

Jorge Mauro Vega

Planeamiento de la Defensa en
Argentina: modelo y perspectivas

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Planeamiento de la Defensa en Argentina: modelo y perspectivas

Resumen:

El sistema de defensa argentino presenta una estructura de planeamiento con rasgos singulares para Sudamérica. Su proceso de modernización constituye una referencia analítica ineludible en la región, habiendo sido incluso orientador de los primeros planes de acción del Consejo de Defensa Suramericano en el tema. Sus fuentes técnicas y comparadas son múltiples, destacándose principalmente la influencia del método implementado en España a través del Proceso de Planeamiento de la Defensa (2005). Uno de sus rasgos distintivos es la evolución alcanzada en materia de planificación de recursos, lográndose articular un sistema de planeamiento, programación, presupuestación y ejecución (S3PE) e instalar la metodología de gestión por resultados. El inicio de un nuevo ciclo político sienta las bases para la necesaria actualización del modelo, partiendo de las lecciones aprendidas en el proceso y considerando las mejores prácticas internacionales existentes, siendo el caso español una referencia insoslayable.

Abstract:

The Argentine defense planning system has a structure with unique features for South America. Its modernization process is an unavoidable analytical reference in the region, having even guided the first action plans of the South American Defense Council on the subject. His technical and compared sources are multiple, mainly emphasizing the influence of the method implemented in Spain through its Defense Planning Process (2005). One of its distinctive features is the evolution reached on resource planning, achieving to articulate a system of Planning, Programming, Budgeting and Execution (S3PE) and to install the Results Based Management (RBM) methodology. The start of a new political cycle lays the foundation for the required updating of the model, based on the lessons learned in the process and taking into account the best international practices, with the Spanish model a necessary reference.

Palabras Clave:

Políticas públicas, política de defensa, planeamiento estratégico, modernización, gestión por resultados, Consejo de Defensa Suramericano, Argentina, España

Keywords:

Public policy, defense policy, strategic planning, modernization, results based management, South American Defense Council, Argentina, Spain

Introducción

El sistema de defensa argentino ha procurado en el último tiempo, en el marco de un denominado proceso de modernización, estructurar una arquitectura de planeamiento estratégico concebida para orientar, desde una perspectiva ordenada y conjunta, la organización, dimensionamiento y despliegue de sus Fuerzas Armadas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) en el corto, medio y largo plazo.

Este desarrollo, a pesar de las distintas dificultades y demoras evidenciadas en su instrumentación, implica una innovación cualitativa en la gestión de esta cartera ministerial, constituyendo un antecedente válido de voluntad política por conducir de forma consolidada la determinación de las necesidades militares y otorgar un adeudado rol de preeminencia en dicha labor al Estado Mayor Conjunto (EMCO).

Las fuentes del diseño finalmente implementado fueron múltiples y heterogéneas, siendo inevitable destacar por el peso de su influencia la metodología de gestión basada en resultados y el procedimiento de planeamiento español instaurado en 2005. Otros países europeos y americanos fueron también referencias explícitas del caso argentino, sobre todo en planificación de recursos financieros y materiales, dimensión que alcanzó un sofisticado grado de desarrollo normativo/organizacional y se convirtió en un rasgo distintivo del modelo.

Dadas sus características y la oportunidad temporal de su puesta en marcha, este proceso local de reforma representó un *leading case* regional, erigiéndose como antecedente inmediato de otras varias iniciativas de modernización sectorial en Sudamérica y, a su vez, como materia prima para el establecimiento de una agenda común de trabajo en el seno del, por entonces, recientemente creado Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur.

El modelo argentino de planeamiento de la defensa deviene así un interesante caso de estudio en Sudamérica, tanto por la convergencia de reconocidas fuentes metodológicas y mejores prácticas comparadas en su diseño e implementación, como por el ascendiente regional evidenciado. Asimismo, y al margen de lo alcanzado en el campo del planeamiento militar, la particularidad de las

innovaciones procedimentales aplicadas en la planificación de recursos merece especial atención.

En esta línea, el presente documento procura brindar un panorama sucinto aunque acabado del referido modelo de planificación de la defensa en tanto que política pública, explorando primero sus antecedentes, describiendo posteriormente sus principales implicancias en los planos del planeamiento militar y de recursos (en el que se hará especial hincapié) y, finalmente, planteando una serie de perspectivas respecto de su futuro y su optimización.

Antecedentes

A pesar del marco legislativo fundacional de la defensa nacional desarrollado en las primeras dos décadas posteriores a la recuperación de la democracia (1983)¹, las sucesivas dirigencias políticas no lograron consolidar un esquema perenne de conducción técnica de la administración del sector, es decir, de aquellos asuntos propios de la gestión cotidiana de esta política pública que trasciende la problemática (antaño prioritaria) de asegurar el control civil sobre las Fuerzas Armadas.

En materia concreta de planeamiento estratégico ello implicó la permanencia de una lógica pre-sistémica de organización, donde convivían superpuestos los esquemas específicos de planificación de las tres Fuerzas. Así, cada una realizaba aisladamente su lectura del escenario internacional en el que se encontraba y proyectaba por sí sola el diseño de fuerza que estimaba necesario.

Esta organización disfuncional tuvo un impacto directo en el planeamiento de recursos que se evidenciaba, entre otras cuestiones, en solicitudes anuales de presupuestos que no superaban la sumatoria total de pedidos de cada Fuerza, con incipientes mecanismos para asegurar su priorización y articulación. En consecuencia, aunque estaba previsto en la propia *Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998), no logró implementarse un sistema perdurable de planeamiento, programación y presupuestación.

¹ Cuyos pilares son la Leyes Nº 23.554 de Defensa Nacional (1988), Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992) y Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998).

En definitiva, y a pesar de variadas y loables iniciativas ministeriales y castrenses, el diagnóstico situacional en la temática a comienzos del siglo XXI presentaba una tendencia continuista respecto de las carencias estructurales evidenciadas en el Conflicto del Atlántico Sur (1982) en los planos estratégico, logístico, organizativo y doctrinal, según reseña el reconocido *Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur* (Informe Rattenbach).

Dada la mencionada trascendencia del caso español como referencia comparada en la concepción de la reforma argentina, corresponde destacar que contemporáneamente España daba en 2005 un importante paso hacia la resolución de su propia problemática en la materia (salvando diferencias de contexto y dimensión) por medio de la creación de un nuevo *Proceso de Planeamiento de la Defensa* a través de la Orden Ministerial (OM) N° 37/05.

Sustentado en las recomendaciones de la *Revisión Estratégica de la Defensa* (2003) y las disposiciones de las organizaciones regionales competentes (básicamente la OTAN) su puesta en marcha tuvo como desafío justamente integrar las estructuras militares de planificación existentes de acuerdo con las directivas políticas emanadas del Poder Ejecutivo (Presidencia del Gobierno y Ministerio de Defensa) y operativizadas con una visión conjunta a través del Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

Esta arquitectura de definición estratégica, de extensión cuatrienal y apoyo técnico en la metodología de planeamiento basado en capacidades, estructuró una lógica secuencial y cíclica de responsabilidades institucionales y plazos de decisión entre el Ministerio de Defensa, el EMAD y los ejércitos, cuyo producto final son objetivos (expresados en términos de capacidades militares) aprobados al más alto nivel político y posteriormente alcanzados a través de la implementación de planes directores (recursos humanos, financieros y materiales).

El proceso se articula en base a dos dimensiones, el planeamiento militar (de fuerza y operativo) y el de recursos, debiendo destacarse la importancia asignada en la OM N° 37/05 a este último, lo cual se refleja, por un lado, en la especificidad del contenido y la oportunidad temporal de los productos esperados y, por otro, en la indicación precisa de los responsables institucionales de su definición (señalándose, por ejemplo, áreas competentes dentro del Ministerio de Defensa).

Es menester mencionar que el modelo español fue posteriormente complementado en la práctica por distintas iniciativas programáticas y procedimentales, tanto *hacia adentro*² del ámbito de la defensa como *hacia afuera*, incorporándose *de hecho* al proceso *Estrategias de Seguridad Nacional* (ESN)³ con jerarquía superior a la defensa nacional, diagnósticos comunes y prescripciones interministeriales de acción. También debe señalarse que este proceso de planeamiento local tiende paralelamente a integrarse a nivel regional vía proyectos de *pooling & sharing* (UE) y *smart defense* (OTAN).

Modelo de planeamiento estratégico

En el presente apartado se analizarán consecutivamente los desarrollos alcanzados en el caso argentino en los ámbitos del planeamiento militar y de recursos, tomando como referencia la reseñada clasificación y alcance conceptual de la OM N° 37/05 española. Centrándose en la planificación de recursos, se destacarán sus pilares normativos, estructura organizacional y metodologías de trabajo.

Bases de planeamiento militar

El modelo de planeamiento de la defensa en Argentina tiene como antecedente normativo inicial a la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas*

² A través de instrucciones de la Secretaría de Estado Defensa, como por ejemplo, la N° 5/2008 (regula el sostenimiento del armamento y material), la N° 2/2011 (regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales), la N° 67/2011 (regula el proceso de obtención de recursos materiales), la N° 72/2012 (regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas) y la N° 25/2013 (desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa).

³ *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos* (2011) y *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido* (2013).

*Armadas*⁴, en la que por primera vez se explicita la adopción de la metodología de planificación basada en capacidades. En la *Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional*⁵ acaecida ese mismo año también se mencionan las responsabilidades del Ministerio de Defensa (MD) y del EMCO en el planeamiento estratégico militar, aunque de forma sucinta y genérica.

No obstante, la piedra angular del modelo en materia de planificación estratégica es el *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional* (CPDN)⁶, por medio del cual se estructura un proceso cuatrienal de toma de decisiones sobre capacidades militares futuras. En los propios términos de dicha normativa, el CPDN representa un insumo del sistema de planeamiento, programación y presupuestación (S3P, hoy S3PE) previsto en la *Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998).

Al igual que en el caso español, el Ministerio de Defensa es la principal autoridad del proceso, asumiendo el EMCO un rol preeminente en su instrumentación. En ambos países el ciclo se inicia a través de una orientación política de nivel supra ministerial⁷ y culmina con un plan de capacidades militares que recepta y sistematiza las definiciones alcanzadas⁸. Sin embargo, en la OM N° 37/05 se prevé la aprobación de una reglamentación ministerial de la directiva presidencial⁹, documento ausente en el esquema argentino.

En este sentido, y a título ilustrativo de las diferencias observadas entre ambos modelos debe destacarse, por un lado, la inclusión en el caso español de una taxativa división de tareas dentro de las áreas del Ministerio de Defensa y, por otro, la descrita centralidad que asigna al planeamiento de recursos. De hecho, a pesar de las referencias existentes a la programación de inversiones y la elaboración del presupuesto sectorial, en Argentina su regulación ha sido mayormente una creación

⁴ Decreto N° 1.691/06.

⁵ Decreto N° 727/06.

⁶ Decreto N° 1.729/07.

⁷ Denominada *Directiva de Defensa Nacional* (DDN) en España (Presidencia del Gobierno) y *Directiva de Política de Defensa Nacional* (DPDN) en Argentina (Presidencia de la Nación).

⁸ *Objetivo de Capacidades Militares* (OCM) y *Plan de Capacidades Militares* (PLANCAMIL) en España y Argentina respectivamente. En el primer caso su antecedente inmediato es el Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (POCAM) (de elaboración compartida entre MD y EMAD) y, en el segundo, el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) (propuesto por el EMCO).

⁹ Directiva de Política de Defensa (DPD).

ministerial complementaria.

La implementación de este esquema de planeamiento estratégico ha tenido principio de ejecución en distintas dimensiones, aunque con disímil velocidad según sus componentes, gestiones políticas y actores institucionales intervinientes. Cabe subrayar la dificultad analítica que presenta su seguimiento, dado que los productos del CPDN no fueron explícitamente planteados en su normativa de creación como documentos públicos o cuyo contenido deba ser parciamente divulgado.

Sin embargo, sí son de público acceso las DPDN que inician los dos ciclos existentes hasta la fecha (2009 y 2014)¹⁰. Ambas exhiben una análoga estructura y grado de abstracción en sus diagnósticos (global y regional), concepción y posicionamiento estratégico del país, e indicaciones de acción dirigidas a los distintos niveles de conducción. La línea continuista entre ambas resulta evidente, siendo escasos los puntos con diferencias de enfoque o precisión prescriptiva.

Debe mencionarse que existen también decisiones de orden ministerial que han procurado reglamentar los contenidos de las DPDN (al menos el de la primera) incorporando directrices políticas y técnicas para la ejecución jurisdiccional del ciclo¹¹¹². Puntualmente, en la confección del PLANCAMIL se incluyeron criterios para el diseño de capacidades, la priorización de áreas de capacidad, la configuración del despliegue, la proyección de horizontes de recursos disponibles, la preparación de proyectos de inversión y la identificación de canales prioritarios de obtención de medios.

Finalmente, corresponde puntualizar que en el caso argentino la lógica de planeamiento de la defensa es específica para el sector y no se encuentra integrada a otra superior que recepte cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana o considere su naturaleza multidimensional. En otras palabras, no existen estrategias de seguridad con alcance comprehensivo y rango supra jurisdiccional como las aprobadas recientemente en España (2011 y 2013).

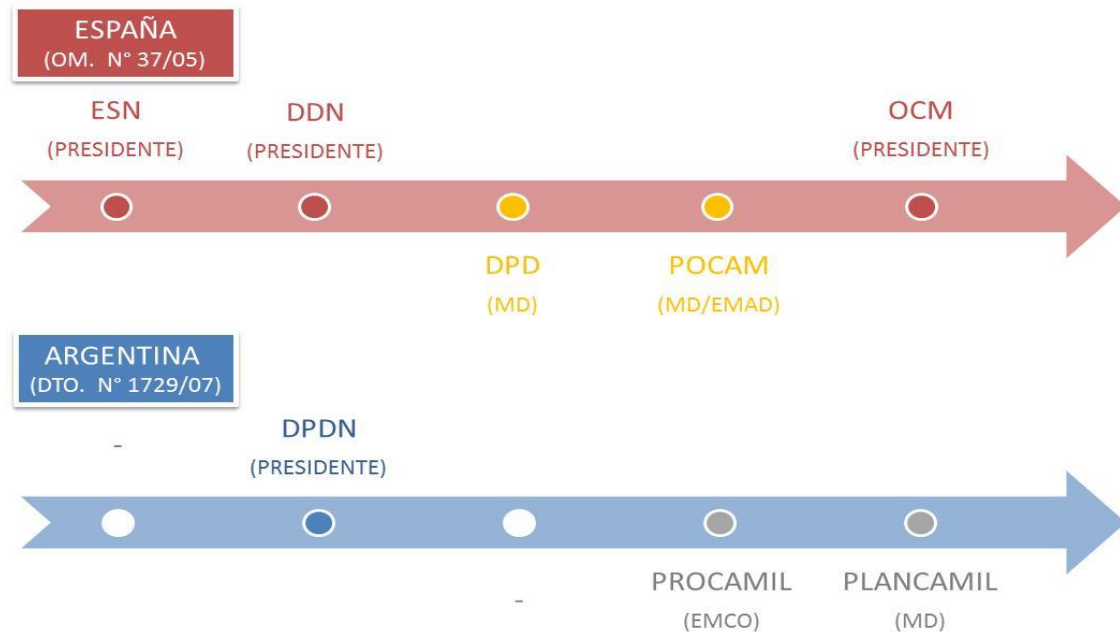
¹⁰ Aprobadas por los Decretos N° 1.714/09 (1^{er} Ciclo) y N° 2.645/14 (2^{do} Ciclo).

¹¹ Como es el caso, por ejemplo, de las Resoluciones MD N° 207/09 y MD N° 414/11.

¹² A través de la Resolución MD N° 429/11 también se aprobó la *Directiva General de Planeamiento del Adiestramiento Militar Conjunto*.

El siguiente gráfico ilustra las diferencias observadas entre las secuencias de planeamiento de ambos países, incluyéndose sus principales documentos y respectivas autoridades de aprobación.

Gráfico 1. Comparación del proceso de planeamiento de la defensa entre los casos de España y Argentina.



Fuente: Elaboración propia

Planeamiento de recursos: el valor agregado del modelo

El sistema de defensa ha registrado en Argentina una sustantiva evolución en el plano del planeamiento de recursos. Teniendo por objetivo primordial mejorar la calidad del gasto, entre sus avances medulares consta, por un lado, el haberse enlazado todas las etapas del S3PE con una visión de eficiencia conjunta y, por otro, incorporado reconocidas herramientas propias de la metodología de gestión basada en resultados en las distintas etapas y niveles de decisión.

En esta línea, las pautas para la concatenación del esquema de planificación de recursos financieros/materiales con el CPDN y para la debida coordinación de las fases de programación, presupuestación y ejecución del S3PE entre sí, están definidas en el denominado *Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa*

(SIPRED)¹³, verdadero vértice ordenador de la problemática en cuestión.

El SIPRED es el complemento normativo del CPDN por definición, contemplando la confección de documentos de planeamiento de recursos e indicando plazos y organismos específicamente responsables de esta tarea en cada una de las etapas del ciclo. Asimismo, a través de su reglamentación¹⁴ se precisan atribuciones institucionales, estándares técnicos y tiempos de intervención para las áreas competentes del Ministerio de Defensa y del EMCO.

Entre otros documentos, el SIPRED prevé una *Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa* (DPRD) que determine para cada ciclo su escenario económico/financiero y establezca directrices sobre logística, material e infraestructura. Incorpora también la aprobación de una *Directiva de Obtención de Medios* (DOM) posterior a cada PLANCAMIL, cuyo objeto es comunicar instrucciones para la priorización de canales de obtención de medios y la elaboración de proyectos de inversión. Adicionalmente, uno de sus principales productos es el *Plan Plurianual de Inversiones para la Defensa* (PRIDEF).

Siguiendo con la secuencia del S3PE, la etapa de programación está básicamente regulada por el *Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa* (SIGID)¹⁵ en su segunda versión (SIGID II)¹⁶. El SIGID sistematiza el proceso de formulación y evaluación de proyectos, creando una secuencia de sustanciación técnica de decisiones que enlaza a todos los niveles institucionales (Ministerio de Defensa, EMCO y Fuerzas Armadas). Su objetivo es doble: por un lado, garantizar el empleo de métodos idóneos para el análisis de bienes de inversión y, por otro, asegurar su pertinencia y oportunidad en relación con las definiciones derivadas del CPDN.

¹³ Resolución MD N° 54/11.

¹⁴ Resolución SP (Secretaría de Planeamiento, MD) N° 18/13.

¹⁵ Resolución MD N° 626/07.

¹⁶ Resolución MD N° 1.441/08.

Dada la particular naturaleza de las inversiones militares (sistemas de armas y medios de apoyo), sumado a la necesidad de su concepción en el marco de una lógica de planeamiento por capacidades, el Ministerio de Defensa aprobó el *Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en Capacidades*¹⁷. Este valioso recurso metodológico que fue elaborado por una comisión de expertos, es único en su tipo en Sudamérica y representa uno de los componentes distintivos del modelo.

La etapa de presupuestación tiene como principal referencia normativa a la *Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa*¹⁸. Fundamentalmente, esta directiva fija pautas para la aprobación de cronogramas anuales de trabajo (Directiva Complementaria N° I) y la confección de estándares técnicos comunes que deben ser respetados por todos los organismos involucrados (Directiva Complementaria N° II), por ejemplo, sobre objetivos de política presupuestaria, estructuras programáticas, escenarios de recursos y gastos, unidades de medida, indicadores e insumos críticos.

Asimismo, la Directiva General incluye explícitamente la metodología de gestión por resultados, previendo la inédita firma de *Compromisos de Gestión* entre el Ministerio de Defensa, EMCO y Fuerzas Armadas, por medio de los cuales se promueve y recompensa la administración eficiente de los recursos asignados tomando como referencia líneas de base y metas preestablecidas objetivamente. Para afianzar su instalación y supervisión se creó el Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa¹⁹.

Con base en esta filosofía de trabajo, se realizó también una profunda apertura del formato de presentación del presupuesto sectorial. Concretamente, se transparentaron programas, actividades y proyectos (nuevas categorías de exposición de recursos y gastos), normalizaron tareas análogas (por ejemplo, adiestramiento operacional)²⁰, desarrollaron indicadores innovadores (de proceso y

¹⁷ Aprobado por Resolución MD N° 1.119/09.

¹⁸ Resolución MD N° 220/11.

¹⁹ Resolución MD N° 795/12.

²⁰ Resoluciones SP N° 34/10 (Directiva N° 1), N° 97/10 (Directiva N° 2) y N° 259/10 (Directiva N° 3).

producto)²¹ y estandarizaron criterios técnicos para la determinación del costo de unidades de medida comunes (por ejemplo, la hora de vuelo²²).

El Comité de Política Presupuestaria (CPP)²³, integrado por las autoridades civiles y militares en la temática y presidido por el Ministerio de Defensa, fue concebido como el responsable de coordinar e impulsar dichas transformaciones, erigiéndose como instancia válida de concertación de intereses y perspectivas específicas.

El modelo también implicó una profunda reforma del procedimiento de obtención de medios del sector, constituyéndose la fase de ejecución del S3PE como un pilar de la modernización del sistema de planeamiento. La fundamentación, experiencias internacionales exitosas relevadas²⁴, alcance y plan de acción de los cambios en cuestión están explicados en el sustancioso *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*²⁵²⁶.

Partiendo de un diagnóstico transversal del estado del sistema logístico de entonces, el informe aboga por su reforma integral, instando por ejemplo a la creación de una Agencia Logística de la Defensa (ALD) que consolide los requerimientos de nuevos sistemas de armas (logística genética) y de su alistamiento operacional (logística de sostenimiento). Se procura con ello alcanzar economías de escala que redunden en mejores condiciones de negociación con el ámbito privado (principio de cliente único) y mayores grados de interoperabilidad entre los medios de las tres Fuerzas.

Con sustento en tales recomendaciones se creó en el Ministerio de Defensa el Servicio Logístico de la Defensa (SLD)²⁷, como primer paso hacia la concreción de la mencionada agencia y con la misión de integrar, en principio, la gestión operativa del suministro de insumos comunes, función que hasta ese entonces cumplía

²¹ Resoluciones SP N° 332/10 (Directiva N° 4, indicadores de medios materiales) y N° 85/11 (Directiva N° 5, indicadores de adiestramiento operacional).

²² Resolución MD N° 784/11 (*Informe para la Normalización de los Factores de Planeamiento y Presupuestación de la Unidad de Medida "Hora de Vuelo"*).

²³ Creado por Resolución MD N° 1.267/06 y actualizado por Resolución MD N° 494/08.

²⁴ Puntualmente, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos de América, Francia e Inglaterra.

²⁵ Aprobado por Resolución MD N° 1.350/08.

²⁶ Complementado posteriormente por el *Informe para la Modernización del Sistema de Adquisición de Medios para la Defensa en el Exterior*, aprobado por Resolución MD N° 245/11.

²⁷ Decreto N° 1.451/08.

embrionaria y parcialmente el EMCO²⁸. Para la sistematización de tal proceso de obtención se introdujo el *Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa* (PACID)²⁹³⁰.

El referido informe, en sintonía con los debates y consensos alcanzados en el seno del Comité de Logística Conjunta (CLC)³¹, también recomendó actualizaciones sustantivas en otras dimensiones de la logística militar, dando pie al ulterior diseño de sistemas complementarios de normalización, catalogación, homologación y mantenimiento conjunto de medios³².

Es menester remarcar que esta arquitectura de planeamiento de recursos ha sido receptada en las DPDN existentes. En ambas se hace específica referencia a la profundización del proceso de modernización logística del sector, promoviendo la aplicación, entre otras iniciativas, del SIPRED, el SIGID, la metodología de gestión por resultados, las directivas para la elaboración del presupuesto y los sistemas de normalización, catalogación, homologación y mantenimiento conjunto.

Se presenta a continuación un gráfico que ilustra la implementación jurisdiccional del S3PE, incluyendo las principales iniciativas procedimentales y productos de cada etapa.

²⁸ En el plano organizacional, la creación del SLD implicó la disolución de la Dirección General de Logística Conjunta del EMCO y su reemplazo, con otra misión y funciones, de la Jefatura IV-Logística (Resolución MD N° 13/09).

²⁹ Aprobado por Resolución MD N° 841/09, siendo su antecedente inmediato el *Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes* (PACIC), creado a su vez por Resolución MD N° 940/07.

³⁰ El abastecimiento centralizado de medios para misiones de paz empleando reembolsos de Naciones Unidas fue sistematizado a través del *Programa de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz* (PECOMP) (Resolución MD N° 498/06) y posteriormente actualizado bajo una óptica plurianual (Resolución MD N° 1.501/10).

³¹ El Comité de Logística Conjunta fue creado por Resolución MD N° 371/07 y actualizado por Resolución MD N° 262/09.

³² *Sistema de Normalización de Medios para la Defensa* (Resolución MD N° 901/11), *Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa* (Resolución MD N° 144/11) (reglamentado por Resolución SP N° 171/11), *Sistema de Homologación de Medios para la Defensa* (Resolución MD N° 136/11) (reglamentado por Resolución SP N° 171/11) y *Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas I y II* (Resoluciones MD N° 1.587/07 y N° 123/11).

Gráfico 2. Aplicación del Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S3PE) en el sector defensa argentino.



Fuente: Elaboración propia

Perspectivas

El inicio de un nuevo ciclo político deviene una idónea oportunidad para la optimización del modelo de planeamiento descrito, siendo fructífera la generación de análisis técnicos respecto de su futuro necesario. Ello resulta prioritario incluso en el plano coyuntural, subrayándose que el 2^{do} Ciclo comenzó formalmente en 2014 (diciembre) al aprobarse su respectiva DPDN, restando prácticamente la totalidad de su ejecución (en teoría 3 años).

En su caso, deberá decidirse la intensidad de los cambios a implementar, ya sea a través de modificaciones al interior del propio modelo (por ejemplo, aprobando una DPDN que reemplace la vigente) o bien configurando una nueva lógica de planeamiento que sustituya la instaurada por los Decretos N° 1.691/06 y N°

1.729/07, siendo posible en este último supuesto realizar reformas estructurales, tales como el reemplazo del método de planificación basado en capacidades.

No obstante, en todos los casos deberían aplicarse innovaciones que, partiendo de las propias lecciones aprendidas y la experiencia internacional, optimicen la dinámica de planeamiento estratégico de la defensa. Ello en el entendimiento de que resulta incuestionable la importancia de contar con un proceso prospectivo de definición del dimensionamiento y despliegue del instrumento militar, conducido desde el poder político y cimentado en criterios conjuntos de organización y logística.

Bajo estas premisas y perspectivas se considera oportuno esbozar una serie de recomendaciones generales de actualización del esquema de planeamiento estratégico que apuntan a legitimar su trascendencia, optimizar su funcionamiento, garantizar la ejecución de sus decisiones y transparentar sus productos, a saber:

- Incorporar la intervención del Congreso Nacional en el CPDN, promoviendo así la legitimación multipartidaria de sus decisiones y la asignación sostenida de los recursos presupuestarios que se estipulen, dada la naturaleza necesariamente plurianual de las inversiones militares (considerando el esfuerzo financiero que demanda su obtención y mantenimiento en todo el ciclo de vida, es decir, su costo logístico total).
- Integrar la lógica de planificación de la defensa con la propia de la seguridad ciudadana en aquellos aspectos compartidos (por ejemplo, apoyo logístico a las fuerzas de seguridad y misiones de paz), generando sinergias interministeriales que eviten duplicidades competenciales y promuevan la concreción de proyectos y actividades comunes.
- Fortalecer la arquitectura de planeamiento de recursos existente, promoviendo la implementación de sus sistemas y metodologías para mejorar la sustanciación técnica de las decisiones logísticas y presupuestarias. En esta línea, resulta imperativo una especificación previa y validada de los horizontes estimados de recursos disponibles en el medio plazo, con el fin de

contemplar alternativas financiables y ejecutables de inversión.

- Diseñar un esquema integral de planificación de recursos humanos que complemente al de medios financieros y materiales, afianzando en consecuencia a las instancias institucionales competentes, principalmente a nivel ministerial y conjunto.
- Agilizar los tiempos de definición institucional en todos los niveles políticos y técnicos de intervención, promoviendo la concreción de ciclos más cortos de diagnóstico y planificación acordes a la naturaleza cambiante del entorno estratégico global y a los plazos político-constitucionales de gobierno previstos para el Poder Ejecutivo Nacional.
- Prever la ineludible publicidad de todos los documentos que integran el andamiaje de planeamiento estratégico, de forma completa o resumida según sea posible por razones de secreto o confidencialidad. Podrían igualmente realizarse versiones editadas con gráficos y cuadros ilustrativos para difusión pública.

Consideraciones finales

Por primera vez, la política de defensa argentina posee una arquitectura normativa de planeamiento para la determinación de sus requerimientos que no se circunscribe al nivel específico de cada Fuerza sino que involucra sustantivamente al poder político en su concreción y empodera al EMCO para que asuma el rol de preeminencia en el proceso que formalmente le corresponde.

El decenio que prácticamente cumple en vigencia ha evidenciado múltiples virtudes y dificultades, tanto en su diseño como en su implementación, las cuales deben ser consideradas como lecciones aprendidas a ser incorporadas en toda iniciativa futura de actualización o modificación. Como se puntualizó, tampoco deben desatenderse las buenas prácticas de otros casos análogos, siendo el español todavía una prolífica fuente de experiencias de reformas y métodos que ameritan ser considerados localmente, sobre todo en temas de planeamiento de recursos y política industrial.

La necesidad de su pronta reformulación resulta evidente, siendo importante la consideración favorable de aquellos principios y desarrollos del actual modelo que representan bondades y hasta incluso un valor agregado respecto de otras experiencias comparadas similares. Con ello se hace referencia, por ejemplo, a la conducción política permanente, el rol central del EMCO en su instrumentación y la configuración de un sistema integral de planeamiento de recursos que complemente al diseño de fuerza velando por su trazabilidad, la eficiencia del gasto y la interoperabilidad de sus medios.

Asimismo, el camino en paralelo que se encuentran recorriendo otros países de la región en materia de modernización de sus Ministerios de Defensa deviene una interesante oportunidad para intercambiar experiencias e incluso avanzar en desarrollos teóricos e iniciativas comunes, siendo el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, y puntualmente su Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), una idónea plataforma para su concreción.

*Jorge Mauro Vega
Universidad Salvador
(Argentina)*

Referencias

Alda, S.; Gómez, V. (eds.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. Madrid. 2012.

ALDA, S.; GÓMEZ, V. (eds.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. Madrid. 2012.

ANZELINI, L.; POCZYNOK, I. "El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa". *Austral: Revista Brasileira de Estrategia & Relações Internacionais*. Vol. 2, Nº 6 (Jul.-Dez. 2014). Págs. 143-167.

ARGENTINA. Ley Nº 23.554, de 26 de abril. *Boletín Oficial*, 5 de mayo de 1988, núm. 26.375.

– Ley Nº 24.059, de 6 de enero. *Boletín Oficial*, 17 de enero de 1992, núm. 27.307.

– Ley Nº 24.948, de 3 de abril. *Boletín Oficial*, 8 de abril de 1998, núm. 28.874.

– Decreto Nº 727/06, de 12 de junio. *Boletín Oficial*, 13 de junio de 2006, núm. 30.925.

– Decreto Nº 1.691/06, de 22 de noviembre. *Boletín Oficial*, 29 de noviembre de 2006, núm. 31.043.

– Decreto Nº 1.451/08, de 10 de septiembre. *Boletín Oficial*, 15 de septiembre de 2008, núm. 31.489.

– Decreto Nº 1.714/09, de 10 de noviembre. *Boletín Oficial*, 12 de noviembre de 2009, núm. 31.779.

– Decreto Nº 2.645/14, de 30 de diciembre. *Boletín Oficial*, 19 de enero de 2015, núm. 33.052.

ARGENTINA. MINISTERIO DE DEFENSA. *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*. [Buenos Aires]: Ministerio de Defensa, 2008.

– "Modelo de Modernización del Sistema de Defensa". Ministerio de Defensa. Buenos Aires. 2009.

– *Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa basados en Capacidades*. Ministerio de Defensa. Buenos Aires. 2009.

– *Libro Blanco de la Defensa 2010*. Ministerio de Defensa. Buenos Aires. 2010.

ARTEAGA, F. “Propuesta para la reestructuración del sector industrial de la seguridad y la defensa (SISD) en España”. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo N° 18/11 (2011).

– “Propuesta para la implementación de una estrategia de seguridad nacional en España”. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo N° 19/2011 (2011).

– “La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo”. *Real Instituto Elcano*. ARI N° 58/12 (2012).

– “La defensa que viene: criterios para la reestructuración de la defensa en España”. *Real Instituto Elcano*. Elcano Policy Paper N° 3/13 (2013).

– “A proposal for restructuring the security and defence industrial sector in Spain”. *Defence and Peace Economics*. Vol. 25, N° 1 (2014). Págs. 69-83.

ARTEAGA, F.; FOJÓN, E. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM). Madrid. 2007.

Boletín del Centro de Estudios para la Defensa Nacional. Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, N° 8. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, N° 8. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, N° 9. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, N° 10. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, N° 12. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C. “La financiación de la defensa: adecuación del nivel de ambición y recursos”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión N° 82/11 (2011).

– “Racionalización de inversiones en sistemas de armas: las agencias de adquisiciones”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión N° 42/2011 (2011).

CANTO, B.; EISSA, S.; GASTALDI, S. “Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina: un aporte para el debate” [en línea]. *Escuela de Defensa Nacional*. Serie Documentos de Trabajo N° 31. 2015 [ref. de 2 de marzo de 2016]. Disponible en web: <http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN31.pdf>.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA. *Institucionalidad de la defensa en Suramérica*. Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Suramericano (Unasur). Buenos Aires. 2015.

Cuadernos de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano (Unasur). 2010, N° 1. Quito: Consejo de Defensa Suramericano (Unasur) – Presidencia Pro Témpore Ecuador, 2010- .

CORBACHO, A. “Defensa nacional: planeamiento por capacidades – ¿Enfoque para el siglo XXI?”. *Temas de Management*. Vol. IV (Noviembre 2006).

ENSEÑAT Y BEREÁ, A. “¿A qué responden las estrategias de seguridad nacional? “. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión N° 31/12 (2012).

ESPAÑA. CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. *La creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*. Centro de Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid. 2010.

ESPAÑA. Instrucción 5/2008, de 15 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el sostenimiento del armamento y material. *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 14, págs. 811-813.

– Instrucción 2/2011, de 27 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales. *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 26.

– Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales. *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 189, págs. 25.188-25.220.

– Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la

gestión de sus programas. *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 202, págs. 24.067-24.091.

– Instrucción 25/2013, de 22 de abril, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa. *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 86, págs. 9.421-9.423.

– Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, del Ministerio de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa. *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 68, págs. 3.579-3.582.

ESPAÑA. MINISTERIO DE DEFENSA. *Revisión estratégica de la defensa*. Ministerio de Defensa. Madrid. 2003.

– “Nuevo sistema de planeamiento de la defensa: ciclo 2005-2008”. Ministerio de Defensa. Madrid. 2008.

– “Plan Director de Armamento y Material 2008 (Documento público)”. Ministerio de Defensa. Madrid. 2008.

– “Documento Público del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material 2008”. Ministerio de Defensa. Madrid. 2008.

– “Resumen ejecutivo de la Directiva de Política de Defensa 2009”. Ministerio de Defensa. Madrid. 2009.

ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre. 2004.

– Directiva de Defensa Nacional 1/2008, de 30 de diciembre. Presidencia del Gobierno. Madrid. 2008.

– *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. Madrid. 2011.

– Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio. Presidencia del Gobierno. Madrid. 2012.

– *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. Madrid. 2013.

FUNDACIÓN LIBERTAD Y PROGRESO (BUENOS AIRES). “Propuesta para una política de defensa en la Argentina: políticas públicas republicanas para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la defensa nacional” [en línea]. Buenos Aires: Fundación

Libertad y Progreso, 2014 [ref. de 2 de marzo de 2016]. Disponible en web: [http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Propuesta-](http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Propuesta-Defensa-Nacional-Argentina.pdf)

[Defensa-Nacional-Argentina.pdf](http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Propuesta-Defensa-Nacional-Argentina.pdf)

GARCÍA SIEIRO, J. “Planeamiento por capacidades”. *Revista Española de Defensa*. Nº junio 2006. Págs. 38-43.

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. “El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad”. *Instituto de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis Nº 02/10 (2010).

– “Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos”. *Instituto de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis Nº 17/11 (2011).

– “La Directiva de Defensa Nacional 2012”. *Instituto de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis Nº 35/12 (2013).

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. “Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España: un análisis comparativo”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos – Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile*. Documento de Trabajo Nº 04/13 (2013).

JORDÁN ENAMORADO, J. “Enfoques teóricos de los estudios estratégicos”. En Jordán Enamorado, J. (coord.). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdez Editores, 2013. Págs. 15-43.

LABORIE IGLESIAS, M. “La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)”. *Instituto de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis Nº 34/13 (2014).

MONTENEGRO, G. “El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional”. *Revista de la Defensa Nacional*. Nº 1 (2007). Pág. 14-27.

MOREYRA, M. (ed.). *Política de defensa en América Latina*. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). Ginebra. 2011.

NAVAZO LÓPEZ, B. “El impacto de la crisis económica en la defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada”, *Fundación Alternativas - Observatorio de Política Exterior Española*. Documento de Trabajo Nº 72/13 (2013).

PEÑA, J. “Políticas públicas de defensa”. En Jordán Enamorado, J. (coord.). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdez Editores, 2013. Págs. 239-264.

PEREIRA RUEDA, M. “La innovación y su implicación en el planeamiento de la defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Cuadernos de Estrategia N° 54 (2011). Págs. 67-104.

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. “Crecimiento récord del presupuesto”. *Revista Española de Defensa*, N° octubre 2006. Págs. 6-11.

– “Eficiencia y economía de gasto”. *Revista Española de Defensa*. N° marzo 2009. Págs. 18-19.

– “Una responsabilidad de todos”. *Revista Española de Defensa*. N° julio/agosto 2011. Págs. 9-11.

– “Un presupuesto responsable con la reducción del déficit”. *Revista Española de Defensa*. N° mayo 2012. Págs. 6-10.

– “El Gobierno presenta la nueva Directiva de Defensa Nacional”. *Revista Española de Defensa*. N° septiembre 2012. Págs. 6-11.

– “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional”. *Revista Española de Defensa*. N° julio/agosto 2013. Págs. 6-13.

SIBILLA, G. “En búsqueda de la racionalidad presupuestaria en el sector defensa: saliendo de la trampa de la indefinición estratégica”. *Revista de la Defensa Nacional*. N° 1 (2007). Pág. 50-61.

– “La génesis de la Agencia Logística de la Defensa”. *Revista de la Defensa Nacional*. N° 2 (2008). Pág. 50-61.

– *Reforma logística de la defensa en Argentina: conceptualización teórica y apuntes prácticos de implementación* [en línea]. [Buenos Aires, Argentina]: FLACSO Argentina, 2008. [ref. de 2 de marzo de 2016]. Disponible en web: http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion.Gustavo.Sibilla_04-05.pdf

TORRES, A. “Instrumento militar argentino del futuro: actualidad del ciclo de planeamiento”. *Revista de la Defensa Nacional*. N° 5 (2009). Pág. 54-67.

VEGA, J.M. “Integración logística regional en el marco del Consejo de Defensa Suramericano”. *Cuadernos en Actualidad en Defensa y Estrategia*. N° 2 (2010). Págs. 15-32

- “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 1, Nº 2 (2015). Págs. 35-63.