

6. Conclusiones: enseñanzas

Sergio Eissa y Ana Albarracín Keticoglu

La experiencia de haber desarrollado un primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa, entre el ámbito civil y el militar de manera conjunta, y ante un desafío absolutamente novedoso, fue un hecho trascendente de la gestión ministerial. En este sentido, observamos una política pública como lo fue el planeamiento con una importante impronta ideológica y política que transitó tres gobiernos constitucionales (2003-2007; 2007-2011 y 2011-2015) y, luego, con un cambio de gobierno y de orientación política, aún mantiene ciertos aspectos concretos, como lo es el Ciclo de Planeamiento y la importancia del lineamiento político emanado de las autoridades civiles como eje rector de la política de defensa.

Para el Ministerio de Defensa el hecho de gestionar un planeamiento de la defensa –como el posterior que se inició con la actualización de la DPDN en 2014– fue trascendente por la enorme tarea de compatibilizar criterios entre ámbitos disímiles, el civil y militar, tanto de formación académica, como también de miradas políticas y de interpretación de la historia reciente de nuestra República Argentina. Así, sobre el eje de un trabajo concreto y con un mandato político específico, los resultados del trabajo común fueron una de las experiencias más importantes. Sobre todo, en la construcción de equipos de trabajo en el ámbito ministerial, que contó con sólidos profesionales, técnicos y personal especializado en temas de la política exterior, la defensa nacional, planeamiento de recursos y, luego, en el planeamiento estratégico. Todo esto fue posible, se entiende, porque la línea política fue clara y precisa en sus objetivos: se sabía desde dónde partíamos y hacia dónde ir.

Con la sanción de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional en 2009, por medio del Decreto N° 1714/2009, la totalidad del sistema militar se ordenó en torno a los lineamientos políticos surgidos de estas instancias superiores. Así, con el lineamiento político expreso en un documento firmado por la Presidenta de la Nación Argentina, el poder político decidió intervenir en la formulación del planeamiento de la defensa.

La DPDN 2009 tuvo una esencial característica política, en tanto ex-

presa una visión de un gobierno sobre la defensa nacional. El poder político en el nivel Estratégico Nacional presentó un análisis estratégico sobre el presente de los escenarios global, regional y nacional y la manifestación de los intereses vitales y estratégicos que el Estado argentino asumió preservar.

A su vez, esta orientación política le otorgó a todo el proceso un eje ordenador y legitimador del accionar militar, dejando en responsabilidad de las autoridades civiles de la nación las definiciones estratégicas y políticas y el rol que las Fuerzas Armadas deben cumplir en el marco de las políticas estatales. Esta situación, que no está exenta del vital asesoramiento técnico militar, eximió a las fuerzas de la responsabilidad de decidir hacia dónde debe ir la política de defensa. En igual sentido, el ciclo de planeamiento incluyó, en sus etapas finales, una doble supervisión de todo el proceso. Su finalidad fue la de corroborar la correspondencia entre el lineamiento político y los desarrollos posteriores, tanto del ámbito civil como del propio militar. Este hecho, de supervisar lo realizado, generó aprendizajes tanto en la calidad de la gestión ministerial, como en el propio ciclo de planeamiento, lo cual sumó a la mejora de esta política pública.

Asimismo, desde los correspondientes niveles de gestión ministerial, se ejerció un seguimiento de la formulación de los diversos documentos y planes que fueron propios de la etapa del planeamiento estratégico militar, cuya responsabilidad fue exclusiva del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Este seguimiento –que es distinto a las etapas de supervisión militar y ministerial planteadas en la norma– se mantuvo activo en tanto y en cuanto la administración civil mantuvo una firme gobernanza de la política de defensa. Tal es así, que esta instancia de una gestión comprometida a ejercer el gobierno político de la defensa arrojó enseñanzas para las futuras administraciones ministeriales.

En definitiva, la novedad de esta política fue que otorgó al sistema de defensa nacional un marco de certidumbre, una referencia institucional, tanto para la dirigencia política como para los militares.

Asimismo, fue destacable el trabajo de fortalecimiento del rol del Estado Mayor Conjunto en materia de la formulación del planeamiento conjunto, la construcción de doctrina y conceptos comunes entre las fuerzas y el planeamiento de recursos. Incluso más importante, como instancia de coordinación superior a cada una de las fuerzas, así como su rol de conductor de las operaciones militares y de las misiones del Instrumento Militar.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo y el cambio de autoridades del Ministerio de Defensa, estas capacidades institucionales logradas con un colosal esfuerzo se fueron perdiendo.

Uno de los errores más grandes fue gestar al planeamiento de capaci-

dades y planeamiento de recursos de manera separada. La pulseada política no contribuyó a la generación de sinergias que coadyuvara a mejorar el proceso. No debemos enfocarnos en que ambos procesos converjan, sino en que formen parte de lo mismo. Para ello es necesario que el Ministerio de Defensa decida realizar el salto desde el Planeamiento de Recursos a un Planeamiento Económico Integral, tal como existe en numerosos países del mundo.

Hace falta estudiar a la disciplina económica ya no como un proceso antagonico del Planeamiento Estratégico tal como muchos lo ven, sino como una disciplina que puede brindar herramientas de suma importancia para que la toma de decisiones pueda contar con fundamentos basados en la estadística, la modelización y los estudios económicos y de ingeniería necesarios, complementados con sistemas informáticos acordes a las exigencias y con el nivel de rigurosidad, resguardo de la información y seguridad informática necesarios. Para ello se debe analizar en el ámbito del Ministerio de Defensa la contratación de recursos humanos capacitados o la subcontratación de organismos especializados públicos, privados o mixtos que asesoren con *expertise* y oportunidad en estos temas específicos a demanda de las autoridades que correspondan.

Por otra parte, también es necesario que tanto el proceso de inversiones como el presupuestario lleven adelante la retroalimentación con el planeamiento estratégico y que los mismos sean transparentes y plausibles de ser evaluados por la sociedad.

Asimismo, la estructura organizacional debe responder a estos cambios. Debe pasar de ser una burocracia mecánica a una profesional (Mintzberg, 1979). De esta forma, se dejan de lado los procedimientos rutinarios, simples y repetitivos que responden a procesos independientes que contribuyen a un estamento superior con una amplia red de normas y protocolos que deben cumplirse como un fin en sí mismos.

El proceso de Planeamiento Estratégico y de Recursos deben, entonces, unificarse, mejorarse y retroalimentarse para lograr que la Defensa Nacional sea eficiente y eficaz en el uso de recursos humanos, materiales y económicos.

Debe existir una instancia de evaluación y control no definida en la normativa que determine no solo la elaboración del planeamiento estratégico, la correcta definición de las capacidades militares y la ejecución de los recursos asignados, sino que además estos últimos hayan sido destinados a las capacidades prioritarias del Instrumento Militar de la Nación. Necesitamos conocer, documentar y explicar el avance o retroceso en este sentido para que no haya lugar a desviaciones de recursos para fines que no son priori-

tarios.

Y, por último, es prioritario que las autoridades militares y políticas a nivel jurisdiccional y nacional aúnen sus esfuerzos para lograr los consensos necesarios para llevar adelante estas mejoras y poder pensar en un Sistema de Defensa a largo plazo.