

# CUINAP | Argentina

Año 1 • **2020** | Cuadernos del INAP

**Gestión de políticas públicas en el área de la  
Defensa Nacional: el caso del primer Ciclo de  
Planeamiento de la Defensa Nacional, 2007-2012**

Alejandro Salesi

**36**

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Gestión de políticas públicas en el área de la  
Defensa Nacional: el caso del primer Ciclo de  
Planeamiento de la Defensa Nacional, 2007-2012**

Alejandro Salesi

**36**



## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>2. Consideraciones teórico-metodológicas</b>	<b>16</b>
<b>3. El contexto del CPDN</b>	<b>21</b>
<b>4. La gestión del CPDN</b>	<b>29</b>
<b>5. Conclusiones sobre la gestión institucional del CPDN</b>	<b>37</b>
<b>6. Referencias bibliográficas</b>	<b>43</b>

# Prólogo

El área de la Defensa Nacional ha sido estudiada, desde la perspectiva de la administración pública, en menor medida que otros ámbitos del Estado. Es posible que esto guarde relación con el complejo vínculo establecido entre el sector civil y las Fuerzas Armadas en el período democrático que se abrió, en la Argentina, en 1983. Este hecho precisa ser remediado, en tanto la implementación de políticas públicas efectivas en defensa resulta de suma importancia, aun en tiempos de paz.

Este artículo de Alejandro Salesi responde a dicho problema, ofreciendo un análisis exploratorio de un proceso específico de esta área: el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), desarrollado entre los años 2007 y 2012. El caso seleccionado, si bien es altamente específico, permite al autor reflexionar acerca de la administración pública del área de Defensa en el largo plazo, así como sobre los factores causales que pueden explicar la relativa falta de investigaciones sobre este tema. El objetivo del estudio fue buscar regularidades con consecuencias negativas en el CPDN.

El texto, con un sólido y completo sustento teórico, está construido en torno a una exhaustiva investigación empírica, que parte de información obtenida de las

«mesas chicas», grupos promotores que participaron de la producción e implementación del proceso estudiado. La sistematización de los datos elaborados resultó compleja, en tanto el tipo de caso estudiado posee ciertas características (falta de información, inestabilidad de procesos) que dificultan su estudio; se han realizado, además, pocas investigaciones de este tipo en el país. Salesi sortea con maestría estas dificultades y logra identificar los patrones de mala gestión buscados y articularlos en un desarrollo más general acerca de la administración de la Defensa.

El autor se vale de una adaptación del enfoque secuencial para el estudio de políticas públicas, a partir de su valiosa revisión por Estévez y Esper<sup>1</sup>, que descompone en cuatro momentos: problema, diseño, ejecución y efectos; estos son, a su vez, escindidos en sus aspectos claves, para dar un total de dieciséis dimensiones que son estudiadas con profundidad. En cada una de ellas, Salesi identifica indicios que apuntan hacia patrones de mala gestión; la capacidad de abstracción analítica, que se cuenta entre las virtudes de este trabajo, es además acompañada por una escritura clara y muy accesible para lectores que no se encuentren familiarizados con temáticas de la Defensa Nacional.

C. Wright Mills<sup>2</sup> remarca que la capacidad de pasar de un nivel de abstracción a otro con facilidad y claridad, permitiendo conectar problemáticas públicas con la dimensión histórica y con el sentido que ella tiene para la vida de los sujetos, es lo que define al buen científico social. Es exactamente esta capacidad la que este artículo representa, y debido a ella, este constituye un modelo a seguir para estudiar prácticas, tanto virtuosas como negativas, en la planificación de políticas públicas.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**  
**Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP**

---

1 Estévez, A. y Esper, S. (2008). «Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas». *IRO5, Revista del Instituto AFIP*, N.º 72.

2 Wright Mills, C. (1961). *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.

## **Gestión de políticas públicas en el área de la Defensa Nacional: el caso del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, 2007-2012<sup>3</sup>**

### **Alejandro Salesi**

Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL) y Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM-GU). Actualmente, se desempeña como jefe de División Planes de Cooperación de la Dirección General de Asuntos Internacionales del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Ha participado como conferencista, en el país y en el exterior, y como docente en diversos cursos de especialización en materia de Defensa Nacional.

---

<sup>3</sup> Este artículo refleja parcialmente los resultados obtenidos en el marco de la tesis «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», defendida para la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University.



## Resumen

Este trabajo estudia el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) en el ámbito del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República Argentina. Intenta documentar, por primera vez, un caso relevante, el proceso de gestión de la implementación institucional de una política pública de Defensa Nacional, descomponiéndolo para su análisis a fin de presentar hipótesis explicativas exploratorias.

A tal efecto, se utiliza el enfoque metodológico con el fin de reconstruir esa implementación. Posteriormente, se especifica el contexto del caso estudiado, basado en los detalles de la agenda del Frente para la Victoria (la coalición de gobierno) en relación con las políticas públicas para el área de Defensa Nacional, los actores que tuvieron que administrar el CPDN y el andamiaje regulatorio e institucional preexistente. Por último, se realiza un análisis de la gestión del CPDN, en sus momentos de diseño y ejecución, y se presentan conclusiones según la guía propuesta para investigar los procesos de gestión.

Esta investigación no tiene la intención de proporcionar una solución a los indicios negativos descriptos a partir de la implementación de la política pública en cuestión; intenta contribuir a la visualización de sus resultados subóptimos para ayudar en la elaboración de futuros esquemas de intervención que permitan su separación de los «patrones de mala gestión» comunes dentro de la política pública argentina.

Finalmente, esta investigación también es un llamado a prestar más atención al estudio de la planificación de la defensa y a las condiciones que deben cumplirse (y a las situaciones que deben evitarse) para que el Estado intervenga eficazmente en la delineación e implementación de políticas públicas en el sector.

## **Palabras clave**

Defensa Nacional, Estado Mayor Conjunto, gestión institucional, gestión pública, políticas públicas.

## **Abstract**

This work studies the first National Defense Planning Cycle (CPDN) within the scope of the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces of Argentine Republic. It attempts to document, for the first time, a relevant case, the process of managing the institutional implementation of a public policy for National Defense, breaking it down for analysis in order to present exploratory explanatory hypotheses.

To this end, a methodological approach that was used to reconstruct that implementation is presented. Subsequently, the context of the case study is specified, based on the details of the agenda of the Frente para la Victoria (the governmental coalition) in relation to public policies for the area of National Defense, the actors who had to administer the CPDN and the pre-existing regulatory and institutional scaffolding. Finally, an analysis of the management of the CPDN is carried out, at its design and execution moments, and conclusions based on the proposed guide to investigate the management processes are presented.

This research is not intended to provide a solution to the negative indications described from the implementation of the public policy in question. It tries to contribute to the visualization of its suboptimal results to help in the elaboration of future intervention schemes that allow its detachment from the common «patterns of mismanagement» within Argentine public policy.

Finally, this research is also a call to pay more attention to the study of Defense planning and the conditions that must be met (and the

situations that should be avoided) for the State to intervene effectively in the delineation and implementation of public policies in the sector.

**Key words**

National Defense, Joint Staff, institutional management, public administration, public policy.

## 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, Raúl Alfonsín, cerraba todos sus discursos de campaña electoral con el recitado del Preámbulo de la Constitución Nacional<sup>4</sup>.

Ese «rezo laico» (Romero, 2011, p. 241) manifestaba que, entre otros aspectos, la defensa común ha quedado identificada como uno de los principales propósitos políticos para la Nación desde el inicio de los gobiernos constitucionales argentinos, cuyo fin último y permanente se dirige a garantizar su propia existencia. No obstante lo enunciado, tanto proveer a la defensa común tras casi cuatro décadas de pronunciados esos discursos 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, p. 196).

---

4 El Preámbulo de la Constitución Nacional argentina expresa: «Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de 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 en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015, p. 277).

Teniendo presente ese contexto, este trabajo analiza la adopción y la implementación del primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) como proceso de gestión institucional tendiente a consolidar y reafirmar la conducción política de todo el Sistema de Defensa Nacional (SDN). El CPDN se cristalizó a través del Decreto 1729 del año 2007 y se incluyó en la instrumentación de un conjunto de medidas para el área de Defensa denominado «Modernización del Sistema de Defensa Nacional», que obedeció a una agenda explícita de gobierno de la jurisdicción, la del Frente para la Victoria. Así, el CPDN persigue catalizar una reforma cualitativa en la responsabilidad política sobre el 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 Estado Mayor Conjunto de las FF. AA. (EMC).

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 funcionamiento, se convierte en algo de distinto porte y significado: un mecanismo de control civil y de 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 pocas veces se había adentrado: el planeamiento estratégico nacional de la Defensa.

Dentro de este marco, brevemente reseñado aquí, se ha examinado la adopción e implementación del primer CPDN (2007-2012<sup>5</sup>) como política pública del área de la Defensa Nacional. Dada la intención de llegar a un público amplio, en este artículo no se presentan los datos en los que se apoyan los análisis que se exponen, sino, se resumen las conclusiones que se han considerado clave sobre el tema en cuestión.

El análisis del caso propuesto es relevante principalmente 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 estudiamos 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» de una política pública.

Nuestra hipótesis inicial señalaba que el proceso de diseño se gestionó apropiadamente, generando razonables expectativas de éxito, pero su ejecución 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 los que se apuntaba

---

5 El período bajo análisis comprende parte de las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). En ese tiempo, el Ministerio de Defensa estuvo a cargo de Nilda Garré (2005-2010) y de Arturo Puricelli (2010-2013).

podrían quedar irresueltos, y el CPDN se convertiría en un ejercicio sin mayores consecuencias. En razón de la hipótesis esgrimida, el presente trabajo apuntó a identificar los éxitos y los 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.

# 2

## Consideraciones teórico-metodológicas

Este trabajo 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 metodología apunta a identificar regularidades con consecuencias negativas en la gestión de políticas, a las que se propone denominar «patrones de mala gestión» (Andrenacci, 2018, p. 4). Los estudios de procesos de políticas públicas con perspectivas como estas 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.

En este trabajo nos apoyamos en una perspectiva propuesta por Andrenacci basada en el «mapeo histórico» de Elmore (1983) y la «ingeniería invertida» del proceso de gestión (Barzelay, 2019), y utilizamos como esquema de análisis de la política pública en cuestión 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 cuestiones «socialmente problematizadas» (2011, p. 564). 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 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 macrodecisiones 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.

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. Por

ese motivo, esta investigación se centra 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». Partimos de lo ocurrido en esas «mesas chicas» y nos concentramos en captar 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 reconstruye los «flujos de gestión» (Painter y Pierre, 2005) a partir de la información proveniente de las mesas chicas en los momentos del diseño y la ejecución. En el siguiente cuadro, se los puede observar como los momentos 2 y 3 de un proceso secuencial estándar de políticas.

### Cuadro 1. Momentos y aspectos clave

Momento 1: Problema	Momento 2: Diseño
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
Momento 3: Ejecución	Momento 4: Efectos
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 que consideramos 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; (4) tiene consecuencias neutras, negativas o predominantemente no deseadas, para los propios decisores clave que lanzaron las políticas. Nuestro trabajo enfoca su atención en los problemas 2 y 3.

En la Argentina ha habido una multiplicidad de abordajes de las problemáticas vinculadas a la Defensa Nacional. Los estudios existentes muestran diferencias en amplitud y volumen en dos grandes períodos: el previo y el posterior a la transición democrática<sup>6</sup>. En ambos, la Defensa como proceso de política pública solo 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 último, cabe mencionar la escasa producción académica que hace referencia al 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

---

6 Durante el primer período, sobresalen estudios de carácter geopolítico 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, p. 23). El campo de estudios sobre la Defensa Nacional cobró forma definitiva durante los últimos años de la década de 1980, con eje central en las «relaciones cívico-militares»: el comportamiento político de las FF. AA. y su subordinación al poder civil. Desde entonces, la agenda de investigación sobre la defensa se ha ido diversificando.

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.

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, entrevistas a informantes clave y fuentes secundarias<sup>7</sup>. A través de estos se buscó establecer las estrategias institucionales, programáticas e instrumentos que fueron implementados para traducir las ideas en acción.

---

<sup>7</sup> 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 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 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.

## El contexto del CPDN

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 con la integridad de su población, territorio e instituciones, a través de la organización y uso de las Fuerzas Armadas.

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 SDN. El SDN se encuentra integrado por diferentes instancias estatales que confluyen en determinar y sostener una Política de Defensa Nacional.

La máxima autoridad del SDN es el/la titular del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), el/la presidente/a de la Nación, quien, por la propia Constitución, tiene las atribuciones de ser 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/la presidente/a delega en el Ministerio de Defensa (MINDEF) la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias del SDN. El/la ministro/a 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/la presidente/a de la Nación y al/la jefe/a 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 el SDN una instancia colegiada y compuesta por ambos poderes, el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Este Consejo es dirigido por el/la presidente/a de la Nación, quien posee la atribución exclusiva de convocarlo, y se integra con el/la vicepresidente/a, los/las ministros/as del Gabinete Nacional, el/la director/a General de la Agencia Federal de Inteligencia, los/las presidentes/as 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/la ministro/a de Defensa, pueden también ser convocados el/la jefe/a del EMC y los/las jefes/as de los Estados Mayores Generales (EMG) de las FF. AA. El CODENA funciona como un organismo que asiste y asesora al/la presidente/a en la determinación de los conflictos y de las hipótesis de conflicto, así como 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, el EMC y las FF. AA. también participan del SDN. El EMC es el órgano compuesto por personal de las tres FF. AA. que funciona como asesor del/la ministro/a de Defensa en materia de estrategia militar y 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/la presidente/a, en tiempo de guerra.

La Ley 23554 de Defensa Nacional, de 1988, contempla otros integrantes del SDN: a) la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, las que ya no dependen orgánica ni funcionalmente del MINDEF y forman parte de las Fuerzas de Seguridad; 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 con las normas que rijan la movilización, el Servicio Militar, el Servicio Civil y la Defensa Civil.

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., desde 1983 la arquitectura del SDN 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 fue la gestión de la defensa con delegación de las responsabilidades políticas en las propias FF. AA. (Rosa Alves y Gómez, 2010; Poczynok, 2012; Montenegro, 2013).

Dentro de ese marco, 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 Ilieff, 2012, p. 34).

El diagnóstico sobre el área de la Defensa Nacional que se realizó durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) 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 (Ministerio de Defensa, 2009). Ese diagnóstico indicaba que la jurisdicción sufría de una gran distorsión entre su organización, despliegue y presupuesto, causada por la ausencia de objetivos de nivel estratégico nacional claros y de inadecuación del MINDEF y de las FF. AA. a las nuevas realidades<sup>8</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

---

8 Discurso de la ministra Nilda Garré en el seminario internacional «Defensa nacional: desafíos y perspectivas en el siglo XXI», 9 de septiembre de 2010.



Defensa y las Fuerzas Armadas; j) la ausencia de una orientación de trabajo conjunto en las Fuerzas»<sup>9</sup>.

Este amplio diagnóstico fundamentó el inicio de 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).

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>10</sup>. En consecuencia, el área debía plasmar el consenso político-social en lo referido al gobierno civil de la Defensa y, en especial, a la diferenciación conceptual entre Seguridad Interior y Defensa Nacional, ya que este último es 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 (Montenegro, 2006).

En ese marco, en 2007 se instauró el CPDN como instrumento de modernización del SDN. El CPDN, tal como fue definido por el Decreto 1729, 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

---

9 Discurso de la ministra Nilda Garré pronunciado con motivo del Día del Ministerio de Defensa, 17 de junio de 2009.

10 Discurso del presidente Néstor Kirchner en la cena de camaradería de las FF. AA., 5 de julio de 2007.

seguridad del Estado, y permitía el desarrollo de un plan político que dotara 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, se lo consideró como una iniciativa crucial para la reforma del SDN.

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 la burocracia civil debía demostrar la capacidad de conducir la jurisdicción y de consolidar la subordinación de los militares, y encarar el planeamiento estratégico de la defensa para la modernización integral del SDN y de las FF. AA. (Anzelini y Poczynok, 2012, p. 15).

Merece destacarse que el área de Defensa es una organización muy compleja: en ella cohabitan más de 75.000 agentes —el 27 % del personal de la Administración Pública Nacional (López y Zeller, 2014, p. 16)—, más de 1900 inmuebles y elementos organizacionales que se localizan en 101 distritos municipales del país y se administran millones de ítems de inventario de bienes muebles y vehículos. Además, al momento del primer CPDN, 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, p. 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.

Dicho esto, desde el inicio de gobierno democrático (1983) hasta el final del período analizado (2012), se contabilizan un total de dieciocho ministros/as 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, p. 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/as funcionarios/as que ocuparon el máximo cargo en esa cartera de Estado.

También, al iniciarse la gestión de la ministra Garré, en el 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 ampliar su estructura orgánica técnico-política e incorporar asesores y funcionarios para llevar adelante tanto las tareas administrativas como las de carácter técnico.

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>11</sup>, algunos preexistentes y otros que surgieron como resultado de la implementación de esta particular política pública. Por el lado del MINDEF y del EMC, durante el período de recorte de este estudio, su planta de personal civil aumentó de 710 a 1014 (un incremento del 42 %). La burocracia que compuso esos nuevos organismos del MINDEF resultaban ser jóvenes frente al perfil del

---

11 «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, p. 18).

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.

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. 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, lo que impactó en la implementación del ciclo.

## La gestión 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.

Dentro de los medios empleados para implementar la modernización del SDN como estrategia institucional y el CPDN como forma procesal de abordar el problema, se utilizó 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, sobre los tipos ideales que describe Velasco González (2007), 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. Además, 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 de aplicación directa a la problemática en cuestión como una parte fundamental de la intervención política sobre el tema.

A continuación, de manera sintetizada, se presentan los hallazgos de la observación y de las entrevistas realizadas sobre los momentos del diseño y la ejecución del CPDN, los que permiten afirmar que la hipótesis de trabajo era correcta. En tal sentido, 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 apartado teórico-metodológico.

Cuadro 2. Momento 2 (Diseño), aspectos clave y criterios de valoración

	Aspecto clave	Polo positivo	Polo negativo	Conclusiones para el CPDN
Diseño	Agendas	Plan estratégico	Plan errático	<p><i>Indicios de diseño estratégico:</i> agenda explícita y difundida por distintos medios. Concreción alta que implicaría brechas bajas entre metas políticas y programáticas.</p> <p><i>Indicios de diseño errático:</i> 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><i>Indicios de diseño estratégico:</i> disensos explícitos sobre la conducción de los asuntos estratégicos.</p> <p><i>Indicios de diseño errático:</i> interacción entre agencias reducida: alta sectorialidad del MINDEF, no inclusión del Honorable Congreso de la Nación y poca participación del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>Creación de espacios alternativos al burocrático (Comunidad de Planeamiento) solo para el nivel técnico.</p>

Diseño	Decisiones	<p>Los procesos decisionales son identificables; las decisiones están explícitas y los decisores son responsabilizables.</p>	<p>Los procesos decisionales son opacos; las decisiones están ocultas o son inerciales, y los decisores no son responsabilizables.</p>	<p><i>Indicios de diseño estratégico:</i> 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><i>Indicios de diseño errático:</i> visible ausencia de control sobre variables clave del proceso.</p>
	Planificación	<p>Hay información e interés por usarla y mecanismos para manejarla; se imaginan escenarios, se hacen planes y se prevén contingencias.</p>	<p>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.</p>	<p><i>Indicios de diseño estratégico:</i> búsqueda de modelos en el exterior (España).</p> <p><i>Indicios de diseño errático:</i> definición del ciclo acompañando su desarrollo. Inexistencia de información previa en el país.</p> <p>Elaboración de escenarios con conocimientos insuficientes y afectados por algunas personalidades participantes. Integración tardía y ritual de los procesos de planificación presupuestaria y estratégica.</p>

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 la amplitud de la reforma encarada, la indisponibilidad de información adecuada y el déficit de mecanismos para generarla constituyeron factores cuya gravitación no habría podido ser equilibrada en el momento de diseño por medio de 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.

### Cuadro 3. Momento 3 (Ejecución), aspectos clave y criterios de valoración

	Aspecto clave	Polo positivo	Polo negativo	Conclusiones para el CPDN
Ejecución	Recursos	<p>Ejecución efectiva</p> <p>Los recursos financieros están disponibles o son fácilmente conseguibles. Los recursos humanos están adecuadamente reclutados, preparados, organizados, coordinados y remunerados.</p>	<p>Ejecución inconsistente</p> <p>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.</p>	<p><i>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</i> 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.</p> <p>Falta de incentivos para el recurso humano empleado en el EMC.</p> <p>Alta rotación de funcionarios y personal civil en el MINDEF.</p> <p>Dotación no notable de recursos financieros y ejecución subóptima de estos.</p> <p>Integración de horizontes presupuestarios tardía y solo ritual.</p>
	Protocolos	<p>Hay protocolos que regulan adecuadamente la combinación de recursos en flujos de políticas.</p>	<p>Los protocolos que regulan la combinación de recursos en flujos de políticas no existen, no son efectivos o son solo rituales.</p>	<p><i>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</i> diferencias notables entre el ámbito civil y el militar, con actividad doctrinaria tradicional, aunque incompleta.</p> <p>Falta de sistematización administrativa para el debido proceso burocrático del ciclo.</p> <p>Indefinición de la articulación administrativa de los planeamientos estratégico y presupuestario.</p>

Ejecución	Coordinación	<p>Las agencias y niveles de gobierno coordinan regularmente acciones. Los regímenes políticos y esquemas de distribución de funciones favorecen la cooperación.</p>	<p>Las agencias y niveles de gobierno no coordinan regularmente acciones. Los regímenes políticos y esquemas de distribución de funciones favorecen la concurrencia.</p>	<p><i>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</i> 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.</p> <p>Niveles diferentes de <i>expertise</i> que dificultaron la coordinación.</p>
	Gerencia	<p>La discreción gerencial está enmarcada en controles políticos efectivos y flexibles. Los gerentes consiguen coherencia adaptativa y mantienen brechas de implementación bajas.</p>	<p>La discreción gerencial no está controlada o lo está en exceso. Los gerentes no consiguen coherencia adaptativa y mantienen brechas de implementación altas.</p>	<p><i>Indicios de ejecución efectiva:</i> creación de mecanismos formales e informales de control y seguimiento.</p> <p>Búsqueda de apoyo externo a la supervisión (Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas - DCAF).</p> <p><i>Indicios de ejecución predominantemente inconsistente:</i> variaciones de la supervisión dada la personalización de la iniciativa.</p> <p>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.</p>

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; 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.

## Conclusiones sobre la gestión institucional del CPDN

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.

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. 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 1729/2007.

Así las cosas, el CPDN 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. 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, al comportarse como un elemento catalizador de cuestiones que permitieron desarrollar las acciones de modernización a lo largo de las administraciones ministeriales de Nilda Garré (2005-2010), principalmente, y de Arturo Puricelli (2010-2013).

En este sentido, el desafío programático del CPDN 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, p. 16). En particular, merece subrayarse la ponderación del rol del EMC en todo el proceso: la centralización del planeamiento estratégico en instancias orgánicas superiores a las FF. AA. cobra sentido dentro de un marco de acción conjunta que excede las especificidades propias de la actuación de cada una de ellas.

En otro 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, lo que atentó, 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. Por un lado, la existencia de un entramado institucional estatal favorece 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, p. 61). Bajo esta situación de estabilidad, puede darse lo que se denomina 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 que los actores políticos planifiquen.

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 —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, p 47).

Adicionalmente, en la perspectiva que aquí se adopta, esa problemática inherente al CPDN se enmarca en una «red» 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, p. 337). En cuanto a esa perspectiva, sin perjuicio de haberse perseguido la convergencia de los actores y de los procesos necesarios para la 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 lo expuesto precedentemente, otro de los nudos problemáticos advertidos tiene que ver con la inclusión de mecanismos institucionales que propicien el intercambio e integración de información de las mesas chicas con el de otros actores involucrados en las acciones, a partir del diseño mismo de la política pública (Barzelay, 2019, p. 247). Los arreglos institucionales que se realizan, a los efectos de implementar las políticas públicas, terminan por afectar su legitimidad, coherencia y durabilidad, al estructurar un propósito común, autoridad, flujos de información e interrelaciones para atender una cierta problemática (May, 2015, p. 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 para mantenerlas en el tiempo.

Merece subrayarse que los esfuerzos sin precedentes y las numerosas concreciones alrededor de la implementación del CPDN 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. Al respecto, un número de situaciones que la investigación reconstruyó, junto con los indicios hallados y descriptos por este estudio, han ido impactando en la legitimación, coherencia y durabilidad del CPDN.

Cabe subrayar que distintos ejemplos alrededor del mundo demuestran que este tipo de implementaciones requiere varios períodos de ejecución para ser perfeccionados. En esos casos, 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. En suma, han sido efectivos en comunicar y en argumentar sus propios ciclos de planeamiento estratégico nacional y han logrado ser motivadores del objetivo al que se quería arribar. Entonces, 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.

Este estudio de caso pretendió documentar un proceso relevante, descomponiéndolo para su análisis, con el objeto de presentar hipótesis explicativas exploratorias. No buscó dar una solución a los indicios negativos descriptos a partir de la instrumentación de la política pública en cuestión; solo intentó 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 políticos y la ciudadanía puedan identificar oportunidades, riesgos, aciertos y errores.

Finalmente, estas reflexiones son un llamado a prestarles más atención al estudio de la planificación de la defensa en la Argentina y a las condiciones que tienen que cumplirse —y a 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 es el efectivo amparo de nuestra Nación.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2017). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Buenos Aires: Ariel.
- 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 Carlos Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, pp. 19-69. Buenos Aires: OSDE/Siglo XXI.
- 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. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Anzelini, L. y Poczynok, I. (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». *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3 (6), pp. 143-167.
- Barzelay, M. (2019). *Public management as a design-oriented professional discipline*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Battaglino, J. (2015). «Fundamentos olvidados de la política de Defensa: reflexiones a partir del caso argentino». *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2); pp. 197-216.
- Canelo, P. (2012). «Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de Defensa argentinos». *PolHis*, 9 (5), pp. 319-329.

- Cingolani, L. (2010). «El estado líquido: discusiones sobre la volatilidad de las políticas públicas y evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006)». *América Latina Hoy*, 54, pp. 43-68.
- Colacrai, M. (1992). «Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina». En Roberto Russell (Comp.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, pp. 19-51. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- De Leon, P. (2007). «The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?». En Paul Sabatier (Ed.), *Theories of the Public Policy Process*, 2.da edición, pp. 19-32. Boulder: Westview Press.
- Decreto 1729, Boletín Oficial, República Argentina, 30 de noviembre de 2007.
- Diamint, R. (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Discurso del presidente Néstor Kirchner en la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas, 5 de julio de 2007.
- Discurso de la ministra Nilda Garré pronunciado con motivo del Día del Ministerio de Defensa, 17 de junio de 2009.
- Discurso de la ministra Nilda Garré en el seminario internacional «Defensa Nacional: desafíos y perspectivas en el siglo XXI», 9 de septiembre de 2010.
- Eisenhardt, K. M. (1989). «Building theories from case study research». *Academy of management review*, 14 (4), pp. 532-550.
- Eissa, S. G. (2015). «La política de defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)». *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1 (1), pp. 162-184.
- Elmore, R. (1983). «Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy». *International Workshop on Interorganizational Implementation*. Róterdam: Erasmus University.
- 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. Recuperado de <http://www.esgn.edu.ar/revista> [Fecha de consulta: 27/7/2020].
- Estévez, A. y Esper, S. (2008). «Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas». *IRO5, Revista del Instituto AFIP*, N.º 72.

- Flores, H. (2011). «El Planeamiento Estratégico Militar por Capacidades: Marco Teórico». *Revista de la ESG*, Mayo-Agosto, N.º 578, pp. 49-62.
- Forni, P. (2010). «Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social». *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 3 (5), pp. 61-80.
- Laleff Ilieff, R. (2012). «Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia argentina». *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 7(21), pp. 20-37.
- 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.
- Mann, M. (2006). «El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados». *Relaciones Internacionales*, 5, pp. 1-43.
- Mazucca, S. (2012). «Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado». *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, N.º 3, pp. 545-560. Santiago de Chile.
- May, P. J. (2015). «Implementation failures revisited: Policy regime perspectives». *Public Policy and Administration*, 30 (3-4), pp. 277-299.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2009). *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa*. Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Constitución para la Confederación Argentina*. En *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, pp. 135-156. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Mintron, M. y Norman, P. (2009). «Policy Entrepreneurship and Policy Change». *Policy Studies Journal*, Vol. 37, N.º 4.
- Montenegro, G. (5 de julio 2006). «Defensa: una política de consenso nacional». *La Nación*.
- 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 David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (Comps.), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, pp. 195-226. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2011). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp. 555-582. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Painter, M. y Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*. Houndmills: Palgrave-Macmillan.
- 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.
- Portantiero, J. C. (1989). «La múltiple transformación del Estado latinoamericano». *Nueva Sociedad*, 104, pp. 88-94.
- Ratchev, V. (2009). «Gobernanza, Gestión, Mando, Liderazgo: Fijando el Contexto para Estudios de la Gestión de la Defensa». En Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri y Todor Tagarev, *Gestión de la defensa: una introducción*. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF).
- Romero, L. (2011). *Breve historia contemporánea de la Argentina*. 3ª ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosa Alves, E. y Gómez, C. (2010). «Modernización de la arquitectura jurídica del Sistema de Defensa». *Revista de la Defensa* N.º 5, Ministerio de Defensa, pp. 26-45.
- 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.
- 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?* Washington DC: BID-Mayol.

- 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*, pp. 169-202. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- 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.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Torres, A. (2010). «Instrumento Militar Argentino del Futuro: Actualidad del Ciclo de Planeamiento». *Revista de la Defensa* N.º 5, Ministerio de Defensa, pp. 54-67.
- 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).
- Vega, J. M. (18 de abril 2016). «Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas». *bie3: Boletín IEEE*, (2), pp. 431-453.
- Weber, E. P. y Khademian, A. M. (2008). «Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings». *Public administration review*, 68 (2), pp. 334-349.

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 - N.º 36 - 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: [publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)

Octubre 2020





Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina