



ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE INVERSIONES EN EL SECTOR DEFENSA ARGENTINO (2005-2019)

Un abordaje desde la logística genética militar



Directora de investigación¹: Mg. Karina Meneghetti

Co-directora de investigación: Susana Tribiani

Docente investigador: Esteban Travaglianti

¹Este proyecto de investigación es presentado por la Escuela Superior de Guerra Aérea en el marco del programa UNDEFI de la Universidad de Defensa Nacional de Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2019.

RESUMEN

Las decisiones de inversión para la defensa que se tomaron en Argentina en estos tiempos se llevaron a cabo desde una completa ceguera estratégica, ineficiencia de información logística y escasa asignación presupuestaria. Debido a ello tenemos la defensa que tenemos.

Si se retrotrae el análisis al inicio del 2005, es posible detectar como se fueron creando en el Ministerio de Defensa distintos sistemas administrativos de planeamiento estratégico, inversiones y planeamiento de recursos con el fin de contribuir a la mayor eficiencia y eficacia de la asignación de recursos y prometiendo un salto cualitativo y cuantitativo a las inversiones del sector. En consecuencia, se crearon estructuras orgánicas y se modificaron las existentes asignando cuadros técnicos en estas organizaciones. Sin embargo, estos sistemas a catorce años de su gestación han seguido aplicándose casi en forma automática, sin evaluaciones que sustenten su aplicación, interrupción o reestructuración por lo que no es posible determinar si su aplicación contribuyó o empeoró la asignación de recursos en el sector defensa.

En este trabajo proponemos realizar una meta-evaluación del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) que considere no solo el análisis de fases (diseño, implementación y utilidad) sino también que comprenda una evaluación integral desde el punto de vista político de la política pública estudiada donde se analicen actores, recursos e instituciones que participan de sus distintas fases y proponer ejes de acción futura.

Palabras claves: Gasto militar, Inversiones militares, SIGID, defensa, sistemas de gestión

INDICE

RESUMEN	2
I INTRODUCCIÓN	6
I.I La fábula del elefante y los seis ciegos	7
II EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	11
II.1. La evaluación de las políticas públicas: breve reseña de conceptos básicos.....	11
II.1.A. La evaluación en el ciclo de las políticas públicas	15
II.1.B. La utilidad de la evaluación	15
II.1.C. El objeto de la evaluación.....	16
II.1.D. La evaluación utilizada en el trabajo	18
II.1.E. El enfoque integral de evaluación	20
II.2. Diseño de la Evaluación	23
II.2.A. Planteamiento del problema	24
II.2.B. Objetivos de la evaluación.....	24
II.2.C. Estrategia metodológica.....	25
III. DIAGNÓSTICO	31
III.1. ESTUDIO DEL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN	31
III.1.A. El contexto de la evaluación.....	31
III.1.B. Alcance de la evaluación	32
III.2. EVALUACIÓN DE DISEÑO	33
III.2.A. Etimología de la logística.....	34
III.2.B. La logística genética en la estructura orgánica de diseño del ministerio de defensa	48
III.2.C. El sistema integral de inversiones para la defensa (SIGID)	50
III.2.C.I EL Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión de la defensa basados en capacidades	58
III.2.D. Conclusiones de la evaluación de diseño	60
III.3. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN	64
III.3.A. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS SISTEMAS QUE COMPONEN LA LOGÍSTICA GENÉTICA DE DEFENSA ARGENTINA	65

III.3.A.I Los Diferentes Niveles De Planeamiento	68
III.3.A.I.1 El Planeamiento Estratégico Nacional (PEN).....	68
III.3.A.I.2 El Ciclo De Planeamiento De La Defensa Nacional (CPDN)	72
III.3.A.II El tratamiento de las inversiones en el sector defensa argentino	78
III.3.A.II.1 El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).....	78
III.3.A.III El Sistema de Administración de recursos financieros y económicos	85
III.3.A.III.1 El Sistema de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y el Sistema de contrataciones	86
III.3.A.III.2 El Sistema Presupuestario de la defensa	87
III.3.A.III.3 El Sistema de Programación de Recursos para la defensa	90
III.3.A.III.3 Ejecución: Régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional	97
III.3.BLA LOGÍSTICA GENÉTICA EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE DEFENSA	99
III.3.C CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN	103
III.4. EVALUACIÓN DE LA UTILIDAD	109
III.4.A. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA.....	109
III.4.B. ANÁLISIS DE EFICIENCIA del GASTO EN DEFENSA	113
III.4.B.I. El gasto en defensa a nivel mundial y la participación de las inversiones en este sector	115
III.4.B.II. El gasto en defensa a nivel regional y la participación de las inversiones en este sector	117
III.4.b.III.El gasto en defensa de Argentina y la participación de las inversiones en este sector	126
III.4.C CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE UTILIDAD.....	131
IV. PROPUESTA DE REFORMA.....	135
IV.1. EJES DE REFORMA	135
IV.2. PROPUESTA.....	137
IV.2.A. NECESIDAD DE MEJORA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE INVERSIONES: MODIFICACIÓN DE NORMATIVA	137
IV.2.B. NECESIDAD DE MEJORA EN LOS RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LAS TAREAS DEFINIDAS EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE INVERSIONES.....	139
IV.2.C. NECESIDAD DE COORDINACIÓN CON LOS DEMÁS SISTEMAS QUE COMPONENTEN LA LOGÍSTICA GENÉTICA DE LA JURISDICCIÓN	140
IV.2.D. NECESIDAD DE MEJORA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA A LAS INVERSIONES DE LA JURISDICCIÓN.....	140

IV.2.E. NECESIDAD DE CONTAR CON ESTADÍSTICAS NACIONALES Y REGIONALES	141
IV.2.F. NECESIDAD DE ESTUDIAR A LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA DEFENSA COMO COMPONENTE ESENCIAL DE LA CADENA DE VALOR PÚBLICO....	142
V. REFLEXIONES FINALES	145
VI BIBLIOGRAFÍA.....	148
VI.I Bibliografía general	148
VI.II Normativa.....	151
VI.III GLOSARIO	153
VII NOTAS ACLARATORIAS.....	156
VIII. ANEXOS.....	160
VIII.I. Comparación entre las estructuras orgánicas de la Secretaría De Planeamiento/Ciencia, Tecnología Y Producción Para La Defensa (Años 2008, 2014, 2016)	160
VIII.2. Objetivos de la Secretaría de Servicios Logísticos para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias, la Subsecretaría del Servicio Logístico de la Defensa, Dirección Nacional de Logística y Dirección General de Administración para la Logística	172

I INTRODUCCIÓN

El hecho de que las Fuerzas Armadas Argentinas se encuentran imbuidas en un proceso de desinversión que lleva más de treinta añosⁱ, no es una novedad. Durante estos años, numerosos artículos periodísticos, sesiones en el Congreso Nacional, discusiones académicas y paneles radiales y televisivos, han tratado este tema. Sin embargo, el ciudadano de a pieⁱⁱ de nuestro país, no parecía estar dándose cuenta que la “póliza de seguro” ha dejado de pagarse hace tiempo (Scheetz, Pfurr y Gratacos, 2016,p.32-35), la cerradura ya no lleva llaveⁱⁱⁱ y que se encuentra desprotegido ante posibles “agresiones externas de otro Estado”. Quizás las necesidades de otros bienes públicos durante este tiempo hicieron que su costo de oportunidad sea más atractivo ante un contexto de asignación de recursos escasos.

Estos años de desinversión han provocado que el sector se encuentre inmerso en una trampa: inexistencia de un plan actual que brinde orientación a las inversiones, material desgastado, gran porción del territorio marítimo, aéreo y terrestre por defender y bajo presupuesto (Bartolomé, 2017).

Sumado a ello, en los últimos años se han agregado tareas que no se corresponden con la misión principal de las Fuerzas Armadas que absorbieron recursos del sector: asistencia a emergencias, asistencia a la seguridad interior, actividades culturales. Estas tareas, no solo han acaparado recursos, sino también han concentrado la atención del Ministerio de Defensa, generando grandes estructuras organizativas que se encargan de gestionarlas, en detrimento de las funciones de logística genética y de sostenimiento que se encargan de recuperar, modernizar, incorporar y mantener las capacidades del instrumento militar. Ambas etapas de la logística se encuentran en plena fase de extinción.

Tras largos años de indiferencia popular hacia el sector, en el año 2017 un suceso ha conmocionado a la opinión pública: la desaparición del submarino ARA San Juan, con 44 tripulantes a bordo, en las aguas lindantes a la plataforma submarina de nuestro país. El mismo fue encontrado un año después a 907 metros de profundidad y a unos 500 kilómetros de Comodoro Rivadavia.

Este hecho ha logrado que el centro de las miradas, a nivel nacional e internacional, se vuelque sobre el estado de los medios, las inversiones y las contrataciones de las Fuerzas Armadas y, por supuesto sobre los sistemas de gestión de los mismos. Y los interrogantes comenzaron a

fluir ¿fue impericia o falla logística? ¿por qué Argentina no cuenta con medios propios para realizar la búsqueda? ¿cuál es el estado de alistamiento de los medios?

Puntalmente, en lo que a logística genética se refiere, los interrogantes fueron más incisivos: ¿la adquisición de equipos realmente se basa en el planeamiento estratégico? ¿es eficiente el sistema de gestión de inversiones? ¿realmente se está comprando lo que se necesita? ¿cómo se gestionan los recursos financieros y materiales?

Si se retrotrae el análisis al inicio del 2005, es posible detectar como se fueron creando en el Ministerio de Defensa distintos sistemas administrativos de planeamiento estratégico, inversiones y planeamiento de recursos con el fin de contribuir a la mayor eficiencia y eficacia de la asignación de recursos y prometiendo un salto cualitativo y cuantitativo a las inversiones del sector. En consecuencia, se crearon estructuras orgánicas y se modificaron las existentes asignando cuadros técnicos en estas organizaciones. Sin embargo, estos sistemas a catorce años de su gestación han seguido aplicándose casi en forma automática, sin evaluaciones que sustenten su aplicación, interrupción o mejora por lo que no es posible determinar si su aplicación contribuyó o no a una mejora sustantiva en el sector defensa.

En este trabajo proponemos realizar una meta-evaluación del Sistema de Gestión de Inversiones que considere no solo el análisis de fases (diseño, implementación y utilidad) sino también que comprenda una evaluación integral desde el punto de vista político de la política pública estudiada donde se analicen actores, recursos e instituciones que participan de las distintas fases de la política.

Luego realizaremos recomendaciones y propuestas de acción para realizar el giro de políticas hacia la conformación de una cadena de valor de la defensa habrá que reencauzar el río con los recursos existentes (humanos y materiales) y las capacidades actuales de las Fuerzas Armadas y planificar un cambio de tendencia hacia la eficiencia y la eficacia teniendo como horizonte el mediano y largo plazo.

I.I La fábula del elefante y los seis ciegos

El hecho de subdividir a las políticas públicas en partes hace que no podamos analizar la problemática entera, en su totalidad, en su conjunto, en su complejidad, pues de esta forma se pueden apreciar interacciones, particularidades y procesos que por lo regular no se perciben si se estudian los aspectos que conforman las partes por separado. La fábula del elefante y los seis

ciegos nos sirve para poder comprender este concepto y ser conscientes que muchas veces “el todo no es la suma de las partes”^{iv} debido a la sinergia que se produce en las políticas públicas y los sistemas que las conforman.

La fábula del elefante y los seis ciegos

Había un pequeño pueblo en la India donde todos sus habitantes eran ciegos.

Un día, seis de los residentes del pueblo salieron a dar un paseo y en el camino se encontraron con un hombre montado en un elefante. Los seis hombres habían oído muchas historias sobre los elefantes pero nunca tuvieron la oportunidad de estar cerca de ellos. Su fuerte curiosidad los llevó a preguntar al dueño del elefante si podían tocar al animal para poder regresar al pueblo y explicar a todos los habitantes cuál es la apariencia real de un elefante.

Cuando el dueño aceptó, cada uno de los hombres se acercó a palpar una parte del animal para luego contar la historia a los miembros de su comunidad.

Una hora después, los seis hombres llegaron al pueblo y convocaron a todos los habitantes para que se acercaran a escuchar la increíble historia del elefante.

“¿Y...? ¿Cómo es un elefante?”, preguntó con curiosidad uno de los habitantes.

El primer hombre, que tocó el pecho del elefante respondió: “El elefante es como un enorme y fuerte muro...”

“Tonterías”, gritó el segundo hombre, que tocó el colmillo del elefante, “El elefante es pequeño y robusto, suave al tacto y con un extremo afilado, más parecido a una lanza que a un muro.”

El tercer hombre, que tocó la oreja del animal, respondió: “Ninguno de los dos está en lo cierto. El elefante es como una enorme hoja hecha de lana que se dobla con el viento.”

“¡Eso no es cierto!”, exclamó el cuarto hombre, que puso su mano sobre la trompa del animal, “Yo les aseguro que el elefante es como una serpiente gigante...”

“No, no, no”, respondió el quinto hombre, que tocó una de las piernas del animal, “¿No les quedó claro que el elefante es como una especie de poste corto y grueso?”

“Todos ustedes están equivocados”, contestó el sexto hombre, que montó el elefante por algunos minutos, “¡El animal es como una montaña movедiza!”

Los habitantes del pueblo quedaron bastante confundidos con la historia y, hasta el día de hoy, ninguno sabe cómo es la apariencia real de un elefante.

Si se consideran las políticas públicas como procesos de acción, es necesario un enfoque de la evaluación que vaya más allá de la descripción del grado de cumplimiento de los objetivos definidos en una política pública. Y, junto a ello, la complejidad e interconexión de los problemas públicos exigen un abordaje integral tanto de los problemas como de sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados como los que ofrece la evaluación clásica.

Para no cometer el error de estudiar solo una parte del problema, este trabajo procurará evaluar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas públicas de gestión de inversiones analizándolas desde una visión conjunta. De esta forma, se abordarán múltiples problemas incorporando “elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso” (Grau-Solés, Íñiguez-Rueday Subirats, 2011) y se abordarán las evaluaciones analizando todo el ciclo de la política y contemplando todas las políticas conexas y la complejidad que les afecta.

La calidad del sistema político no es una variable independiente de la calidad de su Administración Pública, sino que hay una vinculación directa entre ambas (AEVAL, 2010). La Administración es un actor político clave debido a que en su seno se toman decisiones muy relevantes, además de ser la encargada de implementar las políticas públicas. Sin embargo, la relación política-administración no está exenta de tensiones que han ido oscilando, a lo largo del tiempo de la evaluación. Esas tensiones también están presentes en este trabajo.

A continuación, se expondrá el diseño de la evaluación, analizando el planteamiento del problema, objetivos de la evaluación y la estrategia metodológica.



Diseño de la evaluación

II EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

II.1. La evaluación de las políticas públicas: breve reseña de conceptos básicos

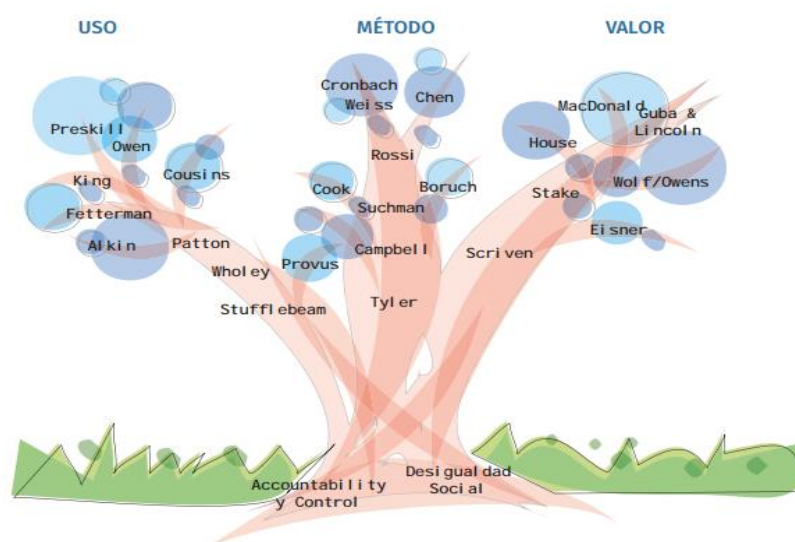
“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”

Tamayo Sáez (1997)

La evaluación de las políticas públicas es desde hace años una preocupación central de los gobiernos. Esto es así porque, en un mundo en perpetuo cambio, los poderes públicos necesitan aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas.

Es posible encontrar diversas definiciones de “evaluación” que siguen la trayectoria de su evolución en el tiempo. No hay una única definición, y como señala Marvin Alkin (2004), las teorías de evaluación pueden clasificarse según el grado en que se centran en los métodos, usos o valoración. Estos tres enfoques constituyen las principales ramas del árbol de tradiciones en evaluación y hay diversas definiciones de evaluación en relación con cada una de ellas.

ILUSTRACIÓN N°II.1. TRADICIONES EN EVALUACIÓN



FUENTE: ALKIN, M. (2004)

Sin desconocer estos debates es posible afirmar, en términos generales, que evaluar implica señalar el valor de algo o de alguien^v.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”, señala que la evaluación es la “Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida”.

A partir de ello y sobre la base de la bibliografía de referencia en la materia^{vi}, el “Manual de base para la evaluación de políticas públicas” elaborado por Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2016) toma como referencia la siguiente definición:

“La evaluación es una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables, sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y en comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado”.

En esta definición se destacan algunos puntos que resulta pertinente precisar, sobre todo atendiendo a una definición de la evaluación de políticas:

- Es un proceso institucional y una actividad programada, no esporádica o eventual.
- Constituye una intervención, deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos y se le deben asignar recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero.
- Se propone mejorar las intervenciones públicas. No es control, ni auditoría, ni tiene como fin la investigación.

- Se puede aplicar a todas las fases del ciclo de la intervención pública.
- Debe hacer énfasis en el entendimiento integral de las intervenciones: resultados, impactos, sin olvidar los procesos y la teoría que sustenta la intervención.
- Debe tener carácter pluralista y participativo de los actores implicados, siempre que sea posible.
- No debe eludir el juicio de valor fundamentado. El carácter distintivo de la evaluación es construir sus juicios valorativos fundamentados sobre los efectos de las intervenciones públicas, apoyándose en una metodología que ofrezca las mayores garantías de credibilidad. Se debe garantizar la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de sus conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica que reflejaran sus informes.
- Debe contener la metodología y procedimientos a realizar a lo largo de todo el ciclo de la evaluación, aplicando sistemáticamente el método científico para la recogida y análisis de información.
- Debe combinar técnicas cualitativas y cuantitativas, en lo posible, triangulando los resultados.
- Debe incluir comparaciones respecto de parámetros definidos: Los juicios valorativos se emiten a través de la realización de comparaciones, con relación a modelos o estándares deseables, o respecto de sí mismo en el transcurso del tiempo, o en comparación con otros casos; en suma, respecto de la direccionalidad o las metas que se habrán definido previamente. Se apunta a saber qué y cuánto cambió y a poder emitir un juicio acerca de si la situación está mejor, peor o igual.
- Debe contener siempre recomendaciones para acciones futuras para la mejora de la intervención pública, ya sea fortalecer líneas de acción o introducir cambios, y estas recomendaciones deben estar fundamentadas y apuntalar procesos de aprendizaje. Para que dichas recomendaciones se conviertan en mejoras reales en el diseño, la operación y los resultados de un programa, los hallazgos deben ser pertinentes, es decir, deben estar conectados con la lógica causal de la política pública y no solo aludir a aspectos secundarios. Las recomendaciones tienen que ser factibles y tienen que realizarse con claridad y precisión, no ser genéricas.
- Deben ser comunicables y entendibles para los actores significativos y las audiencias identificadas, pues, de otro modo, será difícil que se apropien las recomendaciones

emergentes que permitan modificar la acción. Involucra también considerar un conjunto de dispositivos diversos para comunicar los resultados: publicaciones, informes, folletos, infografías, reuniones, talleres, medios de comunicación, etc.

- Deben contener una doble vertiente de utilidad: para la gestión y política para la mejora del diseño de acciones futuras.
- Su finalidad última debe ser la mejora de la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado. La evaluación busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, y suscitar un cambio de cultura para mejorar lo público. No persigue la recriminación o sanción como fin último.

A estos aspectos se adicionan ciertos principios de evaluación a considerar, los cuales sirven para guiar los procesos de gestión de las evaluaciones:

- **Transversalidad:** La evaluación no se entiende tan solo como la última etapa del proceso de planificación, es un proceso transversal que integra todas las etapas de una política pública.
- **Utilidad:** El proceso y los resultados de la evaluación deben ser útiles tanto para los agentes involucrados en la evaluación como para los destinatarios de la política pública.
- **Causalidad:** La evaluación debe vincular los aspectos de las políticas públicas con la gestión, la realización y los resultados, estableciendo las relaciones causales que existen entre estos aspectos, midiendo la eficacia y la eficiencia de la implementación de la decisión.
- **Transparencia:** Debe garantizarse la transparencia del proceso de evaluación, favoreciéndose la rendición de cuentas y proporcionando la información necesaria para los actores implicados en la política pública.
- **Factibilidad:** Tiene que ser factible, es decir, suponer un esfuerzo razonable, debe ser políticamente viable, como también atender a los antecedentes sociales, políticos, culturales, de género, etc., de la situación estudiada.
- **Aprendizaje:** La evaluación de las políticas públicas tiene la finalidad de proporcionar la información necesaria para lograr mejores logros a través de un aprendizaje continuo.
- **Participación:** Debe procurarse establecer los mecanismos de participación necesarios para que los agentes involucrados puedan valorar los aspectos objeto de la evaluación de una política pública.

II.1.A. LA EVALUACIÓN EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ciclo de las políticas públicas se encuentra integrado por las fases de instalación en agenda del problema, diseño, implementación y evaluación. Estas fases están estrechamente relacionadas, existiendo una alta dependencia entre ellas.

El ciclo, como en cualquier sistema, se cierra con un proceso de retroalimentación. La evaluación es un proceso que constituye una parte fundamental del ciclo integrado de la política pública donde, junto con el seguimiento, retroalimenta el proceso de planificación, al permitir el incremento progresivo y continuo de la eficacia de las actuaciones públicas.

Como señala Manuel Tamayo Sáez (1997), la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, como este es cíclico, es también la primera, porque conduce a una revisión del estado del problema. El fin es producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introducir modificaciones a la política o su sucesión por una más adecuada.

ESQUEMA N.º II.1.A CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A MANUEL TAMAYO SÁEZ (1997)

II.1.B. LA UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

La utilidad de la evaluación refiere a que:

- Proporciona información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas.
- Facilita la toma de decisiones de interés público y sirve para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos.
- Provee mecanismos de control administrativo, de legalidad y financiero.

- Contribuye en la detección y corrección de errores en políticas, programas o proyectos.
- Sirve como herramienta para valorar la conveniencia de las actividades emprendidas y descubrir formas de mejora de la eficacia en la ejecución.

II.1.C. EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN

El método y la forma en que se realiza una evaluación dependerán, en primera instancia, de la naturaleza del objeto de la evaluación. Por lo tanto, es fundamental reconocer las características del objeto a evaluar y basarse en ellas en el momento del diseño del proceso de evaluación. Esta instancia asegura un diseño ajustado a las necesidades básicas que plantea el mismo objeto a evaluar.

A su vez, el objeto debe contener distintos atributos para su análisis, los mismos son:

- **Pertinencia:** se refiere a la adecuación de una política, programa o proyecto para satisfacer necesidades y demandas o para resolver una situación.
- **Idoneidad o suficiencia:** se refiere a la capacidad de una intervención para contribuir a los objetivos y metas programados.
- **Eficacia y efectividad:** se refieren a la capacidad de una política, programa o proyecto para alcanzar los objetivos programados que, como se ha mencionado, no son sino la expresión de los resultados buscados.

Las políticas públicas, los programas y los proyectos^{vii} son algunos de los principales objetos que componen el universo de la evaluación. Si bien son conceptos que están relacionados y se articulan entre sí, es importante reconocerlos e identificarlos como objetos diferenciados.

II.1.C.I. LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS

El proyecto es la mínima unidad posible de asignación de recursos que, a través de un conjunto articulado de procesos y actividades, se propone uno o varios objetivos específicos orientados a transformar una situación de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (Cohen y Martínez, 2004).

Un proyecto debe cumplir las siguientes condiciones:

- Definir el o los problemas a resolver (identificar cuantitativamente el problema).
- Tener objetivos de impacto claramente definidos para poder ser evaluados.
- Identificar población objetivo.

- Determinar localización de los beneficiarios.
- Fijar fechas de comienzo y de finalización.

Los proyectos sociales tienen como finalidad la producción y/o distribución de bienes o servicios que satisfacen necesidades de grupos que no poseen recursos para satisfacerlas en forma autónoma.

II.1.C.II. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

El programa es un conjunto de proyectos que siguen objetivos comunes y que se distinguen por estar destinados a diferentes poblaciones y/o utilizar distintas estrategias de intervención.

Un programa es responsable por la definición de prioridades de la intervención, ya que organiza los proyectos, les da sentido y define el marco institucional y, finalmente, asigna los recursos necesarios para la intervención.

A lo largo de su ciclo de vida, los programas no se mantienen en “estado puro”; ya que cuando se ponen en marcha, se relacionan con otros programas, o con otras formas de organización.

La relación de los programas con la política pública en los distintos niveles (nacional, provincial o departamental) depende de las características que asumen los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales. Este último aspecto resulta clave en tanto las capacidades disponibles colaborarán con el “modelado” del “programa” como “respuesta” a las cuestiones problematizadas en cada nivel.

II.1.C.III. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La política es el conjunto de programas y proyectos que se proponen los mismos objetivos. La política pública se encarna y efectiviza en los programas y proyectos a partir de la asignación de recursos. Es responsable de dar la orientación sobre los problemas a priorizar y, a la vez, definir las vías y/o límites para la intervención que la política plantea.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones concretas que realiza el Estado con el fin de resolver problemas identificados como prioridades. Dado que involucra un universo amplio de niveles, agentes, intereses de gobierno, la política pública es el resultado de un proceso político de discusión y formulación. Las políticas públicas son herramientas para transformar la realidad y su mayor sentido se relaciona con las consecuencias que estas políticas tienen para la sociedad.

II.1.D. LA EVALUACIÓN UTILIZADA EN EL TRABAJO

Como se analizó anteriormente, existen distintos tipos de evaluación de políticas públicas que han sido estudiadas por expertos a lo largo de los años (Ballart, 1992). De la bibliografía analizada se consideró que para este trabajo es conveniente realizar una meta-evaluación que considere no solo el análisis de fases (diseño, implementación y utilidad) sino también que comprenda una evaluación integral desde el punto de vista político de la política pública estudiada donde se analicen actores, recursos e instituciones que participan de las distintas fases de la política.

Se trata de generar un enfoque de evaluación que permita valorar políticas públicas que abordan múltiples problemas y que pueden incorporar “elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso (Grau-Solés M., Íñiguez-Rueda L., Subirats J., 2011)

A continuación se describirá en detalle cómo se realizará cada tipo de evaluación en este trabajo.

II.1.D.I. EVALUACIÓN DEL DISEÑO

La evaluación del diseño intenta proporcionar información sobre tres dimensiones. Las mismas son:

- 1) Los problemas sobre los que se ocupa la política, el programa o el proyecto
- 2) El proceso de formulación y diseño de la política, el programa o el proyecto
- 3) La racionalidad intrínseca del diseño en la política, el programa o el proyecto, es decir, hasta qué punto el diseño sirve sus objetivos.

Se incluye en este análisis tanto la revisión de los estudios de necesidades donde se recogen datos sobre la incidencia, prevalencia, y distribución en el espacio físico y social del problema en cuestión, así como la investigación básica sobre los procesos políticos y sociales que tienen que ver con la formulación, negociación y aprobación de nuevas intervenciones.

Según Rossi, Wright y Anderson (1984), los errores más comunes en el diseño son:

- inadecuada planificación previa
- diagnóstico erróneo de las necesidades de sus destinatarios
- problemas de interpretación de conceptos manejados en las fases de discusión, negociación y aprobación de la política, el programa o el proyecto.

II.1.D.II. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

La formulación o diseño de la política, y la implementación, no siempre siguen un proceso racional comprensivo, sino que en numerosas ocasiones se basa más bien en procesos menos empíricos, en comparaciones sucesivas limitadas o puramente incrementales (Linblom, 1959).

Este segundo tipo de evaluación consiste en la valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales:

- la cobertura de la política, el programa o el proyecto, es decir, si se está alcanzando la población o el área a los que se dirige
- la forma en que se administra, tanto desde el punto de vista de la utilización de los recursos de que dispone, como de los servicios finalmente distribuidos.

Se trata de una supervisión o control del funcionamiento de la política, el programa o el proyecto que indudablemente puede interesar a los gestores del programa que pueden tomar acciones de tipo correctivo en relación con problemas de gestión (problemas de distribución, de utilización de recursos humanos, de flujo de la información) pero que también puede interesar a aquéllos que deciden sobre su continuidad y que por tanto tienen un interés evidente en conocer los problemas que existen con su puesta en práctica, independientemente de su preocupación por los resultados finales.

II.1.D.III. EVALUACIÓN DE LA UTILIDAD

El tercer tipo de evaluación que se utilizará en este trabajo sirve para analizar los beneficios de la implementación de la política, el programa o el proyecto. En base a ello, se estructura en dos partes distintas pero complementarias: evaluación de eficacia o impacto y evaluación de eficiencia.

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA O IMPACTO

Una evaluación de eficacia o impacto examina la medida en que la política, el programa o el proyecto producen un cambio en la dirección deseada. Lógicamente, si no existe este cambio o impacto, o no es demostrable, resulta más difícil defender su continuación.

El análisis de impacto presupone que existe un conjunto de objetivos operacionales y que éstos son indicativos del éxito o del fracaso del programa. Se afirma que éste ha funcionado correctamente si consigue algún cambio hacia estos objetivos. La función del evaluador consiste precisamente en demostrar que los cambios son debidos a la intervención y no se

pueden explicar como consecuencia de un proceso alternativo que no incluya al programa mismo.

La cuestión esencial en la evaluación de impacto es separar los efectos de la política, el programa o el proyecto de otros efectos externos para determinar hasta qué punto es responsable de los cambios observados durante y después de su puesta en práctica. Esto se consigue con la identificación de medidas de resultados que representen los objetivos del programa, y con el control, mediante métodos experimentales, cuasiexperimentales o estadísticos, de aquellos efectos que no sean efectos reales del programa.

EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

Para conocer la verdadera utilidad de la política, programa o proyecto, el conocimiento de la eficacia o impacto de un programa puede ser insuficiente. A menudo, el impacto de la política, el programa o el proyecto deberá ser juzgado en función de su costo ya que puede ocurrir perfectamente que un determinado programa esté produciendo unos resultados escasos por los costes o gastos en los que se ha incurrido.

Ello supone incluir el análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio dentro del ámbito de la evaluación. Como se dijo anteriormente, sin embargo, éstos requieren una evaluación de impacto previa puesto que únicamente han de tenerse en cuenta los beneficios realmente causados por la política, el programa o el proyecto. Por otra parte, la identificación, cuantificación y transformación a una unidad común de medida de los costes y beneficios puede resultar problemática cuando se trata de programas sociales, ya que no todos los outputs e inputs pueden ser valorados en términos monetarios.

II.1.E. EL ENFOQUE INTEGRAL DE EVALUACIÓN

Hasta aquí hemos visto el análisis tradicional de las políticas públicas: de diseño, implementación e impacto. El enfoque tradicional o clásico de la evaluación, se centra en aspectos instrumentales de la acción de gobierno a través de los cuales se despliegan las políticas, y se fundamenta en dos supuestos o premisas:

- la idoneidad del diseño de las políticas públicas
- la utilidad de la acción gubernamental.

Este enfoque, se orienta principalmente al conocimiento de los efectos de las políticas, esquivando el análisis de los aspectos políticos de las políticas públicas. En esta evaluación

tradicional o clásica prima la utilización de herramientas de análisis que refuercen el carácter científico-técnico de la evaluación.

Sin embargo, la formulación de las políticas públicas se caracteriza por su racionalidad limitada derivada de las diferentes interpretaciones que los actores hacen del problema público que está en su origen y por la insuficiencia del gobierno como actor único en la resolución de los problemas públicos.

Su implementación está determinada por la contingencia de las organizaciones cuyos rasgos (estructuras, procesos, etc.) pueden condicionar la consecución de los objetivos previstos.

Por otro lado, la formulación o diseño de la política, y la implementación, no siempre siguen un proceso racional comprensivo, sino que en numerosas ocasiones se basa más bien en procesos menos empíricos, en comparaciones sucesivas limitadas o puramente incrementales (Lindblom, 1959).

El enfoque integral de la evaluación de políticas públicas contempla la complejidad e interconexión de los problemas públicos y de sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados como los que ofrece la evaluación clásica.

Se trata de generar un enfoque de evaluación que permita valorar políticas públicas que abordan múltiples problemas y que pueden incorporar “elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso” (Grau-Solés et al., 2011), analizando todo el ciclo de la política y contemplando todas las políticas conexas y la complejidad que les afecta.

En este enfoque se propone interpretar al Estado^{viii} y de manera más amplia al sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. De esta forma, el análisis de políticas públicas, sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político administrativo, se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos.

El objetivo es tratar de entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública. Para ello se analizan las instituciones políticas desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas.

Se pretende entender al Estado «en acción» a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, mediante los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos

tres elementos (actores, recursos, instituciones) permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político administrativo.

En este trabajo se pretenderá utilizar el enfoque integral de evaluación en cada dimensión del estudio de la política pública: diseño, implementación y utilidad

II.2. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación es un continuum de prácticas que implican la recolección y tratamiento de información sobre la acción pública (¿qué es lo que pasa?), sobre análisis normativo (¿se ha hecho bien?), y sobre aplicaciones instrumentales (¿cómo hacerlo mejor?), todas ellas ligadas al buen funcionamiento de la administración y servicios públicos.

La evaluación de políticas públicas debe ser concebida como un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados.

Su fin debe ser el de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública estudiada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de servir a la ciudadanía.

Dicha evaluación, además de valorar la utilidad (eficacia y eficiencia) de las políticas públicas, debe analizar su capacidad de generación de valor público e incluir entre sus utilidades la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos.

Teniendo en cuenta estos principios, y el estudio exploratorio de la bibliografía detallado en el apartado anterior, se realizó el diseño de la evaluación de este trabajo. El mismo se detallará a continuación analizando el problema, la unidad de análisis, los objetivos de la evaluación y la estrategia metodológica de la política pública.

II.2.A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

II.2.A.I. PROBLEMA

“Carencia de análisis y evaluación de las políticas públicas implementadas con referencia a la gestión de inversiones en el sector defensa argentino durante el período (2005–2019)”.

II.2.A. II. UNIDADES DE ANÁLISIS

“Las políticas públicas sobre gestión de inversiones adoptadas en el sector defensa argentino en el período (2005-2019), su normativa y presupuesto asignado”.

II.2.B. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

II.2.B.I. OBJETIVO GENERAL

Evaluar la coherencia y consistencia de políticas, objetivos, sistemas, planes, programas y presupuesto sobre gestión de inversiones en el sector defensa argentino como parte de la logística genética militar durante el período (2005-2019) en sus fases de diseño, implementación y utilidad (eficacia y eficiencia).

II.2.B.I OBJETIVOS ESPECÍFICOS

II.2.B.I.1 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO

- Estudiar los orígenes del término “logística”, para luego definir el término “logística militar” y poder adentrarnos dentro de las definiciones de doctrina de las Fuerzas Armadas de nuestro país.
- Investigar la relación existente entre la logística genética y el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la defensa (SIGID).
- Analizar el concepto, objeto, función y alcance del SIGID, focalizando el estudio en la coherencia y consistencia de los mismos.

II.2.B.I.2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

- Investigar los procedimientos de implementación del SIGID

- Analizar los distintos sistemas que componen la logística genética de defensa en nuestro país, tanto en el ámbito jurisdiccional como nacional, y desde el punto de vista normativo como de su aplicación práctica.
- Investigar, mediante encuestas y entrevistas, si existen prácticas de gestión que no se encuentran normadas.

II.2.B.I.3. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE EFICACIA

- Estudiar si la política pública de gestión de inversiones produce un cambio en la dirección deseada, establecida en los objetivos de la misma.
- Identificar si los cambios detectados son por la intervención de la política pública o se pueden explicar como consecuencia de un proceso alternativo.

II.2.B.I.4. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN DE EFICIENCIA

- Investigar sobre el papel de las inversiones en defensa como proporción del presupuesto de defensa y del PBI del país y su analogía con el presupuesto de UNASUR y a nivel Mundial.

II.2.C. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

El enfoque de “evaluación integral”(Casillas y otros, 2015) que se realiza en este trabajo, enfatiza los aspectos políticos de la acción pública como manera de comprender políticas complejas (multisectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) y que, más allá de preguntarse exclusivamente por los resultados de las intervenciones públicas, se interesa en conocer cómo se han hecho las cosas y por qué se han hecho de determinada manera. Dicha evaluación, además de valorar la utilidad (eficacia y eficiencia) de las políticas públicas analizará su capacidad de generación de valor público.

Siguiendo este enfoque, la unidad de análisis de este trabajo será “Las políticas públicas sobre inversiones adoptadas en el sector defensa argentino en el período (2005-2019), su normativa y presupuesto asignado”

En esta investigación se considera que para analizar correctamente la política pública de gestión de inversiones del sector defensa no solo basta con estudiar el Sistema Integral de Inversiones para la Defensa (SIGID), sus antecedentes y su papel como parte de la logística miliar, sino

también los insumos que este recibe a través del Planeamiento Estratégico de la Defensa y el Planeamiento de Recursos, así como producto, resultado/s e impacto/s.

Para ello, se ha seleccionado un horizonte temporal de 12 años, que abarcan el inicio de este entramado de políticas públicas hasta la actualidad, comprendiendo distintas gestiones a nivel político (partidario) del Ministerio de Defensa y del Estado Nacional.

La evaluación que se realizará en este trabajo contemplará los siguientes criterios:

- Evaluación de diseño
- Evaluación de implementación
- Evaluación de eficacia
- Evaluación de costos eficiencia

II.2.C.I. EVALUACIÓN DE DISEÑO

II.2.C.I.1. INVESTIGACIÓN EXPLORATORIA DE LA BIBLIOGRAFÍA

Se realizará una investigación de tipo exploratoria en donde se estudiará la bibliografía relevante en materia de la logística de defensa, con enfoque específico en logística genética. Para ello se detallan a continuación los hitos principales:

- Se estudiará la definición de logística en el ámbito privado, para luego definir el concepto de logística militar.
- A continuación se analizarán los conceptos de logística de acuerdo con el enfoque abordado en el Informe de Modernización del Sistema Logístico de la Defensa (2009) y la concepción de este término en el Sistema de Doctrina de la jurisdicción.
- Finalmente, se analizará la normativa del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), su concepto, objeto, misión, alcance y autoridad de aplicación.

II.2.C.I.2. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO

- ¿Ha sido lógico y racional el diseño de la política pública de gestión de inversiones de la Defensa?
- ¿El concepto, objeto, misión y alcance se corresponden con los output de la política pública?
- ¿Se incluyen pautas de evaluación en el diseño de la política pública?
- ¿Existen indicadores definidos para la evaluación?

-¿Su diseño fue actualizado de acuerdo a los cambios de la organización del Ministerio?

-¿El SIGID se encuentra reglamentado hacia los niveles inferiores?

II.2.C.II. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

II.2.C.II.1. INVESTIGACIÓN EXPLORATORIA DE LA BIBLIOGRAFÍA

Se realizará una investigación de tipo exploratoria en donde se estudiarán los antecedentes normativos del SIGID. Se detallan a continuación los hitos principales:

- En primer término, se estudiará el procedimiento de gestión del SIGID y sus antecedentes normativos.
- Luego, se analizarán los distintos sistemas a nivel sectorial y nacional que influyen sobre su funcionamiento^{ix}. Este estudio tendrá lugar desde dos esferas complementarias:
 - a) Investigación normativa
 - b) Breve reseña de aplicación del sistema de gestión y estado actual del arte

II.2.C.II.2. INVESTIGACIÓN CUALITATIVA Y CUANTITATIVA

- Mediante encuestas y entrevistas se identificarán si existen prácticas de gestión que no se encuentran normadas.

II.2.C.II.3. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

- ¿El sistema es simple y de fácil implementación?
- ¿Es posible identificar prácticas importantes en la implementación del sistema que no estén normadas?

II.2.C.III. EVALUACIÓN DE EFICACIA

Para esta evaluación se estudiará mediante una investigación exploratoria el tipo de impacto esperado de la política pública de gestión de inversiones de la defensa de nuestro país.

En un paso posterior, se identificará si el impacto se produjo en el sentido deseado

II.2.C.III.1 PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN EFICACIA

- ¿Ha sido efectiva la política pública en alcanzar sus objetivos iniciales?

- ¿Se pueden explicar los resultados de la política pública como consecuencia de un proceso alternativo que no incluya la política pública estudiada?

II.2.C.IV. EVALUACIÓN DE EFICIENCIA

Para analizar la eficiencia del gasto en inversiones de argentina en el período (2005-2019) se realizará un análisis cuantitativo que abarque las distintas dimensiones de las inversiones.

II.2.C.IV.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

- Se realizará un análisis cuantitativo del gasto en defensa (2005-2019) y la participación en éste del gasto en inversiones en tres dimensiones:
 - Mundial
 - Regional
 - Local

Para ello se utilizarán distintas fuentes de datos y se complementará con el análisis bibliográfico sobre la temática.

- En segundo lugar, se realizará un estudio comparado de lo expuesto y se extraerán conclusiones parciales para poder investigar en forma comparada si esta política fue acompañada con recursos y si estos fueron asignados de manera eficiente.

II.2.C.IV.2. PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

- ¿La política de inversiones en defensa de argentina realiza un uso eficiente de los recursos en comparación con otros alternativos?
- ¿El gasto en defensa de nuestro país, es concordante con el gasto en la región?
- ¿El gasto en inversiones de defensa de nuestro país, es concordante con el gasto inversiones de defensa en la región?

II.2.C.IV. PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE INVERSIONES COMO PARTE INTEGRANTE DE LA LOGÍSTICA GENÉTICA EN EL SECTOR DEFENSA ARGENTINO

Luego de realizada la triangulación metodológica se establecerán algunas propuestas de mejora de la política pública estudiada.

Para ello, se utilizará la técnica del árbol de problemas y objetivos de la política pública de gestión de inversiones de defensa en argentina.

II.2.C.IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como corolario de la investigación se esbozarán consideraciones finales del autor



Diagnóstico

III. DIAGNÓSTICO

III.1. ESTUDIO DEL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

III.1.A. EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

Tras años de desinversión el sector defensa argentino se encuentra inmerso en una trampa: inexistencia de un plan actual que brinde orientación a las inversiones, material desgastado, gran porción del territorio marítimo, aéreo y terrestre por defender y bajo presupuesto en inversiones (Bartolomé, 2017).

Sumado a ello, en los últimos años se han agregado tareas que no se corresponden con la misión principal de las Fuerzas Armadas que absorvieron recursos del sector: asistencia a emergencias, asistencia a la seguridad interior, actividades culturales.

Estas tareas, no solo han acaparado recursos, sino también han concentrado la atención del Ministerio de Defensa, generando grandes estructuras organizativas que se encargan de gestionar estas tareas, en detrimento de las funciones de logística genética y de sostenimiento las cuales tienen como función recuperar, modernizar, incorporar y mantener las capacidades del instrumento militar. Ambas etapas de la logística se encuentran en plena fase de extinción.

Tras largos años de indiferencia, en el 2017 un suceso ha conmocionado a la opinión pública: la desaparición del submarino ARA San Juan, con 44 tripulantes a bordo, en las aguas lindantes a la plataforma submarina de nuestro país.

Este hecho ha logrado que el centro de las miradas, a nivel nacional e internacional, se vuelque sobre el estado de los medios, las inversiones y las contrataciones de las Fuerzas Armadas y, por supuesto sobre los sistemas de gestión de los mismos.

Puntalmente, en lo que a logística genética se refiere, se comenzó a realizar la pregunta ¿es eficiente el sistema de gestión de inversiones?

Si se retrotrae el análisis al inicio del 2005, es posible detectar como se fueron creando en el Ministerio de Defensa distintos sistemas administrativos de planeamiento estratégico, inversiones y planeamiento de recursos con el fin de contribuir a la mayor eficiencia y eficacia de la asignación de recursos y prometiendo un salto cualitativo y cuantitativo a las inversiones del sector.

Sin embargo, estos sistemas a doce años de su gestación han seguido aplicándose casi en forma automática, sin evaluaciones que sustenten su aplicación, interrupción o mejora por lo que no es posible determinar si su aplicación contribuyó o no a una mejora sustantiva en el sector defensa.

III.1.B. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El complejo entramado que conforma la política pública de gestión de inversiones mediante la confluencia de distintos sistemas, hacen que su análisis de manera independiente, tal vez conlleve a conclusiones erróneas debido a la gran sinergia que generan y a la multiplicidad de estamentos que abarcan (estratégico, operacional y táctico), como así también diversos niveles (nacional y sectorial).

Es por ello, que es conveniente estudiar el sistema de gestión de inversiones como parte integrante de distintos sistemas de gestión, ver cómo funciona cada uno de ellos y analizar la forma en que interactúan y las sinergias que producen en su interrelación.

A continuación se definirá el alcance de los distintos tipos de evaluación que se realizarán en este trabajo:

1) Evaluación del diseño: Para la evaluación del diseño de la política pública de gestión de inversiones de defensa, es necesario en primer término adentrarse en el estudio de la logística militar y conocer las dimensiones de la logística genética, madre del Sistema Integral de Gestión de Inversiones de la Defensa (SIGID). Luego de ello, se incurrirá en el estudio del SIGID, su génesis y evolución así como su herramienta más cercana, el Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades.

2) Evaluación de implementación: para estudiar la implementación de la política pública de gestión de inversiones de defensa se realizará un análisis de los distintos sistemas que componen la logística genética de defensa argentina para ello se analizarán los siguientes ejes:

a) Los diferentes niveles de planeamiento:

- El Planeamiento Estratégico Nacional (PEN)
- El Ciclo De Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN)

b) El tratamiento de las inversiones en el sector defensa argentino

- El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP)

c) El Sistema de Administración de recursos financieros y económicos

- El Sistema de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y el Sistema de contrataciones
- El Sistema Presupuestario de la defensa.
- El Sistema de Programación de Recursos para la defensa

3) Evaluación de la utilidad: Para ello, se estudiará la eficacia y la eficiencia de la política pública de gestión de inversiones de defensa.

III.2. EVALUACIÓN DE DISEÑO

Para la evaluación del diseño, tal como se detalló anteriormente la unidad de análisis estudiada será la siguiente:

“Las políticas públicas sobre gestión de inversiones adoptadas en el sector defensa argentino en el período (2005-2019), su normativa y presupuesto asignado”.

Recordemos que la evaluación del diseño intenta proporcionar información sobre tres dimensiones. Las mismas son:

- 1) Los problemas sobre los que se ocupa la política, el programa o el proyecto
- 2) El proceso de formulación y diseño de la política, el programa o el proyecto
- 3) La racionalidad intrínseca del diseño en la política, el programa o el proyecto, es decir, hasta qué punto el diseño sirve sus objetivos.

Para cumplir con este propósito es necesario, en primer término, adentrarse en el estudio de la logística militar y conocer las dimensiones de la logística genética, madre del Sistema Integral de Gestión de Inversiones de la Defensa (SIGID).

Luego de ello, se incurrirá en el estudio del SIGID, su génesis y evolución así como su herramienta más cercana, el Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades.

III.2.AETIMOLOGÍA DE LA LOGÍSTICA

*La Política debe dominar a la Estrategia.
La Estrategia debe dominar a la táctica.
La Estrategia influye en la Política.
La Táctica influye en la Estrategia.
La Logística limita e influye en la Táctica y Estrategia,
y por lo tanto influye en la Política*

Eccles Henry E (1978)

En esta parte del trabajo, se realizará una investigación de tipo exploratoria de la bibliografía relevante sobre la logística:

- En primer término, se analizarán distintas definiciones teóricas siguiendo un orden cronológico de las mismas.
- En un segundo término, se realizará el estudio de las definiciones establecidas en nuestro país. Tendrán especial relevancia las elaboradas en el “Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa” (Ministerio de Defensa, 2009) y la reelaboración y actualización de estas definiciones en el “Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta” (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas,2015).

La selección del mencionado informe, como punto de referencia local en la temática, se debe a que sin lugar a dudas significó un cambio de paradigma para la logística de la defensa argentina. Su elaboración con una metodología previamente estipulada, con el asesoramiento de un gran número de profesionales especializados en la materia y aprobado por Resolución Ministerial hicieron que se erija como un punto de inflexión en la teoría existente.

Por otro lado, este informe se realizó en el año 2008, lo que provoca que sea necesario analizar la evolución de los términos del informe anteriormente descrito a través de la doctrina de las Fuerzas Armadas de Argentina.

Finalmente, se estudiará a la logística genética en el momento de diseño del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).

III.2.A.1 ORÍGENES DEL TÉRMINO “LOGÍSTICA”

Según sus orígenes etimológicos, el término “logística” proviene de la voz griega "logistikos" que significa razonamiento, cálculo. Esta voz griega proviene, a su vez, del verbo logiszesthai (calcular) y del sufijo tikos (relativo a), llevando el significado de “logistikos” a lógica matemática, arte de calcular o el que sabe contar.

Fue transformada en la latina "logisticus", que significa: computación, cálculo. Otras derivaciones son el término "logistao" que significaba el abastecimiento de los elementos necesarios para el combate (como por ejemplo: pertrechos, ropa, alimentos) y el término "logista" que se usaba para indicar al administrador o intendente de los ejércitos romanos y bizantinos.

Otros autores la derivan del francés "loger" o del latín "logluga" que significa "alojamiento". Lo cual tiene sentido al entender su aplicación en el campo militar en la edad media. Y es que el término francés “loger” significa: alojar, de tal manera que se les llamaba “Mariscales de logis” a los oficiales, que en los ejércitos, tenían el cargo de alojar a la tropa de caballería y arreglar su servicio.

En los ejércitos romanos y bizantinos existía el logista que era un administrador o intendente de estos.

Posteriormente, en el siglo XVII en el ejército francés de Luis XIV se introduce el cargo de “Maréchal-général des logis” como responsable de planificar las marchas, seleccionar los campos y regular los transportes y suministros.

En un sentido más moderno, la logística empezó a destacarse cuando Henry Antoine de Jomini publica su “Compendio del Arte de la Guerra”, a comienzos del siglo XIX

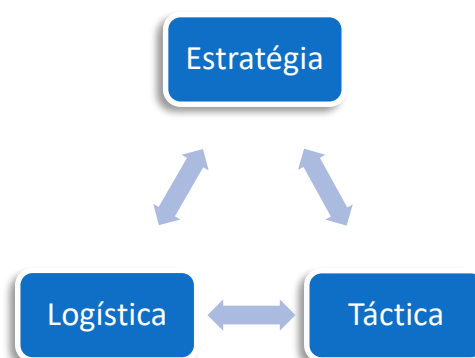
Jomini distinguió tres partes distintas en la técnica militar:

- Primera parte o estrategia militar
- Segunda parte o táctica militar
- Tercera parte o Logística.

La tercera (parte del Arte de la Guerra) es la logística o el arte práctica de mover los ejércitos, de la que derivan los pormenores materiales de las marchas y formaciones y el establecimiento de los campamentos y acantonamientos sin atrincherar, en una palabra la ejecución de las combinaciones de la estrategia y la táctica sublime.

El límite común entre la estrategia, táctica y logística se puede encontrar en los mismos medios^x. La logística los proporciona, la estrategia los dosifica y aplica y la táctica los emplea. Es decir, que si la estrategia y la táctica dan el esquema y los procedimientos para la dirección y conducción de las operaciones militares, la logística proporciona los medios necesarios para llevarlas a cabo. Gracias a Jomini es posible, por tanto, situar a la logística al mismo nivel que la Táctica y la Estrategia como ramas de un mismo árbol.

ESQUEMA III.2.A.I. TRILOGÍA ESTRATEGIA, LOGÍSTICA Y TÁCTICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Fue recién en 1844, cuando el ingeniero, matemático y economista francés Jules Juvenel Dupuit (1844), establece la idea de asociar comercialmente los costos de inventario por los costos de transporte.

Sin embargo, el término "Logística" fue admitido oficialmente en las naciones de Europa y específicamente en España en el año 1882, luego de aprobarse el plan de estudios de la Academia de Estado Mayor, en el cual se incluyó un viaje de Estado Mayor o campaña logística como práctica de fin de estudios.

Los principales autores que han escrito de logística son George Cyrus Thorpe que en 1917 publicó "Logística Pura, una ciencia de preparación para la guerra" que conceptualizó la logística y posteriormente Henry Eccles, que en 1959 publicó "Economía, Guerra y Logística" en que se refirió muy apropiadamente a lo que entendemos por logística de alto nivel.

En 1977 van Creveld dio a conocer su trabajo con comentarios y críticas logísticas en “Los abastecimientos en la guerra”, trabajo que fue criticado por Lynn en su libro “Alimentando a Marte” que es un estudio de la logística en la guerra desde la Edad Media hasta nuestros días.

La producción bibliográfica sobre logística militar puede clasificarse en 3 categorías de acuerdo a Moshe Kress (2002).

La primera categoría comprende la revisión histórica de 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 (1977). 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.

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 de Eccles (1959). La relación entre estrategia y logística es abordada en un ensayo de Brown (1987). Una contribución más reciente es la que brinda Foxton (1993) a través de una completa revisión de los componentes, estructura y aspectos doctrinarios generales de la logística militar contemporánea. Sin lugar a dudas, cabe también mencionar la prolija compilación efectuada más recientemente por Sarin (2000).

Finalmente, hay quienes proponen 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 (Sibilla, 2008).

Y por último no se puede pasar por alto a Benjamín Blanchard (1995) que ha abordado el tema de la logística desde una perspectiva científica con especial propiedad, centrando su posición en el ciclo de vida de los sistemas y los costos asociados a este período.

III.2.A.II DEFINICIÓN DEL TÉRMINO “LOGÍSTICA MILITAR”

Llegado este punto, y habiendo recorrido de cierta manera la historia del término logística, es conveniente aventurarse en una definición del término logística militar.

Para ello, es posible partir de una definición general de la logística militar como la siguiente:

“... la parte del arte de la guerra que tiene por objeto proporcionar los medios a las fuerzas armadas, necesarios para satisfacer adecuadamente las exigencias de la guerra...”

(Salgado Alba, 1973)

Dicha definición sirve como puntapié inicial para comenzar a ahondar en una vastedad de las aplicaciones de este término.

La definición mencionada establece una función: proporcionar los medios. Los medios requeridos por las Fuerzas Armadas son los siguientes:

- Personal: es decir, los medios humanos
- Material: tales como medios físicos de combate y apoyo e infraestructura
- Servicios: todo tipo de actividades que generen beneficios directos o indirectos a la conducción de la guerra.

Asimismo, la definición impone una condición: que dichos medios satisfagan adecuadamente las exigencias de la guerra.

Esta condición es tan compleja como la guerra misma, y pueden identificarse variables necesarias de identificar correctamente para cumplir con ella:

- Oportunidad: Se refiere al momento preciso en que debe satisfacerse la necesidad específica.
- Ubicación: Es el lugar donde se produce la necesidad y donde debe ser satisfecha; es el sitio geográfico donde se presenta la exigencia.
- Cantidad: Es la dosis justa de los medios a satisfacer
- Calidad: Es aquella que permite seleccionar, dentro de la multitud de productos y servicios, aquel que reúne las especificaciones técnicas apropiadas para la exigencia requerida.
- Eficiencia de costos: Es aquella que evita el despilfarro de recursos del sector

Sabemos, tal como lo menciona Jomini, que como parte del arte de la guerra, la logística forma conjuntamente con la táctica y la estrategia, el triángulo esencial del conocimiento de todo militar. Para lograr dominar la guerra, como arte y como ciencia, es mandatario el amplio conocimiento y dominio de la logística, estudiada en las aulas y en la práctica por todo militar.

En nuestro país, la estrategia militar se encuentra orientada por el Planeamiento Estratégico Militar, que se canaliza a través del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decr. 1729/2007), el cual se estructura en base a capacidades., de acuerdo a lo establecido por el Decreto 1691/06 (abrogado luego por el Decreto 683/2018).

Este modelo de planeamiento por capacidades se erigió como una nueva forma de diseño de fuerzas del Instrumento Militar:

“...en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto, esto es, en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales...”

(Decreto 1691/06)

Es por esto que podemos concluir que la logística en Argentina se encuentra abocada generar y sostener las capacidades militares demandadas por el planeamiento.

Finalmente, adoptando todos los criterios anteriormente expuestos en una definición, es posible aventurarse a decir que la logística militar en nuestro país es:

Logística militar

“Ciencia y arte que, aplicada al ámbito militar de la Defensa Nacional, comprende el conjunto de funciones y actividades destinadas a generar y sostener medios con la aptitud adecuada en cantidad, calidad, tiempo y lugar oportuno para contribuir a la conformación de las capacidades militares con la correspondiente previsión de recursos financieros”(EMCO, 2015).

III.1.A.III CLASIFICACIÓN DE LA LOGÍSTICA MILITAR

La logística militar adquiere un nivel de complejidad diferente según el escalón de conducción, identificando también a organismos que tratan algunos de los recursos en particular, como asimismo a conjuntos de funciones logísticas

Entre ellas se encuentran:

- La logística pura o teórica (Thorpe, 1917): cuyo objetivo principal es el de sentar las teorías y principios que deben aplicarse en el desarrollo operativo. Su carácter abstracto la convierte en ciencia, y la interrelaciona con otras ciencias auxiliares como la administración, la economía y la organización, de donde se producen los principios a los que se les dará aplicabilidad.
- La logística aplicada o práctica: es el campo donde han de aplicarse los principios de la ciencia, donde se solucionan físicamente los problemas suscitados de la confrontación, de la desigualdad de fuerzas y de las limitaciones de los medios, determinando retos geográficos y superándolos, y también adaptando tecnologías.

Dentro de esta clasificación se encuentran dos niveles o estadios:

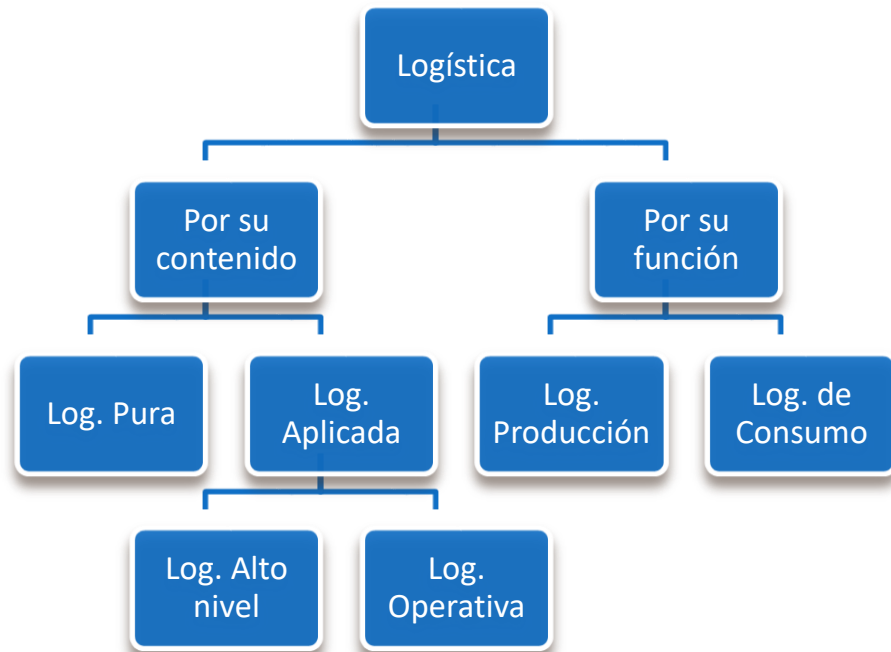
- Logística de alto nivel, encargada de solucionar los problemas macroeconómicos dentro del conjunto del Estado, en el escalón del Alto Mando con objetivos globales, bien sea en tiempos de paz, en la preparación para la guerra, o en tiempos de guerra, en la Conducción de las Operaciones: la logística de campaña.
- Logística operativa u operacional, cuyo objetivo es el suministro de los medios físicos a las fuerzas empeñadas en el combate.

Asimismo, de acuerdo con la función que cumple la logística operativa, ésta puede clasificarse en:

- Logística de producción, que se refiere a la obtención de los medios para el combate y está íntimamente ligada a la estrategia; se forma en la Movilización Industrial dentro de la Economía de Guerra, planeando y generando los recursos de que puede disponer una nación para afrontar un conflicto en relación con sus potencialidades y amenazas.

- Logística del consumo, que se ocupa de la distribución de los medios de acuerdo con las necesidades; está unida a la táctica, y su orientación es la de determinar los requerimientos de cada tipo de operación, de comprender y solucionar los problemas de las fuerzas de combate en el teatro de operaciones.

ESQUEMA II.1.A.III CLASIFICACIÓN DE LOGÍSTICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A continuación se detallan las definiciones según Henry Eccles (1978):

“La logística es un proceso coherente con sus raíces en la economía nacional y sus resultados finales en las operaciones tácticas de combate. Este proceso tiene dos fases superpuestas: la creación de armas y fuerzas (fase de producción) y el apoyo sostenido de esas armas y fuerzas (fase de consumo)” ...

“... La logística de producción domina la distribución del tiempo de la estrategia nacional. La logística de producción se combina con la logística del consumidor para dominar la distribución del tiempo estratégico del teatro de operaciones. La logística del consumidor domina la distribución del tiempo táctico...”

Una vez analizadas las definiciones anteriores es conveniente adentrarse en las definiciones del Sistema Logístico del sector Defensa de nuestro país: Logística Genética y Logística de Sostenimiento.

III.2.A.IV DEFINICIONES SEGÚN EL SISTEMA DOCTRINARIO DEL SECTOR DEFENSA DE NUESTRO PAÍS.

Sin lugar a dudas, el Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa en Argentina, marcó un hito en lo que a teoría logística se refiere.

Dicho informe, fue elaborado por la “Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa” (Resolución MD 299/08) conformada por cuarenta y cinco notables especialistas civiles y militares quienes fueron instruidos de elaborar un informe final.

Está compuesto por cuatro partes:

- Estudio sobre experiencias internacionales de modernización en materia de logística de defensa
- Diagnóstico sobre la organización y el funcionamiento del Sistema Logístico de la Defensa
- Plan de acción: recomendaciones para la modernización del Sistema Logístico de la Defensa
- Programa de implementación del Plan de acción

A su vez cada capítulo se encontraba subdividido en tres ejes temáticos:

- Planeamiento estratégico
- Logística genética
- Logística de sostenimiento

En este extenso informe por primera vez se comienza a soslayar y definir el término logística genética. Se analizará la definición de este término en el apartado siguiente.

Por otro lado, la creación del Sistema Doctrinario de la Defensa (Resolución MD 13/2005), provocó que estos términos se fueran adaptando a los usos y costumbres del sector defensa a lo largo del tiempo, lo cual llevó a que las definiciones fueran evolucionando.

En forma previa a la creación de este Sistema, la doctrina de las Fuerzas Armadas se elaboraba por separado en cada una de ellas, lo que provocaba que el lenguaje y los conceptos empleados para la comunicación entre ellas sean discordantes, cuestión que fue alertada en el conocido “Informe Rattembach”^{xi} que investigó las responsabilidades personales e institucionales de la derrota militar argentina en el conflicto del Atlántico Sur. Adicionalmente, la doctrina tampoco era elaborada en forma combinada.

Existen distintos niveles de doctrina en este sistema, clasificados de acuerdo a doctrina básica, de conducción, de procedimientos y de empleo.

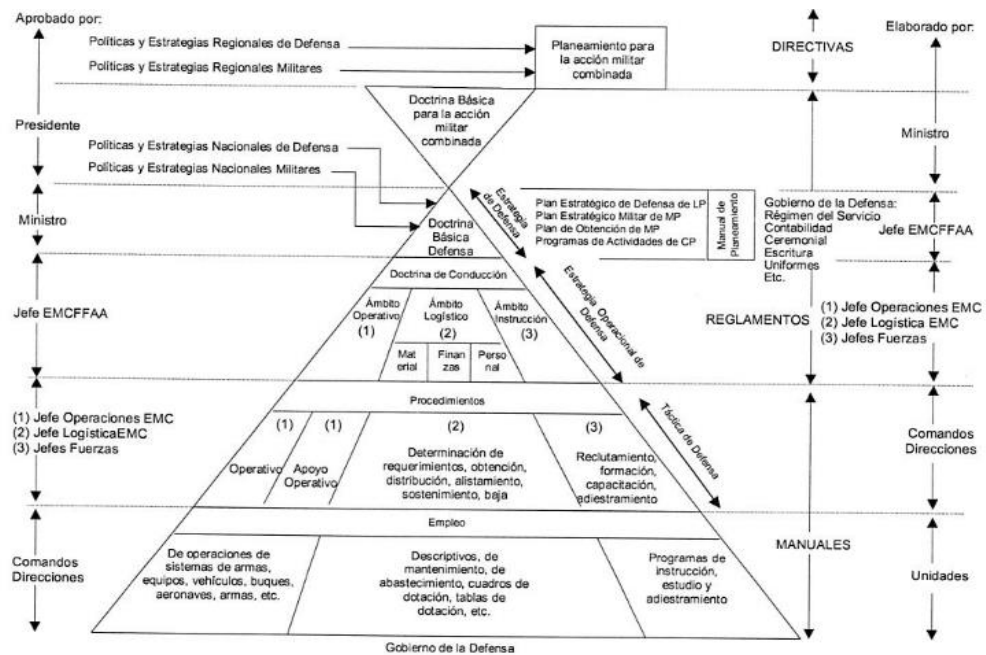
CUADRO III.2.A.IV.1: NIVELES DE DOCTRINA

Doctrina Básica	Doctrina de Conducción	Doctrina de Procedimientos		Doctrina de Empleo
PRINCIPIOS ORGANICOS Y CONCEPTOS GUIAS PARA LOS AMBITOS: OPERACIONAL, LOGISTICO E INSTRUCCION	OPERACIONAL OPS TERRESTRES DEF. OPS NAVALES DEF. OPS AEROSPAZIALES DEF. OPS TERRESTRES TACTICAS OPS NAVALES TACTICAS OPS AEREAS TACTICAS OPS TERRESTRES TRANSPORTE OPS NAVALES TRANSPORTE OPS AEREAS TRANSPORTE OPS ESPECIALES	OPERATIVOS	ESTRATEGICOS TACTICOS DEFENSA TRANSPORTE ESPECIALES APOYO OPERATIVO	Manual de operaciones de los componentes de sistemas de armas, de funcionamiento, descriptivos, de mantenimiento, catálogos de partes, orgánicos, cuadros y tablas de dotación, programas de instrucción y estudio, etc.
	LOGISTICO Determinación de requerimientos obtención distribución mantenimiento baja	MATERIAL	Terrestre Naval Aéreo Bélico Intendencia Sanidad Infraestructura Etc. Formulación de requerimientos determinación de requerimientos, investigación y desarrollo, producción, almacenamiento, provisión, evacuación, transporte, inspección, reparación, modificación, recuperación y destino final	
	INSTRUCCION	FINANZAS PERSONAL	Crédito Presupuesto Fondos Militar Civil Reserva Incorporación, administración, mantenimiento, separación del servicio, etc.	
		INDIVIDUAL OPERACIONAL	Reclutamiento Formación Capacitación Adiestramiento individual Adiestramiento colectivo	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En el esquema siguiente se muestra la composición del Sistema Doctrinario de la Defensa y las diferentes instancias de aprobación que deben superar los Reglamentos, Procedimientos y Manuales.

ESQUEMA III.2.A.IV.2 SISTEMA DOCTRINARIO DE LA DEFENSA



FUENTE: SISTEMA DOCTRINARIO DE LA DEFENSA

Teniendo en cuenta los mencionados antecedentes, a continuación se analizarán las definiciones del término logística genética en el Informe de Modernización del Sistema Logístico de la Defensa en primer término y luego la definición según la doctrina de las Fuerzas Armadas para que pueda observarse su evolución.

III.2.A.IV.1 LOGÍSTICA GENÉTICA Y DE SOSTENIMIENTO

III.2.A.IV.1.A LOGÍSTICA GENÉTICA

En cuanto a la logística genética, el mencionado informe adopta la siguiente definición:

Logística genética: categoría de la logística que se ocupa de la generación de las capacidades militares.

De acuerdo a este informe, la conducción de las funciones de logística genética se localiza en el nivel político, quien es responsable de dirigir, planear, investigar y desarrollar, organizar, controlar, producir y “adquirir” todos los recursos que ingresan al sistema Defensa y mediante los cuales se generan las capacidades.

Se basa en el interés elemental por generar los input de la mejor calidad que contribuyan al sistema en su conjunto, focalizada siempre en la mejor forma de producir las capacidades militares derivadas del Planeamiento Estratégico Militar.

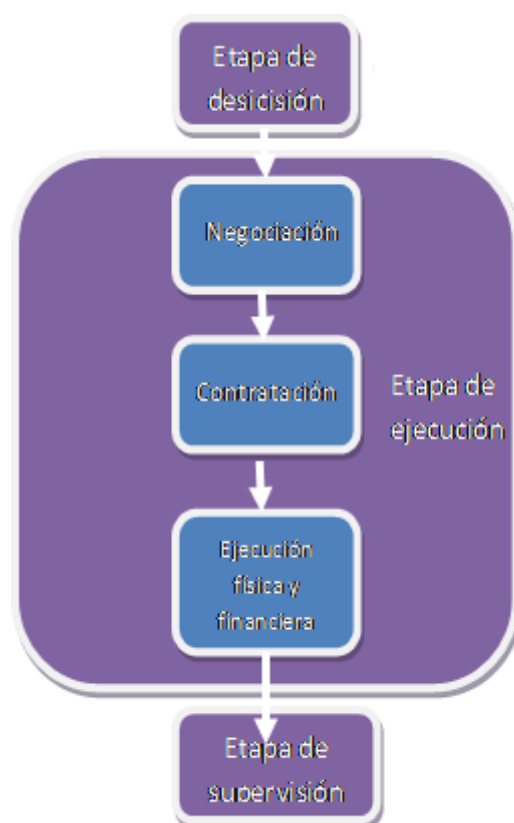
En el nivel medio, es necesario que los equipos abocados a las labores de la logística genética estén compuestos por profesionales de alta capacidad técnica y probada experiencia en cuestiones atinentes a la defensa nacional, no obstante ello se debe realizar consulta recurrente de expertos senior de reconocido prestigio en el campo de la defensa para cuestiones específicas.

La logística genética está compuesta por tres etapas:

- Etapa de decisión
- Etapa de ejecución
- Etapa de supervisión

De estas tres etapas, el sistema de inversiones militares de nuestro país pertenece a la etapa de decisión de las inversiones (Ministerio de defensa, 2009, p:163) si bien ejerce cierto análisis y control sobre las otras dos etapas.

GRÁFICO II.1.A.IV.1: GRÁFICO ESTRUCTURAL DE LA LOGÍSTICA GENÉTICA



FUENTE: INFORME PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA LOGÍSTICO DE LA DEFENSA (2009). PAG 497

En el mencionado informe (Ministerio de defensa, 2009, p:99), se establece que la generación de capacidades militares, se realiza mediante tres acciones: recuperar, modernizar e incorporar. Las mismas tienen sustento en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley N°24948, art N°19).

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

Cada una de estas tres acciones se puede resolver mediante las funciones de adquisición, producción industrial e investigación y desarrollo. No debe perderse de vista el sector infraestructura.

Esta primera definición fue analizada en diversas comisiones de elaboración de doctrina conjunta en el ámbito militar, mutando y evolucionando a un término que incorpore los distintos usos del término a medida de que su aplicación se hizo efectiva.

A continuación se transcribe la última definición incorporada al Diccionario de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas:

Logística genética (material): Conjunto de actividades tendientes a la generación de capacidades militares a través de uno o más canales de obtención de medios: adquisición

producción industrial e investigación y desarrollo. Su campo de acción corresponde al de la logística de material destinada a los Programas y Proyectos que involucran al equipamiento e infraestructura significativos de las Fuerzas Armadas (EMCO, 2015).

Siguiendo los conceptos plasmados en el Informe anteriormente mencionado, las funciones de logística genética vinculadas a la decisión de inversiones se encuentran reguladas por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones (Ministerio de Defensa, 2009, Pag:493).

III.2.A.IV.1.B LOGÍSTICA DE SOSTENIMIENTO

De acuerdo al informe, la definición de logística de sostenimiento es la siguiente:

La Logística de Sostenimiento es 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 de las Fuerzas Armadas (Construcciones, Bienes Raíces, Veterinaria).

Luego de seis años, el manual de doctrina de las Fuerzas Armadas, rescata la siguiente definición:

La Logística de Sostenimiento es el conjunto de actividades tendientes al sostén de las Fuerzas previendo y proveyendo los recursos para el mantenimiento, funcionamiento y operación de las Fuerzas. Es la parte de la logística que se encarga de sustentar y mantener las Fuerzas. Sustentar para proporcionar lo que se consume o desgasta por el uso y mantener para conservar, restaurar, reparar o restablecer capacidades.

Debido a los alcances de este trabajo, no nos abocaremos a esta parte de la logística de sostenimiento, si bien es que se encuentra en cierto modo comprendida dentro de la anterior debido que compone el ciclo de vida de los sistemas de armas adquiridos mediante inversiones.

Esto último no significa que la logística de sostenimiento esté subsumida a la logística genética, sino a que se estudia el sostenimiento de las distintas alternativas elaboradas en los proyectos de inversión a lo largo de todo el ciclo de vida de los mismos. Analizaremos este punto más adelante.

III.2.B LA LOGÍSTICA GENÉTICA EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE DISEÑO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

A continuación, se realizará un análisis de la estructura orgánica en el momento del diseño de la política pública de gestión de inversiones de la defensa.

Las funciones del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), pilar fundamental de la logística genética se estructuran jerárquicamente en forma escalonada con distinto grado de participación.

La conducción de las funciones de logística genética se localiza desde un principio en el nivel político, quien es responsable de dirigir, planear, investigar y desarrollar, organizar, controlar, producir y “adquirir” todos los recursos que ingresan al sistema Defensa y mediante los cuales se generan las capacidades militares derivadas del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

La Resolución vigente del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (Resolución MD 1441/08), le asigna el rol de autoridad de aplicación del Sistema a la Secretaría de Planeamiento (SP).

De acuerdo a los objetivos asignados en las dependencias de la Secretaría de Planeamiento (SP) en el momento de la creación del SIGID, también entienden en la materia la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa (SSPLOD) como nivel de vinculación entre lo político y lo técnico y la Dirección General de Inversiones (DGInv) como nivel técnico.

Estos roles son complementados por el Estado Mayor Conjunto en carácter de asesor militar cuyo rol principal es elaborar, en la etapa de postulación a la Demanda Preliminar Conjunta de Inversiones (DPC). También cumplen un importante rol los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, así como todos los organismos que pertenecen a la Jurisdicción, los que intervienen en la etapa de conformación, elaborando la Demanda Preliminar Específica de Inversiones (DPE).

En cuanto las estructuras específicas de cada Fuerza y el EMCO, cada una cuenta con estructuras orgánicas específicas que contribuyen a la logística genética:

- Estado Mayor Conjunto: Dentro de Dirección General Logística existe un Departamento y Divisiones abocadas a la logística genética. En la elaboración de la Demanda Preliminar Conjunta y la aprobación de los documentos descriptivos de proyecto también intervienen otras Direcciones Generales del Estado Mayor Conjunto, teniendo principal relevancia la participación de la Dirección General de Planeamiento Estratégico en la elaboración de la ficha de datos básicos, que define el porcentaje al que contribuyen los proyectos de inversión a las capacidades definidas en el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.
- Estados Mayores de las Fuerzas Armadas: Dentro de cada Dirección General de Planes, Programas y Presupuesto hay un departamento de logística genética que participa del Sistema y elabora la Demanda Preliminar Específica y los Estudios Analíticos de proyecto.
- Organismos de la Jurisdicción: las tareas de formulación de proyectos y elaboración de las demandas preliminares específicas se llevan a cabo con personal sin dedicación exclusiva.



III.2.B.I.1 BREVE RESEÑA Y ESTADO ACTUAL DE LAS FUNCIONES DE LA LOGÍSTICA GENÉTICA

Luego de la realización del Informe para la Modernización del Sistema Logístico para la Defensa en el año 2008, no hubo otro análisis multidisciplinario de expertos civiles y militares equivalente que estudie el estado de los Sistemas Logísticos de Gestión y la evolución de la

estructura y organización logística de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa de nuestro país.

Lejos de ello, la evolución del organigrama de la Jurisdicción sin tener una mirada integral sobre estos temas, produjo un marcado deterioro en las funciones de asesoramiento y control del Ministerio de Defensa, provocando una caída en la eficiencia y la eficacia de los sistemas que los componen.

Estos temas se analizarán más adelante, en la evaluación de Implementación del Sistema.

III.2.C EL SISTEMA INTEGRAL DE INVERSIONES PARA LA DEFENSA (SIGID)

La definición aprobada por el Ministerio de Defensa (Resolución MD N°1441/08) es la siguiente:

“El SIGID es el conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de planeamiento, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión para la Defensa, integrando tanto los de carácter público como los específicamente militares”.

“Tiene por objeto garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos asignados al sector, así como la plena adecuación de las inversiones a las capacidades determinadas por el Planeamiento Estratégico de Defensa”.

Este sistema, entiende por Proyecto con Inversión de la Defensa el siguiente concepto:

“Un Proyecto con Inversión de la Defensa es una propuesta productivo-financiera, analizada y presentada por los organismos integrantes del sistema de Defensa, que requiere de los servicios de ciertos bienes de capital propios, para producir bienes o servicios destinados a lograr cierto impacto en el ámbito militar (impacto militar) y con la finalidad de contribuir a la protección de los habitantes de la Nación y de sus intereses vitales (impacto social)”.

El SIGID abarca dos clases de proyectos de inversión:

- 1) **PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL:** Entendido, según la Ley N° 24.354, como toda actividad del sector público nacional, que implique la realización de una inversión pública. Según la citada ley Inversión Pública Nacional, es la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.
- 2) **PROYECTOS DE INVERSIÓN MILITAR:** Entendido como toda actividad de los organismos que forman parte del SIGID, que implique la aplicación de recursos para

incorporar, modernizar o recuperar sistemas de armas, incluyendo los gastos corrientes asociados necesarios para su implementación. Entiéndase por SISTEMA DE ARMAS, según el Diccionario para la Acción Militar Conjunta (RC-00-02 Edición 1998), al conjunto de medios, elementos asociados, técnicas y procedimientos cuya integración conforma un instrumento de combate eficaz para el logro de un efecto determinado.

La función del SIGID es asignar responsabilidades institucionales, definir y normalizar requisitos de presentación de los documentos relacionados y establecer plazos perentorios para su entrega, en cada una de las etapas de conformidad, postulación, aprobación, ajuste, ejecución y evaluación ex post que se establecen.

El SIGID, como todo sistema, actúa en un medio definido. Entre el sistema y el medio existe un intercambio cíclico de información que se caracteriza por la secuencia entradas-procesos-salidas-retroalimentación. Pertenece al ámbito definido como Ingeniería de procesos.

Esta secuencia es la que define el ambiente del sistema, tanto el ambiente interno como el externo. El ambiente interno es entendido como el alcance del sistema. En el SIGID, el alcance está detallado en el artículo 4° de la Resolución 1441/08:

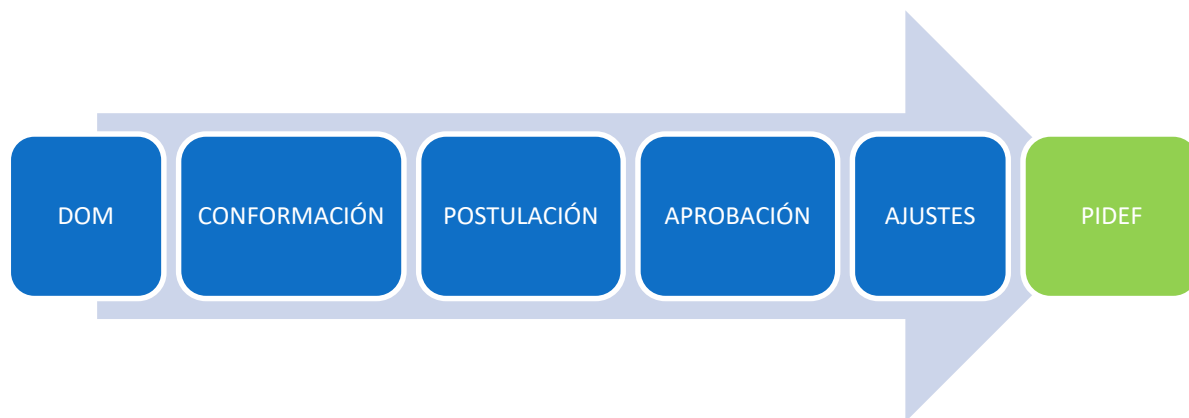
- Ministerio de Defensa
- Estado Mayor Conjunto
- Estado Mayor General del Ejército
- Estado Mayor General de la Armada
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
- Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa
- Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones
- Instituto Geográfico Militar
- Servicio Meteorológico Nacional
- Servicio de Hidrografía Naval

El ambiente externo se encuentra compuesto por aquellos elementos que provienen del medio en que opera el sistema, los cuales se caracterizan por pertenecer a un contexto cambiante, por representar el flujo de datos e informaciones que realimentan al proceso administrativo.

Los principales datos que conforman al ambiente externo provienen de cuatro planos distintos: el normativo, el económico, el político y el social. Todos ellos interactúan y alimentan la corriente de entrada de datos del sistema.

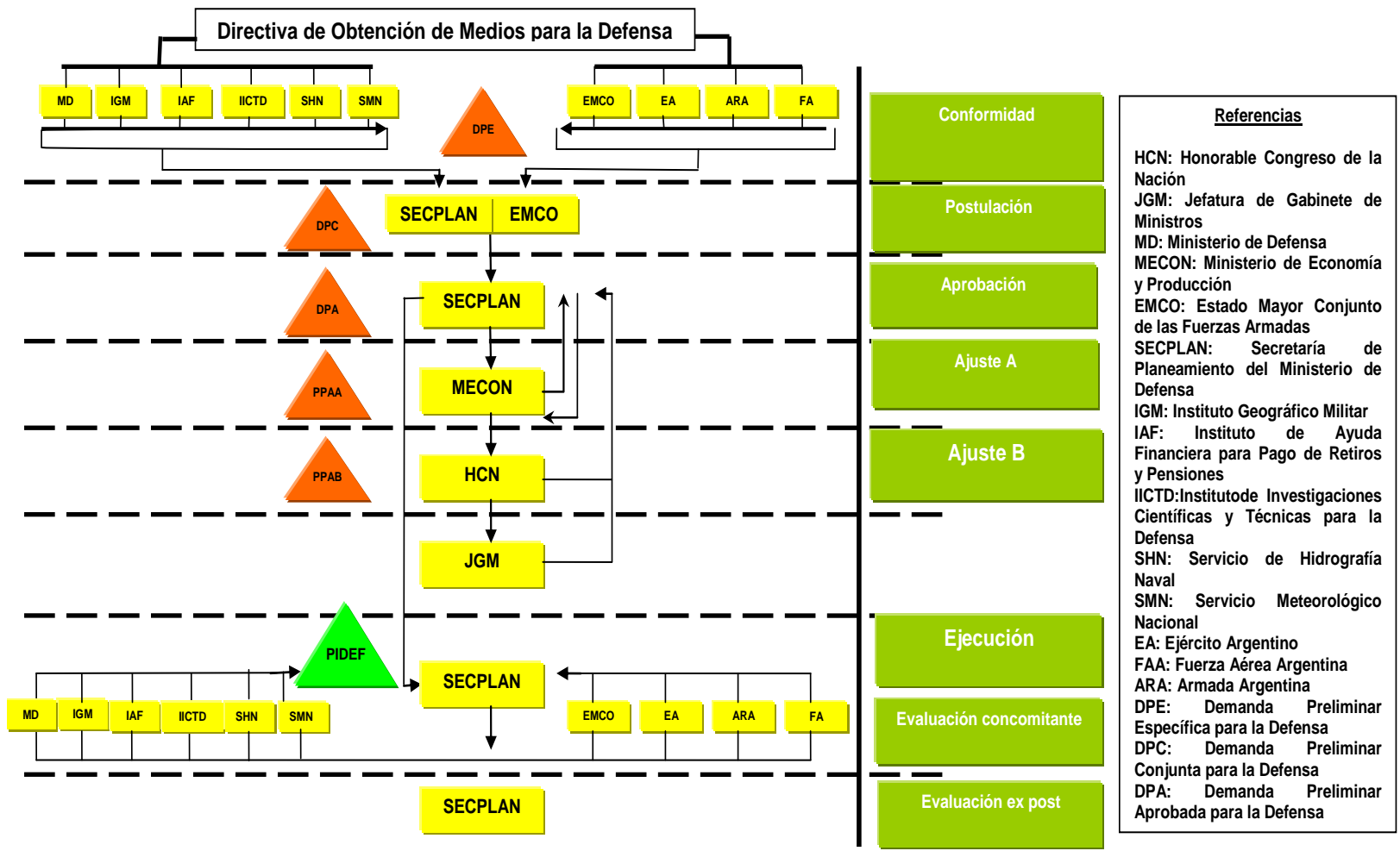
El SIGID se basa en los principios de centralización normativa y descentralización operativa, confiando en la autogestión de las organizaciones que los componen de forma de poder realizar con los inputs del sistema el seguimiento de las distintas tareas a ejecutar.

ESQUEMA III.2.C.1 ETAPAS DE DECISIÓN DE LAS INVERSIONES EN LOGÍSTICA GENÉTICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONTENIDO DE LA RES MD 1441/08

A continuación se detalla el esquema general del sistema:



El SIGID está compuesto por diferentes documentos en las distintas etapas que lo componen. Ellos son:

Directiva de obtención de medios

El sistema se inicia con la emisión por parte del Ministerio de Defensa de una Directiva de Obtención de Medios. Esta directiva establecerá lineamientos y criterios globales para orientar en los organismos conformadores el proceso de evaluación de alternativas de canales de obtención para procurar un medio preliminarmente considerado apto en la satisfacción de una capacidad requerida por el Planeamiento Estratégico de la Defensa.

La tipificación de los proyectos según los canales de obtención es la siguiente:

- **PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO:** Son aquellos proyectos cuyo producto final conforma un prototipo de un nuevo sistema de armas o bien la modernización de un sistema existente que exija el desarrollo de tecnologías no disponibles comercialmente. En caso que se determine ex ante que el objetivo final del proyecto sea la producción en serie, deberá contener un subproyecto de certificación en el cual se contemplen todas las acciones tendientes a la obtención de un certificado de aptitud del prototipo diseñado.
- **PROYECTOS DE PRODUCCIÓN:** Son aquellos proyectos que impliquen la fabricación en serie de equipamiento, sistemas de armas, partes y piezas para la Defensa a partir de un prototipo certificado surgido de un proyecto de investigación y desarrollo propio o bien de una licencia externa adquirida.
- **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA:** Son aquellos proyectos que implican la construcción de una nueva obra pública edilicia o que aportan una mejora o ampliación de la misma.
- **PROYECTOS DE INVERSIÓN EN BIENES DURABLES:** Son aquellos proyectos cuyo/s insumo/s principal/es es/son durable/s requiriéndose su combinación con otros insumos a los fines de alcanzar una capacidad de acción futura para la Defensa. Dicho insumo/s durable/s deberá/n adquirirse en el mercado nacional o internacional. Para el caso de operaciones significativas de adquisición de sistemas de armas deberá considerarse adecuadamente la gestión de compensaciones (offsets) en el marco más amplio de la estrategia industrial sectorial.

Etapa I: Conformación (hasta el 1 de noviembre del año N-2^{xii})

La etapa de conformación es la primera del SIGID. Durante esta etapa la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y los demás organismos dependientes del Ministerio de Defensa “conforma” la Demanda Preliminar Específica de Inversiones para la Defensa, complementada con los estudios analíticos y documentos descriptivos correspondientes a los distintos proyectos que estuvieran previamente aprobados por el Ministerio de Defensa.

Esta demanda contiene una cartera de proyectos de inversión priorizados de acuerdo al PLANCAMIL y las necesidades institucionales en el caso de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto, y de acuerdo a las necesidades de organización y funcionamiento en el caso de los demás organismos.

Al fin del período pautado, existen tantas Demandas Preliminares Específicas como organismos pertenecen a la Jurisdicción Defensa. Estas demandas son canalizadas a través de dos cauces: las Demandas Preliminares Específicas de Inversiones para la Defensa de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto son enviadas al Estado Mayor Conjunto para su análisis y las Demandas Preliminares Específicas de Inversiones para la Defensa de los demás organismos que componen la Jurisdicción son enviadas al Ministerio de Defensa.

Etapa II: Postulación (Desde el 2 de noviembre del año N-2 hasta el 2 de enero del año N-1)

El Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de Defensa analizan las Demandas Preliminares Específicas de Inversiones para la Defensa y elaboran una canasta de proyectos cada uno priorizada en un listado ordenado por prioridad decreciente de ejecución de acuerdo al PLANCAMIL y la DOM (cuando corresponda) y las necesidades institucionales.

Hacia el interior del Estado Mayor Conjunto existe una reglamentación que establece que jefatura interviene, en qué momento y cómo lo hace (Directiva EMCO 18/2015). El análisis que se realiza en este tramo es multidisciplinario e interdepartamental.

Al final de esta etapa se postulan al Ministerio de Defensa las dos Demandas Preliminares Conjuntas de Inversiones para la Defensa (en el Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de Defensa) al Ministerio de Defensa

Etapa III: Aprobación (Desde el 3 de enero del año N-1 al 5 de mayo del año N-1)

El Ministerio de Defensa analiza las Demandas Preliminares Conjuntas de Inversiones para la Defensa recibidas y aprueba los proyectos que componen la Demanda Preliminar Aprobada para la Defensa.

Dicha Demanda estará compuesta por los proyectos de toda la Jurisdicción y consta de un listado ordenado por prioridad decreciente de ejecución. Dicho listado formará parte del Anteproyecto de Presupuesto de la Jurisdicción y se enviará al Ministerio de Hacienda y al Jefatura de Gabinete para su análisis.

El listado de proyectos debe contar con el respaldo y la carga de toda la información en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) y en el Banco de Inversiones Militares (BIM) según corresponda.

Etapa IV: Ajustes

La Demanda Preliminar Aprobada para la Defensa puede presentar tres tipos de ajustes:

- 1) Ajuste A: Por los techos y sobretechos financieros comunicados por el Ministerio de Hacienda y establecidos por el Ministerio de Defensa para la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de la Jurisdicción.
- 2) Ajuste B: Por las modificaciones que el Honorable Congreso de la Nación realice al Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional.
- 3) Ajuste C: Por las modificaciones que realice la Jefatura de Gabinete de Ministros por medio de la Decisión Administrativa de Distribución de Créditos de Jefatura de Gabinete de Ministros.

El Ajuste C conforma el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF). El PIDEF es el documento más importante del SIGID puesto que contiene los proyectos que se ejecutarán el año N con crédito asignado.

Etapa V: Ejecución

Durante todo el año N se ejecutan los proyectos del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).

Este Plan, puede modificarse a lo largo del año, por necesidades de ejecución de las distintas Subjurisdicciones y Organismos que componen el Ministerio de Defensa.

Dichas modificaciones necesitan de la aprobación del Ministerio de Defensa en dos instancias evaluatorias: presupuesto e inversiones. Las compensaciones pueden realizarse entre proyectos que componen el PIDEF o desde el funcionamiento ordinario del organismo hacia algún proyecto ya existente o a incorporar.

En definitiva, para que se apruebe la compensación presupuestaria, se debe encontrar correctamente justificada la partida presupuestaria de donde se extraen los recursos y la partida presupuestaria hacia donde se desvían los recursos y la justificación debe realizarse en torno a los proyectos asociados a estos cambios presupuestarios.

Etapa VI Evaluación

El SIGID contempla dos tipos de evaluaciones: concomitante y ex post.

La evaluación concomitante se realiza durante el año N y se estructura en base al análisis de la ejecución física y financiera de todos los proyectos del PIDEF.

Por otro lado, el análisis ex post se realiza hasta cinco años después de la ejecución de los proyectos significativos (N+5) de las Subjurisdicciones y Organismos dependientes de la Jurisdicción. Se realizan auditorías y controles a la unidad ejecutora.

A continuación se observará un gráfico que expresa la temporalidad de las etapas del SIGID. Allí puede observarse que el planeamiento de las inversiones comienza dos años antes de su ejecución (año N-2) y que la evaluación ex post se realiza durante cinco años del comienzo de la ejecución de la inversión.

CUADRO III.2.C.II. ETAPAS DE DECISIÓN DE LAS INVERSIONES EN LOGÍSTICA GENÉTICA

Año/Mes	Enero	Febr	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agos	Set	Oct	Nov	Dic
Año N-2								Conformidad 16/8/N-2 al 1/11/N-2			Postulación 2/11/N-2 al 2/1/N-1	
Año N-1	Aprobación 3/1/N-1 al 6/6/N-1					Ajustes						
Año N	Ejecución/ Evaluación concomitante 1/1/N al 31/12/N											
Año N+1	Evaluación ex-post 1/1//N+1 al 31/12/N+6											
Año N+2												
Año N+3												
Año N+4												
Año N+5												
Año N+6												

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A RESOLUCIÓN MD 1441/08

III.2.C.I EL MANUAL PARA IDENTIFICAR, FORMULAR Y EVALUAR PROYECTOS CON INVERSIÓN DE LA DEFENSA BASADOS EN CAPACIDADES

En el año 2009 se aprueba por Resolución Ministerial el mencionado Manual (Resolución MD N°1119/09), que regula los procesos de identificación, formulación y evaluación de los proyectos con inversión basados en capacidades, cuya aplicación es de carácter obligatorio para toda la jurisdicción.

Esta herramienta intenta estandarizar la elaboración de proyectos de la Jurisdicción, tanto públicos como militares.

Dicho Manual, consta de tres capítulos:

- 1) Conceptos generales de economía y planeamiento de recursos de la defensa.
- 2) Fundamentos teóricos para la elaboración de los Proyectos con Inversión para la Defensa (PID).
- 3) Aplicación metodológica y elaboración del documento analítico de los Proyectos con Inversión para la Defensa (PID).

Este instrumento fue un hito importante en la materia ya que fue el primero en su tipo en UNASUR^{xiii} y también fue pionero como herramienta complementario al Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) de Argentina.

La enseñanza del contenido del Manual se lleva adelante desde el 2009 hasta la actualidad por un Posgrado en Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa basados en Capacidades que contribuye a la asimilación de la metodología y conceptos básicos sobre la temática y se brinda a civiles y militares de la Jurisdicción.

Mediante el Decreto presidencial, que aprueba la segunda Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto 2645/14, Parte A.VII), se solicita que se comience a trabajar en la actualización del mismo. Hasta la fecha, esto no ha ocurrido.

III.2.B.I.1 BREVE RESEÑA Y ESTADO ACTUAL DEL DISEÑO DEL SIGID

En el año 2007 se crea el primer Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) materializado en la Resolución Ministerial N° 626/07.

A un año de puesta en marcha del SIGID, tuvo lugar una segunda versión del sistema que difería de la anterior en los siguientes puntos:

- Inclusión en el SIGID del modo de conexión con el Ciclo de Planeamiento de la Defensa.
- Incorporación en el Sistema del documento de la Directiva de Obtención de Medios como parte inicial del mismo.
- Instauración de una tipología de proyectos (infraestructura, producción, adquisición, I&D).
- Inclusión en la órbita del SIGID a organismos faltantes.
- Solicitud de Estudio de Prefactibilidad Reducido (EPR) para proyectos de pequeño monto.
- Extensión de las etapas de intervención de los organismos

La segunda versión del SIGID (Resolución MD N° 1441/08) viene ejecutándose desde hace doce años. En ese lapso de tiempo, hubo varios intentos trancos de modificación de la normativa por parte del Ministerio de Defensa y en algunos casos a propuesta del EMCO y las Fuerzas Armadas que no se efectivizaron por cuestiones políticas.

III.2.D. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO

RACIONALIDAD DE DISEÑO

De acuerdo al análisis realizado anteriormente, puede concluirse que el SIGID se encuentra diseñado racionalmente de acuerdo a su misión y alcance.

A continuación, se detallan las características favorables relevantes de su diseño:

- Se fundamenta en estudios realizados sobre la logística de las Fuerzas Armadas que contribuyeron a la creación de una base teórica fuerte, principal sustento del Sistema. Este esfuerzo teórico se vio plasmado en la doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Se encuentra estructurado en etapas con temporalidad claramente establecida
- El Sistema tiene determinados los insumos y cuenta con documentos resultantes de cada etapa.
- En la mayoría de las etapas se designa a un responsable.
- Contempla la evaluación concomitante y ex post
- Se complementa con un manual que brinda las herramientas técnicas para la especificidad de los proyectos con inversión de la defensa.
- Existen cursos de capacitación específicos para el personal

DEFINICIÓN DE OBJETIVOS, PRODUCTOS, RESULTADOS, IMPACTOS E INDICADORES

En el diseño del SIGID no existe una definición de objetivo/s, producto/s, resultado/s e impacto/s. Este hecho hace que la política pública se encuentre sin un horizonte establecido. ¿Para qué se invierte? ¿Qué se pretende alcanzar con la inversión? ¿Mejoró la asignación de recursos a la defensa nacional con la incorporación de este sistema de gestión? ¿Se gestionaron bien las inversiones?

Una consecuencia lógica de esta falencia es que inhabilita la posibilidad de realizar un correcto control concomitante y ex-post. Este es un error muy común en las políticas públicas. El sistema de gestión no solo se encarga solo de gestionar, sino que la gestión se realiza para obtener un producto y ese producto debe ser necesariamente cuali-cuantificable mediante un indicador.

Al no existir metas claras y cuantificables, no se puede deducir endógenamente si realmente la política pública brindó un bien/servicio público o no y si esto generó resultados e impactos.

ACTUALIZACIÓN DEL DISEÑO A LOS CAMBIOS DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y/O VICEVERSA

El diseño del SIGID se encuentra encuadrado en la estructura orgánica existente en 2008. Actualmente, la estructura orgánica cambió la denominación y funciones de los distintos organismos.

Por ejemplo, uno de estos cambios es que la Secretaría de Planeamiento, autoridad de aplicación del SIGID, no existe desde hace más de cinco años. Otro ejemplo es que dependencias que anteriormente se encontraban bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento (como ser la Dirección Nacional de Presupuesto) pasaron a depender de otras Secretarías.

En estos casos, la normativa que se queda en el tiempo y no actualiza los cambios de autoridad de aplicación, por ejemplo, deja de implementarse en un mediano plazo ya que legalmente pierde validez, aunque se encuentren las funciones detalladas en otro organismo de la Jurisdicción.

No obstante ello, en primera instancia, habría que preguntarse si es la normativa la que debe adaptarse a esos cambios o si es necesario un cambio en el organigrama para el correcto desempeño del Sistema.

REGLAMENTACIÓN

Si bien se realizó la reglamentación del SIGID hacia el interior del Estado Mayor Conjunto (Directiva EMCO 18/2015) abarcando no solo a esta institución y sus dependencias, sino también a las Fuerzas Armadas, no se realizó la correspondiente reglamentación por parte del Ministerio de Defensa.

El Diseño del SIGID alcanza el nivel de Secretaría, sin detallar las pautas, procedimientos y responsabilidades de actuación de organismos de nivel inferior en el Sistema.

Este hecho es fundamental, ya que actualmente existen procedimientos internos que son muy útiles para el correcto funcionamiento del Sistema y que aún no se encuentran normados, así como otros que deberían incluirse para efficientizar el Sistema.

TRATAMIENTO DE PROYECTOS SECRETOS

El SIGID contiene tanto a los proyectos de inversión pública (cuyo registro se realiza en el BAPIN) como los proyectos de inversión militar (cuyo registro se realiza en el BIM). Con la implementación obligatoria del sistema de Gestión Documental Electrónica en todo el ámbito

de la Administración Pública Nacional comenzaron a surgir dudas sobre el tratamiento de los proyectos de inversión de carácter secreto.

Habría que establecer un debate sobre el tratamiento de este tipo de proyectos y un procedimiento óptimo para los mismos tanto a nivel interno del Ministerio de Defensa, como con el Ministerio de Hacienda y Jefatura de Gabinete de Ministro respectivamente.

DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE LOS ESTUDIOS ANALÍTICOS DE PROYECTO

El SIGID enuncia que todos los proyectos, sean Estudios Analíticos de Proyecto (EAP) o Documentos Descriptivos de Proyecto (DDP)^{xiv}, estén aprobados antes de su inclusión en la Demanda Preliminar Específica. Sin embargo, no contempla un procedimiento de aprobación de los mencionados estudios.

Otra carencia importante del Sistema es la necesidad de elaboración de una estructura estándar de Dictamen Técnico de cada Estudio Analítico de Proyecto (EAP) con las características para su aprobación.

Tampoco se detalla la clasificación que se dará a los EAP en el dictamen técnico: ¿aprobado, aprobado con observaciones, devuelto para reformular? ¿Cómo se define cada categoría?. Debe determinarse también quién debe firmar el dictamen y cuál es el tiempo de validez del estudio.

BALANCE ANUAL

El Sistema considera que durante la ejecución del PIDEF se realicen modificaciones al mismo (Resolución MD 1441/08 Artículos 56-62) con la respectiva aprobación de la autoridad competente, la cual deriva de los montos involucrados en la operación. Esto significa que el PIDEF va cambiando a lo largo del año de su ejecución.

Sin embargo, el SIGID no contempla un balance anual que determine el porcentaje de ejecución del PIDEF y las modificaciones realizadas de manera de poder llevar una tendencia de ellos a lo largo de los ejercicios presupuestarios.

Para ello se deben definir indicadores pertinentes como ser: Cantidad de proyectos ejecutados /Cantidad de proyectos del PIDEF; Monto total de ejecución/Monto total del PIDEF; Cantidad de modificaciones al PIDEF; etc.

Tampoco existe una evaluación de la contribución de los proyectos al Planeamiento Estratégico Militar lo cual no permite analizar si se cumplió adecuadamente con los requerimientos emanados de las capacidades calificadas como necesarias y prioritarias por el instrumento militar.

DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTOS, PAUTAS Y RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN CONCOMITANTE Y EX-POST.

Las etapas de evaluación concomitante y evaluación ex- post se encuentran en el SIGID pero no se describen en ellas:

- Detalle del procedimiento de actuación
- Pautas para su correcto funcionamiento
- Formato de los documentos finales de evaluación
- Indicadores de evaluación
- Responsabilidades de organismos involucrados

ACTUALIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE FORMULACIÓN DE ESTUDIOS ANALÍTICOS DE PROYECTO (EAP) Y DOCUMENTOS DESCRIPTIVOS DE PROYECTO (DDP).

Actualmente la formulación de Estudios Analíticos de Proyecto (EAP) se encuentra regulado por el Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión de la defensa basados en capacidades, aprobados en el año 2009(Resolución MD N° 1119/09). Luego de ocho años de aplicación, se debe actualizar en consonancia con las lecciones aprendidas de su aplicación durante estos años y el estado del arte en la materia.Lo propio debe realizarse con la estructura analítica de los Documentos Descriptivos de Proyecto (Resolución MD N° 1441/08, anexo II).

Para modificar estos instrumentos, resulta necesario un debate técnico abierto a especialistas internos y externos, así como la adecuación de estos instrumentos al plexo normativo para que las ideas puedan llevarse adelante en la estructura ministerial y no quede solo en una discusión académica.

III.3. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

Una vez evaluado el diseño del Sistema, en esta parte del trabajo se realizará el estudio de la implementación.

Recordemos que la formulación o diseño de la política, y la implementación, no siempre siguen un proceso racional comprensivo, sino que en numerosas ocasiones se basa más bien en procesos menos empíricos, en comparaciones sucesivas limitadas o puramente incrementales (Linblom, 1959).

Este segundo tipo de evaluación consiste en la valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales:

- la cobertura de la política, el programa o el proyecto, es decir, si se está alcanzando la población o el área a los que se dirige
- la forma en que se administra, tanto desde el punto de vista de la utilización de los recursos de que dispone, como de los servicios finalmente distribuidos.

De acuerdo a lo relevado mediante entrevistas, el SIGID fue de rápida implementación en el Ministerio de Defensa. El status y nivel de aplicación de la normativa mediante una Resolución Ministerial brindó el impulso necesario para tal fin.

De igual forma, su documento técnico asociado, el Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión para la defensa basados en capacidades, al ser aprobado por Resolución y sustentado por la aprobación de una comisión revisora de reconocidos expertos en la temática tanto académicos como ocupantes de puestos claves en el Sistema Nacional de Inversión Pública argentino, le brindó un sustento sólido.

Asimismo, las Fuerzas Armadas acompañaron el proceso de implementación: Reglamentaron el Sistema y generaron organismos técnicos de aplicación.

Por otra parte, el acompañamiento de este Sistema, desde el ámbito académico por un Curso específico (Resolución MD N° 1119/08, Art N°5) con becas para las Fuerzas Armadas y Organismos del Ministerio de Defensa que luego se convirtió en un Posgrado de identificación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa que hoy brinda la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF), contribuyó a elevar el nivel técnico de las organizaciones en la temática.

Sin embargo, el SIGID no es autónomo ya que forma parte de la logística genética de la Jurisdicción. Su interrelación con otros sistemas lo convierten en solo una pieza de un complicado engranaje que se estudiará en el apartado siguiente.

III.3.A. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS SISTEMAS QUE COMPONEN LA LOGÍSTICA GENÉTICA DE DEFENSA ARGENTINA

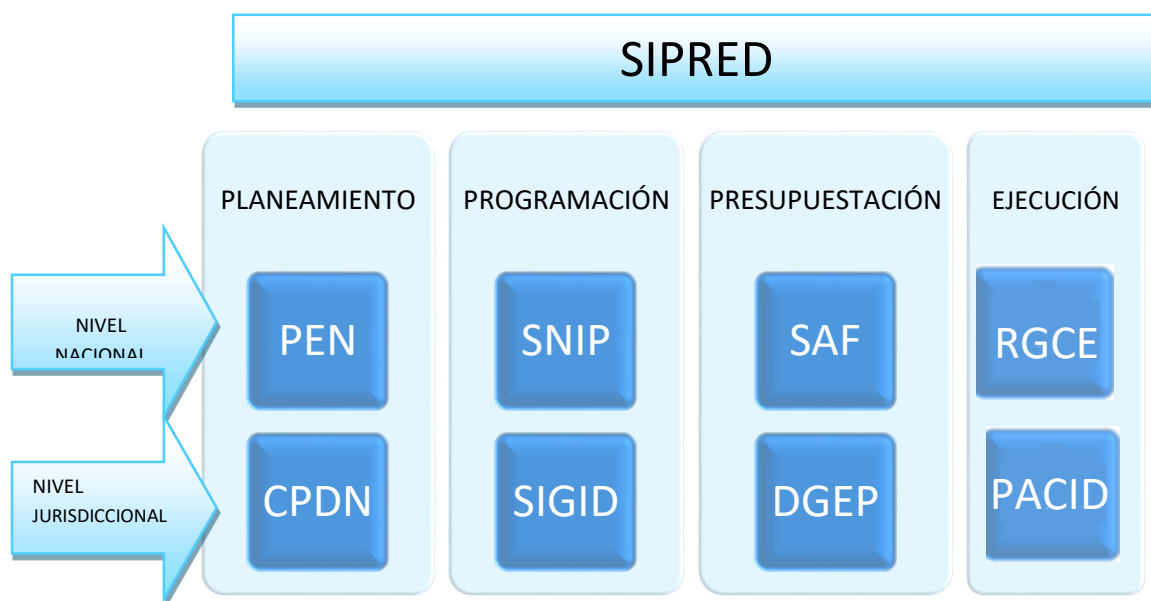
La tarea de quien decide analizar las políticas públicas sobre gestión de inversiones en el ámbito castrense de nuestro país no resulta nada sencilla. Entre otras cosas, porque para hacerlo es necesario adentrarse en la logística genética militar para lo cual los civiles somos esquivos.

Habiendo estudiado en capítulos anteriores las definiciones y alcances de la logística genética en nuestro país y asumiendo el compromiso de no tomar a la política pública de gestión de inversiones de forma aislada, en esta parte del trabajo se estudiarán los distintos sistemas que componen la logística genética y como estos conforman los imput y autput de la política pública estudiada.

Numerosos sistemas en distintos niveles conforman la maraña normativa actual en la temática. Sumado a ello, muchos de estos sistemas, racionalmente elaborados, no se aplican en su totalidad y, como si fuera poco, otros sistemas que sí se aplican, no se encuentran normados aún.

Para estudiar la logística genética es necesario entonces desenmarañar la extensa normativa y desentrañar los procesos de aplicación. A continuación, analizaremos los distintos sistemas y su estado actual de aplicación.

ESQUEMA III.3.A.I. SISTEMAS QUE COMPONEN LA LOGÍSTICA GENÉTICA DE LA DEFENSA ARGENTINA



La logística genética de defensa en nuestro país se encuentra compuesta por los siguientes sistemas:

1) Planeamiento estratégico a nivel nacional y de las Fuerzas Armadas

Si bien el planeamiento estratégico no forma parte de la logística propiamente dicha, es fundamental su estudio para comprender los lineamientos emanados por la estrategia del sector que le brindan la dirección a la logística genética en su etapa de decisión. Si los planes no se elaboran y ejecutan correctamente, la logística por más eficiente y eficaz que sea pierde sentido ya que no contribuye a un objetivo superior.

- a) A nivel nacional, existe una nueva iniciativa de planeamiento estratégico, definido por objetivos estratégicos, iniciativas prioritarias, plan integral jurisdiccional, objetivos, planes y proyectos.
- b) En el ámbito castrense, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) fue instaurado desde fines de 2007. Este planeamiento de índole militar parte desde la más alta estrategia nacional y culmina en el diseño de capacidades militares necesarias para las Fuerzas Armadas plasmado en un documento denominado Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Este sistema es propio de la cartera de defensa y está subsumido al nuevo Planeamiento Estratégico Nacional.

2) Programación de las inversiones a nivel nacional y sectorial

La programación de las inversiones se lleva a cabo en dos niveles bien diferenciados:

- a) A nivel nacional, el tratamiento de las inversiones se encuentra normado por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), instaurado desde 1994. Comienza con el relevamiento de la demanda de inversión de los distintos organismos que componen el SNIP y finaliza con el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).
- b) A nivel jurisdiccional, el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) se instituyó por Resolución Ministerial desde el año 2006. Conformar la etapa de decisión de la logística genética. El sistema se inicia con los lineamientos emitidos por la Directiva de Obtención de Medios y finaliza en el Plan de Inversiones de la Defensa (PIDEF) el cual contiene los proyectos de inversión que serán financiados durante el año en curso.

3) Presupuesto

El presupuesto se lleva a cabo en dos niveles bien diferenciados:

- a) A nivel nacional, el Sistema de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se creó en 1992. De este sistema, deriva el Sistema Presupuestario y se corresponde con la negociación, ejecución física y financiera de la etapa de ejecución de la logística genética.
- b) Los organismos de control de este sistema, así como las instancias de evaluación concomitante y ex post del SIGID cumplen con la etapa de supervisión de la logística genética.
- b) La Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa: De índole jurisdiccional esta directiva implementada desde 2011 rescata las particularidades del sector para la elaboración, ejecución y control del presupuesto.
- c) Sistema de Programación de Recursos de la Defensa (SIPRED): se encarga de programar los recursos de la defensa mediante la articulación de los sistemas anteriores. En cierta manera, reivindica el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P)^{xvi}, tan mencionado en la legislación argentina^{xvii} pero sin regulación hasta la elaboración de este Sistema.

4) Ejecución

El Régimen General de Contrataciones del Estado^{xviii} se corresponde con la etapa de contratación de la logística genética.

Cada uno de estos Sistemas, directamente conectados, tienen entidad propia, normativa específica y autoridades que los representan y regulan.

A continuación, se desarrolla el funcionamiento de cada uno de estos sistemas, detallando la situación actual de implementación y la conexión existente entre ellos.

III.3.A.I LOS DIFERENTES NIVELES DE PLANEAMIENTO

Actualmente conviven dos sistemas de Planeamiento en diferentes niveles: el Planeamiento Estratégico Nacional y el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

A continuación describiremos el alcance y la composición de cada uno de ellos

III.3.A.I.1 EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO NACIONAL (PEN)

En el año 2016, el Estado Nacional comenzó a implementar el Sistema de Gestión por Resultados (GxR), institucionalizando procesos para definir con claridad las prioridades al tomar decisiones y reasignar recursos de acuerdo con ellas. Además, promovió la cultura de la eficiencia pública con énfasis en la calidad de los servicios, el logro de resultados y la rendición de cuentas incrementando la transparencia de la gestión.

Para ello, implementó distintas acciones:

- 1) Metas, planificación y resultados: acciones sistematizadas e indicadores para medir el cumplimiento de las metas de gestión de los organismos públicos
- 2) Reingeniería organizacional: nuevas estructuras organizativas y tecnologías de gestión para mejorar los procesos administrativos y de control
- 3) Compromisos públicos: estándares de calidad que los organismos deben lograr a partir de asumir esa responsabilidad ante la ciudadanía y el gobierno
- 4) Gestión de la calidad: cultura de mejora continua de los sistemas y procesos para satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad.



El objetivo principal de este enfoque de Gestión es dotar a las organizaciones públicas de dirección y herramientas que permitan incrementar la eficacia, eficiencia, impacto y calidad de las políticas públicas. Para ello, la GpR pone el énfasis en:

- 1) Planificar de antemano los resultados que se quieren lograr para el ciudadano y en función de ello definir los productos y recursos que serán necesarios.
- 2) Comprometer a los funcionarios por las metas y resultados definidos.
- 3) Establecer indicadores para dar seguimiento al desempeño de las instituciones, la calidad de los servicios brindados al ciudadano y la efectividad del gasto público.
- 4) Evaluar los efectos que tuvieron las intervenciones públicas y si efectivamente se lograron los resultados previstos.
- 5) Detectar debilidades y fortalezas en los procesos y la Gestión para retroalimentar la toma de decisiones y el diseño y ejecución de las acciones de gobierno.
- 6) Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas respecto del uso de los recursos públicos y los resultados alcanzados.

ESQUEMA III.3.A.1.1. ETAPAS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO NACIONAL



FUENTE: SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS. GUÍA PRÁCTICA PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN 2017.

En primer término, se definieron ocho objetivos estratégicos de gobierno y cien iniciativas prioritarias derivadas de los anteriores, que indican el rumbo a seguir.

Los ocho objetivos de gobierno son^{xix}:

- 1) Estabilidad macroeconómica
- 2) Acuerdo productivo nacional

- 3) Desarrollo de infraestructura
- 4) Desarrollo humano sustentable
- 5) Combate al narcotráfico y mejora de la seguridad
- 6) Fortalecimiento institucional
- 7) Modernización del Estado
- 8) Inserción inteligente al mundo

Dentro del séptimo objetivo, Modernización del Estado, se encuentra la iniciativa N°91

Iniciativa N91: Reconversión del Sistema de Defensa

Al asumir encontramos unas fuerzas armadas desprovistas del equipamiento y la formación necesarios para cumplir con los requerimientos de defensa nacional. Para que tengan capacidad de respuesta a la hora de cuidar las fronteras y asistir a nuestro país y a la comunidad internacional ante emergencias ambientales o crisis humanitarias, estamos tomando acciones para modernizar la doctrina, la carrera y los medios militares, así como brindando el equipamiento necesario para cumplir con sus objetivos.

El sistema de defensa debe realizar su planificación, en vistas de cumplir con esta iniciativa.

Para ello, debe realizar un Plan Integral que contenga los distintos niveles:

- 1) Planificación de Largo Plazo, define la visión de la organización, los impactos que la institución busca alcanzar. Se suele materializar en un documento de estrategia o "Plan de Largo Plazo" con un horizonte que generalmente ronda en los 10 o 15 años.
- 2) Planificación Estratégica, contiene la misión y resultados intermedios, define a su vez los ejes estratégicos de política pública que trazan la dirección y el foco que tomará la organización para alcanzar su visión. Se suele materializar en un "Plan Estratégico" con un horizonte de mediano plazo que generalmente ronda en los 4 o 5 años.
- 3) Planificación Operativa, establece los cursos de acción, productos, metas de corto plazo, actividades, responsables y recursos que serán necesarios para operacionalizar las estrategias. Se suele materializar en un "Plan Operativo" de carácter anual que sirve de base para la formulación del presupuesto.

III.3.A.I.1.A ESTADO ACTUAL DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO NACIONAL (PEN)

Recordemos que este planeamiento se instaura en 2016. Como no existe precedencia de esta política el análisis comienza en ese año y atraviesa dos administraciones de la cartera de defensa: la administración de Martínez y de Aguad.

A comienzos del año 2016, el Ministerio de Defensa definió un Plan Integral. Durante distintas reuniones de seguimiento del mencionado Plan se establecieron nuevos lineamientos y la reestructuración del Plan original. Determinados inconvenientes técnicos hicieron que no pudieran definirse indicadores, compromisos de gestión y autoridades responsables, hecho que contribuyó a la carencia de información sobre el avance de los objetivos.

La nueva gestión del Ministerio de Defensa en julio del 2017 estudió una posible reestructuración de dicho Plan sin demasiados resultados, solo se logró actualizar los proyectos de inversión ejecutados.

Se intentaron diversas medidas para impulsar la correcta elaboración del Planeamiento Estratégico Nacional en la jurisdicción del Ministerio de Defensa como ser el “Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa (CGR)”. Dicho Comité fue creado mediante la Resolución MD 795/2012 para su aplicación en el presupuesto de la Jurisdicción y en esta nueva etapa, se ampliaría su horizonte de aplicación hacia la Gestión por Resultados del Planeamiento Estratégico Nacional plasmado en el tablero de Gestión de Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta propuesta nunca se pudo llevar adelante.

También se propuso una experiencia modelo de implementación de una Cadena de Valor Público (CVP) integral en el Servicio Meteorológico Nacional pero solo se finalizó la etapa de diagnóstico, sin el apoyo político para continuar con las etapas de capacitación e implementación de la cadena de valor público en ese ámbito.

Finalmente, la herramienta informática que nuclea el PEN, el Tablero de Gestión por Resultados, quedó desactualizada y obsoleta. Los objetivos se desdibujaron y las cuestiones políticas atinentes a los objetivos de gestión se trataban en un grupo pequeño de decisión en las reuniones periódicas que se llevaban adelante en Jefatura de Gabinete de Ministros donde se tomaban las decisiones con un diseño paralelo informal. En estas reuniones se comenzaron a tratar cuestiones de contingencia, desdibujándose el planeamiento estratégico.

Ambas herramientas de gestión (el Tablero de Gestión por Resultados y las planillas informales) comenzaron entonces a recorrer caminos divergentes sin interconexión alguna y hacia fines del 2019 el planeamiento estratégico nacional solo quedó en una declaración de buenas intenciones.

III.3.A.I.2 EL CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL (CPDN)

En el año 2006 se instauró en nuestro país una nueva forma de planeamiento estratégico de la defensa: el planeamiento por capacidades (Decreto N°1691/06).

En este sistema se entiende por capacidad a aquella aptitud o suficiencia de una organización para lograr un efecto deseado. La misma es definida por sus elementos asociados (identificados con la sigla MIRILADO) que son empleados en base a principios y procedimientos doctrinarios comunes.

Se definen a continuación los distintos elementos que componen las capacidades militares (MIRILADO):

- Material: comprende todos los efectos necesarios para el equipamiento, mantenimiento, operaciones y apoyo de las actividades militares, sin distinción del propósito de su aplicación.
- Infraestructura: abarca los edificios, estructuras, propiedades de las Fuerzas Armadas, equipamiento, áreas de adiestramiento, arsenales, talleres y todas aquellas facilidades necesarias para el mantenimiento de las capacidades a lo largo de su vida útil. También comprende el apoyo que pueda prestar la industria nacional.
- Recursos humanos: incluye todo el personal civil y militar (en servicio activo o de la reserva), lo cual implica integrar al análisis el sistema de reclutamiento, de adiestramiento y las condiciones en que se prestará el servicio en las Fuerzas Armadas.
- Información: conocimiento específico, parcial y localizado sobre personal, ambientes, acciones u objetos que no han sido sometidos a ningún proceso, salvo el requerido para su obtención. Se manifiesta como dato, noticia, imagen, sonido, documento, material, etc., que sirve como parte de los elementos utilizados para producir inteligencia.
- Logística: conjunto de actividades destinadas a brindar sostén a las Fuerzas, proporcionando los recursos con la aptitud adecuada en calidad y cantidad, en el tiempo y lugar oportunos.

- Adiestramiento: proceso mediante el cual se adquieren las destrezas necesarias para alcanzar, mantener y mejorar las capacidades individuales y de conjunto.
- Doctrina: conjunto de principios generales que se fijan en un campo determinado para la correcta educación de sus componentes y para la orientación de la acción.
- Organización: estructura que adopta un elemento militar conforme lo prescripto en un cuadro de organización. Requiere un agrupamiento funcional, flexible y balanceado en cuanto a su competencia, estructura y capacidad de comando y control, para cumplir con las tareas asignadas.

El planeamiento por capacidades se constituyó como un nuevo paradigma en reemplazo a su predecesor: el planeamiento según hipótesis de conflicto. Este tipo de planeamiento contempla el análisis de formas genéricas de agresión, buscando alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones posibles de manifestarse en los conflictos convencionales de origen externo generados por actores estatales.

Desde una perspectiva más general que la efectuada mediante el planeamiento por hipótesis de conflicto, este enfoque se orienta a la obtención de capacidades que, analizadas bajo una única visión conjunta, satisfacen las misiones impuestas a las Fuerzas Armadas en un ambiente de incertidumbre estratégica.

Además, obliga a realizar mayores esfuerzos en la planificación, centrándose esta última en el “cómo” en lugar de en el “contra quién”, abandonando de esta forma el enfoque que determina los medios necesarios en función del balance de poder relativo.

El planeamiento por capacidades proporciona un fundamento racional para el sistema de inversiones de la Defensa, ya que ofrece una solución integral y eficiente en la medida que contribuye a que los Proyectos con Inversión (PIDs) respondan a los lineamientos provenientes del planeamiento estratégico expresados en forma de capacidades a obtener.

En el año 2007, se organiza el proceso de planeamiento por capacidades, estableciendo la creación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N°1729/07) que se encuentra compuesto por distintos documentos concatenados.

El CPDN organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución del (S3PE), a partir del cual deberán programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar.

El mencionado Ciclo, parte de un proceso lógico que consta de una estructura de planificación en cadena, diseñada de forma tal que cada eslabón subordinado planifica según (o responde a) las directivas emitidas por el eslabón superior. Las mismas se plasman en un documento aprobado por un responsable directo y son consecuencia del análisis político, estratégico y económico en un período de tiempo y de acuerdo al alcance de cada eslabón.

ESQUEMA III.3.A.1.2: ESTRUCTURA DEL CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DECRETO N°1729/07

A continuación se detallarán brevemente los distintos documentos que componen el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional:

- Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN): la sanción de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) origina el inicio formal del Ciclo. Es suscrita por el Presidente de la Nación cada cuatro años, siendo propuesta por el Ministerio de Defensa.

- Planeamiento Estratégico Militar: partiendo de la DPDN, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formula el Planeamiento Estratégico Militar correspondiente, el que se materializará en los siguientes documentos:

- a) Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM): este documento de carácter sectorial explicita los lineamientos centrales de la política de Defensa Nacional y de la política militar, determinando los criterios y parámetros que orientarán la organización, el funcionamiento, la planificación y el empleo y la administración de los

recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas de manera sistemática y coherente, en el marco de la política del Estado Nacional.

b) **Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)**: este documento contiene el diagnóstico y apreciación de la situación estratégica militar global y regional que, en el marco de los lineamientos establecidos en la DPDN y en función de las específicas competencias y misiones del instrumento militar, identifica y analiza de manera precisa las tendencias de la misma, los riesgos y las amenazas militares actuales y eventuales a los intereses nacionales.

c) **Directiva Estratégica Militar (DEMIL)**: este documento materializa la resolución estratégica militar adoptada precedentemente y, a partir de las definiciones que ello implica, orienta el desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento de Mediano y Largo Plazo y las del empleo en el Corto Plazo.

d) **Plan Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo**: esta secuencia del planeamiento estratégico militar comprende la elaboración del Plan para el empleo del Instrumento Militar en el Corto Plazo, la elaboración del Plan para el desarrollo y la obtención de capacidades militares en el Mediano Plazo y la elaboración del Plan para el diseño y la evolución estratégica del Instrumento Militar en el Largo Plazo.

- **El Plan Militar de Corto Plazo**: es el que determina la forma de empleo del Poder Militar con el despliegue de fuerzas y capacidades militares existentes, como así también los riesgos estratégicos emergentes de tal situación. Este planeamiento de Corto Plazo culmina con la elaboración de los Planes Estratégicos Operacionales. Sobre la base de dichos planes, y a los efectos de formular el Planeamiento Contribuyente, los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas elaboran los correspondientes Planes de Apoyo (PA) que conforman el principal sustento técnico para la elaboración de los Presupuestos Preliminares anuales de cada Fuerza.

- **El Plan Militar de Mediano Plazo**: es el que permite orientar los esfuerzos disponibles al logro de las capacidades necesarias del Instrumento Militar que aseguren el cumplimiento integral de los Objetivos Estratégicos Militares, en el marco de un contexto temporal caracterizado por la incertidumbre. El planeamiento de Mediano Plazo será el insumo principal para la elaboración del Plan de Capacidades Militares, documento que constituirá el marco en base al cual será elaborado el Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF), establecido por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).

- El Plan Militar de Largo Plazo: es el que define una visión estratégica y de desarrollo del Instrumento Militar para el Largo Plazo, así como las acciones que atiendan la afectación que la evolución del escenario estratégico y los avances tecnológicos impriman a los Objetivos Estratégicos Militares asignados a las Fuerzas Armadas. Asimismo, atiende las pautas y los progresos generales en investigación y desarrollo, en concordancia con el planeamiento científico tecnológico de nivel nacional, cuyos proyectos resultantes también formarán parte del PIDEF.

El Planeamiento de la Defensa Nacional concluye, finalmente, con un doble nivel de Supervisión del Ciclo de Planeamiento. La misma implica, en primer lugar, una Supervisión Estratégica Militar bajo la responsabilidad del Estado Mayor Conjunto y, en segundo lugar, una Supervisión Ministerial a cargo del Ministerio de Defensa.

Como se puede concluir, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, solo contiene el planeamiento estratégico de las Fuerzas Armadas, sin contemplar a los demás organismos y áreas que componen el total de la Defensa Nacional de nuestro país. Por ello, es solo una parte del planeamiento estratégico de la defensa a nivel nacional.

III.3.A.II.1 ESTADO ACTUAL DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el año 2009, con la aprobación a través de un Decreto Presidencial (Decreto N° 1714/09) de la primera Directiva de Política de defensa Nacional (DPDN) se inició el primer Ciclo de Planeamiento en nuestro país.

Dicho documento, consta de tres capítulos:

- I) Diagnóstico y Apreciación del Escenario de Defensa Global y Regional
- II) Concepción y Posicionamiento Estratégico de la República Argentina en materia de Defensa
- III) Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa y de la Política Militar

A continuación se desarrollaron los sucesivos documentos del CPDN, proceso que demoró dos años y que culminó con el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Este documento fue convalidado por el Ministro de Defensa a través de una nota a los Estados Mayores Generales y el Estado Mayor Conjunto en el año 2011. Salvo la DPDN, todos los demás documentos del CPDN tienen clasificación de secreto militar.

Adicionalmente, en enero del año 2015, se aprobó por Decreto Presidencial (Decreto N° 2645/14) una segunda DPDN dando lugar al inicio de un segundo Ciclo de Planeamiento. Este documento, no pudo operacionalizarse a través de los siguientes documentos de la cadena del CPDN debido a problemas políticos. En consecuencia, el segundo CPDN quedó trunco, con un solo documento aprobado.

Existe un documento muy particular que es oportuno analizar: el 20 de mayo de 2016 se aprueba la Resolución Ministerial 348/16 cuyos considerandos afirman que según el Estado Mayor Conjunto, el estado de ejecución del Plancamil 2011 es del 3% y

“Que si bien dicho pan fue consecuencia del esfuerzo mancomunado del Personal Civil y Militar de este MINISTERIO, del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y de los ESTADOS MAYORES GENERALES DE LAS FUERZAS ARMADAS, la falta de compromiso de las autoridades de nivel político condujo al fracaso, puesto de manifiesto en el casi nulo nivel de lo planificado”

Finalmente, en la mencionada Resolución se resuelve en el artículo 1

“Instrúyase a la SECRETARÍA DE ESTRATEGIA Y ASUNTOS MILITARES de este MINISTERIO para que ejecute – con carácter excepcional- un Proceso de Planeamiento abreviado debiendo elevar antes del 31 de julio de 2016 un proyecto de PLAN ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA NACIONAL 2017-2019”

Nuevamente, el plan abreviado nunca se aprobó, por lo que la mencionada Resolución nunca se ejecutó plenamente.

Adicionalmente, la mencionada Resolución en su artículo 4° afirma lo siguiente:

“hasta tanto se difunda el plan mencionado en el ARTÍCULO 1° de la presente Resolución requieran de la SECRETARÍA DE ASUNTOS MILITARES la aprobación de los proyectos de inversión a ejecutar durante el corriente ejercicio financiero y aquellos a incluir en el presupuesto plurianual 2017/2019”.

Este punto hace mucho ruido en el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa. ¿Por qué proponer la aprobación de los proyectos de inversión a una Secretaría cuyas funciones no se condicen con la aprobación de proyectos?

Posteriormente, a través del Decreto 703 / 2018 se aprueba una tercera DPDN que tampoco fue operacionalizada.

Por este motivo, las inversiones de las Fuerzas Armadas siguen referenciándose al PLANCAMIL I del año 2011, aún no derogado y en vigencia puesto que la planificación fue realizada con un horizonte temporal de 20 años.

Otro componente importante asociado al SIGID es la Ficha de Datos Básicos (FDB). A propuesta de la Jefatura IV – Logística del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se implementó el uso de esta ficha. La misma, se entregaba a los formuladores de cada proyecto por solicitud expresa, antes de comenzar a redactarlo. Constituía un resumen de la subcapacidad y el área de capacidad a la que contribuía cada proyecto de inversión. Incluso esbozaba un porcentaje de contribución de cada proyecto a la subcapacidad y área de capacidad respectiva, en base de apreciaciones realizadas por la JV – Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, basadas en el PLANCAMIL 2011. Debido a que no poseía una normativa que la solicitara a nivel ministerial y muchos proyectos ya no se referenciaron al PLANCAMIL, este instrumento cayó en decadencia y dejó de aplicarse.

III.3.A.II EL TRATAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN EL SECTOR DEFENSA ARGENTINO

El tratamiento de las inversiones del sector defensa argentino se lleva a cabo a través de la conjunción y coordinación de dos sistemas: El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y El Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID). El primero de ellos tiene alcance nacional y el segundo, subordinado al anterior, rescata las particularidades a nivel del sector defensa.

A continuación se analizará el SNIP, debido a que el SIGID se detallará al final de este capítulo.

III.3.A.II.1 EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS (SNIP)

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) se crea por medio de la Ley N° 24.354, sancionada en julio de 1994 y promulgada parcialmente en agosto del mismo año.

Este sistema consiste en el conjunto de principios, organización, normas, procedimientos e información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones

Públicas (PNIP), así como la actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública con distinto grado de formulación y análisis. Dichos proyectos se incorporan a un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) en donde se registra la información de mayor relevancia de los mismos para su seguimiento y control.

Sus objetivos generales consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), como herramienta informática al servicio de la formulación de un Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Este Plan es de carácter anual con proyección plurianual, lo cual permite entre otras cosas un mejor ordenamiento de las inversiones en el tiempo y una más adecuada programación financiera para su ejecución.

La Demanda Nacional de Inversiones Públicas (DNIP) debe ser elaborada durante los meses previos a la iniciación de cada nuevo ejercicio fiscal con el propósito de incorporar el primer año del mismo al proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional. Luego de atravesar distintas instancias presupuestarias, queda aprobado el Plan y por lo tanto las inversiones que lo componen, permitiendo su posterior ejecución.

El Sistema creado por la Ley N° 24.354 tiene un amplio alcance ya que en su artículo 3° se señala que estarán sujetos a sus disposiciones, a las reglamentaciones que de ella se deriven y a las metodologías que se establezcan a través del SNIP, todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del Sector Público Nacional así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

III.3.A.II.2 BREVE RESEÑA Y ESTADO ACTUAL DEL SNIP

El Sistema Nacional de Inversión Pública creado en 1994 tuvo como principal objetivo solucionar la falencia existente en el tratamiento de las inversiones del Sector Público Nacional. Su antecesora, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional sancionada dos años antes no contemplaba esta temática. Ambos sistemas desde entonces trabajaron en forma interconectada y secuencial.

A comienzos del año 2017, comenzaron a esbozarse iniciativas aisladas que significarían cambios en el SNIP y que luego se expondrían en un lugar común. En reuniones convocadas

por Jefatura de Gabinete de Ministros^{xx}, que contaron con la participación de representantes del Ministerio de Hacienda, Producción y Modernización, y a las que fueron invitadas las autoridades de todos los ministerios, se anunciaron las pautas para la elaboración del presupuesto 2018-2020. Dichas pautas fueron acompañadas por anuncios de nuevos lineamientos para el tratamiento de las inversiones. A continuación se detallan los mismos:

1. Creación de un nuevo proceso de priorización de la Inversión, que incluye a la totalidad del Gasto de Capital del Sector Público no Financiero (SPNF).
2. La inclusión en el Presupuesto se hará en base a una *priorización centralizada*, en el marco de un Comité de Inversión Pública compuesto por los principales actores, para lo cual se contemplará:
 - a) La contribución de cada Proyecto a los Objetivos de Gobierno y a las Iniciativas Prioritarias;
 - b) La naturaleza de la Inversión (ampliación, reposición o equipamiento básico);
 - c) Criterio de Evaluación Económica;
 - d) La Capacidad de ejecución del Organismo;
 - e) La Distribución Geográfica.
3. El BAPIN pasa a ser la ÚNICA PUERTA de ingreso al Presupuesto.
4. La Dirección Nacional de Inversión Pública informará todos los requisitos a seguir por parte de los Organismos, así como las variables macroeconómicas y financieras que se deben utilizar para el cálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) y otros.
5. Se solicitó al Ministerio de Defensa que cargue en el BAPIN también los proyectos de índole militar BIM los cuales tienen carácter secreto.

A la fecha del presente trabajo, si bien estos cambios se encuentran en estado de ejecución, no se han materializado en una normativa.

En cuanto de la autoridad de aplicación del SNIP, la Dirección Nacional de Inversiones Públicas, se trasladó desde el Ministerio de Producción a Jefatura de Gabinete de Ministros con nuevas funciones.

Todos estos cambios produjeron una tendencia al tratamiento de las inversiones en el corto plazo y a priorizar el criterio presupuestario por sobre el de inversiones. Esto lleva a que el horizonte de inversión sea tres años (coincidiendo con el presupuesto plurianual) y que se priorice el análisis financiero de las inversiones en lugar del estudio de su evolución física.

También se elevaron los montos mínimos de elaboración de estudios de prefactibilidad lo que produce que la ejecución de la mayoría de proyectos se lleve adelante solo con la mínima carga solicitada en el BAPIN y sin un análisis técnico adecuado. La falta de personal especializado en los organismos técnicos hace que esto último no sea visto como una involución del sistema y no sea cuestionado.

III.3.A.III BREVE RESEÑA Y ESTADO ACTUAL DEL SIGID

En esta parte del trabajo, no nos abocaremos al diseño del SIGID que ya se estudió precedentemente.

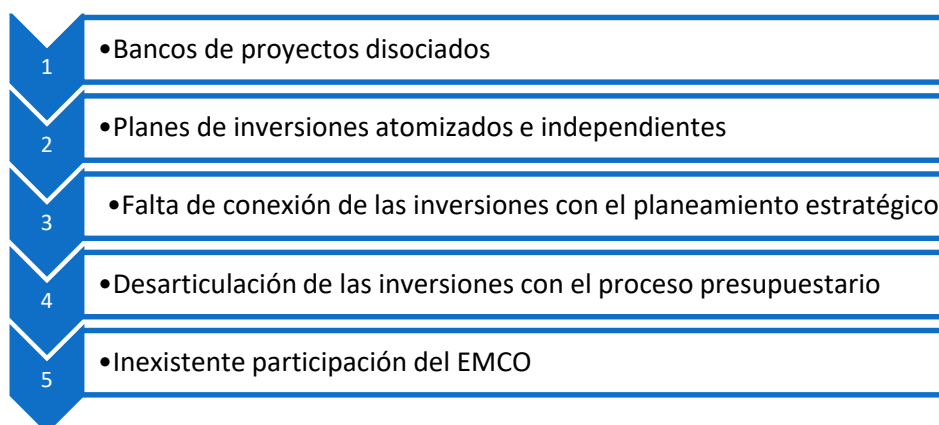
En el año 2006 comenzaron las tareas de análisis y relevamiento de información por parte de un grupo de asesores técnicos con la ayuda de los principales actores de la Jurisdicción, cuyo producto final sería la elaboración de un sistema que reúna a todas las inversiones de la cartera de defensa. Dicho sistema, denominado SIGID, se vio materializado en la Resolución Ministerial N° 626/07

Hasta ese momento, las Fuerzas Armadas elaboraban sus propios planes de inversión y el Ministerio de Defensa solo funcionaba como mero actor convalidante de los mismos, sin capacidad de análisis, ni facultad asignada en toma de decisiones en la materia. La falta de conducción ministerial era tal que las fuerzas armadas, cada una por separado, trataban directamente con el Ministerio de Economía (jurisdicción rectora por ese entonces del Sistema de Inversiones Públicas a nivel Nacional) las cuestiones derivadas de los proyectos de inversión.

El Estado Mayor Conjunto, institución cuyas funciones hasta el momento eran solo protocolares, no intervenía ni tenía competencia alguna sobre la situación de las inversiones castrenses.

Variados eran los problemas que se detectaron, los cuales se pueden resumir en el esquema que se detalla a continuación:

ESQUEMA III.3.A.III.1 PROBLEMAS DETECTADOS EN LA GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA JURISDICCIÓN DEFENSA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Atendiendo a estos problemas se definieron los siguientes objetivos para la elaboración del Sistema:

- Fusionar el análisis de las dos clases de inversión (inversión pública e inversión militar) en un único sistema de gestión.
- Englobar el tratamiento de las inversiones de los distintos componentes del instrumento militar bajo un procedimiento conjunto en donde el Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de Defensa conformen las instancias ineludibles de aprobación de las Demandas de Inversión.
- Brindar coherencia y consistencia de las inversiones con el diseño del instrumento militar mediante la nueva forma de planeamiento por capacidades.
- Establecer un procedimiento articulado en tiempo y forma con el proceso presupuestario y el Sistema Nacional de Inversiones Públicas

Los objetivos detallados se cumplieron, dando a lugar a los siguientes beneficios para toda la Jurisdicción Defensa:

- Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad pone a disposición de la Defensa Nacional contribuyendo a la transparencia de la gestión ministerial.
- Disponer de una metodología que integre a la totalidad de la Jurisdicción permitiendo al Estado Mayor Conjunto y al Ministerio de Defensa abandonar su rol de meros convalidantes de proyectos aislados y ocupar un papel determinante en la decisión de las carteras de inversión bajo una visión conjunta e integral permitiendo poner a

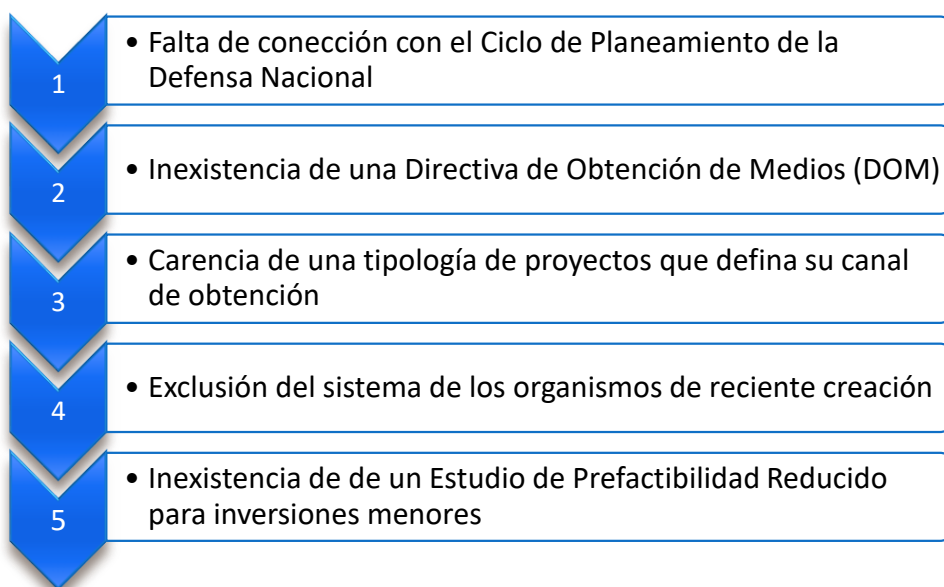
disposición de la sociedad un instrumento militar adecuado a las necesidades contemporáneas y con flexibilidad para sostenerse en el cambio.

- Favorecer para la toma de decisiones en forma multidisciplinaria e intra jurisdiccional.
- Facilitar la evaluación de proyectos en condiciones de incertidumbre, colocando plazos que le permitan conectarse con los distintos sistemas asociados, especialmente el sistema presupuestario, pieza vital para su financiamiento
- Disminuir la duplicidad de proyectos y capacidades no integrados ni conjuntos, contribuyendo a la generación de economías de escala.
- Contribuir al registro histórico de los proyectos evaluados y el seguimiento de su ejecución física y financiera.

A un año de puesta en marcha del SIGID, tuvo lugar un estudio exhaustivo del Sistema de Logística de la Defensa de nuestro país. Dicho estudio se vio plasmado en el “Informe para la Modernización del Sistema Logístico para la Defensa”.

Como parte central de la logística genética de la defensa, el SIGID no estuvo exento de diversas observaciones que se realizaron en este informe, entre las que se detallan en el esquema que se adjunta a continuación:

ESQUEMA III.3.A.III.2 PROBLEMAS DETECTADOS EN EL SIGID I



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Estos problemas, tuvieron solución en la modificación de la Resolución del SIGID I y posterior aprobación mediante Resolución Ministerial de una segunda versión atendiendo a los siguientes objetivos:

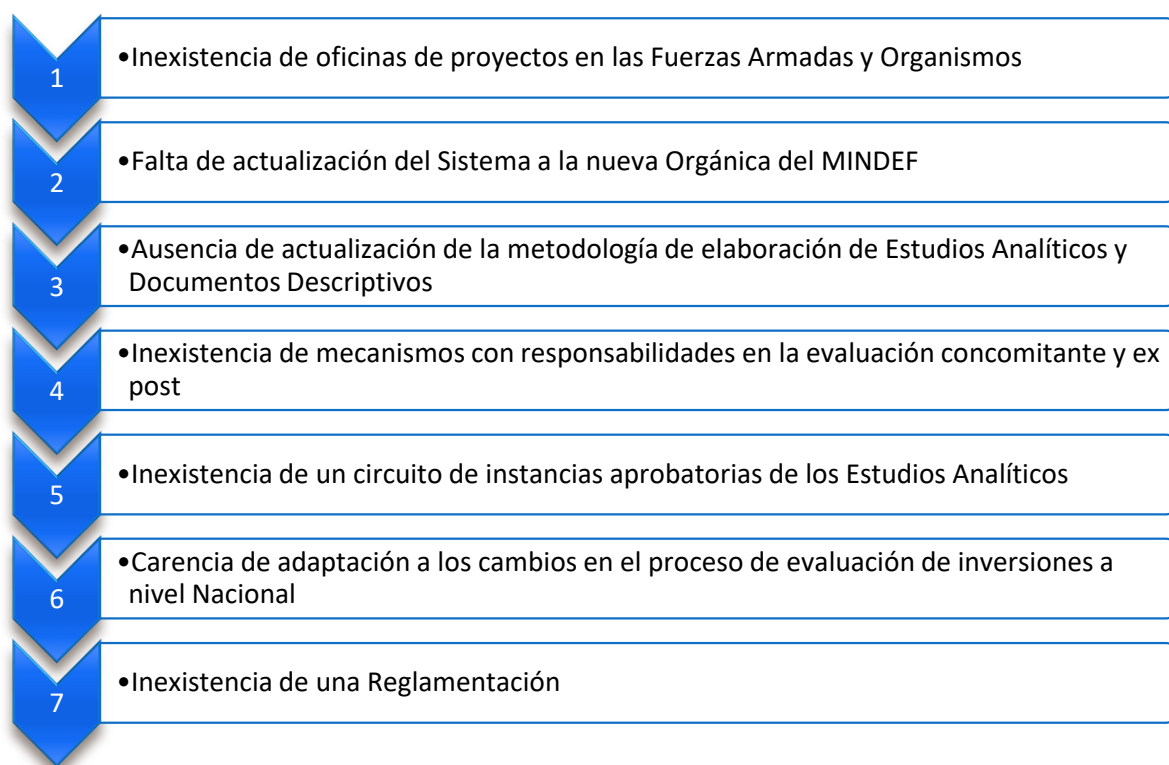
- Inclusión en el SIGID del modo de conexión con el Ciclo de Planeamiento de la Defensa.
- Incorporación en el Sistema del documento de la Directiva de Obtención de Medios como parte inicial del mismo.
- Instauración de una tipología de proyectos (infraestructura, producción, adquisición, I&D).
- Inclusión en la órbita del SIGID a organismos faltantes.
- Solicitud de Estudio de Prefactibilidad Reducido para proyectos de pequeño monto.
- Extensión de las etapas de intervención de los organismos

La segunda versión del SIGID(Resolución MD N° 1441/08) viene ejecutándose desde hace nueve años. En ese lapso de tiempo, hubo varios intentos trancos de modificación de la normativa que no se efectivizaron por cuestiones políticas. Como antecedente importante en este sentido es posible citar a los requerimientos surgidos de la segunda DPDN(Decreto N° 2645/14) que fueron solicitados mediante un decreto presidencial en el año 2014:

“...se deberá trabajar en la actualización del SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA DEFENSA II (SIGID II) y su complemento, el MANUAL PARA LA IDENTIFICACIÓN, FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS CON INVERSION DE LA DEFENSA BASADOS EN CAPACIDADES...”

Básicamente, los problemas detectados se detallan en el esquema siguiente:Esquema

ESQUEMA III.3.A.III.3. PROBLEMAS DETECTADOS EN EL SIGID I



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

III.3.A.III EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y ECONÓMICOS

Existen tres sistemas de administración de recursos:

- a) Sistema de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y de Contrataciones: Estos sistemas se crearon a nivel nacional en 1992. Del primero deriva el Sistema Presupuestario y se corresponde con la negociación, ejecución física y financiera de la etapa de ejecución de la logística genética. El segundo con la etapa de contratación de la logística genética. Los organismos de control de este sistema, así como las instancias de evaluación concomitante y ex post del SIGID cumplen con la etapa de supervisión de la logística genética.
- b) El sistema presupuestario de la Defensa. Instaurado por la aprobación de la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa. De

índole jurisdiccional esta directiva implementada desde 2011 rescata las particularidades del sector para la elaboración, ejecución y control del presupuesto.

c) Sistema de Programación de Recursos de la Defensa (SIPRED): se encarga de programar los recursos de la defensa mediante la articulación de los distintos sistemas existentes en la Jurisdicción. En cierta manera, reivindica el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) ^{xxi}, tan mencionado en la legislación argentina^{xxii} pero sin regulación hasta la elaboración de este Sistema.

III.3.A.III.1 EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL Y EL SISTEMA DE CONTRATACIONES

La Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24156) fue promulgada en octubre de 1992 constituyendo un hito en la modernización del Estado Nacional.

Su principal objetivo es garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

La administración financiera está integrada por los siguientes sistemas, que se encuentran interrelacionados entre sí: sistema presupuestario, sistema de crédito público, sistema de tesorería y sistema de contabilidad.

El objetivo del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, consiste en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Este sistema se estructura garantizando la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. El principal producto de este sistema es la elaboración del presupuesto general para la Administración Pública Nacional.

Las actividades presupuestarias responden al ciclo anual de la administración financiera del Sector Público. Las mismas se ejecutan a través del cumplimiento de las siguientes etapas sucesivas:

- Formulación (o programación)
- Aprobación (o autorización)

- Distribución Administrativa
- Programación de la Ejecución
- Modificaciones al Presupuesto
- Ejecución
- Control y Evaluación

Por sus cualidades, el Sistema de Presupuesto del Sector Público Nacional (SPSPN) adquiere las características de un sistema con múltiples salidas, siendo la principal de ellas la elaboración del presupuesto general para la Administración Nacional.

Los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio. Muestran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

Los presupuestos de recursos contienen la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio.

En los presupuestos de gastos se utilizan las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.

Se considera ambiente externo al Sistema de Presupuesto del Sector Público Nacional al conjunto de sectores que, estando fuera del control administrativo del SPSPN, presentan relaciones de mutua incidencia y constante realimentación. En ese sentido, pertenecen al ambiente externo las relaciones que se establecen con los sistemas de tesorería, contabilidad y crédito público.

III.3.A.III.2 EL SISTEMA PRESUPUESTARIO DE LA DEFENSA

A partir del año 2006, el sector defensor realizó una profunda reforma de los procedimientos y estándares de planificación presupuestaria de los requerimientos del sector, procurando garantizar su adecuación con los objetivos fijados por el planeamiento estratégico y, a su vez, generando las condiciones para alcanzar mayores niveles de eficiencia y transparencia en la administración de los recursos asignados.

Esta reforma, produjo la estructuración de un planeamiento presupuestario orientado a resultados, siguiendo también las prescripciones emanadas del organismo rector en la materia (Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto y la Circular N° 2/09 de la Oficina Nacional de Presupuesto).

Asimismo, debe también destacarse que la propia directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto N° 1714/09) instruye al Ministerio de Defensa a “ ... *fortalecer su capacidad de planificación presupuestaria, priorizándose la cabal y efectiva articulación del presupuesto y, específicamente, de los proyectos de inversión pública y militar con los programas de recuperación, modernización y adquisición de los medios materiales identificados como contribuyentes al desarrollo de las capacidades operativas del Instrumento Militar*”.

En este contexto, el modelo de gestión por resultados fue receptado por la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa (Resolución MD N° 220/11), documento a partir del cual se regulan las pautas temporales, metodológicas y técnicas que, en formato de directivas complementarias, sistematizan anualmente el proceso de formulación de los requerimientos financieros del sector.

En consecuencia, el presupuesto jurisdiccional refleja no solo coherencia entre el planeamiento estratégico militar (materializado en el PLANCAMIL), programación de inversiones y presupuesto, sino también una sustantiva mejora en materia de aperturas programáticas, metas, indicadores y compromisos de gestión por resultados.

Respecto de las aperturas programáticas, se implementó un nuevo modelo para el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, principalmente en las áreas sustantivas de alistamiento operacional, sanidad y formación, a tal punto que no existe en la jurisdicción ningún programa que no contemple una debida especificación en al menos dos actividades y/o proyectos contribuyentes.

En relación con las metas e indicadores, se confeccionaron directivas que establecen definiciones básicas comunes para la construcción de modelos de indicadores de disponibilidad de medios materiales y de adiestramiento operacional. Por ejemplo, cabe puntualizar lo alcanzado respecto de la normalización de la unidad de medida hora de vuelo y del mejoramiento de las propias del Adiestramiento Militar Específico.

III.3.A.III.2.A EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Desde el año 2009 se implementa en el MINDEF una gestión basada en resultados y desde 2012 funciona para la evaluación de tal desenvolvimiento un “Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa (CGR)” creado mediante la Resolución MD 795/2012.

El CGR toma en consideración las resoluciones y directivas del Poder Ejecutivo para la Defensa nacional, el planeamiento estratégico militar, los documentos específicos de planeamiento elaborados por los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y el presupuesto de la administración pública nacional vigente para el cumplimiento de las siguientes funciones:

- a. Conocer y opinar sobre las acciones emprendidas en el ámbito del MINDEF con el objeto de mejorar la elaboración del presupuesto por programas, y especialmente aquellas que estén orientadas a la evolución hacia un presupuesto por resultados.
- b. Entender tanto desde el punto de vista operativo como técnico presupuestario y de alistamiento operacional el seguimiento del cumplimiento de los Compromisos de Gestión por Resultados.
- c. Conocer y opinar en la optimización de los compromisos de Gestión por Resultados haciendo especial énfasis en el mejoramiento de los indicadores de gestión utilizados por las fuerzas armadas para medir el alistamiento operacional de las unidades o elementos orgánicos seleccionados.
- d. Promover, especialmente en lo que hace a la administración presupuestaria y al alistamiento operativo, el intercambio permanente de información en materia de gestión orientada a resultados.

Entre los hitos más destacados de la gestión por resultados en el Ministerio de Defensa se destacan:

- Normalización de los presupuestos subjurisdiccionales.
- Elaboración de indicadores de alistamiento operacional.
- Suscripción de compromisos de gestión por resultados.
- Creación del Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa.

A partir del 2014, el Comité dejó de reunirse y dejaron de elaborarse los compromisos de gestión por resultados. A partir de entonces, la calidad de la formulación y evaluación presupuestaria fue decayendo comparada con los elevados estándares alcanzados.

En cuanto a dotación de personal, si bien en el año 2009 se contaba con la planta óptima y un plantel de asesores externos expertos en la temática, en el año 2019 la situación dista de ser óptima. El personal abocado a la Dirección Nacional de Presupuesto se ha reducido de 15 a 5 y los asesores externos contratados para la implementación del Sistema de Gestión por Resultados, 5 personas, se han ido reduciendo, hasta llegar a su desaparición de estos contratos en 2017.

III.3.A.III.3 EL SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA

En el año 2011 mediante una Resolución Ministerial (Resolución MD N° 54/11) se aprueba el Sistema de Programación de Recursos para la Defensa (SIPRED).

El SIPRED es el conjunto de principios, normas y procedimientos que articula los procesos de planificación y gestión de los recursos (financieros y logísticos) existentes en las etapas de planeamiento, programación, presupuestación y ejecución en las que se divide la determinación y obtención de los requerimientos de la Defensa.

El SIPRED tiene por objeto sentar las bases, desde la perspectiva de los recursos, para la adecuada implementación del “Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S3PE)^{xxiii}” en la Jurisdicción Defensa, enlazando y complementando las distintas iniciativas programáticas en curso, principalmente las existentes en materia de programas, presupuesto y ejecución con el insumo de la primera etapa del S-3PE, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Está compuesto por cuatro etapas: planeamiento, programación, presupuestación y ejecución que se detallarán a continuación:

Etapa I: Planeamiento

El Ciclo De Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N° 1.729/07) es la principal normativa que regula esta etapa. Sin embargo, el SIPRED agrega un documento no contenido en la Ciclo de Planeamiento de la Defensa que es la Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa (DPRD).

Esta Directiva, aprobada por Resolución ministerial, se emitirá con posterioridad a la aprobación de cada Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), y de forma previa a la emisión de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM).

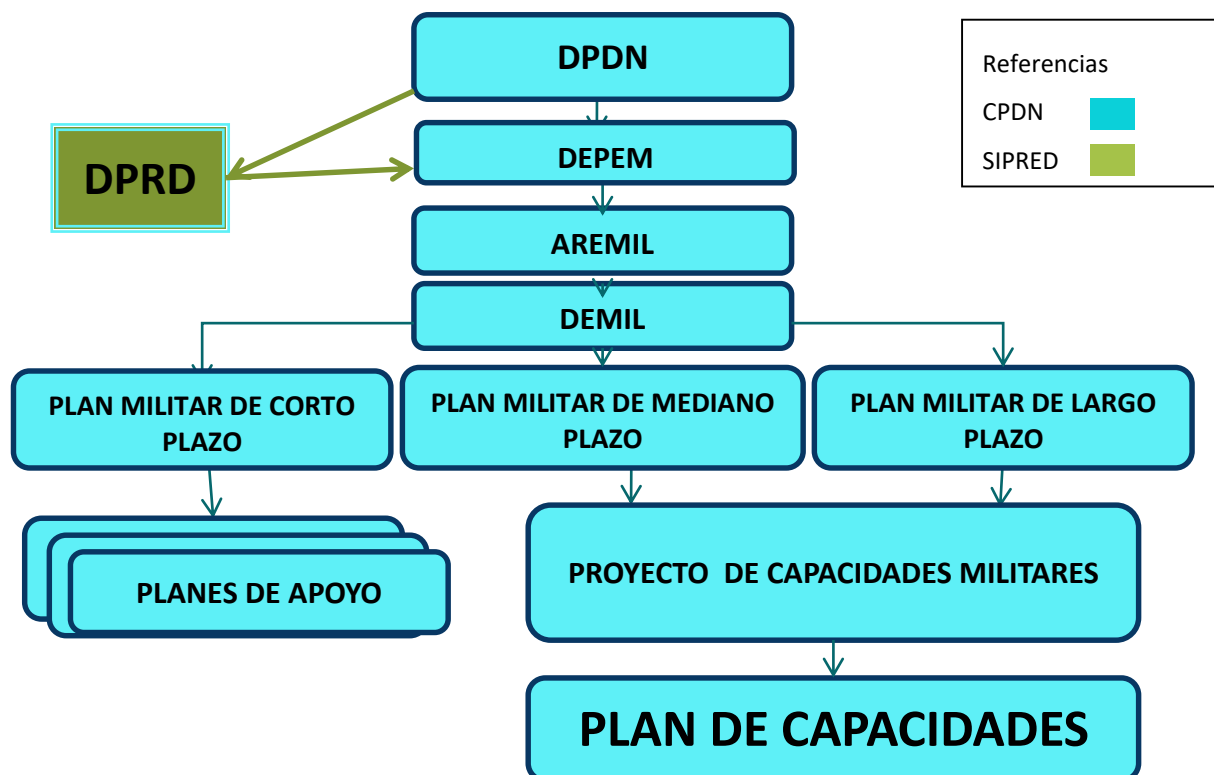
La Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa tendrá por objeto estipular:

- el escenario económico/financiero
- los principales lineamientos para la priorización de canales de obtención de medios
- las directrices sobre los aspectos de logística, material e infraestructura que deberán ser considerados durante el Planeamiento Estratégico Militar.

La Secretaría de Planeamiento será la responsable de elevar, una vez aprobada la DPDN, un proyecto de DPRD para su aprobación por el MINISTRO DE DEFENSA. Además, deberá consultar formalmente al organismo rector de la Administración Pública Nacional en materia de programación macroeconómica a los fines de confeccionar la dimensión económica/financiera de la DPRD.

Según este Sistema, la programación estratégica del Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) y de su consecuente Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) será elaborada considerando las previsiones financieras y logísticas contenidas en la DPRD y las directrices que, en materia de proyectos de inversión, impartan los organismos pertinentes del Ministerio de Defensa y del EMCO en el marco del Sistema Integral de Gestión De Inversiones para la Defensa II (SIGID II).

ESQUEMA III.3.A.III.3 A ETAPA I: PLANEAMIENTO



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A RES MD N°54/11

Etapa II: Programación

El Sistema Integral de Gestión de Inversión para la Defensa II (Resolución MD N° 1.441/08), complementado por el Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión para la Defensa basados en Capacidades (Resolución MD N° 1.119/09), es la principal normativa que regula la etapa de “Programación” del Sistema S-3PE en la Jurisdicción Defensa. Sin embargo, agrega otros documentos nuevos a la programación de inversiones y define con mayor detalle algunos que ya existen:

-Directiva De Obtención De Medios Para La Defensa (DOM): este documento, ya existente en el SIGID II, se elabora con posterioridad a la aprobación de cada PLANCAMIL, la elabora la Secretaría de Planeamiento y la aprueba el Ministro de Defensa por Resolución Ministerial. Especificará las prescripciones generales de la Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa en la materia, articulándolas con los requerimientos contenidos en el PLANCAMIL, con el objeto de establecer los lineamientos y criterios que orientarán a los organismos conformadores de proyectos de inversión en el proceso de evaluación de alternativas de canales de obtención, para procurar los medios requeridos por el Planeamiento Estratégico de

la Defensa. Los lineamientos y criterios contenidos en la DOM deberán estructurarse en base a la siguiente tipología de canales de obtención: (I) adquisición, (II) producción industrial e (III) investigación y desarrollo.

Directiva Para La Elaboración De Los Planes Directores Específicos: esta Directiva la emite el Estado Mayor Conjunto con posterioridad a la aprobación de cada Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) y de la Directiva De Obtención de Medios para la Defensa (DOM). En materia de recursos, esta Directiva tendrá por objeto establecer lineamientos y criterios globales que orientarán la confección de los PLANES DIRECTORES ESPECÍFICOS (PPDDEE) de las Fuerzas Armadas y el propio del EMCO, permitiendo así su posterior integración en un PLAN DIRECTOR CONJUNTO (PDC). En materia de recursos, la DEPDE contendrá como mínimo pautas para la presentación de proyectos de inversión contenidos en el PLANCAMIL, incluyendo también definiciones sobre el sostenimiento de las capacidades existentes.

Planes Directores Específicos: Estos planes serán elaborados por los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, con posterioridad a la aprobación de cada Directiva para la Elaboración de los Planes Directores Específicos (DEPDE). En materia de recursos, tendrán por objeto explicitar las metas de cada Fuerza a concretar en el mediano plazo y las previsiones generales para el largo plazo, con la finalidad de planificar la consecución de los objetivos de capacidad de material, logísticos y de infraestructura contemplados en el PLANCAMIL, en concordancia con lo determinado en la DOM y en la orientación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en la DEPDE. Los PDE contendrán la propuesta de los Proyectos con Inversión de la Defensa (PID) que, debidamente elaborados, materializarán los requerimientos del PLANCAMIL, principalmente los correspondientes a su primer quinquenio, y delinearán las consecuentes acciones de recuperación, modernización, incorporación y desprogramación a mediano y largo plazo que se consideren necesarias.

Plan Director Conjunto (PDC): Este documento será elaborado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas con posterioridad a la elevación de los Planes Directores Específicos. En materia de recursos, este Plan tendrá por objeto consolidar e integrar los Planes Directores Específicos, garantizando su congruencia con los postulados del PLANCAMIL y la DOM, sentando así las bases para la consecución de los objetivos de

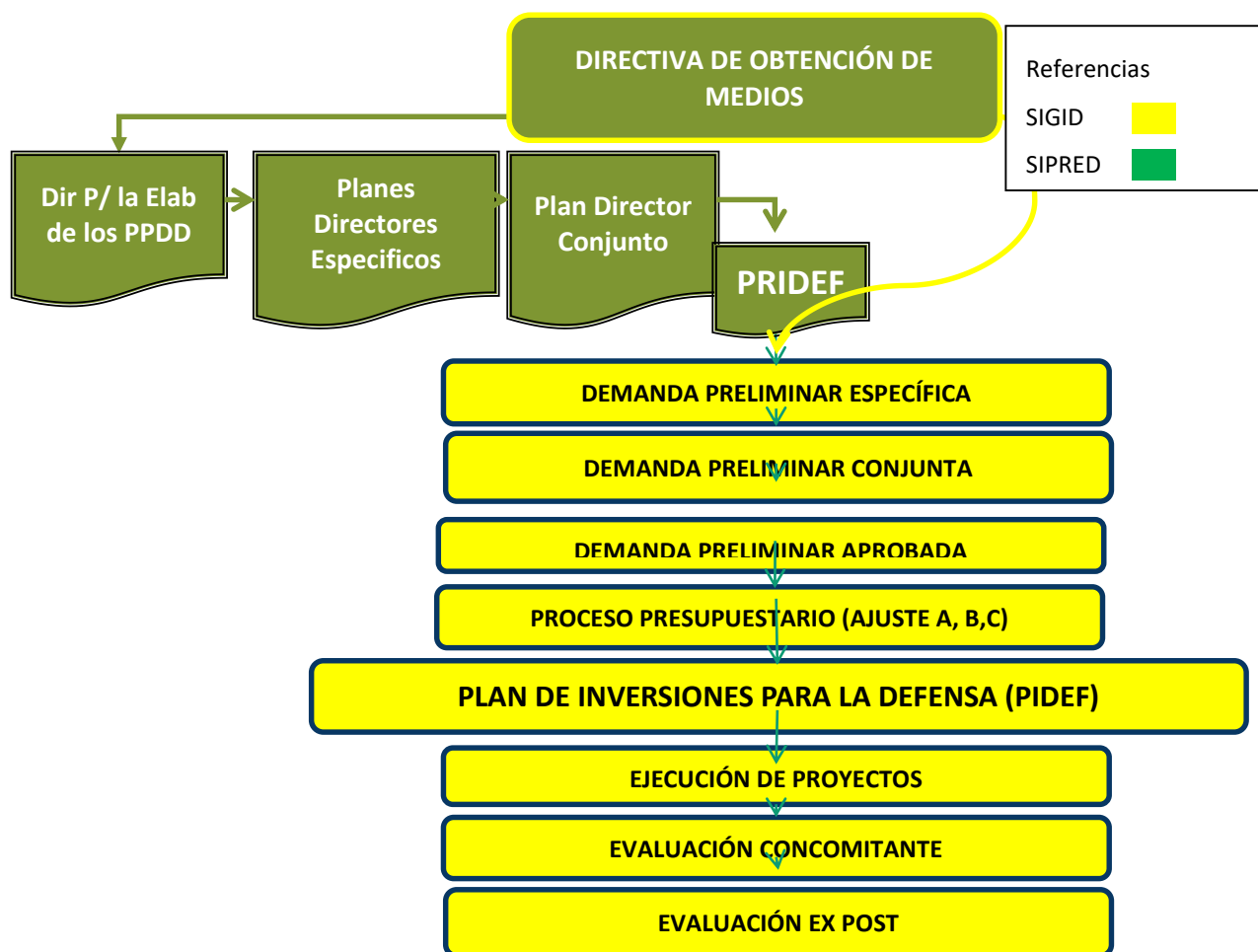
capacidad de material, logísticos y de infraestructura estipulados, en el marco del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa II (SIGID II).

Programa Plurianual de Inversiones para la Defensa (PRIDEF): Este Programa se elaborará con posterioridad a cada PDC. El PRIDEF tendrá por objeto presentar los Proyectos de Inversión para la Defensa (PID) a ejecutar por quinquenio (iniciando por el primero establecido en la Programación Estratégica del PLANCAMIL), para dar cuenta de los objetivos de capacidad allí establecidos (detallados y completados posteriormente por medio de la DOM, los PDE y el PDC), constituyéndose así en la base para la elaboración anual de los Planes de Inversiones para la Defensa (PIDEF). El PRIDEF se confeccionará siguiendo los lineamientos estipulados en el SIGID II y en el Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa basados en Capacidades.

El PRIDEF deberá contener, como mínimo, los siguientes datos:

- Denominación del Proyecto de Inversión correspondiente
- Área de capacidad / subcapacidad a la que contribuye
- Requerimiento de Objetivos de Capacidad según PLANCAMIL
- Fuerza responsable
- N° BIM / BAPIN
- Asignación de recursos y avance físico previsto por quinquenio y total del PID.

ESQUEMA III.3.A.III.3 B ETAPA II: PROGRAMACIÓN



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A RES MD N°54/11

Etapa III: Presupuestación:

La Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Defensa (Resolución MD N° 220/11) es la principal normativa que regula la etapa de “Presupuestación” del Sistema S-3PE en la Jurisdicción Defensa. Los Presupuestos Preliminares del Estado Mayor Conjunto y de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas deberán receptor los lineamientos y prioridades establecidos en el PLANCAMIL, de acuerdo a lo especificado en los subsiguientes documentos de la Etapa de Programación.

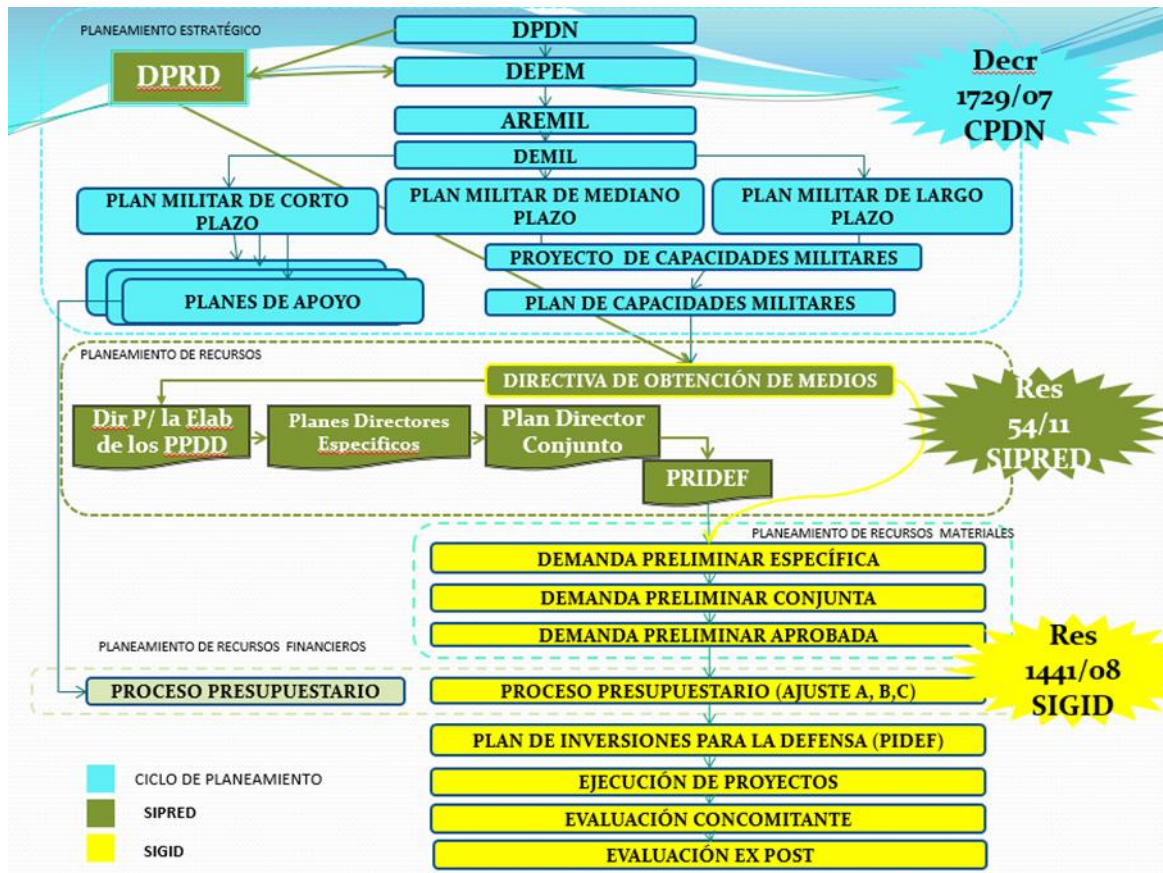
Etapa IV: Ejecución

El Programa de Adquisición Consolidada de Medios para la Defensa creado por Resolución Ministerial (Resolución MD N° 841/09), es la principal normativa que regula la etapa de “Ejecución”, última etapa del Sistema S-3PE en la Jurisdicción Defensa.

En materia de logística genética, el PACID contendrá aquellos requerimientos que, previstos en el PLANCAMIL, el MINISTERIO DE DEFENSA decida obtener de forma integrada mediante la DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO LOGÍSTICO DE LA DEFENSA (DGSILD).

A continuación se detalla el esquema general del SIPRED.

ESQUEMA III.3.A.III.3 C: PROGRAMACIÓN SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A RES MD N°54/11, RES MD 1441/08 Y DECR 1729/07

III.3.A.IV EL ESTADO ACTUAL SISTEMA DE PROGRAMACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA

A seis años de su creación, el SIPRED aún no se ha operacionalizado. Los documentos que fueron creados tales como la Directiva de Programación de Recursos para la Defensa (DPRD), la Directiva para la Elaboración de los Planes Directores (DEPD), los Planes Directores Específicos (PDE), el Plan Director Conjunto (PDC) y el Programa de Inversiones para la Defensa (PRIDDEF) nunca fueron elaborados.

A pesar de la impronta de su creación que consistió en normalizar las etapas que conforman el Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución del Ministerio de Defensa, solo quedó en el mundo de las ideas.

Tampoco se actualizó a la nueva normativa y estructura organizacional del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Cabría la oportunidad del análisis de la conveniencia de su aplicación ante la elaboración de una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)

III.3.A.III.3 EJECUCIÓN: RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

El Régimen de Contrataciones de la Administración, cuya autoridad de aplicación es la Oficina Nacional de Contrataciones, se encuentra regulado básicamente por el Decreto 1023/01 y el Decreto Reglamentario 893/12.

En el Ministerio de Defensa como Administración Central, existen siete Servicios Administrativos Financieros (SAF) encargados de planificar y ejecutar el presupuesto asignado. Los organismos descentralizados del Ministerio de Defensa también tienen sus propios SAF.

**ESQUEMA III.3.A.III.3 ETAPA II: SERVICIOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS DEL LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

SAF Nº	Servicios Administrativo-Financieros
370	MINISTERIO DE DEFENSA
371	ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS
372	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS
374	ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJERCITO
376	SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO OPERATIVO Y SERVICIO LOGÍSTICO DE LA DEFENSA
379	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA
381	ESTADO MAYOR GENERAL DE LA FUERZA AÉREA

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los Servicios Administrativos Financieros se encargan de brindar apoyo administrativo a las máximas autoridades del organismo y tienen a su cargo el cumplimiento de las políticas, normas y procedimientos que elaboren los órganos rectores de los sistemas de administración financiera (Decreto 1344/07).

Los titulares de los Servicios Administrativos Financieros tienen las siguientes responsabilidades primarias:

- a) Actuar como nexo entre los órganos rectores de los Sistemas de Administración Financiera, las Unidades Ejecutoras de los Programas u otras categorías presupuestarias, las Unidades responsables de la registración contable y las Unidades de Tesorería, y coordinar las actividades de todas ellas.
- b) Elevar a consideración de las autoridades superiores de las jurisdicciones y entidades los documentos que consoliden los proyectos de asignación y reasignación de recursos presupuestarios a las Unidades Ejecutoras de los Programas Presupuestarios, y la documentación que requiera la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION para la elaboración de la Cuenta de Inversión y demás estados contables financieros a su cargo.
- c) Elaborar la rendición de cuentas en el ámbito de su competencia, de acuerdo con las normas, procedimientos y plazos que determine la CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, incorporando toda información que permita verificar el uso eficaz y eficiente de los recursos

asignados. La mencionada rendición y sus documentos de respaldo quedarán archivados en cada Servicio Administrativo Financiero (S.A.F.), ordenados en forma tal que faciliten la realización de las auditorías que correspondan.

A partir de la elaboración del Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa en el año 2008, y siguiendo sus recomendaciones, fue creada una Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa dependiente de la Secretaría de Planeamiento. Las funciones principales de esta Dirección eran la planificación y ejecución de las compras del Plan Anual de Compras de Insumos comunes (PACIC), que luego se transformó en el Plan Anual de Compras de Insumos de la Defensa (PACID), anexándole la función de realizar las contrataciones de los sistemas de armas más importantes de la Jurisdicción. También se realizan las compras correspondientes a la campaña antártica.

Actualmente las funciones se llevan a cabo en la Secretaría de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y su presupuesto aumentó considerablemente desde su creación.

III.3.B LA LOGÍSTICA GENÉTICA EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Anteriormente, en el apartado III.2.B se ha analizado la logística genética en la estructura orgánica de diseño del Ministerio de Defensa.

En el momento del diseño del Sistema, la conducción de las funciones de logística genética se localiza en el nivel político, quien es responsable de dirigir, planear, investigar y desarrollar, organizar, controlar, producir y “adquirir” todos los recursos que ingresan al sistema Defensa y mediante los cuales se generan las capacidades militares derivadas del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

La Resolución de creación del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (Resolución MD 1441/08) le asigna el rol de autoridad de aplicación del Sistema a la Secretaría de Planeamiento (SP).

De acuerdo a los objetivos asignados en las dependencias de la Secretaría de Planeamiento (SP) en el momento de la creación del SIGID, también entendían en la materia la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa (SSPLOD) como nivel de vinculación entre lo político y lo técnico y la Dirección General de Inversiones (DGInv) como área de asesoramiento técnico.

ESQUEMA III.3.B.II.1 CUADROS DE ORGANIZACIÓN DEL SIGID EN MINDEF



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Con las sucesivas dirigencias políticas, el Ministerio de Defensa fue cambiando su estructura orgánica en consonancia con las prioridades políticas establecidas como lineamientos de gestión. No solo cambiaron los nombres de los distintos estamentos que componen la orgánica dedicada a la gestión de las inversiones de la jurisdicción, sino también sus objetivos.

ESQUEMA III.3.B.II.2: CUADROS DE ORGANIZACIÓN DEL SIGID EN MINDEF



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En esta parte del trabajo, se analizaron los objetivos de los distintos organismos y su evolución en el tiempo. Para ello, se estudiaron los distintos instrumentos legales que definieron los objetivos de estos organismos. El detalle de la comparación de estos instrumentos legales, se realiza en el Anexo I.

Al analizar los objetivos, la Secretaría de Planeamiento, tuvo como sucesora a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa y luego pasó a llamarse Secretaría de Investigación Científica y Política Industrial para la Defensa.

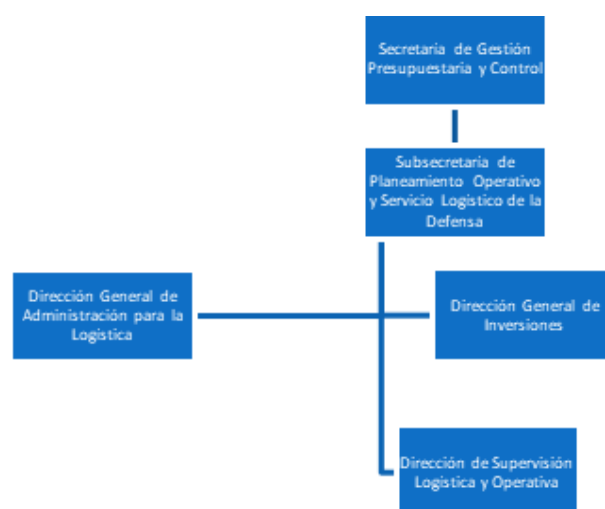
Como puede vislumbrarse con solo analizar los nombres, la Secretaría fue cambiando a lo largo de los años su prioridad en la planificación y control de las funciones logísticas de las Fuerzas Armadas hacia la reestructuración y control de las empresas dependientes del sector. Perdió también entre sus funciones, toda participación en el Ciclo de Planeamiento, así como la administración del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P).

Sumado a ello, la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Inversiones ya no forman parte tampoco de esta Secretaría y la Dirección del Servicio Logístico que se

encargaba de la adquisición de los insumos durables de los proyectos de inversión de gran envergadura salió de su órbita también.

Entonces, la sucesora de la Secretaría de Planeamiento, si es que existe tal, sería la Secretaría de Gestión Presupuestaria y Control, aunque a pesar de los nombres de sus organismos ya no lleva el Presupuesto de las Fuerzas Armadas sino que gestiona las adquisiciones comunes, la campaña antártica y los grandes sistemas de armas. Tampoco se encarga de la logística de sostenimiento.

ESQUEMA III.3.B.II.2 CUADROS DE ORGANIZACIÓN DEL SIGID EN MINDEF



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Es de destacar entonces que Ministerio de Defensa dejó de ocuparse del control logístico de las Fuerzas Armadas en su integralidad. Las funciones siguieron ejecutarse autónomamente en compartimentos estanco.

En cuanto al personal asignado, la Dirección Nacional de Inversiones en el año 2008, en cuanto a instancia técnica, contaba con una dotación de personal capacitado e idóneo cercano al óptimo. La conducción del equipo de trabajo estaba a cargo de una persona con muchos años de experiencia en gestión de inversiones y capacitado académicamente para tal fin. Los asesores de la Dirección tenían carreras afines a la economía y la contabilidad y contaban con cursos avanzados y especialización en la materia. Estas cualidades del personal se fueron perdiendo a lo largo de los años, a medida que se fueron jubilando, trasladando, o renunciando un gran porcentaje de los empleados. De acuerdo a las encuestas realizadas en el año 2015 cinco jóvenes economistas altamente capacitados (muchos de los cuales habían ingresado en calidad de “pasantes” mientras terminaban la carrera y se habían capacitado durante su trabajo

en el Ministerio) se trasladaron al Ministerio de Economía y a principios de 2016 dos empleados antiguos se jubilaron y tres están por jubilarse en el 2020.

Hoy la Dirección Nacional de Inversiones cuenta con cinco empleados de los cuales, solo dos realizaron el curso de especialización en inversiones (de los cuales uno de ellos se recibió en el año 2017) y uno solo es economista, con fecha de jubilatoria para el año 2020.

Por otro lado, la Dirección Nacional de Inversiones no se encuentra particionada con departamentos que reflejen las distintas etapas del SIGID, como así también, los empleados no tienen las funciones claramente definidas por lo que cumplen tareas “multirol”.

III.3.C CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

En primera instancia y para comprender mejor las conclusiones de la evaluación de implementación se realizará un resumen de las principales observaciones de los distintos sistemas analizados, así como de la estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO A NIVEL NACIONAL Y DE LAS FUERZAS ARMADAS ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Si bien el planeamiento estratégico no forma parte de la logística propiamente dicha, es fundamental su estudio para comprender los lineamientos emanados por la estrategia que le brindan la dirección a la logística genética en su etapa de decisión. Si los planes no se elaboran y ejecutan correctamente, la logística por más eficiente y eficaz que sea pierde sentido ya que no contribuye a un objetivo superior.

- A nivel nacional, existe una nueva iniciativa de planeamiento estratégico, definido por objetivos estratégicos, iniciativas prioritarias, plan integral jurisdiccional, objetivos, planes y proyectos. A la fecha de presentación de este trabajo, se encuentra un planeamiento estratégico paralelo con acceso a solo un pequeño grupo de personas, con un tablero de gestión desactualizado. No tiene relación tampoco con el planeamiento estratégico jurisdiccional.
- En el ámbito castrense, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) fue instaurado desde fines de 2007. Este planeamiento de índole militar parte desde la más alta estrategia nacional y culmina en el diseño de capacidades militares necesarias para las Fuerzas Armadas plasmado en un documento denominado Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL). Este sistema es propio de la cartera de defensa y está subsumido al nuevo Planeamiento Estratégico Nacional.

A la fecha de presentación de este trabajo solo se distribuyó por el Ministro de Defensa un único PLANCAMIL en el año 2011. De acuerdo a una Resolución Ministerial (Resolución MD 348/16), en el año 2016 solo se había ejecutado un 3% del PLANCAMIL. Se intentó invalidarlo en 2016 por una Resolución Ministerial y crear un Planeamiento Abreviado (que nunca se operacionalizó) cuando por jerarquía legal no se puede invalidar un Decreto con una Resolución Ministerial. Posteriormente, a través del Decreto 2.645/2014 y el Decreto 703 / 2018 se aprueba una segunda y tercera DPDN que tampoco fueron operacionalizadas.

PROGRAMACIÓN DE LAS INVERSIONES A NIVEL NACIONAL Y SECTORIAL: ¿EN QUÉ INVERTIMOS?

La programación de las inversiones se lleva a cabo en dos niveles bien diferenciados:

- A nivel nacional, el tratamiento de las inversiones se encuentra normado por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), instaurado desde 1994. Comienza con el relevamiento de la demanda de inversión de los distintos organismos que componen el SNIP y finaliza con el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Este Sistema se encuentra en pleno cambio con procedimientos aún no normados. Por ejemplo, la Demanda 2018-2020 fue cambiada de acuerdo a “prioridades políticas”.
- A nivel jurisdiccional, el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) se instituyó por Resolución Ministerial desde el año 2006. Conforman la etapa de decisión de la logística genética. El sistema se inicia con los lineamientos emitidos por la Directiva de Obtención de Medios y finaliza en el Plan de Inversiones de la Defensa (PIDEF) el cual contiene los proyectos de inversión que serán financiados durante el año en curso.

El SIGID no tuvo inconvenientes en su implementación inicial. Sin embargo con el correr de los años, sin directivas claras emanadas desde la órbita nacional y jurisdiccional, con numerosos actores de distintas áreas influyendo sobre la estructura del PIDEF, sin una dirección definida por parte de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa y luego por la Secretaría de Gestión Presupuestaria y Control, provocan que las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto descrean del Sistema y traten de evadirlo con el fin de volver a definir los proyectos de inversión de manera autónoma y sin control civil.

PRESUPUESTACIÓN: ¿CUÁNTOS RECURSOS ASIGNAMOS?

La presupuestación se lleva a cabo en dos niveles bien diferenciados:

- A nivel nacional, el Sistema de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se creó en 1992. De este sistema, deriva el Sistema Presupuestario y se corresponde con la negociación, ejecución física y financiera de la etapa de ejecución de la logística genética. Con pequeños cambios, este Sistema se desempeñó normalmente durante estos años.
- La Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa: De índole jurisdiccional esta directiva implementada desde 2011 rescata las particularidades del sector para la elaboración, ejecución y control del presupuesto. A partir del 2014 el Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa (CGR) dejó de reunirse por lo que dejaron de definirse metas para la gestión por resultados.
- Sistema de Programación de Recursos de la Defensa (SIPRED): se encarga de programar los recursos de la defensa mediante la articulación de los sistemas anteriores. En cierta manera, reivindica el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P)^{xxiv}, tan mencionado en la legislación argentina^{xxv} pero sin regulación hasta la elaboración de este Sistema. Sin embargo, a pesar de su aprobación por Resolución Ministerial, el Sistema nunca se operacionalizó.

La relación entre el presupuesto y las inversiones siempre fue conflictiva. Desde el punto de partida, la Ley de Administración Financiera y Organismos de Control del Sector Público Nacional no contaba con un Sistema Nacional de Inversiones Públicas que recién se elaboró dos años más tarde. A nivel Jurisdiccional ambos sistemas, presupuesto e inversiones, confluyeron en dos dependencias de una misma Secretaría, la Secretaría de Planeamiento.

Si bien las relaciones fueron controvertidas entre ambos organismos, el hecho de estar bajo una misma “cabeza” agilizaba todos los trámites y la toma de decisiones. Los sucesivos cambios orgánicos hicieron que ambos organismos dependan de distintas Secretarías incrementando los trámites administrativos y de puesta en común de las políticas (situación agravada por la falta de lineamientos estratégicos formalmente establecidos).

EJECUCIÓN ¿QUÉ COMPRAMOS?

- El Régimen General de Contrataciones del Estado^{xxvi} se corresponde con la etapa de contratación de la logística genética. Hoy en día, las contrataciones las realiza cada

Servicio de Administración Financiera (SAF) de acuerdo al presupuesto asignado. En el Ministerio de Defensa son: Las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto, la Subsecretaría de Coordinación y la Subsecretaría de Planeamiento Operativo Y Servicio Logístico De La Defensa.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES DE LOGÍSTICA GENÉTICA ¿CÓMO NOS ORGANIZAMOS?

- 1) Al analizar los objetivos, la Secretaría de Planeamiento, de la mano de su sucesora la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa, fue cambiando a lo largo de los años su prioridad en la planificación y control de las funciones logísticas de las Fuerzas Armadas hacia la reestructuración y control de las empresas dependientes del sector. Perdió también entre sus funciones, toda vinculación con el Ciclo de Planeamiento, así como la administración del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P). Sumado a ello, la Dirección Nacional de Presupuesto ya no depende de su órbita. Tampoco la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa que adoptó el rango de Secretaría.
- 2) Al analizar los objetivos, la Secretaría de Planeamiento, aparentemente tendría como sucesora a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa que luego pasó a llamarse Secretaría de Investigación Científica y Política Industrial para la Defensa. Sin embargo, fue cambiando a lo largo de los años su prioridad en la planificación y control de las funciones logísticas de las Fuerzas Armadas hacia la reestructuración y control de las empresas dependientes del sector y perder también entre sus funciones, toda participación en el Ciclo de Planeamiento, así como la administración del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P).
- 3) Sumado a ello, la Dirección General de Presupuesto y la Dirección General de Inversiones ya no forman parte tampoco de esta Secretaría y la Dirección del Servicio Logístico que se encargaba de la adquisición de los insumos durables de los proyectos de inversión de gran envergadura salió de su órbita también.
- 4) Entonces, la sucesora de la Secretaría de Planeamiento, si es que existe tal, sería la Secretaría de Gestión Presupuestaria y Control, aunque a pesar de los nombres de los organismos que lo componen ya no lleva el Presupuesto de las Fuerzas Armadas sino que gestiona las adquisiciones comunes y los grandes sistemas de armas. Tampoco se encarga de la logística de sostenimiento.

5) En este sentido, la Dirección Nacional de Inversiones en el año 2008, en cuanto a instancia técnica, contaba con una dotación de personal capacitado e idóneo cercano al óptimo. La conducción del equipo de trabajo estaba a cargo de una persona con muchos años de experiencia en gestión de inversiones y capacitado académicamente para tal fin. Los asesores de la Dirección tenían carreras afines a la economía y la contabilidad y contaban con cursos avanzados y especialización en la materia. Estas cualidades del personal se fueron perdiendo a lo largo de los años, a medida que se fueron jubilando, trasladando, o renunciando un gran porcentaje de los empleados. De acuerdo a las encuestas realizadas en el año 2015 cinco jóvenes economistas altamente capacitados (muchos de los cuales habían ingresado en calidad de “pasantes” mientras terminaban la carrera y se habían capacitado durante su trabajo en el Ministerio) se trasladaron al Ministerio de Economía y a principios de 2016 dos se jubilaron. Hoy la Dirección Nacional de Inversiones cuenta con cinco empleados de los cuales, solo dos realizaron el curso de especialización en inversiones (de los cuales uno de ellos se recibió en el año 2017) y uno solo es economista, con fecha de jubilatoria para el año 2020.

LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN

Luego de la elaboración del Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa en el año 2008, no hubo otro análisis multidisciplinario de expertos civiles y militares equivalente que estudie el estado de los Sistemas Logísticos de Gestión y la evolución de la estructura y organización logística de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa de nuestro país.

La creación de distintos sistemas de gestión de recursos y control de funciones logísticas de las Fuerzas Armadas con fundamentos sólidos en los objetivos de distintos organismos políticos de la jurisdicción y un acompañamiento por parte de análisis teóricos y empíricos, sin lugar a dudas, conformó un hito en el Sistema de Defensa.

Ya se estudió anteriormente el diseño del sistema de gestión de inversiones y se realizaron distintas propuestas para su mejora. Sin embargo, al analizar la implementación del sistema de gestión de inversiones y la simbiosis resultante de su conexión con los demás sistemas que componen o colaboran con la logística genética de la defensa, se puede concluir que una mejora del SIGID no contribuiría o contribuiría solo en forma irrisoria a la mejora de la gestión de las inversiones del sector.

La evaluación de la implementación de los distintos sistemas que contribuyen a la logística genética, nos brinda un panorama sombrío sobre el estado actual del sistema estudiado como una política pública integral.

Cambios en la implementación no normados, normas no aplicadas, organismos raquíticos, cambios orgánicos caprichosos y pérdida de funciones esenciales en la jurisdicción hacen que la implementación del SIGID se convierta en la elaboración de meros actos administrativos y constituyan una carga para la administración pública de la defensa (o al menos este argumento esbozan las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto para desprenderse del control civil de las inversiones de la Jurisdicción).

La falta de personal capacitado tanto en el Ministerio de defensa como en el Estado Mayor Conjunto, las Fuerzas Armadas y demás organismos que pertenecen al Sistema contribuyen a este panorama desalentador.

Asimismo, no existe una partición en departamentos específicos y roles definidos del personal en la DNINV. Tampoco existen Oficinas de Inversiones en FFAA y varios organismos.

También es posible detectar la inexistencia de reuniones periódicas de seguimiento del SIGID con el Estado Mayor Conjunto, las Fuerzas Armadas y demás organismos pertenecientes al sistema. Tampoco se realizan reuniones de seguimiento con los organismos de planeamiento estratégico de la Jurisdicción a nivel sectorial y nacional.

Según Subiratz (Subiratz, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008) la implementación es el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública. De acuerdo a la evaluación realizada la gestión de inversiones en la Jurisdicción puede identificarse como llevada adelante por una «burocracia maquinal» definida por Mintzberg (1991, pag N°28) como un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas. Sin embargo, este trabajo en sí mismo al no contribuir a objetivos estratégicos y no tener en su estructura metas e indicadores claros deja de tener sentido y por lo tanto deja de tener importancia para la toma de decisiones, las cuales comienzan a realizarse de forma arbitraria sin tener en cuenta los output del sistema de gestión de inversiones.

Finalmente, quisiera terminar esta parte del trabajo con una reflexión tomada del texto Análisis y gestión de políticas públicas (Subiratz, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008):

“El proceso de implementación se mueve, pues, en estos parámetros, muy distintos de los imaginados desde perspectivas más tradicionales o simplemente más idealizadas. En ellas se presupone que si los objetivos están clara y minuciosamente definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil y la disposición de los implementadores es buena, el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo. En realidad, como ya hemos avanzado, los objetivos son inconsistentes y difusos, los recursos resultan siempre insuficientes, el control es muy superficial y formalista, y las circunstancias que rodean el trabajo en la Administración Pública acostumbran a ser descorazonadoras”.

III.4. EVALUACIÓN DE LA UTILIDAD

La evaluación de la utilidad de las políticas públicas sobre gestión de inversiones adoptado en el sector defensa argentino permitirá analizar los beneficios de la implementación de estas políticas.

Concretamente en esta sección del trabajo se analizará si la aplicación de la política pública produjo un cambio en la dirección deseada con respecto a los objetivos y si la política se realizó con un uso eficiente de los recursos

En base a ello, este capítulo del trabajo se estructurará en dos partes distintas pero complementarias: evaluación de eficacia o impacto y evaluación de eficiencia.

III.4.A. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA

Para asignar los fondos destinados a defensa, es útil el análisis de la eficacia desde el punto de vista de los costes porque garantiza que para alcanzar los objetivos previstos se emplearán los mejores sistemas de armamento. Sin embargo, a menudo existen objetivos múltiples. Es necesario averiguar el beneficio adicional que reporta gastar el dinero de diferentes maneras partiendo de hipótesis de trabajo y objetivos distintos.

(STIGLITZ J., 1995 Pág.: 357)

El principal objetivo del análisis de eficacia consiste en estudiar si la política pública de gestión de inversiones produce un cambio en la dirección deseada con respecto a los objetivos de política. A este tipo de evaluación se lo denomina evaluación de impacto.

Al llegar a este punto, es natural preguntarse entonces ¿cuál es la dirección deseada? El problema es que no lo sabemos porque no está definido en el diseño del sistema de gestión de inversiones el impacto esperado (tal como lo hemos detallado oportunamente en la evaluación de diseño) y, por otra parte, el último planeamiento estratégico realizado dista del año 2009 cuando se aprobó la primera DPDN (Decreto 1714/09) y finalizó con el primer PLANCAMIL elaborado en 2011 (tal como se ha detallado en la evaluación de implementación).

Sorteando este obstáculo de indefinición estratégica y falta de un procedimiento de gestión de las inversiones hacia los objetivos estratégicos, se intentará en esta parte del trabajo deducir los objetivos de impacto o por lo menos brindar las pautas para su definición.

Una vez instaurado el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) y actualizado el SIGID en su segunda versión para poder conectarse con este nuevo instrumento de

planificación, se aprobó por Resolución Ministerial el Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la defensa. Este instrumento técnico brinda las herramientas necesarias para la elaboración de los estudios analíticos de prefactibilidad.

En la correspondencia de sistemas, ya estudiados en la evaluación de implementación, el SIGID toma como insumo directo al Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) por lo que los proyectos de inversión, según se detalla en el mencionado Manual, se justifican en tanto contribuyan a una subcapacidad militar perteneciente a un área de capacidad militar.

En el Manual citado, se define como producto del proyecto a la subcapacidad a la que contribuye el mismo y como impacto directo al área de capacidad a la cual contribuye.

Para evaluar la eficacia del SIGID, correspondería entonces determinar los porcentajes de contribución física y financiera de los proyectos de inversión asistidos a las subcapacidades pertenecientes al PLANCAMIL y la contribución directa de éstas a las áreas de capacidad.

ESQUEMA III.4.A CUADROS DE ORGANIZACIÓN DEL SIGID EN MINDEF



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sin embargo, no terminaría allí la correspondencia de las inversiones, sino que faltaría determinar un sistema de gestión que estudie la correspondencia del Planeamiento Estratégico Militar con el Planeamiento Estratégico Nacional plasmado en el Tablero de Control de la Defensa. Resulta deducible de ello que de nada sirve elaborar un planeamiento estratégico del instrumento militar que no esté directamente relacionado con el Planeamiento Estratégico Nacional, sus objetivos estratégicos e iniciativas prioritarias.

Mirando hacia atrás es sumamente dificultoso estudiar la correspondencia de las inversiones con el Planeamiento Estratégico Militar, debido a que, al contener información secreta no es posible obtener datos tan sensibles y mucho menos publicarlos en este trabajo. Sin embargo, para tener una noción genérica del cumplimiento con lo definido en el PLANCAMIL 2011 es posible referenciarse en una Resolución Ministerial (Resolución MD N°348/2016) en donde se afirma que solo se cumplió con un 3% de PLANCAMIL 2011 ¡en cinco años de inversión una eficacia del 3% en cumplimiento del impacto directo!

Pero ¿qué sucedió? ¿se invirtió poco? ¿se invirtió “mal”? o ¿se invirtió poco y mal?.

En cuanto a la cantidad de recursos asignados a las inversiones de defensa, se estudiarán a continuación con el análisis de eficiencia.

Con respecto a la calidad de la inversión, esta es una carencia que tiene el SIGID. El mencionado sistema no nos informa si se ha invertido cualitativamente en forma eficaz contribuyendo a las capacidades del instrumento militar.

Sin embargo, si uno analiza las publicaciones de diarios y revistas especializadas, es posible observar que la mayoría de las adquisiciones de gran envergadura en el período de tiempo estudiado son de equipamiento de uso “dual”, es decir que se usa tanto para cumplir misiones militares como tareas subsidiarias (o civiles) y de patrullado. Es posible destacar entre las principales adquisiciones helicópteros^{xxvii}, aviones de transporte, camiones^{xxviii}, vehículos de guarnición, reparación del Rompehielos Irizar^{xxix}, buques remolcadores^{xxx}, hospitales reubicables^{xxxi}, etc.

Obviamente, es necesario realizar un estudio más exhaustivo pero, al parecer, al no dirigirse los recursos destinados a la inversión hacia la actividad principal de las Fuerzas Armadas sino a misiones subsidiarias, por ejemplo, asistencia a emergencias, campaña antártica, asistencia a la seguridad (aunque discursivamente esto no se mencione) se fueron tergiversando las funciones de las Fuerzas Armadas en desmedro de su misión principal^{xxxii}.

Las Fuerzas Armadas pueden ser empeñadas en dichas tareas una vez que los organismos especializados y diseñados para tal fin (fuerzas de seguridad, defensa civil, sistema sanitario, etc.) han sido superadas en su capacidad de respuesta y los riesgos para el sistema político, económico y social superan cierto umbral (por ejemplo inundaciones, catástrofes, epidemias, inestabilidad social extrema, ataques terroristas, etc.). Sin embargo, las Fuerzas Armadas comenzaron a cumplir esas funciones en forma rutinaria dedicando recursos humanos y

materiales a tales tareas. Al parecer nunca se realizó el análisis que el uso de las Fuerzas Armadas para otras funciones que no requieran el uso máximo de la fuerza es costoso e ineficaz porque están diseñadas para otras misiones.

Según David Kirkpatrick(1997) el problema no es solo de las inversiones en equipamiento militar, sino que afirma que es también importante mantener el profesionalismo y moral del personal por lo que enfatiza en la importancia de los salarios y entrenamiento con ese equipo. Este autor afirma que al no realizar inversiones constantes en equipamiento y mantenimiento del mismo, no solo se deteriora el material, sino también el entrenamiento y el know-how del personal. Según este autor la falta de inversión en adquisiciones bélicas no es fácilmente reversible “en algún momento futuro cuando haya recursos fiscales” ya que en 25 años, un piloto de avión caza ya no podrá enseñarle a otros pilotos, el técnico que repara tanques no podrá pasar su know how a la próxima generación, el coronel al mando de un batallón no habrá tenido experiencia de maniobra para enseñar a los capitanes, etc.

Finalmente es necesario destacar en este punto que si no se trabaja diariamente en la interconexión eficiente entre planeamiento estratégico nacional, sectorial, logística genética, logística de sostenimiento de la jurisdicción y la confluencia de la normativa general y específica hacia los fines derivados de ellos, las inversiones fluctuarán en torno a decisiones unilaterales de los distintos funcionarios de la cartera con pocos fundamentos técnicos asociados a estas decisiones y sin confluir a objetivos comunes y a una mejor eficacia y eficiencia de la gestión.

Esto se debe a que, dejando de lado la impronta de cada uno, en la práctica de gestión cada funcionario tiene una mirada sesgada de la realidad en vistas de la problemática que tiene que resolver en su trabajo específico por lo que cada uno promoverá las inversiones que sirvan a su mirada sesgada y de acuerdo a su participación en la escala de poder si no se establecen objetivos comunes.

Sin embargo en esta parte del trabajo se debe concluir que la eficiencia de la gestión pública estará determinada por la creación de valor público. La eficacia de este último, según Mark H. Moore (1998), está determinada por tres factores:

- a) la importancia crucial de tener un propósito,
- b) la necesidad de reconocer la gestión política como la función clave de la gestión pública,

c) la necesidad de redefinir nuestras imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la innovación.

Es necesario reconvertir el sistema de gestión de inversiones de la defensa en este sentido, de forma de poder generar mayor valor público de la defensa.

III.4.B. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DEL GASTO EN DEFENSA

“Pero, buenos deseos a un lado, hemos de ser conscientes de que no sólo son ambiguos los objetivos, escasos los recursos o difíciles de evaluar los resultados de la acción administrativa, sino que complejidad y ambigüedad forman parte del paisaje. Tampoco parece que el aumento de recursos pueda resolver los problemas. En ocasiones simplemente puede significar la generación de una mayor demanda.

(SUBIRATZ, KNOEPFEL, LARRUE Y VARONE, 2008).

Según Thomas Scheetz (2011, Pag. N°15) la producción del bien público Defensa implica la combinación de distintos factores de producción:

- Mano de obra(L) : compuesta por militares activos, retirados y civiles
- Capital fijo (Kf): planta y equipo-bélico y no bélico
- Capital variable (Kv): operaciones, mantenimiento y otros
- Conocimiento (A): know-how, respecto a la tecnología empleada

Según este autor, el reparto porcentual presupuestario entre estos factores es un indicador claro del grado de eficiencia de la producción en defensa por parte de las Fuerzas Armadas.

A continuación se realizará un análisis cuantitativo del gasto en defensa de Argentina a través de distintas clasificaciones y fuentes de información.

Antes de comenzar con el análisis numérico o cuantitativo es necesario hacer un racconto de las especificidades del gasto en defensa y los escollos que son necesarios de sortear para hacer un análisis cuantitativo serio. A continuación se detallan algunos de ellos:

- a) Competencia por recursos escasos

Por un lado, se debe comprender que el acceso a recursos a través de la asignación presupuestaria en los países y su composición indican el grado en que cada jurisdicción del sector público de ese país financia sus actividades corrientes o extraordinarias y refleja los

“costos de oportunidad” (que se traducen en costos políticos) de asignar presupuesto a determinados sectores en detrimento de otros.

El sector defensa, no se encuentra exento de esta puja con otros sectores del Estado por la obtención estos recursos escasos^{xxxiii}.

b) Definición estratégica

El presupuesto de defensa tiene ciertas particularidades que están definidas tanto por la historia como por la coyuntura política, la proyección estratégica de cada país y sus relaciones exteriores presentes y pasadas.

Como se explicó anteriormente, el presupuesto de defensa de Argentina es la forma de plasmar en el corto plazo, el Planeamiento Estratégico de la Jurisdicción, conducido a través del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, cuyo primer documento, la Directiva de Defensa Nacional es elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional.

c) Dificultades para medir el impacto del sector

A la hora de analizar los gastos en defensa es necesario tener en cuenta que las características de este gasto no permiten la aplicación adecuada de un análisis costo-eficacia, como podría aplicarse a otro tipo de gasto público.

La medida de la eficacia de la defensa en tiempos de paz tiene grandes dificultades para poder materializarse en función de los outputs finales producidos. En consecuencia, hay que recurrir a la medida de los costos, o bien, medir los outputs intermedios. Sin embargo, esto también resulta difícil de estimar ya que es muy frecuente que en este sector se encuentren objetivos múltiples y un alto grado de incertidumbre.

d) Inconvenientes para la adopción de una metodología común de elaboración del presupuesto a nivel mundial

Desde el punto de vista de la comparación de gastos militares entre países, existe un grave problema que consiste en disparidades en la contabilización de costes ante distintos enfoques institucionales frente a la defensa. Las instituciones autorizadas y organismos internacionales han adoptado definiciones estándar, pero los gobiernos nacionales son libres de usar sus propias definiciones.

Además, aunque se utilice la misma definición del concepto de defensa, existen diferencias en los datos exactos de gasto, debido al carácter de "información reservada" o "alto secreto"

que tienen muchos de los datos de esta función pública de los países, por los problemas de seguridad que puede provocar en algunos casos su difusión.

Por otro lado, el presupuesto de los ministerios de defensa incluye una gran cantidad de rubros que son anexos o de apoyo a las actividades centrales. Es así como incluyen un presupuesto de sanidad para el personal militar (extensivo en distinto grado a familiares), presupuestos de educación, bienestar social y retiros, así como otras actividades de extensión que estrictamente no corresponden al ámbito militar.

- e) Complejidades para la comparación de variables a precios constantes y selección del año base a nivel mundial.

A lo largo del tiempo los países sufren distintas alteraciones en sus economías, algunas de ellas denominados “ciclos económicos”. Debido a esto, los distintos países no presentan la misma evolución de su estructura de precios a lo largo de los años. Por esta razón se suelen calcular series a “precios constantes”, congelando la estructura de precios y costos de los productos de ese país en cierto “año base”. Sin embargo, la tarea de seleccionar un año base para un país suele ser bastante engorrosa, ya que el año escogido debe cumplir con ciertas condiciones o requisitos mínimos^{xxxiv}.

Como vimos, el cálculo a precios constantes en un país no es tarea sencilla y suele complejizarse aún más cuando se debe escoger un año base en un grupo de países y mucho más cuando debe realizarse a nivel mundial^{xxxv}.

Este problema se extrapola a los casos en que se calculan series de tiempo de los gastos de defensa a precios constantes.

- f) Credibilidad de los datos relevados

Las series de datos sobre gastos militares y transferencias de armas deben usarse con precaución ya que las instituciones editoriales tienen recursos limitados para tratar los numerosos problemas conceptuales y prácticos. Uno de los mayores problemas es que para algunos países, no hay datos creíbles disponibles.

III.4.B.I. EL GASTO EN DEFENSA A NIVEL MUNDIAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS INVERSIONES EN ESTE SECTOR

El gasto en defensa constituye una parte significativa de los recursos mundiales, pero a pesar de su gran tamaño, su impacto económico se encuentra entre los temas de análisis en la teoría económica aún no resueltos.

El análisis teórico del gasto militar no es un problema puramente económico, sino, más bien, una mezcla de factores económicos, políticos, estratégicos, psicológicos, culturales e, incluso, aspectos morales.

Aunque la mayor parte de la teoría económica no tiene un papel explícito para el gasto militar como una actividad económica independiente, hay cuatro enfoques teóricos básicos según Enit Godoy Estrella (2013): el keynesiano, el neoclásico, el liberal y el marxista.

No existe en la actualidad, un consenso acerca de cómo influye el gasto de defensa en el crecimiento y desarrollo económicos, por lo que, según el enfoque que se utilice, contribuirá o no al crecimiento y/o desarrollo de un país.

A la hora de seleccionar un organismo que refleje el análisis serio a nivel mundial de los gastos en defensa, para esta parte del presente trabajo, se ha elegido utilizar los datos del Stockholm International Peace Research Institute^{xxxvi} (SIPRI) por diversas razones, entre las que se encuentran: su experiencia en la materia (más de cuarenta años de creación del Instituto), la rigurosidad metodológica del cálculo de las estimaciones y el fácil exceso a la información.

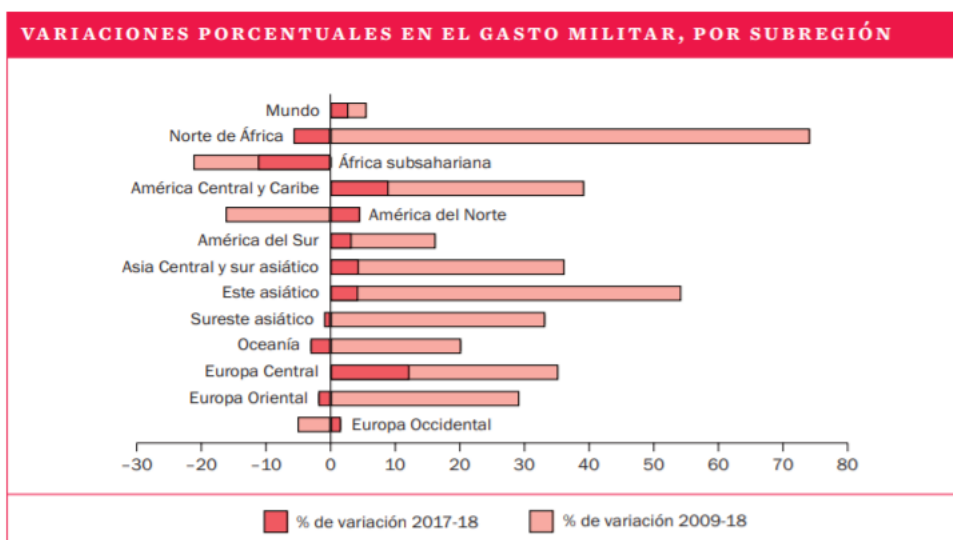
Según el SIPRI, el gasto en defensa o gasto militar^{xxxvii} a nivel mundial asciende en el año 2018 a 1,822 billones de dólares, el 2,1% del PIB mundial o 239 dólares por persona. El gasto total creció por segundo año consecutivo y superó los 1,8 billones por primera vez; fue un 2,6% superior al de 2017 y un 5,4% superior al de 2009.

La carga militar —el gasto militar como proporción del PIB— cayó entre 2017 y 2018 en todas las regiones excepto Europa, donde los estados miembros de la OTAN han presionado para que se alcance el nivel de gasto orientativo del 2,0% del PIB para 2024. De media, los estados americanos presentaban la carga militar más baja en 2018, con un 1,4% del PIB, que se eleva al 1,6% en Europa, al 1,7% tanto en África como en Asia y Oceanía, y al 4,4% en los países de Oriente Medio de los que se dispone de datos.

Los cinco países que más gastaron en 2018 fueron EE. UU., China, Arabia Saudí, India y Francia, que en conjunto representaron el 60% del gasto militar mundial.

En el gráfico que se adjunta a continuación pueden observarse las variaciones del gasto militar por subregión. Se puede apreciar como América del Sur crece con respecto a 2009 y 2017.

GRAFICO III.4.B.I VARIACIONES PORCENTUALES EN EL GASTO MILITAR POR SUBREGIÓN

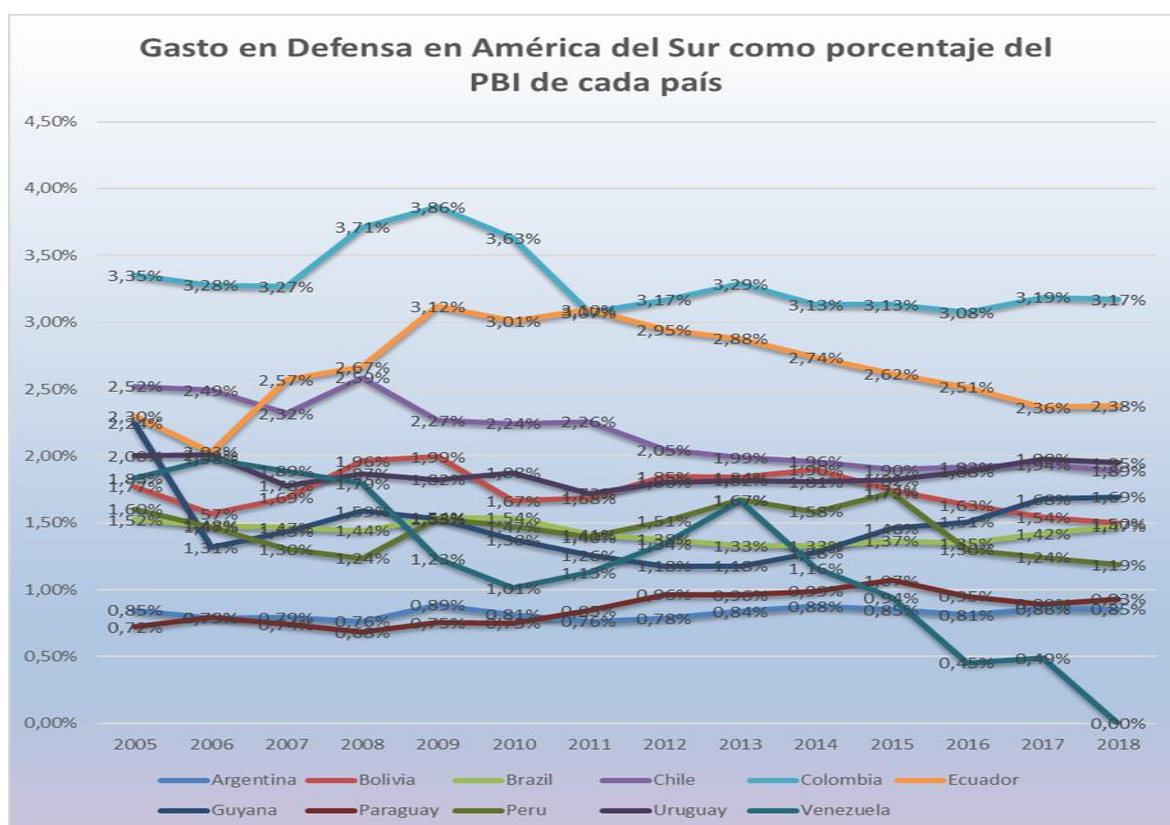


FUENTE: SIPRI (2019) YEARBOOK 2019

III.4.B.II. EL GASTO EN DEFENSA A NIVEL REGIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS INVERSIONES EN ESTE SECTOR

El SIPRI analiza el porcentaje de participación del gasto en defensa con respecto al PBI de los distintos países. En el caso de América Latina el promedio en 2018 es del 1.7%^{xxxviii} del PBI, siendo el de Argentina el 0.85% del PBI el más bajo de la región ya que de Venezuela cuyo porcentaje del PBI fue 0.5% en 2017, en 2018 no presenta datos estimados.

GRÁFICO III.4.B.II 1 GASTO EN DEFENSA DE AMÉRICA DEL SUR COMO PORCENTAJE DEL PBI DE CADA PAÍS

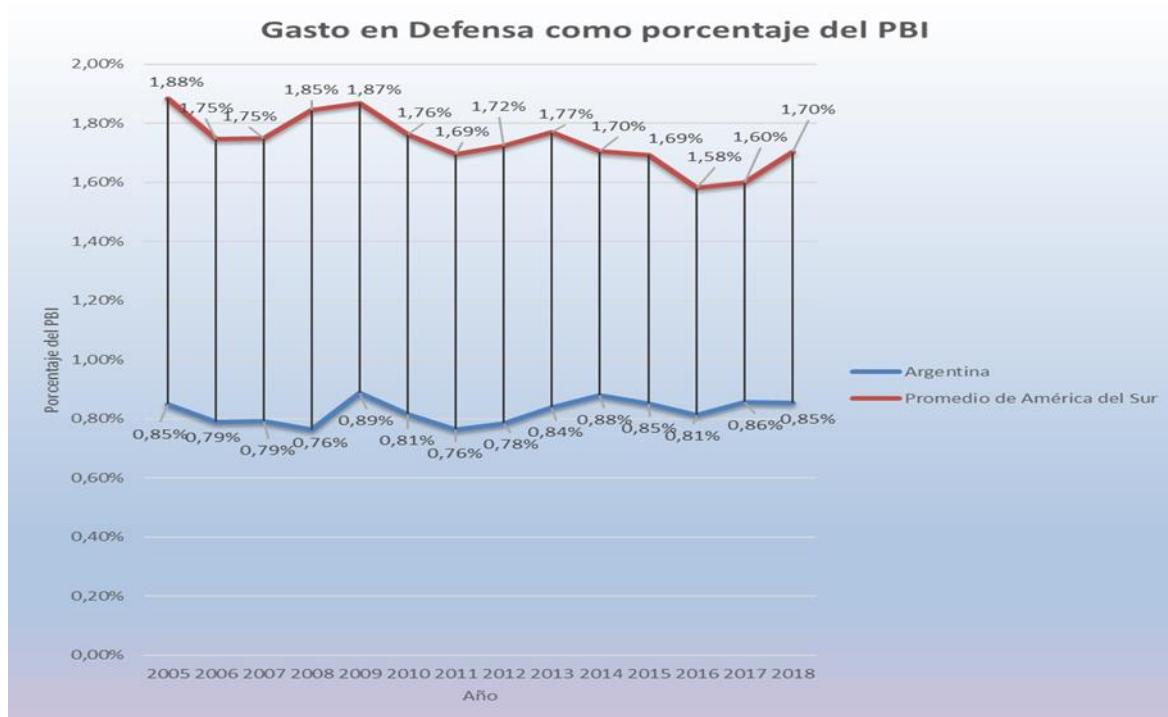


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE SIPRI <https://sipri.org/databases>

Por otro lado, al analizar la estimación del porcentaje promedio del PBI con respecto a América del Sur y el mismo indicador con respecto a Argentina, se puede observar una gran brecha que dista en el 2005 del 121% de diferencia de Argentina con respecto al promedio

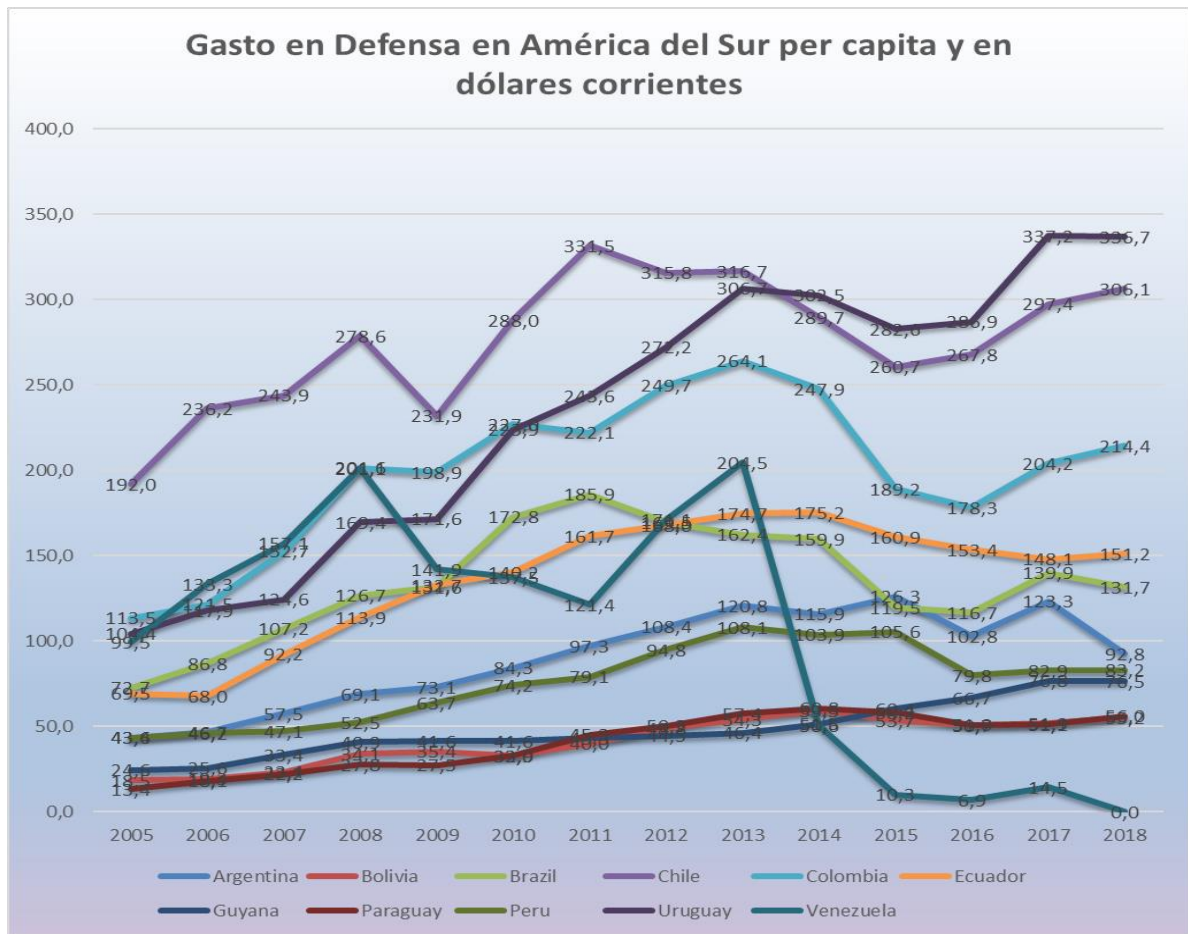
regional (del 0.85 % de Argentina al 1.88% regional). En el año 2018 la brecha se amplía al 200% (del 0.85% de Argentina al 1.70% regional)

GRÁFICO III.4.B.II 2 GASTO EN DEFENSA DE AMÉRICA DEL SUR COMO PORCENTAJE DEL PBI EN ARGENTINA Y LA ESTIMACIÓN PROMEDIO DE AMÉRICA DEL SUR



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS DE SIPRI <https://sipri.org/databases>

Al analizar el Gasto en Defensa de América del Sur per cápita en dólares corrientes, se puede observar que Argentina prácticamente desde el inicio del período estudiado a Perú, Guyana, Paraguay y Venezuela (este último sin estimaciones el último año)



FUENTE: SIPRI <https://sipri.org/databases>

Para el análisis del gasto en defensa a nivel regional se utilizó como principal fuente de datos el Concejo Suramericano de Gastos en Defensa. Esta institución fue diseñada para medir de manera oficial y homologada las erogaciones que realizan cada uno de los países miembros de UNASUR en materia de Defensa, constituyendo una medida de transparencia y de construcción de confianza mutua en la materia. Para la confección de este registro, se elaboró una metodología común^{xxxix} a todos los países comprendidos en el mismo.

Lamentablemente, por problemas políticos las estadísticas se discontinuaron en el año 2015 por lo que las estadísticas son elaboradas hasta el 2014.

GASTO REGIONAL EN DEFENSA POR OBJETO DEL GASTO DURANTE EL PERÍODO 2006-2015

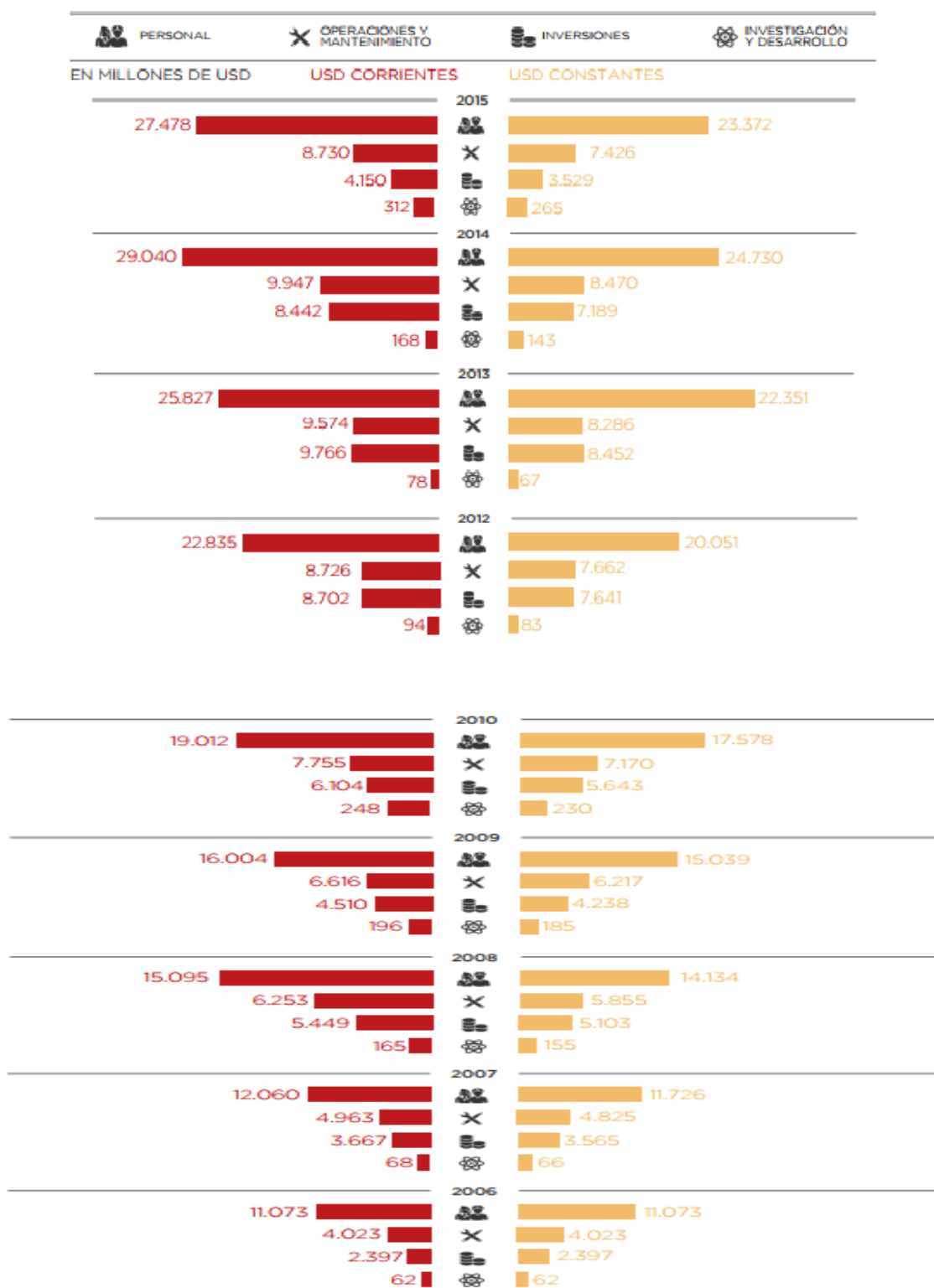


GRAFICO 5 // Fuente: Información oficial aportada por los Ministerios de Defensa de los países miembros del CDS/UNASUR. // Elaborado por el CEED.

A continuación se analiza el gasto regional anual en defensa en % por objeto del gasto. El mayor porcentaje del gasto se asigna a personal, con un promedio entre los años (2006-2015) DEL 59.57%. Lo sigue en cuantía operación y mantenimiento alcanzando un promedio del 22.60% y recién en tercer lugar se encuentra inversiones con 17,18% y en el cuarto lugar investigación y desarrollo con un 0.47%.

GASTO REGIONAL ANUAL EN DEFENSA EN PORCENTAJES POR OBJETO DEL GASTO (2006-2015)

AÑO	PERSONAL	OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	INVERSIONES	INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
2006	62,76%	22,80%	13,58%	0,35%
2007	57,91%	23,83%	17,61%	0,33%
2008	55,89%	23,15%	20,18%	0,61%
2009	58,46%	24,17%	16,48%	0,72%
2010	57,31%	23,38%	18,40%	0,75%
2011	61,34%	23,63%	14,51%	0,43%
2012	56,53%	21,60%	21,54%	0,23%
2013	57,03%	21,14%	21,57%	0,17%
2014	60,96%	20,88%	17,72%	0,35%
2015	67,49%	21,44%	10,19%	0,77%
Promedio	59,57%	22,60%	17,18%	0,47%

Fuente CEED

Si nos centramos en el análisis de las inversiones del sector, es posible observar que el mayor crecimiento se produjo entre el año 2011 y 2012. El gasto en este período crece 58.69% en dólares constantes y 61.96% en dólares corrientes

Asimismo, la mayor caída del gasto en inversiones se produce en el período (2014-2015) en donde cae un 50.91% en dólares constantes y un 50.84% en dólares corrientes.

GASTO REGIONAL EN INVERSIONES (2006-2015) EN MILLONES DE DÓLARES

Año	u\$D corrientes	U\$D constantes	Tasa de variación U\$D corrientes	Tasa de variación U\$D constantes
2006	2.397	2.397		
2007	3.667	3.565	52,98	48,73
2008	5.449	5.103	48,60	43,14
2009	4.510	4.238	-17,23	-16,95
2010	6.104	5.643	35,34	33,15
2011	5.373	4.815	-11,98	-14,67
2012	8.702	7.641	61,96	58,69
2013	9.766	8.452	12,23	10,61
2014	8.442	7.189	-13,56	-14,94
2015	4.150	3.529	-50,84	-50,91
Total período	58.560	52.572		
Promedio período	5.856	5.257		

Fuente CEED

En cuanto al porcentaje que representa el gasto regional en inversiones con relación al gasto regional en defensa, es posible observar que la mayor caída de este indicador se produce en el año 2015 con un 10,19% y el mayor valor en 2013 con un 21,57%.



Analizando las inversiones por subcomponente, se puede observar que en promedio en el período (2006-2015) solo un 37,82% del total de las inversiones se destinó a la adquisición de sistemas de armas.



Al analizar el promedio entre los años (2006-2015) del gasto en defensa como porcentaje por unidad ejecutora se puede observar que el ejército fue el que realizó mayor gasto alcanzando un 42,48% del total en la región.

GASTO REGIONAL EN DEFENSA EN PORCENTAJES POR UNIDAD EJECUTORA PARA EL PERÍODO 2006-2015

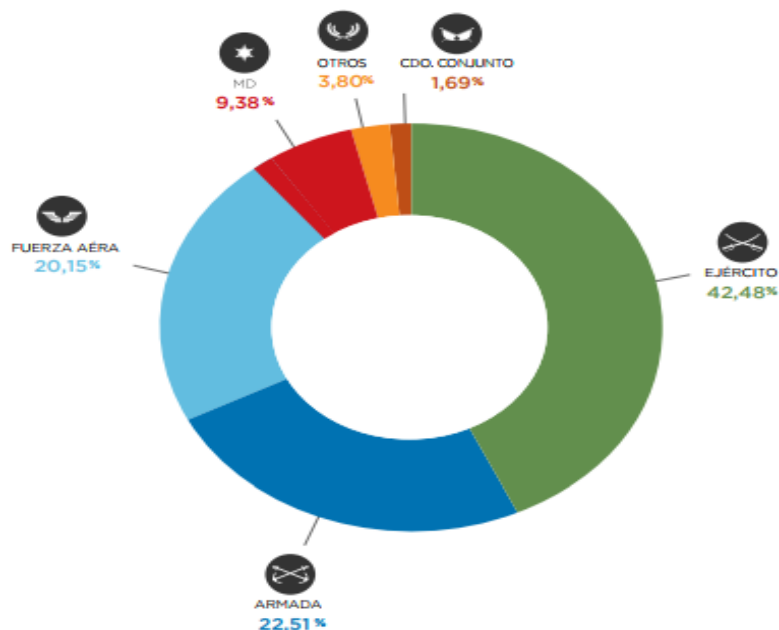


GRAFICO 21 // Fuente: Información oficial aportada por los Ministerios de Defensa de los países miembros del CDS/UNASUR. // Elaborado por el CEED.

Del total del gasto por unidad ejecutora se analizará a continuación la desagregación del gasto según su objeto (personal, operaciones y mantenimiento, inversiones e investigación y desarrollo)

En este último cuadro se puede observar que la unidad ejecutora que más invirtió en el período estudiado fue la armada (29.7%), seguida por la Fuerza Aérea (25.7%) y el ejército (22.8%)

GASTO PROMEDIO EN OBJETO DE GASTO POR UNIDAD EJECUTORA PARA EL PERÍODO 2006-2015

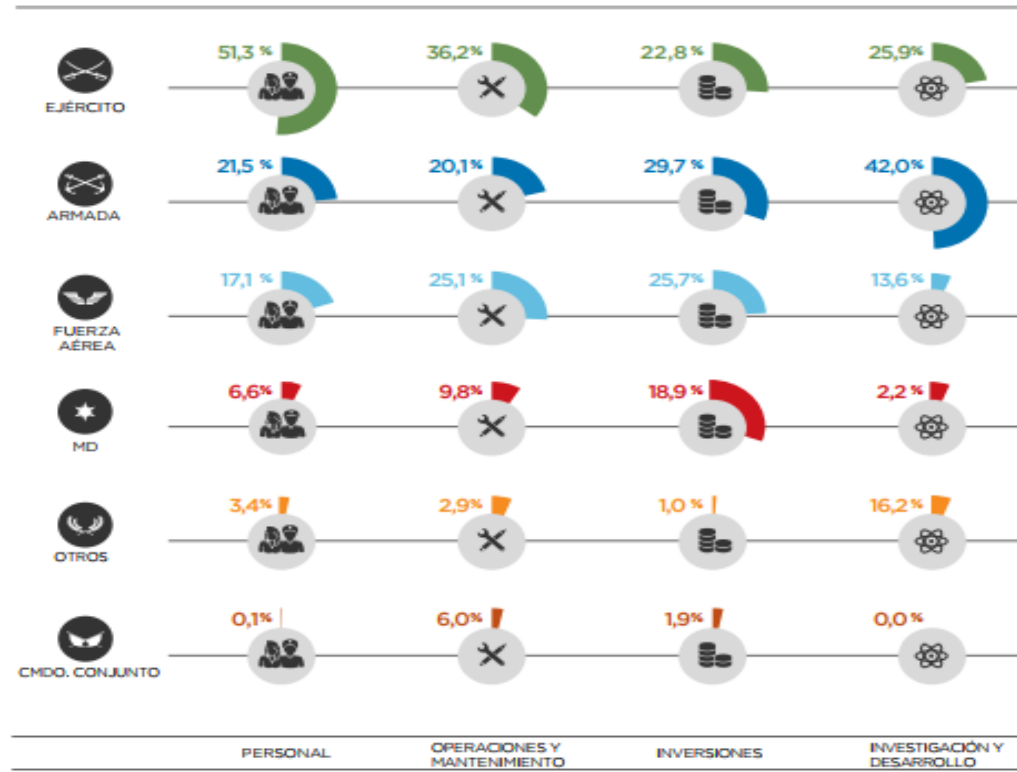


GRAFICO 22 // Fuente: Información oficial aportada por los Ministerios de Defensa de los países miembros del CDS/UNASUR. // Elaborado por el CEED.

III.4.B.III.EL GASTO EN DEFENSA DE ARGENTINA Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS INVERSIONES EN ESTE SECTOR

En esta parte del estudio, se realizará el análisis desde el punto de vista económico del gasto en defensa de argentina y la participación de las inversiones en este sector.

Para el análisis del gasto de defensa de argentina, se ha tomado como referencia al estudio realizado en el “Libro Blanco de la Defensa Nacional 2015”^{xl} de este país. Este Libro, en su tercera y última versión de actualización (luego del primer documento de ésta índole elaborado en 1999 y el segundo elaborado en 2010) se publicó siguiendo la tendencia mundial en relación a la difusión pública de las políticas de defensa, como un modo de ofrecer una guía del pensamiento del Estado Nacional en la materia, una fuente de información para la sociedad argentina y una muestra de transparencia y fomento de la confianza en la región y en el mundo.

La metodología^{xli} y las fuentes de datos al ser propias del país. Lamentablemente, estas estadísticas solo alcanzan al año 2015 ya que no hubo una versión posterior

ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA EN ARGENTINA A PRECIOS CORRIENTES

En primer término se analizará el gasto en defensa en millones de \$ corrientes de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto.

GASTO ANUAL EN DEFENSA EN ARGENTINA EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES (2005-2014)

Objeto del gasto/Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	promedio
Personal	4267,7	4769,7	5744,7	7002,7	9118,3	11170,5	13827,1	17494,7	24243,6	34463,6	79,29
1.1 Salario	2826,7	3317	4073,5	5073	6776,3	8397,5	10580,3	12934,8	17242,1	23934,8	
1.1 Pensiones	1441	1452,7	1671,2	1929,7	2342	2773	3246,8	4559,9	7001,5	10528,8	
Operaciones y mantenimiento	892,2	1060,3	1329,1	1695,2	1948,7	2098,8	2586,3	3585,7	5266,2	7486,8	16,78
2.1 Bienes de consumo	443,8	511,1	576,2	721,9	776,8	898,3	1106,7	1599,7	2492,4	3351,3	
2.2 Servicios	448,4	549,2	752,9	973,3	1171,9	1200,5	1479,6	1986	2773,8	4135,5	
Inversiones	157,8	180,6	336,9	384	314,3	497,8	417,4	440,4	1239,9	2292,9	3,76
3.1 Sistemas de armas	22,3	43	90,2	151,4	178,6	296,1	192,8	188,9	487,9	1447,2	
3.2 Infraestructura física	20,1	31,1	26,4	66,7	36,3	42,8	67,3	52	55,6	64,5	
3.3 Otros equipamientos	115,4	106,5	220,3	165,9	99,4	158,9	157,3	199,5	696,4	781,2	
Investigación y desarrollo	6,4	7,7	10,3	16,3	9,8	24,7	18,7	40,4	48,8	104,1	0,17
Total	5324,1	6018,3	7421	9098,2	11391,1	13791,8	16849,5	21561,2	30798,5	44347,4	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Blanco de argentina 2015

Se puede observar en el cuadro anterior la composición del gasto en defensa a lo largo de los años y como el mayor porcentaje representa al personal (79.29% en promedio), siendo seguido por operaciones y mantenimiento (16,78% en promedio), inversiones (3.76% en promedio) y por último investigación y desarrollo (0.17% en promedio), siguiendo la tendencia

% GASTO ANUAL EN INVERSIONES DE DEFENSA Y SISTEMAS DE ARMAS EN ARGENTINA CON RESPECTO AL GASTO ANUAL EN DEFENSA (2005-2014)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% del gasto en defensa en inversiones	2,96%	3,00%	4,54%	4,22%	2,76%	3,61%	2,48%	2,04%	4,03%	5,17%
% del gasto de defensa en inversiones en sistemas de armas	0,42%	0,71%	1,22%	1,66%	1,57%	2,15%	1,14%	0,88%	1,58%	3,26%

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Blanco de Argentina 2015

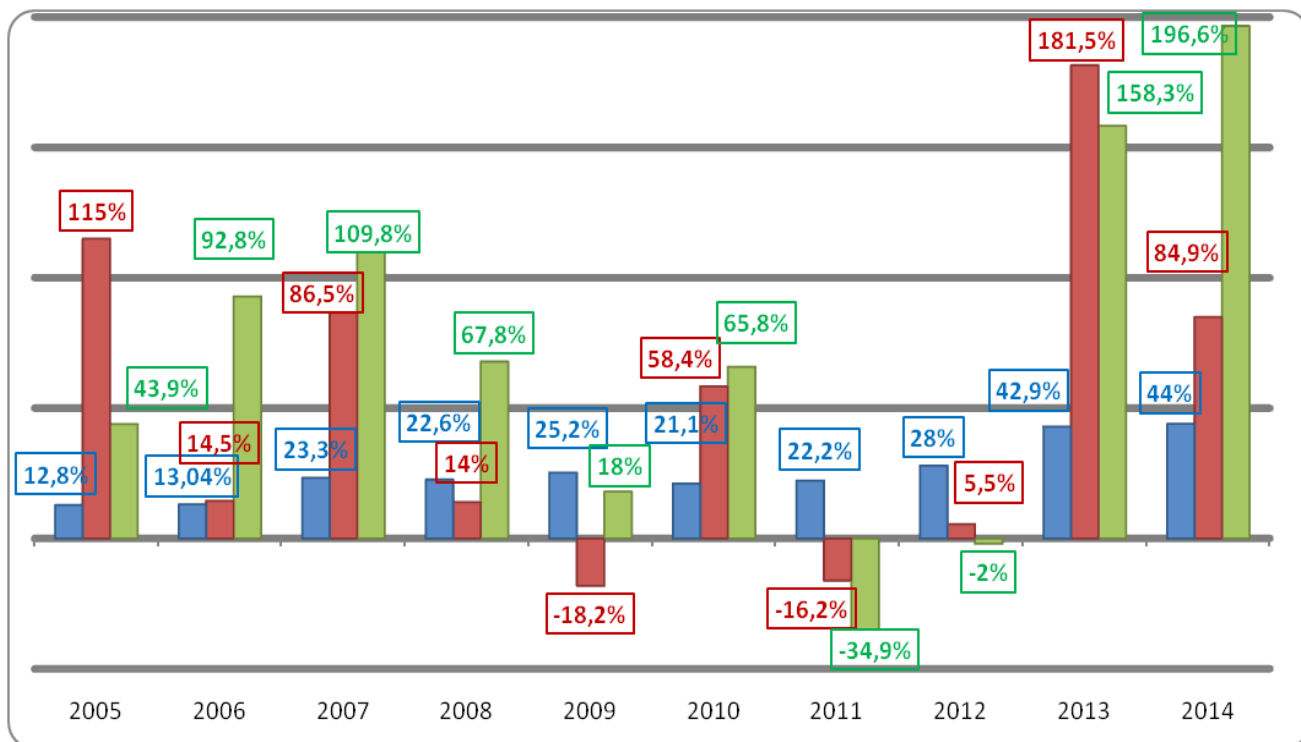
Del cuadro anterior se puede extraer que el mayor porcentaje del gasto de defensa en inversiones se produjo en 2014 (5.17%) mientras que el mayor porcentaje del gasto de defensa en inversiones de sistemas de armas se realizó en 2014 también (3.26%).

El promedio del % del gasto en defensa en inversiones en sistemas de armas en los diez años estudiados es 1.46%.

TASA DE CRECIMIENTO (%)

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa de crecimiento del gasto en defensa	12,83%	13,04%	23,31%	22,60%	25,20%	21,08%	22,17%	27,96%	42,84%	43,99%
Tasa de crecimiento de las inversiones	114,99%	14,45%	86,54%	13,98%	-18,15%	58,38%	-16,15%	5,51%	181,54%	84,93%
Tasa de crecimiento de las inversiones en sistemas de armas	43,87%	92,83%	109,77%	67,85%	17,97%	65,79%	-34,89%	-2,02%	158,28%	196,62%
Tasa de crecimiento del personal	10,13%	11,76%	20,44%	21,90%	30,21%	22,51%	23,78%	26,52%	38,58%	42,16%
Tasa de crecimiento de operaciones y mantenimiento	16,22%	18,84%	25,35%	27,54%	14,95%	7,70%	23,23%	38,64%	46,87%	42,17%
Tasa de crecimiento en investigación y desarrollo	156,00%	20,31%	33,77%	58,25%	-39,88%	152,04%	-24,29%	116,04%	20,79%	113,32%

Fuente: Elaboración propia en base al Libro Blanco de Argentina 2015



■	Tasa de crecimiento del gasto en defensa de argentina (2005-2014)
■	Tasa de crecimiento de las inversiones en defensa en argentina (2005-2014)
■	Tasa de crecimiento de las inversiones en sistemas de armas para defensa en argentina (2005-2014)

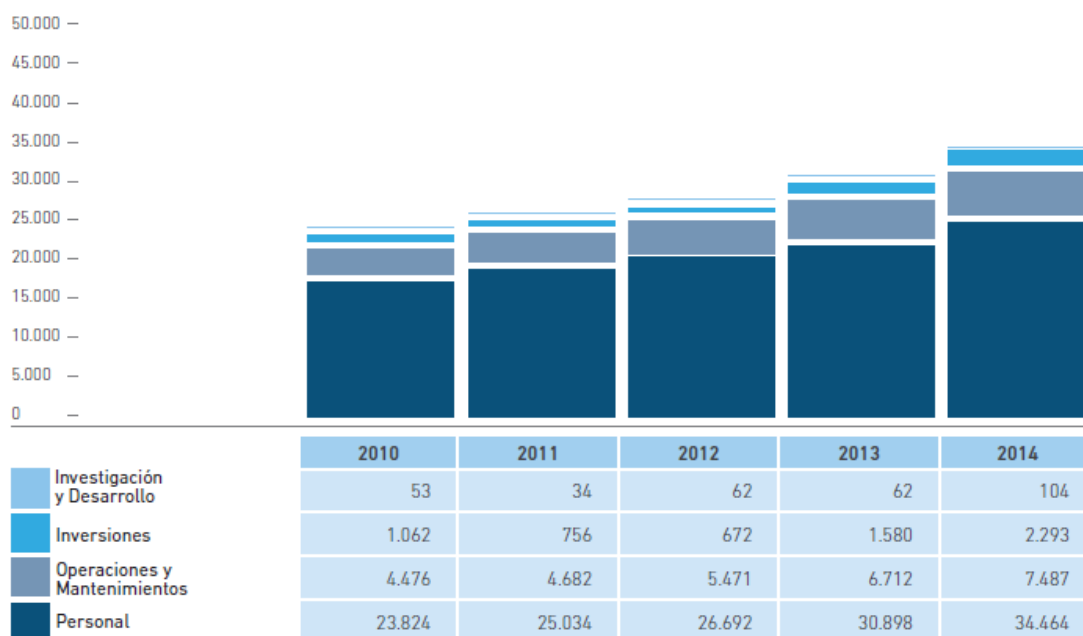
Finalmente, si estudiamos la tasa de crecimiento de distintos indicadores de objeto del gasto, es posible observar que, si bien en los últimos años hay una tendencia alcista (+181.5% en 2013 y +84.9% en 2014) la tasa de crecimiento de las inversiones tiene su mayor caída en el año 2009 (-18.2%).

En cuanto a las inversiones en sistemas de armas, tuvo su punto máximo en 2014 (+89%) y su máxima caída en 2011 (-34,9%)

En Argentina resulta de gran importancia el estudio de las variables económicas a precios constantes debido, entre otras cuestiones a la presencia de altas tasas de inflación. A continuación se analiza la serie del Libro blanco de la Defensa de Argentina 2015

ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA A PRECIOS CONSTANTES^{xlii}

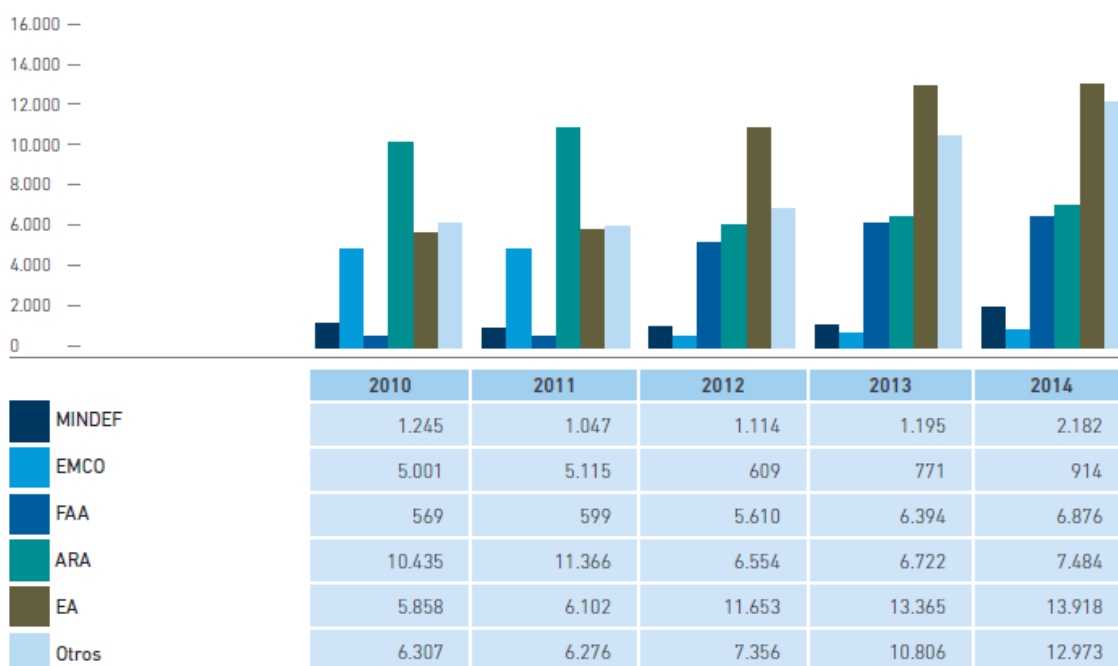
Evolución presupuestaria por objeto de gasto en millones de pesos constantes, 2014 - Jurisdicción 45 (2010-2014)



Fuente: Libro Blanco de la Defensa 2015

Al analizar la evolución presupuestaria por objeto del gasto, en lo que atañe a inversiones se puede observar que el punto máximo es en el año 2014 (2293 mill \$)

Evolución presupuestaria por destino del gasto en millones de pesos constantes, 2014 - Jurisdicción 45 (2010-2014)



Fuente: Libro Blanco de la Defensa 2015

Con respecto al análisis por destino del presupuesto de defensa se puede observar un gran cambio en cuanto la asignación de recursos a las fuerzas armadas en el período 2010-2014.

En el año 2010 de las tres Fuerzas Armadas, quien poseía mayor presupuesto a precios constantes es la Armada Argentina (10435 mill de \$ const), le sigue el Ejército Argentino (5858 mill \$ const) y finalmente la Fuerza Aérea (569 mill \$ const).

Si se compara 2010 con 2014 hay un evidente cambio en la asignación relativa por Fuerza: quién recibe mayor presupuesto es el Ejército Argentino (13918 mill de \$ const) seguido muy lejos por la Armada Argentina (7484 mill \$ const) aunque la Fuerza Aérea continúa en último lugar (7484 mill \$ const)

Finalmente si analizamos el crecimiento punta a punta del período estudiado (2010-2014) se puede observar que el crecimiento del presupuesto de defensa fue de 1108.43% en la Fuerza Aérea Argentina, de un 137.58% en el Ejército Argentino y de una caída en un 28.27% en la Armada Argentina.

III.4.C CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE UTILIDAD

Subdividiremos a la conclusión en dos partes: evaluación de eficacia y evaluación de eficiencia.

EVALUACIÓN DE EFICACIA

En cuanto a la evaluación de la eficacia, es posible concluir cuatro faltas graves en el sistema de gestión de inversiones:

- INDEFINICIÓN DE OBJETIVOS DE PRODUCTO, IMPACTO DIRECTO E IMPACTO INDIRECTO EN EL DISEÑO DEL SISTEMA:

Esta carencia impide una dirección clara de la inversión y la corrección ante desvíos no deseados de ésta.

- INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS QUE DETALLEN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LOS OBJETIVOS MENCIONADOS ANTERIORMENTE Y LOS ORGANISMOS RESPONSABLES EN CADA ETAPA.

Esto implica que al no existir procedimientos, ni controles, ni responsables estos dependerán de la impronta del funcionario de turno.

- CARENCIA DE ELABORACIÓN DE UN PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO MILITAR DERIVADO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO NACIONAL (TABLERO DE CONTROL DE LA DEFENSA) RECIENTEMENTE INSTAURADO EN EL PAÍS PARA PODER DEFINIR, A PARTIR DE ELLO, LOS OBJETIVOS DE PRODUCCIÓN, IMPACTO DIRECTO E IMPACTO INDIRECTO.

Esto constituye una falta grave, ya que las inversiones se efectúan sin direccionamiento específico.

- FALTA DE ELABORACIÓN DE UN MODELO ECONÓMICO Y/O ECONOMÉTRICO JUNTO CON UN SISTEMA INFORMÁTICO QUE INTERCONECTE A LAS INVERSIONES CON EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SECTORIAL Y NACIONAL, ASÍ COMO CON EL PRESUPUESTO Y CONTRATACIONES.

Esta carencia impide evaluar el cumplimiento de objetivos estratégicos nacionales, sectoriales y el seguimiento de la ejecución presupuestaria y el control de compras desde una visión integradora.

Actualmente el sistema de gestión de inversiones de la defensa no genera valor público o, lo que es peor, no es capaz de medir el valor público que genera provocando que el producto de este sistema no sea utilizado en la toma de decisiones y/o no sirva como instrumento técnico de asesoramiento a las autoridades políticas.

EVALUACIÓN DE EFICIENCIA

Para la evaluación de la eficiencia, es posible concluir lo siguiente:

- EL PRESUPUESTO DE DEFENSA DE ARGENTINA ES MUY BAJO COMPARATIVAMENTE CON LA REGIÓN

En cuanto a la evaluación de la eficiencia, es posible observar en un contexto mundial en donde ciertos países incrementan sus gastos en defensa^{xliii}, concentrándose en cinco países el 60% del gasto militar mundial

En este contexto, SIPRI analiza el porcentaje de participación del gasto en defensa con respecto al PBI de los distintos países. En el caso de América Latina el promedio en 2018 es del 1.7%^{xliiv} del PBI, siendo Argentina con el 0.85% del PBI, el más bajo de la región ya que de Venezuela, cuyo porcentaje del PBI fue 0.5% en 2017, en 2018 no presenta datos estimados.

En el análisis por objeto del gasto, el presupuesto de defensa de Argentina tiene un porcentaje muy alto de asignación de recursos en personal en detrimento de las inversiones.

El promedio en Argentina (2005-2014) del porcentaje del gasto en defensa destinado al personal es el 79.29% (mientras que el promedio UNASUR (2006-2015) es 59,57%).

Asimismo el porcentaje del gasto en defensa destinado a inversiones (2005-2014) es 3.76% (mientras el promedio (2006-2015) en UNASUR es 17.18%).

Por otro lado, al analizar la estimación del porcentaje promedio del PBI con respecto a América del Sur y el mismo indicador con respecto a Argentina, se puede observar una gran brecha que dista en el 2005 del 121% de diferencia de Argentina con respecto al promedio

regional (del 0.85 % de Argentina al 1.88% regional). En el año 2018 la brecha se amplía al 200% (del 0.85% de Argentina al 1.70% regional)

Al analizar el Gasto en Defensa de América del Sur per cápita en dólares corrientes, se puede observar que Argentina supera prácticamente desde el inicio del período estudiado a Perú. Guyana. Paraguay y Venezuela (este último sin estimaciones el último año)

- LAS INVERSIONES EN SISTEMAS DE ARMAS SE ENCUENTRAN MUY POR DEBAJO DEL PROMEDIO REGIONAL.

El promedio del porcentaje del gasto en defensa en inversiones en sistemas de armas en los diez años estudiados es 1.46%. (mientras que en UNASUR representa un 6,5%).

- LA ASIGNACIÓN DE INVERSIONES ES ARBITRARIA HACIA CADA FUERZA ARMADA

No se puede identificar ninguna tendencia clara de asignación de presupuesto hacia las Fuerzas Armadas. Aunque generalmente la más perjudicada de las tres fue la Fuerza Aérea.

- LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES SE ENCUENTRAN DISCONTINUADAS

Tanto a nivel regional de América del Sur (Concejo Suramericano de Gastos en Defensa) como a nivel nacional (Libro Blanco de la Defensa) dejaron de actualizarse las estadísticas oficiales por lo que sería conveniente volver a elaborar estas estadísticas propias.



Propuesta de reforma

IV. PROPUESTA DE REFORMA

IV.1. EJES DE REFORMA

De acuerdo al análisis realizado en los capítulos anteriores y los problemas detectados, es posible realizar un resumen de los problemas detectados y definir posibles ejes de reforma para establecer en un nuevo sistema de gestión de inversiones.

Problemas de diseño

- ✓ Indefinición de producto, resultado e impacto e indicadores del SIGID
- ✓ Falta de actualización del diseño del SIGID a los cambios de la estructura orgánica y/o viceversa
- ✓ Reglamentación inexistente del SIGID a nivel del ministerio de defensa
- ✓ Inexistencia de procedimiento formal de tratamiento de proyectos secretos
- ✓ Indefinición de procedimiento para la aprobación de los estudios analíticos de proyecto
- ✓ Inexistencia de un balance anual del SIGID
- ✓ Indefinición de objetivos, procedimientos, pautas y responsables de la evaluación concomitante y ex-post.
- ✓ Desactualización de la metodología de formulación de estudios analíticos de proyecto (EAP) y documentos descriptivos de proyecto (DDP).

Problemas de implementación

- ✓ Débil conexión entre los distintos sistemas que componen la logística genética de la Jurisdicción.
- ✓ Intentos de otros organismos por cumplir funciones del sistema
- ✓ Falta de cumplimiento de normas existentes
- ✓ Burocracia maquinal
- ✓ Falta de personal capacitado en MINDEF, EMCO, FFAA y organismos.
- ✓ Inexistencia de partición en departamentos específicos y roles definidos del personal en la DNINV. Inexistencia de Oficinas de Inversiones en FFAA y organismos
- ✓ Inexistencia de reuniones periódicas de seguimiento del SIGID con las Fuerzas Armadas y demás organismos pertenecientes al sistema.
- ✓ Falta de reuniones de seguimiento con los organismos de planeamiento estratégico de la Jurisdicción a nivel sectorial y nacional.

Problemas de eficacia

- ✓ Carencia de elaboración de un planeamiento estratégico militar derivado del planeamiento estratégico nacional (tablero de control de la defensa) recientemente instaurado en el país para poder definir, a partir de ello, los objetivos de producción, impacto directo e impacto indirecto.
- ✓ Indefinición de objetivos de producto, impacto directo e impacto indirecto en el diseño del sistema.
- ✓ Inexistencia de procedimientos que detallen el diseño, ejecución y control de los objetivos mencionados anteriormente y los organismos responsables en cada etapa.
- ✓ Falta de elaboración de un modelo económico y/o econométrico junto con un sistema informático que interconecte a las inversiones con el planeamiento estratégico sectorial y nacional, así como con el presupuesto y contrataciones.

Problemas de eficiencia

- ✓ El presupuesto de defensa de Argentina es muy bajo como porcentaje del PBI comparativamente con la región
- ✓ En el análisis por objeto del gasto, el presupuesto de defensa de Argentina tiene un porcentaje muy alto de asignación de recursos en personal en detrimento de las inversiones.
- ✓ Las inversiones en sistemas de armas de Argentina se encuentran muy por debajo del promedio regional.
- ✓ La asignación de inversiones es arbitraria hacia cada Fuerza Armada
- ✓ Tanto a nivel regional de América del Sur (Concejo Suramericano de Gastos en Defensa) como a nivel nacional (Libro Blanco de la Defensa) dejaron de actualizarse las estadísticas oficiales por lo que sería conveniente volver a elaborar estas estadísticas propias.

IV.2. PROPUESTA

Lo que importa de un gobierno son sus resultados. Los resultados que la gente ilusiona, a pesar de su frustración reiterada con la política y los políticos. El gobierno empeña su palabra cuando anuncia su proyecto de gestión. Palabra que valida con su cumplimiento y el país evalúa por los resultados. Resultados es la palabra que encumbra o hunde a un gobierno

(Matus C., 1997, p: 17)

En esta parte final del trabajo se realizará una propuesta de mejora al Sistema de Gestión de Inversiones de la Defensa desde el punto de vista de la búsqueda de soluciones a los problemas planteados en los distintos análisis realizados a lo largo de este trabajo.

Para ello, se agruparán los problemas según distintos ejes y se intentará esbozar posibles soluciones a los mismos:

- Necesidad de mejora del sistema de gestión de inversiones: modificación de normativa
- Necesidad de mejora en los recursos humanos dedicados a las tareas definidas en el sistema de gestión de inversiones
- Necesidad de coordinación con los demás sistemas que componen la logística genética de la jurisdicción
- Necesidad de mejora en la asignación presupuestaria a las inversiones de la jurisdicción
- Necesidad de estudiar a la política pública de gestión de inversiones de la defensa como componente esencial de la cadena de valor público

A continuación se detallará cada uno de los ejes enumerados y sus posibles soluciones.

IV.2.A. NECESIDAD DE MEJORA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE INVERSIONES: MODIFICACIÓN DE NORMATIVA

Se intentará mediante la modificación de distinta normativa dar solución a los siguientes problemas:

- ✓ Problema de diseño y eficacia: indefinición de objetivos de producto, resultado e impacto e indicadores del SIGID.

- ✓ Problema de eficacia: Inexistencia de procedimientos que detallen el diseño, ejecución y control de los objetivos mencionados anteriormente y los organismos responsables en cada etapa.
- ✓ Problema de diseño: falta de actualización del diseño del SIGID a los cambios de la estructura orgánica y/o viceversa.
- ✓ Problema de diseño: inexistencia de procedimiento formal de tratamiento de proyectos secretos.
- ✓ Problema de diseño: indefinición de procedimiento para la aprobación de los estudios analíticos de proyecto
- ✓ Problema de diseño: inexistencia de un balance anual del SIGID
- ✓ Problema de diseño: indefinición de objetivos, procedimientos, pautas y responsables de la evaluación concomitante y ex-post.
- ✓ Problema de diseño: reglamentación inexistente del SIGID a nivel del ministerio de defensa.
- ✓ Problema de diseño: desactualización de la metodología de formulación de estudios analíticos de proyecto (EAP) y documentos descriptivos de proyecto (DDP).

A continuación se definirá la normativa a modificar con los respectivos objetivos:

a) Modificar la Resolución de Creación del SIGID II con los siguientes objetivos:

- Definir los objetivos de producto, resultado e impacto e indicadores del SIGID, diseñando en el sistema procedimientos que detallen el diseño, ejecución y control de los objetivos mencionados anteriormente y los organismos responsables en cada etapa.
- Actualizar el diseño del SIGID a los cambios de la estructura orgánica y/o viceversa de manera de poder adaptar los procesos a las necesidades de la nueva organización.
- Crear un procedimiento formal de tratamiento de proyectos secretos e incluirlo en el SIGID.
- Definir como autoridad de aplicación del SIGID a una Secretaría y asesoramiento por parte de la Dirección Nacional de Inversiones del Ministerio de Defensa.
- Definir un procedimiento para la aprobación de los estudios analíticos de proyecto (EAP) e incluirlo en el SIGID. Contemplar en este procedimiento la inclusión de la planilla de datos básicos (JV del EMCO) como herramienta de formulación del proyecto desde la etapa de idea.
- Creación de un balance anual del PIDEF obligatorio de cada organismo y de la Jurisdicción en su totalidad. Definir modelos, gráficos, cuadros incluidos en ese balance. Comparar PIDEF inicial con PIDEF al final del año. Estudiar las causas de los desvíos. Analizar el estado de avance de productos y resultados (de ser posible, estudiar también el impacto).
- Confeccionar objetivos, procedimientos, pautas y responsables de la evaluación concomitante y ex-post. Definir auditorías periódicas

b) Elaborar una Resolución que modifique a la Resolución MD N° 1119/09 de Creación del Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la defensa basados en capacidades, de manera de poder actualizar la metodología de formulación de estudios analíticos de proyecto (EAP) y documentos descriptivos de proyecto (DDP) producto de un necesario debate académico y técnico con especialistas en la temática.

c) Elaborar la reglamentación del SIGID a nivel del Ministerio de Defensa. La misma puede realizarse a través de una Resolución Ministerial o de una Disposición del Secretario correspondiente.

d) Estudiar los cambios en la implementación no normados y ver la posibilidad de incluirlos en la norma que corresponda.

IV.2.B. NECESIDAD DE MEJORA EN LOS RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LAS TAREAS DEFINIDAS EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE INVERSIONES

Es necesario mediante distintas tareas hacer frente a los siguientes problemas:

- ✓ Problema de implementación: falta de personal capacitado en MINDEF, EMCO, FFAA y organismos
- ✓ Problema de implementación: burocracia maquinal.
- ✓ Problema de implementación: falta de cumplimiento de normas existentes
- ✓ Problema de implementación: inexistencia de partición en departamentos específicos y roles definidos del personal en la DNINV. Inexistencia de oficinas de inversiones en FFAA y organismos.

Para enfrentar estos problemas resultaría adecuado re-definir la política de recursos humanos con los siguientes objetivos:

- a) Rediseñar la estructura de la Dirección Nacional de Inversiones con objetivos coherentes con las tareas desarrolladas, creando departamentos dependientes coincidentes con las distintas etapas del SIGID.
- b) Crear oficinas de inversiones en los distintos organismos que componen el SIGID.
- c) Garantizar la planta óptima de personal necesario en la Dirección Nacional de Inversiones del Ministerio de Defensa y en las demás dependencias que participan del SIGID.
- d) Brindar capacitación continua al personal de acuerdo con sus tareas específicas, promoviendo el trabajo en equipo y fomentando actitudes proactivas.
- e) Establecer espacios de debate liderados por la autoridad de aplicación del SIGID con participación de los distintos organismos y el sector académico para poder pensar el sistema como una unidad de evolución constante e incorporación de nuevas e innovadoras prácticas de gestión.

IV.2.C. NECESIDAD DE COORDINACIÓN CON LOS DEMÁS SISTEMAS QUE COMPONEN LA LOGÍSTICA GENÉTICA DE LA JURISDICCIÓN

Es necesario mediante distintas tareas hacer frente a los siguientes problemas:

- ✓ Problema de implementación: débil conexión entre los distintos sistemas que componen la logística genética de la Jurisdicción.
- ✓ Problema de implementación: inexistencia de reuniones periódicas de seguimiento del SIGID con las Fuerzas Armadas y demás organismos pertenecientes al sistema.
- ✓ Problema de implementación: Falta de reuniones de seguimiento con los organismos de planeamiento estratégico de la Jurisdicción a nivel sectorial y nacional.
- ✓ Problema de implementación: falta de coordinación con la asignación presupuestaria a los proyectos.
- ✓ Problema de implementación: intentos de otros organismos por cumplir funciones del sistema.
- ✓ Problema de eficacia: Carencia de elaboración de un planeamiento estratégico militar derivado del planeamiento estratégico nacional (tablero de control de la defensa) recientemente instaurado en el país para poder definir, a partir de ello, los objetivos de producción, impacto directo e impacto indirecto.
- ✓ Problema de eficacia: Falta de elaboración de un modelo económico y/o econométrico junto con un sistema informático que interconecte a las inversiones con el planeamiento estratégico sectorial y nacional, así como con el presupuesto y contrataciones.

Para enfrentar estos problemas resultaría adecuado re-definir y/ readecuar los distintos sistemas que componen la logística genética de la jurisdicción contemplando los siguientes objetivos:

- a) Estudiar la interconexión de los sistemas que componen la logística genética (Planeamiento Estratégico Nacional, Planeamiento estratégico Jurisdiccional, SIGID, Sistema Presupuestario y Sistema de Contrataciones) generando objetivos claros en cada componente y sin superposiciones, procurando disminuir los procedimientos administrativos innecesarios y adoptando la concepción de generar sinergias para lograr una logística genética integrada.
- b) Establecer indicadores comunes e interconectados entre todos los sistemas de manera de poder detectar los nudos críticos en materia de planeamiento, ejecución y control
- c) Garantizar el alto nivel liderazgo por parte de la Secretaría del Ministerio de Defensa que sea autoridad de aplicación del SIGID y que posea un alto compromiso de supervisión de su aplicación.

IV.2.D. NECESIDAD DE MEJORA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA A LAS INVERSIONES DE LA JURISDICCIÓN

Es necesario mediante distintas tareas hacer frente a los siguientes problemas:

- ✓ Problema de eficiencia: El presupuesto de defensa de Argentina es muy bajo como porcentaje del PBI comparativamente con la región.
- ✓ Problema de eficiencia: En el análisis por objeto del gasto, el presupuesto de defensa de Argentina tiene un porcentaje muy alto de asignación de recursos en personal en detrimento de las inversiones.
- ✓ Problema de eficiencia: Las inversiones en sistemas de armas de Argentina se encuentran muy por debajo del promedio regional.
- ✓ Problema de eficiencia: La asignación de inversiones es arbitraria hacia cada Fuerza Armada.

Para afrontar estos problemas se deberá realizar un estudio exhaustivo del presupuesto de la Jurisdicción contemplando los siguientes objetivos:

- a) Incrementar el presupuesto de la Jurisdicción para alcanzar como mínimo el promedio regional^{xlv} y como objetivo de máxima al porcentaje que sugiere la OTAN^{xlvi}.
- b) Generar acciones para contribuir a la legitimidad del presupuesto de la defensa y la aceptación social con planes, programas y proyectos equilibrados y razonables y tendiendo a contribuir a la misión principal de las fuerzas armadas como prioridad.
- c) Estudiar en más detalle el costo de oportunidad de la defensa en relación a otros bienes públicos, así como también los efectos positivos sobre el resto de la economía (infraestructuras, empleo, tecnología, formación de capital humano, inversión, demanda) realizando encuestas y fomentando trabajos de investigación desde el propio Ministerio con la asistencia técnica necesaria.
- d) Contribuir a políticas que tiendan a lograr la logística genética integrada con claros objetivos de corto, mediano y largo plazo, de manera que los recursos asignados no sean malgastados.
- e) Comprender que los presupuestos anuales deben tener continuidad en el tiempo, contribuyendo a objetivos de corto mediano y largo plazo.

IV.2.E. NECESIDAD DE CONTAR CON ESTADÍSTICAS NACIONALES Y REGIONALES

Es necesario mediante distintas tareas hacer frente a los siguientes problemas:

- ✓ Discontinuidad de las estadísticas a nivel regional de América del Sur (Concejo Suramericano de Gastos en Defensa)
- ✓ Discontinuidad de las estadísticas a nivel nacional (Libro Blanco de la Defensa)

Para afrontar estos problemas se deberá realizar un estudio exhaustivo del presupuesto de la Jurisdicción contemplando los siguientes objetivos:

- a) Continuar y actualizar de las estadísticas a nivel regional de América del Sur (Concejo Suramericano de Gastos en Defensa)
- b) Continuar y actualizar las estadísticas a nivel nacional (Libro Blanco de la Defensa)

IV.2.F. NECESIDAD DE ESTUDIAR A LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA DEFENSA COMO COMPONENTE ESENCIAL DE LA CADENA DE VALOR PÚBLICO

Es esencial para afrontar los problemas detallados anteriormente se debe adoptar la visión de la gestión de inversiones como parte esencial de la cadena de valor de la defensa.

Desde un punto de vista económico tradicional se podría definir el valor público como la capacidad para satisfacer necesidades humanas mediante el uso de recursos disponibles en la sociedad. Este punto de vista -importante para la empresa y el mercado- resulta inadecuado para el sector público por criterios de redistribución equitativa, eficacia social y transparencia. Para los ciudadanos el valor público radica en la mejora de los procesos políticos y para ello tan importante es el criterio de eficacia como el de equidad. Cuanto más opacos sean los procesos decisionales más descende el logro de valor público y más oculta queda la distribución de los intereses de los diferentes actores. Lo que trata de lograr el valor público es factibilidad económica a la vez que social.

El modelo de la Cadena de Valor Público constituye un instrumento potente para entender y analizar políticas. Como todo modelo realiza una poderosa simplificación de su objeto que selecciona, precisa y destaca aspectos que le permiten -o eso promete comprenderlo mejor. El modelo se propone orientar el análisis de las políticas públicas entendidas como conjuntos de acciones encadenadas para crear “valor público” (Hernandez, 2015).

Por ello, es dable recordar que para asegurar resultados no es suficiente con una herramienta de información de gestión como puede ser el SIGID, si antes no están dados en la Jurisdicción cuestiones fundamentales tales como: la definición cabal de su Misión; y asociada a ella, un Plan Estratégico que derive en planes operativos concretos; y aunque existan planes estratégicos y operativos, su ejecución no es medida de forma confiable, ni son evaluados los desvíos y si esa información veraz y oportuna no es utilizada en las decisiones correctivas (DGAyEI, 2017).

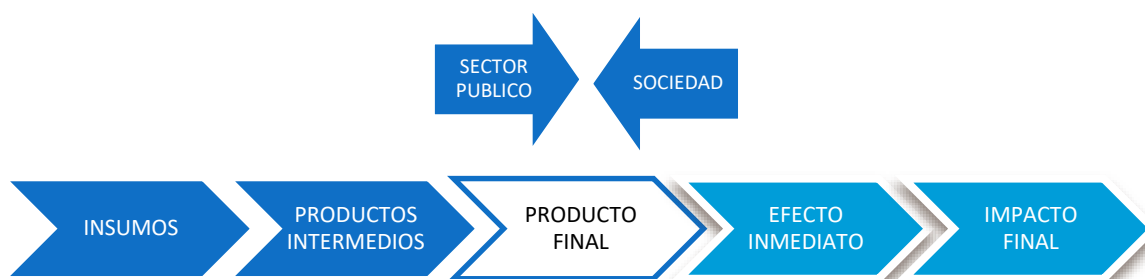
La cadena de valor público se despliega sobre dos ámbitos de distinta naturaleza: el de la producción pública y el de los efectos que provoca en la sociedad. La primera, constituye el mundo de la administración, donde las relaciones son predecibles (aun cuando puedan ser complejas) y fácilmente cuantificables. Los efectos de las políticas, en cambio, se llevan

adelante en el ámbito de los problemas sociales, el universo de las variables y sus relaciones, donde prevalece la incertidumbre.

Ambos dominios están atravesados por relaciones de causalidad; sin embargo, el primero se caracteriza por relaciones conocidas y controladas y el segundo por procesos en el marco de la incertidumbre relacionada con el escenario socio – económico y el largo plazo. Es interesante el papel del concepto de producto porque se encuentra en el límite de ambos campos caracterizados por reglas de juego diferentes.

Por tanto, los bienes o servicios que el sector público entrega son, en cierta forma apuestas a una producción de valor público que se realiza en plena incertidumbre (ver figura 1).

GRAFICO IV.2.F LA CADENA DE VALOR PÚBLICO



(FUENTE DGAYEI, 2017).

Si bien la cadena de valor público constituye un modelo y no una metodología, su potencial descriptivo permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público.

Las políticas de gestión de inversiones deben necesariamente contribuir a la construcción de valor público: generar mejores políticas, para aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, proporcionando herramientas para la participación, la transparencia y la responsabilidad. Es necesario eliminar la “burocracia maquina” de la gestión de inversiones que repite procedimientos sin brindar un resultado que aporte valor en la *cadena de valor de la defensa*.



Reflexiones finales

V. REFLEXIONES FINALES

"No se puede salvar un problema de décadas en años, pero hay que realizar un cambio de tendencia"

(Rosendo Fraga 24/11/2017 artículo en el diario El Cronista "Fraga: Del presupuesto de la Armada, 84% es para sueldos y 4% para mantenimiento")

La tarea en la que deberemos embarcarnos para lograr un mejor diseño, implementación y utilidad de la política pública de gestión de inversiones en el sector defensa argentino no será sencilla ni mucho menos.

La base normativa de la institución puede ser una fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no. No obstante, cuando la lógica del cambio está expresada en un diseño institucional, parece existir cierta tendencia a reivindicar a las instituciones, pero también de conceder a la colectividad una capacidad de elección.

Cabe considerar que, en algunas ocasiones, el cambio tiene que ver con un ejercicio racional planificado de una organización, que se encuentra en los planes estratégicos y en otras más bien tiende a ser emergente y más adaptativo. Sin embargo, en este cometido, el interés egoísta puede desviar a los individuos del cumplimiento, produciéndose así un fracaso institucional. Por tal razón, es conveniente asegurar que la motivación resulte suficiente para todos los individuos.

En este trabajo se revisa al diseño institucional racional y al diseño institucional normativo, dentro de los cuales se pueden encontrar elementos que conforman las condiciones de operación por parte de los individuos, orientados hacia el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones.

No solo las instituciones son construidas por el hombre, sino que también los hombres son construidos por éstas: son socializados por un efecto educativo (o de plan de acción oculto) de las instituciones con respecto a los valores, normas y reglas que representan y, en consecuencia, saben, esperan y anticipan que es posible basarse en las instituciones y valorarlas (casi como los objetos de la naturaleza).

En estos días de cambio de gestión, es común ver que el estado del material y de las inversiones del sector defensa están en foco de análisis de especialistas (y opinólogos) en redes sociales, programas televisivos y radiales, artículos periodísticos, estudios académicos,

etc., es muy usual que el debate de la temática se vuelque a presentar como foco del problema al presupuesto asignado al sector.

Si bien es cierto, según lo estudiado en este trabajo, que la asignación presupuestaria se encuentra muy por debajo de los promedios regionales desde hace más de treinta años y el porcentaje del presupuesto destinado a inversiones es paupérrimo, el estado actual de las Fuerzas Armadas no se mejorará de manera sustancial solo con el incremento del presupuesto o las adquisiciones de material militar en forma esporádica y aislada.

Luego del estudio realizado, estamos en condiciones de afirmar que el actual sistema de gestión de logística constituye el mayor escollo a sortear si se pretende lograr una mayor eficiencia y eficacia de los recursos asignados a la defensa nacional.

Para hacerlo, habrá que reconstituir toda la ingeniería de gestión logística existente teniendo en cuenta el diseño, implementación y utilidad de los distintos sistemas que lo componen, adoptando como objetivo principal la optimización del sistema de gestión de inversiones como parte integrante de la cadena de valor de la defensa. En otras palabras, se debe reeditar el viejo S3PE (Sistema de planeamiento, programación, presupuestación y ejecución), no como una función vacía dentro del organigrama sino como una forma de organización.

Resumiendo, habrá que ocuparse de tres cuestiones claves:

- Ceguera estratégica: Los insumos que recibe el SIGID a través del planeamiento estratégico jurisdiccional (capacidades) están desactualizados y no se conectan con el planeamiento estratégico nacional. Para afrontar este problema es indispensable poner en marcha un nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional acorde con los objetivos de gobierno y cuyo eje fundamental sea revalorizar la misión principal de las Fuerzas Armadas.
- Ineficiencia de información logística: El sistema de gestión de inversiones en si mismo carece de objetivos de producto e impacto y las normas que lo definen poseen importantes fallas en su diseño, no condicen con la orgánica actual y no se cumplen en su totalidad. Debido a ello, no nos brinda información clara, oportuna y con valor agregado de forma de poder mostrar a las autoridades y la comunidad el estado actual de las inversiones de defensa según sus misiones asignadas.
- Escasa coordinación y asignación presupuestaria: El sistema presupuestario y de contrataciones funcionan como compartimientos estancos sin intercambiar información entre ellos y el sistema de inversiones contribuyendo a una deficiente

evaluación concomitante y ex post de las inversiones. Asimismo el presupuesto de Defensa es el menor de la región

Quisiera finalizar este trabajo con la reflexión siguiente:

“Producir políticas suele ser una actividad más parecida a redireccionar cursos de acción ya en desarrollo que trazar nuevos en suelo virgen. En efecto, se trata de una actividad que no consiste tanto en seleccionar nuevos problemas como de modificar prioridades ya definidas; implica no tanto asignar recursos o responsabilidades cuanto de reasignar lo que ya ha sido distribuido; se enfrenta más a la tarea de redefinir alianzas preexistentes que establecerlas desde el inicio. En este sentido se parece más al esfuerzo por reencauzar un río o una corriente de acontecimientos en la que se está inmerso que al comienzo de una carrera vista desde la posición de largada. Lo cual, sin duda, hace la tarea más compleja y difícil” (Hernandez, 2015).

Es decir, para realizar el giro de políticas hacia la conformación de una cadena de valor de la defensa habrá que reencauzar el río con los recursos existentes (humanos y materiales) y las capacidades actuales de las Fuerzas Armadas y planificar un cambio de tendencia hacia la eficiencia y la eficacia teniendo como horizonte el mediano y largo plazo.

Las decisiones de inversión que se tomaron en estos tiempos se llevaron a cabo desde esta ceguera estratégica, ineficiencia de información logística y escasa asignación presupuestaria. Debido a ello tenemos la defensa que tenemos: más concentrada en las misiones subsidiarias cuya operación es permanente que es en su verdadera razón de ser que es su misión principal.

Apostamos por que este estudio sirva como punto de partida para cambiar la visión actual de formuladores de políticas públicas, implementadores y decisores de modo de revalorizar a la logística genética como actor relevante e imprescindible para lograr una mejora en la eficiencia y la eficacia de los recursos asignados al sector defensa de nuestro querido país y así poder llegar a tener la defensa que nos merecemos los argentinos.

VI BIBLIOGRAFÍA

VI.I BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AGENCIA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas Públicas*. Madrid España. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

ALKIN M. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Londres, Inglaterra. Sage publication.

ARMY LOGISTICIAN (1972). *Logistician's Lament*. Whashington, USA. Revista 4, no. 2

BALLART X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid, España. Ministerio de Administraciones Públicas.

BARTOLOMÉ M. (2017). *Alicia en el país de las maravillas, la línea Maginot y la defensa nacional*. Buenos Aires, Argentina. Revista Zona Militar N°12.

BLANCHARD B. (1995). *Ingeniería Logística*. Madrid, España. Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) S.A.

BROWN, K. (1987). *Strategics: The logistics-Strategy Link*, Washington D.C: National Defense University

CASA DE GOBIERNO (1982) Informe Rattenbach del 2 de diciembre de 1982. Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/pdf/InformeRattenbach/01-InformeFinal.pdf>

CASILLAS C., MACÍA M., MERINO M., PAJA M., RICO, J. Y RUIZ A. AEVAL (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Madrid, España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

COHEN E. Y MARTÍNEZ R. (2004). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL (2017). *La cadena de valor público y su aplicación a la defensa*. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Defensa.

DUPUIT J. (1844). *De la Mesure de l'Utilité des Travaux Publics*. París, Francia. Revue Française d'Économie.

ECCLES H. (1978). *Estrategia: teoría y aplicación*. Washington, USA. American Political Science Association.

ECCLES, H. (1959). *Logistics in the National Defense*. California, USA. Stackpole Co.

ENIT GODOY E. (2013). *El sector defensa en las variables macroeconomicas de inversion extranjera, desempleo y el PBI*. Bogotá, Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.

ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS (2015) *Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta*. Buenos Aires, Argentina. Publicación Conjunta.

FOXTON, P. (1993). *Powering War: Modern Land Force Logistics*. London, England. Brassey's Press

GRAU-SOLÉS M., ÍÑIGUEZ-RUEDA L., SUBIRATS, J. (2011). *¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional*. Barcelona, España. Athenea Digital.

HERNANDEZ, D (2015). *El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas*. Buenos Aires, Argentina. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista Institucional. No 54 2015.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE ARGENTINA (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-*. Buenos Aires, Argentina. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización.

KIRKPATRICK D. (1997) *The affordability of defence equipment*. London, England. Rusi Paper.

KRESS M. (2002). *Operational Logistics: the art and science of sustaining military operations..* Monterey, USA. Department of Operations Research. Naval Postgraduate School

LINDBLOM C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. New Jersey, USA. Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 pp. 79-88 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration.

MARUSO C., FERRENTINO D. y MENEGHETTI K. (2009) *Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la defensa basados en capacidades*. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Defensa.

MATUS C. (1997). *Los tres cinturones de gobierno*. Buenos Aires, Argentina. Fundación Altadir.

MINISTERIO DE DEFENSA (2009). *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*. Buenos Aires, Argentina.

MINTZBERG H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. McGill University. Buenos Aires. Argentina. El Ateneo.

MOORE M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor del sector público*. Barcelona, España. Editorial Paidós.

ORTEGÓN E., PACHECO J., Y PRIETO A (2004). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Chile. Cepal.

ROSSI P., WRIGHT J. Y ANDERSON A. (1984). *Handbook of Survey Research*. Chicago, USA. American Journal of Sociology. University of Chicago.

SALGADO ALBA J. (1973). *Logística General y Naval Operativa*. Madrid, España. Escuela de Guerra Naval.

SARIN, P. (2000). *Military Logistics: The Third Dimension*. New Delhi, India. Manas Publications.

SCHEETZ T, PFURR A. Y GRATACOS M. (2016). *Manual de Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires, Argentina: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.

SCHEETZ T. (2011). *Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires, Argentina. Escuela de Defensa Nacional.

SIBILLA G. (2008). *Reforma logística de la defensa en argentina. Conceptualización teórica y apuntes prácticos de implementación*. Buenos Aires, Argentina. Flacso.

STIGLITZ J. (1995). *La economía del Sector Público*. Barcelona, España. Antony Bosch Editor.

SUBIRATS J., KNOEPFEL P., LARRUE C. Y VARONE F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España. Editorial Ariel.

TAMAYO SÁEZ M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo Comps Cap 11. Madrid, España. Alianza Editorial S.A.

THORPE G. (1917). *Pure Logistics: The Science of War Preparation*. Washington D. C., USA. National Defense University.

VAN CREVELD, M. (1977). *Supplying War*. Massachusetts, USA. Cambridge University Press.

VEGA M. (2016). *Planeamiento de la defensa en Argentina. Modelo y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina. Infodefensa.com

VI.II NORMATIVA

Ley N° 23.554 del 13 de abril de 1988. Ley de Defensa Nacional. Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias.

Ley N° 24.156 del 26 de octubre de 1992. Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Disposiciones generales. Sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno. Disposiciones varias.

Ley N° 24.948 del 3 de abril de 1998. Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Establece las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales, para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para su reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias.

Decreto N° 1023/2001 del 16 de agosto del 2001. Régimen general. Contrataciones públicas electrónicas. Contrataciones de bienes y servicios. Obras públicas. Disposiciones finales y transitorias.

Decreto N° 727/2006 del 12 de junio del 2006. Reglamentación de la Ley N° 23.554. Principios Básicos. Competencia del Consejo de Defensa Nacional. Atribuciones del Ministerio de Defensa. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Fuerzas Armadas. Disposiciones Complementarias.

Decreto N° 1344/07 del 4 de octubre del 2007. Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

Decreto N° 1691/2006 del 29 de noviembre del 2006. Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Decreto N° 1729/2007 del 30 de noviembre del 2007. Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Resolución MD N° 841/2009 del 11 de agosto de 2009. Creación del Plan de Abastecimiento Conjunto de Insumos para la Defensa.

Decreto N° 1714/2009 del 12 de noviembre del 2009. Directiva de Política de Defensa Nacional.

Decreto N° 2645/2014 del 30 de diciembre de 2014. Segunda Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).

Decreto Reglamentario N° 893/12 del 14 de junio del 2012. Reglamentación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Resolución MD N°13/2005 del 9 de diciembre de 2005. Creación del Sistema Doctrinario de Defensa.

Resolución MD N°299/2008 del 25 de marzo de 2008. Creación de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa.

Resolución MD N°1441/2008 del 27 de noviembre de 2008. Aprobación del SIGID II.

Resolución MD N° 1119/2009 del 20 de octubre de 2009. Aprobación del Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión para la defensa basados en capacidades.

Resolución MD N° 54/2011 del 29 de diciembre de 2011. Creación del Sistema de Programación de Recursos para la Defensa (SIPRED).

Resolución MD N° 220/2011 del 29 de marzo del 2011. Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Defensa.

Resolución MD N° 348/2016 del 20 de mayo de 2016. Plan Estratégico de la Defensa Nacional.

Directiva EMCO N° 18/2015 del 9 de noviembre de 2015. Reglamentación del SIGID II.

Disposición Subsecretaría de Presupuesto N° 664/07 del 5 de octubre de 2007 de la Secretaría de Hacienda del ex. Ministerio de Economía.

PC 00-02 Proyecto 2015. Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Circular N° 2/09 de la Oficina Nacional de Presupuestos del ex. Ministerio de Economía.

VI.III GLOSARIO

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España.

ARA: Armada Argentina.

AREMIL: Apreciación y Resolución Estratégica Militar.

BAPIN: Banco de Proyectos de Inversión.

BIM: Banco de Proyectos de Inversión Militar.

CGXR: Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados.

CPDN: Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

DDP: Documentos Descriptivos de Proyecto.

DEMIL: Directiva Estratégica Militar.

DEPD: Directiva para la Elaboración de los Planes Directores.

DEPEM: Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar.

DGEP: Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa.

DGInv: Dirección General de Inversiones.

DNInv: Dirección Nacional de Inversiones.

DNIP: Demanda Nacional de Inversiones Públicas.

DNP: Dirección Nacional de Presupuesto.

DOM: Directiva de Obtención de medios.

DPA: Demanda Preliminar Aprobada.

DPC: Demanda Preliminar Conjunta de Inversiones para la Defensa.

DPDN: Directiva de Política de Defensa Nacional.

DPE: Demanda Preliminar Específica de Inversiones para la Defensa.

DPRD: Directiva de Programación de Recursos para la Defensa.

EA: Ejército Argentino.

EAP: Estudio Analítico de Proyecto.

EEMMG: Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.

EMCO: Estado Mayor Conjunto.

EPR: Estudio de Prefactibilidad Reducido.

FAA: Fuerza Aérea Argentina.

GXR: Sistema de Gestión por Resultados.

MANUAL: Manual para identificar, formular y evaluar proyectos con inversión de la defensa basados en capacidades.

MINDEF: Ministerio de Defensa.

MINDEF: Ministerio de Defensa.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PA: Planes de Apoyo.

PACID: Plan de Abastecimiento Conjunto de Insumos de la Defensa.

PDC: Planes Directores Conjuntos.

PDE: Planes Directores Específicos.

PEN: Planeamiento Estratégico Nacional.

PID: Proyectos con Inversión para la Defensa.

PIDDEF: Plan de Inversiones para la Defensa.

PLANCAMIL: Plan de Capacidades Militares.

PPDD: Planes Directores.

PRIDDEF: Programa de Inversiones para la Defensa.

PROCAMIL: Proyecto de Capacidades Militares.

RGCE: Régimen General de Contrataciones del Estado.

S3PE: Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución.

SAF: Sistema de Administración Financiera y Organismos de Control.

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

SIPRED: Sistema de Programación de Recursos para la Defensa.

SNIP: Sistema Nacional de inversiones Públicas.

SP: Secretaría de Planeamiento.

SSPLOD: Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa.

TIR: Tasa Interna de Retorno.

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

UNDEF: Universidad Nacional de la Defensa.

VII NOTAS ACLARATORIAS

- I. General de Brigada (R) José Luis Figueroa “Argentina carece de aviones buques o regimientos con capacidad de defender” Noticia de opinión en Infobae disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2018/01/30/argentina-carece-de-aviones-buques-o-regimientos-con-capacidad-de-defender/>
- II. Se denomina “ciudadanos de a pie” de manera coloquial, al ciudadano común que no tiene cargo público y goza de derechos políticos y sometido a las leyes del Estado.
- III. Juan Battaleme “La cerradura y el seguro: Por qué necesitamos Fuerzas Armadas” Noticia de opinión publicada en el Diario Clarín el 27 de enero de 2018 https://www.clarin.com/opinion/cerradura-seguro-necesitamos-ff-aa_0_BJZhaXFHM.html
- IV. El despliegue se puede leer en varios medios periodísticos por ejemplo: <https://www.infobae.com/sociedad/2017/11/20/la-busqueda-del-ara-san-juan-en-los-principales-medios-del-mundo/>
- V. Para citar algunos artículos ‘periodísticos: “El conmovedor mensaje de Los PUMAS para los tripulantes del submarino ARA San Juan” <https://www.infobae.com/deportes-2/rugby/2017/11/26/el-conmovedor-mensaje-de-los-pumas-para-los-tripulantes-del-submarino-ara-san-juan/> ; “Colón usó una camiseta especial para apoyar a los tripulantes del submarino ARA San Juan” <https://www.infobae.com/deportes-2/2017/11/25/colon-uso-una-camiseta-especial-para-apoyar-a-los-tripulantes-de-submarino-ara-san-juan/>
- VI. Frase elaborada por Aristóteles en su libro Metafísica en el año 300 ac
- VII. Según la definición en el Diccionario de la Real Academia Española evaluar es “señalar el valor de una cosa”
- VIII. OCDE (2002); AEVAL (2010); Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000); Tamayo Sáez (1997)
- IX. Las definiciones expresadas en el presente capítulo para los conceptos de proyecto y programa difieren de las que se utilizan técnicamente en materia presupuestaria. Ver: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf . Programa de Evaluación de Políticas Públicas.
- X. Siguiendo a Subirats, Knoepfel y otros (2008), se entiende por Estado el conjunto de las instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema político administrativo de un país.
- XI. Es lo que Subirats y otros (2008. P. 114) denominan estudiar el programa de actuación político-administrativo (PPA).
- XII. En esta parte es posible definir medios, no únicamente como materiales o insumos durables, sino también el mantenimiento de estos, recursos humanos, abastecimientos, etc.
- XIII. Informe Rattenbach disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/pdf/InformeRattenbach/01-InformeFinal.pdf>

- XIV. La notación temporal del SIGID toma como año N al año presupuestario para el cual está planificado el comienzo de la ejecución de los proyectos
- XV. Este hecho saltó a la vista en el Seminario Internacional “Evaluación y gestión de inversiones en los Sistemas de Defensa” realizado en Buenos Aires el 29 de abril del 2010. Compartieron este espacio distintos países de UNASUR (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay), junto a la de distintos países que ya han emprendido procesos de modernización, como España, Estados Unidos, Francia e Italia.
- XVI. La diferencia entre ambos radica en que el proyecto monto estimado del proyecto supere o no el tope establecido por la Dirección Nacional de Inversiones del Ministerio de Defensa (en la actualidad son 200 millones de \$).
- XVII. Ver el significado de las siglas al final del documento
- XVIII. Actualmente denominado Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución del (S3PE)
- XIX. Por ejemplo en el artículo N° 26 de la Ley N°24948 del 18 de febrero de 1998. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- XX. El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional se encuentra regulado por el Decreto 1023/01 y el Decreto Reglamentario 893/12.
- XXI. Extraídos de la página oficial: <http://www.casarosada.gob.ar/objetivosdegobierno/> en septiembre de 2017
- XXII. Reuniones realizadas el 17 y 18 de abril de 2017 en el edificio del Ministerio de Hacienda.
- XXIII. Actualmente denominado Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución del (S3PE)
- XXIV. Por ejemplo en el artículo N° 26 de la Ley N°24948 del 18 de febrero de 1998. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- XXV. El S3P (PPBS según sus siglas en inglés) surge en la década de 1960 de la mano de McNamara (Secretario de Defensa de Estados Unidos en el período 1961-1968).
- XXVI. Actualmente denominado Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución del (S3PE)
- XXVII. Por ejemplo en el artículo N° 26 de la Ley N°24948 del 18 de febrero de 1998. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- XXVIII. El Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional se encuentra regulado por el Decreto 1023/01 y el Decreto Reglamentario 893/12.
- XXIX. Adquisición de cuatro helicópteros para cumplir misiones de búsqueda y rescate: https://www.clarin.com/politica/fuerza-aerea-compra-helicopteros-operaciones-busqueda-rescate_0_BJqp4cpWf.html
- XXX. Adquisición de camiones para la asistencia a emergencias: <http://www.telam.com.ar/notas/201710/215670-entregan-39-camiones-a-las-fuerzas-armadas-para-brindar-asistencia-ante-emergencias.html>
- XXXI. Reparación del Rompehielos Irizar: Inutilizado por un incendio ocurrido en el año 2007, tardó once años en repararse. Se afirma un gasto de U\$S 284 millones (cuando uno nuevo hubiera costado U\$S 250 millones). Información en <http://www.lanacion.com.ar/1930613-el-arreglo-del-irizar-ya-costó-más-que-un-nuevo-rompehielos>

- XXXII. Adquisición de cuatro buques remolcadores rusos. Información en <https://www.infobae.com/2015/12/05/1774624-llegaron-cuatro-buques-origen-ruso-reforzar-la-armada/>
- XXXIII. Adquisición de hospitales reubicables. Información en: <http://desarrolloydefensa.blogspot.com.ar/2017/09/nuevo-hospital-de-campana-para-el.html>
- XXXIV. Ver artículo de Jennifer P. Olivera (14 de diciembre de 2017): ¿El Ministerio de Defensa avanzó con las compras presupuestadas para 2017?. Disponible en <https://www.zona-militar.com/2017/12/14/ministerio-defensa-avanzo-las-compras-presupuestadas-2017/>
- XXXV. Ver artículo de Juan Batteleme: <http://defonline.com.ar/juan-battaleme-la-defensa-sufrio-la-alteracion-de-su-mision-principal/>
- XXXVI. Muchos ejemplifican este concepto haciendo alusión a Samuelson en su análisis del dilema “Cañones vs Mantequilla” Utilizado en su libro para explicar la frontera de posibilidades de producción de una economía.
- XXXVII. Entre los requisitos que deben cumplir, se encuentran los siguientes: estabilidad macroeconómica (desarrollo equilibrado de los precios internos y funcionamiento normal del mercado), disponibilidad de información estadística validada cualitativamente, resultados de encuestas no periódicas y registros administrativos que permitan describir de mejor forma el mantenimiento o cambios estructurales en la economía. Se considera también como una condición importante que el período base refleje las características actuales de la economía, cuya vigencia se mantenga para los próximos años y que por lo tanto, sea cercano.
- XXXVIII. Recordemos que la selección de un año base definirá la selección de determinados precios relativos, tipo de cambio, tasa de interés de los bienes en ese momento y los impuestos sobre ellos.
- XXXIX. El SIPRI es un instituto de estudios estratégicos fundado en 1966 con motivo de 150 años de paz ininterrumpida en Suecia. El SIPRI realiza estudios científicos sobre la cooperación y los conflictos con el fin de contribuir a la comprensión de las condiciones necesarias para la resolución pacífica de los mismos y el mantenimiento de una paz duradera. A través de sus estudios, el SIPRI hace pública información sobre el desarrollo armamentístico, el gasto militar, la producción y comercio de armas, el desarme, los conflictos, su prevención y la seguridad internacional. La difusión de sus resultados se realiza por medio de libros, informes de investigación u otros mecanismos como su página web oficial.
- XL. El gasto militar no sólo incluye el dinero gastado en armas, sino que también incluye los gastos en salarios, pensiones, equipos y en investigación y desarrollo.
- XLI. Este porcentaje difiere del calculado por CDS de UNASUR que es 0.98%
- XLII. Disponible en http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/Metodologia_Comun.pdf
- XLIII. El Registro es el resultado de un proceso iniciado con la Declaración Conjunta del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (Bariloche, 28 de agosto de 2009) en la cual se decidió “Fortalecer a Suramérica como Zona de Paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua de defensa y

seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de UNASUR”; y materializado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR en el marco de la Reunión Extraordinaria desarrollada en la Ciudad de Quito (15 de septiembre y 27 de noviembre de 2009).

- XLIV. Se toma como año base al año 2006
- XLV. Disponible en forma online en:
http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf
- XLVI. La información de Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Defensa (Jurisdicción 45) para el periodo 2005-2014 ha sido elaborada sobre la base de los siguientes parámetros:
En relación a sus fuentes: para los años 2005 a 2009, se tomó la información de ejecución suministrada en el Libro Blanco de la Defensa 2010. Los datos posteriores se han obtenido de la Administración Pública Nacional de las Cuentas de Inversión (2010-2013) y del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) –cierre provisorio al 31/12/2014-.
En relación a la ejecución del gasto: la serie elaborada está referida a los gastos corrientes y de capital ejecutados en el ámbito de la Jurisdicción y se muestra de acuerdo con el criterio de apropiación al ejercicio vigente en cada momento. A partir de 1993, con la vigencia de la Ley 24.156 y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 31, se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto.
En relación a la moneda: la serie 2005-2014 se expresa en pesos corrientes de cada año.
- XLVII. La serie 2010-2014 se presenta en valores constantes (pesos 2014). Para ello, se tomó como base los precios del año 2014 y se actualizaron los valores de los años anteriores utilizando el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) del INDEC, como promedio simple anual de los 4 valores trimestrales de cada año. Finalmente, los valores en dólares de 2014 se calcularon tomando el gasto en pesos, dividido por el promedio anual de tipo de cambio diario correspondiente al Mercado Único Libre de Cambios.
- XLVIII. Estados Unidos, China, Rusia, Arabia Saudí, India, Francia, Reino Unido, Japón, Alemania y Corea del Sur son los nueve países con mayor gasto en defensa del mundo
- XLIX. III.4.B.II. El gasto en defensa a nivel regional y la participación de las inversiones en este sector.
- L. Los líderes de 28 países de la OTAN se comprometieron en la Cumbre de Cardiff (2014) alcanzar un 2% del PBI en gasto en defensa.

VIII. ANEXOS

VIII.I. Comparación entre las estructuras orgánicas de la Secretaría De Planeamiento/Ciencia, Tecnología Y Producción Para La Defensa (Años 2008, 2014, 2016)

Secretaría de Planeamiento

Año 2008 Secretaría Planeamiento 1451/08) 22 objetivos	Año 2014 Secretaría de tecnología y Producción para la defensa (Decr. 1956/2014) 32 objetivos	Año 2016 Secretaría de Ciencia, tecnología y Producción para la defensa (Decr. 42/2016)
	1. Entender en la formulación de las políticas, planes y programas de producción para la defensa que posibiliten la eficaz obtención de recursos del sector, así como en los aspectos relativos a las actividades, que vinculadas a esas áreas, realicen los institutos, organismos, sociedades y empresas del área del MINISTERIO DE DEFENSA e intervenir en los requerimientos de medios materiales formulados por las Fuerzas Armadas.	1. Entender en la formulación de las políticas, planes y programas de producción para la defensa que posibiliten la eficaz obtención de recursos del sector, así como en los aspectos relativos a las actividades, que vinculadas a esas áreas realicen los institutos, organismos, sociedades y empresas del área del Ministerio de Defensa e intervenir en los requerimientos de medios materiales formulados por las Fuerzas Armadas
16. Entender en la administración de las empresas, sociedades, participaciones accionarias y todo ente de producción o servicios de la jurisdicción; actuando así también, como planificador y ejecutor de los procesos de reestructuración de los mismos.	2. Entender en la administración de las empresas, sociedades, participaciones accionarias y todo ente de producción o servicios de la jurisdicción; actuando así también, como planificador y ejecutor de los procesos de reestructuración de los mismos.	2. Entender en la administración de las empresas, sociedades, participaciones accionarias y todo ente de producción o servicios de la jurisdicción; actuando así también, como agente planificador y ejecutor de los procesos de reestructuración de los mismos.
17. Promover, coordinar y dirigir la realización de convenios de cooperación en las áreas industrial, tecnológica y comercial, controlando su ejecución.	3. Promover, coordinar y dirigir la realización de convenios de cooperación en las áreas industrial, tecnológica y comercial, controlando su ejecución.	3. Entender en la promoción, coordinación, dirección y celebración de convenios de cooperación en las áreas industrial, tecnológica y comercial en el ámbito de su competencia, controlando su ejecución.
	4. Entender en el análisis, aprobación y contralor de la ejecución de los planes, programas y presupuestos anuales de las empresas, sociedades y organismos de producción dependientes del MINISTERIO DE DEFENSA, promoviendo la	4. Entender en el análisis, aprobación y contralor de la ejecución de los planes programas y presupuestos anuales de las empresas y organismos de producción dependientes del Ministerio de

	cooperación y coordinación con otras áreas del sector público y privado, manteniendo actualizado el conocimiento de las capacidades de la industria nacional relacionada con la producción para la defensa, interviniendo en los requerimientos de radicación y funcionamiento en el país de instalaciones destinadas para la defensa.	Defensa , promoviendo la cooperación y coordinación con otras áreas del sector público y privado, manteniendo actualizado el conocimiento de las capacidades de la industria nacional relacionada con la producción para la defensa, interviniendo en los requerimientos de radicación y funcionamiento en el país de instalaciones destinadas para la defensa.
	5. Entender en el control de gestión de las sociedades, empresas y organismos de producción del sector y asesorar en la formulación de directivas a impartir a los apoderados del Ministerio en las asambleas societarias.	5. Entender en el control de gestión de las sociedades, empresas y organismos de producción del sector y asesorar en la formulación de directivas a impartir a los apoderados del Ministerio en las asambleas societarias
	6. Intervenir en la planificación y ejecución de los procesos de reestructuración de las empresas, sociedades, participaciones accionarias y todo otro ente de producción o servicios de la jurisdicción, controlando la aplicación de las cláusulas de salvaguarda previstas para preservar aspectos de interés para la defensa, en aquellos que han sido privatizados.	6. Intervenir en la planificación y ejecución de los procesos de reestructuración de las empresas, sociedades, participaciones accionarias y todo ente de producción o servicios de la jurisdicción, controlando la aplicación de las cláusulas de salvaguarda previstas para preservar aspectos de interés para la defensa, en aquellos que han sido privatizados.
	7. Entender en los requerimientos de las áreas logísticas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas, a fin de coordinar los aspectos operativos, técnicos e industriales de los proyectos de obtención, mantenimiento y modernización del material para la defensa en el marco de las políticas del Ministerio de Defensa	7. Intervenir en los requerimientos de las áreas logísticas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas, a fin de coordinar los aspectos operativos, técnicos e industriales de los proyectos de obtención, mantenimiento y modernización del material para la defensa en el marco de las políticas del Ministerio de Defensa
6 - Aprobar el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) tendiente a alcanzar las capacidades militares determinadas como necesarias según el Planeamiento Militar de Mediano Plazo	13. Aprobar el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) tendiente a alcanzar las capacidades militares determinadas como necesarias según el Planeamiento Militar de Mediano Plazo	8. Entender en la aprobación del PLAN DE INVERSIONES DE DEFENSA (PIDEF)
7 - Aplicar, coordinar y controlar el Sistema Integral de Gestión de inversiones para la Defensa (SIGID).	14. Aplicar, coordinar y controlar el Sistema Integral de Gestión de inversiones para la Defensa (SIGID).	9. Entender en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de

		inversiones para la Defensa (SIGID).
9 – Promover la constitución de un sistema de obtención de medios para la defensa ejerciendo su supervisión y control proponiendo al Ministro de Defensa las autorizaciones para la radicación y funcionamiento en el país de instalaciones destinadas a ese fin.	16. Promover la constitución de un sistema de obtención de medios para la defensa, ejerciendo su supervisión y control, proponiendo al Ministro de Defensa las autorizaciones para la radicación y el funcionamiento en el país de instalaciones destinadas a ese fin.	10. Entender en el sistema de obtención de medios para la defensa, ejerciendo su supervisión y control, proponiendo al Ministro de Defensa las autorizaciones para la radicación y funcionamiento en el país de instalaciones destinadas a ese fin.
	24. Entender en la definición y formulación de las políticas para la jurisdicción, en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa, teniendo como meta básica elevar la capacidad nacional de generar tecnología para la defensa e incorporarla a los bienes y servicios que se producen.	11. Entender en la definición y formulación de las políticas para la jurisdicción en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa
15. Formular, aprobar y supervisar el cumplimiento de las políticas y programas de los organismos de investigación y desarrollo del sector en el marco de la articulación de planes que se definan a nivel nacional y entender en la coordinación y conducción superior de los organismos científicos y tecnológicos del área del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas como así mismo en los aspectos de la jurisdicción relativos al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación	25. Formular, aprobar y supervisar el cumplimiento de las políticas y programas de los organismos de investigación y desarrollo del sector en el marco de la articulación de planes que se definan a nivel nacional y entender en la coordinación y conducción superior de los organismos científicos y tecnológicos del área del MINISTERIO DE DEFENSA y de las Fuerzas Armadas, como asimismo en los aspectos de la jurisdicción, relativos al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.	12. Entender en la formulación, aprobación y supervisión del cumplimiento de las políticas y programas de los organismos de investigación y desarrollo del sector en el marco de la articulación de planes que se definan a nivel nacional.
		13. Entender en la coordinación y conducción superior de los organismos científicos y tecnológicos del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, como asimismo en los aspectos de la jurisdicción relativos al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
	26. Impulsar y potenciar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa y las de carácter dual, como resguardo de la soberanía nacional, contribuyendo al fortalecimiento y desarrollo del país y a la integración regional.	14. Entender en el impulso y potenciamiento del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la producción para la defensa, y las de carácter dual como resguardo de la soberanía nacional, contribuyendo al fortalecimiento y desarrollo del país y a la integración regional.
	27. Mejorar la articulación y sinergia institucional para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la innovación,	15. Entender en la articulación y sinergia institucional para el desarrollo de la ciencia, la

	la producción y la adquisición de bienes y servicios para la Defensa.	tecnología, la innovación, la producción y la adquisición de bienes y servicios para la defensa.
	28. Entender en la coordinación de las acciones tendientes a asegurar continuidad de planes de investigación y desarrollo para la defensa mediante la adjudicación de los recursos financieros y control de gestión de los mismos.	16. Entender en la coordinación de las acciones tendientes a la continuidad de los planes de investigación y desarrollo para la defensa mediante la adjudicación de los recursos financieros y control y gestión de los mismos.
		17. Entender en la formulación, aprobación y supervisión del cumplimiento de las políticas y programas de los organismos de investigación y desarrollo del sector de ciberdefensa.
		18. Entender en la coordinación y conducción superior de los organismos científicos y tecnológicos del área de ciberdefensa
		19. Entender en el impulso y promoción del intercambio de formación técnica relacionada con la ciberdefensa a nivel extrajurisdiccional.
20 – Supervisar y coordinar la gestión de los institutos vinculados a la producción de información geográfica, meteorológica e hidrográfica	30. Supervisar y coordinar la gestión de los institutos vinculados a la producción de información geográfica, meteorológica e hidrográfica.	20. Entender en la supervisión y coordinación de la gestión de los institutos vinculados a la producción de información geográfica, meteorológica e hidrográfica.
21 - Supervisar la gestión del INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES	31. Supervisar la gestión del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares.	21. Supervisar la gestión del INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES
	32. Supervisar la gestión de la DIRECCION GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES.	22. Supervisar la gestión de la DIRECCIÓN GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES
19 - Entender en la conducción del Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa	29. Entender en la conducción del sistema de aeronavegabilidad de la defensa.	23. Entender en la conducción del Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa
22 - Entender en los procesos vinculados al control de importaciones del material bélico de la jurisdicción	23. Entender en los procesos vinculados al control de importaciones de material bélico de la jurisdicción.	
1 – Entender en la determinación de los sistemas de adiestramiento, material, logística e infraestructura que definan las capacidades establecidas como necesarias en base al Planeamiento Estratégico Militar.	8 - Entender en la determinación de los sistemas de adiestramiento, material, logística e infraestructura que definan las capacidades militares establecidas como necesarias en base al Planeamiento Estratégico Militar.	

2 – Entender en la confección y actualización de los parámetros y criterios a ser establecidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas respecto de la planificación, obtención, administración y empleo de los recursos materiales disponibles, así como en las tareas de recuperación, modernización y adquisición de materiales	9. Entender en la confección y actualización de los parámetros y criterios a ser establecidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas respecto de la planificación, obtención, administración y empleo de los recursos materiales disponibles, así como también en las tareas de recuperación, modernización y adquisición de materiales.
3 – Entender en la determinación de las previsiones económico-financieras en torno a las que deberá proyectarse el Planeamiento Estratégico Militar, así como intervenir en su aprobación.	10. Entender en la determinación de las previsiones económico-financieras en torno a las que deberá proyectarse el Planeamiento Estratégico Militar, así como intervenir en su aprobación.
4 – Entender en la evaluación de la correspondencia de los Planes de Apoyo (PA) elevados por el Estado Mayor Conjunto y los respectivos presupuestos preliminares en el marco del planeamiento militar de corto plazo.	11. Entender en la evaluación de la correspondencia entre los Planes de Apoyo (PA) elevados por el Estado Mayor Conjunto y los respectivos presupuestos preliminares en el marco del planeamiento militar de corto plazo.
5 – Entender en la evaluación del Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) enmarcado en el Planeamiento Militar de Mediano Plazo e intervenir en su aprobación.	12. Entender en la evaluación del Proyecto de Capacidades Militares enmarcado en el planeamiento militar de mediano plazo, e intervenir en su aprobación.
8 - Administrar el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), efectuando la centralización, coordinación y control de los requerimientos de la Defensa Nacional.	15. Administrar el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), efectuando la centralización, coordinación y control de los requerimientos de la Defensa Nacional.
10. Formular y supervisar la ejecución de los programas de adquisición, modernización y recuperación de medios materiales emergentes de los requerimientos de capacidades del instrumento militar, determinando las políticas de adquisición de medios materiales para la defensa.	17. Formular y supervisar la ejecución de los programas de adquisición, modernización y recuperación de medios materiales emergentes de los requerimientos de capacidades del instrumento militar, determinando las políticas de adquisición de medios materiales para la defensa.
11. Determinar las políticas en materia de logística del instrumento militar, congruentes con los requerimientos de capacidades y coordinar las correspondientes actividades.	18. Determinar las políticas en materia de logística del instrumento militar, congruentes con los requerimientos de capacidades y coordinar las correspondientes actividades.
12. Evaluar las propuestas y entender en la adopción de las decisiones definitivas por parte del Ministro de Defensa, en materia de	19. Evaluar las propuestas y entender en la adopción de las decisiones definitivas por parte del Ministro de Defensa, en materia de adquisiciones

adquisiciones significativas por parte del instrumento militar, de medios materiales necesarios para la defensa	significativas por parte del instrumento militar, de medios materiales necesarios para la defensa.
13. Planificar, formular y supervisar la programación y administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas.	20. Planificar, formular y supervisar la programación y administración del presupuesto de las Fuerzas Armadas.
14. Entender en la distribución de los recursos presupuestarios asignados, de conformidad con las prioridades que emanen del planeamiento estratégico militar.	21. Entender en la distribución de los recursos presupuestarios asignados, de conformidad con las prioridades que emanen del planeamiento estratégico militar.
18. Implementar, ejecutar y controlar las políticas referidas a bienes inmuebles e infraestructura de la jurisdicción.	22. Implementar, ejecutar y controlar las políticas referidas a bienes inmuebles e infraestructura de la jurisdicción.

Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa (Decr. 1451/08)	Subs. de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y Operativa de la Defensa (Decr. 1956/2014)	Subsecretaría de Gestión y Planificación para la Defensa (Decr. 42/2016)
20 objetivos	12 objetivos	9 objetivos
1. Entender en la Planificación logística y operativa de la jurisdicción fundada en criterios de eficiencia conjunta, así como en la supervisión de la ejecución de los respectivos planes		
2. Entender en la conducción y administración de un sistema logístico integrado de planificación, ejecución y control de las funciones logísticas de las Fuerzas Armadas		
3. Asistir al Secretario de Planeamiento en la determinación de los sistemas de adiestramiento, material, logística e infraestructura que definan las capacidades militares establecidas como necesarias en base al Planeamiento Estratégico Militar.		
4. Asistir al Secretario de Planeamiento en la confección y actualización de los parámetros y criterios a ser establecidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) que deberán orientar y dirigir el accionar de las Fuerzas Armadas respecto de la planificación, administración y empleo de los recursos materiales disponibles, así como también en las tareas de recuperación,		

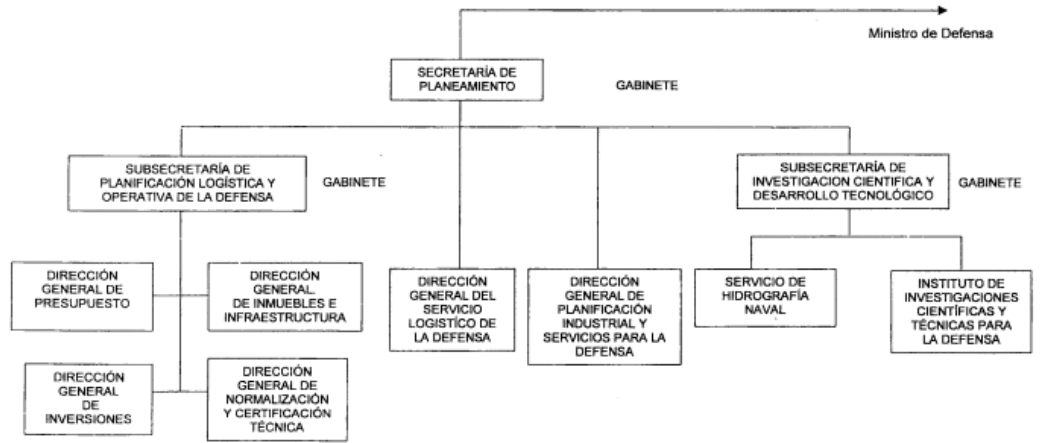
modernización y adquisición de materiales.		
5. Determinar las previsiones y criterios económico-financieros en torno a las que deberá proyectarse, elaborarse y modificarse el Planeamiento Estratégico Militar, así como intervenir en su aprobación	1. Determinar las previsiones y criterios económico-financieros en torno a las que deberá proyectarse, elaborarse y modificarse el Planeamiento Estratégico Militar, así como intervenir en su aprobación.	1. Intervenir en la determinación de las previsiones y criterios económico-financieros en torno a las que deberá proyectarse, elaborarse y modificarse el Planeamiento Estratégico Militar, así como intervenir en su aprobación.
6. Asistir al Secretario de Planeamiento en la evaluación de la correspondencia entre los Planes de Apoyo (PA) elevados por el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y los respectivos presupuestos preliminares en el marco del planeamiento militar de corto plazo.	2. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la evaluación de la correspondencia entre los Planes de Apoyo (PA) elevados por el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y los respectivos presupuestos preliminares en el marco del planeamiento militar de corto plazo.	2. Asistir al Secretario Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la evaluación de la correspondencia entre los Planes de Apoyo (PA) elevados por el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS y los respectivos presupuestos preliminares en el marco del Planeamiento Militar de Corto Plazo.
7. Asistir al Secretario de Planeamiento en la evaluación del Proyecto de Capacidades Militares enmarcado en el planeamiento militar de mediano plazo.	3. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la evaluación del Proyecto de Capacidades Militares enmarcado en el planeamiento militar de mediano plazo.	3. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la evaluación del Proyecto de Capacidades Militares enmarcado en el Planeamiento Militar de Mediano Plazo.
8. Entender en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).	4. Entender en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).	4. Entender en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID).
9. Proponer al Secretario de Planeamiento los proyectos de inversión conformados por los organismos y entidades de la jurisdicción Defensa a excepción de las FUERZAS ARMADAS y el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, según la política de defensa nacional.	5. Proponer al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa los proyectos de inversión conformados por los organismos y entidades de la jurisdicción Defensa a excepción de las FUERZAS ARMADAS y el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, según la política de defensa nacional.	5. Intervenir en los proyectos de inversión conformados por los organismos y entidades de la jurisdicción Defensa a excepción de las Fuerzas Armadas y el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, según la Política de Defensa Nacional.
10. Consolidar el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) tendiente a alcanzar las capacidades militares determinadas como necesarias según el Planeamiento Militar de Mediano Plazo y proponer su aprobación.	6. Consolidar el Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) tendiente a alcanzar las capacidades militares determinadas como necesarias según el Planeamiento Militar de Mediano Plazo y proponer su aprobación.	6. Entender en la consolidación del Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF) tendiente a alcanzar las capacidades militares determinadas como necesarias según el Planeamiento Militar de Mediano Plazo y proponer su aprobación.
11. Asistir al Secretario de Planeamiento en la administración del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), efectuando la centralización, coordinación y control de los requerimientos materiales de la Defensa Nacional.	7. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la administración del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), efectuando la centralización, coordinación y control de los requerimientos materiales de la Defensa Nacional.	

12. Intervenir en la planificación y conducción del proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción y en el seguimiento y evaluación de su ejecución.	8. Intervenir en la planificación y conducción del proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción y en el seguimiento y evaluación de su ejecución.	
13. Intervenir en la distribución de los recursos presupuestarios asignados, de conformidad con las prioridades emergentes del planeamiento militar conjunto.	9. Intervenir en la distribución de los recursos presupuestarios asignados, de conformidad con las prioridades emergentes del planeamiento militar conjunto.	
18. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la conducción del Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa.	11. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la conducción del Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa.	7. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la conducción del Sistema de Aeronavegabilidad de la Defensa.
17. Intervenir en la normalización y catalogación de los medios materiales de las FUERZAS ARMADAS.	10. Intervenir en la normalización y catalogación de los medios materiales de las FUERZAS ARMADAS.	8. Intervenir en la normalización y catalogación de los medios materiales de las Fuerzas Armadas.
19. Asistir al Secretario de Planeamiento en la implementación, ejecución y control de las políticas referidas a bienes inmuebles e infraestructura de la jurisdicción.	12. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la implementación, ejecución y control de las políticas referidas a bienes inmuebles e infraestructura de la jurisdicción.	9. Asistir al Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa en la implementación, ejecución y control de las políticas referidas a bienes inmuebles e infraestructura de la jurisdicción
14. Conducir el Comité de Logística Conjunta coordinando el desarrollo de políticas conjuntas en materia de abastecimiento, almacenamiento, transporte, mantenimiento y disposición final de los medios materiales de las Fuerzas Armadas.		
15. Asistir al Secretario de Planeamiento en la formulación y supervisión de la ejecución de los programas de adquisición, modernización y recuperación de medios materiales emergentes de los requerimientos de capacidades del instrumento militar, determinando las políticas de adquisición de medios materiales para la defensa		
16. Asistir al Secretario de Planeamiento en la evaluación de los procesos administrativos de contrataciones de medios materiales de las Fuerzas Armadas que compete al Ministro de Defensa autorizar o aprobar.		
20. Asistir al Secretario de Planeamiento en la promoción, coordinación y dirección de la elaboración de convenios de cooperación de las áreas logística y comercial controlando su ejecución		

Dirección General de Inversiones	Dirección Nacional de Inversiones (Decr. 1956/2014)	Dirección Nacional de Inversiones (DA546/2016)
<p>Responsabilidad primaria Intervenir en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de Inversiones (SIGID); intervenir en la evaluación, aprobación y modificación de los programas de inversión pública y militar de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de la Jurisdicción.</p>	<p>Responsabilidad primaria Intervenir en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de Inversiones (SIGID); intervenir en la evaluación, aprobación y modificación de los programas de inversión pública y militar de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de la Jurisdicción.</p>	<p>Responsabilidad primaria Asistir en la aplicación, coordinación y control del Sistema Integral de Gestión de Inversiones (SIGID); intervenir en la evaluación, aprobación y modificación de los programas de inversión pública y militar de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de la Jurisdicción</p>
<p>ACCIONES</p>	<p>ACCIONES</p>	<p>ACCIONES</p>
<p>1. Evaluar, proponer la aprobación y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión pública y militar de las Fuerzas Armadas postulados por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas cuya tipología cuadre bajo las competencias de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa.</p>	<p>1. Evaluar, proponer la aprobación y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión pública y militar de las Fuerzas Armadas postulados por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas cuya tipología cuadre bajo las competencias de la Subsecretaría de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y Operativa de la Defensa.</p>	<p>1. Proponer, evaluar y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión pública y militar de las Fuerzas Armadas postulados por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas cuya tipología cuadre bajo las competencias de la Subsecretaría de Gestión y Planificación para la Defensa.</p>
<p>2. Evaluar, proponer la postulación y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión conformados por el resto de los organismos y entidades de la Jurisdicción Defensa.</p>	<p>2. Evaluar, proponer la postulación y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión conformados por el resto de los organismos y entidades de la Jurisdicción Defensa.</p>	<p>2. Evaluar, proponer la postulación y supervisar la ejecución de los proyectos de inversión conformados por el resto de los organismos y entidades del Ministerio de Defensa.</p>
<p>3. Asistir al Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa en la consolidación de los proyectos de inversión pública y militar de la Jurisdicción y elaborar la propuesta del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).</p>	<p>3. Asistir al Subsecretario de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y Operativa de la Defensa en la consolidación de los proyectos de inversión pública y militar de la Jurisdicción y elaborar la propuesta del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).</p>	<p>3. Asistir en la consolidación de los proyectos de inversión pública y militar de la Jurisdicción y elaborar la propuesta del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF).</p>
<p>4. Intervenir en la modificación, ajuste y distribución de los recursos presupuestarios asignados a los proyectos de inversión que forma en parte del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) de conformidad</p>	<p>4. Intervenir en la modificación, ajuste y distribución de los recursos presupuestarios asignados a los proyectos de inversión que forma en parte del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) de conformidad</p>	<p>4. Intervenir en la modificación, ajuste y distribución de los recursos presupuestarios asignados a los proyectos de inversión que forma en parte del Plan</p>

con las prioridades determinadas por el Secretario de Planeamiento .	con las prioridades determinadas por el Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa	de Inversiones para la Defensa (PIDEF) de conformidad con las prioridades determinadas por el Secretario de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa
5. Coordinar con la áreas de inversión del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas, los aspectos económicos-financieros de los proyectos de recuperación, modernización, incorporación y mantenimiento de los medios materiales para la defensa que cuadren bajo las competencias de la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa.	5. Coordinar con la áreas de inversión del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas, los aspectos económicos-financieros de los proyectos de recuperación, modernización, incorporación y mantenimiento de los medios materiales para la defensa que cuadren bajo las competencias de la Subsecretaría de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y Operativa de la Defensa.	5. Coordinar con la áreas de inversión del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas, los aspectos económicos-financieros de los proyectos de recuperación, modernización, incorporación y mantenimiento de los medios materiales para la defensa que cuadren bajo las competencias de la Subsecretaría de Gestión y Planificación para la Defensa.
6. Desarrollar instrumentos que contribuyen a la especificación de las bases conceptuales, estructura, contenido y formas de presentación de los documentos correspondientes a los proyectos de inversión del sector.	6. Desarrollar instrumentos que contribuyen a la especificación de las bases conceptuales, estructura, contenido y formas de presentación de los documentos correspondientes a los proyectos de inversión del sector.	6. Desarrollar instrumentos que contribuyen a la especificación de las bases conceptuales, estructura, contenido y formas de presentación de los documentos correspondientes a los proyectos de inversión del sector.
7. Administrar y supervisar el funcionamiento de los bancos de datos relativos a los proyectos de inversión pública del sector, promoviendo su actualización oportuna y uso integral.	7. Administrar y supervisar el funcionamiento de los bancos de datos relativos a los proyectos de inversión pública del sector, promoviendo su actualización oportuna y uso integral.	7. Administrar y supervisar el funcionamiento de los bancos de datos relativos a los proyectos de inversión pública del sector, promoviendo su actualización oportuna y uso integral.
8. Participar en la gestión, elaboración y concreción de programas y convenios de cooperación en materia de inversiones en sistemas de armas para las Fuerzas Armadas	8. Participar en la gestión, elaboración y concreción de programas y convenios de cooperación en materia de inversiones en sistemas de armas para las Fuerzas Armadas	8. Participar en la gestión, elaboración y concreción de programas y convenios de cooperación en materia de inversiones en sistemas de armas para las Fuerzas Armadas
	9. Asistir al Subsecretario de Gestión de Medios y Planificación Presupuestaria y Operativa de la Defensa en coordinación en el proceso de evaluación y aprobación de los proyectos de inversión en el ámbito de competencia de la Dirección Nacional de Inversiones.	

SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO



ADMINISTRACIÓN
DESCENTRALIZADA

INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA PAGOS DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES
INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR
SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL

AN

ANEXO I al Artículo 3°



ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA:
 -INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL
 -INSTITUTO DE AYUDA FINANCIERA PARA EL PAGO DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES
 -SERVICIO METEOROLÓGICO NACIONAL
 -DIRECCIÓN GENERAL DE FABRICACIONES MILITARES
 -INSTITUTO DE OBRA SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS
 -UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL
 -ANDANOR SAclyN
 -FADEA S.A
 -COVIARA EMPRESA DEL ESTADO
 -INTERCARGO S.A.C.
 -EDCADASSA
 -CORPORACIÓN INTERESTADUAL PULMARI.



VIII.2. Objetivos de la Secretaría de Servicios Logísticos para la Defensa y Coordinación Militar en Emergencias, la Subsecretaría del Servicio Logístico de la Defensa, Dirección Nacional de Logística y Dirección General de Administración para la Logística

SECRETARÍA DE SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LA DEFENSA Y COORDINACIÓN MILITAR EN EMERGENCIAS

OBJETIVOS: 1. Entender en la gestión del conjunto de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de planeamiento y ejecución del abastecimiento de insumos de la Jurisdicción Defensa. 2. Entender en el conjunto de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de planeamiento y ejecución del abastecimiento bienes y servicios de la Jurisdicción Defensa. 3. Estructurar un proceso integrado de alistamiento interoperable de medios materiales de la Defensa, generar economías de escala y crear mejores condiciones de negociación y precios colectivos. 4. Entender en la asignación de responsabilidades institucionales, definir y normalizar requisitos de presentación de documentos relacionados y establecer plazos perentorios para su entrega, en cada una de las etapas en que se divide su implementación. 5. Entender en la coordinación institucional y despliegue de las Fuerzas Armadas, para desarrollar tareas, actividades y acciones de prevención y respuesta inmediata ante emergencias y desastres naturales. 6. Entender en el alistamiento, empleo y aprovechamiento eficiente de los medios y recursos disponibles en el MINISTERIO DE DEFENSA, para la atención de situaciones de emergencias y desastres naturales. 7. Intervenir, en el ámbito de su competencia, en las acciones de prevención y respuesta requerida para la protección civil de los habitantes ante hechos del hombre y de la naturaleza, coordinando su accionar con el MINISTERIO DE SEGURIDAD y con los organismos con competencia en la materia. 8. Efectuar el planeamiento de las medidas y acciones necesarias para asistir a los entes nacionales, provinciales o privados, para hacer frente a desastres naturales o causados por el hombre. 9. Entender en el diseño, planificación e implementación de mecanismos de actuación frente a situaciones de emergencia, coordinando la ejecución de las acciones previstas, en el marco de competencias de la Jurisdicción. 10. Entender en la ejecución de los protocolos de actuación coordinada en situaciones de emergencia y catástrofe, en el marco de competencias de la Jurisdicción. 11. Entender en los programas de entrenamiento especializado del personal militar para la actuación en situaciones de emergencias o catástrofes.

SUBSECRETARIA DEL SERVICIO LOGÍSTICO DE LA DEFENSA

OBJETIVOS: 1. Entender en la identificación y consolidación de requerimientos de los bienes y servicios de uso común de las Fuerzas Armadas. 2. Entender en la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de los bienes y servicios de uso común de las Fuerzas Armadas. 3. Entender en la construcción y mantenimiento actualizado del registro estadístico de consumo de la totalidad del universo de bienes y servicios de las Fuerzas Armadas, abarcando entre otros parámetros, unidades contratantes, modalidades de contratación, volúmenes, precios de adjudicación y periodicidad. 4. Entender en la aprobación de normas y procedimientos internos que regirán la elaboración de los planes anuales de contrataciones de las Fuerzas Armadas. 5. Entender en la supervisión de la ejecución de los planes anuales de contrataciones de las Fuerzas Armadas. 6. Entender en la gestión de las contrataciones de los sistemas de armas que se adquieran, así como de los programas de modernización que se apliquen a los sistemas de armas existentes. 7. Entender en la promoción, coordinación y dirección de la elaboración de convenios de cooperación cuyo objeto implique la adquisición o modernización de sistemas de armas. 8. Intervenir en la planificación y conducción del proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción y en el seguimiento y evaluación de su ejecución. 9. Intervenir en la distribución de los recursos presupuestarios asignados, de conformidad con las prioridades emergentes del Planeamiento Militar Conjunto.

DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA

RESPONSABILIDAD PRIMARIA Promover la integración logística del instrumento militar bajo una perspectiva sistémica que potencie la generación de sinergias, articulando acciones conjuntas conducentes a un mejor aprovechamiento de los recursos de las FUERZAS ARMADAS. **ACCIONES** 1. Coordinar y consolidar los requerimientos de los bienes y servicios de uso común de las FUERZAS ARMADAS. 2. Promover la integración de los sistemas de mantenimiento de los medios materiales en base a criterios de eficiencia e interoperabilidad. 3. Desarrollar e implementar políticas logísticas conjuntas en materia de abastecimiento, almacenamiento, transporte, mantenimiento y disposición final de medios para la Defensa. 4. Coordinar la planificación de la provisión de los bienes y servicios contemplados en los planes de adquisiciones de la jurisdicción, a los fines de maximizar el abastecimiento de los mismos con producción nacional. 5. Coordinar y validar las especificaciones de los planes de adquisiciones a los efectos de maximizar la provisión nacional de los bienes y servicios para la Defensa involucrados en los mismos.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN PARA LA LOGÍSTICA
RESPONSABILIDAD PRIMARIA Entender en la gestión de las contrataciones consolidadas de bienes y servicios de uso común en la Jurisdicción y de los programas de incorporación y modernización de sistemas de armas que se aprueben en consonancia con las orientaciones del Planeamiento Estratégico Militar. ACCIONES 1. Supervisar la gestión operativa de las contrataciones consolidadas de los bienes y servicios de uso común de las FUERZAS ARMADAS. 2. Monitorear las contrataciones de los sistemas de armas que se adquieran, así como de los programas de modernización que se apliquen a los sistemas de armas existentes. 3. Elaborar y mantener actualizado un registro estadístico de consumo de la totalidad del universo de bienes y servicios de las FUERZAS ARMADAS, abarcando, entre otros parámetros, unidades contratantes, modalidades de contratación, volúmenes, precios de adjudicación y periodicidad. 4. Entender en los aspectos económicos, financieros, contables, patrimoniales, y de control de gestión del Servicio Administrativo Financiero de la SUBSECRETARIA DEL SERVICIO LOGISTICO DE LA DEFENSA.

5. Asistir en el diseño de la política presupuestaria del SAF - SUBSECRETARIA DEL SERVICIO LOGISTICO DE LA DEFENSA y en la evaluación de su cumplimiento.

Da 546/2016



