



Ministerio de
Defensa
Presidencia de la Nación

CAPÍTULO III

**“Plan de Acción: Recomendaciones
para la Modernización del Sistema
Logístico de la Defensa”**





III.1. INTRODUCCIÓN

En el Capítulo I se relevaron las experiencias y soluciones implementadas en los Sistemas Logísticos de Defensa de algunos de los países de interés de la OTAN y de la región, para ser considerados como marco referencial en la formulación de soluciones a los problemas del Sistema Logístico local.

En el Capítulo II se efectuó, en forma de diagnóstico integral, un detallado reconocimiento del Sistema Logístico de nuestro país para definir, luego de un análisis crítico, los principales aspectos que merecen atención a la luz de las demandas que el entorno organizacional aconseja y de las actuales tendencias evaluadas en los casos de referencia.

El sistema logístico de la Defensa en Argentina puede sintetizarse como altamente descentralizado, a nivel de práctica autosuficiencia en cada fuerza armada y por ende, carente de una operatoria que responda a una planificación conjunta, articuladora de objetivos y medios en procura de sinergias que deriven en un aprovechamiento eficiente de los recursos globalmente asignados al sector.

Ello, sumado a una sostenida reducción de recursos humanos y presupuestarios a lo largo del último cuarto de siglo, y a la ausencia de un redimensionamiento congruente de la configuración de las Fuerzas Armadas, generó una profunda degradación y obsolescencia del material de guerra y de apoyo.

En vistas de ello, el Ministerio de Defensa emprendió en los últimos dos años un proceso tendiente a generar un “traslado organizacional” desde un Sistema de Defensa casi totalmente desarticulado y librado al arbitrio exclusivo de cada Fuerza, hacia un Sistema de Defensa actualizado y de carácter integrado según las tendencias predominantes de decisiones centralizadas en un Ministerio con capacidad de conducción, asistido por un Estado Mayor Conjunto jerarquizado, a cargo de todas las operaciones militares, del planeamiento estratégico militar y con capacidad de coordinación a nivel de las Fuerzas.

Bajo este contexto se han debido analizar entonces una cantidad de procesos, promulgados por leyes, decretos y resoluciones ministeriales, que abarcan todo el espectro de la gestión de la logística militar de material, en general de reciente formulación y que se han asumido como premisas de trabajo.

En este aspecto, el análisis se ha limitado a la verificación de la integridad de los procesos y sus interfaces y de su inserción armónica y precisa en el Sistema Logístico de Material.

El Capítulo III, bajo el título “Plan de Acción: recomendaciones para la modernización del Sistema Logístico de Defensa”, debe interpretarse como un desarrollo cuyo objeto es trazar, con sistematicidad, propuestas de soluciones a la problemática detectada en el Capítulo II. Por tal razón, se estructura de un modo flexible y no responde al estricto formalismo prescripto por la doctrina militar para un plan de acción.

Más precisamente, en este Capítulo III se pretende formular las correcciones y ajustes necesarios en el actual Sistema Logístico de Material, partiendo desde el referido diagnóstico, hacia un modelo más integrado, definiendo niveles de centralización/ descentralización acorde a criterios de estudiada conveniencia y con capacidad de dar respuesta efectiva a la totalidad de los requerimientos de apoyo operativo del Instrumento Militar.

Sin perder de vista el concepto de integridad y unicidad del Sistema Logístico de Material a proponer, que se modela con un conjunto de estructuras orgánicas, procesos y funciones, se seguirá el particular ordenamiento funcional adoptado en el Capítulo II para formular el diagnóstico, considerando en primer lugar las relaciones con el Planeamiento Estratégico Militar y luego con los aspectos de logística genética y de sostenimiento.

El campo del conocimiento donde se inserta la problemática a resolver, y por lo tanto la metodología a emplear para plantear su solución, es el de las Ciencias de la Administración y dentro de ella, la Teoría de las Organizaciones.

Finalmente, y en consonancia con la variedad y complejidad de aspectos a integrar en un sistema como el que se estudia, se procurará plantear las soluciones a los problemas detectados en el Capítulo II, con la máxima simplicidad conceptual posible, a efectos de reflejar con fidelidad el núcleo de consenso técnico de la Comisión y de prever algún grado de flexibilidad reglamentaria.



III.II. PLAN DE ACCION

III.II.I. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR

En el ámbito del Sistema Logístico compete analizar las relaciones del Planeamiento Estratégico Militar con las políticas y planes de producción para la defensa, investigación y desarrollo y adquisiciones, así como también con los recursos presupuestarios disponibles. En adición a ello, deben también atenderse los aspectos vinculados con la generación y mantenimiento de capacidades desde el punto de vista del material de guerra y sus apoyos, que definidos por las Fuerzas Armadas (Demanda Preliminar Específica –DPE-), posteriormente priorizados por el Estado Mayor Conjunto (Demanda Preliminar Conjunta –DPC-) y finalmente aprobados por el Ministerio de Defensa (Demanda preliminar Aprobada –DPA-), serán incluidos dentro de las previsiones presupuestarias (Plan de Inversiones para la Defensa -PIDEF-), en función de lo establecido en la Ley Nº 24.948, Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículo 26 y en el Decreto Nº 1.729/07, Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

En el Ciclo de Planeamiento analizado en el Capítulo II.III, se focalizaron los aspectos mencionados en el párrafo anterior, vinculados con la logística de material y finanzas. En los puntos siguientes se partirá de la problemática relevada y, a partir de ella, se delinearán los modos de acción para tender hacia su solución.

Resumen de situación del Planeamiento Estratégico Militar desde la perspectiva de la logística

La situación del Planeamiento Estratégico Militar se caracteriza mediante la puntualización de los aspectos que se resumen a continuación.

- Planeamiento de Capacidades Militares efectuado por las Fuerzas Armadas sin la intervención protagónica, legal y orientadora del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto.
- El Decreto Nº 1.729/07 estableció el nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, y determinó las estructuras, responsabilidades y el funcionamiento básico del sistema de planeamiento.

- El Ciclo de Planeamiento está actualmente en proceso de implementación por parte del Estado Mayor Conjunto, mientras se aguarda la emisión de la Directiva de Política de Defensa Nacional que dará inicio al primer Ciclo.
- La Secretaría de Planeamiento es responsable de la centralización y evaluación de los requerimientos de inversiones a través del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), según la Resolución MD N° 626/07.

Síntesis de los posibles aportes al Planeamiento Estratégico Militar desde la perspectiva de la logística

- Directiva Ministerial de Planeamiento.

Con posterioridad a la sanción de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), el Decreto N° 1.729/07 prevé que el Estado Mayor Conjunto elabore directamente la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM).

Recibida la directiva del nivel nacional (DPDN) es oportuno que el Ministerio de Defensa vuelque, bajo el formato de Directiva Ministerial, su impronta para orientar el proceso del diseño del instrumento militar. En particular deberán siempre incluirse las políticas y conclusiones de los planes estratégicos de producción industrial e investigación y desarrollo, de recursos humanos y la perspectiva presupuestaria para el mediano y largo plazo y, en especial para este primer ciclo de planeamiento, los criterios para el desarrollo y sostenimiento de capacidades militares cuyos medios operativos y de apoyo requieran una atención prioritaria dentro del plazo que demandará la concreción del primer Ciclo de Planeamiento.

Es menester destacar que la mencionada perspectiva presupuestaria para el mediano y largo plazo sería conveniente que sea reflejada en términos de participación del sector defensa dentro del producto bruto interno del país.

En adición, también la Directiva es la instancia adecuada para que el Ministerio de Defensa especifique los lineamientos que el Estado Mayor Conjunto deberá respetar en cuanto a la conceptualización y priorización de capacidades bajo el marco del planeamiento militar conjunto.

- Planeamiento de capacidades, recursos humanos, materiales y financieros

Es necesario prever que un proceso de planeamiento como el establecido por el Decreto N° 1.729/07, requiere, en forma coordinada y concurrente, de un planeamiento de capacidades militares, recursos humanos (Secretaría de Asuntos Militares), materiales y financieros (Secretaría de Planeamiento).

- Enfrentamiento de necesidades con posibilidades

Es necesario definir, en coordinación con el Estado Mayor Conjunto, el momento del Ciclo de Planeamiento en el que se efectuará el “abandono” de las capacidades necesarias establecidas para dar cumplimiento integral a los Objetivos Estratégicos Militares, para concentrarse en las capacidades posibles de financiar dentro del escenario presupuestario definido y en el marco de las apreciaciones de los riesgos emergentes de tal restricción.

Interesa en este punto considerar que cuanto más se avance en el Ciclo de Planeamiento y en su implementación, a través del Sistema Integral de Gestión de las Inversiones para la Defensa (SIGID) u otros programas que se ordenen, mayor será la naturaleza marginal del proceso de ajuste que deberán enfrentar los planificadores, los cuales, al formular por primera vez un planeamiento de esta naturaleza, carecen de experiencia y por lo tanto necesitan facilitar su tarea diseñando los procesos en las formas más simples posibles.

Este punto es central para el éxito del Planeamiento Estratégico Militar, correspondiendo al Estado Mayor Conjunto, en coordinación con la Secretaría de Planeamiento, el diseño y ejecución de los procesos correspondientes.

Funciones a definir en la logística en relación con el Planeamiento Estratégico Militar.

Es necesario, en función de la participación que le cabe a la Secretaría de Planeamiento en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, y de los aportes indicados en el párrafo anterior, ajustar las funciones de los elementos orgánicos participantes para asegurar claridad en las responsabilidades a asignar.

A partir del análisis realizado en el Capítulo II.III.I. y de los aportes del punto anterior, surgen los siguientes aspectos relativos a las funciones de los elementos orgánicos que deberían ser tenidos en cuenta, por presentar posibles superposiciones en las competencias asignadas o bien por no estar previstos en la documentación de referencia indicada en el Capítulo II.II.

- Ministerio de Defensa

Secretaría de Asuntos Militares.

Decreto N° 788/07 Organización Ministerio de Defensa, Planilla Anexa al Artículo 2º, Secretaría de Asuntos Militares, Objetivo 3.

Efectuar el planeamiento militar conjunto determinando los requerimientos de la Defensa Nacional, formulando y ejecutando las políticas nacionales de la Defensa y fiscalizando su cumplimiento; determinar la política general de conducción de las Fuerzas Armadas, formulando los correspondientes planes.

Ley N° 23.554 Defensa Nacional, Artículos 17 y 18.

Art. 17.- El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas asistirá y asesorará al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar.

Entenderá asimismo en:

- a) La formulación de la doctrina militar conjunta;
- b) La elaboración del planeamiento militar conjunto;
- c) La dirección del adiestramiento militar conjunto;
- d) El control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.

Art. 18. - El Estado Mayor Conjunto realizará el Planeamiento Estratégico Militar de acuerdo a orientaciones dadas por el Presidente de la Nación, a través del Ministro de Defensa.

Estas responsabilidades son reiteradas en los mismos términos por los Decretos N° 727/06, Reglamentación de la Ley N° 23.554, Defensa, Artículo 17 y N° 1.691/06, Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Decreto N° 1.729/07, Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, segundo párrafo, Anexo I,

... el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formulará el Planeamiento Estratégico Militar...

En las citas anteriores surge que la tarea de “efectuar” el planeamiento militar conjunto asignada a la Secretaría de Asuntos Militares se superpone con las de “elaborar” el planeamiento militar conjunto, “realizar” y “formular” el Planeamiento Estratégico Militar asignada al Estado Mayor Conjunto.

En consecuencia, la Secretaría de Asuntos Militares debería ajustar su objetivo vinculado con el planeamiento militar conjunto a la acción de “intervenir”, “analizar”, “evaluar” y/o “supervisar”.

Además, debería incorporar la función de intervenir en la redacción de las Directivas Ministeriales para el planeamiento, que se justifica en el siguiente apartado bajo el título de Procesos, en los aspectos del escenario de largo y mediano plazo referidos a los recursos humanos.

Secretaría de Planeamiento

Por no estar suficientemente explicitadas las funciones de la Secretaría de Planeamiento en lo relativo a su función dentro del Ciclo de Planeamiento, se propone agregar las siguientes, las cuales se justifican en el punto titulado Procesos:

- Dirigir el Sistema Logístico de Material de la Defensa, con la participación del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas.
- Entender en la confección de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), en los aspectos de la logística de material y finanzas, que deberán orientar el accionar de las Fuerzas Armadas en el Planeamiento Estratégico Militar y en la obtención, alistamiento y empleo de los medios materiales.
- Entender en la elaboración de la Directiva Ministerial de Planeamiento para orientar el Planeamiento Estratégico Militar y el consiguiente proceso de inversiones (obtención y sostenimiento de capacidades), en los aspectos del escenario de producción industrial, tecnológico, financiero, de recursos humanos y capacidades necesarias (en estos últimos con intervención primaria de la Secretaría de Asuntos Militares).
- Entender en la confección de los planes y programas de recursos materiales, presupuestarios y humanos (en esto último con intervención primaria de la Secretaría de Asuntos Militares), correspondientes a la implementación del Planeamiento Estratégico Militar.

- Entender en la evaluación de los requerimientos de los Planes de Apoyo del planeamiento militar de corto plazo que eleve el Estado Mayor Conjunto y en su correspondencia con los presupuestos preliminares de las Fuerzas Armadas.
- Entender en la evaluación del Proyecto y del Plan de Capacidades Militares del Planeamiento Estratégico Militar e intervenir en su aprobación.
- Entender, con la participación del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, en la determinación, obtención y sostenimiento de los medios operativos y de apoyo e infraestructura que resulten prioritarios para satisfacer las demandas del Planeamiento Estratégico Militar.

Más adelante se establecerán los elementos orgánicos que deberán asesorar y ejecutar las funciones arriba definidas para la Secretaría de Planeamiento.

- Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas:

Sin observaciones. Las Funciones están claramente definidas por el marco legal de referencia (Ley N° 23.554 Defensa Nacional, Artículos 17 y 18, Decretos N° 727/06, Reglamentación de la Ley N° 23.554, Defensa, Artículo 17, N° 1.691/06, Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y N° 1.729/07, Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional).

Procesos a definir en la logística en relación con el Planeamiento Estratégico Militar.

En este punto se efectúan los aportes derivados del análisis efectuado en Capítulo II.III, que justifican las funciones propuestas en el punto anterior.

- Directiva Ministerial de Planeamiento (DPMD)

Si bien este documento no está previsto en el Ciclo de Planeamiento definido por el Decreto N° 1.729/07, es necesario en función de lo expuesto, que el Estado Mayor Conjunto disponga de un escenario financiero, en el inicio del Ciclo de Planeamiento, para poder orientar el diseño de las capacidades. Esto, sin perjuicio de ratificar la importancia de arribar a las capacidades necesarias como punto fundamental de referencia.

Este escenario financiero debería estar acompañado por la orientación adoptada para el desarrollo de recursos humanos y de las capacidades del aparato de producción industrial y de los centros de investigación y desarrollo (mediano y largo plazo), en función del planeamiento estratégico desarrollado por el Ministerio de Defensa para estas modalidades particulares de obtención.

Estos relevantes datos de escenarios, no excluyentes de otras consideraciones de carácter jurisdiccional, como por ejemplo, pautas para el diseño de capacidades prioritarias para el Instrumento Militar, deberían ser emitidos por el Ministerio de Defensa luego de recibida la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) y comunicados al Estado Mayor Conjunto y los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, en forma de directiva para orientar

su proceso de planeamiento y, posteriormente, el proceso de obtención a través del SIGID.

No obstante, la orientación a producir de ese modo para el trabajo de los diseñadores de Fuerzas (comunidad de planeamiento) del Estado Mayor Conjunto, tendría el carácter de general y aproximado, pues no podría ser particular y precisa por cuanto en el proceso de diseño por capacidades, si bien pueden expresarse las capacidades en términos de esfuerzos, efectos a lograr, dimensión u otras formas de operacionalización, no se tiene exacta visualización presupuestaria hasta que no se traduzcan capacidades en medios.

- Oportunidad de la Directiva Ministerial de Planeamiento

La Directiva Ministerial de Planeamiento, que contempla los criterios para la elaboración de programas presupuestarios, de recursos humanos, industriales y tecnológicos, así como también comprende pautas para la determinación de las capacidades militares a ser definidas por el Estado Mayor Conjunto, debería ser confeccionada por la Secretaría de Planeamiento y la Secretaría de Asuntos Militares, luego de recibida la Directiva de Política de Defensa Nacional, correspondiéndole al Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio su consolidación y elevación a la Ministra de Defensa para su aprobación.

Esta oportunidad, al inicio del Ciclo de Planeamiento, le permite al Ministerio de Defensa dar una orientación de carácter jurisdiccional al Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas consistente en consideraciones de política militar y estratégicas ya indicadas en los párrafos anteriores, tanto para el Planeamiento Estratégico Militar, como para los procesos de evaluación de inversiones (SIGID y otros programas que se ordenen).

Sobre la base de ambos documentos (la DPDN y la DPMD) el Estado Mayor Conjunto estará en condiciones de emitir su Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar que dará inicio formal al proceso de planeamiento.

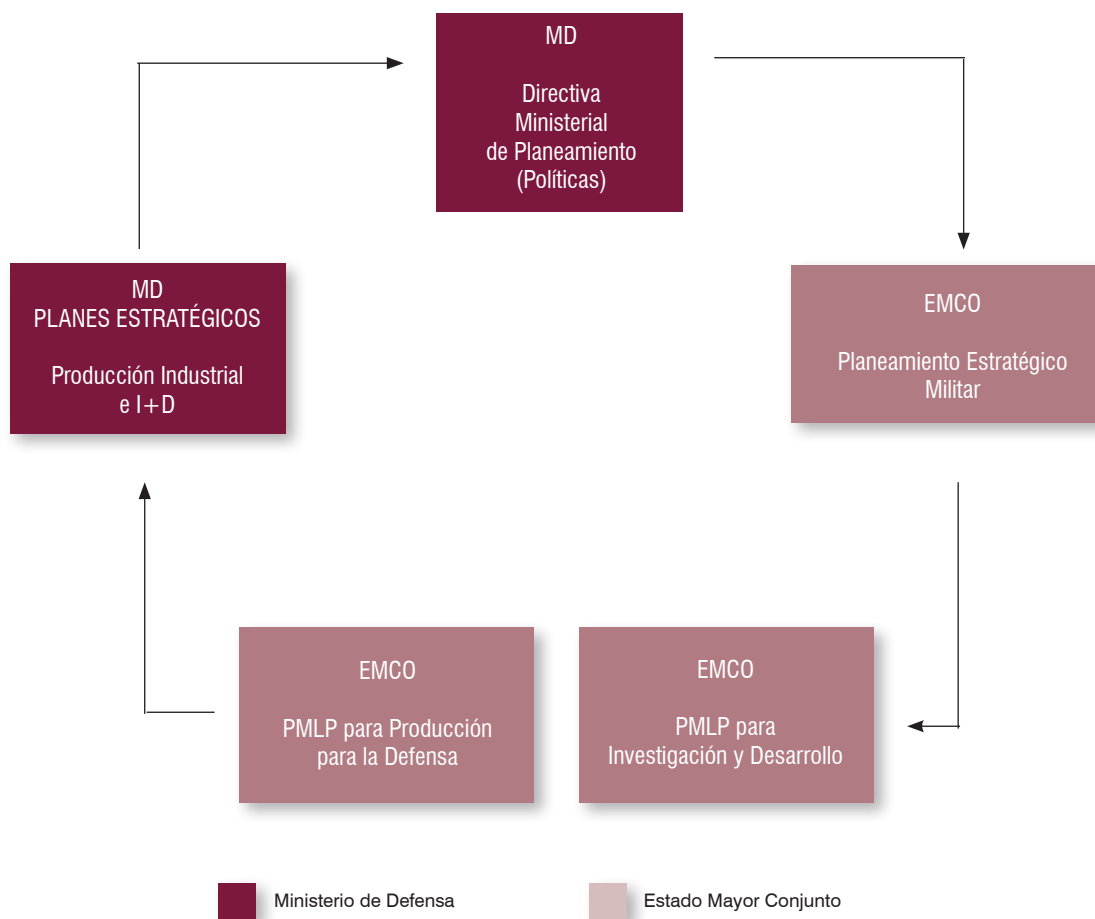
- El ciclo de las directivas, procesos y planes de producción, investigación y desarrollo

En el siguiente gráfico puede observarse que existe una vinculación de realimentación entre las directivas de planeamiento, los Planes de Largo Plazo de Producción Industrial e Investigación y Desarrollo del Planeamiento Estratégico Militar y los planes estratégicos homónimos que se proponen en detalle en el apartado correspondiente a la Logística Genética.

Más explícitamente, la Directiva Ministerial de Planeamiento produce orientaciones en el nivel de políticas y otros lineamientos de situación, a partir de lo cual el Planeamiento Estratégico Militar devuelve requerimientos de desarrollo para contar con posibilidades concretas de generación de capacidades en el país, a través de los Planes de Largo Plazo de Producción Industrial (propuesto por este Estudio) y de Investigación y Desarrollo (establecido por el Decreto Nº 1.728/07). Estos requerimientos se vuelcan a su vez en planes estratégicos de desarrollo de capacidades productivas y de investigación y desarrollo, y en sus correspondientes planes de acción contribuyentes. Finalmente, a partir

de las acciones generadas en centros productivos y de I+D, y de la consideración de otras alternativas propias de la dinámica situacional, se actualizan políticas y datos relevantes para generar la próxima Directiva Ministerial de Planeamiento, cerrándose así el ciclo de realimentación.

Gráfico del circuito de planeamiento de producción industrial y de investigación y desarrollo



- Capacidades necesarias

Se definen como capacidades necesarias del Instrumento Militar a aquellas que aseguran el cumplimiento integral de los Objetivos Estratégicos Militares en el marco de un contexto temporal caracterizado por la incertidumbre (Artículo 8º inciso 2) del Anexo I del Decreto Nº 1.729/07 Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional).

Los Objetivos Estratégicos Militares son los que, cumplidos a partir de la disponibilidad de las capacidades necesarias, permitirían satisfacer los mandatos

de la Estrategia de Defensa para proteger los intereses nacionales definidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional.

Las capacidades necesarias, operacionalizables mediante una congruente configuración de medios operativos y de apoyo e infraestructura, estructuran el diseño de fuerza deseable.

Luego las capacidades necesarias surgen del planeamiento de capacidades, en respuesta a una Directiva de Política de Defensa Nacional dada, sin haber considerado restricciones presupuestarias.

- Capacidades posibles

Esta categoría no está definida en el Decreto N° 1.729/07, Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, aunque en el Artículo 8° inciso 2) del Anexo I establece que el Plan de Capacidades Militares es el “documento rector que determinará el modelo posible de evolución de las Fuerzas Armadas”.

Las capacidades posibles son aquellas capacidades necesarias que, priorizadas, quedan incluidas dentro de los límites presupuestarios asignados, sea porque están sustentadas en capacidades existentes, que se pueden mantener, o bien porque, si no existen, pueden generarse.

Esta categoría surge de considerar que normalmente los recursos presupuestarios disponibles no permitirán la implementación de la totalidad de las capacidades necesarias, debiéndose adoptar, en consecuencia, los riesgos mencionados en el Anexo I del Decreto N° 1.729/07.

Independientemente de que normalmente la escasez de los recursos presupuestarios obliga a concentrarse en las capacidades posibles (existentes con más las que puedan generarse), es conceptual y metodológicamente importante partir de un punto de referencia inevitable: las capacidades necesarias.

Luego los requerimientos de medios a sostener y generar, mediante acciones de recuperación, modernización o incorporación, respectivamente, a través de adquisiciones, producción industrial o investigación y desarrollo, son los que se procesan en el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), donde se determinan los requerimientos que ingresan con financiamiento presupuestario al Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) y pasan luego a ejecución.

- Enfrentamiento de necesidades vs. posibilidades

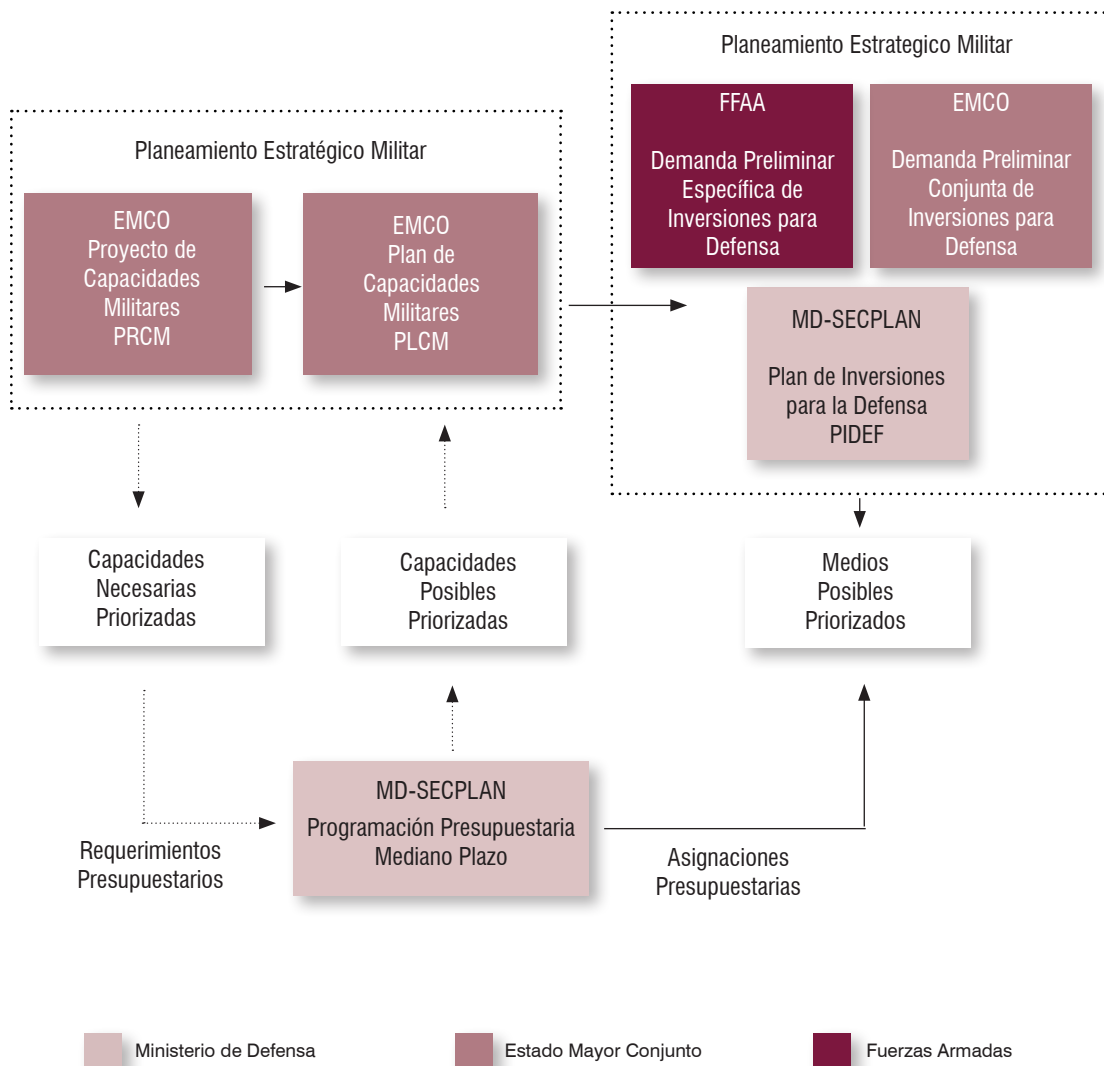
Esta confrontación entre necesidades y posibilidades se deberá efectuar en forma óptima mediante la gestión y disponibilidad de un horizonte presupuestario plurianual, que será ajustado en los términos y oportunidades establecidos por el proceso del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) (Resolución Ministerial N° 626/07).

En el gráfico adjunto se visualiza la conexión entre el Planeamiento Estratégico Militar y el Sistema Integral de Gestión de Inversiones SIGID y una aproximación de cómo podría operarse el proceso de transformación de un modelo deseable de capacidades necesarias a un modelo posible de capacidades

existentes y a generar o desarrollar con las disponibilidades presupuestarias de mediano plazo.

Este proceso se ha graficado en forma coincidente con el método adoptado por el modelo del Planeamiento Estratégico Militar del Ministerio de Defensa del Reino de España (Ver Capítulo I).

Gráfico Enfrentamiento de necesidades con capacidades



En nuestro caso, como se expresara en las Conclusiones del Capítulo II y en el punto en desarrollo, cuanto antes se efectúe este proceso, más simple se hará el planeamiento, por cuanto así se continúa con las capacidades posibles, configuración seguramente mucho más reducida y manejable que las capacidades necesarias.

Se observa claramente que, según las funciones legalmente atribuidas, este proceso tiene como protagonista al Estado Mayor Conjunto y a la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa.

- Identificación de los elementos del concepto S3P en el Planeamiento Estratégico Militar y SIGID

Tal como se adelantó en las Conclusiones del Capítulo II, los Planes del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional constituyen el vector de planes de un Sistema de Planes, Programas y Presupuesto, mientras que el llamado “Plan” de Inversiones para la Defensa (PIDEF), por su avanzado grado de operacionización y sus características estructuradas, conforma lo que en el S3P se conceptualiza como programa de mediano plazo.

En efecto, el módulo de planeamiento que organiza las tareas emergentes de los planes con asignación de recursos en un cronograma se denomina genéricamente “programa”. Los programas, usualmente se trazan en un horizonte temporal de mediano plazo y se alimentan de las asignaciones anuales del presupuesto.

Consecuentemente, y para adecuarse al marco legal vigente, deberá considerarse el cambio de la actual denominación de “Plan” a Programa de Inversiones para la Defensa – PIDEF.

Estas consideraciones permiten aproximar los procesos recientemente promulgados y dar cumplimiento al modelo S3P dispuesto en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículo 26 y en el Decreto N° 1.729/07 del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, Artículo 2°.

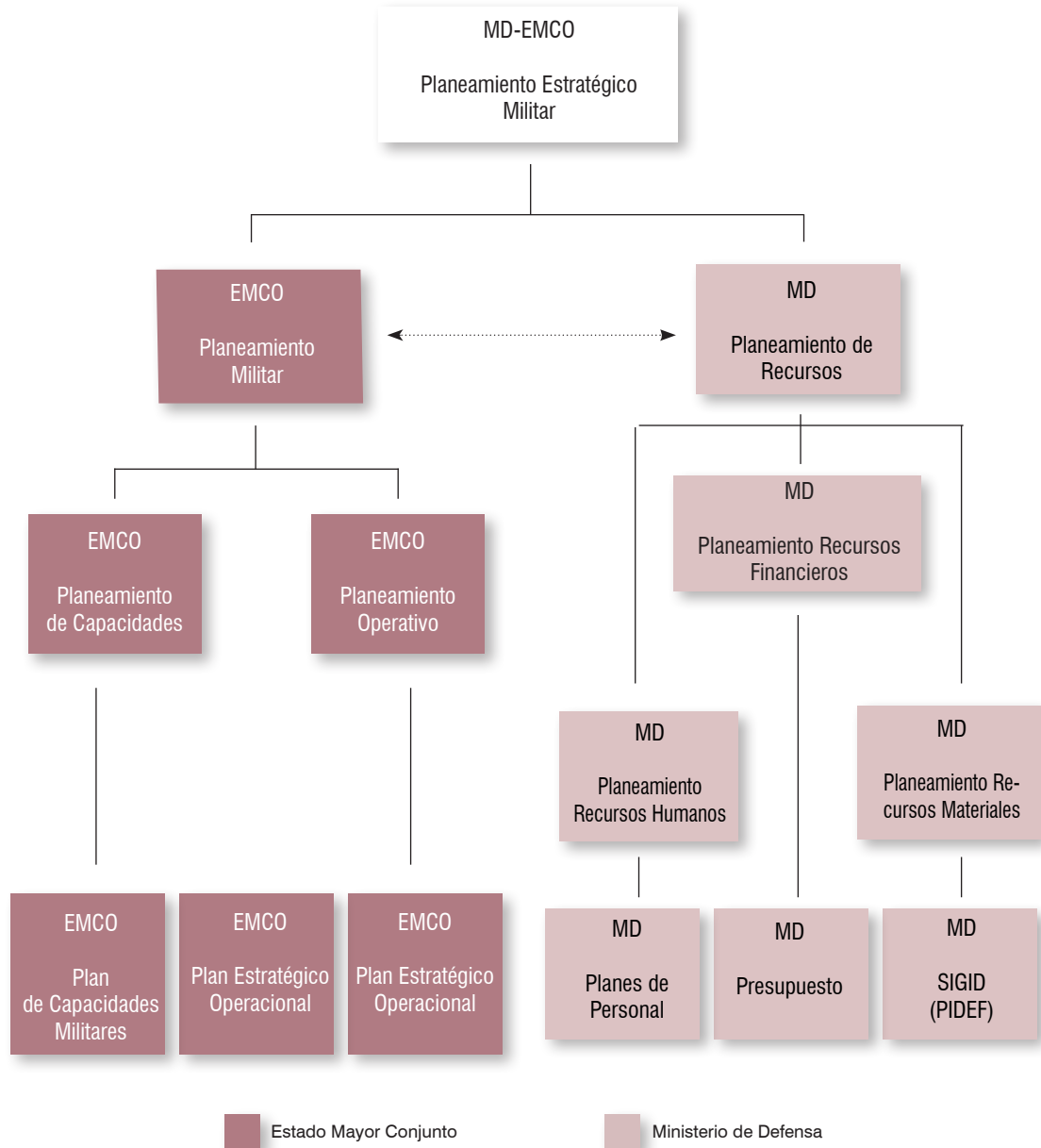
- Productos finales del Planeamiento Estratégico Militar

En el gráfico adjunto se expresan los principales procesos y documentos finales del Planeamiento Estratégico Militar.

Si bien existen múltiples y estrechas vinculaciones entre los procesos graficados de planeamiento operativo y de fuerzas con el de planeamiento de recursos, por exceder los alcances de este punto, se omiten estas comunicaciones que pueden observarse en su expresión más general en el Capítulo II.III. Gráfico Documentos del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Por razones de simplicidad en el gráfico se omiten los planes de largo plazo, el Plan Militar de Largo Plazo y sus derivados de Investigación y Desarrollo prescripto por el Decreto N° 1.729/07 y el de Producción Industrial propuesto en este estudio, por cuanto la estrategia de desarrollo industrial para la defensa surge de las demandas del Planeamiento de Largo Plazo y necesita de estos plazos para su concepción y ejecución.

Gráfico Síntesis de procesos y productos del Planeamiento Estratégico Militar



Estructuras a definir para cumplir con las funciones de la logística en el Planeamiento Estratégico Militar

A partir de las funciones y procesos definidos para la logística de material, corresponde ahora delinear los elementos orgánicos que deberían ser responsables de las funciones definidas y ejecutar los procesos correspondientes.

A. Ministerio de Defensa¹

Secretaría de Planeamiento. Se proponen los siguientes:

¹ Ver organigrama en Anexo I.

- Un elemento orgánico responsable de entender en los aspectos de competencia (logística de material y finanzas) vinculados con el Planeamiento Estratégico Militar y de integrar el aporte de otros elementos del sector vinculados con el planeamiento.

En particular, deberá asesorar a la Secretaría de Planeamiento en la elaboración de los aspectos vinculados con la logística de material que deban ser tenidos en cuenta en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) y en la Directiva de Planeamiento Ministerial (DPMD).

Por su vinculación con los procesos SIGID que conducen al Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF), debería ser el mismo elemento orgánico que entiende en inversiones, el que amplíe sus competencias en los aspectos del planeamiento (Dirección General de Planeamiento y Programación de Inversiones) de recursos materiales, mientras que a la Dirección General de Presupuesto le corresponde la asistencia en materia de recursos financieros.

Este elemento debería entender en la previsión de los recursos materiales derivados del Plan de Capacidades Militares que deberían estar comprendidos en el Plan de Inversiones (PIDEF) aunque no tengan la jerarquía de proyectos de inversión.

- Un elemento orgánico que entienda en la definición del escenario presupuestario de largo y mediano plazo como premisa del Planeamiento Estratégico Militar y en la definición del programa presupuestario de mediano plazo (Dirección General de Presupuesto existente).
- Un elemento orgánico que entienda en la definición del escenario industrial para el largo y mediano plazo, como Directiva Ministerial del Planeamiento Estratégico Militar (Dirección General de Planificación Industrial para la Defensa existente).
- Un elemento orgánico que entienda en la definición del escenario tecnológico para la investigación y desarrollo para el largo y mediano plazo, como Directiva Ministerial del Planeamiento Estratégico Militar (Dirección General de Investigación y Desarrollo a crearse).

Las Direcciones Generales (a crearse o ampliarse funciones) y las Subsecretarías de Planificación Logística y Operativa de la Defensa e Innovación Científica y Tecnológica, de quienes dependen en línea de mando, deberán adecuar la redacción de sus funciones según lo indicado en los párrafos precedentes, a fin de asesorar, asistir y ejecutar las funciones definidas en el tercer apartado del punto III.II.I.

B. Estado Mayor Conjunto. Se proponen los siguientes:

- Elementos orgánicos para estar en condiciones de dar cumplimiento a las funciones asignadas por el marco legal para el Planeamiento Estratégico Militar, incluyendo el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).

C. Fuerzas Armadas

- Un elemento orgánico que entienda en formular los Planes de Apoyo y participar, a requerimiento del Estado Mayor Conjunto, en el proceso de planeamiento por capacidades.
- Un elemento orgánico que entienda en formular el Plan Director de medios operativos y de apoyo e infraestructura y la Demanda Preliminar Específica y participar, a requerimiento del Estado Mayor Conjunto, en el proceso de planeamiento por capacidades.
- Un elemento orgánico que entienda en la formulación de los proyectos de inversiones y participe en los procesos SIGID para la formulación del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).

Recursos humanos en el Planeamiento Estratégico Militar

El proceso de Planeamiento Estratégico Militar en análisis constituye un complejo sistema que parte de un concepto de Estrategia Nacional de Defensa y culmina con un Plan de Inversiones, que debe ser llevado adelante por las organizaciones de la Defensa que no tienen experiencia previa en este tipo de sofisticados procesos interinstitucionales.

Ello significa que es imprescindible la obtención, capacitación y aseguramiento de continuidad de un mínimo de personal que haga posible el sostenimiento del Ciclo de Planeamiento.

Conclusiones para el Planeamiento Estratégico Militar

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional aprobado por Decreto N° 1.729/07 y su conexión con el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) promulgado por Resolución MD N° 626/07, requieren la atención de los siguientes aspectos de interés para la logística de material y de finanzas:

1. Una Directiva de Planeamiento Ministerial donde se establezcan los lineamientos de mediano y largo plazo para satisfacer los aspectos financieros (presupuestarios)], de personal, material (industria y tecnología) y otros que resulten convenientes –parámetros en materia de capacidades militares a priorizar- para orientar el Ciclo de Planeamiento desde el punto de vista jurisdiccional, que sea emitida una vez recibida la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) según lo establecido en el Decreto N° 1.729/07.
2. Un programa financiero (presupuestario) plurianual que permita la confrontación de necesidades (capacidades necesarias) con posibilidades (las que podrán ejecutarse) y consecutivamente, la formulación y ejecución de un

Plan de Inversiones (PIDEF) en el contexto del SIGID, a fin de permitir la existencia de capacidades militares útiles a la política de Defensa Nacional.

3. El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional requiere de la activa participación de los organismos que conforman el Sistema Logístico de Material de la Defensa, liderados por la Secretaría de Planeamiento, a lo largo de todo el Ciclo, para llevar adelante los procesos y documentos destacados en los párrafos precedentes y que culminan con los planes de recursos materiales y financieros que posibilitarán la implementación del Plan de Capacidades Militares.
4. El Plan de Largo Plazo de Producción Industrial, contribuyente al Plan Militar de Largo Plazo, es un producto tan necesario como el de Investigación y Desarrollo, en tanto que asegura la vinculación de la estrategia industrial para la defensa con el Planeamiento Estratégico Militar.
5. Los planes resultantes del Planeamiento Estratégico Militar forman parte del cuerpo de planes del S3P, tal como lo prescribe el Artículo 2º del Decreto Nº 1.729/07, mientras que la etapa de programación correspondiente lo conforma el proceso SIGID establecido por Resolución Nº 626/07.
6. Una masa crítica de personal capacitado y con continuidad que actúe coordinadamente con funciones documentadas, claras, precisas y sin superposiciones, desde las distintas instituciones participantes del proceso.
7. Una masa crítica de recursos presupuestarios que justifique el esfuerzo de desarrollar y sostener en funcionamiento un Ciclo de Planeamiento, y que permita y oriente el desarrollo de una logística genética de adquisiciones con compensaciones y transferencia de tecnología, de producción industrial e investigación y desarrollo, para lograr la generación y mantenimiento de un mínimo de capacidades militares útiles para la Estrategia Nacional de Defensa.

III.II.II. LOGÍSTICA GENÉTICA

La generación y sostenimiento del material de guerra se efectúa mediante las acciones establecidas en el Artículo 19 de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas: recuperar, modernizar e incorporar, ya definidas en el Capítulo II.III.II.

Cada una de las tres acciones para la generación y sostenimiento de capacidades puede resolverse mediante las funciones de:

- Adquisición: función por la cual se obtiene por compra un sistema de armas, equipamiento o infraestructura para sustentar una capacidad priorizada por el Estado Mayor Conjunto.
- Producción Industrial: función de fabricación de sistemas de armas o equipamiento militar para las Fuerzas (o construcción de infraestructura), en las líneas de producción de fábricas militares, astilleros navales y fábricas aeronáuticas y otras de tecnología aplicada.
- Investigación y desarrollo: función de incorporación de mejoras en las capacidades operativas o conducentes a la fabricación de un sistema de armas, componentes o equipamiento de apoyo, a través de actividades de investigación, desarrollo o una combinación de ambas en centros especializados para tal fin.

Los aspectos vinculados con la obtención de infraestructura, por su especificidad, se tratan centralizados y por separado, en forma análoga a algunos de los modelos de referencia presentados en el Capítulo I.

Los procesos del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) por los cuales se programan e incorporan al presupuesto los proyectos de inversión para obtener medios e infraestructura que sustenten las capacidades militares, así como las consecutivas etapas de negociación, contratación y ejecución física y financiera de los proyectos de inversión, son el objeto de la Logística Genética.

En este punto se tomarán las conclusiones del diagnóstico efectuado en el Capítulo II y se efectuarán las propuestas que sean pertinentes para la optimización de los procesos referidos a la Logística Genética, considerando cuando sea pertinente el marco referencial estudiado en el Capítulo I.

Resumen de situación de la Logística Genética

La normativa instituida durante el año 2007 disponiendo los procesos del Planeamiento Estratégico Militar - Decreto N° 1.729/07 y el Sistema de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) - Resolución MD N° 626, junto con otros preceptos legales tales como el Decreto N° 788/07 de Organización del Ministerio de Defensa, determinan la voluntad de institucionalizar y centralizar las decisiones sobre las inversiones del sector. La creación del Comité de Logística

Conjunta (Resolución MD N° 371/07), instancia conjunta de coordinación y ejecución de políticas en la materia, también debe considerarse como un avance en tal sentido.

El marco legal reconocido en el párrafo anterior generó un camino apto para vincular las inversiones en capacidades con la Estrategia Nacional de Defensa, ya sean éstas decididas para ser implementadas mediante Adquisiciones, Producción Industrial o Investigación y Desarrollo.

Hasta el año 2007, las decisiones de inversión en capacidades estaban desarrolladas a través de gestiones oficiales, aunque no tipificadas, entre funcionarios de la Defensa y las Fuerzas.

Por otra parte, la etapa de ejecución de las inversiones en sistemas de armas, equipamiento militar e infraestructura, consistente en la selección de proveedores y su desarrollo, negociación, contratación y ejecución contractual está, hasta el momento, en manos de las Fuerzas Armadas con la sola aprobación formal ministerial.

Este aspecto de la Logística Genética también se encuentra en un punto de incipiente centralización.

La situación particular de la logística genética en cuanto a los canales de obtención:

Adquisiciones

- A este respecto corresponde decir que no se disponen de políticas explícitas ni experiencia centralizada en la etapa de ejecución de esta función de la Logística Genética, salvo las puestas en marcha con motivo del Plan de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz.

Producción Industrial

- La creación, en el año 2007, de la Dirección General de Planificación Industrial del Ministerio de Defensa permite disponer de un elemento orgánico relevante para la centralización de políticas y planes estratégicos de desarrollo que respondan a las demandas del Planeamiento Estratégico Militar, hasta ese momento inexistentes o descentralizadas en las Fuerzas Armadas.
- Las infraestructuras productivas especializadas en medios para la Defensa, astilleros Río Santiago y Tandapor-Domecq, el complejo Fabricaciones Militares y la ex Área Material Córdoba, lideraron los estándares productivos de la región hasta las últimas décadas, cuando iniciaron un proceso sostenido de pérdida de capacidades, tendencia que hasta el momento no se ha logrado revertir.

Investigación y Desarrollo

- En general, hasta el año 2007 las actividades se efectuaban sin intervención

ministerial o del Estado Mayor Conjunto, en forma descentralizada y sin coordinación entre las Fuerzas.

- La creación de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica del Ministerio de Defensa, con la función de planificar, coordinar y conducir la actividad científico-tecnológica en la jurisdicción Defensa permite disponer de un elemento orgánico para desarrollar estas actividades en forma centralizada.
- Existe un régimen especial para esta modalidad promulgado por la Resolución Ministerial Nº 1.480/07 “Sistema de Evaluación y Control de Ejecución de Planes, Programas y Proyectos de Investigación y Desarrollo para la Defensa” que debe adaptarse (al igual que sus reglamentaciones) para su correcta implementación y articulación con el Ciclo de Planeamiento, a través de la normativa general en materia de inversiones vigente, el ya mencionado SIGID.
- Esta función se origina en la política de ciencia y tecnología, que orienta el desarrollo de conocimiento y capacidades en los centros de investigación y desarrollo, tanto del sector Estatal como privado y las vinculaciones con otros organismos, empresas o universidades del Estado o del sector privado.

Síntesis de los posibles aportes a la Logística Genética

El análisis realizado en el Capítulo II.III.II, de las actividades vinculadas con las etapas de decisión y ejecución de proyectos a través de las funciones de Adquisición, Producción Industrial e Investigación y Desarrollo permiten sugerir los siguientes aspectos de interés con vistas a su tratamiento en este Capítulo III:

- La disponibilidad de una demanda predecible, emergente del Planeamiento Estratégico Militar y concretada por un Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF), avalado por un umbral mínimo de recursos financieros, permitiría contestar los interrogantes de qué adquirir o producir, qué desarrollar y cómo las adquisiciones pueden ayudar a responder las dos preguntas anteriores, mediante la construcción de una política integrada y coordinada de recuperación, modernización e incorporación de medios operativos y de apoyo e infraestructura.
- El Ministerio de Defensa debe desarrollar políticas explícitas de adquisiciones, producción industrial e investigación y desarrollo y planes estratégicos, que respondan al entorno estratégico industrial nacional y en particular a las demandas del Planeamiento Estratégico Militar.
- La culminación del planeamiento militar en el Plan de Capacidades Militares inicia el complejo y laborioso camino de la formulación y evaluación de los proyectos de inversión por parte de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto. Es necesario entonces orientar estas actividades hacia una visión rectora del Ministerio mediante una Directiva de Obtención de Medios para la Defensa.
- Directiva de Obtención de Medios para la Defensa (DOM):

La Directiva de Obtención de Medios para la Defensa representa una especifi-

cación normativa de los parámetros marco emergentes de las políticas de adquisición, producción industrial e investigación y desarrollo delineadas en la propuesta Directiva Ministerial de Planeamiento. En la citada Directiva de Obtención se establecen criterios y procesos en cuanto al modo de obtención de los distintos sistemas de armas y medios de apoyo que propondrán las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto para cada proyecto de inversión bajo el marco del SIGID.

La aprobación del Plan de Capacidades Militares previsto en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional representa la oportunidad temporal para la sanción ministerial de la Directiva de Obtención, a los fines de que las Fuerzas Armadas puedan comenzar el ciclo de elaboración de sus proyectos de inversión contando con los tres principales lineamientos que requieren:

- 1) Las previsiones financieras, indicadas a nivel marco en la Directiva Ministerial de Planeamiento y especificadas anualmente en detalle,
- 2) El diseño de fuerza y, por ende, las capacidades que se deberán generar y sostener, definidas en el Plan de Capacidades Militares,
- 3) Los modos de obtención que se deberán priorizar según el tipo de medio material a adquirir, producir o desarrollar.

- Aportes a la logística genética en las Adquisiciones

A partir de los procesos de planeamiento de capacidades y programación de inversiones (SIGID), el Ministerio debe confeccionar las políticas explícitas de adquisición de material para la Defensa, emergentes de la demanda del Ciclo de Planeamiento – SIGID (Plan de Capacidades Militares – Plan de Inversiones PIDEF) y estrechamente vinculadas con la política de producción para la Defensa y de investigación y desarrollo.

La actividad de adquisiciones de sistemas de armas debe tener por objeto, además de la obtención del bien aprobado por el programa de inversiones (PIDEF), la contribución al desarrollo de la economía nacional y de los planes estratégicos de producción industrial e investigación y desarrollo mediante la negociación de compensaciones y cooperación tecnológica (“Offset”).

Consecutivamente, el Ministerio debe desarrollar experiencia centralizada en la ejecución de las políticas de adquisición, interviniendo en los procesos de negociación y contratación.

- Aportes a la logística genética en la Producción Industrial

Los elementos de producción en manos del Estado deberían tener un plan estratégico y la gestión de cada uno de ellos, un plan de acción con objetivos y metas aprobados que guíen y hagan predecible y controlable su gestión.

- Aportes a la logística genética en la Investigación y Desarrollo

En forma similar a lo expresado para Adquisiciones y Producción Industrial,

los proyectos de Investigación y Desarrollo de envergadura deben surgir del Planeamiento Estratégico Militar y de la conclusión final del SIGID, el Programa de Inversiones para la Defensa (PIDEF).

Ello significa que todos los proyectos de inversión a ser obtenidos por Adquisición, Producción Industrial, Investigación y Desarrollo e Infraestructura deben ser evaluados a través de la metodología, plazos y responsabilidades institucionales fijadas por el SIGID.

El accionar centralizado de una autoridad funcional como la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica debería asumir el objetivo de coordinar los esfuerzos referidos al conocimiento de base científica común y específico y el desarrollo de tecnologías de interés conjunto o específicas.

Funciones a definir en la Logística Genética

Se establecen a continuación las funciones a partir de cuyo cumplimiento se tendería a la solución a los problemas relevados para la logística genética del Sistema Logístico de Material de la Defensa.

- Funciones a definir para la Adquisición:

Las funciones vinculadas con los procesos de decisión de inversiones están reguladas, como ya se indicó, por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa SIGID.

Queda entonces pendiente la verificación de funciones relativas a las etapas de gestión operativa y supervisión de adquisiciones, que son tratadas como proceso en el correspondiente punto más adelante.

El marco legal vigente establece claramente funciones vinculadas con Adquisiciones para el Ministerio de Defensa:

Ley Nº 22.520 de Ministerios, Artículo 19,

Ley Nº 24.948, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículos 17 y 20,

Decreto Nº 1.691/07 de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas,

A. Ministerio de Defensa

Secretaría de Planeamiento

Decreto Nº 788/07, Organización del Ministerio de Defensa,

Es necesario avanzar en la intervención centralizada de la Secretaría de Planeamiento en la ejecución de las Adquisiciones para las tres Fuerzas Armadas, unificando las políticas de Adquisiciones que contribuyan al desarrollo de planes estratégicos de Producción Industrial e Investigación y Desarrollo, funciones prescriptas por el marco legal de referencia.

Por ello será menester incorporar a la Secretaría de Planeamiento las funciones de:

- Entender en la confección y actualización permanente de las políticas de Adquisiciones de sistemas de armas y equipamiento militar significativo (e infraestructura), contribuyentes a las políticas y planes estratégicos de Producción Industrial e Investigación y Desarrollo, mediante compensaciones y acuerdos de cooperación tecnológica.
- Entender, con la participación del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, en los procesos de adquisición de sistemas de armas y equipamiento militar significativo que se determine.
- Entender, con la participación del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, en los procesos de adquisición o construcción de infraestructura que se determinen.

En relación con la supervisión de normas de calidad y otros aspectos no delegables en los proyectos de adquisición, la función de:

- Entender en la supervisión de la ejecución contractual de adquisiciones en lo referente al cumplimiento de políticas y normas de calidad y otros aspectos no delegables.

Más adelante se establecerá el / los elementos orgánicos que deberán asumir la función de asesorar y ejecutar las funciones arriba indicadas para la Secretaría de Planeamiento.

B. Estado Mayor Conjunto

Ley Nº 24.948, Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículos 18 y 22

Decreto Nº 1.691/06 de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas:

Establecen las funciones de:

- 1) Asistir y asesorar sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto y el SIGID, que se efectúe en función de la Política Nacional de Defensa según el Art. 17 de la Ley Nº 23.554 y,
- 2) Elevar anualmente los requerimientos de adquisiciones de las Fuerzas Armadas.

Estas funciones estarán a cargo del elemento logístico del Estado Mayor Conjunto. Además, este elemento debe participar desde el punto de vista de la logística conjunta, en forma similar a las demás Jefaturas del Estado Mayor Conjunto, en el Planeamiento Estratégico Militar de corto, mediano y largo plazo, quedando para la Jefatura IV Logística del Comando Operacional, la responsabilidad de la conducción logística de las operaciones en desarrollo.

C. Fuerzas Armadas

Las Fuerzas disponen de funciones de Adquisición que deberán ser adecuadas, con los detalles que oportunamente se coordinen, a fin de intervenir en los procesos de adquisición mediante asesoramiento operativo y técnico y ejecución contractual a través de la figura de proyectos de inversión cuando sea necesario.

- Funciones a definir para la Producción Industrial

A. Ministerio de Defensa

Secretaría de Planeamiento

El marco legal establecido marca claramente las funciones de nivel Ministerial vinculadas con la Producción Industrial:

Ley Nº 22.520 de Ministerios, Artículos 17 y 19,

Ley Nº 24.948, Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículo 21,

Decreto Nº 1.691/06, Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas,

Decreto Nº 788/07, Organización del Ministerio de Defensa,

Para la Secretaría de Planeamiento se establecen las siguientes funciones adicionales:

- Entender en la formulación y actualización del planeamiento estratégico de las capacidades industriales de las plantas administradas por el Ministerio de Defensa, adoptando como orientación la demanda establecida por el Planeamiento Estratégico Militar.

Para las plantas industriales que no sean administradas por el Ministerio de Defensa, de interés para la producción de medios para la Defensa, formular y coordinar las pautas de desarrollo y estándares productivos a fin de estar en condiciones de asesorar sobre estas exigencias tecnológicas en la vinculación contractual o en convenios específicos.

- Entender en la aprobación y supervisión de los planes de acción de gestión y desarrollo de capacidades industriales, contribuyentes al planeamiento estratégico de las plantas administradas por el Ministerio de Defensa.
- Coordinar las políticas de Producción Industrial, con otras jurisdicciones estatales tales como los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva, agencias de tecnología, universidades y empresas públicas y privadas.
- Vincular y coordinar las políticas de Producción Industrial con las políticas de Adquisiciones e Investigación y Desarrollo, y con el Comité de Logística Conjunta.
- Establecer vinculaciones profesionales y acuerdos de cooperación internacional con otros países en los aspectos de su competencia.

Dirección General de Planificación Industrial para la Defensa

Esta Dirección General deberá adecuar su rol de funciones para asumir la responsabilidad de asesorar al Secretario de Planeamiento, a través de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica, y ejecutar las funciones asignadas a la Secretaría de Planeamiento arriba indicadas.

B. Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas

Sin observaciones.

Funciones a definir para la Investigación y Desarrollo

A. Ministerio de Defensa

Secretaría de Planeamiento

El marco legal vigente establece en forma clara y completa las funciones de esta categoría:

Ley Nº 22.520 de Ministerios, Artículo 6,

Ley Nº 24.948, Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículo 21,

Decreto Nº 1.691/06, Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas,

Decreto Nº 788/07, Organización del Ministerio de Defensa,

Resolución MD Nº 1.480/07, Evaluación y control de Planes, Programas y Proyectos de I + D,

Resolución MD Nº 1.481/07, Coordinación del Régimen del Personal de I+D,

Resolución MD Nº 1.483/07, Regulación de los compromisos existentes y por firmar de los Organismos de I+D del área de Defensa, incluyendo los de las Fuerzas Armadas.

Es procedente agregar a las funciones definidas para la Secretaría de Planeamiento, las siguientes:

- Entender en la formulación y actualización del planeamiento estratégico para el desarrollo de capacidades de Investigación y Desarrollo de los centros de la jurisdicción Defensa, adoptando como orientación la demanda establecida por el Planeamiento Estratégico Militar.
- Entender en la aprobación y supervisión de los planes de acción de gestión y desarrollo de capacidades de Investigación y Desarrollo, contribuyentes al planeamiento estratégico de los centros administrados por el Ministerio de Defensa.
- Entender en la vinculación y coordinación de las políticas de Investigación y Desarrollo con las políticas de Producción Industrial y Adquisiciones y con el Comité de Logística Conjunta.

Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica.

Esta Subsecretaría y los elementos subordinados a crear que se definan más adelante, deberán adecuar sus roles de funciones de modo tal de asumir la

responsabilidad de asesorar al Secretario de Planeamiento y, ejecutar las funciones asignadas a la Secretaría de Planeamiento arriba indicadas.

B. Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas.

Sin observaciones.

Procesos y estructura comunes de la Logística Genética

Políticas y planes de la Logística Genética

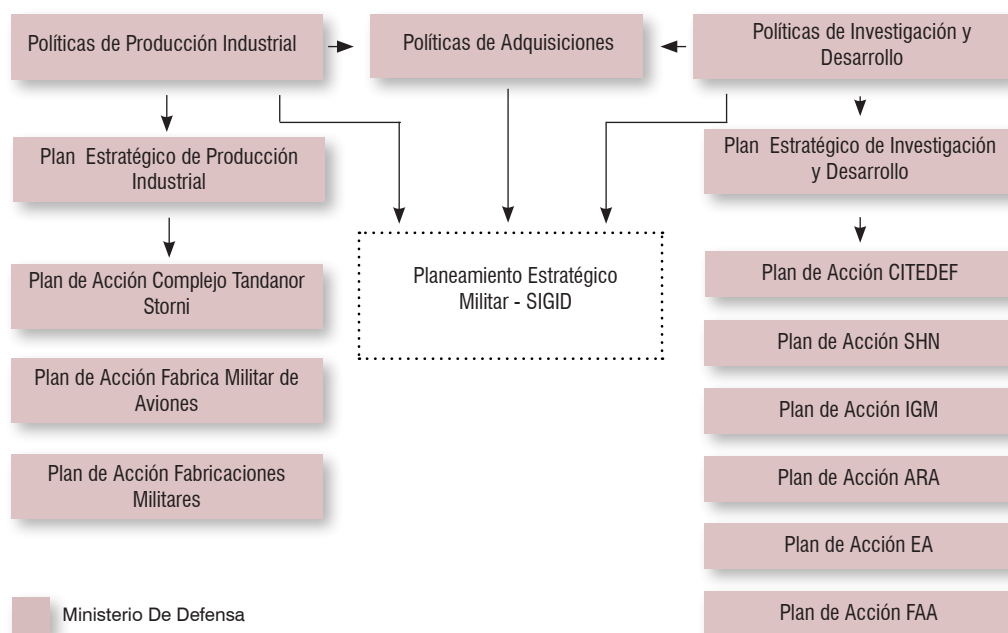
Las políticas, planes estratégicos y planes de acción contribuyentes permiten institucionalizar las direcciones e intensidades de los esfuerzos de producción industrial e investigación y desarrollo para la Defensa, reflejándose la relación jerárquica y de coordinación existente entre los mismos en el próximo gráfico.

En este sentido, es menester remarcar que se entiende por política al conjunto de prescripciones, reglas y decisiones de carácter institucional que se confeccionan para orientar las decisiones y procesos que tienen lugar en todos los niveles jerárquicos de la jurisdicción.

Las políticas de carácter permanente pueden estar contenidas en instrumentos del marco legal (Decretos y Resoluciones) o a modo indicativo en publicaciones de consulta, correspondiendo a las autoridades competentes su permanente actualización.

Más adelante en este Capítulo se indicarán los elementos orgánicos que deberían asumir la responsabilidad de asistir al Secretario de Planeamiento en la confección y actualización de las políticas y planes de la Logística Genética.

Gráfico: Políticas y Planes de la Logística Genética



Como ya se expresó, puede observarse como la política de adquisiciones debe, entre otros aspectos, contribuir con las políticas y planes estratégicos de producción industrial e investigación y desarrollo.

Por otro lado, los planes estratégicos de cada función deben tener planes de acción contribuyentes para cada centro productivo o de investigación y desarrollo, donde consten los objetivos y sus metas anuales medibles (y por lo tanto controlables) por parte de la Secretaría de Planeamiento.

Vinculación de la Logística Genética con el planeamiento militar – Etapas de decisión y ejecución

La determinación de las capacidades militares a través del Ciclo de Planeamiento y su programación cronológica y presupuestaria conforman la etapa de las decisiones de la Logística Genética, mientras que la negociación con proveedores, contratación (gestión operativa) y ejecución física y financiera de proyectos, conforman la etapa de la ejecución.

No obstante, el éxito del proceso radica en la adecuada integración que se logre entre dichas etapas. Esta integración para ser efectiva debe abarcar desde el momento de la concepción de los medios significativos a obtener hasta su disposición final, pasando por todo su ciclo de vida.

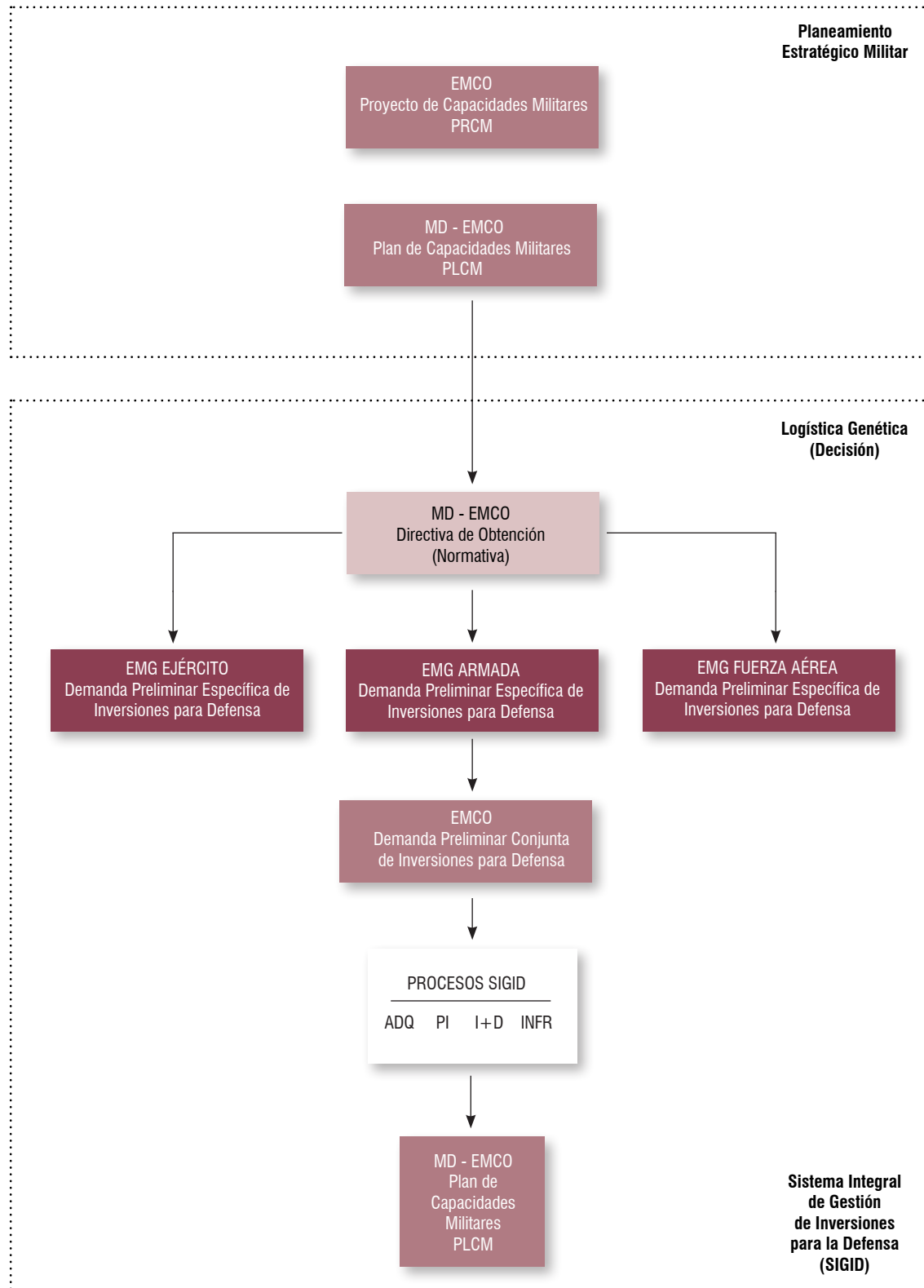
Vista la situación sintética de la Logística Genética y los aspectos que constituyen oportunidades de mejora organizacional, en función del diagnóstico realizado en el Capítulo II, se ha reconocido que el Ministerio ha abordado con plenitud la etapa de decisiones de inversión -SIGID- mientras que la integración y centralización, para los casos que sea conveniente, de la etapa de ejecución es una materia aún pendiente.

Teniendo en cuenta que los procesos de la Logística Genética son comunes a las tres funciones de obtención (Adquisiciones, Producción Industrial e Investigación y Desarrollo) y antes de iniciar sistemáticamente el abordaje de las soluciones, cabe aclarar algunos conceptos sobre la Logística Genética, su vinculación con el planeamiento militar, las etapas de decisión y en particular de ejecución.

En el Capítulo II.III.I. y en el presente Capítulo III.II.I., se comprueba que el Ciclo de Planeamiento de la Defensa culmina, en cuanto al diseño de fuerzas, con el Proyecto de Capacidades Militares que, aprobado por el Ministerio de Defensa, establece en el Plan de Capacidades Militares las capacidades posibles de generar y sostener con el programa presupuestario disponible a mediano plazo.

También se ha reconocido, sin entrar en detalles, que culminado de la forma descrita el Planeamiento Estratégico Militar, es el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) el proceso por el que se programarán las inversiones que materialice el Plan de Capacidades Militares.

Gráfico de vinculación entre el Planeamiento Estratégico Militar y los procesos SIGID



Ministerio De Defensa

Estado Mayor Conjunto

Fuerzas Armadas

Los procesos del SIGID se ubican dentro del campo de la Logística Genética e integran la etapa de programación del S3P. Esta es la etapa de las decisiones de la Logística Genética, tal como puede verse en el gráfico de la página anterior.

En este punto debe reiterarse la necesidad de una nueva directiva: la Directiva de Obtención de Medios para la Defensa, de tipo normativo, a diferencia de la Directiva Ministerial de Planeamiento de tipo político y estratégico, por la que se oriente el trabajo de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto, fundamentalmente en la forma en que deberán proponer los canales de obtención de los diferentes sistemas de armas, equipos e infraestructura y toda otra consideración que la Secretaría de Planeamiento establezca que deba transmitirse para la elevación de los requerimientos a través de las Demandas Preliminares Específicas y Conjunta.

Las Fuerzas deben efectuar los requerimientos de medios de sistemas de armas, equipamiento e infraestructura a través de las Demandas Preliminares Específicas, que son integradas y compatibilizadas en el Estado Mayor Conjunto, para elevar al Ministerio de Defensa la configuración que mejor cumpla con los propósitos del Plan de Capacidades Militares (Demanda Preliminar Conjunta).

Este documento, aprobado en el Ministerio de Defensa, dispara los canales de evaluación y aprobación según la modalidad de obtención de Adquisiciones, Producción Industrial, Investigación y Desarrollo e Infraestructura. En este sentido, resulta importante mencionar que sería conveniente la actualización de la Resolución Ministerial MD N° 626/07 a los fines de incorporar las funciones específicas relativas a cada canal de obtención, conferidas a los distintos órganos de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa.

Una vez aprobados, y luego de los ajustes previstos en la Resolución Ministerial respectiva, algunos proyectos de inversión reciben financiación y pasan a integrar el Plan (propuesto Programa) de Inversiones Militares para la Defensa (PIDEF), documento con el cual culmina la etapa de decisiones de la Logística Genética.

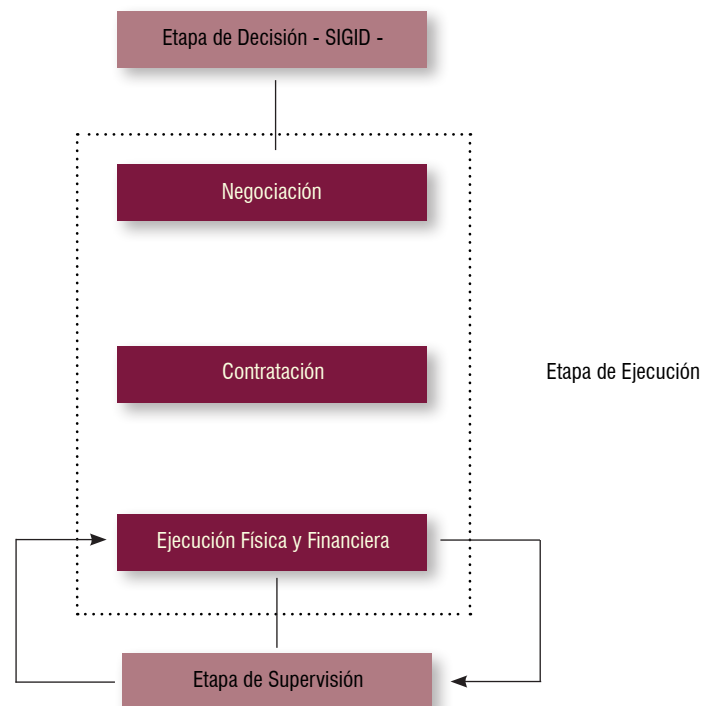
La etapa siguiente es la de ejecución, que puede desagregarse en los pasos de negociación, contratación (gestión operativa) y ejecución, como puede apreciarse en el próximo Gráfico Estructural de la Logística Genética.

En los casos que los medios involucrados sean determinados como “significativos” el Secretario de Planeamiento podrá nombrar un Director de Programa (siendo el perfil idóneo el de un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas) con responsabilidad y autoridad para alcanzar los objetivos de un proyecto de investigación y desarrollo, producción industrial, adquisición y su posterior sostenimiento, una vez que este proyecto haya sido aprobado y recibido financiación en los términos previstos por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).

El Director de Programa sería responsable por el cumplimiento de los plazos y los reportes de resultados de avance físico y financiero, de los cuales informará

periódicamente a una Autoridad de Decisión (AD) del Ministerio de Defensa a quien reportará directamente.

Gráfico estructural de la Logística Genética

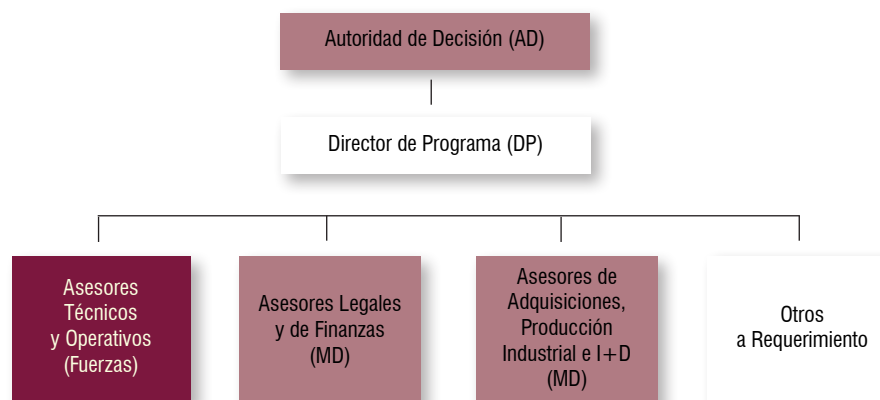


Dicha Autoridad de Decisión corresponde sea el propio Secretario de Planeamiento, lo cual no obsta a que éste pueda delegar dicha responsabilidad en los Subsecretarios o Directores Generales con funciones específicas en la sustanciación de las decisiones respectivas a algún canal de obtención de medios.

El Director de Programa debe ser acompañado por un equipo técnico conformado por personal idóneo con experiencia en:

- La materia técnica que ampare al objeto contractual, provisto por las Fuerzas, el cual, según se determine por el Secretario de Planeamiento, podrá pasar a revestir funciones en el propio Ministerio de Defensa durante el tiempo que se estime necesario.
- La modalidad de obtención, a través de las funciones de Adquisición, Producción Industrial, Investigación y Desarrollo o Infraestructura (provisto por la Secretaría de Planeamiento).
- Asuntos jurídicos (provisto por la Secretaría de Planeamiento).
- Finanzas (provisto por la Secretaría de Planeamiento).

La siguiente figura muestra un esquema de la ubicación y conformación de la Autoridad de Decisión, el Director de Programa y el equipo de trabajo.



Una vez que se haya producido la incorporación del sistema a las Fuerzas Armadas el Director de Programa podrá pasar nuevamente a revestir funciones en la institución de origen, siempre que el Secretario de Planeamiento así lo determine.

Las inversiones no consideradas “significativas” podrán ejecutarse en forma descentralizada en el nivel de las Fuerzas, sin perjuicio de que cualquier sea el monto de la inversión debe formar parte del programa integrado de inversiones con aprobación y supervisión ministerial.

La función de supervisión externa al proyecto es efectuada por el Ministerio de Defensa (Autoridad de Decisión), donde se controlarán todos aquellos aspectos que se tenga por política no delegar en el Director de Programa (Jefatura de Proyecto).

Finalmente, es conveniente remarcar que debe considerarse la creación de una instancia orgánica dependiente de la Secretaría de Planeamiento, con la mayor jerarquía posible y fuera de las estructuras orgánicas existentes para cada canal de obtención de medios, dónde revistan funciones todos los Directores de Programa.

Vale destacar al respecto que dicho organismo mantendría relación funcional con la Autoridad de Decisión que oportunamente se determine para cada programa (el propio Secretario de Planeamiento, o bien por delegación, los Subsecretarios o Directores Generales dependientes).

Procesos propios de la función de Adquisición

Se observó que la etapa de decisión de inversiones es común para todas las funciones de la Logística Genética, con evaluación de carácter específico para cada una de ellas.

El paso siguiente a la decisión de una Adquisición es su ejecución (gestión operativa), cuya primera fase consiste en la determinación de la modalidad contractual, selección y desarrollo de proveedores, negociación, establecimiento y formulación de la relación contractual.

Este aspecto está actualmente en manos de cada Fuerza Armada y del Estado Mayor Conjunto para los requerimientos de medios del Comando Operacional, sin la disponibilidad de una política unificada de Adquisiciones de nivel ministerial.

Sin embargo, algunas políticas de Adquisiciones de sistemas de armas y equipamiento militar están impartidas en documentos del marco legal, la Ley Nº 24.948 Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Artículos 19, 20 y 21, el Decreto Nº 727/06 Reglamentación de la Ley de Defensa, Artículo 3 y el Decreto Nº 1.691/06 Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

En función de que el marco legal vigente lo establece, la política de Adquisiciones está muy estrechamente vinculada y es contribuyente a las políticas de Producción Industrial y de Investigación y Desarrollo, siendo un factor crítico la carencia de personal especializado y permanente, por lo que resulta necesaria la centralización de los procesos indicados en el primer párrafo para las inversiones significativas.

Al respecto, en primer lugar, es necesario establecer las políticas ministeriales de Adquisición en la Secretaría de Planeamiento, tal como podría ser priorizar las adquisiciones en el país y en la región MERCOSUR, coordinar acciones de cooperación tecnológica con países de interés para la política exterior o negociar compensaciones ("Offset") y transferencia de tecnología en función de planes estratégicos de Producción Industrial e Investigación y Desarrollo.

Las políticas de Adquisiciones deberían contemplar la estrategia del área ministerial para enfrentar las adquisiciones de sistemas de armas en el mediano y largo plazo, que no puedan producirse o desarrollarse en el país, y que los planes estratégicos de producción y/o desarrollo prevean hacerlo, incorporando experiencia en compensaciones coordinadas con el Ministerio de Economía y Producción y transferencia de tecnología hacia los organismos públicos o privados de tecnología y producción, en coordinación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva.

Las políticas de Adquisiciones deberían integrar a las políticas de mantenimiento para los nuevos medios a obtener, al igual que las previsiones presupuestarias que cubran los costos durante el ciclo de vida. En particular debería preverse para los medios comunes a incorporar a las Fuerzas, de ser apto, factible y aceptable, el desarrollo de centros unificados de mantenimiento.

Esta capacidad de formulación, implementación y control de políticas de incorporación por Adquisición de sistemas de armas debería formarse y consolidarse en la Secretaría de Planeamiento para alcanzar a todas las compras del sector Defensa.

La disponibilidad de una política de Adquisiciones en la Secretaría de Planeamiento, le permitiría entender en la gestión y ejecución de adquisiciones de sistemas de armas, a través del Director de Programas, con la intervención de las Fuerzas que proveen las competencias técnicas y operativas, existiendo siempre la posibilidad de ceder tales prerrogativas a las Fuerzas o eventualmente, cuando fuere conveniente, a algún otro organismo logístico subordinado especializado.

En relación con la supervisión, la Autoridad de Decisión (designada por el Secretario de Planeamiento) deberá determinar cuales son los aspectos del control, que por no estar dispuesta a delegar en el Director de Programas, asumirá por sí misma o bien delegará en un posible organismo logístico dependiente.

En este sentido, debe indicarse la creación de una instancia orgánica dependiente de la Secretaría de Planeamiento que se especialice en la gestión operativa centralizada de las adquisiciones de medios significativos (sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura), organismo que deberá tener la necesaria jerarquía administrativa y autarquía como para dar cuenta de un proceso de contratación que, en términos generales, presenta caracteres y contexto comercial muy distinto al de una compra habitual de la administración pública.

En este sentido, resulta necesario destacar que este organismo debería estar sometido a una normativa de contrataciones propia que refleje, en sus procedimientos y plazos, las necesidades específicas que posee el sector defensa en la materia.

Finalmente, es menester remarcar que esta instancia orgánica podría ser -con la diferenciación funcional interna correspondiente- la misma cuya creación se indicó en el punto anterior, debido a que en ambos casos se esta en presencia de interrelacionadas funciones de ejecución de la logística genética, para las cuales la Secretaría de Planeamiento (tal cual surge en el Capítulo II del presente informe) no ha desarrollado estructura ni incorporado (y formado) personal especializado.

Procesos propios de la Producción Industrial

La reciente institución del Planeamiento Estratégico Militar y del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa constituye una demanda de mediano y largo plazo para un posible sistema de Producción Industrial, que de otra forma habría que resolver mediante adquisiciones en el exterior.

Esta circunstancia y la creación de la Dirección General de Planificación Industrial para la Defensa hacen propicia la posibilidad de desarrollar la gestión de políticas de Producción Industrial coordinadas y vinculadas con las políticas de Adquisiciones y de Investigación y Desarrollo y planes estratégicos de desarrollo industrial que deben incluir no solamente a las plantas administradas por el Ministerio sino también aquellas plantas extra jurisdiccionales a las que se planifica recurrir para la producción de medios y equipamiento.

Estos antecedentes constituyen cimientos sólidos para la reconstrucción de un aparato productivo adecuadamente dimensionado para las necesidades del Planeamiento Estratégico Militar y a las posibilidades presupuestarias del sector de la Defensa.

Esta tarea será posible con el establecimiento de políticas estables que inspiren planes estratégicos de desarrollo, que con continuidad en su ejecución, posibiliten un gradual y sostenido desarrollo que ponga a las plantas industriales en condiciones de responder a la demanda con estándares internacionales de productividad y calidad.

Estos pasos son inevitables e imprescindibles para proyectar, en el mediano plazo, un aumento de la escala productiva mediante exportaciones.

Procesos propios de la función de Investigación y Desarrollo

Con motivo de la reciente creación de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica, el diseño e implementación de los procesos que llevarán al cumplimiento de sus funciones está en sus inicios.

La intervención de un elemento orgánico de nivel ministerial debería lograr que, actuando como autoridad funcional, se establezca, a partir del relevamiento de las necesidades de las Fuerzas, un plan de conocimientos científicos comunes y específicos y un plan de desarrollo de capacidades científicas de investigación y tecnología aplicada, que orienten institucional y racionalmente los esfuerzos conjuntos en esta área.

Este proceso debería estar coordinado, a nivel ministerial, con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, empresas y universidades estatales y privadas. En particular debería lograrse máxima integración y presencia a las actividades de coordinación científica y tecnológica que determina la Ley Nº 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación, en particular en su Artículo 8º, Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El resultante de estos esfuerzos debería concretarse en planes de conocimiento científico y tecnológico, de desarrollo de capacidades de I+D y de Proyectos de I+D (comunes a 2/3 Fuerzas o específicos).

En relación con los proyectos de inversión que el Estado Mayor Conjunto (consolida las necesidades propias y de las Fuerzas Armadas en el marco del Planeamiento Estratégico Militar en el que legalmente entiende) proponga al Ministerio de Defensa para ser implementados mediante acciones de Investigación y Desarrollo, deberían ser encaminados de la misma forma que aquéllos propuestos para implementarse mediante Adquisición o Producción Industrial a fin de simplificar el sistema de evaluación y decisión que marca el SIGID.

No obstante, será la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica la que evaluará y asesorará en relación con los proyectos de su competencia sobre la base de las disposiciones del SIGID u otros programas que eventualmente se ordenen.

Estructuras a definir para la Logística Genética

Estructuras vinculadas con la función Adquisición:

A. Ministerio de Defensa²

Secretaría de Planeamiento.

El establecimiento de políticas, escenarios de planeamiento y decisión respecto de los proyectos de adquisiciones requiere de:

- Un elemento orgánico que entienda en la redacción y actualización de las políticas ministeriales de Adquisición, contemplando los aspectos de compensación y cooperación tecnológica, contribuyentes con las políticas de Producción Industrial para la Defensa y de Investigación y Desarrollo, concurrentes al Planeamiento Estratégico Militar.
- Coordinar el establecimiento de las políticas de Adquisición con el Comité de Logística Conjunta, el Estado Mayor Conjunto, las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía y Producción, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, universidades, agencias estatales e industria estatal y privada.
- Participar, con el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, en la selección del modo de contratación, desarrollo y selección de proveedores, negociación y contratación.

En función de la premisa de minimizar estructuras y personal, estas funciones podrían ser asignadas a la postulada Dirección General de Planificación y Programación de Inversiones.

- La Dirección General de Planificación y Programación de Inversiones, así como la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa de la cual depende, deberán adecuar sus roles para cumplir con la responsabilidad de asesorar y ejecutar las funciones vinculadas con la Adquisición asignadas a la Secretaría de Planeamiento en el tercer acápite del presente punto.

Para la gestión centralizada de los programas de inversión significativos:

Un elemento orgánico a crearse que entienda en la gestión operativa, seguimiento y ejecución de los proyectos de inversión significativos sobre la base la naturaleza, caracteres y dependencia ya mencionados en el punto anterior relativo a los procesos propios de la función de adquisición.

Para la supervisión centralizada de la aplicación de normas de calidad y relativas:

Un elemento orgánico que entienda en la supervisión de la ejecución de los proyectos de inversión significativos en los aspectos no delegables a las Fuerzas Armadas relativos a normas de calidad y otros a determinar.

Esta función es propia de la proyectada Dirección General de Normalización y Certificación Técnica.

² Ver organigrama Anexo II

B. Estado Mayor Conjunto

Un elemento orgánico para intervenir en el proceso de evaluación de los proyectos de inversión para la defensa de las Fuerzas Armadas, desde el punto de vista de su contribución al Planeamiento Estratégico Militar (aptitud y aceptabilidad en términos del SIGID).

Un elemento orgánico para evaluar y elevar los proyectos de adquisiciones de las Fuerzas Armadas y que asesore respecto a las potencialidades de I+D y producción dentro de ellas.

C. Fuerzas Armadas

Un elemento orgánico que entienda en la ejecución y supervisión de adquisiciones de medios, en coordinación con la Secretaría de Planeamiento, que no sean considerados significativos y por ende de gestión descentralizada.

Estructuras vinculadas con la Producción Industrial:

A. Ministerio de Defensa

Secretaría de Planeamiento

- Un elemento orgánico responsable de formular y actualizar las políticas de producción industrial para la Defensa y efectuar el planeamiento estratégico de las capacidades industriales y asesorar en la aprobación de los planes de acción contribuyentes de las plantas industriales administradas por el Ministerio de Defensa.
- Coordinar las políticas de producción industrial con otras jurisdicciones del Estado y con los elementos orgánicos responsables de las políticas de adquisición e investigación y desarrollo.

Esta función es competencia de la recientemente creada Dirección General de Producción Industrial.

B. Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas

Sin observaciones.

Estructuras vinculadas con la Investigación y Desarrollo:

A. Ministerio de Defensa

Secretaría de Planeamiento

- Un elemento orgánico responsable de formular y actualizar políticas de investigación y desarrollo y efectuar el planeamiento estratégico para esta área y asesorar en la aprobación de los planes de acción contribuyentes de los centros de investigación y desarrollo de la jurisdicción Defensa.

Coordinar las políticas de investigación y desarrollo con otras jurisdicciones del Estado y con los elementos orgánicos responsables de las políticas de adquisición y producción industrial.

Las funciones adicionales deberían ser competencia de una postulada Dirección General de Investigación y Desarrollo.

La importancia estratégica que tienen estas funciones para todos los países de referencia y para el propio caso, ameritan un elemento orgánico específico que las lleve adelante, asegurando con la tecnología sugerida en los párrafos precedentes una racional utilización de los recursos asignados al sector.

La similitud en la necesidad de generar políticas, escenarios para el planeamiento, planes estratégicos y de acción, la vinculación funcional que tienen estas actividades con las de producción industrial y la importancia de asegurar coordinación, amerita una dependencia orgánica, bajo una misma línea de mando, de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica.

B. Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas

Sin observaciones.

Recursos humanos en la Logística Genética

La Logística Genética es particularmente sensible a la disponibilidad de recursos humanos calificados, tanto civiles como militares, que permitan en definitiva orientar el Planeamiento Estratégico Militar, formular políticas y planes estratégicos, promover y supervisar planes de acción de los que dependerá el desarrollo de astilleros, plantas de producción de armamento y de aeronaves, laboratorios de investigación y desarrollo y generación de conocimiento sensible, dirigir procesos y evaluar y asesorar proyectos de inversión y, finalmente, participar con su conocimiento especializado en la favorable resolución de las negociaciones y contrataciones de equipamiento militar significativo.

La importancia que tiene el personal indicado en el punto anterior, y que se vincula con tareas de alta sensibilidad, especialización e importancia por los recursos presupuestarios involucrados y los efectos sobre las capacidades militares, hace imprescindible la priorización para su selección e incorporación.

A los efectos de dotar a los equipos de trabajo del personal necesario para conducir integralmente los programas que se requieran, se hace imprescindible una intervención activa del Ministerio de Defensa para generar las políticas de capacitación y adiestramiento que permitan contar con personal idóneo en cada uno de los ámbitos de referencia enunciados en el párrafo anterior.

Finalmente, es menester remarcar que la incorporación de la figura de Director de Programas, conjuntamente con su equipo de trabajo multidisciplinario, permitirá en el mediano/largo plazo adquirir experiencias en la gestión y ejecución de programas significativos para el aparato militar de la defensa. Ello, sumado al diseño de nuevos procesos y a la elaboración de la doctrina correspondiente, contribuiría a incrementar la eficiencia y racionalidad de las inversiones del sector.

Conclusiones para la Logística Genética

En conclusión, los cursos de acción genéricos sugeridos respecto de la logística genética son:

1. La confección y actualización oportuna de directivas políticas para los procesos de adquisición, producción industrial e investigación y desarrollo, las cuales deberán estar adecuadamente expresadas y concatenadas temporalmente con lo determinado por medio del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.
2. La adaptación del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) a las funciones y estructura orgánica fijada para la Secretaría de Planeamiento en el Decreto N° 788/07, así como a las previsiones del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.
3. La sustanciación de la decisión respecto de todos los proyectos de inversión del sector, ya sea que impliquen un proceso de adquisición, investigación, desarrollo o producción industrial para su obtención, a través del SIGID.
4. La elaboración de una Directiva de Obtención de Medios para la Defensa (DOM), documento que, una vez vigente el Plan de Capacidades Militares previsto en el Decreto N° 1.729/07, establezca lineamientos marco para la orientación del proceso de evaluación de alternativas de canales de obtención de medios a través del SIGID.
5. La elaboración y actualización oportuna de los planes estratégicos de las plantas industriales y los planes de acción contribuyentes.
6. La implementación de la figura del Director de Programa como responsable primario del proceso de incorporación y seguimiento de medios significativos que se determinen, dependiente funcionalmente de una Autoridad de Decisión presente en la Secretaría de Planeamiento y orgánicamente de una instancia a crearse bajo la misma Secretaría.
7. La creación de una instancia orgánica que, pudiendo ser la misma que la mencionada en el punto anterior y necesariamente dependiente de la Secretaría de Planeamiento, sea la responsable de centralizar la gestión operativa de las adquisiciones de aquellos sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura que sean considerados significativos por el Ministerio de Defensa y, por ende, no se descentralice su ejecución en las propias Fuerzas.
8. La procuración de un régimen especial de contrataciones que refleje, en sus procedimientos y plazos, las necesidades específicas que posee el sector defensa para la adquisición de sistemas de armas y medios de apoyo.
9. La incorporación en la Secretaría de Planeamiento, Estado Mayor Conjunto y áreas técnicas de las Fuerzas Armadas de personal en cantidad y perfil adecuado para dar cuenta de las funciones y responsabilidades existentes y propuestas.

Adquisiciones

La Adquisición de medios operativos y de apoyo (e infraestructura) incluidos

en el Plan de Inversiones (PIDEF) en función de las prescripciones del Plan de Capacidades Militares, tiene los siguientes aspectos de consideración para la logística de material:

- El Ministerio debe abordar el desarrollo de una política explícita de Adquisición de material para la Defensa, emergente de la demanda que debería surgir del Ciclo de Planeamiento y estrechamente vinculada con las políticas de Producción para la Defensa y de Investigación y Desarrollo.
- Consecutivamente, el Ministerio debe encargarse (y por ende desarrollar experiencia) de la implementación de políticas de Adquisición, entendiendo en los procesos de gestión operativa vinculados a la obtención de medios significativos.
- Todo el material para la Defensa, hasta el nivel que se determine (equipamiento militar significativo), debe adquirirse siguiendo los procedimientos e instancias orgánicas antes enunciados.
- Un factor importante para el éxito de este proceso es la posibilidad de disponer del personal necesario en todos los organismos intervinientes, que deberá tener continuidad e idoneidad para que pueda ser la base de las nuevas capacidades de gestión buscadas.

Producción Industrial

El análisis de la función de Producción Industrial, en el contexto de las transformaciones que se están operando en la gestión logística de la Defensa, permite concluir los siguientes aspectos.

- La posibilidad de producir equipamiento militar en el país, está estrechamente vinculada con la política de Defensa que se debiera tener y a partir de allí, con el nivel de gasto predecible que la Nación esté dispuesta a sostener en el mediano y largo plazo.
- La pérdida de capacidades en la infraestructura productiva vinculada con la Defensa, debería ser de prioritaria consideración por parte de los futuros diseñadores de política del Ministerio de Defensa y de los planificadores del Estado Mayor Conjunto, a fin de que ponderen un armónico esfuerzo de restitución de las capacidades de producción y apoyo técnico, que debería preceder a las inversiones en los medios operativos.
- El desarrollo y sostenimiento de la infraestructura productiva disponible, se justifica en un mínimo nivel de inversiones que den sustento a las capacidades militares posibles de generar y sostener.
- La reciente creación de la Dirección General de Planificación Industrial permitirá organizar los aspectos de gestión indicados en los párrafos anteriores y en el análisis del Capítulo II.III.II.II.
- La posibilidad de contar con una adecuada asignación de recursos humanos es el factor crítico para la implementación de las funciones propuestas para la gestión de la Producción Industrial, el desarrollo armónico (con las demandas del Plan de Inversiones) de la infraestructura productiva y la posibilidad de obtener medios y equipamiento militar con estándares internacionales mediante su fabricación en el país.

Investigación y Desarrollo

Estas actividades que actualmente se llevaban a cabo sin intervención ministerial, en forma descentralizada y sin coordinación entre las Fuerzas, han iniciado un proceso de cambio a partir de la creación de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica y del completamiento del marco normativo asociado. El análisis de esta situación permite arribar a las siguientes conclusiones:

- La creación de la Subsecretaría, en forma similar al resto de las organizaciones que cumplen estas funciones analizadas, y que están en proceso de transformación, desde una posición de ausencia de planes y coordinación a otra acorde a elevados estándares de diseño organizacional, permitirá resolver la problemática de Investigación y Desarrollo en la jurisdicción, solamente si se la provee con el personal en cantidad y calidad suficiente.
- Este tipo de elementos orgánicos, rectores en la organización de las actividades de su competencia, con alcance en todo el ámbito de la Defensa y, por lo tanto, protagonistas en la posibilidad de que se pueda disponer de la certeza que los recursos asignados sean bien invertidos, deberán ser priorizados en la distribución de recursos humanos.
- Todos los proyectos de inversión a ser implementados bajo la modalidad de Investigación y Desarrollo deberán ser encaminados de la misma forma que los demás proyectos a través del SIGID, sin perjuicio de la intervención de la Subsecretaría en su evaluación y control.
- La puesta en marcha de un Sistema Científico y Tecnológico para la Defensa debería incrementar las coordinaciones con la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a los efectos de la inclusión de tecnologías de la defensa en el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación.

La Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica debería concretar el ejercicio de su autoridad funcional en la jurisdicción para desarrollar un Plan de Ciencia y Tecnología (planes conjuntos de mediano y largo plazo) para el desarrollo de:

- Proyectos de I+D
- Capacidades de I+D
- Conocimiento Científico

III.II.III. LOGISTICA DE SOSTENIMIENTO

En el Capítulo II se formuló el diagnóstico de esta área de la logística militar, y en las conclusiones II.IV.III. se aclaró que se podían visualizar dos categorías en la Logística de Sostenimiento: (I) la logística operacional, que concurre en apoyo directo a las Fuerzas en operaciones (la cual puede tener naturaleza conjunta), y (II) la logística de alistamiento, que contribuye a la preparación de las Fuerzas para llevarlas a la condición de listas para operar.

También se aclaró que el trabajo formulado estaba centrado puntualmente en la logística de alistamiento de las Fuerzas Armadas, responsabilidad primaria de los Estados Mayores Generales de cada Fuerza (Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, Artículo 24 y Decreto N° 727/06 Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional).

Este aspecto, vinculado con el alcance del diagnóstico realizado, no significa que, cuando se reconozca necesario y eficiente, alguno de los elementos orgánicos mencionados en este punto pueda participar en tareas de apoyo a la logística operativa.

Cabe recordar también que se adoptó, para el diagnóstico, una apertura de funciones que difiere ligeramente de la doctrina, al solo efecto de su mejor estudio.

En este punto se plantearán los aspectos centrales del diagnóstico de la Logística de Sostenimiento para proponer las soluciones que para cada función resulten convenientes.

Resumen de situación de la Logística de Sostenimiento

La situación de las funciones logísticas de sostenimiento (abastecimiento, mantenimiento, transporte, almacenaje, disposición final, construcciones, bienes raíces y veterinaria) reseñada en el Capítulo II, se sintetiza caracterizándola por la falta de integración, coordinación, apoyo mutuo, complementación y/o integración de los distintos apoyos y servicios logísticos de las Fuerzas Armadas, en detrimento de la eficiencia del sistema logístico conjunto.

Sin desconocer los esfuerzos de las Fuerzas por superar desde la especificidad de su logística los crónicos problemas económicos presupuestarios, de personal y material, de falta de Planeamiento Estratégico Militar y, hasta hace poco, de una política de Defensa que asumiera esas deficiencias en bien de la acción militar conjunta, se requiere afrontar las recomendaciones del análisis crítico efectuado y asumir las tareas de unificación, centralización e integración de la procesos comunes a las Fuerzas en el más alto nivel de la Defensa - en este caso en su faz de sostenimiento - como solución práctica avalada por las evidencias de dicho informe, la experiencia internacional y la doctrina disponible.

III.II.III.I. Abastecimiento

Síntesis de los posibles aportes a la función Abastecimiento

El Ministerio de Defensa inició a partir del año 2007 un programa de obtención centralizada de efectos comunes para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley N° 23.554 de Defensa.

Este programa se asignó como responsabilidad a la Dirección General de Logística Conjunta del Estado Mayor Conjunto, que puso en marcha las dos primeras ediciones correspondientes a los años 2007 y 2008. Vale mencionar al respecto que dicho organismo ya había realizado previamente compras consolidadas de algunas clases de efectos, munición por ejemplo, sobre la base de las funciones asignadas por la Resolución MD N° 522/02.

Las dificultades desde el Estado Mayor Conjunto para avanzar en el camino de centralización emprendido, con el objeto de simplificar estructuras y acceder a las ventajas del concepto de cliente único y a la economía de escala, exige analizar otra forma de implementar estas tareas, teniendo en cuenta como marco referencial algunos de los casos estudiados en el Capítulo I.

Atento a las determinantes restricciones de personal vigentes, la centralización de estas tareas deberá procurar una progresiva racionalización en el empleo de estos recursos escasos.

Debe tenerse presente además las restricciones adicionales que significan las regulaciones vigentes para las adquisiciones de la Administración Pública Nacional (Decretos N° 436/00 y N° 1.023/01), al no resultar adecuadas para facilitar los procesos logísticos directamente vinculados con las exigencias del alistamiento y de las operaciones militares, tal como fuera anteriormente mencionado en el apartado correspondiente a la Logística Genética.

Finalmente, es menester mencionar que la consideración de las funciones concurrentes al abastecimiento como el control patrimonial, la catalogación y normalización y el control de calidad, no se tratarán como funciones puntualmente separadas.

Funciones a definir en Abastecimiento

En este punto, metodológicamente corresponde determinar la asignación de funciones nuevas o modificadas que emergen del diagnóstico realizado en el Capítulo II.

Antes de ello, es importante destacar que los procesos logísticos deben ser observados íntegramente, de forma tal que la toma de decisiones involucre las mejoras integrales del sistema y no las parciales de un proceso específico,

como podría ser el caso de una reducción en los costos de adquisición por una ventaja en la economía de escala sin considerar el eventual incremento en los costos de distribución.

Adicionalmente, y en la medida de lo posible, se debería priorizar la gestión descentralizada, a los efectos de no generar interrupciones en el Sistema Logístico de la Defensa ya existente, mantener su flexibilidad y proveer soluciones logísticas cercanas al lugar donde los problemas se produzcan. Este principio de excepcionalidad implicaría la centralización de la gestión logística solamente de aquellos elementos que realmente lo justifiquen en términos de costo y nivel de servicio.

Es importante destacar que la centralización de un determinado bien o servicio implica asumir la responsabilidad total de su gestión, lo cual se traduce en generar y ejecutar políticas de gestión de la demanda, de inventario, transporte, distribución, almacenamiento y destino final.

Hechas las aclaraciones de los párrafos precedentes, y sobre la base de lo diagnóstica en el Capítulo II relativo a la problemática surgida en el Estado Mayor Conjunto para dar cuenta de la gestión centralizada de aquellos abastecimientos comunes a las Fuerzas que se determinaran, resulta conveniente la creación de un elemento orgánico de nivel ministerial (Secretaría de Planeamiento) que desarrolle tales funciones, a saber:

- Efectuar la planificación, consolidación y gestión operativa de los bienes y servicios que se determine centralizar según los criterios de Nivel de Servicio y Costo Logístico Total que se expondrán más adelante.
- Con referencia a los ítems cuya gestión se decida centralizar se deberá:
 - Determinar las disposiciones reglamentarias para la instrumentación del programa de compras consolidadas, de acuerdo con las etapas, plazos, autoridades responsables, pautas y resultado final a ordenar.
 - Constituirse en y ejercer la autoridad de aplicación operativa del programa.
 - Perfeccionar los criterios y formatos en base a los cuales las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto deberán confeccionar sus Planes Anuales de Necesidades y Contrataciones.
 - En función de los requerimientos de cada Fuerza Armada, realizar la determinación y análisis de la demanda.
 - Establecer en función de la demanda las políticas de inventario para cada ítem.
 - Establecer los programas de adquisición a los efectos de mantener las políticas de inventario establecidas precedentemente.
 - Ejecutar los programas de adquisición establecidos.
 - Establecer los sistemas de distribución apropiados para cada ítem.
 - Gestionar los sistemas de información asociados.
- Intervenir en la obtención de requerimientos relacionados con la importación de Material Bélico (PAPEMB).
- Efectuar la gestión operativa de las contrataciones de los medios que se de-

- termine adquirir para el Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP) y para la tarea de sostén logístico antártico.
- Efectuar y dirigir las coordinaciones, análisis y ajustes de especificaciones técnicas de efectos Clase I, Clase II, Clase III, Clase IV y Clase V que se ordenen.
 - Establecer y mantener los enlaces y relaciones funcionales necesarias para interactuar con las organizaciones logísticas del Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas.
 - Intervenir, desde el ámbito de su competencia, en la evaluación, elaboración y puesta en práctica de la doctrina logística conjunta.
 - Intervenir en la catalogación de todos los efectos de abastecimiento usados por las Fuerzas Armadas, conforme a reglas y procedimientos establecidos en el Sistema de Catalogación para la Defensa.

Respecto a las funciones de normalización, catalogación y certificación de productos y procesos, dada su importancia y relación con el proceso de planificación de las adquisiciones del sector, se recomienda la creación de un organismo especializado dependiente de la instancia responsable en la materia dentro de la Secretaría de Planeamiento (Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa). Ello no obsta a que dicho organismo y el que se recomienda crear en este apartado deban mantener una estrecha vinculación y relación funcional, dada la intrínseca imbricación de sus responsabilidades.

Gestión de información:

- Desarrollar y mantener los sistemas de información del organismo logístico.
- Entender en el diseño y control de flujos de información física y virtual, internas y externas.
- Establecer los servicios de apoyo para el sistema de información.

Gestión de calidad:

- Mejorar en forma continua la calidad de los procesos internos y la compatibilización con los equivalentes de las Fuerzas Armadas.
- Intervenir en el diseño y control de sistemas de gestión de calidad para las diferentes funciones logísticas.
- Intervenir en las tareas de homogenización, normalización (incluye catalogación) y compatibilización de los procesos logísticos conjuntos con las Fuerzas Armadas.

Administración Financiera:

- Presupuestar y gestionar las contrataciones de medios y efectos de su competencia.
- Entender en la gestión y administración de partidas, contabilidad de valores y control de bienes patrimoniales.
- Mantener, a través enlaces, relaciones funcionales con los organismos de

Asuntos Jurídicos, Administración, Presupuesto e Inversiones del Ministerio de Defensa.

Adquisiciones:

- Formular normas y procedimientos para la obtención centralizada de bienes y servicios de su competencia, como asimismo, supervisar su aplicación.
- Coordinar la adquisición de bienes y servicios de su ámbito de responsabilidad que por alguna situación en particular convenga adquirir a través de otras Unidades Operativas de Contrataciones.

Auditoría Interna:

- Entender en la realización de auditorías internas de las contrataciones.
- Efectuar inspecciones periódicas sobre los procesos de obtención, adquisición y control patrimonial de los bienes y servicios adquiridos u obtenidos.
- Informar la marcha de sus tareas a los organismos del Ministerio de Defensa responsables de la planificación logística del sector.

Doctrina militar conjunta:

- Intervenir en la elaboración de las doctrinas conjuntas relativas a las funciones y actividades de su competencia.
- Elaborar la Publicación Conjunta con el Régimen Orgánico Funcional del Organismo.
- Posibilitar con ello la elaboración de "Procedimientos Operativos Normales" (PON) para el cumplimiento de dicho Régimen.

Procesos de relevancia en las actividades de Abastecimiento

Criterios para la centralización:

Es necesario adoptar criterios particulares de decisión sobre qué bienes y servicios centralizar respecto de la función de abastecimiento, como un principio de excepcionalidad de la gestión Logística de Sosténimiento, a los fines de obtener una cadena de suministros bien gestionada, integrada y flexible, controlada en tiempo real y en la que la información fluya eficientemente, dando rápida respuesta a los requerimientos de las Fuerzas Armadas.

Cabe señalar al respecto que en general, tanto en el ámbito civil como en el militar de los países analizados en el Capítulo I, especialmente en el caso de los Estados Unidos, la centralización de un determinado bien o servicio implica asumir la responsabilidad total de su gestión.

En función de lo expresado, los criterios que se consideran apropiados para el establecimiento de la centralización (y su grado) de la adquisición de bienes y/o servicios son: el Costo Logístico Total (CLT), entendido éste como la sumatoria de los costos de adquisición, transporte, almacenamiento y tenencia de inventa-

rios y el Nivel de Servicio al Usuario (NSU), definido por los siguientes parámetros que permiten visualizar el grado de utilidad que presta el servicio logístico:

- a) El porcentaje de satisfacción de la demanda, con inventario en mano, de acuerdo con lo requerido por los usuarios (“*fill-rate*”),
- b) El número de veces que no es posible satisfacer un requerimiento del usuario por no contarse con inventario para ello (“*stockout*”) y,
- c) El tiempo de espera de un usuario una vez que éste ha colocado una orden y ésta no ha podido ser satisfecha por falta de inventario (“*duración de los stockouts*”).

En síntesis, la práctica metodológica aceptada globalmente indica que en primera instancia se debería definir los Niveles de Servicio al Usuario a alcanzar y mantener, para luego calcular los acopios de seguridad y dimensionar los sistemas de distribución tanto para el caso de la adopción de sistemas centralizados o descentralizados, con la finalidad de estimar los Costos Logísticos Totales, con dichos valores para cada una de las opciones posibles y poder compararlas.

Realizada la comparación, se debería llevar a cabo una verificación según precisos criterios cualitativos (fundamentalmente razones de oportunidad, mérito y/o conveniencia que ratifican o no la opción) luego de la cual se estaría en condiciones de adoptar una decisión final al respecto.

Consideración sobre la logística específica:

Es menester remarcar que, como principio general, los requerimientos operativos para la obtención de bienes y servicios tendrán su origen y justificación en solicitudes de las propias Fuerzas Armadas según la apreciación que éstas realicen bajo el marco de su función legal de alistar y sostener los medios puestos a su disposición.

Será sobre la base de los criterios expuestos en el punto anterior que la Secretaría de Planeamiento intervendrá en su consolidación y gestión operativa, lo cual no obsta a que el organismo cuya creación se recomienda sea autoridad jurisdiccional para la elaboración de lineamientos de acción en materia de contrataciones de medios materiales para el sector.

Estructuras a definir en Abastecimiento

Es posible considerar en este punto dos opciones:

- 1) Cada Fuerza Armada obtiene por sí sola los bienes y servicios que mayor capacidad tiene de manejar por sus incumbencias.
- 2) Centralizar la función en un solo elemento orgánico en un nivel superior a las Fuerzas, concretamente en el Ministerio de Defensa –dado lo ya explicado para el caso del Estado Mayor Conjunto-.

El primer caso tiene la ventaja de requerir de elementos orgánicos ya existentes y con experiencia consolidada, y presenta las siguientes desventajas:

- Distribución de una muy alta cantidad de ítems de bienes y servicios en la estructura descentralizada de las Fuerzas Armadas.
- Grandes volúmenes de acciones e información a coordinar.
- Requerimiento de mayor cantidad de personal administrativo.
- Complejas y permanentes transferencias de partidas y balances entre las Fuerzas.
- Modelo muy poco utilizado y superado en el marco referencial estudiado.

La centralización de la función en un único elemento orgánico situado a nivel Ministerial (Secretaría de Planeamiento) mientras que tiene la desventaja de implicar la creación de un nuevo elemento orgánico (con afectación inicial de personal), presenta las siguientes ventajas:

- Representa un cambio cualitativo y de fondo respecto de la problemática de la función identificada en el Capítulo II.
- Es compatible con lo propuesto para la Logística Genética respecto de la necesidad de un órgano bajo la Secretaría de Planeamiento que centralice la gestión operativa de las contrataciones de medios significativos (sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura).
- Implica una mayor capacidad sistémica para facilitar procesos y soluciones.
- Genera los beneficios correspondientes a las economías de escala.
- Representa la aplicación globalmente reconocido en el Capítulo I del “cliente único”.
- Menor cantidad operaciones de compra alivian / eliminan unidades descentralizadas (reduciendo cargas administrativas burocráticas).
- Es un modelo que ha resultado exitoso y actualmente está en pleno uso en países rectores según lo relevado en el Capítulo I (por ejemplo, en Estados Unidos, Gran Bretaña y Colombia).

En virtud de las recientes iniciativas ya mencionadas detalladamente en el Capítulo II y en los puntos anteriores del presente Capítulo III, tendientes a centralización de decisiones y de algunos procesos logísticos en la Secretaría de Planeamiento y vista la necesidad de reformular la asignación de responsabilidades primarias en la obtención de abastecimientos comunes de las Fuerzas Armadas en un ámbito fuera del Estado Mayor Conjunto, surge claramente que es la segunda opción la conveniente y la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa la autoridad de aplicación correspondiente.³

Solución propuesta

Asignar a la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa, las siguientes funciones:

³Ver Organigrama en Anexo III.

Ejecutar en el ámbito del Ministerio de Defensa, y bajo la órbita de un organismo de necesaria conformación mixta cívico militar, la gestión operativa de la contratación de bienes y servicios de las Fuerzas Armadas que se determinen en función de los criterios enunciados, aprovechando los beneficios de las economías de escala y posicionando al Ministerio como cliente único ante terceros actores.

Este organismo, con las necesarias especializaciones funcionales internas que se implementen, corresponde sea el mismo apuntado para la centralización de la adquisición de medios significativos (centralmente sistemas de armas) en el apartado relativo la Logística Genética.

De este modo, el Ministerio de Defensa resolvería desde lo organizacional la falencia de impacto sistémico evidenciada en el Capítulo II respecto a la falta de integración (eficiencia principalmente) del sector en la obtención de sistemas de armas, medios de apoyo, infraestructura y bienes y servicios necesarias para el alistamiento cotidiano de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, debe recordarse en este momento la importancia anteriormente mencionada de contar con una adecuación de la normativa legal vigente (en especial el Decreto N° 1.023/01 y el Decreto N° 436/00) para la adquisición de medios de uso específico del sector, lo cual, sin vulnerar necesarios mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, permita a la jurisdicción contar un cuerpo normativo acorde a sus necesidades, lo cual debe a su vez ser complementado por la aplicación cabal del sistema S3P y de controles internos y directos de auditoría de procesos contables.

Síntesis de los posibles cursos de acción:

De los estudios efectuados surge la adopción de alguna de las siguientes alternativas para concretar la solución organizacional propuesta (naturaleza jurídica del organismo en ciernes), listadas en orden creciente de autonomía funcional:

Alternativa N° 1: Ejecutar las actividades de Abastecimiento y eventualmente otras de carácter logístico que se determinen desde un elemento orgánico de la administración central del Ministerio de Defensa, dependiente de la Secretaría de Planeamiento (Modelo Básico).

Características:

- Creación por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.
- Está sometido a las mismas condiciones en materia de contratación de material y personal que el resto de la Administración Pública Nacional.
- No posee autarquía financiera ni posee necesariamente su propio servicio de administración financiera.
- Completa subordinación jerárquica, administrativa, económica y funcional respecto del funcionario central competente.

Alternativa N° 2: Ejecutar las actividades de Abastecimiento y eventualmente otras de carácter logístico que se determinen desde un elemento orgánico descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Defensa (Modelo heterodoxo).

Características:

- Creación por Ley del Congreso de la Nación (recordar que se encuentra vigente el Art. 5° inc. a) de la Ley N° 25.152 y el Art. 48 de la Ley N° 25.565, que textualmente rezan: “Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza, y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requerirá el dictado de una Ley.”) o Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (si se adopta este mecanismo deberá procederse a ratificar por ley posterior el decreto respectivo).
- Puede estar sometido a una normativa especial en materia de contratación de material y personal (derecho privado por ejemplo).
- Posee autarquía financiera y su propio servicio de administración financiera (administrando así su propio presupuesto).

Alternativa N° 3: Constituir una sociedad con capital mayoritario estatal, presidida por el Ministerio de Defensa, a la cual se derive, total o parcialmente, la ejecución de las actividades de Abastecimiento y otras de carácter logístico que se determinen (Modelo Empresario).

Características:

- Perfil orgánico netamente empresario. Máxima flexibilidad.
- Creación por Ley del Congreso de la Nación (recordar aquí también que se encuentran vigentes las ya citadas Leyes N° 25.152 y N° 25.565).
- Sometida a derecho privado en materia de contrataciones y posee autarquía financiera.

Las características que un organismo debe reunir para cumplir cabalmente con las funciones asignadas se encuentran reunidas bajo la figura de un ente descentralizado con autarquía financiera (Alternativa 2), pues cuenta con capacidad para administrar su propio presupuesto y autorización para gestionar contrataciones (autarquía), tanto bajo la órbita del derecho público como del privado, así como la facultad para dictar sus propias normas (autonomía).

Tratándose de un ente que depende de la Secretaría de Planeamiento, se aplican las normas de Derecho Público para su funcionamiento interno, aunque en sus relaciones comerciales pueda aplicarse el Derecho Privado (para los casos que así se prevea). Puede estar sometida a un régimen especial de contrataciones, que debe ser específicamente aprobado.

Esas ventajas no aplican en el caso de los organismos de la administración central. En todo caso, cuenta en su favor que su proceso de creación y estructuración interna podría ser -en teoría- más acotado que el que previsiblemente requeriría la implementación de un ente descentralizado.

En cuanto a la alternativa empresarial, no debería descartarse como opción viable, aunque resulta más compleja en cuanto a su estructuración y control, dado que implica la creación de una corporación completamente ajena al Ministerio, que debe comenzar virtualmente “de cero” con sus actividades, lo que podría causar serios problemas de transición. De todos modos, la futura creación de una sociedad con capital estatal, para que cumpla con las funciones reseñadas, adoptaría una naturaleza jurídica semejante a la empleada por la República de Colombia (Ver al respecto el Capítulo I).

Resulta claro que la instrumentación de una figura similar en nuestro país, debería encontrarse acompañada de múltiples acciones, tendientes a prever la transferencia de competencias, funciones y estructuras desde la administración central, a un organismo descentralizado, primero; para luego llegar, eventualmente, a la figura de una sociedad con capital estatal.

A tal evento, es oportuno conocer desde ahora cuáles son los regímenes jurídicos actualmente vigentes y aplicables a la forma jurídica societaria cuando es adoptada por parte del Estado, que podrían ser empleados en un futuro mediato para el cumplimiento de los objetivos descritos en el presente esquema:

- a) Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, creadas conforme se prevé en el Capítulo VI de la Ley de Sociedades Comerciales (Ley N° 19.550);
- b) Sociedades anónimas comerciales, con el Estado como accionista principal, tales como las creadas recientemente: Energía Argentina S.A., AySA S.A., Ar-Sat S.A., constituidas por el Estado bajo el Capítulo V de la Ley de Sociedades Comerciales (Ley N° 19.550).

Previsiones especiales:

Al optarse por la Alternativa N° 2 “Ente Descentralizado”, deberán tenerse presente las siguientes previsiones:

La conveniencia de que se establezca explícitamente que el Ministerio de Defensa supervisará el desenvolvimiento y aprobará el correspondiente plan de acción y presupuesto (en forma semestral o anual). Específicamente, con referencia al objeto de su creación, y en su relación con el Estado, actuará conforme a los planes, programas y políticas que imparta el Ministerio de Defensa (Secretaría de Planeamiento), debiendo lograr el aprovechamiento óptimo de sus recursos humanos, de bienes y de capital, a fin de obtener la mayor economía en sus costos operativos.

En la norma de creación y regulación debería preverse qué sucederá con los procesos de contratación en trámite.

Debería aclararse también en esa misma norma que en caso de duda deberá

entenderse que la facultad de contratar corresponde al nuevo organismo y no a otra repartición dentro o fuera de las Fuerzas. Esta pauta solucionará ex ante problemas que la transición seguramente planteará.

Sería conveniente definir en la misma norma de creación los plazos para diagramar dicho régimen, de manera que no se dilate el desarrollo e implementación de los nuevos instrumentos de selección de contratistas, clave para la agilidad (éxito) del ente. Esta sugerencia se formula en el entendimiento de que, formal o informalmente, son sus propios funcionarios y técnicos quienes quedan a cargo de la elaboración y elevación para su aprobación de los nuevos sistemas de contratación.

El ente descentralizado debería prever específicamente en sus estatutos un sistema de control jerárquico por parte de la Secretaría de Planeamiento, por lo menos en casos específicos. Esto no atenta contra la autonomía y autarquía del ente, sino que las articula con la noción de ente público sometido, en última instancia, al control estatal.

Tratándose de un ente descentralizado con facultades de gestión multimillonaria y estratégica, deberían proponerse al momento de su creación mecanismos institucionales que aseguren la ejecución continuada de políticas públicas, de manera más o menos estable e independiente del funcionariado jerárquico de turno. Por ejemplo, las designaciones de las autoridades del ente descentralizado podrían conjugarse gradualmente con los mandatos del Poder Ejecutivo Nacional (al igual que procura hacerlo el Decreto N° 1729/07 con el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional).

Conceptos aplicables al curso de acción propuesto

Sobre la base de la solución propuesta se detallan a continuación los conceptos y criterios básicos para su aplicación en las principales actividades logísticas:

Naturaleza jurídica:

Las actividades logísticas se efectuarán, a partir de la implementación de esta propuesta, a través del organismo logístico mencionado, ente autárquico descentralizado funcionando bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa y de composición mixta (civil y militar) de personal especializado.

Su creación implicará la asunción de funciones (y personal) hasta hoy asignadas y ejercidas por el Estado Mayor Conjunto a través de su Dirección General de Logística Conjunta (PACIC principalmente), razón por la cual aquel deberá reformar su estructura interna al igual que como se mencionó en el punto 2 relativo a las funciones de Logística Genética.

Estructura orgánica básica:

El organismo logístico debe contar con dos elementos orgánicos subordinados, claramente diferenciados:

- a) uno responsable, sobre la base de las directivas y planes de nivel superior, de realizar la planificación técnica y resolución legal de las actividades logísticas a ejecutar y que se determinen centralizar y,
- b) otro responsable directo de la ejecución de las actividades logísticas y por ende sobre la gestión operativa de las contrataciones respectivas.

Perfil del personal:

Considerando lo que por unanimidad se aplica en los casos de estudio analizados en el Capítulo I, ambos elementos deberán contar con personal civil y militar profesional especialista en logística militar y empresarial, así como expertos en materia de contrataciones.

Por otra parte, resulta esencial la aplicación de una sólida y comprensiva política de capacitación del personal respecto de la temática en cuestión, a los fines de consolidar y mantener un equipo de trabajo especializado y a la altura de la complejidad de las tareas a realizar.

Con respecto al perfil del personal militar requerido para ocupar cargos directivos superiores dentro del organismo, se deberá tener la jerarquía de General de División o equivalentes y experiencia de gestión en el manejo de la logística específica y conjunta, debiendo dicho organismo ser considerado por las Fuerzas Armadas como un destino militar.

Instalaciones:

Se debe prever la búsqueda de las instalaciones edilicias necesarias para recibir a la totalidad del personal que el organismo prevea incorporar en su faz última de desarrollo orgánico y funcional.

Factores contextuales de éxito:

- Adecuación y flexibilización de la normativa legal para las contrataciones administrativas (Decreto N° 1.023/01 y el Decreto N° 436/00) a las necesidades operativas de la especificidad del sector defensa.
- Presupuestos anuales suficientes para la reconstrucción y mantenimiento del ciclo logístico de medios materiales.
- Autonomía gradual del organismo, lo que podría implicar, superadas las limita-

ciones mencionadas, la consideración de la adopción de la tercera alternativa de acción expuesta.

- Adecuados incentivos profesionales para el personal civil y militar destinados.
- Incremento gradual de funciones y medios materiales bajo su gestión congruente con el nivel de eficacia y eficiencia alcanzado.
- Asunción de una cultura organizacional cívico militar / conjunta de trabajo.
- Incorporación de nuevas tecnologías informáticas de gestión para alcanzar un acabado e integral control sobre los procesos bajo su responsabilidad.

Estado Mayor Conjunto

En función de lo expresado en el párrafo anterior, el elemento orgánico propuesto bajo la dependencia de la Secretaría de Planeamiento, deberá conformarse en principio con las estructuras y recursos humanos del Estado Mayor Conjunto que desde la Dirección General de Logística Conjunta realizan estas funciones actualmente.

El Estado Mayor Conjunto perderá de esta forma las funciones ejecutivas que poseía, las cuales se recuerda estaban impartidas por la Resolución Ministerial Nº 522/02 (de la cual se impone su derogación). Deberá así organizar un elemento orgánico logístico (Jefatura IV) para ejecutar las tareas que el marco legal vigente le determina en las áreas del Planeamiento Estratégico Militar, programación de inversiones (determinación de la aptitud y aceptabilidad de los proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas según lo previsto en el SIGID), así como también utilizar el elemento logístico del Comando Operacional (Jefatura – Logística) para la conducción y supervisión del apoyo logístico a las operaciones conjuntas y combinadas en desarrollo.

Fuerza Armadas

Principalmente, las Fuerzas Armadas deberán elevar en tiempo y forma los requerimientos de bienes/servicios que se haya determinado a obtener centralizadamente dado los criterios oportunamente expuestos.

Conclusiones para la función Abastecimiento

La problemática central a resolver para la función de Abastecimiento consiste en generar un proceso sinérgico que integre las funciones logísticas de la defensa a los efectos de satisfacer en tiempo y forma las necesidades del instrumento militar en lo relacionado con la logística de sostenimiento. Esto podría lograrse a través de:

1. Crear un elemento orgánico dependiente de la Secretaría de Planeamiento a partir de las funciones y recursos organizacionales disponibles en la actual Dirección General de Logística Conjunta dependiente del Estado Mayor Conjunto.
2. Organizar en el Estado Mayor Conjunto un elemento orgánico (Por ejemplo, una Jefatura IV) para asumir las funciones logísticas (por ejemplo, otorgar la aptitud y aceptabilidad a los proyectos de inversión bajo el SIGID) que el marco legal le impone.

3. El elemento orgánico a crearse dependiente de la Secretaría de Planeamiento deberá procurar, para su régimen permanente, los siguientes atributos organizacionales determinados como factores de éxito:
- Constituirse como organismo descentralizado con acceso a un régimen jurídico especial sujeto a derecho público y privado y en capacidad de disponer su propio servicio administrativo financiero. Eventualmente como sociedad anónima propiedad estatal mayoritaria.
 - Presupuestos anuales suficientes para hacer factible la reconstrucción y mantenimiento del ciclo logístico.
 - Disponer de una masa crítica de personal idóneo.
 - Avance gradual en la centralización de efectos y servicios, en la medida en que el elemento orgánico a crear esté en condiciones de gerenciar con eficiencia y ésta responda a los criterios establecidos oportunamente.

III.II.III.II Otras Funciones

El éxito de una organización logística depende de una cadena de suministro bien gestionada, integrada y flexible, controlada en tiempo real y en la que fluya información eficientemente. Cuanto más efectiva sea la gestión de la cadena de suministro, mayor valor añadido incorporará.

Como fuera ya establecido, la centralización de un determinado bien o servicio implica normalmente el hecho de asumir la responsabilidad total de la gestión del mismo. Esto se traduce en generar y ejecutar políticas de gestión de la demanda, de inventario, transporte, distribución, almacenamiento y destino final.

Para llevar adelante lo establecido precedentemente, se hace necesario extremar la utilización de los medios y organismos existentes en el seno de las Fuerzas Armadas, pero al mismo tiempo contar con los recursos necesarios que garanticen la obtención de los niveles de servicio al usuario que se hayan establecido para cada caso.

Además de la función Abastecimiento tratada en el apartado anterior, el resto de las funciones de la Logística de Sostén analizadas en el diagnóstico del Capítulo II, pueden agruparse como aquellas doctrinariamente consideradas concurrentes a la función de Abastecimiento, a saber: Almacenamiento, Transporte y Disposición Final /Eliminación y otras tales como: Mantenimiento, Construcciones / Infraestructura, Bienes Raíces y Veterinaria.

A continuación se analizarán brevemente cada una de ellas, las cuales en general son actualmente de gestión específica, pero que se proyecta centralizar gradualmente, en la medida que lo justifique la necesidad y/o conveniencia.

Almacenamiento

Siendo una función concurrente a la de Abastecimiento, algunas actividades puntuales ya se han centralizado en el Ministerio de Defensa, como ser, bajo el marco del Régimen de Importación de Material Bélico, la gestión de los depósitos fiscales para cargas aéreas y marítimas provenientes del exterior.

En forma análoga, es previsible que se implementen nuevas actividades, en la medida en que progrese la obtención centralizada de efectos por parte del elemento orgánico a crear y que como consecuencia se pruebe necesario el almacenamiento centralizado.

Transporte

Debería ser gestionado como un elemento integral del sistema de distribución de cargas, dentro del elemento orgánico a crear.

Disposición Final / Eliminación

Esta función se desarrolla en un ambiente netamente específico por tratarse de actividades a desarrollarse sobre material custodiado por las Fuerzas Armadas.

En esta área se presentan inicialmente dos vertientes donde surge la conveniencia de decisiones y/o normativas unificadas y centralizadas, la disposición final de residuos potencialmente peligrosos y de grandes unidades radiadas que por su volumen lo ameriten.

En la medida en que se produzcan avances en estos aspectos, el elemento orgánico a crearse podrá, de ser conveniente, ocuparse de los aspectos administrativos en forma centralizada.

Mantenimiento

Las plantas de mantenimiento de las Fuerzas Armadas son específicas y en consecuencia diseñadas para atender el mantenimiento del equipamiento, en forma prácticamente autónoma, en la medida en que se fue incorporando.

La consideración de la posibilidad de concentrar los recursos en centros de mantenimiento unificados para dos o más Fuerzas que dispongan de similar equipamiento o bien por tecnologías (mantenimiento por sistemas de armas), así como la profundización del camino iniciado por el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN) en lo concerniente al aprovechamiento sinérgico interfuerza de sus instalaciones, herramental y recursos humanos, deberá equilibrarse con las exigencias propias de la logística operacional.

El otro aspecto vinculado al control de las inversiones en mantenimiento y sus efectos sobre las capacidades militares es la evaluación y actualización permanente de los indicadores del alistamiento o estado de servicio del material, así como su eficacia.

En este sentido se deberá avanzar en sistemas de evaluación con criterios unificados, en tiempo real y compatible para las tres Fuerzas Armadas.

El elemento orgánico responsable en esta materia es la Dirección General de Supervisión Logística y Operativa, dependiente de la Secretaría de Planeamiento a través de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa.

La integración del módulo de decisiones de la Logística Genética tratada en el III.II.III permitirá obtener el material compatible para dos o más Fuerzas con criterios de sostén unificados a lo largo de su ciclo de vida.

Bienes Raíces y Construcciones / Infraestructura

Estas funciones, visualizadas básicamente desde el punto de vista administrativo y no operacional, están vinculadas por su alta especificidad y deberían ser objeto de atención centralizada por parte del elemento orgánico disponible para estos fines: la Dirección General de Inmuebles.

Las actividades vinculadas con la función Bienes Raíces consisten en la obtención, administración y enajenación o disposición final de bienes inmuebles y es cumplida por cada Fuerza en forma descentralizada.

La reciente creación de la Dirección General de Inmuebles permite iniciar en forma centralizada y con políticas unificadas la coordinación de estas actividades.

Por otro lado, bajo la denominación Construcciones / Infraestructura se entienden las actividades de gestión de desarrollo, modernización y mantenimiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas, hasta el presente descentralizadas.

La reciente institución de la evaluación específica de los proyectos de inversión de infraestructura por parte de la Dirección General de Inmuebles, le presentará la oportunidad de ampliar sus capacidades en esta área de la logística.

Se propone entonces una reorientación de las funciones de Dirección General de Inmuebles - Dirección General de Infraestructura- para que ella posea la capacidad de elaborar políticas respecto de la gestión del mantenimiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas, que asegure una visión integrada y homogénea de la temática respecto de todos los organismos del sector.

Veterinaria

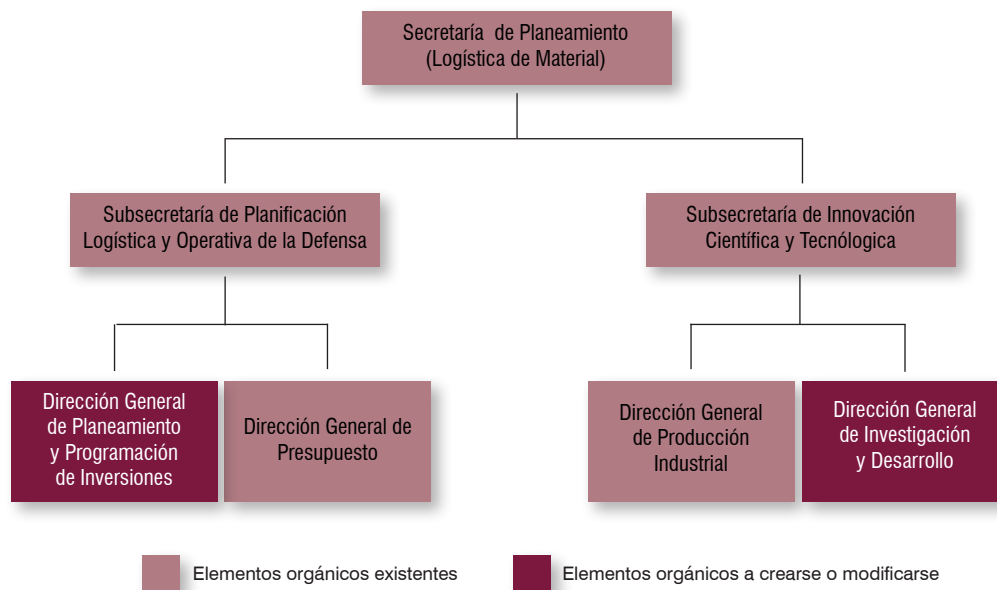
Esta función consiste en la obtención, mantenimiento y recuperación de la aptitud física y provisión de animales de valor operacional (ganado equino, mular y perros de guerra) a las unidades requirentes, de exclusividad casi total del Ejército Argentino.

El otro aspecto de alcance común a las Fuerzas es la explotación de campos para el auto sostenimiento, actividad que sufre de crónicas limitaciones de carácter operativo en función de las restricciones del marco legal.

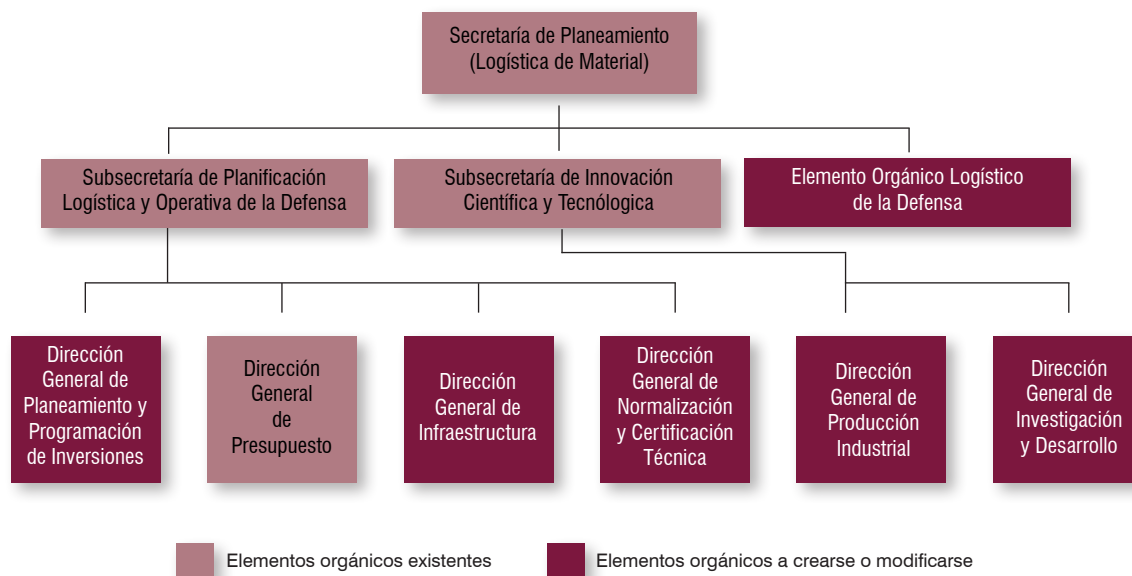
En la medida en que se conforme el nuevo elemento orgánico logístico propuesto y en la medida en que evolucione su autonomía, se podrá analizar en que medida podrá concurrir a morigerar las falencias indicadas en el párrafo anterior.

III.III. GRÁFICOS

III.III.I. Estructura Orgánica para satisfacer las demandas del Planeamiento Estratégico Militar



III.III.II. Estructura Orgánica para satisfacer las demandas del Planeamiento Estratégico Militar y de la Logística Genética



III.III.III. Estructura Orgánica para satisfacer las demandas del Planeamiento Estratégico Militar, de las Logísticas Genética y de Sostenimiento

