

## 5. Implementación del ciclo de planeamiento de la defensa nacional: el retorno del nivel estratégico nacional y el planeamiento de recursos

Sergio Eissa, Karina Meneghetti y Alejandro Salesi

A partir del año 2011, la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares (SEAM) –a cargo de Alfredo Forti (diciembre de 2010 a diciembre de 2011)– retomó la tarea de culminar el primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN, 2009-2011)<sup>123</sup>. Cuando el SEAM y su equipo recibieron del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) se observó que los desvíos con respecto a la DPDN 2009 eran de tal magnitud que había que realizar el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) casi desde cero. A tal efecto, se aprobó la Resolución MD N° 414/2011 que establecía los lineamientos para elaborar el PLANCAMIL. Para ambos temas, se conformó una Comisión de Trabajo *ad hoc* que integraban los asesores de la SEAM, Daniel Rodríguez y Miguel Bermúdez, y el Director de Planeamiento y Estrategia, Luciano Anzelini, quienes trabajaron intensamente junto a los Jefes de Planeamiento Estratégico y Políticas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), Antonio Torres, Gabriel Urchipía y Gustavo Romero, que se sucedieron entre las fechas mencionadas.

En diciembre de 2011, luego de la reelección de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y de que Arturo Puricelli fuera confirmado como Ministro de Defensa, este último produjo cambios en la orgánica ministerial. De esta forma, Oscar Quatromo pasó a la SEAM y Mauro Vega fue nombrado como Secretario de Planeamiento, en su reemplazo.

Pese al trabajo realizado por la Comisión de Trabajo, el PLANCAMIL no fue aprobado a través de una resolución ministerial, tal como los actores involucrados en el proceso hubieran esperado, porque el entonces Ministro Arturo Puricelli no quiso comprometerse a la inversión que se establecía en el PLANCAMIL 2011 para un período de 20 años. De esta manera, solo se logró que el ministro comunicara mediante una nota a las Secretarías, al

---

123 Entrevista reservada con Fuente X (civil), 17 de agosto de 2018, Buenos Aires.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, que el PLANCAMIL 2011 era un documento oficial y que debía ser utilizado como guía para el diseño del Instrumento Militar.

En diciembre de 2011, el Ministro Arturo Puricelli designó como Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar a Martín Plaza, quien solicitó, por iniciativa del Director General de Planeamiento y Estrategia, Luciano Anzelini, a las distintas dependencias del ministerio sus aportes para la redacción de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), necesaria para el inicio del segundo ciclo de planeamiento. Si bien toda la información fue compilada, la DPDN nunca se redactó. Se tuvo que esperar hasta que fuera designado Agustín Rossi como Ministro de Defensa, en el año 2013, para que la DPDN 2014 fuera elaborada. Si bien todas las dependencias del Ministerio hicieron sus aportes, la redacción estuvo concentrada en la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar, a cargo de Fernanda Llobet (2013-2015) y con el asesoramiento de la Dirección General de Planeamiento y Estrategia, dirigida por Ramiro Riera (2013-2015).<sup>124</sup>

Una vez elaborado el plan en todas sus fases, cabía la responsabilidad del nivel Estratégico Nacional para realizar las debidas gestiones ante las autoridades económicas del gobierno nacional, de modo de dar inicio con la serie de inversiones para modernización y reequipamiento de las Fuerzas Armadas, así como el cumplimiento de todo el planeamiento estratégico de la defensa. De esta manera, esta cuestión de no avanzar en la implementación del planeamiento de la defensa generó un descreimiento general de los actores participantes en el primer ciclo de planeamiento.

## **Resolución MD N° 414/2011 - Directrices para la elaboración del Plan de Capacidades Militares 2011**

En base a lo dispuesto por el Decreto N° 1729/2007, que aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, y después de haber sido elevado el PROCAMIL 2010, se establecieron un mecanismo, los actores, el procedimiento y los criterios que serían considerados para confeccionar el Plan de Capacidades Militares, documento final del Ciclo de Planeamiento y

---

<sup>124</sup> Entrevista reservada con Fuente X (civil), 17 de agosto de 2018, Buenos Aires.

perteneciente al nivel Estratégico Nacional.

La Comisión de Trabajo *ad hoc* que hemos señalado en el apartado previo redactó la Resolución MD N° 414/2011. Esta tuvo por finalidad crear dentro del ámbito del Ministerio de Defensa la Comisión para la elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), la cual estaría presidida por la Secretaria de Estrategia y Asuntos Militares y la Secretaria de Planeamiento y compuesta por funcionarios de ambas secretarías, responsables de establecer criterios (Anexo I de la Resolución) en los que estaría basado el PLAN-CAMIL 2011. El motivo del dictado de esta Resolución se debió a que el PROCAMIL se apartaba de lo dispuesto tanto en el Decreto N° 1729/2007 como en la DPDN 2009.

De esta forma, el Plan de Capacidades Militares se orientó en base a los lineamientos, parámetros y criterios de carácter político-técnico y presupuestario que fueron establecidos en la DPDN 2009 y en el Anexo I de la Resolución MD N° 414/2011.

En cuanto a los criterios político-técnicos, la normativa mencionada hace especial hincapié en:

- El diseño del Instrumento Militar y la política de defensa.  
Los mismos deben dar cuenta de la actitud y disposición estratégica militar defensiva que adoptó la nación en base al “principio de legítima defensa como criterio organizador ante la materialización de una eventual agresión estatal militar externa”<sup>125</sup>.
- El Instrumento Militar Conjunto como paradigma del modelo.  
Las Fuerzas Armadas deberán fundamentar su concepción, empleo, organización y doctrina en su naturaleza conjunta a partir de las capacidades sistémicas que sean necesarias, de las cuales se detectan las capacidades militares específicas.
- La misión principal de las Fuerzas Armadas como factor de diseño.  
En función de su misión principal, permanente e indelegable, las Fuerzas Armadas deberán estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente para conjurar y repeler cualquier agresión estatal militar externa.
- El diseño conjunto/pertinencia específica.  
Considerando la naturaleza específica que caracteriza a los diferentes componentes del Instrumento Militar, este criterio involucra el reconocimiento de la existencia de una pertinencia natural de los distintos medios y sistemas de armas a cada uno de esos com-

---

125 Resolución MD N° 414/2011. Anexo I, inciso 1.1 a.

ponentes, “responsables de su más eficaz y eficiente alistamiento, adiestramiento y sostenimiento contribuyentes al mejor cumplimiento de su misión principal”<sup>126</sup>.

En segundo lugar, se hace referencia a los “criterios para la priorización de las áreas de capacidad/capacidades militares y subcapacidades militares del Instrumento Militar y, consecuentemente, de los respectivos proyectos de recuperación, modernización y/o adquisición”<sup>127</sup>, los cuales son:

- Incidencia del área de capacidad a ponderar en la ejecución efectiva y en el desempeño sistémico de las aptitudes necesarias para el empleo eficaz del Instrumento Militar en el cumplimiento de su misión principal.
- Incidencia de la capacidad militar a ponderar en la materialización y optimización del área de capacidad de la cual la misma es contribuyente.
- Escalabilidad modular en el proceso de materialización de las capacidades militares.

En forma contigua, la Resolución MD N° 414/2011 establece criterios para adoptar en torno al despliegue del Instrumento Militar:

- El despliegue territorial del Instrumento Militar debe llevar a cabo la materialización de un claro e inequívoco mensaje estratégico acerca de la Actitud y Disposición Estratégica Defensiva del Estado Nacional.
- Máximo aprovechamiento del actual despliegue compatible con el diseño del Instrumento Militar propuesto.
- Flexibilidad de empleo. Cabe considerar el despliegue próximo a la zona de probable empleo, las guarniciones próximas a vías de comunicación territoriales, guarniciones que permitan la integración de capacidades específicas similares y guarniciones próximas a campos o zonas de adiestramiento.

En las áreas de presupuestación y logística, la Resolución MD N° 414/2011 establece los siguientes parámetros para ser incluidos:

- En cuanto a los criterios para la determinación del horizonte de

---

126 Resolución MD N° 414/2011. Anexo I, inciso 1.1 d.

127 Resolución MD N° 414/2011. Anexo I, inciso 1.2.

recursos financieros en la confección del Plan de Capacidades Militares, los factores de planeamiento serán:

- i) Alcanzar una participación del 1,5 % del Producto Bruto Interno en el presupuesto del año 2016.
  - ii) Prever un crecimiento homogéneo de dicha participación en el período 2012-2015 hasta alcanzar el mencionado porcentaje en el año 2016.
  - iii) Mantener una participación constante del PBI en el período 2017- 2032.
  - iv) Mantener la actual composición del gasto jurisdiccional en el período 2012-2016.<sup>128</sup>
- En referencia a los “criterios para la presentación de los proyectos de inversión contenidos en el plan de Capacidades Militares”<sup>129</sup>, los mismos precisan cumplir con los requisitos del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID). Por otro lado, como parte del anexo de la normativa, se adjunta una matriz de presentación de proyectos para este Plan de Capacidades Militares que, a su vez, deberán contar con sus respectivos análisis de factibilidad evaluados de acuerdo a la normativa vigente.
  - A partir de los lineamientos expuestos, que se tuvieron en cuenta para la confección del Plan de Capacidades Militares, resulta imprescindible analizar la correspondencia entre la normativa que aprobó la Comisión para la Elaboración del Plan de Capacidades Militares y el Plan de Capacidades Militares, producto de dicha comisión.

En los hechos, el planeamiento de recursos cuyos parámetros formaban parte de la Resolución MD N° 414/2011 nunca contó con la asignación presupuestaria necesaria.

---

<sup>128</sup> Resolución MD N° 414/2011. Anexo I, inciso 2.1.

<sup>129</sup> Resolución MD N° 414/2011. Anexo I, inciso 2.2.

## Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2011)

Como se señaló *ut supra*, la Comisión de Trabajo *ad hoc* que integraban los asesores de la SEAM, Daniel Rodríguez y Miguel Bermúdez, y el Director de Planeamiento y Estrategia, Luciano Anzelini, junto a los Jefes de Planeamiento Estratégico y Políticas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), Antonio Torres, Gabriel Urchipía y Gustavo Romero –que se sucedieron entre las fechas mencionadas–, elaboraron el PLANCAMIL 2011.

Normativamente, este tiene como finalidad formular y operativizar el modelo de Instrumento Militar posible y necesario para la República Argentina desde la concepción y el paradigma definido por el compendio jurídico que da forma al Sistema de Defensa Nacional y a su política de defensa. Así, el documento desarrolla dos dimensiones: una estratégica, la cual se refiere al empleo y al diseño del Instrumento Militar, y otra técnica, donde se realiza una identificación y priorización de las capacidades militares que se proyecta recuperar, consolidar o lograr en un período de veinte años.

De esta manera, la concepción estratégica del Instrumento Militar estará basada en su misión principal y será guiada por diferentes preceptos, como el control efectivo de los espacios soberanos y el desarrollo de capacidades conjuntas. En consecuencia, el diseño del Instrumento Militar implicará adoptar una organización y un despliegue de naturaleza defensiva, siguiendo con la actitud estratégica defensiva que adopta el país.

Teniendo en cuenta esta premisa, el diseño de las Fuerzas Armadas contemplará una categorización y arquitectura de fuerzas en base a las funcionalidades de Fuerzas de Respuesta regional, fuerzas de intervención rápida, fuerzas de defensa principal y fuerzas de reserva movilizables.

Asimismo, el Instrumento Militar contará con diversos sectores estratégicos, donde se prioriza el empleo del Instrumento Militar. Posteriormente se definió el diseño del mismo, que se constituye a través de la identificación y determinación de las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de los efectos militares requeridos previstos<sup>130</sup> y de la determinación del requerido redespliegue territorial a implementar<sup>131</sup>. Este último debe cumplir con una serie de finalidades: alcanzar un adecuado balance que asegure la disponibilidad de fuerzas en oportunidad, calidad, tiempos de alerta y efec-

---

130 Plan de Capacidades Militares 2011.

131 Plan de Capacidades Militares 2011.

tos en todo el territorio<sup>132</sup>, la garantía del acceso al sistema de movilidad estratégica e infraestructura territorial, al acceso a las capacidades logísticas de alistamiento, adiestramiento y sostenimiento conjunto, y la facilitación del cumplimiento de las misiones complementarias en función de las directivas del nivel Estratégico Nacional.

El Plan de Capacidades Militares postula un nuevo método de planeamiento militar, que modifica de manera directa al diseño de las Fuerzas Armadas. Está basado en el desarrollo de capacidades militares, en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo<sup>133</sup> perpetrados por fuerzas armadas de otro país.

Comenzando por la definición de capacidad como la aptitud o suficiencia de una organización para lograr y sostener un efecto deseado en ambiente y tiempo dado<sup>134</sup>, el planeamiento le otorgó la definición de acción combinada de múltiples sistemas y factores orientados a la obtención de un determinado efecto militar<sup>135</sup>. Consecuentemente, y en pos de sistematizar estas capacidades, se postularon una serie de áreas de capacidad que agrupan a casi la totalidad de las capacidades requeridas. Estas áreas (que están compuestas por capacidades que logran los mismos efectos militares) representan agrupamientos funcionales en aptitud de producir efectos estratégicos diferenciados<sup>136</sup>. Así, se detectaron seis áreas de capacidad diferentes que se distinguen en:

- I. Área de Capacidad I: comando, control y comunicaciones. Se define como una arquitectura organizaciones y de sistemas de planeamiento, coordinación y enlace de naturaleza conjunta, que asegura un efectivo y eficiente ejercicio del comando y control entre los componentes administrativos, operativos y de apoyo del Instrumento Militar para alertar y responder oportunamente ante agresiones externas militares estatales, tanto en espacios de jurisdicción nacional como en aquellos de interés.

---

132 Plan de Capacidades Militares 2011.

133 Plan de Capacidades Militares 2011.

134 Plan de Capacidades Militares 2011.

135 Plan de Capacidades Militares 2011.

136 Plan de Capacidades Militares 2011.

- II. Área de Capacidad 2: movilidad táctica y estratégica. Es identificada como “una estructura de concentración y dispersión polimodal del grueso de los componentes operativos y de apoyo al Instrumento Militar para desplegar y responder oportunamente”.
- III. Área de Capacidad 3: vigilancia, reconocimiento e inteligencia. Es una estructura organizacional y de sistemas de planeamiento, coordinación y enlace de la información, de naturaleza conjunta, contribuyentes a los procesos de inteligencia estratégica, militar, operacional, táctica, en soporte de los componentes de decisión, operativos y de apoyo al Instrumento Militar para alertar y prevenir.
- IV. Área de Capacidad 4: sostén logístico. Esta área de capacidad es reconocida como la estructura de sistemas, organizaciones de planeamiento, ejecución y supervisión logística requeridas, en capacidad de prever y proveer los suficientes recursos humanos y materiales y, al mismo tiempo, de soportar a los componentes operativos y de apoyo al Instrumento Militar.
- V. Área de Capacidad 5: operaciones de combate. Esta área tiene como finalidad la ejecución de operaciones militares conjuntas, conformadas por elementos de combate, en capacidad de obtener, mantener o recuperar el control de los espacios de jurisdicción nacional y de responder eficazmente contra agresiones externas militares estatales.
- VI. Área de capacidad 6: identificación de capacidades y determinación de medios para cumplimiento de las misiones subsidiarias.

Por su parte, el PLANCAMIL 2011 indica que la misión principal será el criterio ordenador de todo su diseño, en tanto el cumplimiento de sus misiones complementarias no podrá implicar a las capacidades y aptitudes del Instrumento Militar para el efectivo y eficaz cumplimiento de la misión principal, en todo tiempo y bajo cualquier circunstancia<sup>137</sup>.

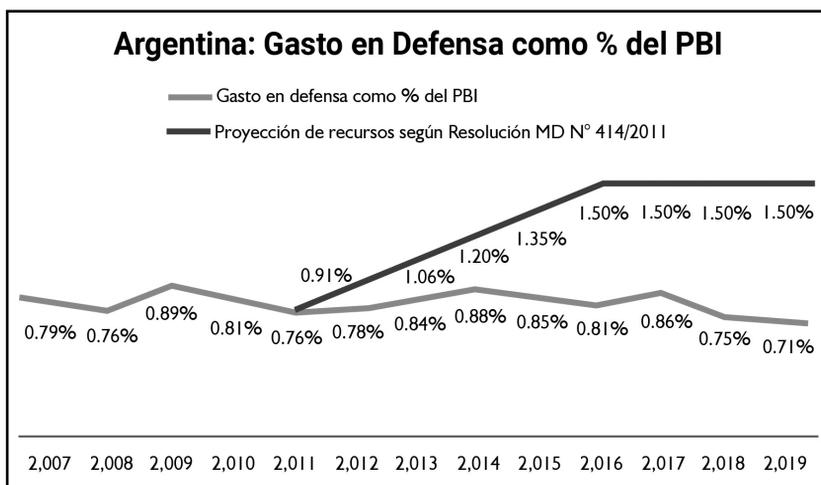
Paralelamente, a pesar de que entre ambos documentos se encuentran coincidencias en torno a la disposición de fuerzas con ciertas particularidades y a los sectores estratégicos que deben ser abordados por las Fuerzas Ar-

---

137 Plan de Capacidades Militares 2011.

masas, es posible hacer una distinción entre la concepción que presentan de lo conjunto. Mientras que el PLANCAMIL 201 I posee como premisa que el diseño del Instrumento Militar se haga en base a la conjunción.

En el cuadro siguiente se puede observar como la proyección de incremento presupuestario del gasto en defensa, que debía llegar al 1.5% del PBI para el año 2016, durante todo el horizonte temporal no tuvo grandes variaciones. Partió del 0.76% inicial, alcanzando un pico en 2014 del 0.88% y llegando a su punto más bajo en 2019 con un 0,71% del PBI: menos de la mitad de lo que debería ser según la proyección económica.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPRI en <https://www.sipri.org/databases/milex> y proyecciones de Resolución MD N° 414/2011.

En el cuadro siguiente se realiza la comparación del Gasto en Defensa de los países de América del Sur en el período estudiado en este trabajo (2007-2013). Podemos observar que desde el año 2011 al 2013 Argentina tiene el menor presupuesto de América del Sur (medido en porcentaje del PBI), y en los años anteriores solo logra superar levemente a Paraguay.

Cuadro N° 2: Comparación de Gasto en Defensa de América del Sur medido como porcentaje del PBI

País/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	0,79%	0,76%	0,89%	0,81%	0,76%	0,81%	0,84%
Bolivia	1,69%	1,96%	1,99%	1,67%	1,68%	1,85%	1,84%

*Implementación del ciclo de planeamiento de la defensa nacional:  
el retorno del nivel estratégico nacional y el planeamiento de recursos*

Brasil	1,47%	1,44%	1,54%	1,54%	1,41%	1,38%	1,33%
Chile	2,32%	2,59%	2,27%	2,24%	2,26%	2,05%	1,99%
Colombia	3,27%	3,71%	3,86%	3,63%	3,08%	3,16%	3,27%
Ecuador	2,57%	2,67%	3,12%	3,01%	3,10%	2,95%	2,88%
Guyana	1,43%	1,59%	1,53%	1,38%	1,26%	1,17%	1,18%
Paraguay	0,74%	0,68%	0,75%	0,75%	0,85%	0,96%	0,96%
Perú	1,30%	1,23%	1,52%	1,46%	1,38%	1,48%	1,64%
Uruguay	1,78%	1,87%	1,82%	1,88%	1,72%	1,80%	1,82%
Venezuela	1,89%	1,79%	1,23%	1,01%	1,13%	1,34%	1,67%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPRI en <https://www.sipri.org/databases/milex>

## Planeamiento de recursos para la Defensa

Los lineamientos políticos y estratégicos fueron establecidos, de acuerdo con el Decreto N° 1729/2007, en la Directiva de Política de Defensa Nacional 2009, pero en dicho decreto no se establecía cómo y cuándo comenzaría el planeamiento de recursos. Este último punto tuvo que ser resuelto *ad hoc a posteriori* de que se aprobara dicho decreto, de ahí el origen de las inconsistencias dentro del propio nivel Estratégico Nacional, además de las competencias intraministeriales que ya hemos señalado en el capítulo anterior.

La necesidad de realizar un sistema de planeamiento de recursos no fue un capricho de algún funcionario, ni una moda de la época. Tampoco el intento de darle un perfil estrictamente economicista a la defensa. Fue un trabajo de muchos y surgió a partir de consensos generados en diversos debates en el ámbito civil y militar en espacios de nivel estratégico, operativo, táctico, económico y de administración estatal y en las distintas líneas de gobierno.

Tal como se expresó anteriormente, meses después de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto N° 727/2006, se aprobó por medio del Decreto N° 1691/2006 la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. La misma tenía como objetivo principal establecer criterios y lineamientos a los que deberán ajustarse la organización, estructura, misiones, despliegue y funciones del Instrumento Militar.

Dicho decreto establecía que el diseño de fuerzas del Instrumento Militar

debía adoptar el criterio de capacidades “en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales”<sup>138</sup>.

Por ese entonces, en nuestro país poco se conocía sobre el diseño de fuerzas por capacidades, y comenzaron a realizarse investigaciones sobre la experiencia de los países que implementaban esta forma de planeamiento. De manera de dar pie a un debate amplio dentro de la Jurisdicción, se decidió convocar a especialistas en la temática para formar parte de la Comunidad de Planeamiento.

Esta comunidad estaba constituida por gran cantidad de personas entre los que se encontraban civiles en funciones en el Ministerio de Defensa, militares en actividad y retirados y organizaciones no gubernamentales e investigadores independientes. Dicha Comunidad llegó a convocar reuniones de hasta 200 personas. La organización de la misma estaba a cargo del Almirante Trama, en ese momento Jefe V de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Luego de varias reuniones, se decidió subdividir a la comunidad en grupos más pequeños que abarcaran los distintos aspectos que conformaban este cambio de paradigma. Un ejemplo de ello fue la reactivación del Comité de Logística Conjunta (CLC)<sup>139</sup>, cuyo antecesor fue la Junta Superior Logística,<sup>140</sup> creada en el año 1995. El mencionado comité fue presidido en ese momento por el Subsecretario de Fortalecimiento Institucional de las Fuerzas Armadas dependiente de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa.

Tras varias reuniones del Comité se decidió la realización de un estudio exhaustivo del estado actual de las funciones logísticas de la defensa, cuestión que dio lugar a la creación de la denominada “Comisión de asesoramiento técnico para la modernización del sistema logístico de la defensa”<sup>141</sup>. Dicha comisión, conformada por militares en actividad y retirados, asesores y funcionarios del Ministerio de Defensa, plasmó sus investigaciones y recomendaciones en el libro *Informe para la modernización del sistema logístico de la*

---

138 Decreto N° 1691/2006.

139 Resolución MD N° 371/2007.

140 Resolución MD N° 503/1995.

141 Resolución MD N° 299/2008.

*Implementación del ciclo de planeamiento de la defensa nacional:  
el retorno del nivel estratégico nacional y el planeamiento de recursos*

defensa, aprobado por Resolución Ministerial<sup>142</sup>.

En el marco del planeamiento de recursos, el informe mencionaba la necesidad de que los distintos procesos se unificaran en un mismo Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S3PE).

Con la intención de darle curso a las recomendaciones del mencionado informe, se creó en el marco de la Comunidad de Planeamiento el GT05 (Grupo de Trabajo N°5), encomendado a tal fin. El propósito de este grupo de trabajo era:

*Elaborar y validar un sistema que permita articular y compatibilizar el proceso de Planeamiento de Recursos de la Defensa con el proceso del Planeamiento Estratégico Militar, para satisfacer, en oportunidad e integridad, las necesidades y requerimientos emergentes durante las distintas etapas de desarrollo del CPDN<sup>143</sup>.*

Este grupo realizó diversas reuniones y obtuvo insumos para la elaboración de su trabajo, desde actividades de intercambio con especialistas de España sobre temas relacionados con Planeamiento de recursos de la defensa, hasta el seminario “Presupuesto y Defensa en Sudamérica. Modelos de Eficiencia e Integración Regional<sup>144</sup>”. Por primera vez se trató el tema del Planeamiento de Recursos para la Defensa (PRD) al mismo nivel de importancia que el Planeamiento Estratégico Militar (PEM), con la firme intención de concretar las Capacidades Militares a través de la asignación eficiente de recursos y no dejarlas sólo en el terreno de la estrategia.

La preocupación principal del grupo era poder coordinar en un mismo macrosistema los distintos sistemas de planeamiento estratégico, inversiones, presupuesto y adquisiciones. Para ello, el S3PE resultaba esencial, ya que permitía establecer los riesgos, debido a que contemplaba, a través de la programación y la presupuestación, pasar de las capacidades “necesarias” a las capacidades “posibles”. Por otro lado, el Planeamiento de Recursos, acompañando el Ciclo de Planeamiento, constituía una herramienta eficaz para proponer y defender los Presupuestos del Área de Defensa, tan dismi-

---

142 Resolución MD N° 1350/2008.

143 Documentos de trabajo GT N°5.

144 Dicho Seminario se realizó del 1 al 2 de Septiembre de 2011 en Buenos Aires, organizado por el Ministerio de Defensa de Argentina. La iniciativa se planteó con el objetivo de promover la búsqueda de la eficiencia en la administración de los recursos asignados a la Defensa Nacional, fomentando el intercambio de visiones, lecciones aprendidas y perspectivas entre los distintos sectores involucrados en la temática, tanto en Argentina como en Sudamérica. El seminario contó con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y fue estructurado en siete paneles en los que disertaron prestigiosos especialistas en la materia y académicos nacionales e internacionales.

nudos hasta el momento.

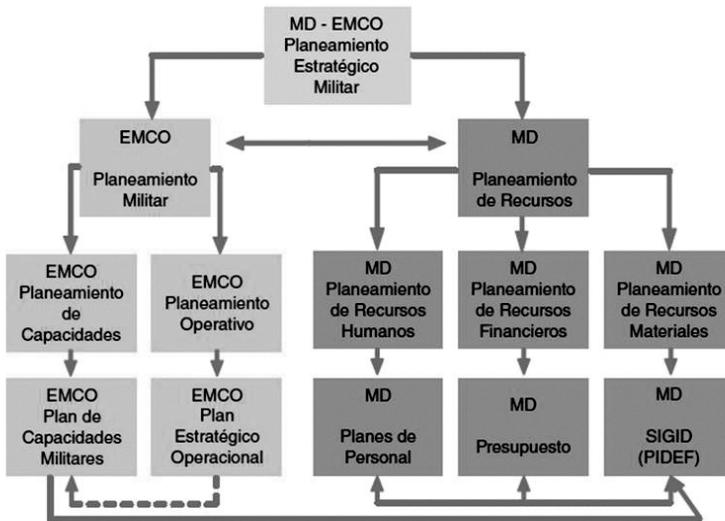
En este tema existía un gran consenso, ya que los distintos sistemas que conformarían el planeamiento de recursos ya se encontraban articulados a nivel nacional y ampliamente desarrollados en distinta bibliografía técnica. Es así que las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y la Secretaría de Planeamiento hablaban un mismo idioma. Solo restaba articularlos con el planeamiento estratégico.

Sin embargo, un tema resultó difícil de definir: hasta dónde llegaba el planeamiento estratégico y desde dónde comenzaba el planeamiento de recursos.

## Planeamiento estratégico vs planeamiento de recursos: el límite difuso entre ambos y la pulseada política de poder

Toda la comunidad de planeamiento estaba de acuerdo: era necesario articular el planeamiento estratégico con el planeamiento de recursos. A continuación, adjuntamos un esquema de esta articulación:

Gráfico 5.1: Articulación del Planeamiento Estratégico Militar y el Planeamiento de Recursos



Fuente: Resolución MD N° 1119/2009

En el gráfico precedente se puede observar cómo el planeamiento militar y el planeamiento de recursos se pensaban como dos procesos interconectados pero autónomos. Sin embargo, surge una gran duda con respecto a ambos: ¿hasta dónde debía llegar uno y dónde comenzaría el otro? Puntualmente, el tema de discusión se encuadraba en quién debería definir los medios materiales a recuperar, modernizar o adquirir para incrementar las capacidades militares actuales.

Esta discrepancia se solucionaba al definir la composición del Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) o, más específicamente, el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Por desgracia, el Decreto N° 1729/2007, que aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, no aclaraba en detalle cómo deberían definirse el PROCAMIL ni el PLANCAMIL en cuanto a los medios materiales a adquirir, así que la normativa no podría dirimir esta discrepancia de conceptos.

Por un lado, estaban quienes decían que el planeamiento estratégico debía definir los medios (entre ellos, sistemas de armas) a adquirir ya que no tenía sentido planificar sin definir los sistemas de armas, temiendo que todo el análisis quede en el mundo de las ideas.

Por otro lado, estaban quienes decían que el planeamiento estratégico solo debería definir en forma específica (y plausible de ser luego cuantificable) las capacidades militares. Los medios se especificarían posteriormente en forma política pero dicho análisis para la toma de decisiones contaría con herramientas económicas incluidas en el estudio de prefactibilidad de los proyectos de inversión del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) tales como: Análisis de Beneficios y Costos (ABC); Análisis de Costos Mínimos (ACM), haciendo especial hincapié en el Costo Medio del Ciclo de Vida (CMCV); Análisis de Costo - Contribución al Objetivo de Capacidad Militar (ACCOC), el cual presenta el modelo de eficacia sustentado en el análisis multiatributo; y el Análisis del Costo Anual Equivalente (CAE).

Los primeros tenían a su cargo el planeamiento estratégico (Secretaría de Asuntos Militares) y los segundos el planeamiento de recursos (Secretaría de Planeamiento).

Varias reuniones se realizaron a los fines de compatibilizar ambos criterios. Sin embargo, “el aspecto cualitativo de las capacidades y el equipamiento parece ser la trama del pensamiento sobre capacidades”<sup>145</sup>. No se tuvo en cuenta que también eran necesarias herramientas de análisis cuantitativo

---

145 Acta de reunión Secretaría de Planeamiento - Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas “Planeamiento estratégico – Desarrollo de capacidades” del 8 de marzo de 2007.

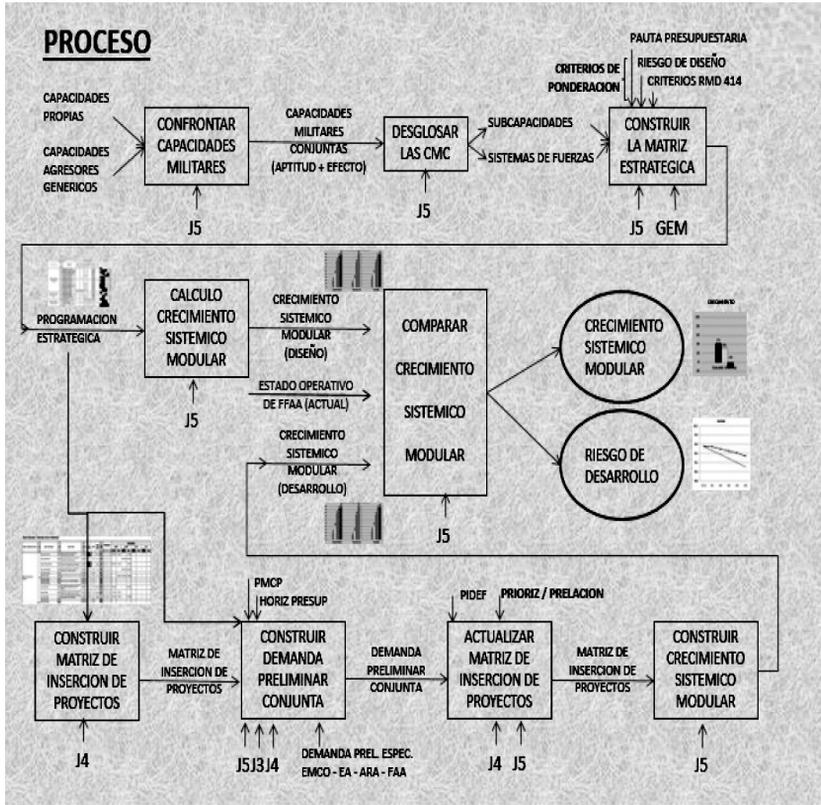
para que, junto con la experiencia y el juicio profesional, se pudieran tomar mejores decisiones con respecto a las capacidades. Sobre todo, teniendo en cuenta que en ese momento se encontraban en el Ministerio de Defensa los recursos humanos necesarios para ser la base para la investigación, capacitación, y asistencia técnica en esas cuestiones.

Finalmente, el Plan de Capacidades Militares 2011 (PLANCAMIL 2011) no solo incluyó un detalle cualitativo de las capacidades necesarias del instrumento militar, sino que también incluyó un documento denominado “Matriz Estratégica de Diseño del Instrumento Militar” (MEDIM) que contenía un listado de medios a adquirir asociados a las subcapacidades militares que derivaban de las correspondientes áreas de capacidad militar. La mencionada MEDIM se traduciría en términos de planeamiento de recursos en la “Matriz de Inserción de Proyectos” (MIP), que contiene a todos los proyectos de inversión necesarios para las capacidades definidas por el Instrumento Militar priorizados y en un horizonte temporal de 20 años con su correspondiente presupuesto asociado.

La decisión de incorporar estos nuevos documentos en el planeamiento estratégico limitó la actuación del SIGID, sistema utilizado para la toma de decisiones en materia de inversión, debido a que la canasta de proyectos a ejecutar ya se encontraba definida y priorizada por el planeamiento estratégico.

Implementación del ciclo de planeamiento de la defensa nacional:  
el retorno del nivel estratégico nacional y el planeamiento de recursos

Gráfico 5.2: Metodología empleada para la priorización de los proyectos contenidos en la Matriz Estratégica de Diseño del Instrumento Militar (MEDIM) y la Matriz de Inserción de Proyectos (MIP)



Fuente: Exposición del Estado Mayor Conjunto, 4 de junio de 2012

## La implementación del Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED)

El SIPRED nunca se implementó. Los documentos creados por este sistema, tales como la Directiva de Programación de Recursos para la Defensa (DPRD), la Directiva para la Elaboración de los Planes Directores (DEPD), los Planes Directores Específicos (PDE), el Plan Director Conjunto (PDC) y

el Programa de Inversiones para la Defensa (PRIDEF), así como también la Directiva de Obtención de Medios contemplada en el SIGID II (aprobado en el año 2008), nunca se materializaron.

Una de las posibles explicaciones de esto es que no se creó una estructura orgánica “permanente” a nivel dirección cuyas funciones específicas consistieran en el monitoreo de la elaboración de los documentos del SIPRED. En los primeros años de su creación, a pesar que cambiara en forma sustantiva el organigrama de la jurisdicción, las funciones del SIPRED residían a nivel subsecretaría. Sin embargo, en años posteriores, dichas funciones desaparecieron.

Una segunda explicación es que no se quiso avanzar en una improvisada Directiva de Planeamiento de Recursos (que más adelante se incorporaría al Sistema de Programación e Recursos para la Defensa –SIPRED–) basada en proyecciones macroeconómicas a 20 años que envió el Ministerio de Defensa al Ministerio de Economía. En ellas, se realizó un exhaustivo estudio que estimaba alcanzar en cinco años un nivel de gasto de defensa del 1.5% del PBI y sostenerlo durante 20 años y, posteriormente, en la elaboración de la Matriz Estratégica del Instrumento Militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto que detallaba los proyectos de inversión que deberían financiarse de acuerdo al PLANCAMIL en el largo plazo con estos recursos.

Una salida de lo anterior hubiera sido la actualización de la normativa a la nueva estructura organizacional del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, así como a los nuevos sistemas de gestión, pero esto tampoco sucedió. Otra solución podría haber sido que el Ministro Puricelli lograra la convalidación del PLANCAMIL a nivel presidencial para que el incremento del presupuesto necesario pudiera ingresar a la agenda del gobierno, pero como vimos en el capítulo anterior, este objetivo tampoco se logró.

A pesar de la impronta de su creación, que consistió en normalizar las etapas que conforman el Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S3PE) del Ministerio de Defensa, el SIPRED solo quedó en el mundo de las ideas y tanto el Planeamiento Estratégico como el Planeamiento de Recursos continuaron desconectados.

A pesar de ello, ni bien se aprobó la actualización de la Directiva de Política de Defensa Nacional en el año 2014<sup>146</sup> se realizaron reuniones en la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa (ex Secretaría de Planeamiento) con el objetivo de reflatar el SIPRED y elaborar la Directiva de Programación de Recursos para la Defensa (DPDR), documento que debe preceder a la DPDN según el SIPRED. Hasta se llegó a pedir al Minis-

---

146 Decreto N° 2645 DPDN, 2014.

terio de Economía las proyecciones oficiales de los principales indicadores macroeconómicos en un horizonte de veinte años, insumo fundamental de la directiva. Sin embargo, la DPDR contribuyente a la DPDN 2014 nunca se aprobó, así como tampoco surgió de aquella un nuevo PLANCAMIL que orientara, por lo menos, el SIGID o el presupuesto, únicos vestigios del planeamiento de recursos.

## **El primer Ciclo de Planeamiento, el SIGID y el presupuesto**

Luego de finalizado el Primer Ciclo de Planeamiento, tanto la Matriz Estratégica del Instrumento Militar (MEDIM) como la Matriz de Inserción de Proyectos (MIP) fueron los insumos privilegiados para la planificación de las inversiones en el Sistema Integral de gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID). No se aprobaban los proyectos como parte de la Demanda Preliminar Específica de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas si no formaban parte de estos instrumentos del planeamiento estratégico.

Sin embargo, y debido a que con el correr del tiempo el PLANCAMIL 2011 no fue actualizado y la realidad económica de la jurisdicción tendió a que prevaleciera lo urgente por sobre lo planificado y el corto plazo por sobre el mediano y largo plazo, comenzó de a poco a producirse una marcada desconexión entre el planeamiento estratégico y el planeamiento de recursos.

Los proyectos de inversión continuaron basándose en capacidades militares prioritarias, pero muchas veces en detrimento de aquellos se financiaban proyectos de equipamiento dual con la finalidad de asistir a emergencias de la comunidad u operaciones de paz de la ONU. Esto último desviaba los escasos recursos presupuestarios de la defensa, tanto en el rubro de inversión como de operación, hacia sectores que no contribuían a la Misión Principal de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, el hecho de que cada departamento funcionara desconectado y no hubiera una realimentación de los procesos, ni un análisis económico interno del presupuesto hizo que la eficiencia en la asignación de recursos disminuyera.

## **Observaciones y reflexiones sobre los resultados obtenidos en la etapa del planeamiento estratégico**

### **Observación de desvíos**

El primer CPDN era un proceso que estaba originalmente planteado para llevarse adelante en cinco años, de cara a su correspondiente vinculación con el planeamiento presupuestario de la jurisdicción y a la búsqueda de su desafectación de una administración presidencial particular. Su desarrollo efectivo, a partir del trabajo adelantado que se realizó sobre la base de versiones en borrador de los documentos de planeamiento, se formalizó en poco menos de dos años. Es decir que la contracara de la realización del ciclo habría sido su completa desafectación de la producción documental respecto al cronograma planteado por el Decreto N° 1729/2007, producida tanto por los retrasos iniciales en la formalización del documento que iniciaba el ciclo como por el breve lapso en el que se entregaron los posteriores, revelando uno más de los desvíos que se han ido detallando a lo largo de este capítulo.

La consecuente tensión del EMCO entre cumplir con la tarea encomendada y la de asesorar técnicamente al Ministerio de Defensa conformó un proceso de creciente complejidad, desarrollado por un recurso humano que, en general, no contaba previamente con una cultura conjunta ni con la experiencia operativa sobre la nueva metodología introducida. Estas cuestiones habrían interpelado el grado de supervisión del nivel estratégico-militar, a cargo del EMCO que, en ese marco reseñado, debía asegurar el cumplimiento acabado de las directivas impartidas. Por otro lado, la alta rotación de funcionarios clave del Ministerio de Defensa (ministros, secretarios y subsecretarios) a lo largo del CPDN, junto a la escasez de burocracias técnicas, habría conformado un panorama contrastante con la antigüedad general del personal militar dentro del EMCO, generando una marcada desigualdad técnica y un desequilibrio importante con respecto a las Fuerzas Armadas, con quienes luego interactuaron en la negociación intraburocrática (Llenderozas, 2008). Estos factores podrían haber contribuido a afectar la supervisión ministerial, bajo responsabilidad del Ministerio de Defensa, que debía evaluar la correspondencia del Planeamiento Estratégico Militar con los lineamientos determinados por la DPDN. Los enfoques necesarios para desarrollarla y para los que se creó parecen no haber durado en el tiempo.

En este sentido, la adaptación y la implementación de una metodología autóctona, sin contar con una trayectoria previa en la materia y un sostenido

nivel de supervisión sobre la tarea encomendada, podría haber inducido o coadyuvado a que en algunos documentos se realizaran apreciaciones, evaluaciones y definiciones que se apartaban de lo diseñado por las normas que le dieron sustento. Los varios indicios encontrados en la etapa de planeamiento estratégico, tales como cambios en las áreas de capacidad; alteración de los pasos del proceso de planeamiento; diferencias en las apreciaciones sobre la conflictividad de los escenarios, sobre las tendencias y conmociones y sobre las áreas estratégicas; confusiones sobre la misión principal y subsidiarias y sobre el tenor del documento a ser elaborado; permitirían apoyar lo anteriormente expresado.

El planeamiento por capacidades se planteó como un método alternativo al tradicional de hipótesis de conflicto. Esta coordinación entre el nivel político y militar fue, sin dudas, un reto para sus protagonistas, específicamente en el caso de identificar qué agresores externos “genéricos” habría que enfrentar militarmente, como también el caso de la formulación de las capacidades conjuntas. Otro, también, posiblemente haya sido convocar nuevamente a las otras jurisdicciones involucradas, a través del CODENA, con objeto de actualizar y perfeccionar los diagnósticos que facilitarían una mejor articulación de las definiciones políticas al ámbito de planeamiento estratégico militar.

Por último, vale destacar que la falta de elaboración de los Planes de Apoyo y la tibia conjunción del PROCAMIL exhibiría un panorama en el que el desarrollo del CPDN estuvo teñido por un juego de suma cero entre las Fuerzas Armadas y el EMCO. Al respecto, vale tener presente que, en la práctica, ni el EMCO ni su recientemente creado Comando Operacional pudieron tener el protagonismo ni completar su rol sin contar con la estructura y la trayectoria para cumplir eficientemente con el planeamiento estratégico y operacional de la defensa.

## **Reflexiones sobre los resultados del CPDN**

En lo que respecta a la puesta en marcha el CPDN, debe tenerse en cuenta que se trató de una primera experiencia histórica en nuestro país, razón principal por la que no abundaba información de los aspectos clave sobre los que se debía planificar. Por eso mismo era necesario producirla. En el proceso estudiado puede apreciarse que un número de disposiciones

de distinto nivel –al interior del Ministerio de Defensa y del EMCO, ya en el proceso de implementación del CPDN– fueron resolviendo, más o menos parcialmente, los problemas que surgían de la nueva metodología de planificación implementada. De manera paralela al CPDN, los involucrados en su desarrollo realizaron un ciclo de aprendizaje de un ciclo cuya articulación no estaba contemplada en el diseño de origen. Como resultado de ello, un conjunto de dispositivos institucionales capaces de acompañar la implementación del CPDN, plasmados en resoluciones, planes, programas, directivas y orientaciones, se fue consolidando sobre la marcha hasta establecer una base para futuras contribuciones a los próximos ciclos.

La sobrecarga administrativa que implicó ese modo de trabajo, atento a los protocolos y a los procedimientos institucionales, sobrepasó la capacidad de procesamiento de las organizaciones involucradas en la marcha del ciclo. La falta de un acaudalado ejercicio burocrático previo por parte del Ministerio de Defensa y la inexistencia de un sistema único para la gestión de la información con el EMCO y las Fuerzas Armadas fueron factores subestimados que supusieron múltiples obstáculos comunicacionales en la ejecución del ciclo. Un ejemplo de la ausencia de una protocolización inequívoca fue la convivencia de varias versiones del PMMP dentro del circuito administrativo y la consecuente controversia sobre cuál de todas estaba en vigor.<sup>147</sup>

Dado que la DPDN y el primer ciclo consideraron el escenario de incertidumbre como base para la realización del planeamiento, se descartó el planeamiento por hipótesis de conflicto para cambiarlo por el método de capacidades militares. Surgieron así numerosos problemas que resolver, porque el planeamiento a nivel conjunto se producía por primera vez en la historia de las Fuerzas Armadas y porque se introducía la innovación en el método por capacidades. Este cambio fue una fuerte preocupación para los planificadores, dado que la generalidad que se abría en torno a los eventuales agresores del Estado era muy amplia. Por ello, se constituyó en “un reto a la interpretación de las nuevas amenazas, pero también entraña un riesgo cual es no magnificar el diseño del Instrumento Militar a fin de abarcar todas las posibilidades de ocurrencia de las mismas” (Rositano, 2016, p. 6).

Por otro lado, también se advierte que existía cierta aversión a la definición sobre los escenarios, dado que aún dentro de otra metodología de planeamiento, remitirían al método de hipótesis de conflicto. Ello motivó a que los únicos escenarios que se fijasen dentro de la DPDN fueran el de apoyo logístico a la Antártida y el de la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas.

---

147 Entrevista reservada con Fuente Z (militar retirado), 20 de diciembre de 2018, Buenos Aires.

Es decir, se determinaron escenarios de carácter no-conflictivo y, por otro lado, no se establecieron escenarios de tipo presupuestario ni científico-tecnológico.

Este tipo de definiciones condujeron a la posibilidad de que, bajo un menor grado de supervisión ministerial y con el mandato de orientarse al logro de las capacidades necesarias para asegurar el “cumplimiento integral de los objetivos estratégicos militares”<sup>148</sup>, el planeamiento dentro del EMCO pudiera ampliar lo que concebía como en el ámbito de la incertidumbre y, como resultado final, que el PROCAMIL sobredimensionara el Instrumento Militar deseable para hacerle frente. No brindarle taxativamente los escenarios al elemento encargado de la planificación implicó generar un vacío para planificar, más aún cuando el EMCO lo consideraba como una contribución que debería estar definida en la publicación que rige el CPDN. De tal manera, se procedió a enmendar este tipo de carencias a través de construcciones propias del EMCO en conjunción posterior con el Ministerio de Defensa. A modo de ejemplo, ante la ausencia de horizontes presupuestarios, las Fuerzas Armadas habrían continuado determinando sus capacidades sobre la base de configuraciones tradicionales, sin el amparo de recursos monetarios. Otro ejemplo al respecto fue que, ante la indefinición de los escenarios, en consulta con autoridades pares de otros países que estaban experimentando problemas similares al interior de sus organizaciones, se optó por generarlos a partir de las misiones de las Fuerzas Armadas en virtud de la apreciación estratégica que realizara oportunamente el CODENA<sup>149</sup>. Pero, por otro lado, este tipo de vacíos también dejaba abierta la interpretación de que si no había definiciones claras era porque no existían, o porque se desconocían las obligaciones del decisor político respecto a eso. Por tal motivo, “si yo no tengo objetivos estratégicos nacionales, mal puedo definir a través de ellos los objetivos estratégicos militares o, me voy un paso antes, los objetos de valor estratégico, para después de eso definir los objetivos. ¿Cómo lo hacemos? Lo tuvimos que definir nosotros”.<sup>150</sup>

Tal tipo de mecánica *ad hoc* se tuvo que establecer no sólo al interior del EMCO, sino que fue necesariamente replicada en el interior de los GT, que fueron generando los estudios contribuyentes a los documentos de ciertas etapas del ciclo buscando cuál era la información estratégica nacional. En tal sentido, el Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal,

---

148 Artículo 8° del Decreto N° 1714/2009.

149 Entrevista reservada con Fuente H (militar), 13 de noviembre de 2018.

150 Entrevista reservada con Fuente G (militar retirado), 5 de diciembre de 2018.

Inversión Pública y Servicios funcionó como referencia para establecer objetos de valor estratégico que compusieran los objetivos estratégicos, tales como centrales nucleares, represas o rutas, en reemplazo de otras fuentes.

El conjunto de documentos que componen ciclo en sí también se vio alterado: por ejemplo, el PMLP solo fue desarrollado en su factor de capacidad “material” (la M de MIRILADO) y, por las razones que se señalaron anteriormente, estaba desvinculado de sus posibilidades presupuestarias, lo que quizás habría motivado a que no se terminara de formalizar su aprobación. Complementariamente, el PMLP fue desarrollado como proyecto y fue distribuido como tal, dado que se componía de diagnósticos específicos y proyectos de investigación y desarrollo de largo y mediano plazo de cada fuerza en detrimento de la función de integración, estandarización y consolidación de las capacidades operacionales que posee el EMCO. Se suma a ello que cada uno de los planes que desarrolló el EMCO requería que las Fuerzas Armadas le hicieran un plan de apoyo, lo cual no sucedió. Si bien se establecieron lineamientos para orientar a los Estados Mayores Generales en la elaboración de los planes de apoyo y planes de operaciones contribuyentes al planeamiento estratégico operacional, las rencillas entre el EMCO, el Comando Operacional y las Fuerzas Armadas habrían conspirado contra la elaboración de esos planes.

Por otro lado, también se le sumaron documentos que no estaban previstos originalmente: una “Matriz Estratégica de Diseño del Instrumento Militar” (MEDIM) incluyó un listado de medios para adquirir asociados a las capacidades militares, que se traducía en una “Matriz de Inserción de Proyectos” (MIP), que abarcó todos los proyectos de inversión para las capacidades definidas por las Fuerzas Armadas en un horizonte de 20 años, junto con su respectivo presupuesto asociado. Estas incorporaciones, por fuera de la letra de lo normado, definían y priorizaban los proyectos de inversión que debían ser ejecutados en detrimento del mecanismo ministerial creado para la toma de decisiones en materia de inversiones.

Sobre el aspecto presupuestario, cabe señalar que las distintas iniciativas que se venían implementando en el ámbito ministerial para mejorar los procesos de inversiones y de presupuestación en torno al planeamiento de recursos comenzaron a concatenarse con el CPDN en su fase de finalización. Este costado de la gestión del planeamiento preveía Directivas de Planeamiento de Recursos para la Defensa (para determinar el escenario económico-financiero de cada CPDN) y una Directiva de Obtención de Medios posterior al PLANCAMIL (para priorizar posibles canales de obtención de medios y elaborar proyectos de inversión), documentos con los que el primer CPDN finalmente no contó.

*Implementación del ciclo de planeamiento de la defensa nacional:  
el retorno del nivel estratégico nacional y el planeamiento de recursos*

En el terreno de la aprobación ministerial del PLANCAMIL, desde la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares se le presentó el documento al ministro Arturo Puricelli, recomendándole que le diera su endoso para que lo firmara después la Presidenta de la Nación. Finalmente, el Ministro no elevó formalmente ese documento a la titular del PEN, sino que lo presentó al área legal y técnica de la presidencia, desde donde lo observaron más bien por su costo monetario y político: “eso implicaba sentarte a negociar con el poder político y económico de la administración para formar los recursos necesarios para su ejecución”.<sup>151</sup>

Sin obtener mayores novedades sobre el tema desde el Poder Ejecutivo Nacional el Ministro y algunos actores de su jurisdicción decidieron remitir ese documento al EMCO con una nota que lo encabezaba, pero sin que pudiera ser considerado como una orden.

---

<sup>151</sup> Entrevista reservada con Fuente K (civil), 4 de octubre de 2018.