

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) y
Universidad de San Andrés
en cooperación con la Universidad de Barcelona

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES
INTERNACIONALES
CICLO 2004-2005**

**REFORMA LOGISTICA DE LA DEFENSA EN
ARGENTINA**

Conceptualización teórica y apuntes prácticos de implementación

Autor: Lic. Gustavo Sibilla

Director: Dr. Thomas Scheetz

Buenos Aires, Diciembre de 2008

REFORMA LOGISTICA DE LA DEFENSA EN ARGENTINA

Conceptualización teórica y apuntes prácticos de implementación

TEMARIO

INTRODUCCION

CAPITULO I. ANTECEDENTES

- I.1. Marco teórico
 - I.1.a. Definiciones y conceptos básicos
 - I.1.b. Revisión de la literatura
- I.2. Evolución de la logística militar en el siglo XX.
- I.3. La experiencia argentina
- I.4. Reformas logísticas recientes en el plano internacional

CAPITULO II. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA LOGISTICO DE DEFENSA ARGENTINO

- II.1. Planeamiento Estratégico
- II.2. Logística Genética
 - II.2.a. Adquisiciones
 - II.2.b. Investigación y Desarrollo
 - II.2.c. Producción Industrial
- II.3. Logística de Sostenimiento
 - II.3.a. Abastecimiento
 - II.3.b. Mantenimiento
 - II.3.c. Almacenamiento
 - II.3.d. Transporte
 - II.3.e. Disposición Final
 - II.3.f. Construcciones / Infraestructura
 - II.3.g. Bienes Raíces
 - II.3.h. Veterinaria

CAPITULO III. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA LOGISTICO DE DEFENSA ARGENTINO

- III.1. Plan de Acción
 - III.1.a. Planeamiento Estratégico
 - III.1.b. Logística Genética
 - III.1.c. Logística de Sostenimiento
 - III.1.d. Solución Orgánica

CAPITULO IV. PROGRAMA DE IMPLEMENTACION

- IV.1. Planeamiento Estratégico
- IV.2. Logística Genética
- IV.3. Logística de Sostenimiento
- IV.4. Programa para la creación del Organismo Logístico

CAPITULO V. CONCLUSIONES

ABREVIATURAS y ACRONIMOS

ALFM : Agencia Logística de las Fuerzas Armadas (Colombia)

AT&L : Acquisition Technology and Logistics (Estados Unidos)

BAPIN : Banco de Proyectos de Inversiones

BIM : Banco de Inversiones Militares

C3I: Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia

CLT : Costo Logístico Total

COTRAC : Comando de Transporte Conjunto

DE&S : Defence Equipment and Services (Reino Unido)

DGAM : Dirección General de Armamento y Material (España)

DGA : Délégation Générale pour l'Armement (Francia)

DLA : Defense Logistics Agency (Estados Unidos)

DGLC : Dirección General de Logística Conjunta (Argentina)

DPDN : Directiva de Política de Defensa Nacional.

EMC : Estado Mayor Conjunto

I&D : Investigación y Desarrollo

INDUMIL : Industria Militar (Colombia)

NSU : Nivel de Servicio al Usuario

PACIC : Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes

PECOMP: Plan de Equipamiento Conjunto para Operac. de Mantenimiento de Paz

PIDEF : Plan de Inversiones para la Defensa

SICAMAN : Sistema de Capacidades de Mantenimiento

SIGID : Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa.

UOC : Unidad Operativa de Contrataciones

“El fin por el cual un soldado es reclutado, uniformado, armado y entrenado, el objetivo global de su descanso, alimentación y marcha es simplemente que debe pelear en el lugar adecuado en el momento adecuado”
Carl Von Clausewitz, On War, 1832.

INTRODUCCION

Este trabajo tiene como objetivo presentar una propuesta de reforma del sistema logístico de la Defensa en la República Argentina.¹ Para ello, se procurará establecer las causas que fundamentan la necesidad de su reforma a través de un diagnóstico crítico de su organización y funcionamiento. *A posteriori*, habiendo configurado la matriz de falencias sistémicas, e incorporando los aportes de la experiencia comparada, se articulará un plan de acción para superar las inconsistencias con una perspectiva integral e integradora. Por último, se esbozará un programa concreto de implementación que contempla fases de acción para las adecuaciones orgánico-funcionales recomendadas.

La estructura del documento se divide en cinco capítulos. El primero, correspondiente a los antecedentes, desarrolla el marco teórico donde se sintetizan las definiciones básicas y se repasa una tipología de la producción bibliográfica sobre la materia. Luego, en el mismo capítulo, se aborda la evolución histórica de la logística militar en el siglo XX. Respecto a esta última, se podrá apreciar el especial énfasis que se coloca en las implicancias organizativas que trajo aparejadas la Segunda Guerra Mundial en el sistema de defensa norteamericano, de alcance posterior al resto de los países de la OTAN. Como se explicará, el nacimiento mismo de los ministerios de defensa y la consolidación del concepto de *conjuntez*² en el empleo del instrumento militar son productos capitalizados de las lecciones de esa conflagración bisagra. En tanto dimensión fundamental de la defensa, la logística fue alcanzada por esa tendencia abriendo campo al enfoque teórico-práctico de la logística conjunta.

¹ A Diciembre de 2008, esta propuesta se encuentra en su primera etapa de implementación en el Ministerio de Defensa de Argentina. Cupo al autor, como Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, organizar y conducir una comisión técnica compuesta por alrededor de 40 especialistas (entre civiles y militares) del Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, a la que se encomendó por Resolución Ministerial MD 299/08 el diseño de la reforma. Esta tesis, en consecuencia, constituye un esfuerzo de teorización de ese proceso. Corresponde dar crédito al grupo nuclear que asistió en la coordinación general de dicha comisión, el Jefe de Gabinete de la Subsecretaría Lic. Mauro Vega y los asesores militares Vicealmirante (RS) Gustavo Leprón y Coronel (RS) Gualterio Báez.

² Se trata de un neologismo ampliamente aceptado en la comunidad académica iberoamericana como traducción del concepto anglosajón de *Jointness*.

La experiencia argentina es desarrollada precisamente a partir de la Segunda Guerra Mundial con la inmediata sanción de la primera ley orgánica que estructuró el sistema de Defensa Nacional en nuestro país. Tal como se expondrá, la creación del Ministerio de Defensa (1958) y el afianzamiento del Estado Mayor Conjunto (1967) constituyen los principales hitos formales en la aplicación local de la conjuntes. No obstante, la Guerra de Malvinas (1982) pondría en evidencia la superficialidad del trayecto recorrido y un informe secreto encomendado por la misma Junta que decidiera esa incursión bélica desnudaría las graves falencias de descoordinación operativa y logística con que las fuerzas armadas argentinas se condujeron durante el conflicto. Ya en la etapa de restauración democrática, se resume el proceso político que dio lugar a la sanción de la actual Ley de Defensa Nacional (1988) y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998). Ambas normas recogieron las lecciones de Malvinas, profundizando dictados en torno a la integración del instrumento militar, pero la primera debió aguardar su reglamentación hasta el año 2006, mientras la segunda continúa su espera. No obstante, como será desarrollado, amerita ser mencionado que la reglamentación de la Ley de Defensa ha abierto una prolífica etapa de operativización de los principios fundamentales de la acción militar conjunta en los planos de planeamiento estratégico, operativo y logístico.

También dentro de los antecedentes, un elemento fundamental para percibir el grado de atraso organizativo del sistema logístico de defensa argentino, tanto como para orientar el desarrollo de su propuesta de modernización, viene dado por el relevamiento de la experiencia comparada. Con este fin, se enuncia una sintética descripción de la organización y funcionamiento actual de los sistemas logísticos de defensa en Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia, España y Colombia. Todos países que han acometido importantes reformas estructurales en la materia en las últimas décadas.

El segundo capítulo corresponde al diagnóstico local del sistema logístico de la defensa. El mismo se estructura en torno a 3 ejes de exposición. En primer término, se refiere al Planeamiento Estratégico Militar, a efectos de determinar su situación actual y su relación con nuestro objeto de estudio. En esta sección se provee una noción de la nueva metodología de planeamiento por capacidades adoptado con la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y de la nueva dinámica impuesta a través del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional. En síntesis,

ambas innovaciones implican que el diseño del instrumento militar descansará, en adelante, en una matriz de capacidades militares a satisfacer y por ende, las decisiones de incorporación o modernización de sistemas de armas deberán fundamentarse en su coherente atención. En segundo término, se analiza la dimensión de la Logística Genética, a la que se define como aquella rama de la logística que se ocupa de “generar” capacidades mediante de la obtención de nuevo equipamiento. Para ello, se abunda sobre los distintos canales disponibles de obtención, puntualmente Adquisición, Investigación y Desarrollo y Producción Industrial. En último término dentro de esta sección, se aborda la dimensión de la Logística de Sostenimiento, definida como aquella rama que se ocupa de “sostener” las capacidades y dar apoyo a las fuerzas asegurando la operatividad del equipamiento mediante las funciones de abastecimiento, mantenimiento, transporte, almacenamiento, disposición final, construcciones, bienes raíces y veterinaria. Como caracterización fundamental del sistema logístico de la defensa puede sintetizarse su alta descentralización, 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.

El tercer capítulo, con base en los antecedentes y el diagnóstico local, es el Plan de Acción que materializa la propuesta de reforma. A través de él se pretende formular las correcciones y ajustes necesarios 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 del instrumento militar. Sin perder de vista el concepto de integridad y unicidad de la configuración del sistema logístico que se propone, el que se modela con un conjunto de nuevas funciones, procesos y estructuras orgánicas, se seguirá el particular ordenamiento metodológico adoptado 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 cuarto capítulo es el Programa de Implementación del Plan de Acción. En él se proponen pautas para la puesta en marcha de las soluciones recomendadas. La descripción de las acciones a ejecutar es complementada con la indicación de las responsabilidades a asignar y las secuencias correlativas en que se podrían ejecutar. Se incorporan finalmente las sugerencias de coordinación consideradas necesarias.

El quinto y último capítulo refiere a las conclusiones, donde se intentará extraer principios generales de aplicación para entornos de similar naturaleza y se establecerán las condiciones políticas, institucionales y económicas necesarias para llevar adelante exitosamente una reforma de las características propuestas.

I. ANTECEDENTES

I.1. MARCO TEORICO

I.1.a. DEFINICIONES y CONCEPTOS BASICOS

El término logística proviene etimológicamente de los vocablos griegos “logos” y “logístikos” que hacen referencia a la habilidad de calcular. En el ámbito militar, esta acepción se traduce, en sentido amplio, a la habilidad de calcular y administrar los recursos necesarios para la batalla.

La primera definición formal de logística militar corresponde muy probablemente a la suministrada por el General Antoine Jomini, tratadista suizo del siglo XIX que sirvió a Napoleón Bonaparte y al ejército imperial ruso. Para este teórico, la logística consistía en:

“El arte de mover ejércitos. Comprende el orden y detalle de marchas y acampamientos, acuartelamiento y abastecimiento de tropas; en una palabra, es la ejecución de iniciativas estratégicas y tácticas”³

Tal como podría esperarse de un analista militar del siglo XIX, esta definición presupone un instrumento militar pre-industrial, con poca dependencia mecánica y foco primario en el transporte.

La Sociedad Internacional de Logística (SOLE) ha propuesto una definición que, por su amplitud genérica, también resulta de aplicación adecuada en la esfera del instrumento militar moderno:

“El arte y ciencia de las actividades de dirección, ingeniería y técnica, vinculadas con requerimientos, diseño y abastecimiento y

³ Jomini, Antoine. 1838. Précis de l'Art de la Guerre: Des Principales Combinaisons de la Stratégie, de la Grande Tactique et de la Politique Militaire. Brussels: Meline, Cans et Copagnie.

mantenimiento de recursos para apoyar objetivos, planes, y operaciones”.⁴

Esta definición ofrece una aproximación al ciclo de vida, comenzando con el establecimiento de los requerimientos operativos que dan origen a un sistema de armas a través de su diseño, obtención y empleo y hasta el final de su vida útil.

En el ámbito militar, el diseño y desarrollo de un sistema de armas utilizando los últimos avances tecnológicos es un proceso complejo y costoso. El énfasis que la definición de SOLE coloca en la etapa del diseño promueve la noción de que las consideraciones logísticas pueden ser incorporadas desde un inicio. Mediante la correcta consideración del sostenimiento que un sistema requerirá durante el ciclo de vida pueden convenirse ajustes al diseño original de tal forma que se reduzcan las exigencias de su fase operacional.

Para la utilización cotidiana, existe una definición casi folclórica de logística que se enfoca en los “cinco correctos”: proveer el producto correcto en el lugar correcto en el momento correcto en la condición correcta con el costo correcto para el usuario. A pesar de que la misma no tiene gran sofisticación, enfatiza con claridad los elementos fundamentales de cualquier sistema logístico. El producto correcto está vinculado con el sistema de abastecimiento. Lugar y tiempo son una función del sistema de transporte. Condición es el objetivo central del mantenimiento. Finalmente, el foco en el usuario apunta a que el sistema logístico no existe para sostenerse a sí mismo sino exclusivamente como soporte de las operaciones.⁵

Si bien la importancia de la logística en su acepción tradicional de dar movilidad y sostenimiento a una fuerza en combate es fácilmente reconocible, es asimismo esencial para el sostenimiento de las capacidades militares en tiempo de paz. En este sentido, como se ha dicho, el costo del ciclo de vida es una medida significativa para aplicar al armamento militar moderno. Las transacciones oficiales dan cuenta del creciente precio de las nuevas armas y frecuentemente se suele confundir a éste con el costo total.⁶ En realidad, los costos de adquisición son solamente la punta del iceberg. Si observamos el costo del ciclo de vida de un sistema de armas encontraremos que incluye, además del costo total de adquisición, el costo de operación y mantenimiento a

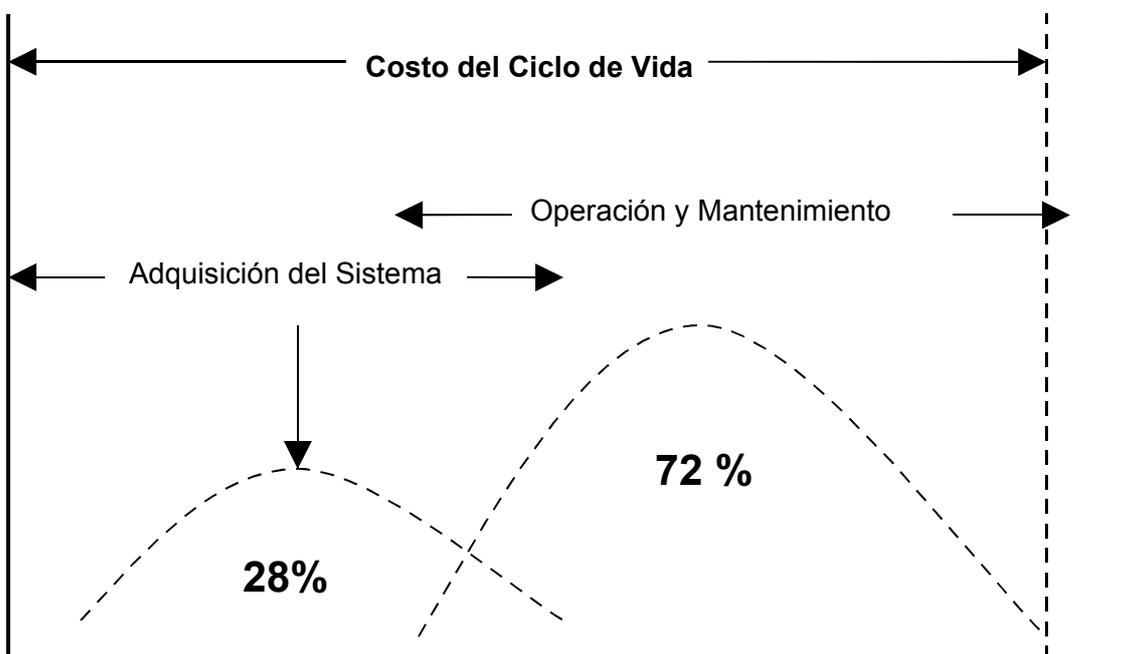
⁴ www.sole.org.

⁵ Jones, James. 2006. *Integrated Logistics Support Handbook* (3^o Edition). New York: McGraw Hill.

⁶ Scheetz ha introducido el concepto de “Malthusianismo Militar” que refiere al fenómeno por el cual el costo de las armas tienden a crecer en progresión geométrica en contraste con los presupuestos de defensa que tienden a hacerlo en progresión aritmética.

lo largo de su vida útil hasta la desprogramación. Esto último podría incluir combustible, munición, repuestos, adiestramiento, transporte, equipamiento de apoyo y publicaciones técnicas. De hecho, como se despliega en el Gráfico I, la información histórica muestra que sobre la vida de un sistema de armas típico los costos asociados con la obtención representan menos de un tercio del costo del ciclo de vida, con el resto de los costos apropiados a la operación y el mantenimiento.⁷

Gráfico I. Estructura de costos del ciclo de vida de un sistema de armas tipo.



Como ejemplo concreto de esta dinámica, un estudio conducido por la Oficina de Presupuesto del Congreso de los EE.UU. ha revelado el creciente peso que ha venido ganando en las últimas décadas el gasto correspondiente a Operación y Mantenimiento (O&M) dentro del presupuesto total del Departamento de Defensa.⁸ Mientras que en 1962 esta categoría consumía un 18% del total, para el año 2000 tal guarismo ya había escalado hasta un 39%. El principal factor explicativo, concluyen, se encuentra en el envejecimiento del material que activa una función de costos de crecimiento geométrico.⁹

⁷ Brandt, Craig. 2005. *The Fundamentals of Military Logistics: a primer of the logistics infrastructure*. Dayton: Defense Institute of Security Assistance Management Press.

⁸ Congressional Budget Office. *The effects of Aging on the Costs of Operating and Maintaining Military Equipment*, August 2001. Washington DC: CBO Report.

Ante la ausencia de uniformidad terminológica en las doctrinas de las fuerzas armadas argentinas, definiremos en este trabajo al sistema logístico de defensa siguiendo la conceptualización teórica de Jerome Peppers, conocida autoridad en la materia, para quien la logística es el “sistema establecido para generar y sostener capacidades militares”.¹⁰ La definición de Peppers incluye claramente, de esta forma, tanto la obtención de sistemas de armas como así también su posterior sostenimiento.

Congruentes con esa definición, hemos optado por proponer una clasificación elemental que permitiera conducir un análisis horizontal de carácter conjunto. De este modo, nos referiremos a:

- **Logística Genética** como la categoría de la logística que se ocupa de la generación de las capacidades militares. Para ello, involucra el estudio de los canales de obtención de Adquisición, Producción Industrial e Investigación y Desarrollo.
- **Logística de Sostenimiento** como la categoría de la logística que procura el sostén de las Fuerzas en situación de alistamiento o en operaciones. Para ello, involucra el estudio de las funciones y actividades genéricas de Abastecimiento, Mantenimiento, Transporte, Almacenaje, Disposición Final y otras que actualmente reconocen las doctrinas específicas vigentes en cada fuerza armada de la Argentina (Construcciones, Bienes Raíces, Veterinaria).

I.1.b. REVISION DE LA LITERATURA.

La producción bibliográfica sobre logística militar puede clasificarse en 3 categorías de acuerdo a Moshe Kress.¹¹ La primera categoría comprende la revisión histórica de

⁹ Los costos de Operación y Mantenimiento de las aeronaves militares, por ejemplo, se incrementan a una tasa anual de entre 1 y 3 puntos porcentuales. CBO *Ibid.*

¹⁰ Peppers, Jerome. 1988. *History of the United States Military Logistics, 1935-1985: A Brief Review.*

¹¹ Kress, Moshe. 2002. *Operational Logistics: the art and science of sustaining military operations.* Boston: Kluwer Academic Publishers.

guerras y operaciones militares vistas desde su ángulo logístico. Uno de los primeros libros de esta categoría, y probablemente el más citado, es el de Van Creveld.¹² Este tipo específico de producción provee una descripción detallada de los procesos y eventos en guerras pasadas, con algún intento ciertamente menor de análisis fenomenológico.

La segunda categoría de literatura sobre logística militar corresponde a publicaciones doctrinarias y manuales, publicadas oficialmente por las mismas organizaciones militares de los distintos países. Su objetivo es desarrollar en forma prescriptiva principios, reglas e instrucciones en torno a los cuales deben funcionar los sistemas de apoyo de combate.

Finalmente, la tercera categoría corresponde a ensayos teóricos que procuran ahondar en los distintos aspectos de la esencia de la logística. Estos trabajos intentan revelar las propiedades intrínsecas, procesos y reglas generales que gobiernan estructuralmente la disciplina. Ejemplos de esta categoría pueden hallarse en numerosos artículos publicados en journals como *Military Review*, *Parameters* y *Army Logistician*, entre otros. Un relevante aporte de este tipo viene dado por el trabajo seminal de Eccles en 1959.¹³ La relación entre estrategia y logística es abordada en un ensayo de Brown en 1987.¹⁴ Una contribución más reciente es la que brinda Foxtón a través de una completa revisión de los componentes, estructura y aspectos doctrinarios generales de la logística militar contemporánea.¹⁵ Finalmente, cabe mencionar la prolija compilación efectuada más recientemente por Sarin.¹⁶

A nuestro entendimiento, cabría proponer una cuarta categoría correspondiente a un tipo de producción que no se encuentra contemplado en las tres anteriores y que involucra el análisis de costos de sistemas de armas, unidades y procesos, cuyo principal exponente es la organización RAND.

I.2. EVOLUCION DE LA LOGISTICA MILITAR EN EL SIGLO XX

Hasta principios del siglo XX, todos los gobiernos del mundo componían sus dispositivos de defensa mediante organismos independientes, estructurados según un

¹² Van Creveld, M. 1977. *Supplying War*. Massachusetts: Cambridge University Press.

¹³ Eccles, H. 1959. *Logistics in the National Defense*, Westport: Greenwood Press

¹⁴ Brown, K. 1987. *Strategics: The logistics-Strategy Link*, Washington D.C: National Defense University Press.

¹⁵ Foxtón, P. 1993. *Powering War: Modern Land Force Logistics*, London: Brassey's Press

¹⁶ Sarin, P. 2000. *Military Logistics: The Third Dimension*. New Delhi: Manas Publications.

criterio muy particular de especialización militar: su dimensión espacial de operación. Especialización que desde su origen histórico había dividido físicamente el teatro de operaciones terrestre del marítimo, dirimiendo así primacía de ámbitos entre las fuerzas destinadas a la solución bélica de los conflictos, ejércitos y marinas en principio, y que recién con la aplicación militar de la ciencia aeronáutica evolucionó incorporando verticalidad al teatro y dando nacimiento a las fuerzas aéreas.¹⁷

De esta forma, la evolución histórica de la organización y funcionamiento de estos *organismos especializados* puede explicarse en buena parte a través de los avances científicos para el dominio espacial de cada dimensión específica del teatro de operaciones y las adaptaciones orgánico-funcionales a las nuevas tecnologías bélicas resultantes.¹⁸ Evoluciones siempre orientadas en forma endógena y exclusiva en cada fuerza, atendiendo la unidimensionalidad de su espacio de operación. Bajo esta lógica, el máximo objetivo institucional al que cada una de esas fuerzas podía aspirar en todo momento era el de alcanzar la autosuficiencia para librar su propia guerra en el teatro de operaciones, aun cuando se generase con ello redundancias de capacidades y torpeza conjunta.

Este esquema primigenio de organización de la defensa, al que llamaremos en adelante pre-sistémico, se caracterizaba por la coexistencia de organismos de conducción diferentes, generalmente en forma de estados mayores que al funcionar “en” y “como” compartimientos estancos no necesitaban mayor coordinación en tiempos de paz.

Sin embargo, este esquema pre-sistémico de organización comenzó a ser severamente cuestionado tras la Primera Guerra Mundial y se derrumbó por completo con la Segunda. Al concluir este último conflicto y a pesar de la victoria, la dirigencia política de la principal potencia vencedora (EE.UU.) estaba íntimamente convencida de que el desarrollo de las operaciones bélicas se había visto irrazonablemente entorpecido por errores en el diseño y organización de su instrumento militar. Habían asumido como propias las expresiones de mediados de 1944 del General Dwight Eisenhower, entonces Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa, cuando afirmó que *“la guerra en que han actuado por separado la tierra, el mar y el aire se ha ido para siempre”* y que si nuevamente se veían involucrados en otro

¹⁷ En rigor, podría aducirse que la verticalidad (hacia abajo) aparece con la introducción masiva del sumergible durante la Primera Guerra Mundial.

¹⁸ Sempere, Carlos. 2006. *Tecnología de la defensa: Análisis de la situación española*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

conflicto, lo harían “*con todos los elementos y fuerzas conjuntamente con un simple y concentrado esfuerzo*”.¹⁹

Con el impulso de la victoria, en 1947, el Congreso de los EE.UU. acometió un ambicioso programa de reforma gubernamental constituyendo por ley una comisión bipartidaria de alto nivel, presidida por el respetado ex mandatario Herbert Hoover, cuya misión era diagnosticar las falencias estructurales del Departamento Ejecutivo y proponer recomendaciones concretas para su mejoramiento.²⁰

El estudio correspondiente al sector defensa, conocido como Reporte Eberstadt, se nutrió de rigurosos análisis acerca del desempeño operativo de las fuerzas en el campo de batalla europeo. Dentro de la evaluación crítica de ese desempeño, la descoordinación había sido, por consenso, el rasgo más concluyente y alarmante. Tal fue en ese momento la convicción acerca de la apremiante necesidad de estructurar de manera definitiva un sistema que regulara las rivalidades interfuerza y orientara los esfuerzos parciales hacia la consecución de objetivos y planes conjuntos, que ese mismo año precipitó la creación del Pentágono como primer ministerio de defensa de la historia norteamericana. En forma simultánea, se afirmaba el Estado Mayor Conjunto, como máxima instancia militar coordinadora, con la finalidad de apoyar al flamante departamento en la gigantesca labor vertebradora que tenía por delante.²¹

En retrospectiva, uno de los principales aportes de la Segunda Guerra Mundial a la historia de la doctrina y estrategia militar ha sido la necesidad de entender la acción bélica como un fenómeno espacialmente integrado (tridimensional) que no puede sino admitir la planificación y operación conjunta de todos los medios de defensa. Se lanzaba, desde allí, la larga (y para muchos todavía inconclusa) carrera universal por la conjuntes.

Como recuerda Beaumont, la conciencia política en torno a la problemática de la conjuntes resurgiría, desde entonces, en tiempos de crisis y guerra a partir de repentinas percepciones sobre la ineludible y urgente necesidad de interoperar elementos separados de las distintas fuerzas para llevar a cabo funciones como carga

¹⁹ Wolk, German. 2005. “Eisenhower, the Air Force and National Security”, *Air Power History*, Winter 2005.

²⁰ Records of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (1947-1949). The National Archives. www.archives.gov.

²¹ El Reporte Eberstadt, oficialmente el informe del Grupo de Trabajo sobre la Organización de la Seguridad Nacional de la Comisión Hoover, fue un estudio que evaluó la estructura y operaciones de las fuerzas armadas y de la comunidad de inteligencia. Dorwart, Jeffery M. *Eberstadt and Forrestal: A National Security Partnership, 1909-1949*. College Station, TX, Texas A & M University Press, 1991.

aérea, seguridad de bases, apoyo aéreo cercano, reconocimiento, operaciones especiales, operaciones aerotransportadas, defensa aérea, guerra antisubmarina, comando y control y logística.²²

En el campo de la logística militar, el Reporte Eberstadt fue rotundo: se imponía la centralización y la normalización administrativa. Como reacción inmediata, en 1952 se estableció el primer centro logístico conjunto para controlar la identificación de bienes de las fuerzas armadas. Fundacionalmente, en ese momento, comenzaron a comprar y almacenar su material de guerra con un catálogo común. De allí al siguiente paso mediaron sólo instantes, procurando economías de escala el Pentágono comenzó una trascendente tarea integradora ordenando la centralización de las compras de bienes consumibles. En una primera etapa optó, sin embargo, por implementarla en forma gradual y con cautela dividiendo la gestión consolidada de ítems de bienes entre las fuerzas. De esta forma, cada fuerza se concentraba en determinado número de ellos, centralizando su compra para el resto. Esta modalidad, aplicada en los '50 generó la proliferación de cientos de “administradores de ítems” diseminados a lo largo de sus distintas fuerzas armadas. En 1961, alertado por los importantes inconvenientes de una excesiva atomización, el Secretario McNamara decidió finalmente la creación de una agencia independiente que nucleaba a todos aquellos administradores de ítems. Nació allí la Agencia de Abastecimientos de la Defensa, antecesora directa de la actual Agencia Logística de la Defensa creada en 1977.²³

Un proceso histórico de lógica similar impulsó las reformas en el resto de los países que abordaron el problema de la desarticulación logística de sus instrumentos militares. Gran Bretaña y Australia crearon, a sus tiempos, sus propias agencias logísticas independientes. Francia, España y Canadá motorizaron su integración logística a través de unidades internas de sus ministerios. Pero aún con variantes, y como veremos en el acápite de experiencias comparadas, ninguno de ellos dejó de tomar nota de la inédita experiencia norteamericana capitalizada básicamente en la *National Security Act* de 1947. Después de todo, europeos y norteamericanos reconocían una raíz doctrinaria común, compartiendo un mismo exponente de organización burocrática de sus fuerzas armadas.²⁴

Hoy día, el concepto de logística conjunta entendido como *“aquella que permite compartir los recursos de las organizaciones logísticas de las fuerzas para producir*

²² Beaumont, Roger. 1993. *Joint Military Operations: a short history*. Westport: Greenwood Press.

²³ Extractado de la sección “History of the Defense Logistics Agency” de la página oficial www.dla.mil.

²⁴ Nos referimos al modelo de Estado Mayor prusiano de mediados del siglo XIX.

sinergia y reducir redundancias y costos” forma parte de la doctrina universal aceptada, aunque su implementación práctica haya madurado debidamente tan solo en un puñado de sistemas de defensa de naciones avanzadas.²⁵

I.3. LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Pese a su lejana neutralidad, la República Argentina también absorbió las lecciones formales de la Segunda Guerra Mundial en materia de conjuntes, sancionando su primera ley orgánica de defensa en 1948 y estableciendo en ella la primera instancia militar de coordinación, el Estado Mayor Coordinador. Sin embargo, todavía no había llegado el momento para la creación de un ministerio civil de defensa y por tal razón la citada instancia militar no sólo tenía facultades para impartir órdenes a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas sino para también asesorar y asistir en forma directa al Presidente y su Gabinete de Guerra.²⁶

Habría de pasar una década más, hasta 1958, para la definitiva constitución del Ministerio de Defensa y aún otra más, para que el Estado Mayor Coordinador evolucionara a su configuración actual de Estado Mayor Conjunto, lo que finalmente ocurrió en 1967.

Sin embargo, el accidentado sendero institucional por el que deambularía nuestro país hasta la definitiva recuperación de su régimen democrático lejos estuvo de ser el más propicio para permitir las reformas estructurales que requería su dispositivo de defensa para superar su etapa pre-sistémica. Autoerigido en actor determinante de la vida política nacional, las fuerzas armadas constituían una suerte de “partido militar”, que lejos de configurar una entidad homogénea, eran más bien la agregación lineal de sus divisiones internas, es decir tres organizaciones resguardando celosamente su autonomía.²⁷

En este contexto, con un Ministerio de Defensa relegado a un rol meramente protocolar y un Estado Mayor Conjunto desactivado, cada fuerza continuaba, como en sus orígenes, planificándose, organizándose, equipándose y adiestrándose para librar su propia guerra por separado. Y llegaría el momento para comprobarlo.

²⁵ Christianson, C. 2006. “*Joint Logistics: shaping our future*” in Defense AT&L Magazine July-August 2006. Washington D.C.

²⁶ Ley 13.324, Art. 11 y 13.

²⁷ Un ejemplo ilustrativo de esta dinámica puede ser la existencia en la Ciudad de Buenos Aires de un hospital militar y una obra social por fuerza, sin ningún criterio de especialización por prestación médica.

En 1982, en un desesperado intento por salvar la continuidad del régimen, la cúpula militar de entonces improvisó una aventura bélica en el Atlántico Sur con Gran Bretaña. Durante el transcurso del conflicto, como no podía ser de otra manera, emergieron con crudeza las consecuencias de la falta de interoperabilidad. Quizás uno de los ejemplos más dramáticos en este sentido haya sido que nuestras fuerzas no se presentaran con un único sistema de Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia (C3I). Por el contrario, funcionaron cuatro estructuras de conducción en forma separada. La primera, de carácter político-militar, operó con criterios muy alejados de la realidad del escenario internacional y del teatro de guerra; el Ejército constituyó en las islas un mando centralizado pero de pobre dirección y organización y con comunicaciones de teatro y tácticas muy débiles, y por demás expuestas; por su parte, el componente naval no estuvo adaptado ni en tamaño ni en tecnología a las exigencias del conflicto, mientras que el que dispuso la Fuerza Aérea en el terreno contó con una cobertura de sensores y de comunicaciones insuficiente.²⁸

Al margen de la evidente superioridad material y tecnológica del adversario, múltiples fueron los errores cometidos desde la conducción militar de la guerra, relativizando el poder disponible y la heroicidad de las fracciones combatientes. Mientras que, por ejemplo, la Fuerza Aérea se negaba a informar al Comandante del Teatro de sus avistajes y contactos, el Comandante de las Fuerzas del Ejército en Malvinas hacía caso omiso del Gobernador y recibía ordenes directamente del Jefe del Estado Mayor en Buenos Aires. Incluso las operaciones exitosas, como el hundimiento del Atlantic Conveyor, escondieron ilustrativos episodios de inaceptable descoordinación. En medio del conflicto, la Armada tuvo que “invadir” la central de información de combate administrada en Puerto Argentino por la Fuerza Aerea para descubrir que hasta entonces se borraba allí la trayectoria seguida por las aeronaves británicas luego de cada ataque aéreo. Información, tal, que hubiese contribuido a derivar la probable posición de los buques enemigos.²⁹

El resultado de este conflicto no solo sepultó por completo cualquier chance de continuidad del régimen militar, también sumió a las fuerzas armadas argentinas en una profunda crisis introspectiva. El estrepitoso fracaso de su gobierno en las dimensiones política, económica y social tenía como peor epílogo una derrota militar,

²⁸ Sanchez Mendez, Jose. 1994. *La contribución de la Guerra de las Malvinas a la doctrina aérea moderna*, Aerospace Power Journal, Primavera 1994, Maxwell AFB, Montgomery, Estados Unidos.

²⁹ Train, Harry. 1987. *Malvinas: un caso de estudio*, Boletín del Centro Naval N° 748, Volumen 105, Buenos Aires, Argentina.

justamente aquella dimensión en la que se suponía competente. Consternada todavía, la Junta Militar dispuso a fines de 1982 la constitución de una comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades en el conflicto. La misma, de naturaleza secreta, estaba constituida por seis oficiales de grado de general, a razón de dos por fuerza y presidida por el respetado General Benjamín Rattenbach.

Resulta aún hoy oportuno repasar algunos tramos del documento final de esa comisión, el mismo que, no exento de alguna polémica, se daría luego a conocer como Informe Rattenbach. Sin dudas, representa la principal síntesis de lo que puede considerarse la autocrítica oficial más elocuente sobre ese capítulo de nuestra historia. En su capítulo XIV-Lecciones del conflicto, el informe desgrana contundente:

Las deficiencias observadas en materia conjunta han resultado significativas y reclaman urgente solución. El primer accionar conjunto de las Fuerzas Armadas se produjo en esta guerra con Gran Bretaña.

No se registran, previamente, operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos de importancia. Ello ha constituido una grave responsabilidad de los conductores del presente conflicto.

En la guerra moderna, sólo la integración a nivel conjunto de las FF.AA. permite el logro de los objetivos militares propuestos. Ello requiere, por consiguiente, un desarrollo armónico, balanceado, racional y adaptado a las necesidades del combate moderno de las tres FF.AA. De nada vale que una fuerza adquiera un potencial o capacidad determinada, si no es acompañada por un desarrollo similar en las otras fuerzas

Solucionar este problema, debe constituirse en una responsabilidad primordial de las autoridades de cada fuerza. Será necesario, en primer término, limar asperezas, delimitar ámbitos operacionales, desarrollar doctrinas conjuntas, efectuar ejercitaciones teóricas y prácticas, instrumentar cursos de estado mayor y de conducción conjuntos (...). Las guerras son ganadas o perdidas por las fuerzas armadas de una Nación, y no por tal o cual de ellas. La guerra moderna no admite la posibilidad del triunfo por parte de una fuerza, exclusivamente. En cambio, existe la seguridad de la derrota si ellos actúan en compartimientos estancos.

El Estado Mayor Conjunto es el organismo fundamental para operar esta transformación. Para ello será necesario prestigiarlo, potenciarlo y dotarlo de los hombres más aptos que cada fuerza pueda destinar al mismo, en función de su

vocación conjunta, acreditada y oficialmente calificada. Un sistema único de planeamiento, y el curso de guerra conjunto, más la atenta y exigente observación y selección en este sentido, deben ser los primeros pasos.

Nuestras Fuerzas Armadas demostraron en el conflicto, las siguientes debilidades:

a. Deficiencias en el accionar conjunto.

b. Falta de desarrollo equilibrado y armónico del equipamiento de cada Fuerza, sujeto ello a las necesidades de la guerra moderna y las hipótesis de guerra existentes.

(...)

f. Ausencia de una logística organizada y conducida con criterio conjunto.

g. Falta de fuentes diversas para la obtención de armamento y de una adecuada capacidad de autoabastecimiento, por ausencia de tecnología propia y de industrias de guerra suficientes.

h. Falta de adiestramiento suficiente en las FF.AA. para el aprovechamiento integral de la electrónica en todos los ámbitos de la guerra moderna (Aire, agua, tierra).³⁰

La restauración democrática sentó las bases para el definitivo encuadramiento institucional de las fuerzas armadas. Inmediatamente, desde distintas bancadas parlamentarias se comenzaron a esbozar proyectos de ley para establecer un nuevo marco jurídico a la defensa. Tal consenso se demoró un par de años y fue alcanzado bajo circunstancias especiales recién en 1988, sancionándose la segunda Ley de Defensa Nacional votada bajo un gobierno constitucional.

Los fantasmas de Malvinas estuvieron presentes desde un inicio, acosando las definiciones básicas. De este modo, la Defensa Nacional fue reconocida por dicha ley como la **integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación** para la solución de aquellos conflictos que requirieran su empleo, disuasivo o efectivo, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Asimismo, la Ley intentó reforzar las potestades del Ministerio de Defensa como máximo órgano de dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa y del Estado Mayor Conjunto como el organismo de asistencia y asesoramiento directo del ministerio en materia de estrategia militar y responsable de la formulación de la doctrina militar conjunta, la elaboración del planeamiento militar

³⁰ Informe RATTENBACH, disponible en www.cescem.org.ar/informe_rattenbach/home.html (consulta efectuada en noviembre 2008)

conjunto, la dirección del adiestramiento militar conjunto, el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.³¹

El capítulo “conjuntez” era completado al establecerse que la composición, dimensión y despliegue de cada una de las fuerzas armadas debía ajustarse, en adelante, a las disposiciones del planeamiento militar conjunto, abandonando las históricas reconversiones autodefinidas por cada fuerza. Además, y lo que es de particularísima importancia para la logística de la defensa, la organización y funcionamiento de cada fuerza, se decía, debía *“inspirarse en criterios de organización y eficiencia conjunta, procurándose la unificación de las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no fuera específica de una sola fuerza”*.³²

En la teoría, los lineamientos explícitos de la Ley de Defensa de 1988 se mostraban suficientemente sólidos para permitir, una vez puestos en práctica, la superación del esquema pre-sistémico que había operado en Malvinas.

No obstante ello, diez años después y ante la falta de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, los redactores de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas se vieron obligados a insistir una vez más sobre el asunto.³³ Así, reiteró que tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, equipamiento, doctrina y alistamiento se debía dar prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas.³⁴

Respecto a la organización, avanzaba sosteniendo que debían minimizarse y normalizarse las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, mientras que en relación con el equipamiento, reafirmaba las facultades del Ministerio de Defensa en la evaluación y decisión final sobre los sistemas de armas que mejor contribuyesen a las capacidades operativas necesarias para el logro de los objetivos de la defensa nacional. Para este último fin, el Estado Mayor Conjunto debía proveerle asesoramiento filtrando cada propuesta

³¹ Ley 23.554 de Defensa Nacional, artículos 11 y 17.

³² Ley 23.554 de Defensa Nacional, artículo 21.

³³ Valdría la pena estudiar con mayor detenimiento las razones subyacentes por las cuales la Ley de Defensa no pudo ser reglamentada hasta el año 2006. Para Thomas Scheetz, el sesgo clientelista de la política argentina determina que las gestiones gubernamentales no operen con una racionalidad weberiana. Siguiendo a Geddes, para quien *“el desarrollo de capacidades burocráticas genuinas depende si sirven o no a los intereses inmediatos de la carrera de los políticos”*, Scheetz afirma que las sucesivas conducciones políticas de la defensa prefirieron utilizar la estructura del ministerio como botín de guerra para satisfacer sus compromisos partidarios. Ver Geddes, Barbara. 1994. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

³⁴ Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, artículo 5.

elevada por las fuerzas con un test de aptitud y aceptabilidad de acuerdo con el planeamiento militar conjunto. Encomendaba también profundizar la racionalización, sistematización y normalización de los materiales de las fuerzas.³⁵

I.4. REFORMAS LOGISTICAS RECIENTES EN EL PLANO INTERNACIONAL

El análisis de experiencias en torno a casos de reformas integrales en la organización y funcionamiento de los sistemas logísticos de la Defensa fue centrado en los casos de España, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Canadá y Colombia.³⁶

En todos ellos, se enfocó especialmente el análisis del grado de integración entre los procesos del planeamiento estratégico militar (Diseño de Fuerzas) y de planificación y ejecución logística, procurándose identificar tendencias generales sobre la naturaleza de las responsabilidades que los ministerios de defensa y los estados mayores conjuntos han venido asumiendo en la materia.

Del examen de los sistemas logísticos de los países mencionados ha surgido que existe una marcada tendencia hacia la centralización del planeamiento estratégico y hacia la planificación (y con matices ejecución) integrada de las funciones logísticas en instancias orgánicas superiores a las propias Fuerzas Armadas.

Puede argumentarse que la comentada tendencia ha respondido básicamente a la confluencia de tres factores preponderantes. En primer lugar, la integración de las funciones logísticas ha derivado en la generación de sinergias y economías de escala que redundaron en una mayor eficiencia. En segundo lugar, la tendencia a la integración logística ha sido el resultado de las mayores exigencias derivadas del accionar militar conjunto y a la consecuente necesidad de aumentar los niveles de interoperabilidad entre los medios materiales de las fuerzas. Finalmente, y vinculado a lo anterior, el incremento de los compromisos internacionales y de las operaciones combinadas ha implicado que cobrara mayor peso el requerimiento de utilización de un equipamiento común, debiendo estandarizarse los medios materiales ya no sólo entre las Fuerzas Armadas de un país, sino también a niveles regionales y globales.

³⁵ Ley 24.948 de Restructuración de las Fuerzas Armadas, artículos 8, 17 y 18.

³⁶ El criterio de selección casuista respondió a una constatación previa de aplicación reciente exitosa.

Además, se ha constatado en el relevamiento efectuado que el planeamiento estratégico, del cual emerge la matriz de capacidades militares, es de diseño centralizado y emana de las más altas esferas gubernamentales (Jefaturas de Gobierno y Ministerios de Defensa).

Por otra parte, resulta manifiesto también que, en algunos casos, la evolución se ha perfilado hacia máximos niveles de centralización logística, aglutinando en una única instancia orgánica todas las funciones referidas, mientras que, en otros, el proceso se halla en una definida transición en ese sentido. En estos últimos, se ha avanzado comenzando en mayor medida por la función de abastecimiento de algunos bienes y servicios comunes de las Fuerzas Armadas.

En el caso español, clásico modelo referencial para nuestro país, la dirección y gestión de la política de armamento y material corresponde al Ministerio de Defensa por medio de la Secretaría de Estado de Defensa. De esta última depende la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), responsable de la planificación de la logística genética, así como de la supervisión y dirección de su ejecución. Las funciones logísticas de sostenimiento se cumplen, por ahora, en forma descentralizada en cada Ejército, a excepción de pautados insumos comunes que se obtienen en forma centralizada a través del Ministerio de Defensa. No obstante, muy recientemente, se ha acelerado un proceso de modernización doctrinaria y funcional tendiente a fortalecer la centralización del planeamiento y ejecución del sostenimiento del armamento y material en la Dirección General de Armamento y Material.³⁷

En los Estados Unidos, el sistema logístico de la Defensa se encuentra altamente centralizado en el Ministerio de Defensa. Es así entonces que el Sistema de Adquisiciones para la Defensa (Defense Acquisition System) gobierna el proceso mediante el cual se proveen las Fuerzas Armadas.

En síntesis, la *Logística Genética* se encuentra bajo responsabilidad de la Subsecretaría de Adquisiciones, Tecnología y Logística (AT&L) del Departamento de Defensa y la *Logística de Sostenimiento* (especialmente el abastecimiento), en su mayor parte, de la Agencia Logística de la Defensa (Defense Logistics Agency – DLA).

³⁷ Instrucción Ministerial N° 5/2008.

En el caso del Reino Unido de Gran Bretaña, la Logística Genética y de Sostenimiento se encuentran centralizadas bajo la órbita del Ministerio de Defensa a través de la Organización para el Equipamiento y Apoyo de la Defensa (DE&S). Esta última fue conformada recientemente por la fusión de la Agencia de Adquisiciones de la Defensa (Defence Procurement Agency) y la Organización Logística de la Defensa (Defence Logistic Organisation), con el objetivo de lograr un mayor grado de integración en las tareas de adquisición y sostenimiento, constituir un solo punto de contacto entre la Industria y el Ministerio de Defensa (concepto de Cliente Único), reducir los gastos generales y aumentar la eficiencia.

El sistema francés por su parte, posee un alto grado de centralización en materia de Logística Genética gestionado desde la Dirección General para el Armamento (Délégation Générale pour l'Armement – DGA) perteneciente al Ministerio de Defensa. En cuanto al Sostenimiento, se centralizan algunos bienes y servicios comunes a través del Estado Mayor Conjunto, librando funciones específicas a nivel de las Fuerzas Armadas.

En Canadá, la Logística Genética y de Sostenimiento también se realizan en forma centralizada en el Ministerio de Defensa a instancias del Viceministerio Adjunto de Materiales. Por medio de las distintas unidades que lo componen, dicha autoridad se ocupa de adquirir y dar soporte a los sistemas de armas y equipos, y de gestionar los contratos de servicios de mayor envergadura. Cuando el monto y complejidad de los sistemas de armas lo requieren, intervienen adicionalmente otras instancias externas al Ministerio (el Consejo del Tesoro y el Ministerio de Obras Públicas y Servicios).

En el caso colombiano, la planificación de las adquisiciones se encuentra centralizada a nivel ministerial y la ejecución responde en general a una evaluación caso por caso. El Ministerio de Defensa decide qué sistemas de armas serán adquiridos en forma centralizada y cuáles serán responsabilidades de las Fuerzas Armadas. La Logística de Sostenimiento cae bajo la órbita de cada una de las Fuerzas, siendo INDUMIL (Industria Militar) y la ALFM (Agencia Logística de las Fuerzas Militares) los principales proveedores.

II. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA LOGISTICO DE DEFENSA ARGENTINO

La metodología aplicada para el desarrollo del siguiente diagnóstico consistió en un relevamiento de información en los campos normativo y positivo para desarrollar un análisis crítico sobre el objeto de estudio (Sistema Logístico de la Defensa) y su articulación con el Planeamiento Estratégico Militar, a cuyos objetivos debe contribuir aquel a satisfacer.³⁸

Como ya hemos repasado en los antecedentes, el debate teórico sobre la necesidad de una reforma logística integral dentro del sector ya había quedado cerrado en nuestro país desde el informe Rattenbach y sus principales líneas de acción habían comenzado a plasmarse sucesivamente en la Ley de Defensa y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, estos importantes pasos normativos no pudieron ser acompañados con avances de implementación concreta.

Con rigurosidad científica, cabe puntear algunos bienintencionados esfuerzos por avanzar en esas líneas mencionadas. Los primeros, de naturaleza orgánica, fueron la creación de la Junta Coordinadora Logística dentro del Ministerio de Defensa en 1985 y la formación de la Junta Superior Logística, diez años más tarde. Lamentablemente, en ambos casos los resultados que pudieron consolidarse fueron apenas marginales. En el primer intento sus precursores no disponían siquiera de la Ley de Defensa, mientras en el segundo, esa norma fundamental seguía inactiva optándose entonces por relegar la Junta Superior Logística a una instancia meramente administrativa sin involucramiento político. Otro infructuoso intento, de naturaleza funcional, fue el establecimiento del Sistema de Obtención de Medios para la Defensa en 1992.³⁹

Ya en el nuevo milenio, con la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas promulgada y el Libro Blanco de la Defensa publicado, la logística militar tendría una nueva ronda de oportunidad.⁴⁰ En efecto, dos Directivas del Ministerio de Defensa salieron a la luz imponiendo objetivos de una ambición fundacional: la primera, a fines del 2000 trazó etapas sucesivas para la modernización de todo el sistema logístico conjunto, en un proceso de reestructuración que debía estar bajo la dirección del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto y que incluía como primer y gran

³⁸ El diagnóstico en el campo positivo tiene su fecha de corte a Diciembre de 2007.

³⁹ Resolución MD 1392/92. Citado en Scheetz, Thomas. 1996. *La racionalidad en la toma de decisiones respecto a la seguridad externa, las adquisiciones bélicas y el desarrollo tecnológico nacional*. Proyecto SIPRI

⁴⁰ La elaboración del Libro Blanco de Defensa en 1999 constituyó, siguiendo la tendencia internacional, una importante medida de confianza mutua permitiendo transparentar aspectos centrales de la organización y funcionamiento del sistema de defensa local. Su redacción estuvo a cargo de una comisión que convocó y coordinó el debate entre distintos funcionarios y especialistas. Tal proceso intelectual reavivó la conciencia sobre algunas de las deudas pendientes del sistema.

tarea la puesta en marcha de un Sistema de Obtención de Medios para la Defensa.⁴¹ La segunda, de mediados del 2001, continuando con el espíritu de la anterior, ahondaba en grandes proyectos, como la creación de un Sistema de Salud Militar en conjunción con los de Previsión Social y de Obras Sociales de las Fuerzas Armadas.⁴² Demasiado desproporcionado en su alcance este nuevo intento también vio naufragadas sus chances en medio de una crisis institucional de proporciones inéditas.⁴³

Ni siquiera tuvo resultados destacables un mucho más modesto intento logístico del Ministerio de Defensa, a mediados del 2002, de establecer obligaciones al Estado Mayor Conjunto en las adquisiciones y contrataciones de las Fuerzas Armadas, en cabeza de la recientemente creada Dirección General de Logística Conjunta.⁴⁴

Con todo, el saldo acumulado de estos esfuerzos permitía sostener que promediando la actual década, la planificación y ejecución de las funciones logísticas del instrumento militar argentino continuaban caracterizándose en su práctica por la fragmentación y desarticulación. En los hechos concretos, seguían coexistiendo, indiferentes, tres organizaciones logísticas que solo brindaban un apoyo endógeno a su fuerza de pertenencia. Cada una de ellas planificando y ejecutando sus programas de abastecimiento, mantenimiento, transporte e infraestructura sobre la base exclusiva de sus necesidades operativas específicas, sin procurar complementariedades.

A esta altura, ya resultaba insensata cualquier argumentación que pretendiera justificar cómo, a pesar de su larga crisis presupuestaria, este sector aún se permitía una aplicación subóptima de recursos triplicando, por ejemplo, un mismo proyecto de investigación y desarrollo o multiplicando “n” veces contrataciones para adquirir a distintos valores idénticos insumos comunes. En el transcurso a este estado de cosas, habían llegado incluso a convalidarse programas de mantenimiento diferentes entre las fuerzas para un mismo sistema de armas.⁴⁵ En otros casos, se admitieron la subsistencia de particularidades injustificables, como no haber normalizado calibres de armas livianas en las tres fuerzas.

⁴¹ Directiva MD N° 08/00.

⁴² Directiva MD N° 515/01.

⁴³ La crisis económica del 2001 implicó profundos cambios de gabinete y de gestión en Marzo de ese año y arrastró la salida anticipada del gobierno en Diciembre.

⁴⁴ Resolución MD 522/02.

⁴⁵ Un ejemplo en este sentido es el sistema de helicópteros UH-1H para el que cada fuerza no solo desarrollaba programas de mantenimiento propios, sino también establecía estándares mínimos diferentes para la habilitación de sus pilotos.

En definitiva, se trataba de un esquema de funcionamiento ausente de sinergias, donde el *modus operandi* no solo lesionaba la interoperabilidad, también desdeñaba los beneficios más básicos de las economías de escala y de un aprovechamiento integral de los medios con que contaba el conjunto del sistema.

A continuación, se desarrolla una descripción funcional del Sistema Logístico de Defensa argentino sobre la base de 3 ejes de exposición. En primer término, relevaremos la situación del Planeamiento Estratégico Militar, proceso del que se deduce el diseño de fuerzas dando, en consecuencia, origen a los requerimientos que debe atender el sistema logístico. En segundo lugar, detallamos la organización y funcionamiento de los subsistemas de logística genética y de sostenimiento.

II.1. PLANEAMIENTO ESTRATEGICO MILITAR

Pese a haber podido dotarse de un consistente andamiaje legal, a dos décadas de la restauración democrática el panorama de la defensa mostraba, como signo más evidente, un avanzado deterioro estructural por abandono. Alejada desde el último alzamiento militar de la preocupación cotidiana del ciudadano medio, la defensa no había logrado colarse como una prioridad atendible en prácticamente ninguna agenda política. Este relego fue potenciado por factores regionales (distensión en la relación con los países vecinos) y globales (fin de la guerra fría), operando convergentemente en diluir cualquier percepción social de amenazas externas.

En estas apacibles aguas, el sistema político de conducción de la defensa prefirió un tácito y cómodo entendimiento con las cúpulas militares, trocando prorrogar la necesaria reforma pendiente a cambio de que aquellas aceptaran las reglas formales de juego y se administraran en silencio sin mayores exigencias. Un arreglo institucional en el que las Fuerzas Armadas, contrariando lo preceptuado en la misma Ley de Defensa, obtuvieron un guiño desde arriba para continuar conservando (como en la etapa pre-sistémica) la potestad de autorregularse en los planos doctrinarios, de planeamiento estratégico, de formación y adiestramiento, logístico y presupuestario.

Por supuesto, tan amplio margen de autonomía acordado tendría, como contracara, el alto costo de la indiferencia. Actitud que no sólo se reflejó en la falta de operativización del robusto marco legal de la defensa y en la ausencia de lineamientos políticos, sino también en una progresiva pérdida de visibilidad dentro de las prioridades nacionales.

En los 20 años posteriores a la restauración democrática, el presupuesto del sector vio derrumbada a la mitad su participación en relación al presupuesto nacional y al PBI.⁴⁶ Esta modalidad delegativa de gestión por parte de la conducción política disparó procesos desordenados de ajuste donde cada fuerza, sin indicaciones superiores concretas de redimensionamiento, pretendió prolongar el sostenimiento de estructuras y capacidades históricas, proyectadas en un contexto de mayor holgura.⁴⁷

Desde la restauración democrática, entonces, nuestro país arrastraba la deuda de ordenar un macro-sistema de planeamiento que articulara las dimensiones estratégica nacional y específica militar, razón por la que las Fuerzas Armadas continuaron todo ese tiempo efectuando su planeamiento con orientaciones endógenas (consolidadas a lo sumo formalmente por el Estado Mayor Conjunto), sin la posibilidad de que su desarrollo respondiera a una perspectiva sistémica.

Esta trampa de indefinición estratégica comenzó a ser sorteada con la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, acto que puso fin a una mora ejecutiva de 18 años.⁴⁸ También en 2006 fue emitida la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.⁴⁹ Esta norma incluyó una pauta fundamental para el Planeamiento Estratégico Militar al introducir oficialmente la metodología de planeamiento por capacidades, en sustitución de las clásicas hipótesis de conflicto.⁵⁰

El Decreto 1.729/07, promulgado en noviembre de 2007, completó el circuito de diseño estableciendo el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, consistente en una secuencia concatenadas de directivas y planes originadas en el máximo nivel institucional del Poder Ejecutivo y finalizadas, mediante una hilación coherente, al

⁴⁶ En el periodo 1983-2003 se observa una reducción del 58,7% en el gasto institucional de la Jurisdicción Defensa y una caída simultánea en su participación dentro del total de Gasto de la Administración Pública Nacional de 13,8% a 7,7%. Rodríguez, Inés, Sibilla, Gustavo y Vara Julio. 2004. *Calidad, Eficiencia y Transparencia del presupuesto de Defensa en Argentina*, Papeles de Investigación RESDAL.

⁴⁷ El resultado de este caótico ajuste no podía ser otro que una riesgosa combinación de varios ingredientes. Un progresivo deterioro del estado material y obsolescencia del armamento, una creciente brecha entre dotación efectiva de personal y cuadros orgánicos y una pronunciada caída de los niveles de adiestramiento operacional. Finalmente, la estrechez también naturalizó un relajamiento de los estándares logísticos, permitiendo apelar a recursos (entendidos crónicamente provisorios) como el consumo de las reservas de repuestos y municiones, extensiones inapropiadas de ciclos de mantenimiento, la canibalización y la suspensión de los programas de actualización técnica. Concomitante, la reducción de la moral produjo una degradación del capital humano y el congelamiento de las incorporaciones (sobre todo, civiles) una interrupción del proceso de transmisión intergeneracional de conocimiento.

⁴⁸ Decreto 727/06

⁴⁹ Decreto 1691/06

⁵⁰ El planeamiento basado en capacidades no se refiere a las capacidades de ningún agresor en concreto, sino a las que se necesitarán para combatir con garantías en un espectro más amplio de operaciones. Por lo tanto, la primera tarea de planeamiento estratégico es identificar los escenarios donde se pueden emplear las capacidades militares. Al respecto, ver Arteaga Martín, Félix y Fojon Lagoa, Enrique. 2007. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

mínimo nivel contribuyente de las fuerzas armadas. Este ciclo se origina a partir de una Directiva presidencial de Política de Defensa Nacional (DPDN) y desarrolla el Planeamiento Estratégico Militar en sus dos aspectos: operacional (Corto Plazo) y de diseño de fuerzas (Mediano y Largo plazo).⁵¹

La generación de las capacidades definidas en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, y plasmadas en el Plan de Capacidades Militares, se efectúa mediante el Sistema Integral de Gestión de las Inversiones para la Defensa (SIGID), que regula la programación de inversiones para la recuperación, modernización o incorporación de medios que conformarán esas capacidades.

A pesar de su incipiente implementación (a noviembre de 2008 aun no había sido aprobada la DPDN) un análisis crítico de su prospectiva permite puntualizar ciertos puntos de reparo que ameritan atención:

- El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional no contempla en forma expresa un input ministerial que permita al Estado Mayor Conjunto, una vez aprobada la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), operacionalizar sus lineamientos con consideraciones de nivel jurisdiccional tales como pautas para la determinación de capacidades militares y una política de mediano y largo plazo de desarrollo de recursos humanos, de investigación y desarrollo y producción industrial.
- El Decreto N° 1.729/07 no prevé explícitamente que el Planeamiento Estratégico Militar deba ser acompañado por un planeamiento de recursos materiales y financieros.
- El esfuerzo institucional continuado que supone el Planeamiento Estratégico Militar, el SIGID y los planes estratégicos de producción industrial e investigación y desarrollo exige la disponibilidad de un horizonte financiero de mediano y largo plazo que permita enmarcar la sustentabilidad del núcleo de capacidades militares priorizadas. Esta advertencia pretende evitar que el ciclo, que por su

⁵¹ Estos planes constituyen, adicionalmente, el insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deben programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar, según lo ya previsto en el artículo 26 de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

secuencialidad se prolonga a más de 4 años, se construya sobre proyecciones ilusorias de asignación de recursos.

II.2. LOGISTICA GENETICA

Hemos denominado Logística Genética a la categoría de la logística que se ocupa de la generación de las capacidades militares. La determinación de las capacidades militares a través del Ciclo de Planeamiento, la programación de mediano plazo y la presupuestación anual conforman la etapa de la planificación de la logística genética, mientras que el desarrollo y la negociación con proveedores, contratación y posterior ejecución física y financiera de proyectos conforman la etapa de la ejecución.

Estos procesos se encuentran actualmente en transformación desde una situación de descentralización en el nivel de las Fuerzas Armadas hacia la integración, y coordinación de las decisiones en el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto.

Desde 2006, el Ministerio de Defensa se encuentra desarrollando nuevos procesos de gestión vinculados con la recuperación, modernización e incorporación de material significativo a través de las modalidades de adquisición, producción industrial e investigación y desarrollo, que están dirigidos a la planificación, programación y optimización de las inversiones.

La piedra angular de estos procesos ha sido el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) que ha organizado el proceso de toma de decisiones en materia de inversiones, fijando responsabilidades institucionales, plazos y metodologías para la conformación, postulación, aprobación y ajuste de los proyectos de inversión pública nacional (BAPIN) y militar (BIM) de toda la jurisdicción.⁵² La creación del SIGID procuró así cumplir la exigencia de garantizar la articulación coherente del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) con las capacidades requeridas al instrumento militar por el Planeamiento Estratégico Militar establecido en el Ciclo de Planeamiento.

El Planeamiento Estratégico Militar (planes) y el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa –SIGID– (programas), se ajustan e implementan anualmente mediante el presupuesto de Defensa que permite el inicio de la ejecución

⁵² Resolución MD N° 626/07.

de los proyectos de inversión diseñados para generar y sostener capacidades militares.

Como se ha dicho, el proceso de inversión regulado por el SIGID concurre a implementar los mandatos del Plan de Capacidades Militares y asegurar la correcta aplicación de esfuerzos de los elementos orgánicos participantes de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto. Para esto último, restaría establecer una orientación ministerial periódica que imparta, entre otros aspectos de importancia, lineamientos normativos respecto de las prioridades y modalidades para el empleo de los distintos canales de obtención (Adquisición, Investigación y Desarrollo y Producción Industrial). Esta orientación permitiría alinear los proyectos de inversión, formulados por las fuerzas y postulados por el Estado Mayor Conjunto, con los objetivos que se determinen para el desarrollo estratégico de la industria nacional de defensa, de manera tal de minimizar las recurrencias en el proceso de aprobación.

Otro factor crítico a considerar es que los procesos que determinan los planes de capacidades militares (Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional) y los programas que implementan las capacidades (SIGID), constituyen una tecnología administrativa de alta complejidad que deberá ser gestionada por recursos humanos actualmente insuficientes y aún sin experiencia específica. Es por ello que la priorización del personal asignado a estas tareas y su instrucción es uno de los factores críticos para el éxito duradero de los sistemas de planeamiento y gestión de las inversiones.

Como se mencionó anteriormente, las inversiones autorizadas por los procesos SIGID para la generación de capacidades, pueden ejecutarse por alguna o una combinación de los canales de Adquisición, Investigación y Desarrollo y Producción Industrial.

Las adquisiciones de material significativo constituyen oportunidades para dar impulso a las políticas y planes estratégicos de producción industrial e investigación y desarrollo, en tanto si se tuvieran claras esas directrices, la cooperación y transferencia de tecnología (compensaciones u "offset") deberían ser definidas para contribuir a esos propósitos.⁵³

⁵³ Para un análisis detallado de la teoría de Offsets y una evaluación de casos prácticos ver Brauer, Jurgen y Dunne, Paul. 2004. *Arms trade and Economic Development*. London: Routledge.

Del relevamiento efectuado surge que el Ministerio de Defensa ha carecido de políticas explícitas que orientarán las adquisiciones, los esfuerzos de investigación y desarrollo y producción industrial.

II.2.a. ADQUISICIONES

El Ministerio de Defensa no ha dispuesto de un elemento orgánico que optimizara el sistema centralizando la gestión estratégica y operativa de las contrataciones de sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura significativos, generando experiencia en la aplicación de políticas comunes a las adquisiciones a toda la jurisdicción (negociación, contratación y supervisión).

II.2.b. INVESTIGACION y DESARROLLO

En forma similar a lo expresado para las Adquisiciones y Producción Industrial, los proyectos de Investigación y Desarrollo deben surgir del Planeamiento Estratégico Militar.

Ello significa que todos los proyectos de inversión a ser ejecutados por Adquisición, Producción Industrial o Investigación y Desarrollo deben ser sustanciados y evaluados a través de la dinámica y metodología contemplada en el marco del SIGID, cuestión que no sucede actualmente en la mayoría de los casos existentes.

El accionar centralizado del Ministerio de Defensa (a pesar de la reciente creación de una autoridad funcional específica de investigación y desarrollo) no ha alcanzado íntegramente el objetivo de coordinar los esfuerzos referidos al conocimiento de base científica común y al desarrollo de tecnologías de interés conjunto o específico.

II.2.c. PRODUCCION INDUSTRIAL

En lo relativo a la producción industrial la factibilidad de producir equipamiento militar en el país se enmarca en las orientaciones impuestas por la combinación de las políticas nacionales de defensa e industrial.

En tanto no existan políticas y planes de desarrollo vinculados con la generación y sostenimiento de capacidades, las capacidades industriales para la producción de medios para la Defensa quedan a merced de gestiones políticas transitorias. Es por

ello, entre otras causas, que mientras el contexto internacional evidencia un proceso de concentración y desarrollo tecnológico en calidad de las capacidades de producción para la Defensa (usualmente con intervención de los Estados), en la Argentina se ha registrado un sostenido proceso de degradación que ha motivado la pérdida de la posición de liderazgo regional alcanzada hace pocas décadas.⁵⁴

El desarrollo de una industria nacional de la Defensa se justifica con niveles de inversión que permitan acceder a escalas convenientes de producción para obtener el equipamiento acorde con las capacidades militares definidas y relativas y niveles prudenciales de autonomía nacional.

La disponibilidad de una demanda plurianual previsible permite contestar los interrogantes de qué producir, qué desarrollar y cómo las adquisiciones pueden ayudar a responder a las dos preguntas anteriores, mediante la construcción de una política integrada y coordinada de recuperación, modernización e incorporación de medios operativos y de apoyo.

El Ministerio de Defensa no ha contado históricamente con una política específica en la materia, cuestión que ha impedido el diseño de planes estratégicos para el desarrollo de capacidades productivas (oferta), que elementalmente deberían preceder a las asignaciones que constituyen las necesidades básicas de las Fuerzas (demanda).

II.3. LOGISTICA DE SOSTENIMIENTO

Como se ha definido, la Logística de Sostenimiento es la rama de la logística que procura el sostén de las Fuerzas en situación de alistamiento o en operaciones.

Cabe apuntar como caracterización básica de la Logística de Sostenimiento que, fruto de la prolongada restricción presupuestaria, se ha alcanzado un punto de afectación crítica de las capacidades del sistema de defensa mientras subsiste un déficit de integración y coordinación de los distintos servicios logísticos del instrumento militar que atenta contra el criterio elemental de eficiencia.

⁵⁴ Thomas Scheetz explica la evolución de la industria militar en Argentina y proporciona 10 criterios a tomar en cuenta para diseñar una estrategia futura en el capítulo "The Argentine defense industry: an evaluation" de Brauer, Jurgen y Dunne, Paul (Ibid.)

Para esta rama de la logística militar, al igual que para la logística genética, también se han venido desarrollando una serie de iniciativas de alcance parcial por función logística (léase abastecimiento, mantenimiento, transporte, etc.) tendientes a avanzar en la solución de las falencias apuntadas.

Resulta importante destacar que la conceptualización de esas iniciativas se cimentó sobre una plataforma institucional específicamente configurada para ese efecto. En vista a ello, el Ministerio de Defensa decidió a principios de 2007 la reformulación de la Junta Superior Logística y su evolución al actual Comité de Logística Conjunta, organismo ejecutivo que aspiró a constituirse en una instancia política de coordinación efectiva de los comandos logísticos de las fuerzas.⁵⁵ Ámbito en condiciones de establecer una participación colegiada e interdisciplinaria, mediante la intervención directa y extendida de personal civil y militar y de instituciones externas especializadas. Precisamente, respecto a estas últimas se practicó en forma deliberada, y desde un inicio, una abierta política de convocatoria ya que el Ministerio de Defensa todavía carecía de una adecuada estructura de asesoramiento técnico.⁵⁶

El Comité de Logística Conjunta se erigió, además, en el cuerpo idóneo para practicar el control y monitoreo de los principales proyectos de modernización logística en marcha.⁵⁷

II.3.a. ABASTECIMIENTO

El Ministerio de Defensa dio un importante paso hacia la racionalización sistémica de la organización y funcionamiento de la función Abastecimiento a través de la implementación del primer programa de contratación conjunta de insumos (tanto bienes como servicios) que fueran de uso común en las Fuerzas Armadas, dando inicio así al cumplimiento de lo prescripto, en términos generales, por el artículo 21 de la Ley de Defensa N° 23.554.

⁵⁵ A diferencia de su antecesora, el Comité de Logística Conjunta es presidido efectivamente por una autoridad política del Ministerio (Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa) y por ende en sus sesiones se instruyen directivas.

⁵⁶ De esta forma, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de La Plata, la Universidad Tecnológica Nacional, entre otras y los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, de Ingeniería Aeronáutica y de Ingeniería Naval estuvieron presentes en la diagramación de algunas de las iniciativas elaboradas.

⁵⁷ Resolución MD N° 371/07.

El Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC) ⁵⁸ se estructuró sobre la base de la internacionalmente aceptada premisa que afirma que, a través de la centralización de la planificación y gestión operativa de las contrataciones respectivas y, por ende, del posicionamiento del responsable como un único cliente frente al mercado se generan naturalmente economías de escala que redundan en mejores precios colectivos, además de una mayor garantía de interoperabilidad y compatibilidad entre los medios materiales.

En virtud de las competencias ejecutivas asignadas al Estado Mayor Conjunto (Resolución MD N° 522/02), en materia de contrataciones, se decidió sea su Dirección General de Logística Conjunta (DGLC) el organismo responsable de gestionar la instrumentación del PACIC, recogándose la experiencia ya adquirida por éste en la adquisición centralizada de munición (2005 y 2006) y medios para el sostén logístico antártico (2002 a 2008). En este sentido, la implementación del PACIC implicó la ampliación de las clases de abastecimiento gestionadas por la DGLC a otros rubros como servicios financieros, medicamentos, combustibles y lubricantes, vestimenta, artículos de librería y elementos de limpieza.

La instrumentación de tal iniciativa, aunque herramental necesario para la conquista de una eficiente e integrada logística de material para la defensa, adolece sin embargo, en tanto medida de alcance parcial, de la falta de una concepción sistémica.

Prueba de ello resulta la colisión existente entre el rol ejecutivo asignado al Estado Mayor Conjunto en materia de contrataciones y la naturaleza de su función primaria, el planeamiento y la asesoría militar al Ministerio de Defensa, prevista en la Ley de Defensa Nacional. Problemática ésta que también se vio potenciada por la asignación al Estado Mayor Conjunto de las responsabilidades sobre los medios destinados al sostén logístico antártico y al equipamiento para las operaciones de mantenimiento de paz (comprendidas en el PECOMP).⁵⁹

Dicho planteo debe reforzarse sobre la base de la incapacidad operativa demostrada por el brazo ejecutor del Estado Mayor Conjunto en materia logística, su Dirección General de Logística Conjunta, la cual no estaba preparada (en cantidad y perfil

⁵⁸ Resolución MD 940/07

⁵⁹ El Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP) es una nueva responsabilidad asignada al Estado Mayor Conjunto a partir de la Resolución MD 498/06.

técnico del personal a su disposición) para asumir las múltiples responsabilidades asignadas, al menos en el último bienio.

Otro aspecto central de la situación del abastecimiento en el ámbito de las Fuerzas Armadas viene dado por la metodología descentralizada que se aplica para las contrataciones de bienes y servicios en los distintos elementos y organismos de cada Fuerza, las cuales son llevadas a cabo por numerosas Unidades Operativas de Contrataciones (UOC) desplegadas a lo largo de todo el país. Factores exógenos al sector Defensa (escasez presupuestaria, compromiso con el desarrollo local, déficit en materia de transporte, etc.) han impulsado tal tendencia a la descentralización, con su consecuente superposición de procesos y estructuras burocráticas no sólo al interior de cada Fuerza sino también entre las mismas. La permanencia de tales situaciones deberá ser analizada conforme con las facilidades que proporciona un sistema logístico moderno, pudiendo combinarse la centralización con opciones descentralizadas circunscriptas regionalmente a determinadas guarniciones o efectos, para lograr los menores costos de contratación y la óptima utilización de los recursos disponibles.

Por otra parte, deben ser de particular atención las complejas y burocráticas restricciones que impone el marco legal en vigor⁶⁰, el cual no contempla las particulares condiciones del mercado en que opera el sector Defensa, lo que dificulta la satisfacción en tiempo y forma de las demandas operacionales de las Fuerzas.

Finalmente, es menester remarcar que el control patrimonial, la catalogación y normalización, y el control de calidad son actividades fundamentales relativas al abastecimiento que, a pesar de ello, no han contado con políticas y normativas centralizadas en el Ministerio de Defensa.

II.3.b. MANTENIMIENTO

La estructura actual de mantenimiento de las Fuerzas Armadas es de carácter eminentemente específico y desarrollada para satisfacer los requerimientos de cada Fuerza en forma autónoma y sin mayores articulaciones entre sí o con la industria nacional pública o privada.

⁶⁰ Decretos 436/00 y 1023/01.

Dicha estructura ha sufrido muy severamente los efectos de la degradación de sus capacidades por la pérdida de sus recursos humanos (debido a las restricciones de incorporación y bajos sueldos relativos) y por la falta de recursos presupuestarios para actualizar la infraestructura y el equipamiento productivo en general.

El Ministerio de Defensa no ha contado con políticas de desarrollo e integración de centros de mantenimiento conjuntos para los sistemas de armas y equipos de apoyo comunes a dos o más fuerzas, ni de un relevamiento de oportunidades y planes de acción para su implementación.

En esta misma línea de pensamiento, el Ministerio y el Estado Mayor Conjunto sólo tienen una incipiente capacidad de supervisión de las actividades de mantenimiento y seguimiento del nivel de alistamiento y capacidad operacional del material, situación que se agrava con la inexistencia de un sistema de información automático, integrado y compatible para la coordinación al respecto de las tres Fuerzas.

El recientemente creado Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN) ha conformado una novedosa estrategia de aplicación “por unidades” intentando enlazar, por primera vez, la infraestructura de mantenimiento y las unidades operativas requirentes de las distintas Fuerzas con una metodología práctica y basada en el medio informático. Su propósito de maximizar las capacidades de mantenimiento existentes y prestar los servicios ínterfuerzas en tiempos mínimos requiere aún de una dinámica institucional y burocrática más adecuada para su ágil funcionamiento.⁶¹

II.3.c. ALMACENAMIENTO

Al momento de formulación de la presente tesis, esta función es de tratamiento netamente específico, salvo para algunos casos puntuales en los que el Ministerio de Defensa intervino, obteniendo instalaciones conjuntas para el depósito de material en tránsito proveniente del exterior, ya sea por modo aéreo o marítimo.

En forma análoga, el avance de la obtención unificada de efectos comunes (como es el caso del PACIC) podrá requerir la disponibilidad de almacenamiento centralizado para su posterior distribución a las Fuerzas, cuestión pendiente en la actualidad.

⁶¹ Resolución MD 1587/07.

II.3.d. TRANSPORTE

El Transporte de material es una función concurrente y básicamente interdependiente con la función de Abastecimiento, y al igual que lo que ocurre con ésta se desarrolla sin la necesaria integración de medios y esfuerzos entre las fuerzas.

El Comando de Transporte Conjunto - COTRAC - tiene la función de coordinar el transporte en apoyo de la logística operativa, aunque la extensión al transporte vinculado a la logística de sostenimiento, que actualmente es de carácter específico, es una tarea pendiente y que será necesario completar para darle a los escasos medios disponibles un empleo más eficiente.⁶²

II.3.e. DISPOSICION FINAL

La disposición final o eliminación es otra función concurrente de la función de Abastecimiento. La misma se desarrolla en un ámbito claramente específico, por tratarse de actividades sobre el material administrado por cada una de las Fuerzas.

Salvo iniciativas particulares (gestión de residuos patogénicos en hospitales de las Fuerzas Armadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -2006-), el Ministerio no ha desarrollado históricamente políticas centralizadas para la eliminación de residuos peligrosos en el entorno de la normativa vigente en Seguridad Ambiental ni ha centralizado la adopción de decisiones administrativas sobre la Disposición Final de aquellos sistemas de armas o equipamiento de defensa, que por su envergadura, lo ameriten (buques, aeronaves, blindados, etc.).

II.3.f. CONSTRUCCIONES / INFRAESTRUCTURA

Esta función se centra básicamente, en el presente estudio, en el ámbito de la logística de sostenimiento y por lo tanto se refiere a la gestión del mantenimiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas.

A su vez, en su faz genética y al igual que para los sistemas de armas, se ha centralizado la evaluación y aprobación de las decisiones de inversión (mediante el SIGID) y la ejecución se mantiene descentralizada en forma contraria a lo sucedido en algunos casos de países de referencia, donde las funciones vinculadas con

⁶² Decreto 651/89

Construcciones / Infraestructura han sido centralizadas en un único elemento orgánico dependiente del Ministerio de Defensa

II.3.g. BIENES RAICES

El objeto de esta función es la obtención, administración y enajenación o disposición final de bienes inmuebles del ámbito militar y es cumplida por cada Fuerza en forma descentralizada.

El Ministerio de Defensa ha desarrollado recientemente la incipiente capacidad para centralizar políticas sobre bienes inmuebles de las Fuerzas y su supervisión, prueba de ello son tanto el Decreto 433/07, reglamentario de la Ley 23.985 relativa a los inmuebles de las Fuerzas Armadas, como la creación por el Decreto 788/07 de la Dirección General de Inmuebles dentro de la Secretaría de Planeamiento.

Esta función, por su especificidad y atendiendo a la premisa de simplicidad en la organización, debería ser desarrollada por el mismo elemento orgánico que entienda en Construcciones / Infraestructura.

II.3.h. VETERINARIA

La función, aplicable en forma casi exclusiva al Ejército Argentino, consiste en la obtención, mantenimiento y recuperación de la aptitud física y provisión de animales de valor operacional (ganado equino y perros de guerra) a las unidades requirentes.

Sus particulares actividades son planeadas y ejecutadas por el Comando de Remonta y Veterinaria y tienen un aspecto de interés compartido con las demás Fuerzas Armadas que es la estrecha relación con la explotación de campos de producción destinados a su autosostenimiento.

Esta última actividad sufre también los problemas propios del marco legal regulatorio de la Administración Pública Nacional y la conveniencia de su consideración centralizada, es un aspecto de especial atención por parte del Ministerio de Defensa.

III. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA LOGISTICO DE DEFENSA ARGENTINO

El diseño de esta propuesta de reforma se sustenta en dos premisas fundamentales. La primera es que el diagnóstico y análisis crítico del sistema logístico de la defensa argentino aporta elementos suficientes para concluir la necesidad de atacar la ineficiencia intrínseca del esquema pre-sistémico de organización, aún en vigencia práctica. La segunda es que esta problemática genérica ha sido inherente a la evolución histórica de las organizaciones militares en todo el mundo. En tal sentido, resulta conveniente nutrir la propia formulación con las lecciones de las experiencias de aquellos países que se aprestaron a resolverla.⁶³

III.1. PLAN DE ACCION

En el diagnóstico se reconoció que el sistema logístico de la defensa argentino se encuentra en un proceso de tránsito desde un escenario de base caracterizado por la descentralización y falta de coordinación hacia un modelo integral donde se optimice la aplicación de los recursos del sector. Ello se logra mediante un Planeamiento Estratégico Militar que establezca las capacidades militares que mejor contribuyan a la política nacional de Defensa y un sistema logístico apoyado en políticas, planes y programas integrados que aseguren la coherencia de las decisiones de inversión en la logística genética y la eficacia y eficiencia del gasto en la logística de sostenimiento.

Sin embargo, este proceso de tránsito, materializado en los distintos programas impulsados desde el Comité de Logística Conjunta, comenzó a mostrar a fines del 2007 preocupantes signos de prematura fatiga.

El rastreo de los causales de esta desaceleración condujo a reparar, por ejemplo, en los efectos de una creciente tensión generada hacia dentro del Estado Mayor Conjunto desde la reglamentación de la Ley de Defensa. En efecto, en su manifiesta voluntad de fortalecerlo, el Decreto 727/06 había asignado al citado Estado Mayor inéditas responsabilidades ejecutivas. En materia logística, por ejemplo, le impuso promover la máxima integración y estandarización relativa al uso o empleo de medios en tiempo de

⁶³ Esta premisa condujo a nuestra elección de los casos internacionales de estudio.

paz, para lo cual adicionalmente le otorgaba el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes.⁶⁴ Esta filosofía estuvo en la base del PACIC, SIGID y otros programas que confiaron su núcleo operativo a un Estado Mayor Conjunto que se proyectaba entonces de mayor protagonismo.

Sin embargo, con las primeras demandas importantes comenzó a ganar espacio dentro del Estado Mayor Conjunto una línea de interpretación que entendía que, con sus iniciativas, el Ministerio de Defensa estaba desnaturalizando indebidamente el estricto rol de asistencia y asesoramiento que había previsto la Ley de Defensa para el Estado Mayor Conjunto.⁶⁵

Esta tensión tuvo su epicentro en la Dirección General de Logística Conjunta, único elemento logístico del Estado Mayor Conjunto⁶⁶ que evidenciaba una cristalina contradicción entre la faz administrativa blanda de su misión original de “asesorar y asistir sobre la marcha del Sistema de Apoyo Logístico” y la faz ejecutiva dura impuesta por las nuevas iniciativas del Ministerio.⁶⁷

Con apenas algunas experiencias aisladas de compras consolidadas, la Dirección General de Logística Conjunta no se encontraba organizada ni dotada para receptor, por ejemplo, las mayores responsabilidades emergentes del PACIC. Estas fueron asumidas en un marco de sobreexigencia y no faltaron retrasos y errores en las fases iniciales de implementación.

III.1.a. PLANEAMIENTO ESTRATEGICO MILITAR

Como síntesis de los aportes al Planeamiento Estratégico Militar desde la perspectiva de la logística se resumen a continuación las siguientes necesidades:

- Una Directiva de Planeamiento Ministerial por la que se oriente al Ciclo de Planeamiento con consideraciones de competencia jurisdiccional y en particular, desde el punto de vista de la logística, donde se establezcan lineamientos de mediano y largo plazo referidos al personal, material (incluyendo producción e investigación y desarrollo) y presupuestarios, así como otros que resulten

⁶⁴ Decreto N° 727/06, Arts. 18 y 19.

⁶⁵ Ley 23.554, Art. 17.

⁶⁶ La Jefatura IV había sido disuelta a fines de 2002

⁶⁷ Publicación Conjunta RC 24 – 07 Proyecto 2004 Art. 2.01.

convenientes (parámetros para la determinación de capacidades militares por ejemplo), a emitirse una vez recibida la Directiva de Política de Defensa Nacional.

- Un marco financiero de mediano y largo plazo que permita la elaboración de un Plan de Capacidades Militares posible de implementar con los recursos que efectivamente la Nación está dispuesta a erogar para su configuración defensiva. Se considera que dichas previsiones deben ser expresadas en términos de la participación del sector Defensa en la distribución del producto bruto interno del país.⁶⁸
- Una adecuación orgánica funcional del Ministerio de Defensa, principalmente de la Secretaría de Planeamiento, para asumir las exigencias del planeamiento de recursos materiales y financieros previstos en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, así como también intervenir en la elaboración de las directivas de planeamiento ministerial referidas a la logística.
- Una activa participación de los organismos que conforman el Sistema Logístico de Material de la Defensa, conducidos desde la Secretaría de Planeamiento, para llevar adelante los procesos y documentos normativos propuestos, que culminan con los planes de recursos materiales y financieros que posibilitarán la implementación del citado Plan de Capacidades.
- Una masa crítica de personal capacitado y con continuidad que actúe coordinadamente con funciones reglamentarias documentadas, claras, precisas y sin superposiciones.

III.1.b. LOGISTICA GENETICA

La culminación del planeamiento militar en el Plan de Capacidades Militares inicia el camino de la formulación de proyectos de inversión por parte de las Fuerzas Armadas, con su posterior evaluación y postulación por parte del Estado Mayor Conjunto y aprobación final por parte del Ministerio de Defensa.

⁶⁸ Conviene aclarar que no se propone aquí una asignación presupuestaria rígida sino un marco amplio para limitar referencialmente el diseño del instrumento militar futuro. Como resulta evidente, desde ya resulta imposible predecir el valor del PBI en un horizonte de 15 / 20 años. No obstante, asumiendo algunos supuestos conservadores puede arrimarse un orden de magnitud que permitirá encuadrar la factibilidad económica del planeamiento estratégico. De esta forma, se puede anticipar y mitigar la controversia que surgirá de contrastar la valorización del instrumento militar diseñado “en el aire” por el primer Ciclo de Planeamiento y las efectivas asignaciones que las sucesivas leyes de presupuesto irán autorizando al sector.

Es necesario entonces orientar estas actividades mediante una Directiva de Obtención de Medios para la Defensa, por la que se comunican lineamientos y otros aspectos normativos a los fines de orientar la priorización de los canales de obtención (adquisición, producción e investigación y desarrollo) de medios materiales que se canalizarán a través del Ciclo de Planeamiento en general, y del Sistema Integral de Gestión de Inversiones (SIGID) en particular.

Por otra parte, también se requiere la adaptación del SIGID a la nueva normativa vigente para el sector (Decretos 788/07 y 1.729/07), a los fines de garantizar un eficiente tratamiento jurisdiccional (y en especial al interior de la Secretaría de Planeamiento y el Estado Mayor Conjunto) de las decisiones de aprobación de los proyectos de inversión.

En adición, resulta conveniente la implementación del cargo de Director de Programa (o proyecto), con su respectivo equipo de apoyo, a los fines del seguimiento desde el inicio hasta la finalización del ciclo de vida de un determinado sistema de armas que decida obtenerse. Esta figura será establecida por el Secretario de Planeamiento para aquellos casos en que resulte conveniente, y deberá depender de un organismo especialmente creado a tal fin, mas allá de la relación funcional que cada Director de Programa tenga con la Autoridad de Decisión que al respecto de ese proyecto designe el Secretario de Planeamiento.

Resulta importante para el éxito de los procesos vinculados a la Logística Genética la posibilidad de disponer del personal mínimo necesario, que deberá tener continuidad e idoneidad para que pueda constituirse en la base de las nuevas tecnologías de gestión buscadas.

Como síntesis de los aportes de las nuevas estructuras, procesos y funciones previstas para la Logística Genética, se señalan a continuación los aspectos críticos y conclusivos de mayor interés, con vistas a su inclusión en el Programa de Implementación.

III.1.b.1. 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, presupone tener especialmente en cuenta los siguientes aspectos:

- El Ministerio debe abordar el desarrollo de una política explícita de Adquisición de material para la Defensa, emergente de la demanda que surja del Ciclo de Planeamiento y que contemple los aspectos de compensación y cooperación tecnológica en forma contribuyente con las políticas de Producción para la Defensa e Investigación y Desarrollo.
- Mientras que el proceso de decisión de aprobar y financiar un determinado proyecto de inversión se encuentra regulado por el SIGID, su ejecución –gestión operativa de la adquisición-, en aquellos casos que se determine necesario centralizar, deben ser realizados por el propio Ministerio de Defensa a través de un organismo especializado bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento. Del mismo organismo se recomienda dependan los Directores de Programa explicitados anteriormente, dada la interrelación de ambas funciones ejecutivas en relación a la logística genética.
- La creación de políticas y el asesoramiento centralizado para la gestión de adquisiciones significativas son dos funciones adicionales que requieren la ampliación de responsabilidades para la actual Dirección General de Inversiones (Dirección General de Planeamiento y Programación de Inversiones).
- En síntesis, el Ministerio debe desarrollar experiencia en la implementación de las políticas de Adquisición, entendiendo en los procesos de determinación del modo de contratación, desarrollo y selección de proveedores y negociación en general para las adquisiciones de material significativo.

III.1.b.2. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Esta actividad que se llevaba a cabo sin intervención ministerial, en forma descentralizada y sin coordinación con las Fuerzas, se halla en un proceso de cambio (incluyendo su marco normativo) con la creación de la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica. Un futuro Programa de Implementación debería dar cuenta de las siguientes conclusiones:

- La consolidación de la citada Subsecretaría, asistida por una Dirección General de Investigación y Desarrollo, permitirá desarrollar políticas y planes estratégicos de desarrollo de los centros conjuntos y específicos de la jurisdicción Defensa y ordenar y supervisar los planes de acción contribuyentes.
- Los proyectos de inversión a ser implementados bajo la modalidad de Investigación y Desarrollo (al igual que los de adquisición y producción) deben ser encaminados de la misma forma que los demás a través del Ciclo de Planeamiento y el SIGID, sin perjuicio de la intervención de la Subsecretaría de I+D en la sustanciación de la decisión de su aprobación, financiación y seguimiento.
- Un Sistema Científico y Tecnológico para la Defensa debería incluir la más amplia coordinación - en la elaboración del capítulo sectorial del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación - con la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- La Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica del Ministerio de Defensa debería concretar el ejercicio de su autoridad funcional en toda la jurisdicción para desarrollar un Plan de Ciencia y Tecnología (planes conjuntos de mediano y largo plazo), a fin de llevar adelante con mayores posibilidades de éxito y eficiencia el desarrollo de los Proyectos de Investigación y Desarrollo, Capacidades de Investigación y Desarrollo, y de Conocimiento Científico aplicable.

III.1.b.3. PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Del análisis de la función de Producción Industrial, en el contexto de las transformaciones que están operando en la gestión logística de la Defensa, se concluye lo siguiente:

- La pérdida de capacidades en la infraestructura productiva vinculada con la Defensa durante los últimos años debería ser de prioritaria consideración por parte de los diseñadores de políticas del Ministerio de Defensa y de los planificadores del Estado Mayor Conjunto, a fin de que ponderen un armónico esfuerzo de restitución de dichas capacidades de producción y el apoyo técnico correspondiente, que debería preceder a las inversiones en los medios operativos.

- La Secretaría de Planeamiento dispone de elementos orgánicos de reciente creación (Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica y Dirección General de Producción Industrial) que podrán asumir las responsabilidades de diseñar políticas y planes estratégicos para el desarrollo de las plantas industriales de interés para la Defensa y de supervisar los planes de acción contribuyentes.

III.1.c. LOGISTICA DE SOSTENIMIENTO

III.1.c.1. ABASTECIMIENTO

Es necesario analizar y adoptar criterios particulares de decisión sobre qué bienes y servicios centralizar respecto a la función de abastecimiento, 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.

En función de lo expresado, los criterios apropiados, según la experiencia internacional para el establecimiento de la centralización (o su grado) de la adquisición de bienes y/ o servicios deberían ser: el Costo Logístico Total (CLT), entendido éste como la sumatoria de los costos de adquisición, transporte, almacenamiento y tenencia de inventarios, 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 en las Fuerzas:

- 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"*).⁶⁹

En síntesis, la práctica metodológica aceptada indica que en primera instancia se deberían 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, y con dichos valores para cada una de las

⁶⁹ Langford, John. 1995. *Logistics: principles and applications*. New York: McGraw Hill.

opciones posibles poder compararlas y efectuar 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.

III.1.c.2. MANTENIMIENTO

Los centros de mantenimiento de las Fuerzas Armadas son de carácter específico y, en consecuencia, diseñados para atender el mantenimiento del equipamiento en forma prácticamente autónoma.

Surge así la posibilidad de concentrar los recursos en centros de mantenimiento unificados para dos o más Fuerzas que dispongan de similar equipamiento y/o tecnologías (mantenimiento por sistemas de armas), así como la de la profundización del camino iniciado por el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN) en lo concerniente al aprovechamiento sinérgico e integrado de instalaciones, herramental y recursos humanos.

En lo relativo al control de las inversiones en mantenimiento, y sus efectos sobre las capacidades militares, se deberá avanzar en sistemas de evaluación con criterios unificados, en tiempo real y compatibles 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.

III.1.c.3. ALMACENAMIENTO

Siendo una función concurrente a la de Abastecimiento, algunas actividades ya se han centralizado en el Ministerio de Defensa, como ser, en el marco del Régimen de Importación de Material Bélico, la gestión de los depósitos fiscales para cargas aéreas y marítimas provenientes del exterior.⁷⁰

En forma análoga, es previsible que se implementen nuevas actividades al respecto, en la medida en que progrese la obtención centralizada de efectos y materiales por

⁷⁰ Resolución Conjunta MD N° 663/06 y AFIP 2.092/06

parte del elemento orgánico a crear y que se pruebe necesario el almacenamiento centralizado.

III.1.c.4. TRANSPORTE

Actualmente el Comando de Transporte Conjunto (COTRAC) es responsable por la coordinación del transporte conjunto, aunque en el espacio de la logística de alistamiento no se han registrado los avances que existen en la coordinación de los apoyos a la logística operativa.

En este sentido, en la medida en que el elemento logístico a crear desarrolle su planeamiento para la distribución de efectos a las Fuerzas Armadas, se generará la necesidad y la oportunidad de coordinar con el COTRAC la centralización e integración del sostén logístico móvil en sus modos terrestres, marítimos y aéreos.

III.1.c.5. DISPOSICIÓN FINAL

En esta función, que como vimos se desarrolla en un ambiente netamente específico, se presentan inicialmente como ejemplo de aplicación dos vertientes donde surge la conveniencia de decisiones y/o normativas unificadas y centralizadas al respecto: la disposición final de residuos legalmente caratulados como potencialmente peligrosos y la 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.

III.1.c.6. BIENES RAÍCES Y CONSTRUCCIONES / INFRAESTRUCTURA

Visualizadas desde el punto de vista administrativo y no operacional, conforman tareas estrechamente vinculadas por su alta especificidad que deberían ser objeto de atención centralizada por parte del elemento orgánico disponible para estos fines: la Dirección General de Inmuebles del Ministerio de Defensa.

En síntesis la función de Bienes Raíces, que consiste en la obtención, administración y enajenación o disposición final de bienes inmuebles y es cumplida por cada Fuerza en forma descentralizada, puede y debería ser objeto de atención de la reciente creada

Dirección General de Inmuebles para iniciar en forma centralizada y con políticas unificadas la coordinación de las actividades que correspondan o sean convenientes.

Lo mismo podría ocurrir con las actividades de Construcciones / Infraestructura respecto de la citada Dirección General de Inmuebles para coordinar el desarrollo, modernización y mantenimiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas, hasta el presente descentralizadas.

III.1.c.7. VETERINARIA

Esta función, de atención de la sanidad de animal de carácter operacional y su provisión para el servicio, es casi exclusividad total del Ejército Argentino. No obstante posee otro aspecto logístico directamente relacionado y de alcance común a las Fuerzas que es la explotación de campos para el auto sostenimiento, actividad normalmente eficiente, pero que sufre de crónicas limitaciones de carácter operativo en función principalmente de las restricciones del marco legal.

III.1.d. SOLUCIÓN ORGÁNICA

La problemática central a resolver (luego de constatada la ineficiencia e imposibilidad estructural del elemento logístico destinado a ello en el Estado Mayor Conjunto -Dirección General de Logística Conjunta-) consiste en generar una solución orgánica superadora para poder avanzar en el desarrollo de la obtención centralizada de sistemas de armas, bienes y servicios y en la integración de las otras funciones logísticas que resulte conveniente coordinar.

En síntesis la solución propuesta puede resumirse en la creación de un elemento orgánico descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Defensa, de composición cívico militar y con autonomía funcional y autarquía financiera.

Dicho organismo, con la necesaria diferenciación funcional interna que deberá realizarse, será el mismo cuya creación se propuso para el caso de la centralización de la gestión operativa de las adquisiciones de sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura en el apartado correspondiente a la logística genética.

Su estructura inicial de trabajo debería contar con dos elementos subordinados, claramente diferenciados:

a) uno responsable, sobre la base de las directivas y planes de nivel superior, de realizar la planificación y resolución técnica 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.

Complementariamente será necesario organizar en el Estado Mayor Conjunto un elemento orgánico (Jefatura IV) para asumir las funciones logísticas (otorgar la aptitud y aceptabilidad a los proyectos de inversión bajo el SIGID) y de planeamiento militar que el marco legal le impone, en reemplazo de la Dirección General de Logística Conjunta, siendo que gran parte de sus funciones y personal serían absorbidos por el organismo descentralizado antes mencionado.

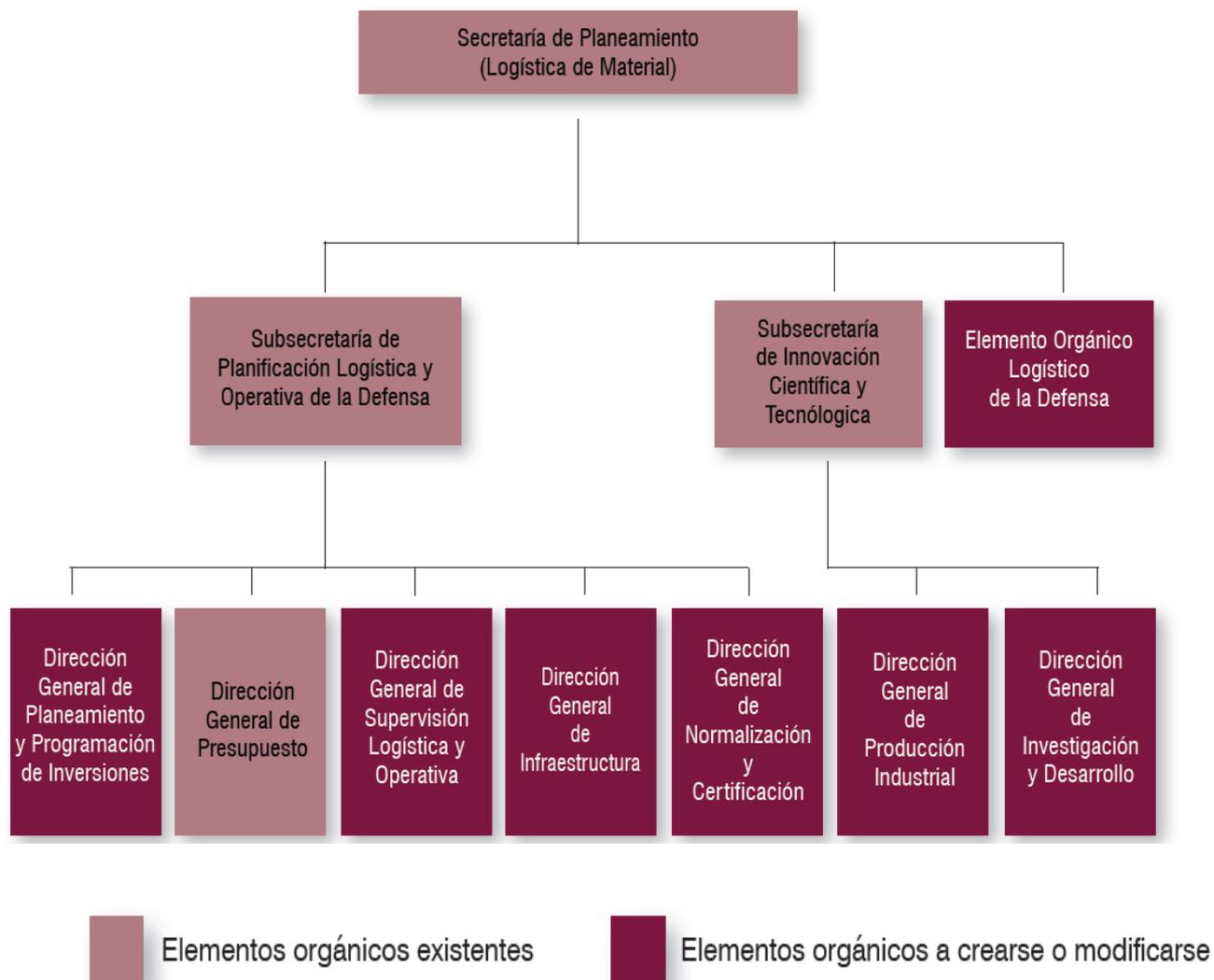
El elemento orgánico a crear deberá procurar, para su régimen permanente, los siguientes atributos organizacionales y proyectos como factores de éxito:

- Asegurar un proceso gradual de implementación a través de una serie de etapas que impliquen un grado creciente de autonomía jurídica y funcional.
- Contar con presupuestos anuales y plurianuales suficientes para hacer factible la reconstitución de los ciclos logísticos en las Fuerzas Armadas.
- Disponer de una masa crítica de personal idóneo con programas de capacitación permanentes.
- Efectuar en forma gradual la centralización de efectos y servicios, en la medida en que el elemento orgánico a crear, esté en condiciones de gerenciar la centralización con eficiencia.
- Disponer de una adecuación de normativa legal para las contrataciones administrativas (Decreto 1023/01 y el Decreto 436/00) a las necesidades operativas particulares para el sector defensa, es decir, para los tipos de medios materiales y recursos humanos que se determinen.
- Lograr incentivos profesionales para el personal civil y militar destinados.

- Asumir una cultura organizacional cívico militar / conjunta de trabajo.
- Incorporar nuevas tecnologías informáticas de gestión para alcanzar un acabado e integral control sobre los procesos bajo su responsabilidad.

En el Grafico II se detallan las adecuaciones orgánicas que debiera experimentar la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa para satisfacer los requerimientos que surgen del Plan de Acción en los planos de Planeamiento Estratégico Militar, Logística Genética y de Sostenimiento

GRAFICO II: Propuesta de Estructura Orgánica para la Secretaría de Planeamiento.



IV. PROGRAMA DE IMPLEMENTACION ⁷¹

En esta etapa del trabajo se precisan las indicaciones para la puesta en marcha de las soluciones recomendadas en el Plan de Acción, continuando con la estructura metodológica empleada.

Al final del apartado se exponen, en forma sintética, la estructura orgánica, finalidad y funciones del Organismo Logístico a crear en el nivel del Ministerio de Defensa.

IV.1. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR.

⁷¹ Este capítulo constituye un extracto abreviado del programa propuesto por la comisión técnica creada por la Resolución MD 299/08.

Se presentan aquí las principales tareas propuestas para permitir el cumplimiento de las nuevas funciones referidas al Planeamiento Estratégico Militar, básicamente en el Ministerio de Defensa y en menor medida en el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas.

- Secretarías de Planeamiento y de Asuntos Militares: Diseño de Procesos.

Descripción de la tarea

Diseñar los procesos y documentos normativos y reglamentarios que deban acompañar al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en las áreas de recursos humanos, materiales y financieros.

- Secretaría de Planeamiento: Ampliación de funciones⁷².

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios las funciones de la Secretaría de Planeamiento indicadas en el Capítulo III, que se vinculan con entender en la redacción de las Directivas de Política de Defensa Nacional y de Planeamiento Ministerial y con intervenir en el Planeamiento Estratégico Militar en relación con las competencias del Sistema Logístico de Material.

- Secretaría de Planeamiento: Obtención de Personal.

Descripción de la tarea

Programar la obtención de un mínimo inicial de personal universitario y militar preferentemente retirado en servicio, para asegurar su continuidad y posterior capacitación en el cumplimiento de las funciones definidas en las tareas vinculadas con la responsabilidad de logística de material en el Planeamiento Estratégico Militar.

- Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa: Ampliación de funciones.

⁷² De aquí en adelante esta expresión se refiere a la ampliación de funciones respecto de las actualmente asignadas por la normativa vigente a la unidad orgánica de que se trate.

Descripción de la tarea

Preparar e incorporar a los documentos reglamentarios las funciones de asesorar al Secretario de Planeamiento en la redacción de los aspectos de competencia fijados en la Directiva de Planeamiento Ministerial y en los planes de recursos materiales y de finanzas del Planeamiento Estratégico Militar.

- Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Preparar e incorporar a los documentos reglamentarios las funciones de asesorar al Secretario de Planeamiento en la redacción de los aspectos de competencia en las Directivas de Política de Defensa Nacional y de Planeamiento Ministerial.

Asesorar al Secretario de Planeamiento en la conveniencia de crear la Dirección General de Investigación y Desarrollo con las funciones que se indican en el Capítulo III.

Asesorar al Secretario de Planeamiento y al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa sobre la preparación de los Planes de Largo Plazo de Producción Industrial e Investigación y Desarrollo para la Defensa.

- Dirección General de Inversiones: Ampliación de funciones y estructura

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la ampliación de la Dirección General de Inversiones para ser transformada en Dirección General de Planeamiento y Programación de Inversiones, a fin de disponer de un elemento orgánico con la función de entender en la coordinación con otras Direcciones Generales del Ministerio, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, de los aspectos de competencia de la Secretaría de Planeamiento (logística de material y finanzas) vinculados con el Planeamiento Estratégico Militar y de integrar el aporte de otros elementos competentes de la Secretaría de Planeamiento.

- Dirección General de Presupuesto: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la función adicional, para la Dirección General de Presupuesto, de asesorar al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa en todos los aspectos de su competencia vinculados con el Planeamiento Estratégico Militar, en particular en la definición del escenario presupuestario de largo y mediano plazo, del programa presupuestario de mediano plazo y de los planes de finanzas que se definan.

- Dirección General de Inmuebles: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la función adicional, para la Dirección General de Inmuebles, de participar en los aspectos de su competencia (infraestructura) en el Planeamiento Estratégico Militar, en coordinación con el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas.

- Dirección General de Planificación Industrial: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la función adicional, para la Dirección General de Planificación Industrial, de asesorar al Subsecretario de Innovación Científica y Tecnológica en la definición del escenario industrial y tecnológico para el largo y mediano plazo de interés para el Planeamiento Estratégico Militar.

Intervenir, con el Estado Mayor Conjunto, en la preparación del Plan de Largo Plazo de Producción Industrial para la Defensa.

- Dirección General de Investigación y Desarrollo: Creación de estructuras

Descripción de la tarea

Evaluar la conveniencia y, de proceder, incorporar a los documentos reglamentarios la creación de la Dirección General de Investigación y Desarrollo con la función, entre otras, de asesorar al Subsecretario de Innovación Científica y Tecnológica en la definición del escenario tecnológico para la investigación y desarrollo en el largo y mediano plazo, de interés para el Planeamiento

Estratégico Militar. Intervenir, con el Estado Mayor Conjunto, en la preparación del Plan de Largo Plazo de Investigación y Desarrollo para la Defensa.

- Estado Mayor Conjunto: Creación y/o adecuación de estructuras y funciones

Descripción de la tarea

Desarrollar y/o adecuar los elementos orgánicos para estar en condiciones de dar cumplimiento a las funciones y tareas asignadas por el marco legal para el Planeamiento Estratégico Militar, incluyendo las vinculadas con el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) u otros que se ordenen.

- Fuerzas Armadas: Creación y/o adecuación de estructuras y funciones

Descripción de la tarea

Desarrollar y/o adecuar un elemento orgánico que entienda en la formulación de los Planes de Apoyo y participar, a requerimiento del Estado Mayor Conjunto, en el proceso de planeamiento por capacidades.

Desarrollar y/o adecuar un elemento orgánico que entienda en la formulación de la Demanda Preliminar Específica y el Plan Director de medios operativos y de apoyo e infraestructura, y participar, a requerimiento del Estado Mayor Conjunto, en el proceso de planeamiento por capacidades.

Desarrollar y/o adecuar un elemento orgánico que entienda en la formulación de los proyectos de inversión y participe en los procesos del SIGID para la formulación del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).

IV.2. LOGÍSTICA GENÉTICA

Se presentan a continuación las principales tareas relacionadas con la Logística Genética, propuestas para llevar adelante básicamente en el Ministerio de Defensa, y en menor medida, en el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas.

- Secretaría de Planeamiento: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la función de entender en la formulación y actualización de las políticas de adquisiciones, producción industrial e investigación y desarrollo, en forma contribuyente con el Planeamiento Estratégico Militar.

Entender en la elaboración de la doctrina y procesos vinculados a la obtención de equipamiento militar Significativo (sistemas de armas, medios de apoyo e infraestructura).

Entender en la gestión operativa centralizada de la adquisición de equipamiento militar significativo, cuando se determine, de forma tal de responder a las necesidades emanadas del Planeamiento Estratégico Militar.

Entender en la selección, coordinación y supervisión de los Directores de Programa responsables del seguimiento de los proyectos de inversión significativos que se determinen.

Entender en la formulación de planes estratégicos para el desarrollo de centros industriales y de investigación y desarrollo administrados por jurisdicción Defensa, en forma contribuyente con el Planeamiento Estratégico Militar.

Entender en la formulación y posible coordinación de pautas de desarrollo y estándares productivos para las plantas industriales que no sean administradas por el Ministerio de Defensa, de interés para la producción de medios para la Defensa

- Secretaría de Planeamiento: Suministro de Directiva

Descripción de la tarea

Confeccionar la Directiva de Obtención de Medios para la Defensa.

- Secretaría de Planeamiento: Diseño de Procesos.

Descripción de la tarea

Actualizar el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), a efectos de incorporarle las previsiones del nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N° 1.729/07) y adecuarlo a las nuevas normativas y

estructuras orgánico funcionales del Ministerio de Defensa (Secretaría de Planeamiento).

- Secretaría de Planeamiento: Obtención de personal.

Descripción de la tarea

Programar la incorporación de agentes civiles como personal universitario adicional o personal militar (preferentemente retirado en servicio para asegurar su continuidad), con el nivel de capacitación para el cumplimiento de las funciones definidas en las tareas vinculadas con la integración de las decisiones de la Logística Genética.

- Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Intervenir en la confección y actualización permanente de las políticas de adquisición de sistemas de armas y equipamiento militar y de infraestructura, en forma contribuyente a las políticas y planes estratégicos de producción industrial y de investigación y desarrollo, en respuesta a las demandas del Planeamiento Estratégico Militar.

Intervenir en la preparación de la Directiva de Obtención de Medios para la Defensa y en la administración del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) en los ámbitos de su competencia.

Asistir en la coordinación y supervisión los equipos de trabajo multidisciplinarios que se generen a los efectos de conformar las Oficinas de Programas cuando se determine la necesidad de adquisición de equipamiento militar significativo o infraestructura.

- Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Intervenir en la redacción y actualización permanente de las políticas de producción industrial y de investigación y desarrollo, en respuesta a las demandas del Planeamiento Estratégico Militar.

Intervenir en la formulación y actualización de los planes estratégicos de desarrollo de las plantas industriales y centros de Investigación y Desarrollo administrados por el Ministerio de Defensa, en respuesta a las demandas del Planeamiento Estratégico Militar.

Intervenir en la aprobación y supervisión de los planes de acción de las plantas industriales y centros de investigación y desarrollo dependientes de la jurisdicción Defensa, en forma contribuyente a los planes estratégicos de producción industrial e investigación y desarrollo.

- Dirección General de Inversiones: Ampliación de funciones y estructuras.

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la ampliación de las funciones de la propuesta Dirección General de Planeamiento y Programación de Inversiones, para entender en la redacción y actualización permanente de las políticas ministeriales de adquisición de sistemas de armas y otro equipamiento militar, contemplando los aspectos de compensación y cooperación tecnológica, contribuyentes con las políticas y planes estratégicos de Producción Industrial y de Investigación y Desarrollo, concurrentes al Planeamiento Estratégico Militar.

Entender en la coordinación 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.

Entender en la coordinación de la actualización anual de la Directiva de Obtención de Medios para la Defensa, con la intervención de las Direcciones Generales de Planificación Industrial, de Investigación y Desarrollo y de Inmuebles.

- Dirección General de Supervisión Logística y Operativa: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la función adicional de participar, en forma coordinada con las Direcciones de Programa (Jefaturas de Proyecto) y las Direcciones Generales involucradas, en la previsión de las facilidades de mantenimiento que apoyarán durante el ciclo de vida a los medios y equipos a obtener.

- Dirección General de Infraestructura: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios las funciones de intervenir y asesorar al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa sobre los procesos de adquisición y enajenación de inmuebles que se determinen, en las etapas de selección de la modalidad contractual, búsqueda y desarrollo de proveedores, negociación y formulación contractual.

Intervenir, en los aspectos de su competencia, en la actualización de la Directiva de Obtención de Medios para la Defensa.

Asesorar al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa en la evaluación de los proyectos de inversión de su competencia y en el reconocimiento, aprobación y control de todos los proyectos de Infraestructura que se programen y ejecuten dentro de la jurisdicción Defensa.

- Dirección General de Normalización y Certificación Técnica: Creación de estructura

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la creación de la Dirección General de Normalización y Certificación Técnica con las funciones de, entre otras, entender en los procesos de normalización, catalogación y certificación de los productos y procesos de las Fuerzas Armadas, de los prototipos de medios materiales que se estime conveniente obtener por medio de su producción industrial, y 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 de control técnico normativo no delegables.

- Dirección General de Planificación Industrial: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la ampliación de las funciones de formular y actualizar las políticas de producción industrial para la Defensa y efectuar el planeamiento estratégico para el desarrollo de las capacidades industriales de las plantas administradas por el Ministerio de Defensa, adoptando como orientación la demanda establecida por el Planeamiento Estratégico Militar.

Coordinar las políticas de Producción Industrial, con otras jurisdicciones estatales tales como la Secretaría de Industria y el Ministerio 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.

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.

Asesorar al Subsecretario de Innovación Científica y Tecnológica en la aprobación y supervisión de los planes de acción contribuyentes de desarrollo de capacidades industriales de las plantas administradas por el Ministerio de Defensa.

Intervenir, en los aspectos de su competencia, en la actualización de las Directivas de Política de Defensa Nacional, Planeamiento ministerial y de Obtención de Medios para la Defensa.

Asesorar el Subsecretario de Innovación Científica y Tecnológica en la evaluación de los proyectos de inversión de su competencia y en el reconocimiento, aprobación y control de todos los proyectos de producción industrial que se programen y ejecuten dentro de la jurisdicción Defensa.

- Dirección General de Investigación y Desarrollo: Creación de estructura

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la creación de la Dirección General de Investigación y Desarrollo con las funciones de formular y actualizar las políticas de investigación y desarrollo para la Defensa y efectuar el planeamiento estratégico para el desarrollo de los centros pertenecientes a la jurisdicción Defensa, adoptando como orientación la demanda establecida por el Planeamiento Estratégico Militar.

Vincular y coordinar las políticas de Investigación y Desarrollo con las políticas de Producción Industrial y Adquisiciones y con el Comité de Logística Conjunta.

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.

Asesorar al Secretario de Planeamiento en la aprobación y supervisión de los planes de acción contribuyentes de desarrollo de capacidades de Investigación y Desarrollo de los centros administrados por el Ministerio de Defensa.

Intervenir, en los aspectos de su competencia, en la actualización de las Directivas de Política de Defensa Nacional, Planeamiento ministerial y de Obtención de Medios para la Defensa.

Asesorar al Subsecretario de Innovación Científica y Tecnológica en la evaluación de los proyectos de inversión de su competencia y en el reconocimiento, aprobación y control de todos los proyectos de investigación y desarrollo que se programen y ejecuten dentro de la jurisdicción Defensa.

▪ Elemento Orgánico Logístico de la Defensa: Creación de estructura

Descripción de la Tarea

Intervenir en la selección, coordinación y supervisión de los Directores de Programa responsables del seguimiento de los proyectos de inversión significativos que se determinen.

Coordinar la gestión y supervisión de los proyectos de inversión con las Autoridades de Decisión designadas para cada caso.

Intervenir en la gestión operativa centralizada de la adquisición de equipamiento militar significativo, cuando se determine, de forma tal de responder a las necesidades emanadas del Planeamiento Estratégico Militar.

- Estado Mayor Conjunto: Creación y/o adecuación de funciones y estructuras

Descripción de la tarea

Desarrollar y/o adecuar 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.

Desarrollar y/o adecuar un elemento orgánico para evaluar (aptitud y aceptabilidad) y elevar los proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas.

- Fuerzas Armadas: Adecuación de estructuras y funciones

Descripción de la tarea

Adaptar, en el elemento orgánico que corresponda, las estructuras y funciones de adquisiciones que deberán ser adecuadas, con los detalles que oportunamente se coordinen, a fin de intervenir, en coordinación con la Secretaría de Planeamiento, en los procesos de obtención mediante asesoramiento operativo y técnico, y ejecución física y financiera, a través de la figura de jefatura de programa, cuando sea necesario.

Participar, a orden, en el seguimiento de los proyectos de inversión de las Fuerzas con la puesta a disposición de los Directores de Programa y equipo que se determinen.

IV.3. LOGÍSTICA DE SOSTENIMIENTO

IV.3.a. ABASTECIMIENTO

Para la función de Abastecimiento se concluyó en el Plan de Acción que la mejor solución para la obtención de aquellos bienes y servicios de las Fuerzas Armadas que se determine conveniente centralizar es la creación de un Elemento Orgánico Logístico en el nivel del Ministerio de Defensa, que inicialmente debería depender directamente de la Secretaría de Planeamiento para, en el mediano plazo, adquirir condiciones de autarquía y autonomía.

Vale destacar que dicho Organismo será el encargo de realizar la gestión operativa, tanto de los bienes y servicios relativos al alistamiento de las Fuerzas Armadas, como del equipamiento militar significativo e infraestructura que se decida centralizar. En

adición, también tendrá a su cargo la coordinación del trabajo de las Oficinas de Programa de los proyectos de inversión para los que se decida conformarlas.

De todos modos, dada la complejidad adicional que requiere la asunción de las responsabilidades relativas a la logística genética, no se propone su intervención inmediata en la materia sino en un estadio posterior de evolución del organismo logístico.

En este punto se detallarán las tareas, cronograma, responsabilidades e instrucciones de coordinación propiciatorias de los fines propuestos en el Plan de Acción.

IV.3.b. MANTENIMIENTO

Esta función tiene, como se reconoció en el Plan de Acción, dos direcciones principales a ser recorridas:

- La racionalización, cuando sea posible y ventajoso, de las facilidades de mantenimiento existentes, particularmente de los escalones superiores (3° y 4° nivel), mediante la centralización progresiva del mantenimiento de medios o equipos afines, según lo establecido en el SICAMAN. Este aspecto se verá facilitado en el futuro, cuando sea concebido desde los procesos de obtención de medios, equipos o tecnologías comunes.
- El desarrollo de un sistema de control centralizado de la situación de alistamiento del material operativo y de apoyo y de infraestructura (este último se trata en la función Bienes Raíces) de las Fuerzas Armadas, que permitirá visualizar claramente los efectos que tienen las inversiones presupuestarias sobre los medios y equipos y como esto influye sobre las capacidades que materializan.
- Secretaría de Planeamiento: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Evaluar la conveniencia y, de ser procedente, confeccionar e incorporar a los documentos reglamentarios, la función adicional de entender en la actualización permanente de las políticas de mantenimiento, en la programación del desarrollo o adecuación de centros de mantenimiento

unificados y específicos y en la actualización permanente de la situación del alistamiento de los sistemas de armas y del estado de conservación y uso de la infraestructura de la jurisdicción Defensa.

▪ Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Asistir al Secretario de Planeamiento, en coordinación con el Comité de Logística Conjunta, en la actualización permanente de las políticas de mantenimiento para la jurisdicción Defensa.

Entender, en coordinación con el Comité de Logística Conjunta, en la implementación de las políticas de mantenimiento, en el desarrollo y utilización racional de las plantas de mantenimiento de las Fuerzas Armadas y en la actualización permanente de un sistema de evaluación del estado de alistamiento del material de Defensa, integrando la información que entregan los sistemas de información logística disponibles en cada Fuerza.

▪ Dirección General de Supervisión Logística y Operativa: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Transferir la función vinculada con el control del Plan Anual de Contrataciones de la jurisdicción Defensa y las funciones de abastecimiento (Decreto N° 788/07, Planilla Anexa al Artículo I, acciones 1 y 5) al Organismo Logístico a crearse.

Transferir la función de dirección del Servicio de Catalogación de la Defensa (Decreto N° 788/07, Planilla Anexa al Artículo I, acción 4) a la Dirección General de Normalización y Certificación Técnica a crearse.

Redactar e incorporar a los documentos reglamentarios, la función adicional de asesorar al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa en la actualización permanente de las políticas de mantenimiento de la jurisdicción Defensa.

Entender en la actualización permanente las capacidades de mantenimiento, asesorando, en coordinación con las Fuerzas Armadas, sobre las posibilidades de desarrollo de los centros de mantenimiento unificados por afinidades de medios a mantener o tecnologías y otros específicos.

Desarrollar y actualizar, en forma permanente, un sistema de evaluación integrado del nivel de alistamiento del material de medios operativos y de apoyo de las Fuerzas Armadas, basado en conceptos unificados y homogéneos, a fin de estar en condiciones de asesorar sobre la situación del material desde el punto de vista de su ciclo de vida, la programación del mantenimiento extraordinario, las modernizaciones y recuperaciones posibles, y el nivel de eficacia alcanzado y a alcanzar en función de las inversiones realizadas o a realizar.

IV.3.c. ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN FINAL

En virtud de lo ya expresado en el Plan de Acción, el Almacenamiento, Transporte y Disposición final son actividades concurrentes a la función de Abastecimiento, por lo que su desarrollo unificado será una etapa consecutiva a la creación del Organismo Logístico que tendrá por finalidad integrar y centralizar la obtención de los abastecimientos y servicios comunes para la jurisdicción Defensa.

Queda entonces, para más adelante en el proceso de reorganización encarado, el análisis centrado en la búsqueda de soluciones unificadas de almacenamiento, transporte y disposición final, por cuanto en todos los casos deberán responder a requerimientos operativos concretos que en este momento no están planteados (con la excepción de los depósitos fiscales centralizados).

IV.3.d. BIENES RAÍCES Y CONSTRUCCIONES / INFRAESTRUCTURA

En el Plan de Acción se reconoció la especificidad del material atendido por estas dos funciones lo que, en la casi totalidad de los casos de referencia consultados y en la experiencia local, lleva a considerar todos los aspectos con ellas vinculados, ya sean genéticos o de sostenimiento, centralizados en un elemento orgánico que atienda en forma integral a este sector.

También se aclaró que, en virtud del alcance del presente estudio, se enfocan los aspectos administrativos y de tiempo de paz de estas funciones logísticas, en tanto lo referente a las construcciones de carácter operativas pertenecen al campo de las operaciones militares.

- Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa: Adecuación de funciones

Descripción de la tarea

Incorporar a los documentos reglamentarios la función adicional de asesorar al Secretario de Planeamiento, en coordinación con el Comité de Logística Conjunta, en la actualización permanente de las políticas para la administración de inmuebles e infraestructura administrados por la jurisdicción Defensa.

Entender, en coordinación con el Comité de Logística Conjunta, en la implementación de las políticas de mantenimiento y en la actualización permanente de un sistema de evaluación del estado de conservación de los inmuebles e infraestructura administrados por la jurisdicción Defensa.

- Dirección General de Inmuebles: Ampliación de funciones

Descripción de la tarea

Redactar e incorporar a los documentos reglamentarios, la función adicional de asesorar al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa en la actualización permanente de las políticas de obtención, enajenación, mantenimiento de inmuebles e infraestructura de la jurisdicción Defensa.

Desarrollar y actualizar en forma permanente un sistema de evaluación integrado del estado de conservación y uso de los bienes inmuebles y de infraestructura administrados por la jurisdicción Defensa, basado en conceptos unificados y homogéneos, a fin de estar en condiciones de asesorar sobre la situación de la habitabilidad y funcionalidad, la programación del mantenimiento extraordinario, las modernizaciones y adecuaciones, y el nivel de eficacia alcanzado y a alcanzar en función de las inversiones realizadas o a realizar.

IV.3.e. VETERINARIA

En el Plan de Acción se establecieron las dos vertientes de la función vinculada con 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, por un lado, y por otro la explotación de campos para el auto sostenimiento. El análisis detallado y las posibles soluciones para la problemática de las actividades de esta función exceden el alcance del presente trabajo.

IV.4. PROGRAMA PARA LA CREACIÓN DEL ORGANISMO LOGÍSTICO

Para este objetivo orgánico funcional se ha diseñado un proceso sucesivo de cuatro fases operativas que aquí se resumen, a saber:

1. **FASE PREVIA:** Establecimiento de funciones y organización inicial del Organismo Logístico como Dirección General, dependiente del Secretario de Planeamiento del Ministerio de Defensa, a crearse a partir de la estructura orgánica existente en la Dirección General de Logística Conjunta (DGLC) del Estado Mayor Conjunto.

2. **FASE INICIAL:** Inicio del funcionamiento del Organismo Logístico
 - **Cronograma:**
Esta fase se inicia con la firma del de Decreto Presidencial de creación del Organismo Logístico.

3. **FASE I: PRIMERA EVOLUCION – DESARROLLO ORGÁNICO.** Preparación y elevación de documentos y bases legales para implementar un organismo estatal de carácter descentralizado, con acceso a un régimen jurídico especial sujeto a las normas del derecho privado y en capacidad de disponer su propio servicio administrativo financiero y ampliar tareas y funciones según resulte de la experiencia de la gestión de la Fase Inicial.

En esta etapa se incorporan las funciones previstas en materia de logística genética, es decir, la coordinación de programas de equipamiento militar de entidad significativa para la Defensa, mediante la conformación de la figura de Directores de Programa por cada uno de los proyectos en ejecución, siempre bajo la supervisión directa de una autoridad de decisión principal del Ministerio de Defensa (Secretaría de Planeamiento).

Vale destacarse que al incorporar dichas funciones el Organismo deberá adaptar su estructura orgánica a los fines de dar cuenta de las mismas, razón por la cual deberá evaluar la posibilidad de fijar su división orgánica interna sobre la base de

la distinción entre logística genética y de sostenimiento, dada la naturaleza distinta de ambas intervenciones y responsabilidades.

4. **FASE II: CONSOLIDACION** – Desarrollo completo del campo de actividades de una agencia logística con criterios de integración - eficacia y eficiencia.

RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES CONDUCENTES PARA LA CREACIÓN DEL ORGANISMO LOGÍSTICO

En este punto se indican las tareas y funciones de cada uno de los organismos necesarios para llevar adelante las etapas del programa explicitado en el punto anterior.

- Ministerio de Defensa - Secretaría de Planeamiento

- Descripción de la tarea**

- Dirigir, coordinar y controlar el proceso de creación y organización del Organismo Logístico en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento.

- Ejercer la relación funcional sobre el Estado Mayor Conjunto (Subjefatura, Cuartel General, Dirección General de Logística Conjunta y Comando Operacional) para la conformación, preparación, despliegue e instalación física del Organismo Logístico.

- Controlar, evaluar, proponer cambios y establecer finalmente funciones y actividades de logística genética y de sostenimiento de las Fuerzas Armadas, a cumplir por el Organismo Logístico.

- Estado Mayor Conjunto

- Descripción de la tarea**

- Planificar y ejecutar las órdenes, previsiones y tareas necesarias para la creación y organización gradual del Organismo Logístico, con forma de programa de implementación, de acuerdo con los plazos y etapas establecidas.

- Poner a disposición elementos del Estado Mayor Conjunto (DGLC y otros necesarios) para integrar el Organismo Logístico.

- Ejercer autoridad de coordinación en las Fuerzas Armadas, con facultad para impartir órdenes, para la creación, organización y funcionamiento del Organismo Logístico.

Analizar, evaluar y proponer cambios sobre el cumplimiento de las funciones y actividades de la logística genética y de sostenimiento conjunto de las Fuerzas Armadas, a cumplir por el Organismo Logístico.

Prever la adecuación, preparación y actualización de la doctrina logística conjunta, incluyendo un régimen orgánico funcional para el Organismo Logístico.

- Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.

Descripción de la tarea

Brindar apoyo de personal y eventualmente de material e infraestructura para la creación y organización gradual del Organismo Logístico.

Continuar participando, con equipos de trabajo permanentes y en forma sistémica, en el análisis, evaluación, planeamiento y asesoramiento para la creación y organización gradual del Organismo Logístico, de acuerdo con el Programa de Implementación.

V. CONCLUSIONES

El desarrollo teórico de esta propuesta de reforma del sistema logístico de la defensa en la República Argentina permite arribar a un conjunto de conclusiones cuya validez genérica es extrapolable a otros casos nacionales con modalidades pre-sistémicas de organización militar.

En primer lugar, podemos concluir que existe una relación inversa entre el grado de conjuntes con que opera inicialmente un sistema de defensa y el nivel de beneficios potenciales que se derivan de una reforma logística como la que se presenta. Puesto en otros términos, cuanto más compartimentada sea la organización y funcionamiento inicial de las fuerzas armadas de un país, mayores serán los réditos que se obtendrán de la integración sinérgica de sus recursos globales. En el caso argentino, al continuar funcionando *de facto* con una lógica predominantemente pre-sistémica, es dable esperar la emergencia de importantes economías de escala en los abastecimientos y la eliminación de abundantes redundancias en las capacidades de mantenimiento, almacenamiento y transporte.

En segundo lugar, las lecciones preliminares de la experiencia argentina permiten establecer que la implementación de una reforma como la propuesta exige la

conurrencia de una serie de condiciones políticas, institucionales y económicas, ausentes las cuales cualquier intento encontrará seriamente comprometidas sus chances de éxito.

Entre las condiciones políticas necesarias podemos enumerar, en primer orden, la existencia de un proceso de planeamiento estratégico militar que se encuentre concatenado a una concepción estratégica nacional colectivamente construida. La legitimidad de la matriz de capacidades militares (y de su diseño de fuerzas resultante) dependerá del nivel de coherencia que haya guardado en relación a la postura de política exterior. Dicho de otro modo, el instrumento militar no puede sino ser una función de la estrategia nacional de inserción en el escenario internacional. Su dimensión, despliegue y equipamiento debe responder a un mapa de intereses y amenazas exógenamente delineado y en el que deben concordar distintas áreas del Poder Ejecutivo y el Legislativo. En orden de importancia equiparable, otra condición determinante es la presencia de un liderazgo comprometido (y en alguna medida estoico) en cabeza del órgano de conducción política del sistema de defensa. En este sentido, quien conduzca el Ministerio de Defensa y decida implementar una reforma logística de esta naturaleza debe tener perfectamente claro, y desde un principio, que le cabrá correr en el corto plazo con los costos potenciales de los errores y contratiempos mientras que los beneficios potenciales de los aciertos se consolidarán y serán fácilmente apreciados en el mediano plazo. Esta advertencia no es menor si tomamos en cuenta que la integración del sistema logístico le agregará al Ministro responsabilidad (vía un organismo de su directa dependencia) en la atención de requerimientos críticos de las fuerzas armadas. Un pulso firme, la promoción activa de feedback con las fuerzas armadas y la capacidad autocrítica para calibrar el curso sobre la marcha constituyen los rasgos fundamentales del temperamento con que se debe encarar políticamente la etapa de implementación.

Respecto a las condiciones institucionales necesarias, destacamos la existencia de un núcleo mínimo de capacidad de gestión en el Ministerio de Defensa. Esta condición pretende poner sobre aviso el hecho que históricamente los ministerios de defensa (tanto en Argentina como en el resto de la región) han cumplido un rol básicamente protocolar, habiendo delegado en las propias fuerzas armadas la determinación de su futuro institucional. En consecuencia, las estructuras orgánicas y la dotación de recursos humanos (en cantidad y calidad) han dado cuenta de una despreocupada situación de atrofia. Con estos antecedentes, la aplicación de una reforma logística como la que se expuso implica un desafío ejecutivo ciertamente mayor. Una

alternativa válida para enfrentar esta coyuntura (mientras se desarrolla y jerarquiza un funcionariado civil de la defensa) es la convocatoria selectiva de personal militar en actividad para prestar servicios en el Ministerio de Defensa. No existe una fundamentación más allá de algún grado de inmadurez en las relaciones cívico-militares que explique la causa por la que hasta la fecha los ministerios de defensa hayan sido un reducto exclusivamente civil. El análisis de la experiencia comparada que elaboramos en este trabajo demuestra, por el contrario, que la integración entre civiles y militares en el órgano de conducción garantiza una complementación efectiva y saludable. Otra condición institucional necesaria para una exitosa implementación es el fortalecimiento de los órganos militares de coordinación (Estados Mayores Conjuntos). En el caso argentino, como en muchos otros, estos órganos tienen la responsabilidad legal de ejercer la asesoría militar al Ministerio de Defensa y de desarrollar el planeamiento y demás actividades conjuntas. Por ende, el Estado Mayor Conjunto es un aliado estratégico para la puesta en marcha de una reforma que, al fin de cuentas, en su concepción fundamental promueve un enfoque de logística conjunta.

Finalmente, las condiciones económicas necesarias para una efectiva implementación del tipo de reforma propuesta guardan relación con el estado inicial de salud del sistema logístico y con los niveles de asignación presupuestaria con que se decida acompañar la iniciativa. Idealmente, un sistema logístico saludable funciona sobre la base de inventarios que permiten garantizar la confiabilidad de las operaciones. De este modo, la función de abastecimiento tiene como principal responsabilidad reconstituir esos inventarios una vez que se perforan los niveles críticos de stock de cada insumo. Ahora bien, como hemos visto en la experiencia argentina, uno de los recursos de ajuste a los que apelaron las fuerzas armadas para enfrentar la crónica insuficiencia presupuestaria de las últimas dos décadas fue precisamente el consumo de sus reservas de stock. Esta situación terminó empujando finalmente a la función de abastecimiento a asumir como nueva responsabilidad la atención de los requerimientos inmediatos (y muchas veces aleatorios) de las operaciones en curso. Con esta dinámica, las no siempre controlables demoras administrativas y de los plazos de entrega concluyen afectando el normal funcionamiento de la institución y desdibujando cualquier intento serio de planificación regular. Como paliativo coyuntural para enfrentar esta última situación, las fuerzas armadas argentinas convalidaron un esquema de improvisada descentralización logística. De este modo, se decidió atomizar el abastecimiento con la asignación de un presupuesto determinado a las unidades orgánicas inferiores, librándolas a que administraran a su mejor criterio la

canasta de insumos con que habrían de proveerse. La lógica subyacente era que el jefe de un cuartel fronterizo, por ejemplo, se encontraba en mejores condiciones de gestionar flexiblemente sus riesgos y definir sus prioridades que una instancia centralizada. En síntesis, un sistema logístico enfermo crea incentivos naturales a la descentralización, sacrificando eficiencia en pos de eficacia. Si bien la reforma logística propuesta se identifica con el concepto de integración más que con la variable centralización / descentralización, lo cierto es que, por caso, propugna la centralización del abastecimiento de los insumos comunes y el fenómeno descrito puede operar como un serio limitante.

Enumeradas las condiciones políticas, institucionales y económicas que hemos podido inferir necesarias para llevar adelante una reforma como la que se propone, resulta procedente recordar que incluso su completa concurrencia no constituye garantía suficiente de éxito.

A modo de cierre, podemos aventurar que una reforma como la propuesta solo puede tener garantías iniciales de éxito si su diseño surge de una visión consensuada de la problemática entre los actores institucionales y académicos involucrados y si se traduce en una convicción programática que pueda trascender la mera gestión de sus impulsores originales para convertirse en uno de los ejes de la Política de Estado de la Defensa Nacional.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Arteaga Martín, Félix y Fojon Lagoa, Enrique. 2007. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Beaumont, Roger. 1993. *Joint Military Operations: a short history*. Westport: Greenwood Press.
- Brandt, Craig. 2005. *The Fundamentals of Military Logistics: a primer of the logistics infrastructure*. Dayton: Defense Institute of Security Assistance Management Press.
- Brauer, Jurgen y Dunne, J. Paul. 2004. *Arms trade and Economic Development*. London: Routledge.
- Cáceres, Gustavo y Scheetz, Thomas. 1995. *Defensa No Provocativa: una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires.
- Christianson, C. 2006. "Joint Logistics: shaping our future" en Defense AT&L Magazine July-August 2006. Washington D.C.
- Chuter, David. 2000. *Defence Transformation: a short guide to the issues*. Pretoria: Institute for Security Studies Press.
- Congressional Budget Office. 2001. *The effects of aging on the costs of operating and maintaining military equipment*. Washington DC:CBO Reports.
- Dorwart, Jeffery. 1991. *Eberstadt and Forrestal: A National Security Partnership, 1909-1949*. College Station, TX, Texas A & M University Press.
- Gansler, Jacques. 1989. *Affording Defense*. Boston: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Hartley, Keith y Sandler, Todd. 1995. *Handbook of Defense Economics (volume I)*. Elsevier: NH Press.
- Hobkirk, Michael. 1983. *The politics of Defence Budgeting: a study of organization and resource allocation in the United Kingdom and the United States*. Washington D.C: National Defense University Press.
- Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur (Informe Rattenbach). 1982. Disponible en www.cescem.org.ar

- Jones, James. 2006. *Integrated Logistics Support Handbook* (3^o Edition). New York: McGraw Hill.
- Kennedy, Gavin. 1983. *Defense Economics*. New York: St. Martin's Press.
- Kugler, Richard. 2006. *Policy Analysis in National Security Affairs: new methods for a new era*. Washington D.C: Center for Technology and National Security Policy Press.
- Kress, Moshe. 2002. *Operational Logistics: the art and science of sustaining military operations*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Lambert, Douglas; Stock, James y Ellram, Lisa. 1998. *Fundamentals of Logistics Management*. Boston: Irwin/McGraw Hill.
- Langford, John. 1995. *Logistics: principles and applications*. New York: McGraw Hill.
- Peppers, Jerome. 1988. *History of the United States Military Logistics, 1935-1985: A Brief Review*.
- Rodríguez, Inés; Sibilla, Gustavo y Vara, Julio. 2004. *Calidad, Eficiencia y Transparencia del Presupuesto de Defensa en Argentina*. Buenos Aires: Papeles de investigación RESDAL.
- Scheetz, Thomas. 1996. "La racionalidad en la toma de decisiones respecto a la seguridad externa, las adquisiciones bélicas y el desarrollo tecnológico nacional" Proyecto SIPRI.
- Scheetz, Thomas. 2008. *La producción del bien público defensa: análisis económico del gasto militar y sus componentes*. Mimeo.
- Sempere Martí, Carlos. 2006. *Tecnología de la defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Walden, Joseph. 2006. *Velocity Management in Logistics and Distribution: lessons form the military to secure the speed of business*. Boca Raton: CRC Press.