se fortaleció el MINDEF con respecto a su adecuación, ampliación orgánica, incorporación y formación de cuadros técnicos<sup>124</sup> e institucionalización de procesos.

### **V.1.2. Negociaciones**

Para el armado normativo que sustentó el ciclo de planeamiento, se articuló una serie de decretos presidenciales, lo que indicaría que, por lo menos, no se habría incluido en la negociación a un actor clave de la estructura del SDN tal cual se encuentra definido en la normativa: el HCN. Al mismo tiempo, el mayor protagonismo del accionar ministerial eclipsó el trabajo parlamentario en la materia. Debe añadirse a ello que, durante el período de diseño, la no inclusión de ese actor se habría producido aun cuando la coalición de gobierno alcanzaba la primera minoría en la Cámara de Diputados y una mayoría dentro del Senado, contando además con representantes del Frente para la Victoria que ejercían la presidencia de las comisiones de Defensa Nacional en las dos cámaras.

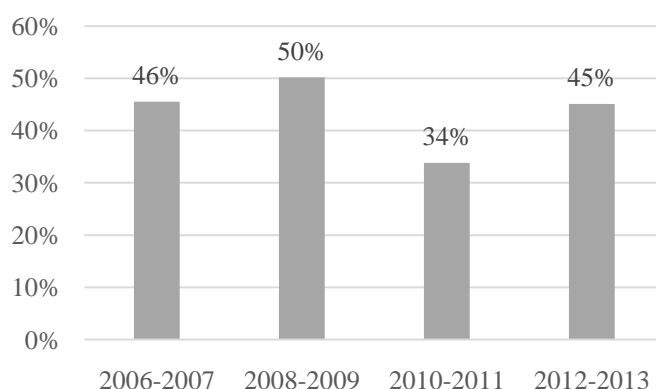
---

<sup>123</sup> El Dr. Federico Frischknecht fue un precursor en el país de la producción sobre pensamiento estratégico. Su método para la resolución de problemas estratégicos se enseña en múltiples ámbitos civiles y militares.

<sup>124</sup> Los decretos que modificaron la orgánica del MINDEF son el N° 788/07 y el N° 1.451/08. En relación con la formación de civiles para la defensa, además de continuar con la Maestría en Defensa Nacional y el Curso Superior de Defensa Nacional ofrecidos por la Escuela de Defensa Nacional, se inauguró el Curso de Especialización en gestión para la Defensa, que se realizó en conjunto con la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

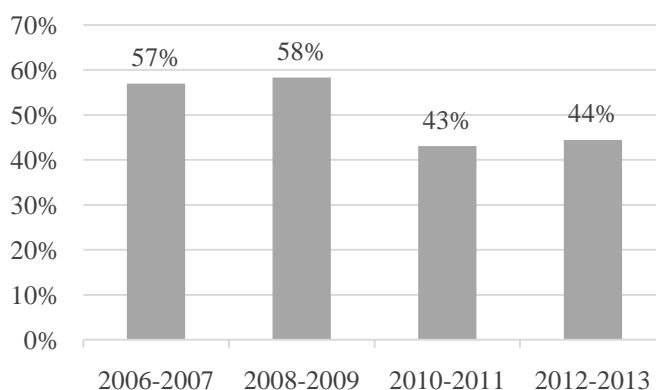
### Figura 14 – Representación en Cámaras y Comisiones de Defensa

Representación del FPV en HCD – Proporción de diputados en períodos legislativos  
(2006-2013)



Fuente: Elaboración propia sobre información de la HCDN

Representación del FPV en Senado – Proporción de senadores en períodos legislativos  
(2006-2013)



Fuente: Elaboración propia sobre información de la HCDN

Presidencias de las Comisiones de Defensa Nacional del Congreso Nacional – Período  
2007-2012

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Diputados	Jorge Villaverde			Julio César Martínez		Alfredo Dato
Senadores	María Pérceval			César Gioja		
	Frente para la Victoria			Unión Cívica Radical		

Fuente: Elaboración propia sobre información del HCN.

De las entrevistas realizadas, surgen al menos dos apreciaciones posibles al respecto. Por un lado, desde el ámbito del PEN no habría existido una motivación específica para participar al HCN en las medidas que debía llevar adelante para concretar el proceso de reforma del área de Defensa. En efecto, podría haber respondido a la intención de concentrar poder en la figura presidencial o al interés en agilizar los tiempos para llevar adelante la cantidad de reformas que debían hacerse, algo incompatible con los procedimientos de tratamiento y los consensos necesarios que aparejaba el HCN. Además, como era el mismo partido de gobierno el que contaba con una amplia cuota de la representación en la legislatura nacional, la aprobación parlamentaria a dicha iniciativa podía ser entendida por el PEN como ya concedida. No obstante, compartimos una reflexión sobre el hecho:

Teniendo un Congreso muy favorable, teniendo una composición mayoritariamente oficialista, con las comisiones de Defensa, creo que fue un error evitar al Congreso, a la propia tropa, en darle un rol de contribución en la discusión para el MINDEF; pero, también un rol de debatir, abiertamente, aspectos que podrían ser de importancia y de haberle dado mucha más solidez a la reforma (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

Más allá de las actividades usuales llevadas a cabo por las comisiones de Defensa Nacional durante el período de análisis, de la búsqueda de los proyectos tratados, pudo hallarse sólo un pedido de informe de detalles sobre el CPDN, llevado a cabo dentro de un conjunto de otras diversas cuestiones relacionadas con la situación de las FF. AA.<sup>125</sup>. En este sentido, parecería que el caso analizado en este estudio no escapó a un contexto general del ámbito parlamentario nacional, sobre el que debieran desarrollarse aun más canales de comunicación que permitieran construir agendas mutuas y consensos políticos sobre orientaciones estratégicas. En resumidas cuentas, si bien no se han registrado grandes desencuentros entre el PEN y el HCN respecto a la Defensa Nacional, tampoco se ha logrado una comunicación fluida (Martínez, 2004: 66).

En relación con lo expuesto, puede señalarse que, al analizar la cristalización del diseño del CPDN mediante el Decreto N° 1.729/07, el ciclo fue una iniciativa restringida al sector, a pesar de la letra de sus considerandos y de la Ley de Defensa Nacional. El

---

<sup>125</sup> Expediente Diputados 0804-D-2011, publicado en Trámite Parlamentario N° 9 de 2011.

Decreto ordena al MINDEF, al EMC y a las FF. AA. llevar a cabo las acciones correspondientes a efectos de concretar ese ciclo; y el documento que lo inicia, la DPDN, queda definido con un carácter sectorial al orientarse sólo hacia esas mismas organizaciones.

En suma, debe observarse que la estructuración del CPDN y del EMC, este último como organismo responsable de su aspecto estratégico militar, se ha realizado a través de Decretos presidenciales, sin consensos legislativos, y también con discrecionalidad por parte del PEN a través del Ministro de Defensa de turno. Sobre este aspecto, se aprecia que la capacidad de negociación de los actores, es decir, la habilidad para llevar adelante intercambios y ejercer la autoridad o influir en otras instancias de gestión de una política (Acuña y Chudnovsky, 2013: 44) habría estado limitada a la esfera de la Defensa. Así, una mayor interrelación del MINDEF con otros actores vinculados con la temática habría mejorado el conocimiento mutuo y la calidad de la normativa producida por vía del consenso y la convergencia en la lógica y el lenguaje. En el mismo sentido, una mayor interrelación institucional (en particular con la Cancillería) habría propiciado un abordaje más integral de los asuntos de interés estratégico con proyección internacional (por ejemplo, la Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Mar Argentino).

Este “sectorialismo” de las decisiones sobre el CPDN condujo a un debate en el que han coincidido todos los entrevistados: el planeamiento de la Defensa Nacional no debería contar únicamente con lo elaborado por las FF. AA., sino que tendría que formar parte de un Plan Estratégico Nacional, dado que la Defensa abarca los intereses vitales de toda la Argentina. Ahora bien, cabe estimar que la planificación de la Defensa no debería transitar por una vía paralela e inconexa de la planificación de la Seguridad del Estado, ya que esto impediría tener un mayor conocimiento colectivo de los problemas que afectan los intereses del país. Por el contrario, debería integrarse la planificación, y esto otorgaría una mayor visibilidad y legitimidad a los costos que implica la preparación de las FF. AA. para realizar su misión. En este sentido, surge una reflexión:

(En una próxima reforma) el planeamiento debería darse desde un estadio superior al nivel de Defensa Nacional, y yo lo llamaría «Seguridad Nacional». Porque si no, vamos a estar trabajando en tres campos diferentes, sembrando diferentes tipos de maíz, y no va a funcionar. Yo creo que eso fue un error que nos deja una lección para aprender. Hay que evitar la división, la compartimentalización. En los países donde más se ha avanzado, ha

sido a partir de la estructuración de un modelo de arriba hacia abajo que estructura todo desde el concepto de Seguridad Nacional del cual, la Defensa, es solo un componente (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

Por otra parte, además de haberse considerado las estructuras burocráticas técnicas a efectos de resolver los problemas planteados por el ciclo en el espacio interjurisdiccional, se emplearon ciertos espacios alternativos con el objeto de propiciar un diálogo o una coordinación entre los actores involucrados y de llegar a acuerdos en materia de políticas públicas. Para ello, como se contaba con el antecedente de haberse realizado el ciclo “La Defensa Nacional en la Agenda Democrática”, se optó por establecer un mecanismo similar a través de la coordinación de los que fueron integrando la Comunidad de Planeamiento, aunque específicamente dirigido para un nivel técnico de decisión.

### **V.1.3. Decisiones**

Los rasgos de autonomía institucional que se observaron en la faz de la generación de la iniciativa también pudieron constatarse en la faz decisional del momento del diseño. Al respecto, merece señalarse que la imposición del control civil y del ejercicio efectivo del gobierno político sobre las FF. AA., por parte de la administración ministerial, aspectos integrantes de la doble matriz de gestión y control del área y como uno de los objetivos al que apuntaba el CPDN, serían elementos que coadyuvaron a una toma de decisión autónoma sobre el tema. En el testimonio de Recalde, este tipo de posicionamiento tuvo también una expresión actitudinal explícita, en tanto que:

Ellos (el MINDEF) diseñaron la normativa, tenían un fuerte control de lo metodológico, y existía bastante coherencia en ese control; entonces, desde el punto de vista del MINDEF, en la gestión anterior, tenían fuertes herramientas de control para el ciclo. No obstante, fallaban en la interface, en la falta de diálogo, en un tratamiento casi despectivo hacia los militares; falló la parte humana, o sea que fracasaron en las competencias genéricas, la empatía, el trato, la capacidad de diálogo, entre otros. Y que condicionaba también a los militares a una participación restrictiva, al involucramiento restrictivo (César Recalde, comunicación personal, 20 de diciembre de 2018).

Dentro de este marco, los procesos decisionales que hicieron a la estructuración del ciclo se realizaron de manera explícita, por las vías administrativas formales a través de actos o comunicaciones diversas. La idea misma de la conducción civil, la necesidad de completar el *corpus iuris* para definir las responsabilidades de los actores del SDN y de establecer una coherencia en su accionar implicaron dejar explícitas las instrucciones sobre su proceso. Incluso las cuestiones de orden operativo fueron abordadas de esa forma, con el objeto de sentar las bases para la realización de futuros ciclos. Asimismo, con un marco referencial de Decretos del PEN, el CPDN también quedó definido por la misma vía, vinculado taxativamente con la producción documental gobernada por un cronograma rígido de plazos de índole presupuestaria.

La sobrecarga administrativa que implicó ese modo de trabajo, atento a los protocolos y los procedimientos, sobrepasó la capacidad de procesamiento de las organizaciones involucradas en la marcha del ciclo. La falta de un acaudalado ejercicio burocrático previo por parte del MINDEF y la inexistencia de un sistema único para la gestión de la información con el EMC y las FF. AA. fueron factores subestimados que supusieron múltiples obstáculos comunicacionales en la ejecución del ciclo. Un ejemplo de la ausencia de una protocolización inequívoca fue la convivencia de varias versiones del PMMP dentro del circuito administrativo y la consecuente controversia sobre cuál de todas estaba en vigor (César Recalde, comunicación personal, 20 de diciembre de 2018). Otra anécdota también refleja los inconvenientes que esa situación supuso para la comunicación efectiva y el seguimiento diario de las actividades del CPDN:

Una vez me llamó el Jefe del EMG del Ejército. «Escúcheme, no voy a permitir que dos Almirantes -por mí y por Torres- me digan cuántas brigadas tengo que tener. Porque yo antes tenía once brigadas y ahora, según el planeamiento, tengo diez brigadas». «Sí», le digo, «vamos a traer al general Fulano, general Mengano; los que dijeron que había que bajar una brigada, que no tenía sentido, fueron los Generales que usted mandó al EMC. Entonces, le pido, por favor, que se asesore bien con ellos. Si quiere, delante de mí, llame a los Generales y después me llama de nuevo a ver qué es lo que pasó con esa brigada. Ni el almirante Marín, ni el almirante Torres lo determinaron, lo determinó el equipo de estudio a partir de razonamientos que sus mismos generales trajeron acá». (Roberto Marín, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

#### V.1.4. Planificación

En lo que respecta a la planificación para poner en marcha el CPDN, debe tenerse en cuenta que se trató de una primera experiencia histórica en nuestro país, razón principal por la que no abundaba la información sustantiva, sistemática, acumulativa y actualizada en cuanto a los aspectos clave sobre los que se debía planificar. Por lo tanto, era necesario producirla. Sin embargo, el proceso se inició sin construir mecanismos de producción de información sustantivos, lo que produjo la paradoja de tener insuficientes recursos para programar un proceso de planificación. Esta constante en las agencias estatales argentinas trae aparejada, al menos, tres consecuencias importantes: a) deben generarse diagnósticos rápidos sobre la base de información fragmentaria; b) las iniciativas se basan en decisiones tomadas con conocimiento insuficiente de variables clave, y; c) las opiniones, estilos y preferencias personales de los decisores clave suelen adoptarse sin refinamiento (Andrenacci, 2015:19).

En el proceso estudiado, puede apreciarse que un número de disposiciones de distinto nivel, al interior del MINDEF y del EMC<sup>126</sup>, ya en el proceso de implementación del CPDN, fueron resolviendo (más o menos parcialmente) los problemas aparejados por la deficiencia de la planificación. Al respecto, todos los entrevistados señalaron que, de manera paralela al CPDN, los involucrados en su desarrollo realizaron un ciclo de aprendizaje, dado que:

Muchas cosas aparecieron sobre la marcha a medida que se necesitaban, en términos de articulación, que el propio diseño de origen no contemplaba. Probablemente porque era así, porque se dio como una abstracción; y después había que bajarlo a la realidad (Jorge Mauro Vega, comunicación personal, 1 de octubre de 2018).

Como resultado de ello, un conjunto de dispositivos institucionales capaces de acompañar la implementación del CPDN, plasmados en resoluciones, planes, programas, directivas y orientaciones, se fue consolidando sobre la marcha hasta establecer una base para futuras contribuciones a los próximos ciclos.

---

<sup>126</sup> Las medidas referenciadas en el capítulo anterior constituyen las de mayor relieve a los fines del presente trabajo. Existen también otras, de mayor especificidad y menor jerarquía, que las complementan.

Dos de los entrevistados (Toso y Recalde) identificaron explícitamente los problemas de planificación como causas que, desde el diseño mismo, habrían impedido implementar eficazmente el CPDN. Una de las fuentes comenta lo que se observaba:

La falta de método con la cual se trabajaba, la carencia de un método de trabajo, a pesar de haber órdenes, etc. ¿Qué es lo que observaba? Observaba que tanto en el plexo legal que daba origen al planeamiento, como en la doctrina, como en los instrumentos previos de planeamiento militar para la Defensa, como en las resoluciones a nivel que implementaban las acciones había ambigüedades, vacíos, contradicciones, que generaban controversias, discontinuidades, divergencias, y que hacían que los esfuerzos, digamos así, no fueran convergentes con resultados, sino con dispersiones. Y, de hecho, yo diría que si queremos buscar cuál es la raíz de los males, la raíz de los males es epistémica, digamos los procesos decisorios en el campo de Defensa no tienen seguridad epistémica. ¿Qué es seguridad epistémica? Si nos centramos siempre en los productos, descuidamos los procesos en algún lugar, y esos procesos tienen que tener integridad contextual (César Recalde, comunicación personal, 20 de diciembre de 2018).

Algunos de los impactos de no utilizar instrumentos de mejora del conocimiento (Velasco, 2007) son la indefinición en cuanto a la validez y vigor del PLANCAMIL, producto último del ciclo, y la ausencia de modificaciones del CPDN a lo largo de sus años de vigencia.

Otro grave problema de planificación del CPDN fue el presupuestario. La institucionalidad de las agencias estatales ordena primero el plan y después los programas de presupuesto, no al revés. Sin embargo, el CPDN necesitaba, por la lógica de su propio diseño, cierta flexibilidad financiera: definir aspectos presupuestarios durante y después de la ejecución del propio ciclo.

Como se expresó, debido a pujas entre diferentes áreas del MINDEF, la articulación de la planificación estratégica y presupuestaria terminó configurando dos procesos en paralelo, con un punto de acoplamiento incierto. Además, el CPDN debería haber seguido una secuencia cronológica presupuestaria para la producción de documentos. En su concreción, esa secuencia fue abandonada desde el inicio, al dilatarse la publicación de la DPDN y, luego, al contraerse los tiempos para finalizar con el PLANCAMIL en marzo de 2011. De tal manera, por su diseño y por su posterior



ejecución, la planificación de los escenarios presupuestarios no terminó de integrarse del todo a la planificación estratégica. En esos términos, también se expresa Vega:

Hay que juntar esos procesos de planificación, de recursos -para lo estratégico- y hacer que funcionen en conjunto. Porque el gran desafío es ese: que se articulen. O sea, no porque no tengamos herramientas formales o metodológicas, sino porque eso es todo un desafío de gestión (Jorge Mauro Vega, comunicación personal, 1 de octubre de 2018).

Lo especial de este aspecto del CPDN es que el ciclo de planeamiento español, que sirvió de modelo para el argentino, sí cuenta con este tipo de definiciones y herramientas. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en el caso español, ya se han practicado tres ciclos completos (2005-08, 2009-12 y 2013-16), esto motivó que el método dispuesto por la OM 37/2005 fuera modificado diez años más tarde por la OM 60/2015, con el interés de simplificar y mejorar el proceso de planeamiento estratégico militar. De igual manera, contando varios ciclos cumplidos, ese tipo de modificaciones también se ha ido incorporando al modelo estadounidense. En definitiva:

(En el ciclo español), todas las formas que planificaban ellos, hace algo más de un año, las cambiaron de cero, casi. O sea, mantienen el espíritu y la lógica que hay que planificar, que sí, que dale (...). Pero la forma de interactuar entre las áreas y el grado de abstracción, el contenido, el núcleo duro de cada documento lo modificaron (...). Porque, está bien, lo tuvieron en ejercitación cuatro, ocho años, después de uno, dos, tres ciclos -creo que fueron tres- dijeron: «Bueno, a ver, ¿qué nos sirvió de todo esto? ¿Qué no pudimos cumplir? ¿Qué hay que mejorar?». Rediseñaron. No hay rediseño del ciclo, del ciclo en sí, sino de la metodología de fondo (Mauro Vega, comunicación personal, 1 de octubre de 2018).

## **V.2. Momento de la Ejecución**

### **V.2.1. Recursos**

#### **V.2.1.1. Recursos humanos**

En el espectro ejecutivo del CPDN, debe notarse que el EMC no había ejercido, en forma efectiva y hasta el Decreto N° 1.729/07, las funciones que le asignó el marco legal en cuanto a formular el Planeamiento Estratégico Militar bajo la dirección del MINDEF. El incremento de sus responsabilidades, especialmente las encargadas por el MINDEF en esta materia, sin las adecuaciones necesarias para ello, incluso las

encomendadas en la normativa interna que se produjo para conducir al CPDN, habría dejado a la vista la falta de recursos de todo tipo: recursos humanos, tecnologías de la información y hasta espacios físicos para la gestión administrativa. Estas adolescencias, que se tradujeron en un déficit organizacional<sup>127</sup>, habrían invitado a utilizar la masa de sus recursos disponibles en lo inmediato y urgente, en desmedro de cuestiones ligadas al mediano y largo plazo.

En consecuencia, se visualizó la emergencia de una tensión creciente entre la faz ejecutiva (cumplir con la tarea encomendada) y la faz administrativa (asesorar y asistir) del EMC alrededor del CPDN. Dentro de este marco, el ciclo de planeamiento conformó un conjunto de planes y procesos de alta complejidad, desarrollado por un recurso humano que, en general, no contaba previamente con una cultura conjunta ni con este tipo de metodología, por lo que la disponibilidad de personal idóneo y con continuidad en la tarea se convirtió en un factor crítico para su concreción.

Una respuesta a la necesidad de dotación de mayores recursos humanos fue el armado de los GT, formados por personal de las FF. AA., con un bajo porcentaje de conocimiento o de herramientas técnicas para implementar la nueva metodología y con una dedicación no exclusiva para las tareas de planeamiento. Hay que añadir que el EMC no gozaba entonces del atractivo que ha podido generar a partir de las reformas llevadas a cabo por el proceso de modernización, siendo central para ello la articulación del CPDN. Por tal motivo, hasta entonces, ese destino militar significaba sacar a alguien de la cadena de mandos, sin generar incentivos profesionales, desde el punto de vista de las carreras, factor por el que no resultaba atractivo. Una anécdota ilustrativa al respecto refiere que “un general me contó que lo habían nombrado general y lo habían mandado al EMC. Entonces fue a ver a la persona que lo impulsó internamente y le dijo: «Pero, ¿qué hice mal?» (Luciano Anzelini, comunicación personal, 8 de octubre de 2018)”.

Incluso algunos años después de la finalización del primer CPDN, este tipo de cuestiones relativas al personal militar parecería haber originado cierta disparidad del conocimiento respecto a la metodología y del plan en sí mismo:

---

<sup>127</sup> Se entiende por déficit organizacional “la inadecuación de estructuras, recursos, reglas y protocolos de que dispone la burocracia estatal respecto de las responsabilidades que formalmente asume” (Andrenacci, 2016: 4).

Eso surgió un poco del intercambio de opiniones con los directores de planeamiento de las tres fuerzas. Entonces a partir de ahí fue cuando empezamos a trabajar y organizamos el seminario de planeamiento estratégico militar, ahí participó mucho el capitán de navío Toso, el coronel Delarole, la licenciada Landetcheverri. Organizamos todo eso que duró una semana, con exposiciones varias, con personas de todas las fuerzas como para alinear un poco el conocimiento respecto a la metodología. Básicamente tratamos de nivelar un poco la idea de la metodología para poder continuar (Sergio Piaggi, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018).

En todo caso, por el lado del MINDEF, el panorama sería similar. Las incipientes estructuras ministeriales, surgidas de las reformas orgánicas, realizadas para adecuarse a las responsabilidades que el CPDN demandaba, tuvieron que encarar la tarea con el ciclo ya en marcha y con varios de sus procesos intermedios terminados. Además de registrarse períodos prolongados de vacancia de cargos ministeriales durante el CPDN, las nuevas áreas se dotaron con personal joven, proveniente principalmente del ámbito académico y con, al menos, poca experiencia en la gestión pública. De esta manera, la propia estructura ministerial habría expuesto sus limitaciones al momento de supervisar el ciclo, tal como se señala:

Está patas para arriba, en el sentido que los sectores que deberían tener capacidad de seguimiento de los temas eran sectores medio raquíticos y, de repente, ibas a una dirección y tenía treinta personas, e ibas a una Dirección de Planeamiento y Estrategia y no tenía gente. Entonces tenés los temas sustanciales del Ministerio sin capacidad de supervisión; hicieron lo que pudieron. La verdad es que creo que, sin estructura, sin muchos asesores, un Ministerio que no tenía una tradición (...). Siempre la experiencia fue muy delegativa (...). Trabajábamos a último momento (...). Un poco se especulaba con eso: de que son dos tipos que están supervisando todo (Luciano Anzelini, comunicación personal, 8 de octubre de 2018).

Por el contrario, podría considerarse que el factor juventud no fue un elemento negativo para el ciclo, sumado al aporte académico de varios de los representantes del MINDEF:

Siempre partían de la base de que tenían mucho para aprender, digamos, y eso fue generando una gestión de retroalimentación muy piola que hoy mantiene vínculos (...), que a mí me sirven, me interesan, me mantienen actualizado, me consultan: «¿Qué te parece esto? ¿Qué te parece lo otro?». Y eso es producto de que laburamos bien en esa época, sino no se da (Luciano Anzelini, comunicación personal, 8 de octubre de 2018).

Por otro lado, la alta rotación de funcionarios clave a lo largo del primer ciclo, junto a la escasez de burocracias técnicas, habría conformado un panorama contrastante con la antigüedad general del personal militar dentro del EMC, para el que el CPDN aportó la posibilidad de que varios veteranos de la Guerra de Malvinas volcaran sus lecciones aprendidas del conflicto. Al no contar con un cuerpo de funcionarios profesionales con capacitación específica del área, se creó una marcada desigualdad y un desequilibrio importante con respecto a las FF. AA., con quienes luego interactuaron en la negociación intraburocrática (Llenderosas, 2008: 24). También, los cambios de administración y de autoridades hasta niveles muy bajos habrían producido modificaciones sustantivas en la dotación de personal y habrían afectado el rendimiento del funcionariado civil (Llenderosas, 2008: 26).

#### **V.2.1.2. Recursos financieros**

Las dificultades en cuanto a los recursos humanos se hicieron notables también en referencia a los recursos financieros. De la lectura de los presupuestos anuales dirigidos a la jurisdicción MINDEF, puede deducirse que fue ascendiendo nominalmente todos los años sin un patrón. No obstante, si a las cifras se les agrega la pauta inflacionaria oficial, la elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), encontramos oportunidades en las que las asignaciones habrían sido decrecientes. Al mismo tiempo, cabe señalar que el aumento del presupuesto de la jurisdicción también se visualizó en la medida en que esta fue ganando en programas y actividades conexas como consecuencia de asumir cada vez más responsabilidades de carácter operacional, aunque no existe modificación notable en la participación del EMC dentro de la jurisdicción a lo largo del período evaluado. Por su parte, las subjurisdicciones MINDEF y EMC, en mayor medida, subejecutaron su presupuesto, por debajo de la media de la jurisdicción, sin que el período observado mostrara un panorama de reversión de esa tendencia. Por último, merece señalarse que el parámetro de las metas del Programa 16, que remite a las actividades de planeamiento estratégico, solo distingue como indicador el funcionamiento de agregadurías militares en el exterior, lo que *a priori* no parecería relacionarse con el Planeamiento Militar Conjunto.

En síntesis, la integración malograda de las planificaciones estratégica y presupuestaria se reflejó en el carácter que tomó la posterior dotación y administración de los recursos monetarios para llevar adelante el CPDN. La jurisdicción no fue notablemente dotada de recursos presupuestarios para la consecución del CPDN, a lo que se sumó que la ejecución de los recursos para cumplimentar con sus responsabilidades no resultó óptima. Si bien se articularon mecanismos para reordenar el área en este sentido, no habrían tenido un impacto notable durante los años en cuestión. Tampoco habrían modificado las metas de la gestión con el interés de que reflejaran un cambio en sus resultados a nivel presupuestario. La subutilización de instrumentos financieros (Velasco, 2007) signó para muchos la prueba más importante del fracaso del PLANCAMIL, a tal punto que cobró oralidad una expresión surgida de la Comunidad de Planeamiento: “¿Y si probamos con plata? (Sergio Piaggi, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)”. Todo ello interroga la capacidad de gestión de la jurisdicción respecto a la posibilidad de haber conseguido las partidas presupuestarias requeridas por el CPDN, cuestión que podría ser contestada en otra investigación.

Cabe resaltar que el Decreto N° 1.729/07 señaló la transformación que debe realizarse desde el PROCAMIL, que consolida un modelo deseable propuesto por el EMC para satisfacer las misiones de las FF. AA., hasta el PLANCAMIL, que constituye el modelo posible de evolución de las FF. AA. aprobado por el MINDEF. Sin embargo, lo que no brindó ni explicitó es la oportunidad de emitir algún tipo de pauta presupuestaria, de escenario industrial, tecnológico, de recursos humanos, que permitiera llevar adelante el proceso de determinación de las capacidades posibles. Tampoco se instauró en qué oportunidad debería el MINDEF establecer un escenario presupuestario para priorizar las capacidades necesarias y consolidar las capacidades posibles de implementar (MINDEF, 2008: 96). Aunque, como refiere Mauro Vega, “no es que se planifica por nivel, no es que está solo el EMC por un lado y después le sube algo al MINDEF, sino que es siempre en conjunto, desde el principio (Mauro Vega, comunicación personal, 1 de octubre de 2018)”. En todo caso, mediante la Resolución MD N° 414/2011 se generó un criterio de horizonte financiero para considerar en la elaboración del PLANCAMIL: un presupuesto equivalente al 1,5 % del PBI correspondiente al año 2016, presentada por el Libro Blanco 2010 como “la interpretación que el Poder Ejecutivo infiere del consenso político-social acerca del nivel de prioridad intertemporal que los ciudadanos-contribuyentes asignan al servicio público de la Defensa” (MINDEF, 2010: 249). Desde

el año 2004 hasta el cierre de este trabajo, el presupuesto del área ha representado menos del 1 % del PBI<sup>128</sup>.

**Tabla 15 – Asignación y ejecución presupuestaria del MINDEF y del EMC – Años 2007-2012 (en miles de pesos)**

Jurisdicción	Programa	Actividad	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>45 Ministerio de Defensa</b>			<b>4.992.914</b>	<b>6.376.662</b>	<b>8.529.798</b>	<b>10.191.648</b>	<b>12.085.417</b>	<b>15.760.898</b>
Porcentaje de ejecución anual de la jurisdicción (base devengado)			<b>97%</b>	<b>96%</b>	<b>93%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>95%</b>
<b>4520 Ministerio de Defensa</b>			<b>238.374</b>	<b>256.600</b>	<b>581.013</b>	<b>844.459</b>	<b>811.779</b>	<b>1.116.788</b>
Porcentaje de ejecución anual de la jurisdicción (base devengado)			<b>90%</b>	<b>96%</b>	<b>91%</b>	<b>85%</b>	<b>90%</b>	<b>82%</b>
	16	Conducción y Planificación para la Defensa	73.338	127.854	131.541	136.912	146.199	170.154
<b>4524 Estado Mayor Conjunto</b>			<b>147.355</b>	<b>193.681</b>	<b>317.527</b>	<b>324.591</b>	<b>370.284</b>	<b>479.993</b>
Porcentaje de ejecución anual de la jurisdicción (base devengado)			<b>81%</b>	<b>85%</b>	<b>69%</b>	<b>73%</b>	<b>71%</b>	<b>69%</b>
	1	Actividades Centrales	7.193	8.237	15.660	11.168	26.665	35.122
	16	Planeamiento Militar Conjunto	11.992	14.727	32.636	25.364	17.093	28.954
		Estrategia Militar Conjunta	9.642	9.341	13.582	11.078	15.566	25.195
		Atención Delegaciones en el exterior	2.119	2.478	7.449	10.183		
		Elaboración de Estudios Estratégicos para la Defensa	232	406	434	480	527	759
		Dirección de Logística Conjunta		1.500	1.650	1.713		
		Conducción de Operaciones en Tiempos de Paz		1.002	9.521	1.910		
		Atención a las Actividades de Aeronavegabilidad Militar					1.000	3.000
	17	Fuerzas de Paz	69.891	91.351	32.636	136.735	189.105	238.120
	18	Producción de Medicamentos en Laboratorios Militares	3.052	3.443	3.661	3.024	12.102	6.952
	19	Formación y Capacitación	1.705	2.232	8.335	8.249	14.376	12.871
	20	Sostén Logístico Antártico	53.522	73.691	96.353	140.052	108.033	153.866
	21	Planeamiento y Conducción de las Operaciones de Adiestramiento Militar Conjunto					2.910	4.108

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Oficina Nacional de Presupuesto y de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Desde el inicio mismo del CPDN, este habría sido un condicionante que marcó todo el proceso:

<sup>128</sup> Datos del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (2019). *Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*; disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=AR>

Hubo una sola cosa que no fue coherente, no hubo una directiva de recursos, y eso fue por lo cual fracasó. Estaba previsto en el planeamiento que hubiera dentro del Ministerio; nunca se hizo. Siempre se pregunta: «¿Cuánto podemos gastar? (...)». Nunca se llevó un número. Ya de por sí, el PLANCAMIL -que tuvo muchas reducciones, y (...) cuando se hizo una valoración, no se tenía un monto. Había un monto, se hablaba de un 1,5 % del PBI, pero fueron todas elucubraciones. La realidad es que uno de los disparadores fue una directiva, una resolución del Ministerio que definía los recursos que se iban a asignar -temporalmente- en el tema PLANCAMIL. Hubo algunos borradores, hubo intentos, hubo algún memorándum, alguna cosa que circuló. Porque, por un lado, para que ellos (el MINDEF) pudieran dar, eso tiene que estar en el presupuesto -como todas las cosas- llevarlo al presupuesto. Porque vos pensá que esto era un rediseño de las FF. AA.; si es un rediseño, tendría que haber estado presupuestado, si no estaba presupuestado dentro del presupuesto nacional y del presupuesto militar, tanto rediseño del PLANCAMIL no hubo. (Gabriel Urchipía, comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

Ante la ausencia de horizontes presupuestarios para el PLANCAMIL, las FF.AA. habrían continuado determinando sus capacidades sobre la base de configuraciones tradicionales, sin el amparo de recursos monetarios, lo que habría contribuido a provocar una sostenida degradación de sus capacidades autoimpuestas.

Los entrevistados han planteado tres posibles miradas respecto a la malograda articulación entre los aspectos estratégicos y presupuestarios. Una de ellas recuerda que existía una atención particular sobre el asunto, a pesar de no haberse definido normativamente en la fase de diseño:

Ese era un punto de trabajo permanente, ¿no?; que los sistemas estuvieran articulados, que las lógicas estuvieran articuladas, capaz que más para la posteridad, me parece, que a corto plazo, ¿no? Era más para que quedara plasmada la identificación de ese diagnóstico y de dónde debían coordinarse ambas cuestiones para que el ciclo verdaderamente funcionara para adelante. Tiene que haber una articulación, no pueden ser dos caminos en paralelo que no se choquen, no pueden ser áreas distintas, con lógicas distintas, que llegue el momento final en el que se junten y vean de decidir qué es lo que se hace (Jorge Mauro Vega, comunicación personal, 1 de octubre de 2018).

Otra mirada sostiene que el ciclo se realizó a sabiendas de que no contaría con el apoyo presupuestario necesario: “En el mejor de los casos, (...) alguno pensó que, por ahí, con eso podía ir a presionar un presupuesto en el Congreso (Gabriel Urchipía, comunicación

personal, 26 de octubre de 2018)”. En ese entendimiento, el trabajo del planeamiento se resignificó, principalmente para el personal militar:

(Tornándolo) en un esfuerzo para pensar y para tener argumentos, para hablar con seriedad con la política y no que este diga A, el otro B, el otro C, y ninguno estudia nada, y todos hacemos agua. Eso es lo que nos fortalece a los militares para poder ser interlocutores válidos y serios con la política (Roberto Marín, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

Entonces, en vez de funcionar como un plan de capacidades militares, se terminó por listar y ponderar las prioridades que las FF. AA. entendieron necesarias para cumplir con su misión:

Dijimos «bueno, esto es lo que necesitamos», y ahora no sale nadie a comprar un Tornado<sup>129</sup>. Creo que, por lo menos, obtuvimos una lista de elementos que necesitábamos. Antes, si nos preguntaban qué queríamos, no sabíamos qué decir (Gustavo Trama, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018).

Una última perspectiva sobre el tema adscribe a aquellos quienes confiaron en que la culminación del ciclo traería aparejada los resultados esperados, razón por la que se le insistió al ministro Puricelli que firmara el PLANCAMIL. El producto final orientaría no solo las compras, sino también otro tipo de cuestiones aparejadas al planeamiento estratégico:

Eso nos ordenaba el laburo. Porque, al día siguiente había que dictaminar sobre comisiones al exterior, entonces los tipos iban a hacer una formación y entonces, planeamiento orientaba. Si te pedían hacer una comisión al exterior sobre un tema que era priorizado dentro de las capacidades militares, tenía sentido; sino no tenía sentido, digamos. Y un montón de cuestiones, desde la capacitación, pasando por las comisiones al exterior, pasando por todos los temas, para nosotros se convertían en un eje orientador. Es decir, en cada documento que llegaba o en cada situación donde se pedía la opinión de la dirección, el PLANCAMIL me servía, pero Puricelli no lo firmaba (Luciano Anzelini, comunicación personal, 8 de octubre de 2018).

---

<sup>129</sup> El Tornado es un avión de combate bimotor desarrollado en la década de 1970 por el Reino Unido, Alemania Occidental e Italia.



## V.2.2. Protocolos

La ejecución de los planes de acción elaborados en el momento de diseño se da en el marco de ciertas reglas: protocolos y leyes que se establecen para fijar limitantes explícitas a las responsabilidades de trabajo de la burocracia estatal, con el propósito de generar un mayor aprovechamiento y transparencia de sus esfuerzos comprometidos (Cantero, M. y Jauri, N., 2017: 138). En este sentido, en cuanto a la protocolización de los procesos inherentes al CPDN, nos encontramos con diferencias entre el accionar de la esfera civil y de la militar.

En el ámbito militar, la escritura, publicación y difusión de doctrina constituye un elemento clave y ontológico para las FF. AA., ya que a través de ella se definen conceptos y conocimientos que guían las actividades, se aprende la articulación de normas, reglas y procedimientos propios o impuestos. La forma de actuar de las FF. AA. está codificada en su doctrina, generando posibilidades de innovación, al añadirle valor por medio de la incorporación de nuevos conocimientos. En este sentido, la doctrina es producto y, al mismo tiempo, conforma la cultura organizativa (procesos de gestión del conocimiento y de mando y control) y la cultura de cada individuo de las FF. AA., convirtiéndose en un proceso en constante evolución (Martínez, 2019: 618).

En cuanto al CPDN, la creación del Sistema Doctrinario de la Defensa resignificó la doctrina militar conjunta dándole entidad como “área” independiente de la conducción militar. En ese marco, el EMC progresó en la elaboración de la doctrina básica<sup>130</sup>, sin arribar a publicaciones de carácter definitivo, y especialmente en doctrina de procedimientos<sup>131</sup> para guiar la actividad de planeamiento militar conjunto. De esa manera, se fijó un hito para la subsiguiente elaboración de planes, directivas e

---

<sup>130</sup> La doctrina básica conjunta integra un conjunto de principios y conceptos fundamentales que gobiernan la acción militar conjunta. Es de carácter nacional y sirve de fuente para la formulación de las doctrinas derivadas y de procedimientos. Los avances referenciados se hicieron sobre los documentos “PC 00-01 Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta” (publicación liminar de todo el sistema de doctrina militar para la acción conjunta) y “PC 00-02 Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta”.

<sup>131</sup> La doctrina de procedimientos comprende aspectos específicos: métodos y normas técnicas que regulan la realización de distintas actividades. En este caso, la ya mencionada “PC 20-09 Planeamiento para la AMC Nivel Estratégico Militar”, aprobada por Resolución del Jefe del EMC N° 121/08.

instrucciones, buscando traducir las orientaciones políticas del CPDN para el desarrollo del proceso de planeamiento estratégico militar.

Por consiguiente, el período de dos años, previo a la DPDN, constituyó un momento de elaboración de herramientas al interior del EMC que facilitaron y ordenaron el proceso de planeamiento en vistas al Decreto N° 1.729/07 y a los borradores circulantes de la eventual DPDN. Los elementos que terminaron por sistematizar el CPDN dentro el EMC fueron la PC 20-09 y la Resolución EMC N° 166/08. Sin embargo, se advierten enunciaciones incorrectas desde el EMC, sirviendo de ejemplo relevante que el CPDN se definió abarcando el Planeamiento Estratégico Militar (responsabilidad del Jefe del EMC con asesoramiento de los EMG y del COFF.AA.) y el Planeamiento de Recursos, (responsabilidad del MINDEF). Este último, si bien existente y a cargo de la Secretaría de Planeamiento del MINDEF, no se encontró incorporado como una parte constitutiva del CPDN en el Decreto N° 1.729/07. Por otro lado, desde el nivel estratégico- militar, se esperaban las definiciones que hiciera el nivel estratégico-nacional sobre los escenarios, objetivos estratégicos, amenazas apreciadas, presupuesto preliminar a considerar, entre otros aspectos. No obstante, la DPDN no brindó definiciones al respecto, aunque hay que destacar que “es la primera vez en la historia de la Argentina que un Presidente firma una política de Defensa Nacional que le da un *input* a un ciclo de planeamiento (Roberto Marín, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018)”.

Por su parte, en el ámbito civil, esos protocolos específicos del CPDN no existieron: el Decreto N° 1.729/07 no sistematizó el proceso administrativo de producción de documentos, si bien determinó responsables y tiempos que cumplir, dejando afuera definiciones de las vías procedimentales para hacerlo. El punto más relevante sobre este aspecto señalado es que, al expresar que el PROCAMIL debía ser enviado al MINDEF para su aprobación, instituyéndose así el PLANCAMIL, quedó incierto a través de qué acto administrativo debía realizarse y quién sería la última instancia de autoridad política que lo daría por aprobado. Este hecho condujo a varias interpretaciones respecto de la conclusión efectiva del CPDN, resultantes de las opiniones al respecto que surgen de las entrevistas y de la documentación disponible sobre el tema, lo que confirma el hecho de que el PLANCAMIL, como documento, fue finalmente enviado al Jefe del EMC, encabezado con una nota de remisión firmada por el Ministro de Defensa, sin rubricarse ni firmarse el documento que acompañaba.

En torno a ello, por un lado, están aquellos que, como Anzelini y Poczynok (2014), interpretan que, al no tener una aprobación oficial a través de una resolución ministerial, el primer CPDN no fue formalmente finalizado, dudándose incluso de su validez como para continuar con un próximo ciclo de planeamiento. Por el otro lado, se encuentran aquellos quienes consideran que la sola firma del Ministro y su comunicación a las FF.AA. tuvieron un carácter aprobatorio, se estimaba que tomar como no aprobado el PLANCAMIL convenía a quienes debían cumplirlo, incluyendo con ello su proyección presupuestaria correspondiente: “Como eso no se podía cumplir, entonces, lo que se hace, en vez de decir «no puedo cumplir eso», se defenestra lo escrito, un clásico (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)”.

Otra disquisición vinculada con este aspecto de la norma es la que se plantea al señalar lo siguiente:

El Presidente, mediante la DPDN impone un desafío a la Defensa y le da directivas al MINDEF y al EMC. Digamos que luego el Presidente se desvincula de la solución del desafío que plantea. Entonces, lo que debió suceder es que la solución al desafío que el Presidente impuso fuera homologada por el Presidente (César Recalde, comunicación personal, 20 de diciembre de 2018).

Es decir que, si el ciclo se inició desde el más alto nivel de decisión política/estratégica nacional, únicamente podría haber sido completado una vez que su última resultante fuera aprobada por esa misma instancia.

Este tipo de limitaciones desde el ámbito ministerial, que pueden identificarse como indefiniciones o vaguedad de los planteamientos propuestos para la consecución del CPDN, constituyeron una demanda del EMC y una responsabilidad del decisor político que no podría eludir. Los testimonios recabados advierten que algunas de estas cuestiones obedecieron a que existía cierta aversión a dar definiciones políticas, por ejemplo, sobre cómo proceder respecto de la planificación de “escenarios”, dado que, aun dentro de otra metodología de planeamiento, remitirían al método de hipótesis de conflicto. Ello motivó que los únicos escenarios que se fijaron dentro de la DPDN fueran el de apoyo logístico a la Antártida y el de la participación de las FF. AA. en el marco de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas; es decir que se

determinaron escenarios de carácter no-conflictivo. No brindarle orientaciones para planificar escenarios al elemento encargado de esa tarea implicó generar un vacío, más aún cuando se lo consideró como una contribución que debía estar definida en la publicación que rige el CPDN dentro del EMC. Por idénticas razones, tampoco se podía hablar de hipótesis ni conflicto, sin embargo, “no existe otra manera que hacer confrontaciones para saber qué necesitás en función de las misiones: la confrontación no deja de ser otra cosa que una hipótesis de conflicto (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)”.

Este tipo de carencias fueron enmendadas por construcciones propias del EMC en conjunción posterior con el MINDEF. Un ejemplo citado al respecto fue que, ante la indefinición de los escenarios, en consulta con autoridades pares de otros países que estaban experimentando problemas similares al interior de sus organizaciones, se optó por proceder a generarlos a partir de las misiones de las FF. AA. en virtud de la apreciación estratégica que realizara oportunamente el CODENA (Gustavo Trama, comunicación personal, 13 de noviembre de 2018). Sin embargo, por otro lado, este tipo de vacíos también dejaba abierta la interpretación de que si no había definiciones claras, era porque no existían, porque se desconocían las obligaciones del decisor político respecto a eso o porque preferían evitarlas. Por tal motivo, en algunas ocasiones se generaron discrecionalidades en la “microgestión” del ciclo (Andrenacci, 2016: 20). Por ejemplo, una de las fuentes recuerda:

Si yo no tengo objetivos estratégicos nacionales, mal puedo definir a través de ellos los objetivos estratégicos militares o, me voy un paso antes, los objetos de valor estratégico, para después de eso definir los objetivos. ¿Cómo lo hacemos? Lo tuvimos que definir nosotros. Entonces, algo que caracterizó este ciclo de planeamiento fue que vivimos saltando. ¿Qué quiere decir «vivir saltando»? Al no tener buenas definiciones a nivel estratégico-nacional, tuvimos que tener la capacidad de saltar entre los dos niveles. Entonces, nos preguntábamos: ¿qué nos quiso decir a nivel estratégico-nacional con respecto a esto? Nos poníamos el sombrero de estrategia nacional, discutíamos a nivel estratégico-nacional qué quiso decir, lo desarrollábamos, se lo presentábamos a Torres -lo que interpretábamos de lo que nos había venido-, Torres iba arriba, hacía el feedback y volvía. Entonces, de esa manera, íbamos asegurando avanzar con pasos un poco más firmes, un poquito más firmes. Porque de lo que nos habían dicho, al día siguiente se podían desdecir (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

Por ejemplo, Torres y Urchipía coincidieron en que tuvieron que proseguir con el planeamiento a través de referencias en el Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para establecer objetos de valor estratégico que compusieran los objetivos estratégicos, tales como centrales nucleares, represas, rutas, etc., en reemplazo de fuentes de Inteligencia, ligadas con la Seguridad Interior, que estaban vedadas.

Tal tipo de mecánica *ad hoc* tuvo que establecerse no sólo al interior del EMC, sino que fue necesariamente replicada en el interior de los GT, que fueron generando los estudios contribuyentes a los documentos producidos por el ciclo, buscando cuál era la manera más idónea para avanzar en esos trabajos. A falta de doctrina para progresar en esas tareas, al trabajo de planeamiento se le brindó trazabilidad a partir de términos de referencia adoptados para cada GT. Sobre este aspecto, Marín concluye: “Se puso la trazabilidad y alguien puede analizar si se hizo bien, si se hizo mal y cómo mejorar las cosas. Ese es el capital de este proceso de planeamiento (Roberto Marín, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018)”.

Además del breve análisis de la norma que define al ciclo como tal, puede realizarse otro tendiente a establecer la conexión existente con el marco normativo que le dio sustento y la metodología elegida para ser empleada. Uno de los primeros inconvenientes que surgieron con la puesta en práctica del CPDN se tradujo en una necesaria adaptación nacional que se realizó de la metodología de planeamiento. A tal conclusión llegaron los entrevistados que han tenido funciones dentro del EMC, señalando que uno de los factores limitantes del CPDN fue la reglamentación que se hizo de la Ley de Defensa, en el entendimiento de que la letra del Decreto se extralimitó en definir aún más el carácter de la agresión externa que fue fijado en el consenso parlamentario<sup>132</sup>:

Este es un tema muy relevante porque justamente el método de planeamiento por capacidades es ideal para el escenario de incertidumbre en materia de seguridad internacional que deviene luego de la Guerra Fría, donde el agresor puede ser de cualquier nivel y en el que el objetivo de la agresión es el daño colateral del ayer (Antonio Torres, comunicación personal, 16 de agosto de 2018).

---

<sup>132</sup> Mientras el artículo 2º de la Ley Nº 23.554 dirige la Defensa Nacional “para enfrentar las agresiones de origen externo”, el artículo 1º del Decreto Nº 727/06 expresaba que las FF. AA. serían “empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”.

Es importante acotar que, al agregarse tareas de definición procedimental al EMC, se recargó, con labores extras y de otro nivel de decisión, el funcionamiento del elemento encargado del planeamiento militar. Así las cosas, su uso del tiempo disponible se terminó por comprimir aún más para la consecución de los trabajos que ya tenía programados. Sobre el particular, cabe recordar que, en atención a la implementación del nuevo modelo de planeamiento, el EMC debía proponer su reestructuración integral antes del primer año de vigencia de la directiva. Sin embargo, para el cumplimiento de las responsabilidades que le caben por la Ley de Defensa, su Decreto reglamentario y posteriormente el CPDN, el EMC continuó estructurado con una orgánica que desde 2002 no tuvo mayores modificaciones, a excepción de la creación del Comando Operacional Conjunto y del traspaso de la Dirección General de Logística Conjunta a MINDEF<sup>133</sup>.

### **V.2.3. Coordinación**

El escenario estratégico de largo plazo que pretende construirse con el CPDN identifica aquellos recursos que son necesarios para determinadas capacidades que hoy no se pueden encontrar en el mercado y para los que es necesario desarrollar nuevas tecnologías, involucrar investigación y desarrollo. Ahora bien, existe una visión sobre la falta de complementariedad y coordinación con el ámbito científico y tecnológico, al expresar que este tipo de asociación pretendida por la política de Defensa llevada adelante:

(...) podría haber sido una movida estratégica tremenda, que hubiera garantizado muchísimo más la sostenibilidad y la irreversibilidad de este proceso. Porque esa complementariedad, entre la estructura de ciencia y tecnología y la conexión asociada con el esquema operacional y político de la Defensa, es lo que te permite algo que nos

---

<sup>133</sup> En 2008, luego de la Resolución Ministerial MD Nº 299/2008, la “Creación de la Comisión Técnica Asesora para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa”, se determinó la necesidad de crear un organismo, para la función de Abastecimiento (Logística Genética y Logística de Sosténimiento), dentro de la órbita del MINDEF, que tuviera la responsabilidad de la adquisición de los bienes y servicios requeridos por las FF. AA. y el EMCFF. AA. de manera consolidada y coordinada, buscando prioritariamente la normalización de los bienes y la economía de escala. Como consecuencia de lo expresado anteriormente, se creó la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa (DGSLD) y, a principios de 2009, se incorporó a la nueva organización, personal militar de la Dirección General de Logística Conjunta, del EMC y de las FF. AA.

planteaba lo más difícil que eran los recursos; la obtención de recursos, no sólo para el mantenimiento y el funcionamiento, sino como ingreso fresco para financiar nuevas adquisiciones y expansiones. O sea que, en ese sentido, creo que gran parte de la incapacidad que hubo para materializar en forma irreversible esta política, sinceramente te digo, estuvo muchas veces más en manos de los civiles que de los militares (Alfredo Forti, comunicación personal, 4 de octubre de 2018).

Por otro lado, dadas las características propias del ámbito civil y militar, la interfaz entre esas dos esferas habría influido en la concreción misma del ciclo de planeamiento. Entre los entrevistados, surgen algunas observaciones comunes al respecto:

Yo diría que el 80 % de los problemas de la Defensa se basan en malos procesos en esa interface, por ejemplo, el PROCAMIL tenía 2 cm de ancho, fue elevado como expediente a Defensa, las observaciones al PROCAMIL tenían 1,8 cm de espesor, el 70 % de ese terrible trabajo de corrección era trampas del lenguaje, que, con un equipo que trabajara en simultáneo en la interface, no habría sucedido (César Recalde, comunicación personal, 20 de diciembre de 2018).

En tal caso, no es menor la mención, que entre las fuentes se ha hecho, al factor que habrían jugado las percepciones ideológicas en todo el proceso, ya que impregnaron todo el amplio rango de vinculaciones entre la esfera militar y la civil, influyendo en las interpretaciones que se hacían desde ambas perspectivas sobre las causas del uso restrictivo de la definición de la Defensa Nacional, de la metodología empleada, de la ausencia presupuestaria, de los aspectos técnicos definidos. Lo afirmado se manifiesta a tal punto que “en general, lo que te dicen los militares con los que interactúas es: «Mirá, en la época de Nilda, no la queríamos ni un poquito, no la queríamos -hay una cosa ideológica-, pero la verdad que laburamos, laburamos en serio» (Luciano Anzelini, comunicación personal, 8 de octubre de 2018)”.

Las distintas percepciones ideológicas se habrían visto potenciadas por una importante dicotomía en relación con el conocimiento técnico entre ambas jurisdicciones. Las miradas de los entrevistados apuntan:

Cuando vos te sentás en reuniones, y el que está enfrente no te puede discutir ni argumentar la definición o, cuando te habla, no te habla con las definiciones apropiadas, y en el nivel

estratégico las palabras utilizadas son muy importantes, le errás el vizcachazo<sup>134</sup> mal (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

En tal caso, las definiciones estratégicas que debía aportar el nivel político no habrían tenido la claridad demandada por las FF. AA., desde donde se habría interpretado que no se quería o no se sabía definir las, en contraposición con lineamientos que se dictaban sobre apoyo a la comunidad, combate del fuego, despliegues en misiones de paz, entre otros. Es decir, que, “cuando vos estás en capacidad de cumplir la Defensa Nacional, todo lo menos se puede hacer. Y ahí está la diferencia: nos han hecho hacer algunas cosas de lo menos por necesidades varias (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018)”. Las indefiniciones estratégicas del nivel político habrían ampliado el campo de la incertidumbre de las amenazas posibles, conduciendo a un acrecentamiento de las fuerzas necesarias para hacerles frente y, por consiguiente, a un sobredimensionamiento de las FF. AA. planificadas en el PROCAMIL. A la vista del MINDEF, eso fue un resultado indeseado del CPDN.

#### **V.2.4. Gerencia**

En otro orden de cosas, la discontinuidad de funcionarios y ministros habría impactado en el proceso del ciclo, tanto en el carisma de la supervisión y quizás hasta su definición última, como resultado concreto. Al respecto, Anzelini opina que pueden advertirse, por un lado, una fase de carácter más gerencial, por parte de Germán Montenegro, marcada por una profusa producción normativa y una impronta de conducción política firme, y, por otro, una fase más delegativa de Gustavo Sibilla, en la que ya se había lanzado el CPDN. Durante esta fase, el EMC cargó más con su gestión, mientras que el foco del MINDEF se puso en la concreción del *Libro Blanco del Bicentenario*. Por otro lado, la continuidad del mismo Secretario de Planeamiento (el Lic. Oscar Cuattromo), durante una gran parte del período analizado, junto con varios otros funcionarios dentro de esa Secretaría, habría coadyuvado a que prevaleciera la propia visión sectorial del ciclo.

Para dar un seguimiento del CPDN y evaluar sus resultados parciales, se crearon, en el MINDEF y en el EMC, la Comisión de Evaluación y Seguimiento del CPDN y la

---

<sup>134</sup> Expresión coloquial que refiere a fallar en la intención.



Comisión de Planeamiento Militar, respectivamente. De tal manera, fueron mecanismos formales relevantes para los decisores, utilizados y complementados con reuniones informales dirigidas a ajustar y perfeccionar los productos del CPDN, en cumplimiento con el doble nivel de supervisión establecido en el Decreto N° 1.729/07: el nivel estratégico-militar, a cargo del EMC, que debía asegurar el cumplimiento acabado de las directivas impartidas; el ministerial, bajo responsabilidad del MINDEF, que debía evaluar la correspondencia del Planeamiento Estratégico Militar con los lineamientos determinados por la DPDN.

Además, a la búsqueda de herramientas de planificación aportadas por otros métodos extranjeros que ya se ha detallado, debe adicionarse un dato que apareció sólo en algunas entrevistas (Trama, Torres y Marín) y que el resto de los consultados expresaron no conocer, esto es la asistencia de una organización no gubernamental (ONG) con sede en la ciudad de Ginebra, Confederación Suiza, el Centro Ginebrino para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF*)<sup>135</sup>. La propia DCAF señala encontrarse dedicada a brindar asistencia a los Estados con el objeto de mejorar la gobernanza sobre su sector de Defensa y Seguridad a través de reformas realizadas sobre la base de estándares y buenas prácticas internacionales. Esa ONG habría sido contactada desde un principio para acompañar al MINDEF en todo el desarrollo del primer CPDN, asistiéndolo en el monitoreo y el cumplimiento del proceso que implicaba, en una función que podría asimilarse a un “promotor de capacidades de colaboración” (*collaborative capacity builder*, Weber y Khademian, 2008), sin tener injerencia alguna en sus aspectos sustantivos. La escasa información existente al respecto no ha permitido encontrar de qué modo esto afectó el ciclo.

Así las cosas, tal como lo reflejaron las fuentes, los procesos tomados como base y la asistencia externa de la DCAF no habrían impedido que las personalidades de los principales actores cobraran peso en la ejecución del CPDN, tanto en lo referido a su gestión y supervisión como en lo referido, particularmente, a la definición sobre la vinculación que tendría el planeamiento presupuestario con el planeamiento estratégico, tal como ya se reseñó.

---

<sup>135</sup> Para más detalles sobre la actividad que desarrolla la DCAF, puede consultarse su sitio web institucional: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

Otros estiman que todo el desarrollo estuvo teñido del juego de suma cero<sup>136</sup> que practicaron las FF. AA., en tanto “lo que no veían para sí, lo pensaban como perdido, en vez de concebirlo como conjunto para su uso amplio (Antonio Torres, comunicación personal, 16 de agosto de 2018)”. En este sentido, como señala Forti, cobró peso la figura del Jefe del EMC, el brigadier general Chevalier, al ser entonces el oficial más antiguo, prestigioso veterano de guerra y con un carácter personal componedor pero firme, y por el apoyo que le brindaron ambos Ministros de Defensa: su gestión se extendió desde 2003 hasta 2013, fue la más larga de un Jefe del EMC hasta la fecha. Al respecto, las características organizacionales y el liderazgo del Jefe Conjunto afectan el modo en que se utiliza el sistema de planeamiento estratégico. Mientras que es difícil desarrollar una cultura conjunta, el método de planeamiento puede ser un mecanismo importante, que las autoridades pueden utilizar para cambiar la existente. Asimismo, otros mecanismos, como las promociones conjuntas y la educación, también refuerzan esa cultura (Meinhart, 2006: 24).

No obstante, cabe tener en cuenta que la legitimación política realizada en lo relativo al Jefe del EMC y la búsqueda de su equilibrio, en el marco de la relación funcional con los Jefes de EMG de las FF. AA., tuvieron que articularse para la realización del ciclo. En primera instancia, como puede argumentarse:

Porque si vos le das a un tipo la responsabilidad, tenés que darle la autoridad suficiente como para que pueda llevarlo a cabo. Vos lo podés poner al pobre hombre, a cualquiera, lo sentás a Napoleón con este esquema, y va a tener problemas (Sergio Piaggi, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018).

No obstante, por otro lado:

El apoyo político, a nivel fuerza, te juega en contra. Porque entonces me estás imponiendo. Y vos, para poder hacer un proceso de estos, a cualquiera de los niveles de planeamiento -estratégico, operacional o táctico-, si no tenés el compromiso de los que trabajan, no tenés planeamiento. Y el compromiso, en ninguno de los casos -por experiencia larga-, se logra por imposición (Alberto Toso, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

---

<sup>136</sup> Los juegos de suma cero (o de suma nula) son aquellos modelos de la teoría de juegos en los que la ganancia de un jugador implica necesariamente la pérdida de otro.

En suma, el sustento político sirvió como paliativo a la inercia institucional de las FF. AA. y de lo que normativamente no se había dotado al Jefe del EMC:

¿Por qué se habla tanto de fortalecer al Estado Mayor Conjunto? Si el EMC pudo hacer bien el planeamiento, si hace el planeamiento, fija los estándares, fija las métricas del cumplimiento de los planes y tiene el poder absoluto. La alta dirección mira los procesos y planea a largo plazo, y da las líneas y los recursos para la gestión del corto y mediano plazo (César Recalde, comunicación personal, 20 de diciembre de 2018).

Como pudo apreciarse en otros pasajes del presente trabajo, los Jefes Conjuntos estadounidense o español han sido normativamente dotados con la capacidad de convertirse en un *primus inter pares*, en indiscutidas figuras centrales en torno al ciclo de planeamiento, a diferencia del caso nacional. En nuestro país, el Planeamiento Estratégico quedó a cargo del Jefe del EMC, pero manteniendo una relación funcional con las FF. AA. que habría nutrido una tensión entre lo específico y lo conjunto de los criterios que debían inspirar la organización y eficiencia de las FF. AA.

### **V.3. Un panorama general sobre la gestión del CPDN**

En términos teóricos, asociamos el éxito o el fracaso de las políticas públicas con la saturación o “*clusterización*” de sus aspectos clave hacia un polo positivo o negativo del esquema analítico propuesto al inicio (Andrenacci, 2018: 14)<sup>137</sup>. Con el fin de ordenar la información producida por nuestra investigación en un cuadro de síntesis, se presenta el siguiente panorama.

---

<sup>137</sup> El éxito de una política pública supone su desarrollo en un contexto propicio, en el que se promueven las soluciones adecuadas, que se ejecutan correctamente y generan los efectos favorables buscados. El fracaso de una política pública, por el contrario, está asociado con contextos adversos de desarrollo, formas inadecuadas de ejecución y consecuencias desfavorables e indeseadas (Andrenacci, 2016: 16).

**Figura 16 – Momento 2 (Diseño), aspectos clave y criterios de valoración**

	Aspecto clave	Polo positivo	Polo negativo	Conclusiones para el CPDN
		<i>Plan estratégico</i>	<i>Plan errático</i>	
Diseño	Agendas	Agendas visibles o explícitas y brechas entre metas políticas (partidarias o personales) y programáticas bajas.	Agendas opacas o erráticas y brechas entre metas políticas (partidarias o personales) y programáticas altas.	<p><u>Indicios de diseño estratégico</u>: agenda explícita y difundida por distintos medios. Concreción alta que implicaría brechas bajas entre metas políticas y programáticas.</p> <p><u>Indicios de diseño errático</u>: agenda altamente dependiente de posiciones personales.</p>
	Negociaciones	Hay “filtros” de iniciativas a través de la interacción formal entre agencias estatales y actores-clave que hacen explícitos los consensos y disensos.	No hay “filtros” de iniciativas a través de la interacción formal entre agencias estatales y actores-clave, o las interacciones son informales/ocultas, y los consensos y disensos no son explícitos.	<p><u>Indicios de diseño estratégico</u>: disensos explícitos sobre la conducción de los asuntos estratégicos.</p> <p><u>Indicios de diseño errático</u>: interacción entre agencias reducida: alta sectorialidad del MINDEF, no inclusión del HCN y poca participación del MRE. Creación de espacios alternativos al burocrático (Comunidad de Planeamiento) solo para el nivel técnico.</p>
	Decisiones	Los procesos decisionales son identificables; las decisiones, explícitas; y los decisores, responsabilizables.	Los procesos decisionales son opacos, las decisiones están ocultas o son inerciales, y los decisores no son responsabilizables.	<p><u>Indicios de diseño estratégico</u>: decisiones identificables y explícitas en el interés por plasmar la conducción civil y completar el <i>corpus iuris</i> para el funcionamiento del SDN.</p> <p>Utilización de vías administrativas formales para guiar los procesos del ciclo.</p> <p><u>Indicios de diseño errático</u>: visible ausencia de control</p>

				sobre variables clave del proceso.
	<i>Planificación</i>	Hay información e interés por usarla y mecanismos para manejarla; se imaginan escenarios, se hacen planes y se prevén contingencias.	No hay información o interés por usarla ni mecanismos para manejarla; por lo que no se imaginan escenarios, ni se hacen planes, ni se prevén contingencias.	<u>Indicios de diseño estratégico</u> : búsqueda de modelos en el exterior (España). <u>Indicios de diseño errático</u> : definición del ciclo acompañando su desarrollo. Inexistencia de información previa en el país. Elaboración de escenarios con conocimientos insuficientes y afectados por algunas personalidades participantes. Integración tardía y ritual de los procesos de planificación presupuestaria y estratégica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Andrenacci, 2018.

La información volcada en el esquema elegido indica que el momento de diseño de la política elegida mostró un número importante de elementos estratégicos en sus aspectos iniciales (agendas, negociaciones y decisiones), pero sugiere que el plan para poner en marcha el CPDN presentaba importantes problemas que tendrían incidencia posterior en la ejecución del ciclo.

La novedad y amplitud de la reforma encarada, la indisponibilidad de información adecuada y la adolescencia de mecanismos para generarla constituyeron factores cuya gravitación no habría podido ser equilibrada en el momento de diseño por los planes de acción elaborados o mediante la adopción de soluciones aplicadas por otros métodos extranjeros similares. De tal manera, se tuvieron que realizar definiciones de distintas cuestiones en la medida en que progresó el desarrollo del CPDN. Tales fueron los casos de la elaboración de nuevas directivas y orientaciones procedimentales, la modificación de orgánicas institucionales y de sus responsabilidades de supervisión del ciclo y el establecimiento de criterios de producción para los documentos que conformaron el propio CPDN. El impacto de esta circunstancia se hizo muy visible en la fallida integración de los procesos de planificación estratégica y presupuestaria, cuestión que

quedó pendiente de la disputa entre algunas de las personalidades participantes. Estos importantes problemas de diseño tuvieron impacto pleno en la ejecución.

**Figura 17 – Momento 3 (Ejecución), aspectos clave y criterios de valoración**

	Aspecto clave	Polo positivo	Polo negativo	Conclusiones para el CPDN
		<i>Ejecución efectiva</i>	<i>Ejecución inconsistente</i>	
<b>Ejecución</b>	<i>Recursos</i>	Los recursos financieros están disponibles o son fácilmente conseguibles. Los recursos humanos están adecuadamente reclutados, preparados, organizados, coordinados y remunerados.	Los recursos financieros no están disponibles o no son fácilmente conseguibles. No hay mecanismos adecuados de reclutamiento, preparación, organización, coordinación y remuneración de los recursos humanos.	<u>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</u> carencia de recursos varios por ser la primera vez que se ejercían las funciones exigidas por el ciclo. Escasez, juventud y poca preparación del personal. Falta de incentivos para el recurso humano empleado en el EMC. Alta rotación de funcionarios y personal civil en el MINDEF. Dotación no notable de recursos financieros y ejecución subóptima de estos. Integración de horizontes presupuestarios tardía y solo ritual.
	<i>Protocolos</i>	Hay protocolos que regulan adecuadamente la combinación de recursos en flujos de políticas.	Los protocolos que regulan la combinación de recursos en flujos de políticas no existen, no son efectivos, o son sólo rituales.	<u>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</u> diferencias notables entre el ámbito civil y el militar, con actividad doctrinaria tradicional, aunque incompleta. Falta de sistematización administrativa para el debido proceso burocrático del ciclo. Indefinición de la articulación administrativa de los planeamientos

				estratégico y presupuestario.
	<i>Coordinación</i>	Las agencias y niveles de gobierno coordinan regularmente acciones. Los regímenes políticos y esquemas de distribución de funciones favorecen la cooperación.	Las agencias y niveles de gobierno no coordinan regularmente acciones. Los regímenes políticos y esquemas de distribución de funciones favorecen la concurrencia.	<u>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</u> coordinación baja de acciones con el ámbito de la ciencia y la tecnología. Aversión a establecer ciertas definiciones procedimentales. Pervivencia de percepciones ideológicas que contaminaron la distribución de funciones y la cooperación entre agencias. Niveles diferentes de <i>expertise</i> que dificultaron la coordinación.
	<i>Gerencia</i>	La discreción gerencial está enmarcada en controles políticos efectivos y flexibles. Los gerentes consiguen coherencia adaptativa y mantienen brechas de implementación bajas.	La discreción gerencial no está controlada, o lo está en exceso. Los gerentes no consiguen coherencia adaptativa y mantienen brechas de implementación altas.	<u>Indicios de ejecución efectiva:</u> creación de mecanismos formales e informales de control y seguimiento. Búsqueda de apoyo externo a la supervisión (DCAF). <u>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</u> variaciones de la supervisión dada la personalización de la iniciativa. Juego de “suma 0” entre las FF. AA. y con el EMC que contribuyó a ampliar la brecha de implementación. Necesidad de sostener la legitimidad del EMC para la realización del ciclo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Andrenacci, 2018.

Cuando se codifican los hallazgos de la investigación para el momento de la ejecución, los efectos esperables de un plan errático son bastante visibles: a) escasez de recursos adecuados (materiales, humanos y presupuestarios) para llevar adelante las tareas durante todo el ciclo; b) protocolos indefinidos y desarticulados, mayormente en la interfaz entre el ámbito civil y el militar, que debilitaron la legalidad del producto final del ciclo (PLANCAMIL); c) coordinación irregular debido a los distintos niveles de *expertise* técnico civil y militar, teñida por percepciones ideológicas divergentes y; d) gerencia variable según los integrantes de turno de la "mesa chica", cimentada en grados diferentes de supervisión vertical, con impactos sobre la amplitud final de la brecha de implementación del CPDN.



## **CAPÍTULO VI: CONSIDERACIONES FINALES**

La presente investigación espera haber contribuido con los estudios sobre implementación de políticas públicas en Argentina, en general, y de Defensa Nacional, en particular; especialmente sobre los aspectos que hacen a la gerencia estatal de estas en sus momentos de gestión (diseño y ejecución), que aquí se consideran cruciales para las decisiones, acciones y prácticas que les dan sentido (Andrenacci, 2018: 12).

Con esa perspectiva, este trabajo estudió el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2012) en el ámbito del EMC. Para ello, se presentó un marco teórico y un abordaje metodológico que fueron utilizados con miras a reconstruir esa implementación. Posteriormente, se detalló el contexto del caso estudiado en este trabajo, tanto en el ámbito internacional (global y regional) como en el interno, sobre el que se asentó el diseño del CPDN y se buscó articular a los distintos actores del SDN en su gestión. Luego se abordaron los momentos gestión-intensivos del CPDN, el diseño y la ejecución del ciclo: el primero, a partir del detalle de la agenda del Frente para la Victoria, en relación con las políticas públicas para el área de la Defensa Nacional, los actores que debían gestionar el CPDN y el andamiaje normativo e institucional preexistente; el segundo, a través del relato de los instrumentos impulsados para lograr los objetivos propuestos por dicha política pública en diferentes etapas cronológicas. Por último, se realizó un análisis de la gestión del CPDN en esos dos momentos y se presentaron conclusiones para el CPDN a partir de la guía propuesta para investigar procesos de gestión.

El período de recorte de este trabajo es del pasado reciente, aunque la política pública analizada tiene su raíz última en el objetivo de proveer a la defensa común, expresado en nuestra Constitución Nacional desde 1853. Esa y el resto de las cláusulas del texto constitucional, las que facultaron al PEN o al PLN en cuestiones que hacen a la guerra, la paz, el mando y la gestión de las FF. AA., establecieron a la Defensa Nacional como una pulsión de vida del Estado. De tal manera, la Defensa resultó una facultad indelegable y reflejada desde los primeros actos de gobierno independiente y con una primera definición normativa a mediados del siglo XX.

En ese contexto, las leyes surgidas desde el retorno de la democracia hasta el período analizado fueron más bien el resultado del impacto de ciertas externalidades que el producto propio de la búsqueda de una reforma del área (el copamiento de un regimiento militar, la muerte trágica de un soldado conscripto, la reforma del Estado o la corrupción de los organismos de inteligencia), sin significar una renovación de las organizaciones castrenses o una ruptura de su dinámica burocrática (Laleff Illieff, 2012: 34). En este sentido, en políticas de Defensa, el período que va desde 1983 hasta 2005 podría caracterizarse como de una autonomía delegada, es decir, que se delegaron las facultades de conducción en las propias FF. AA., lográndose un control civil, pero sin supremacía como para llevar adelante una política de forma autónoma en la definición de las metas y en la organización general de la Defensa Nacional (Dyszal, 2012: 281).

Así las cosas, el CPDN obedeció a una agenda de gobierno, la del Frente para la Victoria, que persiguió revertir ese panorama y buscó reafirmar la conducción política de todo el SDN, haciendo especial hincapié en lo referido a las FF. AA. Como política pública, ocupó un lugar central dentro del proceso de reforma llevado a cabo en la jurisdicción MINDEF: presentó gran relevancia en términos de servir de medida del éxito de la gestión política sobre el control civil y el ejercicio efectivo del gobierno sobre los temas del área. El desafío programático del ciclo planteado era conseguir un equilibrio entre la misión que la política debía definir para las FF. AA. y los medios disponibles, a fin de crear unas fuerzas operativas asequibles a través de inversiones de capital posibles (Ratchev, 2009: 16). Por tales motivos, la gestión institucional del CPDN afectó los mecanismos de relación del MINDEF con las FF. AA. a través del EMC y activó la participación ministerial en la producción de políticas de la jurisdicción, comportándose como un elemento catalizador de cuestiones que permitieron desarrollar las acciones de modernización a lo largo de las administraciones ministeriales de Nilda Garré, principalmente, y de Arturo Puricelli.

Los varios y diferentes indicios hallados sobre el proceso de gestión institucional del primer CPDN reflejan una implementación subóptima y su “naufragio” en patrones de mala gestión presentes en la política pública argentina, atenuados o agravados en algunos aspectos, tanto por decisiones específicas de la administración del sector en el período elegido como por situaciones contextuales atribuibles al gobierno involucrado.

Un número de situaciones que la investigación reconstruyó permite documentar esta conclusión, detallada en el capítulo precedente. Dada la extraordinaria complejidad de la política pública ejecutada, su novedad y su cronograma apretado, no resultan difíciles de comprender todos los ajustes efectuados en relación con la planificación inicial para cumplir lo que fuera establecido por el Decreto N° 1.729/07. Dentro de este orden de ideas, se advierte que la perduración de los funcionarios responsables de diseñar e implementar las acciones y de las instancias institucionales con funciones de gestión vinculadas con el ciclo fue baja, atentando ello, además, contra el seguimiento y la evaluación del CPDN, pero también contra la acumulación de aprendizaje, el ejercicio burocrático y la consolidación de una memoria institucional que pudieran propiciar los resultados esperados.

Desde una perspectiva más general, la ejecución de políticas públicas en escenarios poco institucionalizados se identifica como nudo problemático que afecta el buen gobierno en general y, en el caso analizado, la conducción política de la Defensa Nacional. Al respecto, la existencia de un entramado institucional estatal propicia el desarrollo de políticas planificadas y garantiza la participación de los actores implicados, posibilita la estabilidad de las políticas públicas y potencia su eficacia y eficiencia en la resolución de problemas. Por otro lado, las instituciones son también las que permiten alojar una administración burocrática profesional y técnica que promueve la estabilidad de las políticas públicas.

En los escenarios institucionalizados se suscita la cooperación entre actores y se facilitan los complejos intercambios requeridos para implementar políticas públicas efectivas, incluso puede postularse que la estabilidad de las políticas hace al crecimiento de los países (Acemoglu y Robinson, 2017: 61). Bajo esta situación de estabilidad, puede darse lo que se ha denominado como el juego de "acuerdos intertemporales" sobre políticas públicas (Scartascini et al., 2011), es decir, un entorno de certidumbre y de previsibilidad, generado por un escenario de políticas públicas estables, permite planificar a los actores políticos.

Sin perjuicio de lo afirmado previamente, el hecho de contar con políticas estables no se refiere a una situación de rigidez inmovilizadora de estas, sino que los cambios incrementales que se registren se dispongan en relación con cuestiones ligadas a la

propia política pública (tal como aspectos fracasados de la anterior o los recursos destinados a su instrumentación) y no a cuestiones coyunturales exógenas como las referidas a cambios de administración o decisor de turno. En un extremo opuesto a esa inmovilidad, se encontraría un total oportunismo, ajeno a reglas y mecanismos fijos y difíciles de cambiar. De tal forma, es razonable establecer que existe lo que se denomina un *trade-off* entre la capacidad estatal de innovar y la estabilidad de las políticas y que ciertos arreglos institucionales son capaces de favorecerlo (Cingolani, 2010: 47).

Al respecto, teniendo en cuenta al CPDN como política pública, se deduce que, desde la mesa chica, ya sea por una identificación en torno a creencias compartidas o por una aglutinación en torno al interés sectorial sobre una decisión y resultado esperado, habría existido una importante capacidad de influir directamente en su formulación y posterior implementación. En el contexto de políticas públicas inestables, en el que la definición de la agenda pública puede deberse a la presión de un problema, al cambio en el entorno político y a la emergencia de una solución, entra en juego el concepto de "ventana de oportunidad" (Kingdon, 1984). Esa ocasión temporal, ligada con la contingencia y dissociada de la planificación, implica que la coalición promotora de la agenda impulsa la temática y su resolución con la esperanza de que ese sea el momento indicado a fin de conseguir los efectos deseados.

Adicionalmente, se visualiza que, para la consecución del CPDN, habría sido necesaria la articulación de diversos elementos tales como un escenario presupuestario que permitiera ajustar la planificación de capacidades consideradas necesarias a una configuración de capacidades posible, un sistema de planeamiento de políticas y de objetivos de adquisiciones, producción, investigación y desarrollo, y cuyo resultado pudiera sostener las mínimas capacidades militares para la Defensa Nacional. En la perspectiva que aquí se adopta, esta problemática inherente al CPDN se enmarca en una "red"<sup>138</sup> con gran diversidad de participantes, entre los que fluye y se comparte información que adquiere diferentes significados, usos y valores para cada uno (Weber y Khademian, 2008: 337). En cuanto a esa perspectiva, sin perjuicio de haberse perseguido la convergencia de los actores y de los procesos necesarios para la

---

<sup>138</sup> Se entiende por redes a los arreglos de múltiples agentes que permiten realizar algo que no se podría hacer de manera individual, por lo que constituyen una alternativa a las limitaciones de las estructuras jerárquicas (Hall y O'Toole, 2004: 186).

consecución del CPDN, la gestión institucional del ciclo podría apreciarse como la de una concatenación suficiente de esfuerzos no integrados para llevar a cabo una acción coordinada, en la que no duraron los enfoques necesarios para desarrollarlo y para los que se creó.

En relación con la idea anterior, otro de los nudos problemáticos advertidos tiene que ver con la inclusión de mecanismos institucionales que propicien el intercambio y la integración de información de las mesas chicas con el de otros actores involucrados en las acciones, partiendo desde el diseño mismo de la política pública (Barzelay, 2019: 247). Los arreglos institucionales que se realizan, a los efectos de implementar las políticas públicas, terminan por afectar la legitimidad, coherencia y durabilidad de estas al estructurar un propósito común, autoridad, flujos de información e interrelaciones para atender una cierta problemática (May, 2015: 281). De tal forma, las coaliciones promotoras, que se transforman en una fuente de la legitimidad de las nuevas políticas públicas creadas, deberían ser capaces de trasladar su legitimidad a la ejecución misma de las acciones requeridas, con el objetivo último de edificar bases políticas amplias para sostener las reformas llevadas a cabo y mantenerlas en el tiempo.

En pocas palabras, los indicios hallados y descriptos por este estudio impactaron en la legitimación, coherencia y durabilidad del CPDN. Merece subrayarse que los esfuerzos y las concreciones alrededor de la implementación del ciclo no han sido menores, aunque sus falencias han alimentado un sentimiento negativo que hizo perder energía detrás del esfuerzo efectuado y podrían poner en peligro la reforma misma y sus aspectos clave en el futuro próximo. Los casos de EE.UU. y España demuestran que este tipo de implementaciones requiere varios períodos de ejecución para ser perfeccionados. En tal sentido, quizás sea el tiempo de modificar los arreglos institucionales y de mejorar la toma de decisión y los flujos de información en torno al CPDN, como se ha realizado en los casos español o estadounidense. En ambos ejemplos, no solo se han propiciado ajustes de carácter administrativo, sino también se ha obtenido el reconocimiento público de que esta política tiene asidero en una necesidad concreta de la Defensa Nacional.

Este estudio de caso pretendió documentar un proceso relevante, descomponiéndolo para su análisis con el objeto de presentar hipótesis explicativas exploratorias. La

presente tesis no pretendió dar una solución a los indicios negativos descritos a partir de la instrumentación de la política pública en cuestión; intenta aportar a la visualización de sus resultados subóptimos a fin de asistir a la elaboración de esquemas de intervención futuros que permitan su desprendimiento de patrones de mala gestión comunes a la política pública argentina. Como expresa Andrenacci (2018), se trata de averiguar dónde y por qué hay prácticas y circunstancias recurrentes que saturan en equilibrios de baja calidad de política pública, a los efectos de que los actores clave del sector, los partidos y la ciudadanía puedan identificar oportunidades, riesgos, aciertos y errores.

Finalmente, esta investigación también es un llamado a prestarle más atención al estudio de la planificación de la Defensa en Argentina y a las condiciones que tienen que cumplirse (y las situaciones que deberían evitarse) para que el Estado intervenga de manera efectiva en el diseño e implementación de políticas públicas en el sector, puesto que, en conclusión, lo que se pone en juego aquí es el efectivo amparo de nuestra Nación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2017). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Arel. Buenos Aires.

Acuña, C. (compilador) (2013). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI – OSDE. Buenos Aires.

Acuña, C. (compilador) (2014a). El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina. Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Acuña, C. (compilador) (2014b). Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI. Siglo XXI - OSDE, Buenos Aires.

Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos; en Acuña, Carlos (comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina, Buenos Aires, OSDE/Siglo XXI, pp. 19-69.

Aguilar Villanueva, L. (1995). Estudio introductorio; en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, pp. 15-72.

Alonso, G. V. (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Prometeo Libros Editorial.

Andrenacci, L. (2013). La apropiación política y operativa de la evaluación en políticas públicas. *Comunicación para el Seminario Internacional Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina, Buenos Aires.

Andrenacci, L. (2015). Una aproximación a los problemas de "mala gestión" en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información; el intuicionismo y la sobrepolitización en el Estado argentino; ponencia en *VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Lima, Perú, del 22 al 24 de julio de 2015.

Andrenacci, L. (2016). Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica; en *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno, Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*, Buenos Aires, UNSAM.

Andrenacci, L. (2018). El problema de la mala gestión en políticas públicas. Una aproximación a partir de evidencias de Argentina (2007-2015). Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.

Anzelini y Poczynok (2012). El primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo "gobierno político" de la jurisdicción. *VII Jornadas de Sociología de la Universidad de La Plata. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"*. La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012.

Anzelini, L., y Poczynok, I. (2014). El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa; en *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3 (6), pp. 143-167.

Bartlett, H., Holman, P. y Somes, T. (1990), The Force Planning Faculty, *Naval War College, Strategy Resources*, Volumen 3.

Barzelay, M. (2019). Public management as a design-oriented professional discipline. Edward Elgar Publishing.

Battaglino, J. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable; en Gargarella, R.; Murillo, M. y Pecheny, M. (Comps.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161-184.

Battaglino, J., (2013). Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina; en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: Núm. 1, pp. 32-39; disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)

Battaglino, J. (2015). Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino; en *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2).

Battaleme, J. (2014). ¿Necesita Argentina una política de Defensa? Presentado en la reunión del Grupo de Trabajo sobre la inserción de la Argentina en el mundo el 16 de abril de 2014. CARI.

Battaleme, J. (2017). La defensa necesita construir capacidades; en *Boletín del ISIAE N° 65, marzo de 2017*. CARI.

Benz, A., y Papadopoulos, I. (editores) (2006). *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*. Routledge. Nueva York.

Bertranou, J. (1995). Estructurando la política. El papel de las instituciones; en *Revista Mexicana De Sociología*, 57(1), pp. 235-249.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate; en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4.

Bovens, M.; t'Hart, P. y Peters, G. (2001). Analysing governance success and failure in six European states; en Bovens, M.; t'Hart, P. y Peters, G. (editores): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

Calderón, E. E. (2012). El devenir de la inserción estratégico-militar subregional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas y sus desafíos inmediatos; en *Conjuntura internacional*, 9 (5), pp. 14-29.

Canelo, P. (2012). Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos; en *PolHis* 9 (5), pp. 319-329.



Cantero, M. y Jauri, N. (2017). Gestión y Control de Políticas Públicas. Dilemas y Desafíos post Bicentenario; en Ruiz del Ferrier (comp.). *Control de Políticas Públicas: La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*, FLACSO Argentina.

Castellani, A., Llanpart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal; en *Papeles de Trabajo, Revista electrónica IDAES*. Año 6, N° 9, junio, pp. 155-177.

Cha, V. (2000). Globalization and the Study of International Security; en *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, pp. 391-403.

Cingolani, L. (2010). El estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006); en *América Latina Hoy*, 54, pp. 43-68.

Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice; en *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.

Colacrai, M. (1992). Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina; en Russell, R. (compilador). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-51. Buenos Aires.

Colom, G. (2017). Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16); en *Papeles de Europa*, 30 (1), pp. 47-68.

Comini, N., y Frenkel, A. (2018). Política y Fuerzas Armadas. Poder, dominación y *habitus* en las relaciones cívico-militares argentinas; en *Studia Politicae*, (45), pp. 5-32.

De Leon, P. (2007). The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?; en Sabatier, Paul (editor): *Theories of the Public Policy Process*; Westview Press, Boulder, pp. 19-32.

Decreto N° 7.268, Boletín Oficial, República Argentina, 28 de marzo de 1949.

Decreto N° 738, Boletín Oficial, República Argentina, 14 de febrero de 1967.

Decreto N° 660, Boletín Oficial, República Argentina, 27 de junio de 1996.

Decreto N° 1.116, Boletín Oficial, República Argentina, 7 de octubre de 1996.

Decreto N° 864, Boletín Oficial, República Argentina, 17 de agosto de 1999.

Decreto N° 1.250, Boletín Oficial, República Argentina, 4 de noviembre de 1999.

Decreto N° 839, Boletín Oficial, República Argentina, 26 de junio de 2001.

Decreto N° 545, Boletín Oficial, República Argentina, 7 de agosto de 2003.

Decreto N° 727, Boletín Oficial, República Argentina, 13 de junio de 2006.

Decreto N° 1.168, Boletín Oficial, República Argentina, 7 de septiembre de 2006.

Decreto N° 1.691, Boletín Oficial, República Argentina, 29 de noviembre de 2006.

Decreto N° 788, Boletín Oficial, República Argentina, 27 de junio de 2007.

Decreto N° 1.729, Boletín Oficial, República Argentina, 30 de noviembre de 2007.

Decreto N° 763, Boletín Oficial, República Argentina, 12 de mayo de 2008.

Decreto N° 1.451, Boletín Oficial, República Argentina, 15 de septiembre de 2008.

Decreto N° 1.714/09, Boletín Oficial, República Argentina, 12 de noviembre de 2009.

Decreto N° 2.645, Boletín Oficial, República Argentina, 30 de diciembre de 2014.

Decreto N° 703/18, Boletín Oficial, República Argentina, 3 de julio de 2018.

Delucchi, S. (2000). Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999. Editorial Dunken, Buenos Aires.

Department of Defense of the United States of America (2001). Quadrennial Defense Review; disponible en <https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>

Department of Defense of the United States of America (2018). Providing for the common defense; disponible en <https://media.defense.gov/2018/Oct/03/2002047941/-1/-1/1/PROVIDING-FOR-THE-COMMON-DEFENSE-SEPT-2018.pdf>

Derghougassian, K. (2012). Evolución de la política de defensa; en *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, pp. 13-46. Capital Intelectual.

Derlien, H. D. y Peters, G. (2008). *The State at Work; Volume 1: Public Sector Employment in Ten Western Countries*. Edward Elgar. Cheltenham.

Diamint, R. (2014). Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática. Eudeba. Buenos Aires.

Díaz Loza, F. (1987). Geopolítica para la patria grande. Ediciones Temática. Buenos Aires.

Directiva del Jefe del EMC N° 9, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA., 29 de diciembre de 2009.

Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.

Discurso de Apertura del período de Sesiones Ordinarias del Presidente Néstor Kirchner, 2006.

Discurso de la Cena de Camaradería del Presidente Néstor Kirchner, 5 de julio de 2007.

Discurso de la Cena de Camaradería de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 24 de mayo de 2008.

Discurso de la Ceremonia de Egreso de Oficiales de las FF. AA. de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 14 de diciembre de 2010.

Discurso de la ministra Nilda Garré, 4 de diciembre de 2007.

Discurso de la ministra Nilda Garré, 17 de junio de 2009.

Discurso de la ministra Nilda Garré, 29 de abril de 2010.

Discurso de la ministra Nilda Garré, 9 de septiembre de 2010.

Discurso de la ministra Nilda Garré, 6 de noviembre de 2010.

Discurso de la ministra Nilda Garré, 16 de noviembre de 2010.

Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R., (1981). *Contending Theories of International Relations*, Harper y Row Publishers, New York.

Dyzel, G. (2012). Hacia el gobierno civil de la defensa nacional; en *Cuadernos de Marte*, (3), pp. 249-284.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research; en *Academy of management review*, 14 (4), pp. 532-550.

Eissa, S. G. (2014). La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1 (1), pp. 162-184.

Eissa, S. (2015). ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010). Arte y parte. Buenos Aires.

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions; en *Political science quarterly*, 94 (4), pp. 601-616.

Elmore, Richard (1983): "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy"; en *International Workshop on Interorganizational Implementation*. Erasmus University. Rotterdam.

Escudé, C. (2015). El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico; *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, [online] 61, pp.7-26. Disponible en: <http://www.esgn.edu.ar/revista>

Estévez, A. y Esper, S. (2008). Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas; en *IR05, Revista del Instituto AFIP*, N° 72.

Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

- Fink, A. (2010). Acerca del concepto de seguridad. Ponencia en *V Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata, 24 al 26 de noviembre.
- Flores, H. (2011). El Planeamiento Estratégico Militar por Capacidades: Marco Teórico; en *Revista de la ESG*. Mayo - Agosto 2011 N° 578, pp. 49-62.
- Forni, P. (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social; en *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 3 (5), pp. 61-80.
- Fraga, J. A. (1983). *La Argentina y el Atlántico Sur: conflictos y objetivos*. Pleamar.
- Fraga, R. (2002). *La política de defensa argentina: a través de los mensajes presidenciales al Congreso: 1854-2001*. Instituto de Historia Militar Argentina.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration; en *Public Administration Review*, 56 (3).
- Frischknecht, F., Lanzarini, M., Alonso, R., Moya, E., Hernández, F. (1995). *Lógica, teoría y práctica de la estrategia*, Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing state strength: Moving beyond strong and weak states; en *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), pp. 599-611.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Hall, T. E., y O'Toole Jr, L. J. (2004). Shaping formal networks through the regulatory process; en *Administration y Society*, 36(2), pp. 186-207.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2011). Expediente 0804-D-2011, publicado en Trámite Parlamentario N° 9.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?; en *Public administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- H.R. 3622 — 99th Congress: Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (1986); disponible en <https://www.govtrack.us/congress/bills/99/hr3622>
- Información de prensa del MINDEF N° 179/06, 20 de septiembre de 2006.
- Información de prensa MINDEF N° 229/07, 14 de septiembre de 2007.
- Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur (“Informe Rattenbach”, 1982); disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25773-informe-rattenbach>
- Ingraham, P. (2005). Striving for Balance. Reforms in Human Resources; en Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence Jr. y Pollitt, Christopher (editores) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (2019). Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security; disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=AR>

Jimenez, J. (2006). Sobre las organizaciones militares; disponible en: <http://www.meditacionessociologicas.cl/2006/06/sobre-las-organizaciones-militares>

Joint Chiefs of Staff (2017). Joint Publication 5-0. Joint Planning; disponible en: [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp5\\_0\\_20171606.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp5_0_20171606.pdf)

Kingdon, J. W., y Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

Laleff Ilieff, R. (2010). La conjuntes en las Fuerzas Armadas y el escenario de la defensa nacional en la Argentina post-Malvinas (1982-1988); en *V Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata.

Laleff Ilieff, R. (2012). Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia argentina; en *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 7(21), pp. 20-37.

Laleff Ilieff, R. (2013). La esfera interfuerzas en Argentina. Notas sobre el estudio de la problemática militar, en *Íconos Revista de Ciencias Sociales*. N° 46, Quito, mayo, pp. 131-144.

Ley N° 13.234, Boletín Oficial, República Argentina, 10 de septiembre de 1948.

Ley N° 16.970, Boletín Oficial, República Argentina, 10 de octubre de 1966.

Ley N° 23.554, Boletín Oficial, República Argentina, 5 de mayo de 1988.

Ley N° 24.059, Boletín Oficial, República Argentina, 17 de enero de 1992.

Ley N° 24.948, Boletín Oficial, República Argentina, 8 de abril de 1998.

Ley N° 25.520, Boletín Oficial, República Argentina, 6 de diciembre de 2001.

Ley Orgánica 5/2005, Boletín Oficial del Estado, Reino de España, 17 de noviembre de 2005.

Llenderosas, E. (2008). Metodología para el análisis de los Ministerios de Defensa. El caso Argentina. RESDAL.

López, A. y Zeller, N. (2014). El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal. *Ponencia en II Jornadas de estudios de América Latina y el Caribe: desafíos y debates actuales*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 24 al 26 de septiembre.

Lora, E. (editor) (2007). El estado de las reformas del Estado en América Latina. Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo - Mayol, Washington DC - Bogotá.

Lowrey, N. S. (2016). *The Chairmanship of the Joint Chiefs of Staff, 1949-2016*. Government Printing Office.

Lynn, L. Jr. (2005). *Public Management: A Concise History of the Field*; en Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence Jr. y Pollitt, Christopher (editores) (2005): *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

Lynn, L. Jr. (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.

Mann, M. (1997). *The sources of social power: volume 1. A history of power from the beginning to AD 1760 (Vol. 1)*. Cambridge University Press [1986].

Mann, M. (1998). *The sources of social power: Volume 2. The rise of classes and nation-states, 1760-1914 (Vol. 2)*. Cambridge University Press [1993].

Mann, M. (2006). El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados; en *Relaciones Internacionales*, (5), pp. 1-43.

Mann, M. (2012). *The sources of social power: Volume 3. Global empires and revolution, 1890-1945 (Vol. 3)*. Cambridge University Press [1993].

Mann, M. (2013). *The sources of social power: Volume 4. Globalizations, 1945–2011*. Cambridge University Press.

Marini, J. (1985). *El conocimiento geopolítico*. Círculo Militar. Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas; en *Reforma y democracia: Revista del CLAD*, (24).

Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias; en Acuña, Carlos (compilador): *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, Buenos Aires.

Martínez, P. (2004). El Parlamento y la Defensa en la Argentina; en Follietti, G. (Ed.). (2004). *Parlamento y defensa en América Latina: el papel de las Comisiones. 1. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Ser en el 2000.

Martínez, C. C. (2019). Escribir para pensar: la doctrina militar como motor de la innovación. *bie3: Boletín IEEE*, (13), pp. 614-636.

Martins, C. M. (2010). *Liderazgo transformacional y género en organizaciones militares*. Disertación doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

May, P. J. (2015). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives; en *Public Policy and Administration*, 30 (3-4), pp. 277-299.

Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno; en *Postdata*, (11), pp. 103-117.

- Mazarr, M. J., Best, K. L., Laird, B., Larson, E. V., Linick, M. E., y Madden, D. (2019). The US Department of Defense's Planning Process. RAND Corporation.
- Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado; en *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, N° 3, pp. 545-560. Santiago de Chile.
- Medellín Torres, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa; en *Reforma y Democracia* N° 8.
- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad; en *Serie Políticas Sociales* N° 93. CEPAL. Santiago de Chile.
- Meinhart, R. (2007). Strategic Planning by the Chairman, Joint Chiefs of Staff, 1990 to 2005. Letort Papers, Publications / By SSI Publications.
- Meinhart, R. (2013). Joint Strategic Planning System Insights: Chairmen Joint Chiefs of Staff 1990 to 2012. Army War College Carlisle Barracks Pa Strategic Studies Institute.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2001). Revisión de la Defensa 2001; disponible en <http://www.resdal.org/Archivo/revi-intro.htm>
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2003). La Defensa Nacional en la Agenda Democrática; disponible en: <https://www.resdal.org/campo/d00001f7.htm>
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2008). Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2009). Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa, Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2010). Antecedentes legales y parlamentarios: 1944-1986. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional, Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2010). Libro Blanco de la Defensa, Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina (2015). Libro Blanco de la Defensa, Buenos Aires.
- Mintron, M. y Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change; en *Policy Studies Journal*, Vol. 37, N° 4.
- Moe, T. (1989): The Politics of Bureaucratic Structure; en Chubb, J. E., y Peterson, P. E., *Can the government govern?* Brookings Institution Press. Washington DC.

Montenegro, G. (2006). Defensa: una política de consenso nacional; en *La Nación*, 5 de julio.

Montenegro, G. (2011). Desafíos y límites del gobierno político de la defensa y su incidencia en el desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano; en *Documentos de Trabajo N° 5*, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, agosto.

Montenegro, G., y Fernández, S. (2012). Democracia y Defensa Nacional. Elementos constitutivos, condiciones y desafíos del gobierno político de la defensa en Argentina. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “*La Ciencia Política desde el Sur*”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

Montenegro, G. (2013). Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas, en Pion-Berlin, D. y Ugarte J. M. (comps.), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, pp. 195-226.

Naciones Unidas (1985). Estudio sobre el concepto de Seguridad, Informe del Secretario General A/40/553; disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N85/237/16/pdf/N8523716.pdf?OpenElement>

O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas; en *Desarrollo económico*, 130 (33), pp. 163-184.

O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas; en *Cuadernos políticos*, número 56, México D. F., editorial Era, enero-abril de 1989, pp. 19-36.

Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy; en *Journal of public administration research and theory*, 16 (1), pp. 1-24.

Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization; en *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, pp. 13-37.

Orden Ministerial 37/2005, Boletín Oficial de Defensa, Reino de España, 30 de marzo de 2005.

Orden Ministerial 60/2015, Boletín Oficial de Defensa, Reino de España, 3 de diciembre de 2015.

Organización de los Estados Americanos (2003). Declaración sobre Seguridad de las Américas, México, Ciudad de México, 27-28 de octubre; disponible en [www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación; en *Documentos GE-CLACSO N° 4*, CEDES, Buenos Aires.



- Oszlak, O. (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal; en Oszlak, O. (comp). *Teoría de la burocracia estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación; disponible en [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)
- Oszlak, O. (1999). Quemar las naves; en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 6, N° 14.
- Oszlak, O., y Felder, R. (2000). A capacidade de regulação estatal na Argentina; en *Revista do Serviço Público*, 51(1), pp. 5-40.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001): "El análisis de capacidad institucional. Aplicación de la metodología SADC I [Sistema de Análisis de Capacidad Institucional]"; Buenos Aires, no publicado.
- Oszlak, O. (2003). Estados capaces. Un desafío de la integración; en Blejmar, Bernardo (compilador): *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*; Manantial, Buenos Aires.
- Painter, M. y Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills, Palgrave-Macmillan.
- Pereira, L. C. B. (1977). Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política periférica. Editora Brasiliense.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (2006). Governance, accountability and democratic legitimacy; en Benz, A., y Papadopoulos, I. (editores) (2006); en *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*. Routledge. Nueva York.
- Pion Berlín, D. y Ugarte, J. M. (2013). Introducción; en Pion-Berlin, D. y Ugarte J. M. (comps.), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, pp. 7-20.
- Poczynok, I. (2011). Caminos Cruzados. Un estado de la cuestión sobre las agendas política y académica de la defensa en Argentina (1983-2003). *Militares e Política*, 9.
- Poczynok, I. (2012). Miradas académicas sobre la política militar y la política de defensa en Argentina. Aportes para un estado de la cuestión; ponencia presentada en *II Jornadas de Investigadores en Formación: Reflexiones en torno al proceso de investigación*, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2004). Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press.
- Pollitt, C., y Bouckaert, G. (2009). Continuity and change in public policy and management. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Portantiero, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano; en *Nueva sociedad*, 104, pp. 88-94.

Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación; en *Cuadernos de Trabajo de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 17*, Santiago, Chile.

Ramos, H. (2015). Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014); en *Defensa Nacional y pensamiento estratégico N° 2 (julio de 2015)*, pp. 4-49. Universidad Nacional de la Defensa. Buenos Aires.

Ratchev, V. (2009). Gobernanza, Gestión, Mando, Liderazgo: Fijando el Contexto para Estudios de la Gestión de la Defensa; en Bucur-Marcu, H., Fluri, P., y Tagarev, T., *Gestión de la defensa: una introducción*. Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).

Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas; en Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación de la República Argentina, *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, pp. 47-84.

Repetto, F. (2014). Panorama General de la coordinación de la política social en América Latina; en *Seminario Instituciones, Política y Políticas Públicas de la EPG/UNSAM, 10*.

Resolución Ministerial MD N° 13, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 9 de diciembre de 2005.

Resolución Ministerial MD N° 626, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 18 de mayo de 2007.

Resolución Ministerial MD N° 299, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 25 de marzo de 2008.

Resolución del Jefe del EMC N° 121, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, mayo de 2008.

Resolución del Jefe del EMC N° 166, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, 2 de junio de 2008.

Resolución del Subjefe del EMC N° 207, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, 2008.

Resolución Ministerial MD N° 546, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 28 de mayo de 2008.

Resolución Ministerial MD N° 685, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 1 de julio de 2008.

Resolución del Jefe del EMC N° 158, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, 26 de junio de 2008.

Resolución del Jefe del EMC N° 166, Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. de la República Argentina, 2 de julio de 2008.

Resolución Ministerial MD N° 11, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 19 de noviembre de 2008.

Resolución Ministerial MD N° 1.441, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 27 de noviembre de 2008.

Resolución Ministerial MD N° 1.119, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 20 de octubre de 2009.

Resolución Ministerial MD N° 414, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 27 de mayo de 2011.

Resolución Ministerial MD N° 54, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 29 de diciembre de 2011.

Resolución Ministerial MD N° 220, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2011.

Resolución de la Secretaría de Planeamiento del MINDEF N° 18, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2013.

Resolución Ministerial MD N° 348, Ministerio de Defensa de la República Argentina, 20 de mayo de 2016.

Rosa Alves, E. y Gómez, C. (2010). Modernización de la arquitectura jurídica del Sistema de Defensa; en *Revista de la Defensa N° 5*, Ministerio de Defensa, pp. 26-45.

Robledo, M. (2013), Más allá de las reformas de la defensa. Un Índice de Gobernabilidad de la Defensa. El caso de Chile 1990-2010, en Pion-Berlin, D. y Ugarte J. M. (comps.), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, pp. 149-194.

Romero, L. (2011) Breve historia contemporánea de la Argentina, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas; en Russell, R. (Comp.). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, pp. 255-274. GEL. Buenos Aires.

Runza, R. A. (2004). Las prácticas de buen gobierno y la aplicación de modernos sistemas de planeamiento y gestión en el sector Defensa. Los casos de Argentina, Australia, Chile, EE. UU. y Gran Bretaña. Ponencia en *Primer Seminario Iberoamericano y del Caribe "Los desafíos del buen gobierno"*, Centro Cultural General San Martín, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de noviembre al 2 de diciembre.

Saetren, H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant; en *Policy Studies Journal*, 33 (4), pp. 559-582.

Sabatier, P. A. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.

Saín, M. F. (2000). Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998). *Desarrollo económico*, pp. 121-142.

Saín, M. F. (2005). Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002); en Olmeda, J. (coord.) *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant lo Blanch, pp. 303-390.

Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E. H., Tommasi, M., Alston, L. J., Melo, M. A. y Navia, P. (2011). El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? BID-Mayol, Washington DC.

Simonoff, A. y Soprano, G. (2012). El primer ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011): hacia el efectivo “gobierno político” de la jurisdicción; ponencia en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"* (La Plata), La Plata, diciembre de 2012.

Skocpol, T. (2011). El Estado regresa al primer plano; en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina, pp. 169-202.

Soprano, G. (2010). Los militares como grupo social y su inscripción en el Estado y la sociedad argentina. Batallas intelectuales y políticas por la construcción de un objeto de estudio en las ciencias sociales; en *Revista Digital Universitaria del Colegio Militar de la Nación*, Año 8, N° 22, Buenos Aires.

Soprano, G., Guembe, M. L. y Laleff Ilieff, R. (2013). Debates legislativos y leyes sobre la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas; en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"*, La Plata, Noviembre de 2013.

Stake, R. (1999). Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata. 1999. Madrid.

Stein, E., y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas; en *Política y gobierno*, 13 (2), pp. 393-416.

Stein, E. y Tommasi, M. (2011). Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?; en Scartascini, C., Spiller, P. T., Stein, E. H., Tommasi, (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* BID-Mayol, Washington DC.

Tobelem, A., y Mayville, W. E. (1992). Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS): Operational Manual. World Bank, Public Sector

Management Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region. Washington DC.

Torres, A. (2010). Instrumento Militar Argentino del Futuro: Actualidad del Ciclo de Planeamiento; en *Revista de la Defensa N° 5*, Ministerio de Defensa, pp. 54-67.

Vega, J. M. (2016). Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas. *bie3: Boletín IEEE*, (2), pp. 431-453.

Velasco González, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. CES Felipe II (Universidad Complutense).

Weber, E. P., y Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings; en *Public administration review*, 68 (2), pp. 334-349.

Yehezkel, D. (2001): *The Capacity to Govern. A Report to the Club of Rome*. Frank Cass. Londres-Portland.

**ANEXO I - LISTADO DE ENTREVISTADOS POR ORDEN ALFABÉTICO  
(DETALLE DE CURRÍCULO RELACIONADO CON EL PROBLEMA  
ANALIZADO)**

Dr. Luciano Anzelini:

Director de la Maestría de Defensa Nacional (2010 – 2012); Director General de Planeamiento y Estrategia (2010 – 2012).

Lic. Alfredo Waldo Forti:

Secretario de Asuntos Militares del MINDEF (2007 – 2008); Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa del MINDEF (2008 – 2010); Secretario de Estrategia y Asuntos Militares del MINDEF (2010 – 2011); Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa del MINDEF (2011 – 2013).

Representante por el MINDEF de la Comisión creada por el Decreto N° 200/12 sobre el Informe Rattenbach.

Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa de la UNASUR (2011 – 2015).

Vicealmirante (RE) Jorge Roberto Marín:

Director de Planificación Presupuestaria del EMC (2007); Subjefe del Estado Mayor Conjunto (2008 – 2011).

General de Brigada (RE) Carlos Nogueira:

Oficial de Enlace del Ejército Argentino con el MINDEF (2008 – 2009); Secretario General del Ejército Argentino (2015 – 2017); Jefe V - Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC (2017 – 2019).

General de División (RE) Sergio Marco Piaggi:

Jefe V - Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC (2013 – 2015).

Contraalmirante (RE) César Recalde:

Jefe del Departamento Planeamiento de la Jefatura V del EMC (2014 – 2016); Jefe III – Operaciones del Comando Operacional Conjunto de las FF. AA. (2016– 2017)

Vicealmirante (RE) Antonio Torres:

Jefe V - Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC (2007 – 2011).

Contraalmirante (RE) Alberto Toso:

Jefatura V del EMC (2009 - 2014); Jefe del Departamento Capacidades de la Jefatura V del EMC (2017 – 2018).

Contraalmirante (RE) Gustavo Trama:

Jefe V - Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC (2003 – 2007).

Contraalmirante (RE) Gabriel Urchipía:

Inspector General del EMC (2010); Jefe V - Planeamiento Estratégico y Políticas del EMC (2011); Subjefe del EMC (2011 – 2013); Director Nacional de Ciencia y Tecnología del MINDEF (2016 – 2017).

Lic. Jorge Mauro Vega:

Asesor de la Secretaría de Planeamiento del MINDEF (2006 - 2008); Jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del MINDEF (2008 - 2010); Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del MINDEF (2010 – 2011); Secretario de Planeamiento del MINDEF (2011 - 2012).

## **ANEXO II - ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS**

<b>Título</b>	<b>Página</b>
Figura 1 – Momentos y aspectos clave	17
Figura 2 – Estructura Institucional del Sistema de Defensa Nacional	20
Figura 3 – Mesa chica identificada sobre el CPDN	26
Figura 4 – Cronología del andamiaje del CPDN	40
Figura 5 – Organigramas del EMC	47
Figura 6 – Ciclo de Planeamiento Estratégico de los EE. UU.	50
Figura 7 – Ciclo de Planeamiento de España	52
Figura 8 – Evolución de las instancias técnico-políticas del MINDEF (2005-2010)	67
Figura 9 – Trayectoria de funcionarios durante el período 2007-2012	69
Figura 10 – Comparación entre métodos de planeamiento	75
Figura 11 – El CPDN y su cronograma	79
Figura 12 – El CPDN y el planeamiento de recursos	84
Figura 13 – Detalle cronológico de producción documental del primer CPDN	98
Figura 14 – Representación en Cámaras y Comisiones de Defensa	106
Tabla 15 – Asignación y ejecución presupuestaria del MINDEF y del EMC – Años 2007-2012 (en miles de pesos)	116
Figura 16 – Momento 2 (Diseño), aspectos clave y criterios de valoración	132
Figura 17 – Momento 3 (Ejecución), aspectos clave y criterios de valoración	134