



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR
PÚBLICO**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Logística Conjunta de las Fuerzas Armadas Argentinas:
la asignación de recursos presupuestarios 2017-2020

AUTOR: MARCELO FABIAN VALENZUELA
MARCELO.VALENZUELA@DEFENSA.GOB.AR
COHORTE 2019-12-17

DICIEMBRE 2019



RESUMEN

Este trabajo tiene como finalidad plasmar claramente las prioridades del Servicio Logístico de la Defensa en su estructura programática, y entender cómo se articulan las políticas públicas en materia de logística conjunta de las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, el tipo de estudio que se prevé con este trabajo es el utilizar un enfoque de tipo descriptivo-exploratorio, es decir se describirán situaciones y/o fenómenos que permitirán medir las variables en forma independientes y a su vez establecer la existencia de relaciones entre estas variables y medir el grado de estas relaciones, tratando de buscar las causas de problema expuesto.

El tipo de diseño de este trabajo final es de tipo transversal, se recogerá la información en un momento determinado del tiempo y a su vez descriptiva.

Finalmente, vale aclarar que el presente pretende constituirse en un trabajo de investigación en la cual integraré los conocimientos adquiridos a través de los diversos módulos cursados en la especialización de administración financiera del sector público.

PALABRAS CLAVES

- Defensa Nacional.
- Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
- Sistema Logístico de la Defensa
- Presupuesto Público
- Capacidades Militares
- Sistemas de Armas.



índice

RESUMEN	2
PALABRAS CLAVES	2
CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN	4
Abreviaturas utilizadas	4
Fundamentación	4
Objetivos.....	5
CAPITULO 2: MARCO TEORICO.	6
Antecedentes Normativos.....	6
Bases conceptuales del Sistema de Administración Financiera del sector Público	8
Etapas del Gasto	9
Clasificadores del Gasto	9
Pilares del Planeamiento Logístico de la Defensa.....	10
Logística Genética	11
Logística de Sostenimiento.....	12
¿Qué es el ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional?	12
CAPITULO 3: DIAGNÓSTICO	15
ETAPA 1: Estructura Orgánica y Presupuestaria.....	15
Ubicación dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa.....	15
Estructura presupuestaria del Ministerio de Defensa. Descripción del Programa 23 .	16
ETAPA 2: Análisis del presupuesto de defensa en base a variables macroeconómicas	
Período 2017-2020	17
ETAPA 3: La Administración de los Recursos de la Defensa Nacional.....	25
Sistema de Planeamiento de Recursos de la Defensa (SIPRED)	26
Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID)	26
Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN) ...	26
Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa (SADEF)	29
Sistema de Homologación de Medios para la Defensa	30
Sistema de Normalización de Medios para la Defensa.	31
Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa	33
Administración de compras de uso común para las FF. AA	34
CAPITULO 4: HALLAZGOS Y CONCLUSIONES	39
Referencias bibliográficas y bibliografía.....	42



CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

Abreviaturas utilizadas

AREMIL: Apreciación y Resolución Estratégica Militar.
DEMIL: Directiva Estratégica Militar.
DEPEN: Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar
DPDN: Directiva de Política de Defensa Nacional.
EMCO: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
EMGA: Estado Mayor General de la Armada Argentina.
EMGE: Estado Mayor General del Ejército Argentino.
EMGFAA: Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.
FF. AA: Fuerzas Armadas.
MINDEF: Ministerio de Defensa
PACID: Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa.
PECOMP: Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para Operaciones Militares de Paz.
PIDEF: Plan de Inversiones para la Defensa.
PLANCAMIL: Plan de Capacidades Militares.
PROCAMIL: Proyecto de Capacidades Militares.
SADEF: Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa.
SICAMAN: Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas.
SIGID: Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa.
SIPRED: Sistema de Planeamiento de Recursos de la Defensa.
SSPOySLD: Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa.

Fundamentación

El MINDEF posee competencias específicas respecto del diseño de las capacidades del instrumento militar. En lo que respecta específicamente a la coordinación de actividades logísticas que resultan comunes a las tres Fuerzas Armadas, la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa (SSPOySLD), es hoy el área sobre la cual recae dicha responsabilidad.

A través del Programa Presupuestario 23 la mencionada Subsecretaría tiene la tarea de modificar el proceso compras y contrataciones individuales de cada una de las Fuerzas Armadas (FF. AA) y del Estado Mayor Conjunto (EMCO), para centralizar la adquisición de equipamiento y servicios, y su mantenimiento.

En este sentido, el período de análisis elegido corresponde al transcurrido entre 2017 - 2020 en el cual intentaré resolver los siguientes interrogantes ¿Cuál es la participación que tiene en el presupuesto Nacional los gastos destinados a la disposición de los diferentes componentes que hacen a la logística conjunta de las fuerzas armadas? ¿Cuál fue el nivel de ejecución anual de estos gastos? A su vez, los mismos ¿fueron eficientes, eficaces y efectivos?



Planteado el escenario, y a partir de los resultados obtenidos se sugerirá una propuesta de mejora metodológica que intentará superar las falencias que el sistema actual posee.

Objetivos

El presupuesto entendido como una herramienta de planificación permite ordenar la asignación y utilización de recursos de una manera más clara y eficiente. En este caso, esta organización permitirá atender un doble propósito que es reducir los costos del proceso logístico y garantizar que las Fuerzas obtengan los bienes y servicios que requieren, en tiempo y forma.

En este sentido, los objetivos que se plantean desarrollar en este trabajo final de investigación son:

- Sentar las bases teóricas referentes a la Logística Conjunta de las FF.AA.
- Describir en forma cuantitativa y cualitativa el programa 23 del presupuesto del MINDEF (Jurisdicción 45-20).
- Evaluar el impacto de la ejecución presupuestaria del período de análisis, tomando como referencia indicadores de gestión y eficiencia del Presupuesto Público.



CAPITULO 2: MARCO TEORICO.

Antecedentes Normativos

De las experiencias en el ámbito internacional derivadas de la Primera y Segunda Guerra Mundial se evidenció que el desarrollo de las operaciones bélicas se había visto entorpecido por errores en el diseño y organización del sistema militar, y se empezó a comprender a la acción bélica como a un fenómeno especialmente integrado que no puede sino admitir la planificación y operación conjunta de todos los medios de defensa.

La República Argentina absorbió estas lecciones formales sancionando así su primera ley orgánica de defensa en 1948, la Ley 13.234, estableciendo en ella la primera instancia militar de coordinación, El Estado Mayor Coordinador, que posteriormente terminaría convirtiéndose en el EMCO.

Sin embargo, de la experiencia argentina en el conflicto bélico por las Islas Malvinas se demostró que además de la falta de interoperabilidad, cada Fuerza Armada funcionaba planificándose, organizándose, equipándose y adiestrándose para librar su propia guerra por separado¹.

El actual sistema logístico de la defensa encuentra sus bases normativas primeramente en la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional sancionada y promulgada en 1988 que en relación a su antecesora la Ley 16.970 del año 1966, modificó esencialmente el concepto de defensa nacional limitándola al ámbito conceptual de responder a las agresiones militares externas, incluyendo la preparación para ello en épocas de paz, fortaleciendo sustantivamente la autoridad del Presidente de la Nación en materia de defensa, asignándole el nivel de conducción de la guerra en los niveles estratégico y militar respectivamente. Esta norma también efectúa una diferenciación entre las categorías de Defensa Nacional y Seguridad Nacional.

Otro aspecto fundamental de la Ley de Defensa Nacional es el del fortalecimiento y jerarquización del EMCO que en materia del accionar conjunto le corresponde la formación de la doctrina militar conjunta, el control del planeamiento estratégico operacional y de la eficacia del accionar militar conjunto.

Asimismo, se establece una distinción en las FF. AA, entre las funciones administrativas y las funciones operativas, es decir las fuerzas armadas se constituyen en los órganos encargados, por un lado, de la administración de los elementos que la integran, y por otro de la preparación para la guerra de esos mismos elementos, así como de su apoyo logístico.

Con posterioridad, se reglamentó la Ley de Defensa Nacional, a través del Decreto Reglamentario 727 del año 2006, el cual precisó aún más el concepto de Defensa Nacional

¹ El informe RATTENBACH constituye el documento final elaborado por una comisión integrada por seis oficiales de grado de general, a razón de dos por fuerza, y presidida por el respetado General Benjamín Rattenbach, en el cual se efectuó un análisis del conflicto bélico de Malvinas y se evaluaron las responsabilidades políticas, militares y estratégicas de las FF. AA. intervinientes en el mismo.



refiriéndose a la defensa de la soberanía y de la independencia e integridad territorial del país ante agresiones por fuerzas militares extranjeras.

Esta reglamentación también precisó las facultades del MINDEF, incluyendo entre ellas la elaboración de los principios, las normas y pautas fundamentales a las que debe ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas al EMCO, la aprobación anual del planeamiento estratégico militar, la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las FF. AA y disponer la creación de unidades operacionales.

Otra referencia normativa que hay que incorporar es la Ley 24.948 de Reestructuración de las FF.AA sancionada en 1998 la cual estableció como objetivos: a) la promoción de cuadros militares con motivación vocacional, de alta capacitación teórica y práctica; b) la disminución del número de unidades operativas y simultáneamente el aumento de un eficiente y eficaz sostén logístico de las mismas, poniendo a esas unidades en aptitud de desarrollar operaciones prolongadas que permitan acciones en distintas especialidades y ámbitos geográficos; c) la consolidación de comandos y estados mayores capacitados; d) el desarrollo de previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de conflicto, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de las fuerzas armadas; y e) la determinación de las afectaciones presupuestarias que permitan satisfacer los objetivos descriptos.

El Decreto 1729 del año 2007 aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional con la finalidad de avanzar en proceso de modernización del Instrumento Militar, así como también en la eficiente, racional administración y empleo de todos los recursos humanos y materiales disponibles. Con este Decreto se logro emprender el primer ciclo del planeamiento de la Defensa Nacional permitiendo el dictado de la primer Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) por medio del Decreto 1714/09.

Al nivel de análisis de las normativas atinentes al objeto de estudio de este trabajo, cabe mencionar Resolución Ministerial N° 1.350 del año 2008 que aprueba el Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, encomendado por Resolución Ministerial N° 299/08 a una Comisión de Asesoramiento Técnico por el MINDEF, y conformada por especialistas civiles y militares representantes del EMCO y las FF.AA.

En este Informe, sobre la base de un diagnóstico integral de la organización y funcionamiento que imperaba en ese entonces en el sistema y sobre relevamiento de experiencias internacionales de modernización reciente en la materia, se prescribió un plan de acción para su para optimar e integrar a las FF. AA un nuevo sistema logístico con un debido programa para su implementación y ejecución en tiempo y forma.

En línea con dichas prescripciones, el Decreto N° 1.451 del año 2008 creó, bajo la órbita del MINDEF, la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa, cuya misión era efectuar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la jurisdicción y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas que se aprueben en consonancia con las orientaciones del planeamiento estratégico militar.

Esto implicó una reforma orgánica en el que MINDEF asumió funciones de ejecución logística, que hasta ese entonces eran asignadas al EMCO a través de su Dirección General de Logística Conjunta, la cual termina disolviéndose a través de la Resolución Ministerial N° 13 del año 2009, y creándose en su lugar una Jefatura IV -



Logística con competencia y responsabilidad en tareas de planeamiento logístico dentro de la órbita de la Subjefatura del EMCO.

Por último, a través de la Decisión Administrativa N° 286 del año 2020 se le da a la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa la jerarquía de Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa (SSPOySLD).

Bases conceptuales del Sistema de Administración Financiera del sector Público

En su publicación “Estudio de la Administración Financiera Pública de Alfredo LEPERA” se define al Sistema de Administración Financiera del Sector Público como “un macrosistema que, mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Sector Público para la satisfacción de las necesidades colectivas”.

Asimismo, establece una clasificación de los componentes de este macrosistema tipificándolos en “Sistemas Componentes Básicos (Presupuesto, Inversiones, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Control Interno y Control Externo) y Sistemas Componentes Periféricos (Administración de Bienes, Contrataciones, Administración Tributaria, Administración de Personal)”.

Este trabajo se centrará en el subsistema de Presupuesto sin perder vista la interrelación existente con los demás subsistemas.

Otra cuestión que considero de interés incorporar es el principio de Centralización Normativa y de Descentralización Operativa que caracteriza al Sistema de Administración Financiera del Sector Público y de los Organismos de Control principalmente en Latinoamérica.

Relacionado a este punto verteré conceptos recogidos de las diferentes publicaciones de interés académico realizadas por Marcos MAKON, entre los cuales destaca que “la centralización normativa implica en términos concretos:

- *La definición en lo más altos niveles de gobierno, de políticas presupuestarias globales para el sector público, que enmarquen y otorguen direccionalidad y coherencia a la acción de los organismos públicos en función de los objetivos y políticas del desarrollo económico social.*
- *Existencia de sistemas de información de la gestión financiera pública que posibiliten, al integrar y centralizar las informaciones que produzcan los organismos públicos, la evaluación de los cumplimientos de las políticas presupuestarias públicas y la adopción de las decisiones correspondientes en el momento oportuno.*
- *Elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes, para la realización del ciclo presupuestario en los organismos públicos.*

Esta Centralización normativa deberá estar acompañada de una necesaria descentralización en la capacidad de gestión presupuestaria de los organismos públicos.



La descentralización operativa es entendida como la capacidad de las instituciones para programar y administrar sus presupuestos, entendiéndose como un requisito esencial para el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones públicas”

Es de entender que la lógica de la Centralización Normativa se encuentra presentes en la propia Ley de Administración Financiera del Sector Público y de los Organismos de Control, y que la Descentralización Operativa estaría a cargo de las unidades propias de cada organismo que además de seguir los lineamientos propios de esta Ley pueden programar, gestionar y administrar los subsistemas como ser Unidades de Auditoría Internas, Servicios de Administrativos Financieros, Oficinas de contrataciones, etc.

Etapas del Gasto

Una condición para la correcta y eficiente ejecución de una política pública es el conocimiento de los distintos momentos que atraviesa el gasto en la Administración Pública, estos son:

Compromiso: Es el acto que da origen a una obligación de pagar una determinada suma de dinero, en virtud del cual los créditos presupuestarios se destinan definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios.

Devengado: Implica el surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios públicos oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación. Esta etapa es la única adecuada para medir el avance financiero en la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, es el momento del gasto que posibilita la vinculación de los avances físicos, tanto en términos de producción como de adquisición de recursos reales.

Pagado: Corresponde al momento de la evaluación y el seguimiento que sirve para:

- Identificar los problemas de la gestión y buscar las herramientas que permitan resolverlos o mitigarlos;
- Convertir en un producto necesario de la programación del siguiente ciclo presupuestario;
- Rever las prioridades presupuestarias;
- Evaluar la implementación de cada uno de los servicios públicos.
- Evaluar el desempeño de la gestión global del gobierno.

Clasificadores del Gasto

A los efectos de este trabajo se utilizará las siguientes clasificaciones del gasto:

a) **Por Objeto del Gasto:** Es conocida por la clasificación por incisos, y solo muestra lo que compra el Estado, estos son:

- Inciso 1: Gastos en Personal



- Inciso 2: Bienes de Consumo.
- Inciso 3: Servicios no personales.
- Inciso 4: Bienes de uso.
- Inciso 5: Transferencias.

Desde el punto de vista de un análisis presupuestario, si bien este clasificador no dice nada acerca de qué se hace y cómo se impacta con la acción gubernamental en las necesidades insatisfechas o problemas públicos, nos permitiría apreciar la coherencia entre la prestación de determinado servicio público y lo que el Estado compra para garantizar su producción.

b) Finalidad y Función: La clasificación funcional permite discriminar el accionar del gobierno de acuerdo con el destino que tiene cada uno de los servicios públicos. Con los gastos así identificados, es posible determinar las asignaciones de recursos a cada uno de los objetivos generales e instrumentos que se emplean para alcanzarlos

En esta clasificación se puede:

- Identificar el gasto destinado a cada una de las políticas públicas;
 - Realizar la agregación del accionar del Estado según el destino del gasto público;
 - Obtener la consolidación de los servicios públicos de acuerdo con la función que cumplen;
 - Construir un instrumento útil para la toma de decisiones;
 - Analizar el destino de los gastos en funciones determinadas;
 - Agregar el presupuesto por programas.
- c) Categoría Programática: Esta clasificación implica la asignación de recursos a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, proyecto, actividad y obra). Por ejemplo, el gasto en la «actividad central» suele involucrar los gastos de tipo administrativo de una jurisdicción. Si estos fueran mayores a los programas de «alastamiento operacional», en el caso de la jurisdicción Ministerio de Defensa, estarían diciendo que se prioriza el gasto administrativo por sobre el operacional.
- d) Clasificación Institucional: Este clasificador ordena las transacciones públicas de acuerdo con la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante su ejecución. Asimismo, permite distinguir los diferentes niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, con respecto a la obtención de ingresos y a la realización de gastos

Pilares del Planeamiento Logístico de la Defensa

A esta altura del trabajo, es preciso establecer definiciones relacionadas al Sistema Logístico de la Defensa, a efectos del desarrollo y diseño de los conceptos en materia de logística militar y que servirán de base para el desarrollo y entendimiento de los puntos que



se tratarán con posterioridad. Estas definiciones son recogidas del Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa.

Se entiende por Sistema Logístico de la Defensa como aquel establecido para crear los vínculos de conducción, coordinación e instancia integradora logística, desde el MINDEF y el EMCO, hasta alcanzar a la totalidad de los organismos logísticos del Ejército, La Armada y la Fuerza Aérea, a través de sus respectivos Estados Mayores Generales.

Una clasificación de este sistema es aquella que distingue a la Logística Genética y a la Logística de Sostenimiento.

Logística Genética

Llamada también Logística de Material, esta destinada a desarrollar y ejecutar los programas y proyectos para el equipamiento mayor de las FF. AA (sistemas de armas e infraestructuras de apoyo).

La generación y el sostenimiento del material de guerra se efectúa mediante las siguientes acciones:

- Recuperar: Acción de sostenimiento de capacidades, cuando un material degradado, es técnicamente factible y económicamente aceptable efectuar reparaciones, con disponibilidad de repuestos, para recuperar total o parcialmente las especificaciones técnicas originales del fabricante.
- Modernizar: Acción de desarrollo y sostenimiento de capacidades, cuando un material degradado, es técnicamente factible y económicamente aceptable reemplazar componentes por otros de nueva tecnología, para recuperar o mejorar las especificaciones técnicas originales del fabricante.
- Incorporar: Acción de desarrollo y sostenimiento de capacidades, cuando se debe disponer de una nueva capacidad, ampliar una capacidad preexistente o reemplazar un material obsoleto, mediante la incorporación de nuevo material.

Cada una de las tres acciones, para la generación y sostenimiento de capacidades, se puede resolver mediante las funciones de Adquisición, Producción Industrial o Investigación y Desarrollo.

- Adquisición: Es la función, por la cual se obtiene por compra, un sistema de armas o equipamiento militar (infraestructura) para sustentar una capacidad priorizada por el EMCO.
- Producción Industrial: Se entiende como la función de obtención por fabricación de sistemas de armas² o equipamiento militar para las FF. AA, en las líneas de producción de fábricas militares, astilleros navales, fábricas aeronáuticas y otras de tecnología aplicada.
- Investigación y Desarrollo: Se entiende por Investigación y desarrollo en las FF. AA, a la función de incorporación de mejoras en la capacidad operativa o bienes conducentes

² Entiéndase por Sistemas de Armas, según el diccionario para la Acción Militar Conjunta (RC-00-2 Edición 1998), al conjunto de medios, elementos asociados, técnicas y procedimientos cuya integración conforma un instrumento de combate eficaz para el logro de un efecto determinado.



a la fabricación de un sistema de armas o equipo a través de actividades de investigación, desarrollo o una combinación de ambas.

Logística de Sostenimiento

Se aplica a la Logística de Material destinada a prever y proveer en general, los abastecimientos, efectos, materiales, insumos, bienes y servicios comunes para el funcionamiento (o sostén) de las FF.AA. Esto lo hace a través de las distintas funciones logísticas (abastecimiento, mantenimiento, construcciones, transportes, etc.).

- **Abastecimiento:** Es la función logística de material que consiste en suministrar los materiales (efectos) necesarios para equipar y sostener a las fuerzas. Comprende las siguientes actividades: determinación de necesidades, obtención, almacenamiento distribución, evacuación (recolección), ulterior aprovechamiento y disposición final de los efectos.
- **Mantenimiento:** Es la función logística de material relacionada con las actividades que se realizan para prevenir el deterioro o desgaste prematuro del material, restaurar o mejorar sus condiciones de servicio, recuperar el propio o del enemigo y proponer su disposición o destino final.
- **Construcciones:** Es la función logística de material relacionada con el planeamiento y ejecución de las construcciones de las instalaciones permanentes y temporarias requeridas por las fuerzas.
- **Transporte:** Es la función logística de material que comprende el planeamiento, dirección, ejecución y control de los traslados de personal y efectos por cualquier modo no orgánico del usuario, ya sea empleando medios militares o civiles.
- **Varios:** En esta denominación se identifican a las actividades logísticas de material no contemplada en la enumeración anterior como pueden ser: Bienes raíces, lucha contra el fuego, veterinarias, control de daño zonales y seguridad en la zona de comunicaciones.

¿Qué es el ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional?

Se trata de un proceso sistemático que surgió y se implementó con el dictado del Decreto 1.714/2009, en el cual, a raíz de definir un marco de posicionamiento y actitud estratégica de carácter defensivo, se persigue, a través de este, dotar al país de un instrumento militar moderno que le permita al Estado Nacional hacer frente a un escenario internacional cada vez más incierto y complejo.

Este sistema se organiza en bases a Directivas que implican diferentes niveles de conducción, determinación, formulación y evaluación de planes estratégicos militares.

El primer ciclo de planeamiento se inició con la sanción del referido decreto y con el dictado de la primera Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN). En la misma se definió la misión principal y las misiones complementarias del instrumento militar de la defensa nacional, así como también las acciones que deben llevarse a cabo para dar



cumplimiento las mismas de acuerdo a lo ordenado en los incisos 12 y 14 del artículo 99 de la Constitución Nacional³.

A partir de los lineamientos políticos de Nivel Estratégico Nacional establecidos en el DPDN, el EMCO elaboró el planeamiento de fuerzas. Para ello, el EMCO formuló en una primera instancia la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), que luego de la correspondiente aprobación ministerial, se constituyó en un documento articulador entre la DPDN y el propio planeamiento estratégico militar

Posteriormente, el Ciclo de Planeamiento se materializó en una secuencia de tres documentos:

- 1) La Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL).
- 2) La Directiva Estratégica Militar (DEMIL).
- 3) Los planes militares de corto, mediano y largo plazo.

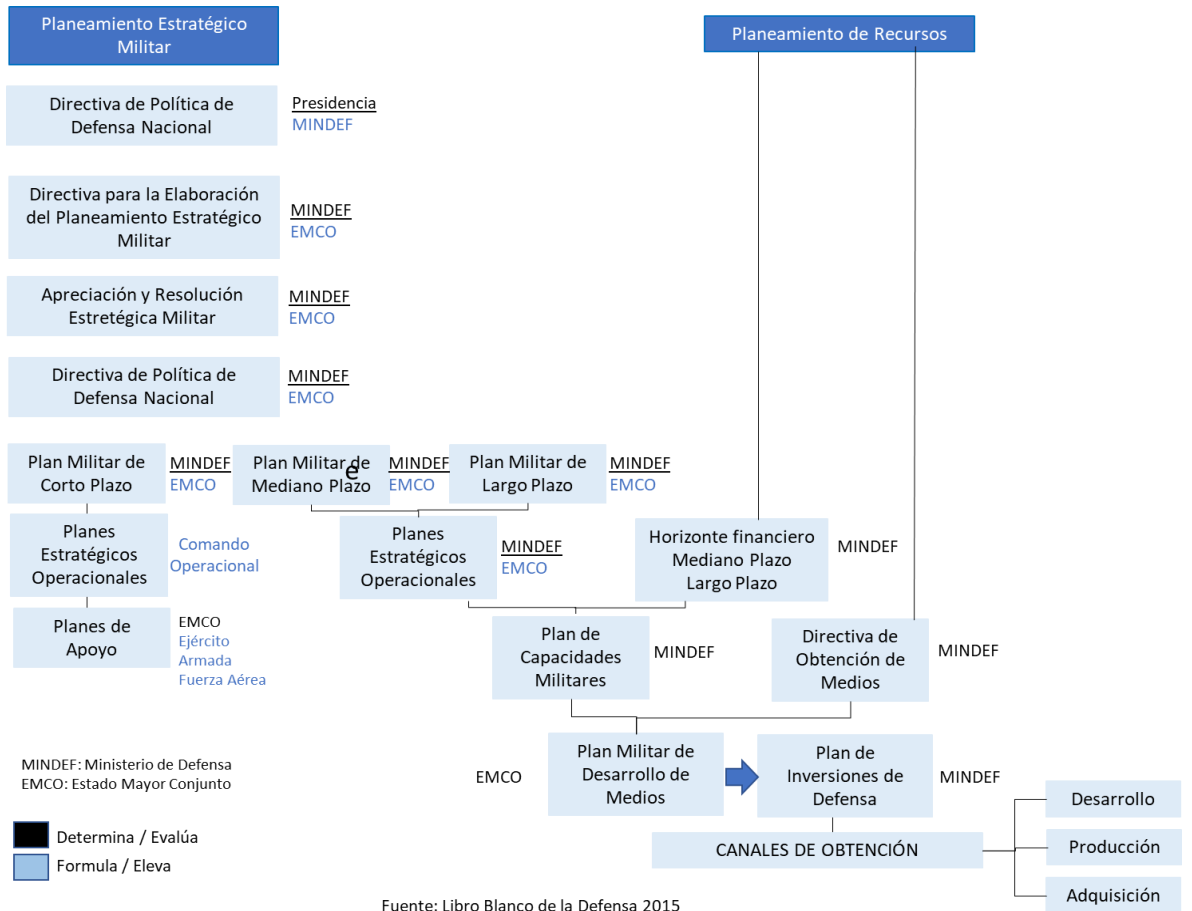
En base al Plan de Mediano Plazo, el EMCO elaboró el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL), el cual consolidó el modelo “deseable” de fuerzas que aspira a satisfacer íntegramente la misión impuesta al instrumento militar de la Nación.

En una siguiente etapa y tomando como insumo el PROCAMIL, el MINDEF confeccionó el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Este documento plasmó el modelo de fuerzas “posibles” y “necesario” en lo que refiere a los componentes del instrumento militar: material, infraestructura, recursos humanos, información, logística, adiestramiento, doctrina y organización (MIRILADO).

Asu vez, el PLANCAMIL es el insumo rector del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), el que integra tanto los proyectos de inversión pública del sector como los específicamente militares.

En este sentido, el primer Ciclo de Planeamiento concluyó en el año 2011 con la aprobación del PLANCAMIL, y de la experiencia recogida del mismo se obtuvo como resultado la planificación racional de los objetivos, de los medios humanos, materiales y de los recursos financieros para el diseño de las FF. AA y la materialización de las prioridades Estratégicas del Sistema de Defensa Nacional en la Ley de Presupuesto.

³El Artículo 99° establece que el presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 12. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación. 13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla.





CAPITULO 3: DIAGNÓSTICO

El tipo de investigación que se aplicó es el descriptivo, ya que permitió mediante la observación determinar las características de las variables estudiadas y aplicadas. Asimismo, se aplicó del método científico para realizar un análisis comparativo, cuantitativo y porcentual entre los grupos de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales del Estado.

En relación con las fuentes para el período en consideración (2017-2020) se recurrió a la información de las cifras publicadas en la página web de presupuesto abierto <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/> y a las publicaciones Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y a información reservada proporcionada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Defensa.

A efectos de establecer un mejor ordenamiento se dividirá el análisis del diagnóstico en tres (3) etapas.

En la primera etapa se hará un análisis cualitativo sobre la estructura orgánica y presupuestaria sobre la cual se apoya el actual Sistema Logístico de la Defensa. Se describirá brevemente la estructura orgánica y las áreas intervinientes en el proceso logístico.

Seguidamente, en una segunda etapa se reflejarán algunos indicadores estadísticos globales y comparativos con otros países de la región suramericana, como ser el índice de Desarrollo Humano, la tasa de crecimiento del PBI per cápita, los gastos de defensa como porcentaje del PBI, etc. También se analizará, en esta etapa, la evolución del gasto por destino o jurisdicción, así como por función y objeto (equipamiento y sueldos).

En la última etapa, se describirán los subsistemas y programas en los cuales se apoya el sistema logístico de la defensa, evaluándose, a través de datos recogidos de las diversas áreas intervinientes, su gestión durante el período bajo análisis.

ETAPA 1: Estructura Orgánica y Presupuestaria

Ubicación dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa

Dentro de sus misiones y funciones, en particular, le corresponde al MINDEF entender en la coordinación de las actividades logísticas de las FF. AA sobre todo en lo relativo al abastecimiento, normalización, catalogación y clasificación de efectos y las emergentes del planeamiento militar conjunto.

En este sentido, le corresponde a la SSPOySLD y a sus áreas intervinientes, atender la gestión de esta competencia específica, estando organizada sobre la base de una Dirección Nacional, dos Direcciones Generales, seis Direcciones Simples y dos Coordinaciones, las cuales procederé a enunciar a continuación:

- Dirección Nacional de Planeamiento Operativo para la Defensa.
- Dirección de Logística Antártica.



- Dirección de Planeamiento de Compras.
- Coordinación de Compras en el Exterior.
- Dirección General de Inversiones para la Defensa.
- Dirección General de Administración para la Logística.
- Dirección de Administración Financiera.
- Dirección de Inmuebles, Reservas e Infraestructura.
- Dirección de Gestión de Adquisiciones.
- Coordinación de Evaluación de Ofertas.
- Dirección de Supervisión Logística Operativa.

En este sentido, la Dirección General de Administración para la Logística se ocupa de los aspectos económicos, financieros, contables, patrimoniales, y de control de gestión del Servicio Administrativo Financiero de la Subsecretaría (SAF 376) y a su vez asiste en el diseño de la política presupuestaria de la Subsecretaría, las cuales se encuentran plasmadas en el programa 23, y en la evaluación de su cumplimiento.

Estructura presupuestaria del Ministerio de Defensa. Descripción del Programa 23

El presupuesto de la Jurisdicción 45 MINDEF comprende un amplio repertorio de programas y categorías los cuales expresan las políticas presupuestarias y los cursos de acción delegados a ese organismo.

En la actualidad el Ministerio de Defensa tiene como responsabilidad la gestión y administración de 7 SAF, los cuales en su mayoría ha sido delegada a las FF. AA y organismos descentralizados dentro de sus competencias específicas, cuyo control administrativo y financiero es monitoreada permanentemente por la Dirección General de Presupuesto de ese Ministerio.

A modo enunciativo y de manera esquemática se describirá los SAF bajo la orbita del MINDEF y los programas que sustentan, aclarándose que no es el objetivo de mi trabajo de investigación profundizar en cada uno de ellos, sino mas bien mencionarlos y tenerlos en cuenta a la hora de describir el programa 23 objeto de este estudio.



SAF	IDENTIFICACIÓN	PROGRAMA	Categoría	DESCRIPCIÓN
370	-	16	-	Conducción y Planificación para la Defensa
		18	-	Mantenimiento y Producción para la Defensa
		21	-	Formación y Capacitación
		22	-	Servicios de Hidrografía Naval
		91	-	Erogaciones figurativas al Instituto Geográfico Nacional
		92	-	Erogaciones figurativas a la Dirección General de Fabricaciones Militares
		94	-	Erogaciones figurativas al Servicio Meteorológico Nacional
372	-	98	-	Transferencia varias
		17	-	Desarrollo Tecnológico para la Defensa
374	Ejército Argentino	-	1	Actividades Centrales
		16	-	Alistamiento Operacional del Ejército
		17	-	Formación y Capacitación
		18	-	Asistencia Sanitaria
		19	-	Remonta y Veterinaria
		20	-	Sastrenia Militar
		98	-	Otras Categorías Presupuestarias
376	Servicio Logístico de la Defensa	23	-	Logística de la Defensa
379	Armada Argentina	-	1	Actividades Centrales
		16	-	Alistamiento Operacional de la Armada
		17	-	Sanidad Naval
		18	-	Formación y Capacitación
		19	-	Hidrografía Naval
		20	-	Transportes Navales
		24	-	Sostenimiento Operacional
98	-	Otras Categorías Presupuestarias		
381	Fuerza Aérea Argentina (FAA)	-	1	Actividades Centrales
		16	-	Alistamiento Operacional de la FAA
		17	-	Transporte Aéreo de Fomento
		18	-	Control de Tránsito Aéreo
		19	-	Asistencia Sanitaria de la FAA
		20	-	Capacitación y Formación de la FAA
		23	-	Servicio Meteorológico Nacional
24	-	Sostenimiento Operacional		
371	Estado Mayor Conjunto	-	1	Actividades Centrales
		16	-	Planeamiento Militar Conjunto
		17	-	Fuerzas de Paz
		18	-	Sanidad Militar Conjunta
		19	-	Formación y Capacitación
		20	-	Sosten Logístico Antártico
21	-	Planeamiento y Conducción de Operaciones y de Adiestramiento Militar Conjunto		

Fuente: Elaboración propia con datos registrados del Presupuesto General de la Administración Pública.

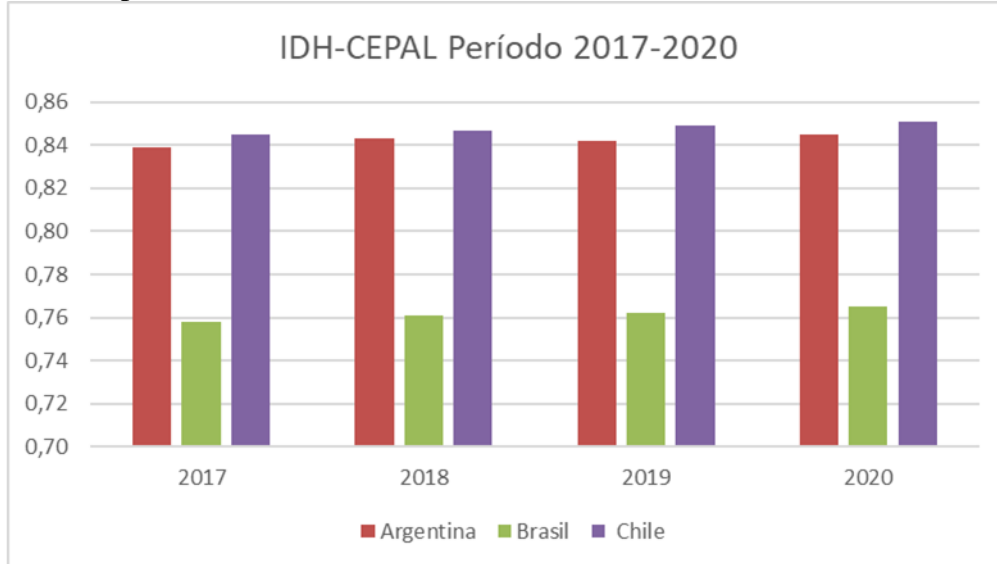
ETAPA 2: Análisis del presupuesto de defensa en base a variables macroeconómicas Período 2017-2020

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador del nivel de calidad de vida y desarrollo un país el cual incluye en su composición la esperanza de vida, el nivel de educación y el ingreso nacional per cápita de la población. Este indicador, permite clasificar a los países según los niveles de Desarrollo.

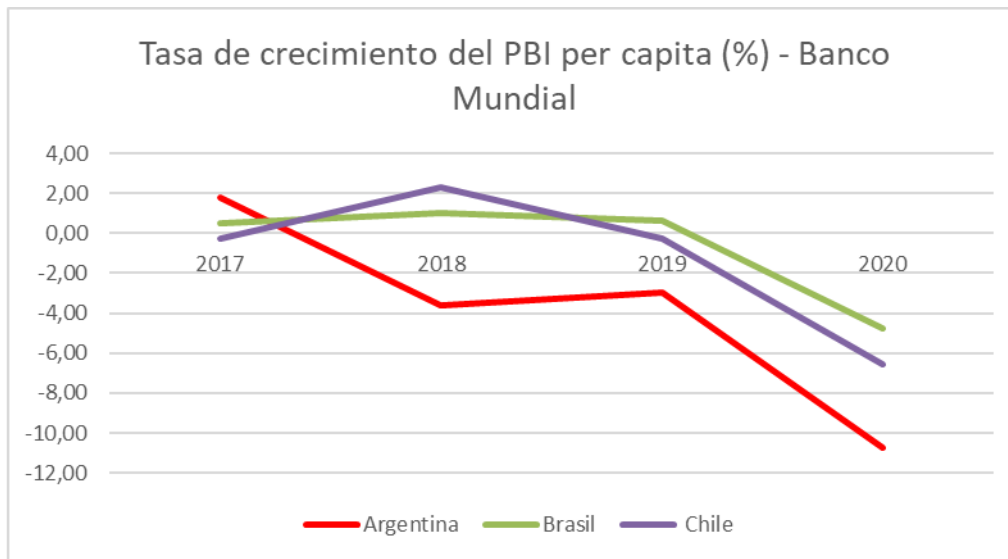
En este sentido, la Argentina se posicionó durante el periodo de análisis con un índice alto según datos elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) posicionándose así por encima de Brasil y casi a la par de Chile.



Sin embargo, se observa en la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita muestra una tendencia decreciente en valores negativos con un leve repunte en el año 2019 para finalmente decaer en el 2020 en forma acelerada.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI)

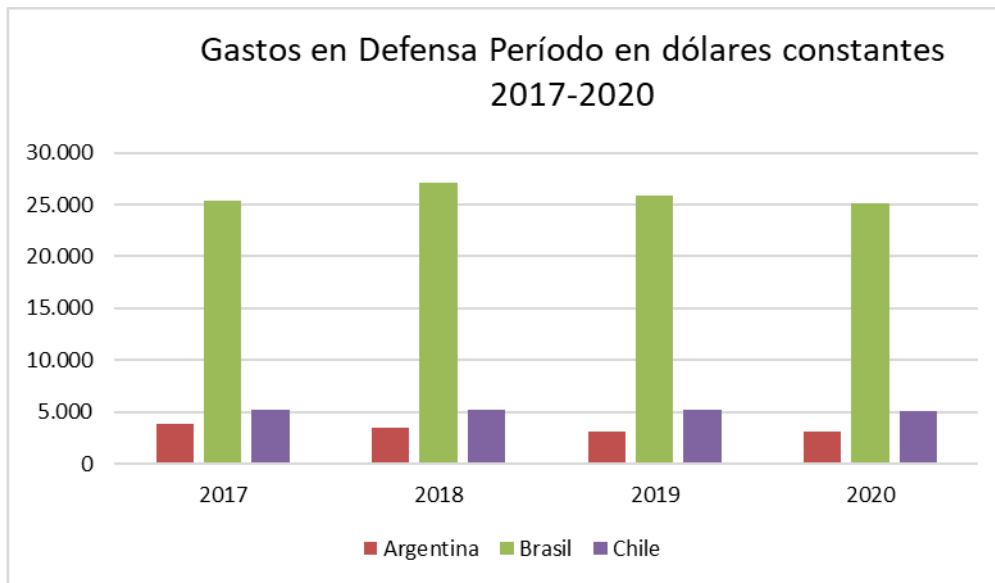


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI)

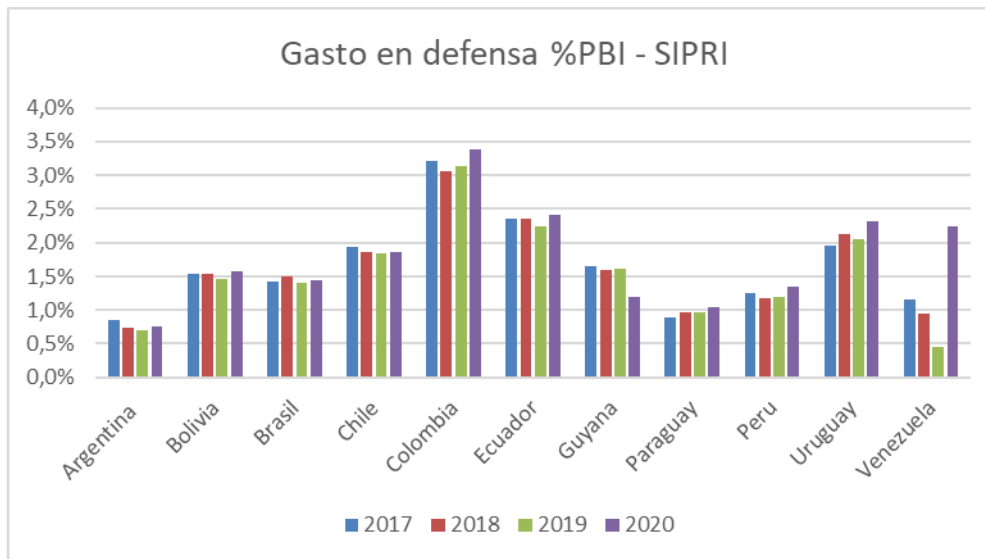
Si analizamos el gasto en defensa, en el período bajo análisis, se observa que el mismo no ha sido significativo. Argentina arrojó un promedio general de 3.400 u\$s/millones en el período analizado, en relación a sus pares Brasil y Chile que arroja un promedio de 25.870 u\$s/millones y 5.150 u\$s/millones respectivamente.

Si se compara el gasto en defensa como porcentaje del PBI, con el resto de los países de Latinoamérica se registra, en la República Argentina, como el más bajo, ubicándose por debajo del 0.9% del PBI.

Esta tendencia, indica que la Defensa Nacional no ha formado parte de las prioridades presupuestarias de la agenda política durante los últimos años, convirtiéndose quizás en una cuestión irrelevante dentro de las prioridades para los habitantes de la población.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI)

En relación con el presupuesto ejecutado, durante el período bajo análisis se puede observar que se incrementa en forma ascendente durante cada año. Hay que tener en cuenta que este incremento posee un componente inflacionario y de encarecimiento de los bienes y servicios de la economía, en particular en la industria de la defensa.



Año	Presupuesto Ejecutado*
2017	101.563,00
2018	122.617,00
2019	161.794,00
2020	208.248,00

*cifras expresadas en millones de pesos

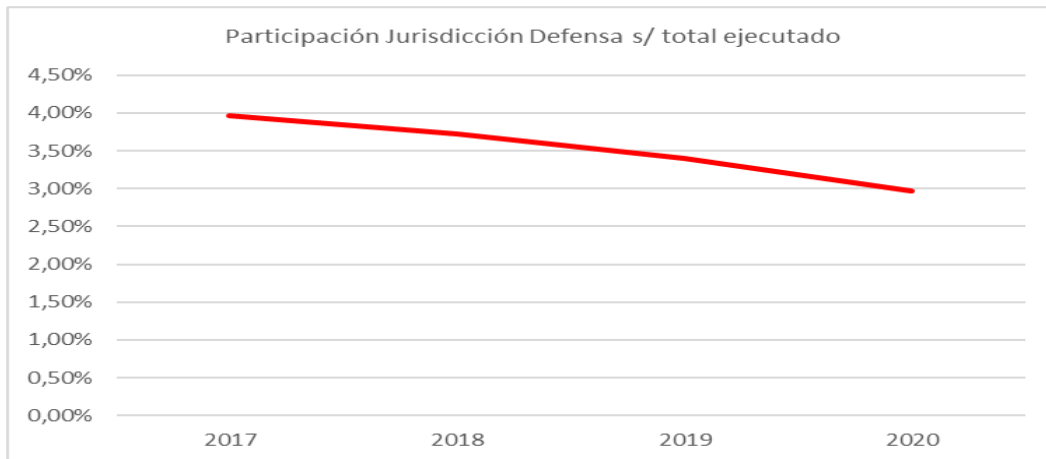


Fuente: Elaboración propia con obtenidos de la pagina <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

En este sentido, en lo que respecta a la participación sobre el total del presupuesto ejecutado, se observa una tendencia negativa. Entre los extremos del cuatrienio bajo estudio, se observa que disminuyó la participación sobre el total ejecutado en 0.99 puntos porcentuales al final del tramo 2020.



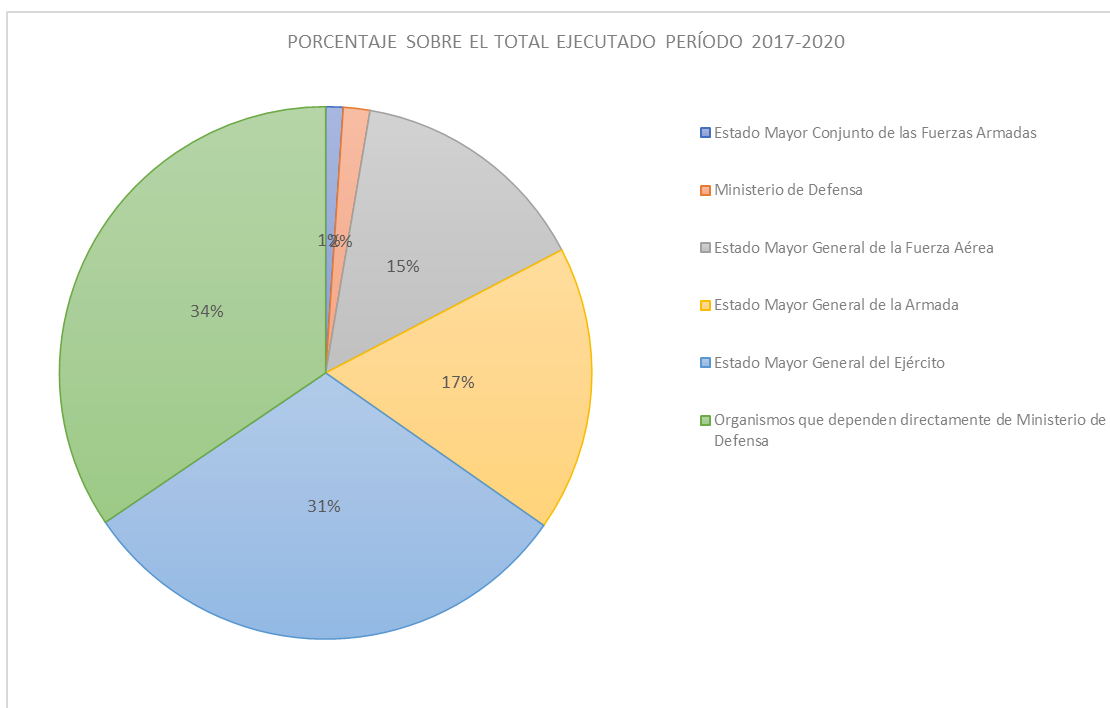
Año	Participación s/ total ejecutado
2017	3,96%
2018	3,72%
2019	3,40%
2020	2,97%



Fuente: Elaboración propia con obtenidos de la pagina <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

Por otro lado, relacionado a la distribución de la ejecución del gasto por destino o Subjurisdicción en el MINDEF, se observó, en el siguiente gráfico, que durante el cuatrienio el Estado Mayor General del Ejército (EMGE) obtuvo una mayor proporción, el 30,80% siguiéndole las restantes fuerzas los Estados Mayores Generales de la Armada y de la Fuerza Aérea con el 17.36% y 14.69% respectivamente.

En este mismo gráfico se puede observar, que entre los organismos que dependen directamente del MNDEF se reparten el 34.49% del gasto ejecutado, el mismo comprende entre otros al Servicio Meteorológico Nacional, Instituto Geográfico Nacional, CITEDEF, Fabricaciones Militares, Servicio de Hidrografía Naval, etc.



Fuente: Elaboración propia con obtenidos de la pagina <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

Cuando hablamos de estructura del gasto, nos referimos a la forma en la que se distribuye la inversión en defensa nacional, y como muestra el siguiente gráfico, un análisis de la evolución presupuestaria por objeto del gasto clarifica que hay una mayor incidencia en la ejecución de los gastos que se destinó para el pago de sueldos y remuneración al personal (inciso 1) representando en promedio el 44% del total ejecutado y en transferencias (inciso 5) el cual representó en promedio el 42% durante el período bajo análisis.

También se observó una tendencia negativa en la inversión en bienes de consumo (inciso 2), bienes de uso (inciso 4) y servicios no personales (inciso 3) los cuales representaron en menor medida en promedio el 6%, el 2% y 6% respectivamente en el período bajo análisis.

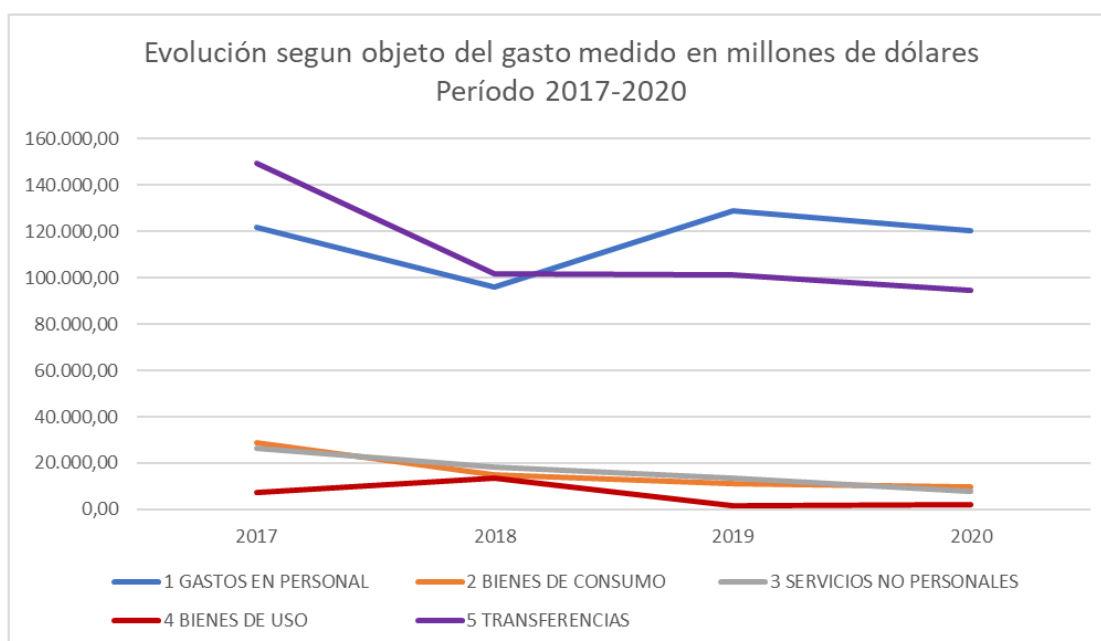
Como conclusión, si bien está establecido, internacionalmente, una relación óptima de que el gasto de defensa de un país, en su composición, deberían representar el 60% para pago de salarios y 40 % para inversiones⁴, la política presupuestaria del país no acompañó en forma significativa, durante este período a la agenda política de la defensa nacional y esto se demuestra en los números que se expusieron.

⁴Según estándares establecidos por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).



INCISO	CONCEPTO	2017	2018	2019	2020
1	GASTOS EN PERSONAL	121.629,96	95.953,98	128.885,53	120.464,86
2	BIENES DE CONSUMO	28.602,74	14.807,68	11.218,19	9.539,18
3	SERVICIOS NO PERSONALES	26.154,07	18.374,65	13.314,60	7.978,15
4	BIENES DE USO	7.254,81	13.470,52	1.786,94	2.260,80
5	TRANSFERENCIAS	149.270,61	101.951,07	101.181,37	94.602,28

Cifras expresadas en millones de dólares. Para el cálculo se tomó el gasto en pesos y se dividió por el promedio anual del tipo de cambio correspondiente al Mercado Unico Libre de Cambios.



Fuente: Elaboración propia con obtenidos de la pagina <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>

ETAPA 3: La Administración de los Recursos de la Defensa Nacional

Dentro del ámbito del Servicio Logístico de la Defensa se crearon, como resultado del primer ciclo de planeamiento de la Defensa, una serie de sistemas y herramientas que han contribuido a la maximización y sostenimiento de las capacidades militares.

Esta serie de herramientas están articuladas con la finalidad de lograr una eficiente administración de los recursos presupuestarios y financieros, a efectos de posibilitar la transformación de las capacidades militares en infraestructura, materiales, y recursos humanos en forma eficaz, eficiente y transparente.



Sistema de Planeamiento de Recursos de la Defensa (SIPRED)

Fue creado en el año 2011 por Resolución Ministerial MD N° 54/2011 y define los principales ejes normativos y procedimentales de la implementación del Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuesto y Ejecución (S-3PE) y su finalidad es la de optimizar el uso de los recursos.

Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID)

El SIGID resume al conjunto de principios, normas y procedimientos que regulan los procesos de planeamiento, ejecución y evaluación de las inversiones del sector.

Su principal producto anual es el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF), que regula el financiamiento del período.

El SIGID es revisado y actualizado periódicamente en forma permanente para poder promover la conformación de estructuras que tengan como función la conducción, gestión y participación en las actividades que se derivan de las respectivas etapas de este. Asimismo, se incorpora normativa relacionada con el SIPRED, el PLANCAMIL y la experiencia en la gestión de inversiones.

Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN)

Este sistema instaurado por la Resolución MD N° 123/2011 vincula operativamente, entre las tres fuerzas armadas, las infraestructuras de mantenimiento de material de cada una de ellas. De esta manera, se procura optimizar el aprovechamiento de la capacidad instalada total tanto en cuanto a recursos humanos y tecnológicos, como a medios e instalaciones.

El SICAMAN promueve la prestación de servicios entre las fuerzas armadas que resulten a priori menos onerosos que los disponibles en el mercado comercial.

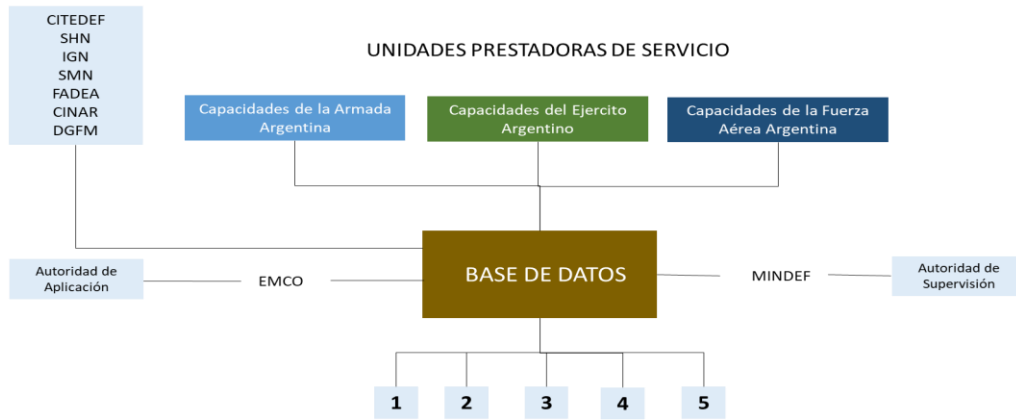
Este sistema fomenta la integración de las capacidades de mantenimiento de las fuerzas armadas, facilita su aprovechamiento conjunto y coadyuva a fortalecer aquellas capacidades que permitan sostener sistemas comunes. Su implementación ha permitido a las tres fuerzas ejecutar tareas de mantenimiento y recuperación de medios en instalaciones de las otras, generándose un creciente proceso de empleo sinérgico de tales capacidades.

Asimismo, como consecuencia de la evolución del sistema y con el objeto de extender sus alcances, se han incorporado al mismo como prestadores de servicios, el Servicio de Hidrografía Naval, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Servicio Meteorológico Nacional, Fabricaciones Militares, el Instituto Geográfico Nacional, la Fabrica Argentina de Aviones (FAdeA) y el Complejo Naval Argentino (CINAR).

El output del sistema lo constituye el número de operaciones de servicios de mantenimiento en un período determinado y considerando el grado de avance en inicial, en proceso (intermedio) o finalizado.



Organización (SICAMAN)



Fuente: Ministerio de Defensa



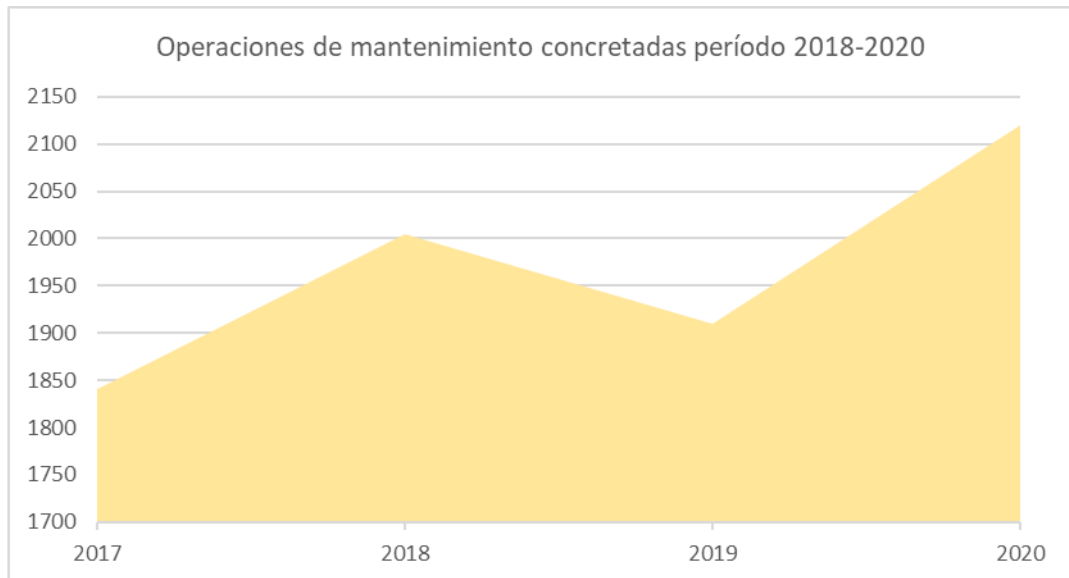
Prestaciones de servicios de mantenimiento entre fuerzas

FUERZA		OPERACIÓN
PRESTADOR	CLIENTE	
Armada	Ejército	Mantenimiento mayor de motores de helicópteros LAMA
	Fuerza Aérea	Inspección de turbo-ejes, cajas de transmisión y palas de helicópteros
Ejército	Fuerza Aérea	Mantenimiento del director de tiro Skyguard
		Recuperación por re-capado de cubiertas de vehículos
	Armada	Inspección, mantenimiento y rectificación de motores de camiones
		Recuperación por re-capado de cubiertas de vehículos
Fuerza Aérea	Ejército	Inspección, mantenimiento y rectificación de motores de camiones
		Reparación de Bancos de prueba
		Reparación de instrumental de navegación de helicópteros UH-IH
		Inspección mayor de avión Twin Otter
	Armada	Mantenimiento mayor de hélices Hartzell
		Inspección y mantenimiento mayor de hélices de aviones Orión P3-B
		Inspección de controles de hélices de Orión

Fuente: Ministerio de Defensa

Operaciones de mantenimiento concretadas bajo organización del SICAMAN

Organismos	2017	2018	2019	2020
Ejercito Argentino	725	831	736	852
Fuerza Aerea	425	460	489	532
Armada Argentina	560	576	580	613
SHN	15	17	10	8
IGN	36	30	25	35
CITEDEF	45	49	44	43
SMN	16	14	14	18
FAdeA	10	12	0	8
Fabricaciones Militares	8	15	12	11
TOTAL	1840	2004	1910	2120



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección General de Administración General para la Logística MINDEF

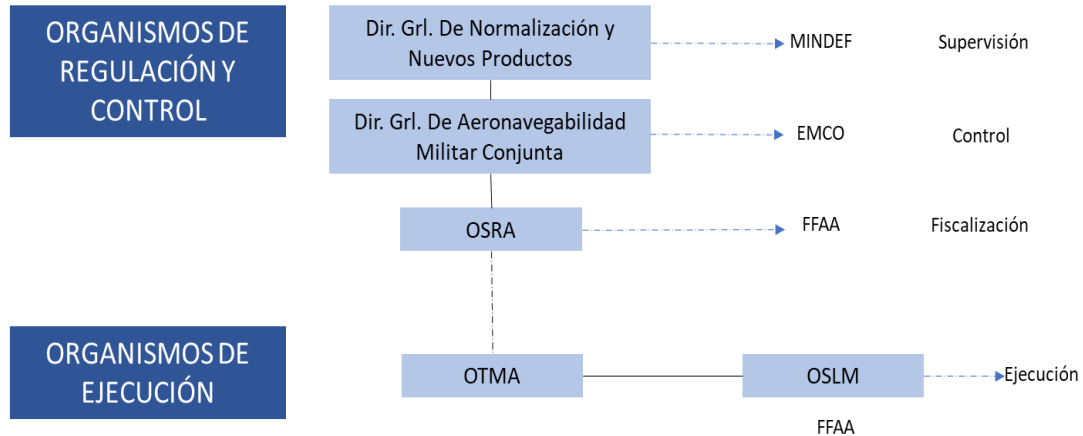
Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa (SADEF)

Este sistema tiene por objeto normalizar los principios y procedimientos que rigen los estándares comunes de certificación y mantenimiento aplicables a aeronaves en las fuerzas armadas, incrementando la seguridad operacional de las mismas.

El Reglamento de Aeronavegabilidad Militar (RAM) constituye el eje normativo del SADEF y es regulado por los organismos de control en el MINDEF, en el EMCO y los Organismos Superiores de Regulación de Aeronavegabilidad (OSRA) en cada fuerza y ejecutado por los Organismos Superiores Logísticos de Mantenimiento (OSLM) y los Organismos Técnicos de Mantenimiento Aeronáutico (OTMA) creados a tales efectos en cada una de las tres fuerzas armadas. El RAM fija los criterios rectores y las pautas generales para asegurar las condiciones de aeronavegabilidad de las aeronaves militares, coadyuvando a asegurar su condición de aeronavegabilidad continuada de forma análoga a lo establecido para la aviación civil.



Organización del Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa



Fuente: Ministerio de Defensa

Sistema de Homologación de Medios para la Defensa

Este sistema tiene por objeto integrar y sistematizar las capacidades de homologación propias de la jurisdicción en pos de lineamientos y estándares comunes estipulados a partir de las prioridades fijadas por el Planeamiento Estratégico Militar.

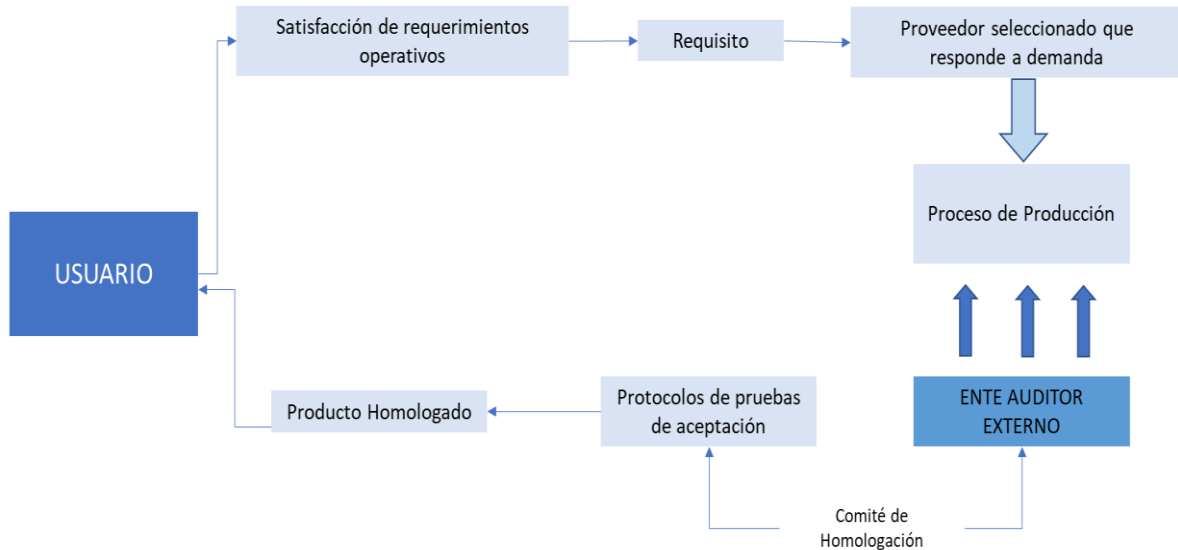
Los medios de homologación obligatoria son establecidos por resolución ministerial. Una vez aprobada, los usuarios estipulan Programas Específicos de Homologación, que deben cumplir una serie de requisitos particulares. Cumplidos los mismos, se confecciona el Programa de Homologación para la Defensa, que deriva en la convocatoria de comisiones técnico-asesoras conformadas por el usuario y una tercera parte independiente o bien por especialistas de la jurisdicción, los cuales validan lo actuado o por actuar. Se analizan los requerimientos técnicos-operativos, los protocolos de prueba de aceptación que se proponen o se han llevado a cabo y luego de las evaluaciones pertinentes y de posibles acciones correctivas o complementarias se procede a emitir el certificado de homologación.

Las comisiones técnico-asesoras, creadas específicamente para aquellos productos, procesos o servicios que se decida homologar, son los ejes operativos del sistema y sustenta sus definiciones en base a dictámenes técnicos consensuados.

Entre los diversos proyectos encarados, se destaca la homologación de radares de nuevo desarrollo y otros modernizados, la recuperación del rompehielos Almirante Irizar y del submarino San Juan y las actualizaciones de diseño de la aeronave Pampa y del Tanque Argentino Mediano.



Procedimiento de homologación



Fuente: Ministerio de Defensa

Sistema de Normalización de Medios para la Defensa.

Este sistema tiene por objetivo normalizar los productos y procesos de uso común en las fuerzas armadas procurando la mayor homogeneidad y el logro de economías de escala. Su función es determinar y mantener actualizadas normas técnicas mediante el trabajo de comisiones de especialistas y en base a criterios de eficiencia, seguridad e interoperabilidad, garantizando así una adecuada cadena logística de repuestos y estándares mínimos de calidad para los medios a adquirir.

El órgano rector del sistema es el Comité Superior de Normalización, integrado por las máximas autoridades logísticas del MINDEF, del EMCO y de las tres fuerzas armadas.

Las “Normas DEF” son de aplicación obligatoria y han sido dictadas y registradas siguiendo procedimientos establecidos a partir del análisis y proposiciones de especialistas civiles y militares del ámbito de la Defensa Nacional.

La normalización abarca la totalidad de las áreas que involucran a la Defensa Nacional. Se destacan dentro de ella la elaboración de Normas DEF para el vestuario, la sanidad, los automotores, los equipos de comunicaciones, los alimentos y el armamento que utilizan las fuerzas armadas.

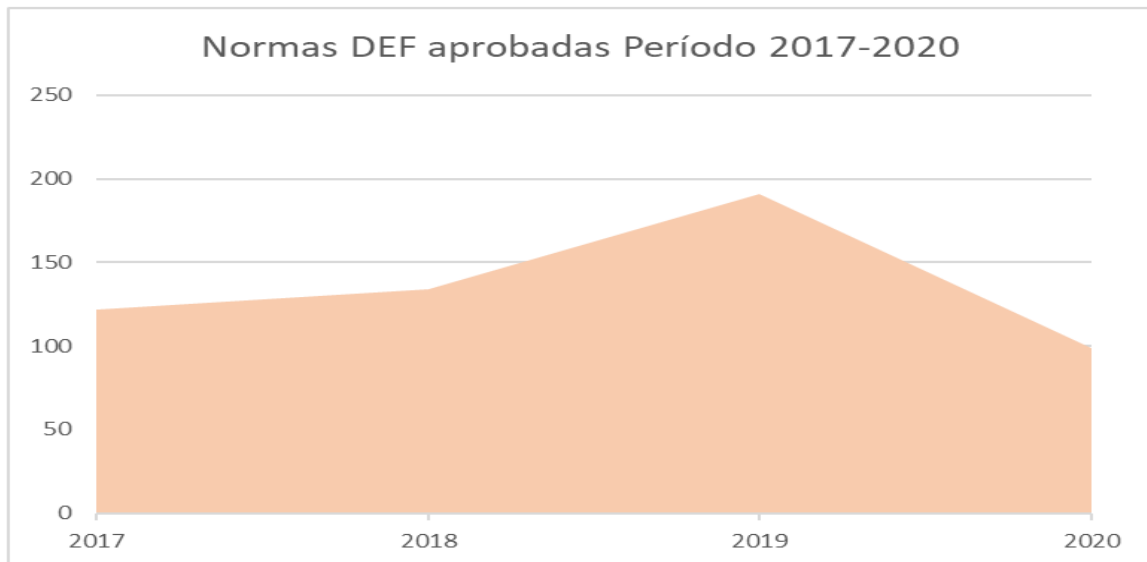


Comisiones que integran el Sistema de Normalización

SISTEMA DE NORMALIZACIÓN				
Comisión de Armas	Comisión de Explosivos	Comisión de Vehículos	Comisión de Vestuario	Comisión de Equipamiento de Campaña
Comisión de Sanidad	Comisión de Racionamiento	Comisión de Equipamiento Hospitalario	Comisión de Comunicaciones	Comisión de Maquinarias y Herramientas

Fuente: Ministerio de Defensa

Q/AÑO	2017	2018	2019	2020
Cantidad de normas DEF aprobadas	122	134	191	99



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección Nacional de Planeamiento Operativo para la Defensa



Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa

Este sistema tiene como objetivo identificar, clasificar y codificar los medios empleados por las fuerzas armadas conforme a las reglas y procedimientos de fuente internacional, proveyendo una identidad única e inequívoca para su reconocimiento y utilización por los organismos o agentes de abastecimiento.

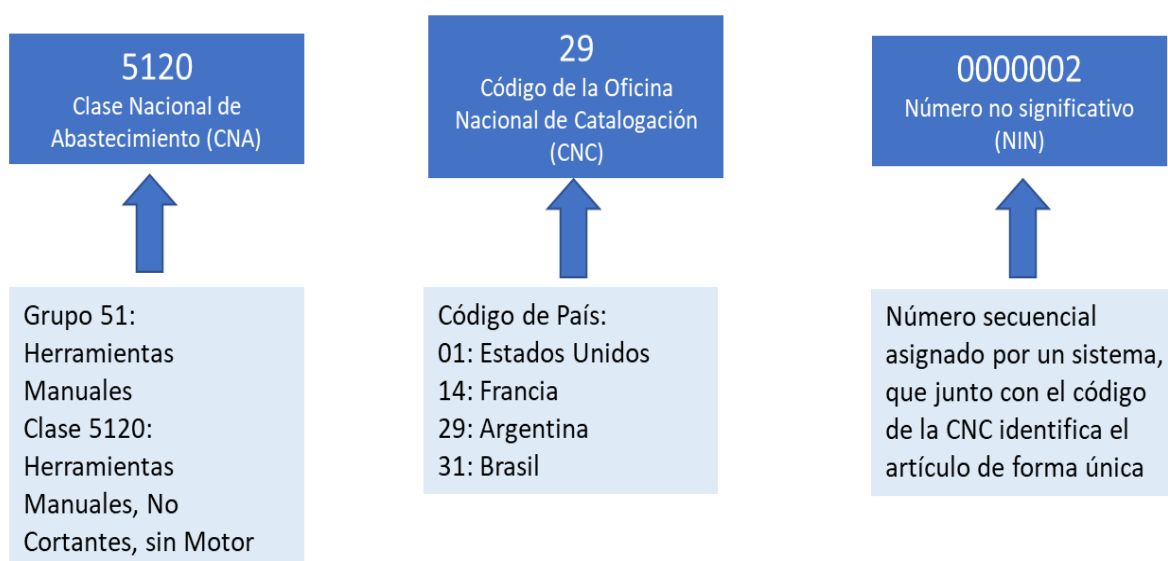
El personal técnicamente calificado (identificadores, catalogadores y administradores) interactúa en una base única de datos nacionales e internacionales a través de un sistema informático específico identificando y catalogando el material.

La catalogación es una herramienta para el control de inventarios y la identificación a nivel internacional de los productos argentinos.

Además, permite que fabricantes locales (tanto de materiales militares como civiles) ingresen al mercado internacional ofreciendo sus productos a las fuerzas armadas de otros países, ya que al formar parte de la base de datos son fácilmente identificados por potenciales compradores.

El output del sistema se constituye como en el número de efectos catalogados en un determinado período.

Ejemplo de conformación del número de un producto catalogado



Fuente: Ministerio de Defensa



Administración de compras de uso común para las FF. AA

Con anterioridad a la creación del Servicio Logístico de la Defensa, cada una de las Fuerzas armadas planificaba sus procesos de compras y adquisiciones de manera independiente sin la intervención de ninguno de los otros cuerpos armados. De esta manera, muchas veces se duplicaban los procesos individuales sin percibir que el esfuerzo conjunto hace más eficiente todo el procedimiento en materia de precios de adquisición, transporte y almacenamiento.

Con la puesta en marcha del Servicio Logístico para la Defensa se generó una unidad dedicada exclusivamente a la coordinación y ejecución de las compras conjuntas de las fuerzas a través de la cual cada una de ellas puede canalizar sus requerimientos de efectos de abastecimiento, aprovechando así los recursos financieros y humanos con criterio de eficiencia y economicidad.

A partir de la Decisión Administrativa N° 310/2018 se definieron como responsabilidades primarias del Servicio Logístico la coordinación del proceso de planeamiento operativo y servicio logístico de la defensa, la gestión de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la Jurisdicción y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas, la aplicación, coordinación y control del SIGID y la integración logística del instrumento militar bajo una perspectiva sistémica.

Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa (PACID) resol MD 841/2009

El PACID es el conjunto de principios, normas y procedimientos que regula los procesos de planificación (identificación y consolidación) y contratación de los insumos (bienes y servicios) de uso común en la Jurisdicción Defensa. La SSPOySLD, a través de las distintas áreas que la conforman, es la autoridad de aplicación técnica ejerciendo la coordinación sobre los organismos competentes de las FFAA y el EMCO y bajo la supervisión del Comité de Logística Conjunta.

El PACID tiene por objeto estructurar un proceso integrado de alistamiento interoperable de medios materiales de la Defensa, contribuyendo a generar economías de escala que redunden en mejores condiciones de negociación y precios colectivos. A su vez, el programa tiene como finalidad asignar responsabilidades institucionales, definir y normalizar requisitos de presentación de los documentos relacionados y establecer un cronograma de actividades para cada una de las etapas en que se divide su implementación.

La presentación del PACID es de carácter anual y viene consolidándose desde el año 2008, comprendiendo a los siguientes organismos:

- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
- Estado Mayor General del Ejército (EMGE)
- Estado Mayor General de la Armada (EMGA)
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (EMGFAA)



La presentación de este programa deberá suscitarse en una serie de etapas sucesivas y complementarias, las cuales pasaré a describir a continuación:

ETAPA 1: Identificación del Universo de Insumos

A los fines de identificar el universo de insumos (bienes y servicios) a incluir en el PACID, la SSPOYSLD requerirá a las FF. AA y al EMCO la información pertinente, estando facultada para solicitar la convocatoria, con o sin perjuicio de sus funciones, del personal militar especializado que considere necesario.

La SSPOYSLD comunicará a las FF. AA y al EMCO, antes del quince (15) de mayo del año -1, el universo de insumos a incluir en el PACID, el cual deberá ser oportunamente elevado por dichas subjurisdicciones en la Plantilla Consolidada de Requerimiento (PCR).

La SSPOYSLD será la encargada de determinar mediante disposiciones reglamentarias los criterios y el formato en base al cual se deberá confeccionar la PCR, la cuales deberán contener como mínimo, y estructuradas por trimestre, la individualización de los efectos a adquirir con correspondiente Norma DEF aplicable, especificación técnica, unidad de medida, cantidad y código de catalogación (SIBYS y NNE).

Las FF. AA y el EMCO, deberán elevar la PCR a la SSPOYSLD junto al anteproyecto de presupuesto ajustado a techos para el año siguiente. Las subjurisdicciones podrán solicitar la inclusión en el PACID de nuevos rubros e insumos, lo cual deberá realizarse como máximo el quince (15) de mayo del año -1, correspondiendo a la Subsecretaría la decisión final respectiva.

Además de lo mencionado, y sin perjuicio de ello, al elevar la PCR las FF. AA y el EMCO acompañarán con ésta su Plan Anual de Contrataciones para el año siguiente.

ETAPA 2: Consolidación

En el plazo de treinta (30) días contados desde la fecha de recepción de la PCR, la SSPOYSLD deberá consolidar el listado integral de insumos a incluir en el PACID del año siguiente y, con la mayor especificación y sistematización posible, ponerlo a consideración del Comité de Logística Conjunta para su aprobación.

Etapa 3: PACID ANUAL

El Comité de Logística Conjunta analizará la propuesta y tendrá quince (15) días para aprobarla en sesión especial, estando facultado para solicitar la información adicional correspondiente, así como para realizar aquellas modificaciones que considere necesarias.

La aprobación del Comité de Logística Conjunta implicará la constitución del Proyecto de PACID Anual, el cual será puesto a consideración de la máxima autoridad de la jurisdicción para su aprobación final por resolución, debiendo perfeccionarse con antelación a cada treinta (30) de septiembre.

La aprobación del MINDEF implicará la constitución definitiva del PACID para el año siguiente, resultando la SSPOYSLD facultada para iniciar los respectivos procedimientos de contratación, adecuándose siempre a las disposiciones jurídicas y financieras aplicables. A su vez, dicha aprobación del respectivo PACID ANUAL también implica la afectación preventiva de los recursos presupuestarios necesarios para su ejecución, debiendo las respectivas subjurisdicciones ajustar su planificación financiera en consecuencia.



Etapa 4: Ejecución

La ejecución del PACID ANUAL tendrá lugar en el año fiscal inmediato posterior a su elaboración y aprobación y abarcará todo el plazo que demande el procedimiento de contratación de los insumos que lo integren. Solo podrá extenderse el precipitado período de obtenerse la expresa autorización de las autoridades competentes, debiendo constar ello en los procedimientos correspondientes.

Las FF. AA y el EMCO podrán solicitar propuestas de modificación al PACID ANUAL, solo de forma fundada y a través de máxima autoridad en materia logística, debiendo ser elevadas a la SSPOYSLD para su consideración y decisión.

Etapa 5: Evaluación

La SSPOYSLD será la encargada de realizar la evaluación concomitante de los procesos de contratación de los insumos incluidos, debiendo elevar un informe trimestral al respecto al Comité de Logística Conjunta.

A continuación y efectos de simplificar la exposición y análisis, se acotará la descripción a los rubros a los cuales pertenecen los distintos materiales a adquirir en el PACID, mostrándose la evolución del gasto, en valores monetarios a lo largo del cuatrienio, dichos rubros son: ART, combustibles y lubricantes, combustibles (visa flota), elementos de limpieza, equipos militares y de seguridad, ferretería, medicamentos, municiones, neumáticos, papel y librería, seguro aeronaves, seguro automotor, servicio limpieza hospitales, servicio recolección residuos peligrosos, vestuario y víveres.

Ejecución PACID por rubros expresada en millones de pesos constantes

RUBRO	2017	2018	2019	2020
ART	117.117.958,22	159.706.306,67	212.941.742,22	289.600.769,42
Combustible y Lubricantes	466.005.453,55	635.461.982,12	847.282.642,82	1.152.304.394,24
Elementos de Limpieza	4.037.144,60	5.505.197,18	7.340.262,90	9.982.757,54
Equipos y Equipos Militares y de Seguridad	31.551.825,80	43.025.217,00	57.366.956,00	78.019.060,16
Ferretería	204.650,60	279.069,00	372.092,00	506.045,12
Medicamentos	9.435.161,45	12.866.129,25	17.154.839,00	23.330.581,04
Municiones	223.912.208,14	305.334.829,28	407.113.105,70	553.673.823,75
Neumáticos	5.896.339,72	8.040.463,25	10.720.617,67	14.580.040,03
Papel y Librería	4.690.229,37	6.395.767,32	8.527.689,76	11.597.658,07
Serv. Limpieza de Hospitales	163.120.850,20	222.437.523,00	296.583.364,00	403.353.375,04
Serv de Residuos Peligrosos	16.964.097,62	23.132.860,40	30.843.813,86	41.947.586,85
Serv Seguros de Aeronaves	14.481.315,20	19.747.248,00	26.329.664,00	35.808.343,04
Serv. Seguros de Vehículos	32.846.025,85	44.790.035,25	59.720.047,00	81.219.263,92
Vestuario	97.205.277,36	132.552.650,94	176.736.867,92	240.362.140,37
Viveres	36.028.877,52	49.130.287,53	65.507.050,04	89.089.588,05
Total Funcionamiento FFAA/EMCO y Programas PECOMP	1.223.497.415,19	1.668.405.566,17	2.224.540.754,89	3.025.375.426,65
Total Programa de Alistamiento y Sostenimiento Antártico (ASLA)	557.320.387,00	557.320.387,00	557.320.387,00	557.320.387,00
Total PACID	1.780.817.802,19	2.225.725.953,17	2.781.861.141,89	3.582.695.813,65

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección General de Presupuesto Ministerio de Defensa.



Cifras expresadas en millones de pesos constantes.



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección General de Presupuesto Ministerio de Defensa.

Se puede observar un crecimiento en el nivel de gastos ejecutados correspondiente al PACID exponencial, en el período 2017-2020.

Así mismo, se ha establecido con carácter de obligatoriedad, la totalidad de los montos destinados dentro de la Jurisdicción a la adquisición de: Armamento y munición; Vehículos automotores destinados al cumplimiento de los objetivos institucionales de esta Jurisdicción; y de los Seguros de aeronaves y automotores que se contraten en el ámbito de las FF. AA y del EMCO.

Plan Plurianual de Equipamiento Conjunto para Operaciones Militares de Paz (PECOM)

El PECOM es el conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de identificación, consolidación y gestión operativa de bienes y servicios cuya financiación se realiza a través de los fondos provenientes de los reembolsos de la Organización de las Naciones Unidas, por el despliegue de medios en operaciones de paz.

Este programa tiene por objeto establecer un mecanismo que asegure que los recursos financieros generados por la participación de las FFAA en operaciones militares de paz, permitan mantener las capacidades operativas y logísticas de las unidades desplegadas, apoyar la concreción de compromisos de despliegues futuros y disminuir el impacto que produce tal participación sobre las capacidades puestas a disposición por el Instrumento Militar

El EMCO es la autoridad de aplicación del PECOMP, correspondiéndole su planeamiento y supervisión. A su vez, la gestión operativa de la adquisición de los medios que se determinen le corresponde a la Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa.



ETAPAS:

Etapa 1: Planeamiento

El EMCO consolidará y priorizará los requerimientos de medios materiales elevados por las FFAA, de acuerdo con los lineamientos y plazos oportunamente reglamentados por este.

Los objetivos que deben regir la identificación y consolidación de los medios a ser incluidos en el PECOMP son los siguientes:

- 1- Mantener los niveles operativos y logísticos de las unidades desplegadas en operaciones en las áreas de misión, a través de la recuperación, modernización o incorporación del material.
- 2- Aportar medios, a través de la recuperación, modernización o incorporación de efectos, para futuros despliegues y compromisos internacionales.
- 3- Recuperación de las capacidades puestas a disposición por las FFAA para su despliegue en las operaciones militares de paz

El EMCO, en función de la estimación que realice de los recursos disponibles, las necesidades que emanen de los compromisos internacionales asumidos, y de la evolución de las operaciones en desarrollo, elaborará el PECOMP para un período de cinco años puntualizando sus objetivos y previsiones generales, debiendo ser elevados antes del 15 de agosto del año N-2 anterior al inicio de ejecución en su primer tramo anual, para su aprobación Ministerial.

Los fondos del PECOMP serán anualmente presupuestados por el EMCO, los cuales serán incorporados al cálculo de los Recursos de la jurisdicción 45 – Subjurisdicción 24 – EMCO, y los créditos que con ellos se financian se asignarán al Programa 17 Fuerzas de Paz, Actividad 12 – PECOMP.

En relación con las inversiones en que impliquen al PECOMP deberán plasmarse en proyectos de inversión (PIDs) con un estudio de prefactibilidad para cada Misión. En los casos de proyectos cuyo objeto sea la recuperación de capacidades de las Fuerzas por medios materiales previamente desplegados, se deberá realizar un estudio de prefactibilidad adicional. En cuanto a los citados Proyectos de Inversión, su conformación, postulación, aprobación, modificación y evaluación deberá inscribirse dentro del marco del SIGID, para su ejecución anual.

Etapa 2: Ejecución

La Subsecretaría de Planeamiento Operativo y Servicio Logístico de la Defensa realizará la gestión operativa de las adquisiciones relativas al PECOMP, en el marco del PACID.

Etapa 3: Evaluación

Una vez concluida la ejecución del PECOMP, y en un lapso no mayor a seis (6) meses, el EMCO confeccionará y elevará al Ministerio de Defensa su evaluación ex post, la que será considerada en la elaboración del próximo Plan.



CAPITULO 4: HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

El programa 23 “Logística para la Defensa”, cuya administración económica financiera corresponde al SAF 376, posee como responsabilidad primaria promover la integración logística del instrumento militar, articulando acciones conjuntas conducentes a un mejor aprovechamiento de los recursos de las FF. AA. Este SAF le corresponde la gestión económica y financiera de una serie de acciones sustantivas entre las cuales se pueden mencionar:

- Coordinar la identificación y consolidación de requerimientos de los bienes y servicios de las FF. AA y el EMCO, incrementando los procesos de compras participativos y eficientes.
- Consolidar los requerimientos de bienes y servicios para la campaña Antártica.
- Elaborar la reglamentación del Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa.
- Mantener actualizada la normativa del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa.
- Realizar la Propuesta de Demanda Conjunta de Inversiones para la Defensa y elevar el Plan de Inversiones para la Defensa de todos los organismos de la Jurisdicción.
- Efectuar la gestión operativa de las contrataciones de los bienes y servicios de las Fuerzas.
- Construir y mantener actualizado un registro estadístico de consumo de la totalidad del universo de bienes y servicios de las Fuerzas, abarcando entre otros parámetros unidades contratantes, modalidades de contratación, volúmenes, precios de adjudicación y periodicidad.
- Establecer normas y procedimientos internos que regirán la elaboración de los planes anuales de contrataciones.
- Supervisar la ejecución de los planes anuales de contrataciones de las Fuerzas, buscando mejorar los tiempos de gestión de compras.
- Efectuar la gestión operativa de las contrataciones de los sistemas de armas que se adquieren, así como los programas de modernización que se apliquen a los sistemas de armas existentes.
- Promover, coordinar y dirigir la elaboración de convenios de cooperación cuyo objeto implique la adquisición o modernización de los sistemas de armas.
- Promover la Industria Nacional con relación a la Defensa.

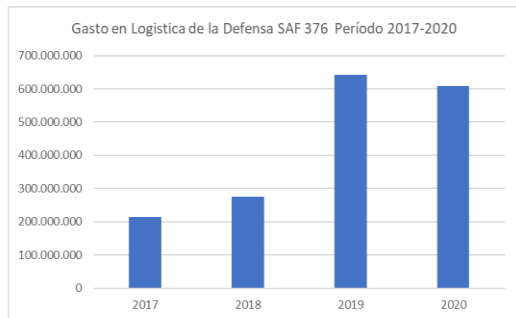
Si analizamos la ejecución presupuestaria del SAF 376, conforme a la siguiente tabla, se puede observar que el mismo se ha incrementado a lo largo del período bajo análisis cayendo en menor proporción en el ejercicio 2020.



Ejecución presupuestaria SAF 376 Período 2017 – 2020

Actividades	Denominación	2017		2018		2019		2020		Participación Promedio %
		\$	%/total	\$2	%/total3	\$3	%/total4	\$4	%/total5	
1	Conducción de la Logística Integrada	61.890.001	29%	57.244.140	21%	127.810.344	20%	116.790.883	19%	22%
2	Gestión Logística	152.665.000	71%	217.343.556	79%	515.016.764	80%	491.988.758	81%	78%
	TOTAL	214.557.018	100%	274.589.714	100%	642.829.127	100%	608.781.661	100%	100%

Cifras expresadas en millones de pesos



Elaboración propia con datos relevados de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Defensa

En este sentido, teniendo en cuenta la descentralización operativa que contempla cada presupuesto de la Administración Pública Nacional, se entiende que el actual programa 23 del Ministerio de Defensa no brinda toda la flexibilidad que requiere la SSPOySLD para cumplir con las responsabilidades y objetivos expuestos precedentemente.

En efecto, y como hallazgos de este trabajo de investigación, la descripción del mencionado programa:

- No contempla la dotación de personal propio. Por una parte, el gasto del personal que se desempeña en la SSPOySLD es financiado con los créditos presupuestarios provenientes del inciso 1 del Programa 16 “Conducción y Planificación para la Defensa” perteneciente al SAF 370. Por otro lado, también posee agentes cuya situación de revista es la de comisión de servicios, y que por lo general son agentes militares del EMCO y de las FF. AA.
- Asimismo, y relacionado con el punto anterior, no prevé el gasto en capacitación del personal que se desempeña en el SAF 376. Muchas veces por la especificidad de los temas o por cuestiones sensibles del material logístico que se manipula y administra, se requiere de conocimiento especial sobre las mismas, el cual no se encuentran cubiertas en los programas de capacitación generales de la APN, acudiendo el personal a capacitarse en otros organismos de la jurisdicción.
- El presupuesto no refleja acciones tendientes a la inversión para la disposición de un edificio corporativo propio, y tampoco hay un proyecto de inversión (BAPIN) que contempla etapas para la implementación del mismo. Por la complejidad de las actividades logísticas, se sugeriría contar con un lugar físico adecuado para el desarrollo de estas. Esto debido también que la experiencia internacional, recogida en el mismo



Informe sobre la Modernización Logística para la Defensa, en donde las agencias logísticas internacionales poseen su propio asentamiento físico. Actualmente ocupan un espacio reducido en el edificio Libertador, principal sede del Ministerio de Defensa compartiendo el piso con otras áreas.

- No expresa con claridad las actividades del programa. Esa situación se contrapone al principio presupuestario de claridad, el que hace a la eficacia del presupuesto como instrumento de múltiples fines de gobierno y administración. En este sentido, se observa en los presupuestos de generales anuales de la APN, que el programa 23 menciona solo dos actividades específicas, en las cuales se distribuye el valor monetario de su presupuesto asignado, estas son: 01 – Conducción de la Logística Integrada y 02 - Gestión Logística, no brindando detalles sobre qué acciones comprende cada una. Se observa en el grafico anterior, que la actividad 2 representa en promedio general del presupuesto ejecutado durante el cuatrienio bajo estudio el 78% y el restante le corresponde a la actividad 1 con el 22%.
- No propone metas físicas, motivo por el cual no puede efectuarse las correspondientes evaluaciones de cumplimiento. Una definición clara de metas físicas permitiría la construcción de indicadores de medición de la eficiencia y la eficacia en la gestión de los recursos en estos programas. En el diagnóstico de este trabajo de investigación, se expusieron los distintos sistemas y programas que la SSPOyLD administra y gestiona, exponiéndose distintos outputs que los mismos generaron en el período bajo análisis. Estos resultados deberían estar claramente expuestos como metas físicas para mejor comprensión del usuario externo del uso de los recursos presupuestarios para la concreción de los mismos.

Como conclusión, dado que el programa 23 presenta las dificultades antes mencionadas, se entiende, por un lado, que, si bien cumple con sus propios objetivos, de acuerdo al análisis efectuado respecto a las evaluaciones de los sistemas y programas que gestionan, los mismos no están expuestos en presupuesto general de la administración pública dificultando la comprensión por parte que cualquier usuario externo de la información que pretenda interpretarla.

Por el otro, según lo expuesto en los hallazgos, el Programa 23 consume recursos de otros programas presupuestarios, principalmente del programa 16, “Conducción y Planificación para la Defensa”.



Referencias bibliográficas y bibliografía

Legislación y publicaciones consultadas:

- “La génesis de la Agencia Logística de la Defensa”. Revista de la Defensa Nacional. N.º 2 (2008).
- Decisión Administrativa 06/2018.
- Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa. Edición 2008.
- Ley de Defensa Nacional N.º 23.554.
- Ley de Ministerios N.º 25.520.
- Ley N.º 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control y su Decreto Reglamentario N.º 2666/1992.
- Libro Blanco de la Defensa. Edición 2015
- Manual “El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”. Año 2016
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Sexta Edición Actualizada 2016.
- Manual para la Formulación Presupuestaria de la Administración Pública Nacional 2017-2019. Formularios e instructivos. Abril 2016.

Bibliografía

- EISSA, Sergio “Presupuesto y Equipamiento en la política de defensa argentina (1083-2019)”. Año 2020
- LE PERA, Alfredo “Estudio de la Administración Financiera Pública”. Año 2007
- MAKON, Marcos “La reforma del Sistema Presupuestario Nacional”. Año 1997
- MAKON, Marcos “Manual de Elaboración de Presupuestos por Programas”. Año 1974

Páginas de Internet:

- <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion>
- <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>
- <https://www.argentina.gob.ar/defensa>

