



INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE BUENOS AIRES

Procesos de Modernización y Transparencia de las Fuerzas Armadas

La Reforma del Sistema Logístico de la Defensa Británica.
Análisis y Evaluación de sus Posibilidades de Implementación en Países de las
Características de la Argentina

Lic. Ricardo Runza

Septiembre de 2003

Resumen

En 1998, el Ministerio de Defensa británico publicó el documento “*Strategic Defense Review*” (SDR). En el mismo se plantearon una serie de reformas para el sector de la Defensa (denominadas por los especialistas como de “*Segunda Generación*”).

Una de las principales fue:

- la instrumentación de las más modernas técnicas de gestión para la obtención de material, conocida como “*Smart Procurement*” y
- la otra fue la creación de una organización logística de tipo conjunto, denominada “*Defence Logistic Organization*”.

La visión y los principios establecidos en el SDR han revolucionado los paradigmas de la logística tradicional de las Fuerzas Armadas británicas. El Gobierno Británico y sus Fuerzas Armadas ya han superado varias etapas de la transición y han obtenido resultados exitosos, merced a los oportunos cambios realizados.

Desde la experiencia personal, intentaré explicar esquemáticamente los alcances de esta reforma en el Reino Unido y las ventajas que puede representar a los Gobiernos Nacionales iberoamericanos su implementación, especialmente para aquellos países que:

- poseen Fuerzas Armadas y no una Fuerza de Defensa,
- un gasto militar de baja relación de costo / efectividad y
- Estados que enfrentan un escenario de baja probabilidad de conflicto bélico, alto endeudamiento público y necesidades de superávit fiscal.

1. Principales reformas realizadas por la Defensa del Reino Unido

Desde 1964, cuando fue creado el Ministerio de Defensa británico, hasta la década de los 90, no hubo grandes cambios en la Defensa británica. Pero desde la caída del Muro de Berlín,

- con las ediciones del documento “*Options for Change*” (1990),

- el estudio “*Prospect Study*” (1991),
- el estudio de costos de la Defensa “*Front Line First*” (1994),
- el documento “*Strategic Defense Review*” (1998) y
- la publicación del documento “*Modernising Government White Paper*” (1999), se inició un programa de reformas en la Defensa británica, casi sin precedentes en el mundo.

REDUCCION	1990	2000	Porcentaje
RNavy	63.000	43.000	32%
RArmy	152.000	110.000	28%
RAF	89.000	54.000	39%
personal militar	304.000	207.000	32%
personal civil	141.000	100.000	29%
Total del personal	445.000	307.000	31%

La reforma planteada en la nueva estructura de Defensa se basó:

- en la eficiencia y racionalización del Estado y
- en una construcción inteligente, como resultante
 - del programa de Reforma del Estado británico,
 - de la reforma del Servicio Civil del Estado y
 - de las necesidades internas de la Defensa.

Esta modernización de la Defensa fue resultado de una lúcida conceptualización de la dirigencia británica de:

- un gobierno de accionar conjunto;
- un Estado que sostiene su actividad con una política de constante análisis, formulación y evaluación;
- que ha aceptado que se encuentra en el nuevo siglo de la información;
- que el Estado existe para no ser una carga de los contribuyentes, sino para procurarles los servicios que ellos esperan y
- que apoya su fortaleza en la cohesión de su corporación.

Entonces, el proyecto de reforma de la Defensa británica se basó en las siguientes claves estratégicas:

- ser más conjuntos;
- cambiar su estructura en función de la guerra expedicionaria;
- mejorar el apoyo logístico y médico;
- obtener inteligentemente sus medios y
- actuar con una política orientada hacia y para el personal.

La reestructuración de la Defensa británica significó aceptar:

- que el final de la Guerra Fría implicaba nuevas opciones de cambio,
- que era necesario estudiar los costos de la Defensa,
- que se hacía imperativo un recorte del personal y del equipamiento y

- que las operaciones serían geográficamente diversas y cubrirían un amplio espectro de las capacidades militares.

Este escenario puso de manifiesto problemas estructurales:

- de sobredimensionamiento,
- de dotación del personal,
- de interoperabilidad y
- de caída de la capacidad en transporte estratégico, apoyo logístico y servicios médicos.

Bajo principios de apertura, inclusión y consenso, se estableció una estructura de la política de seguridad/defensa y de las relaciones internacionales, donde se identificaron como elementos de continuidad:

- los intereses globales,
- la primacía en la seguridad europea y la NATO,
- la relación transatlántica y
- el despliegue sobre el Golfo Árabe y el Mar Mediterráneo.

También se identificaron como elementos de cambio:

- la dimensión ética de la política exterior,
- la necesidad de poner mayor énfasis en las responsabilidades y comisiones en el exterior, mejorar el rol en UN y los nuevos desafíos de la seguridad.

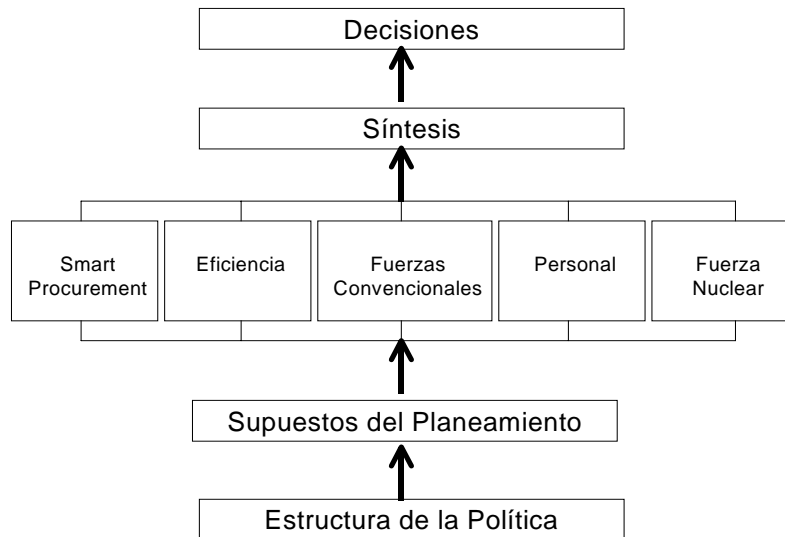
Se asumió como supuesto para el planeamiento:

- llevar a cabo operaciones multinacionales,
 - con un esfuerzo de operación de gran escala,
 - una concurrencia para dos operaciones de escala media y
 - una preparación gradual y sostenida.

Se asignaron como misiones de la Defensa:

- la seguridad de la paz,
- la seguridad de los territorios de ultramar,
- la diplomacia de Defensa,
- el apoyo amplio a los intereses británicos,
- el apoyo a operaciones de paz y de ayuda humanitaria,
- conflictos regionales fuera del área NATO,
- conflictos regionales dentro del área NATO y
- ataque estratégico de la NATO.

Esquema básico para la toma de decisiones:



2. Nacimiento de una nueva concepción y organización logística

Una de las más importantes reformas promovidas por el SDR ha sido indudablemente la conformación de una organización logística conjunta para la Defensa.

Esta nueva visión de la logística permitió mejorar sustantivamente la capacidad logística del Reino Unido, ya que tradicionalmente las tres fuerzas habían obtenido eficiencias en sus respectivas áreas logísticas; virtualmente las tres fuerzas habían logrado la máxima eficiencia posible; pero la Defensa es conjunta por naturaleza y la eficiencia del conjunto no era posible bajo el esquema logístico tradicional; cualquier cambio que involucrara más de una fuerza era lento y difícil de implementar y para acompañar los cambios estructurales mencionados anteriormente era necesario contar con una nueva organización, más rápida, más efectiva y con capacidad de mejora continua.

En el contexto mencionado nació la Organización Logística para la Defensa, “*Defense Logistics Organization*” (DLO), cuyos objetivos son:

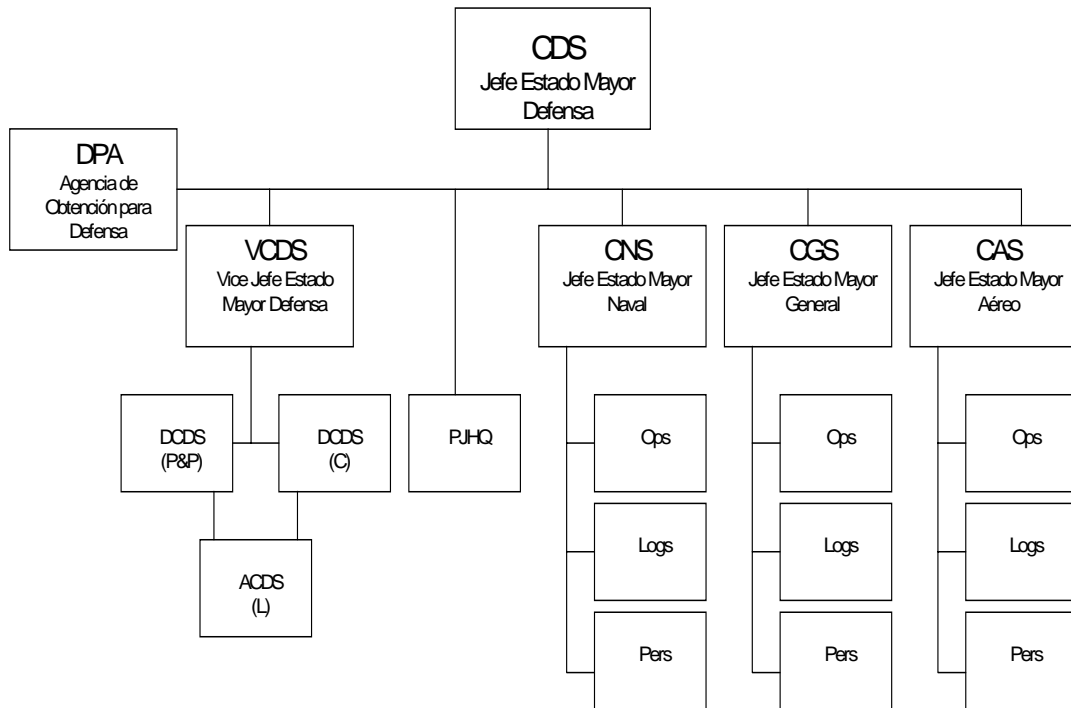
- brindar apoyo a las operaciones,
- constituirse en una organización focalizada en la satisfacción del cliente;
- brindar el servicio requerido más eficientemente y
- promover las mejores prácticas de servicio al cliente.

La visión que se le ha impreso a esta enorme organización, es la de distinguirse como un equipo logístico de Defensa integrado y responsable. Su máxima autoridad es el Jefe de Logística de Defensa (CDL), quien tiene la plena responsabilidad presupuestaria y de gestión de toda la logística y de sus áreas de apoyo, desde abril de 1999.

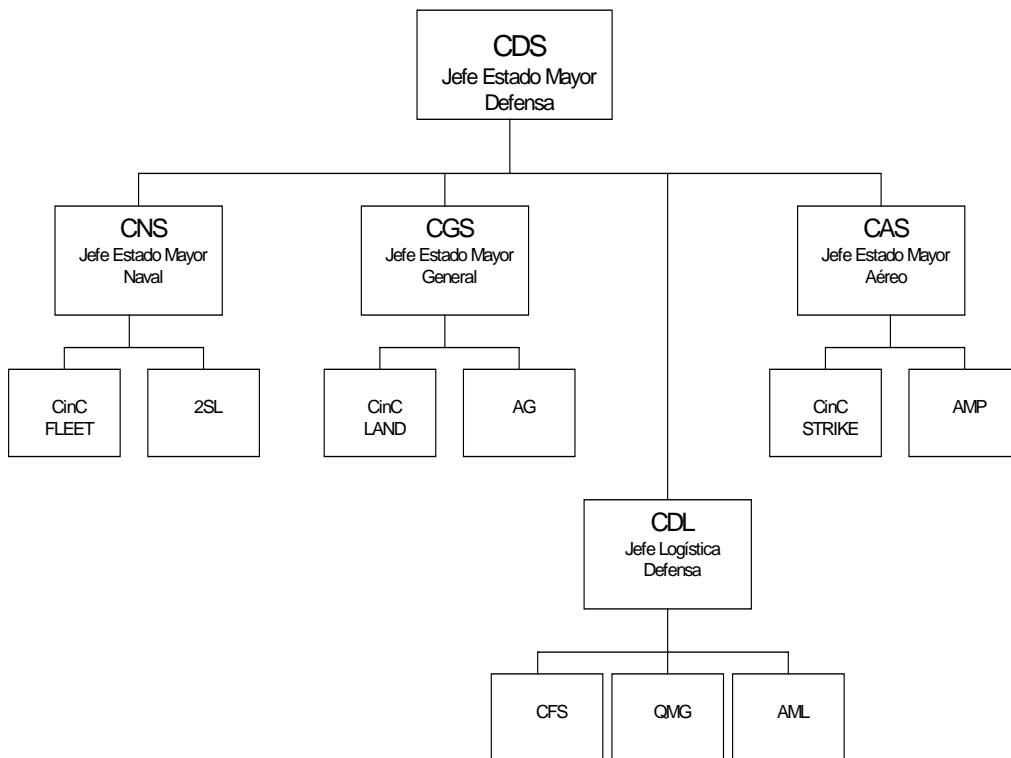
Es muy importante destacar, por la complejidad de la transformación realizada, que el proceso de transición desde los servicios logísticos de cada fuerza, hasta que se unificaron en el DLO, fue finalizado en abril de 2000, es decir, en el término de un año.

En el gráfico puede verse la tradicional organización de la logística que tenía la Defensa británica, con dependencias y organizaciones logísticas en cada fuerza, en el Estado Mayor de la Defensa y en el Ministerio. No muy diferente a la organización de las logísticas de las principales Fuerzas Armadas iberoamericanas.

Organización tradicional de la logística de Defensa británica



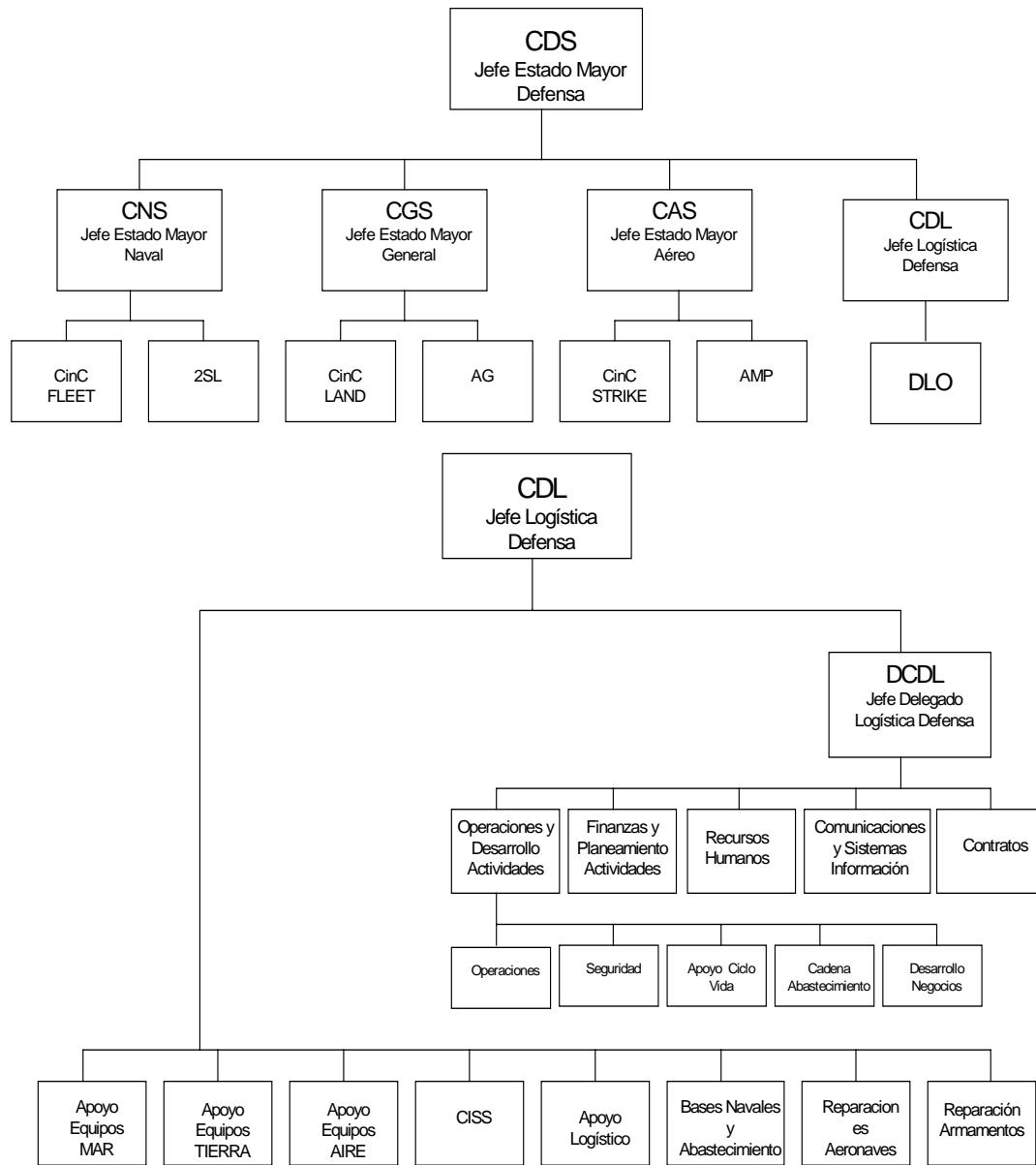
Organización transitoria de la logística de Defensa británica



También se observa como se manejó la transición de la unificación de las organizaciones logísticas de cada fuerza, es decir que el Jefe de Apoyo a la Flota (CFS), el Jefe del Cuartel Maestro General (QMG) y el Jefe Aéreo de Logística (AML) fueron colocados bajo el mando unificado del CDL, por fuera de la dependencia orgánica de los jefes de los Estados Mayores de cada fuerza, hasta que finalmente se unificaron a partir de abril de 2000 en el DLO, con un presupuesto que representa el 20% del presupuesto total de la Defensa, integrado por

43.000 personas, 75% de ellos civiles, con una distribución geográfica dispersa (88 localidades) y 13 agencias de Defensa bajo su dependencia.

Organización actual de la logística de Defensa británica



El CDL es un general de cuatro estrellas -de igual jerarquía que los jefes de las fuerzas británicas- y su responsabilidad es brindar apoyo logístico a las tres fuerzas y apoyo conjunto a las fuerzas de combate. Sus tareas son:

- desarrollar una unificada organización logística;
- armonizar los sistemas logísticos y expandir las mejores prácticas de calidad de servicio;
- desarrollar un abordaje común al apoyo a la primera línea de combate en mar, tierra y aire;
- brindar los beneficios de la iniciativa de obtención inteligente, “*Smart Procurement Initiative*”, y
- asegurar una aproximación común a la industria desde su área.

El CDL está apoyado por un segundo del DCLD, quien es responsable de:

- las operaciones y desarrollo de actividades,
- de las finanzas y planeamiento de actividades,
- de los recursos humanos del organismo,
- de las comunicaciones, de los sistemas de información y de los contratos.

Tiene a cargo las operaciones y el desarrollo de actividades y también de las políticas de seguridad, apoyo de ciclo vida y de la cadena de abastecimiento.

Del CDL dependen ocho generales de dos estrellas, quienes tiene a cargo el apoyo de equipos para las fuerzas navales, terrestres, aéreas y conjuntas y los grandes talleres de mantenimiento y reparación de los medios navales, terrestres y aéreos de la defensa británica.

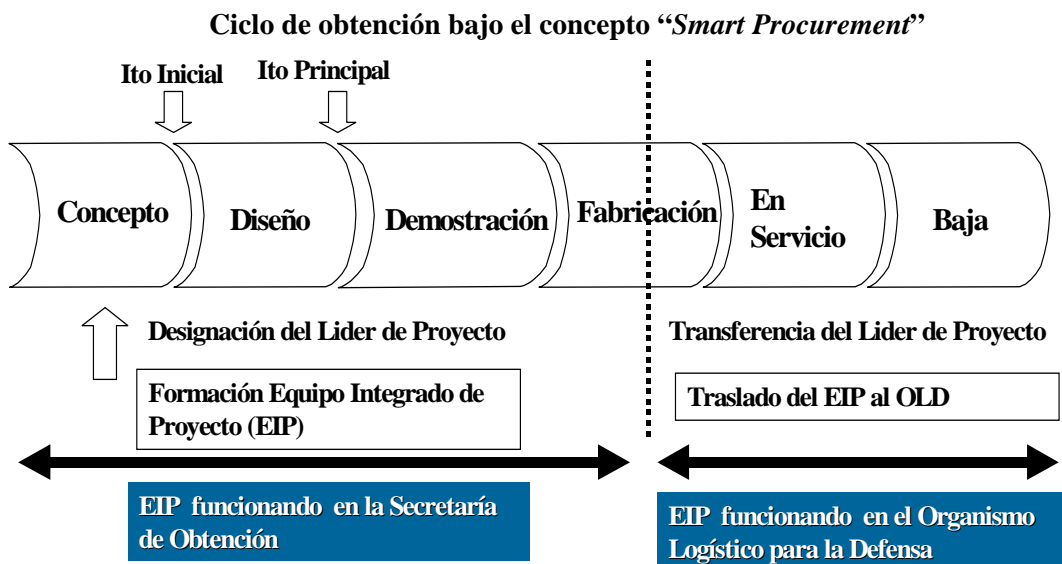
Este esquema de diseño organizacional ha permitido reducir costos e incrementar la capacidad logística, tanto en lo operacional como en las bases de apoyo.

En el área operacional esto significó:

- incrementar la disponibilidad de armas y repuestos;
- crear unidades de apoyo adicionales para sostener dos operaciones, usando líneas de comunicación separadas;
- proveer apoyo a operaciones aéreas desplegadas y
- establecer una mejor estructura de comando, control y apoyo logístico en el teatro de operaciones, mediante la creación de un componente logístico en el cuartel conjunto desplegable, “*Deployable Joint Headquarters*”, con sistemas de comunicación e información integrales.

En el área de apoyo desde las bases, esto implicó:

- aplicar la filosofía “*Smart Procurement*” en el proceso de obtención de medios para la Defensa;
- una reducción considerable de los *stocks*, basándose en la asunción que los *stocks* sólo deben ser sostenidos cuando ellos no pueden ser repuestos en los tiempos de alistamiento de las fuerzas que ellos deben apoyar y
- una amplia red de agencias de Defensa para proveer reparaciones de aeronaves, naves y vehículos, almacenamiento, distribución, transporte, movilización y administración de combustibles y lubricantes a las tres fuerzas.



En el ciclo de obtención previsto bajo la filosofía “*Smart Procurement*”, puede observarse como la responsabilidad de adquirir nuevos medios para la Defensa pasa desde la DPA al DLO y como aquellos equipos técnicos que participaron de la concepción del producto,

son integrados desde una agencia a la otra, para que puedan continuar su trabajo de seguimiento y apoyo hasta el fin de la vida útil del producto.

Los cambios introducidos en la conceptualización de la obtención de medios para la Defensa tienen por objeto asegurarle al contribuyente que el proceso de adquisición y la organización que él sostiene con sus impuestos, proveen el equipamiento correcto, en el tiempo oportuno y con el precio justo.

La iniciativa “*Smart Procurement*” fue una experiencia conjunta entre el Ministerio de Defensa británico y la Industria, para mejorar el proceso integral de obtención, en el que se han identificado algunos nuevos métodos:

- la adquisición incremental, invirtiendo más esfuerzo en la etapa temprana de cada proyecto, para que ellos puedan ser mejor planeados, los riesgos reducidos y transformar a la industria y a los proveedores en socios y no en enemigos.
- Los elementos claves de este proceso son:
 - Un único equipo integrado para cada proyecto en el ministerio.
 - Una estrategia de adquisición por tipo de material:
 - ✓ Una para consumibles y suministros y compras menores, a través de un sistema descentralizado, mediante tarjetas de crédito corporativas,
 - ✓ Una para proyectos de obtención de envergadura menor, a través de un equipo técnico integrado por rubro,
 - ✓ Una para proyectos de obtención de gran envergadura, a través de un equipo técnico integrado exclusivo por proyecto y
 - ✓ Una visión cliente-cliente, en todo el proceso.

Como resultado del SDR y de la aplicación de la filosofía “*Smart Procurement*” las relaciones internas fueron clarificadas con la formación de una organización central de atención al cliente, “*Central Customer*”, encargado de producir un programa de equipamiento equilibrado y con posibilidades de abastecer a las fuerzas británicas. Se transformó la antigua Oficina Ejecutiva de Obtención “*Procurement Executive*”, en una agencia denominada “*Defense Procurement Agency*” (DPA).

Los procesos de aprobación fueron simplificados y en aquellas áreas de rápidos cambios tecnológicos se adoptaron criterios de mayores inversiones. La actividad de investigación y desarrollo de la Defensa se concentró en una Agencia Privada de propiedad gubernamental, que fue creada en julio de 2001, denominada “*QinetiQ*”.

3. Siguiendo el modelo británico ¿Cómo debiera instrumentarse la organización logística en aquellos países de similares características de la Argentina?

En general, los países desarrollados definen a la logística de Defensa como un conjunto de actividades destinadas a posibilitar *la creación y posterior sostenimiento y alistamiento* de sus Fuerzas de Defensa, proporcionando medios con la aptitud adecuada, en calidad y cantidad, en tiempo y lugar oportunos.

Entendiéndose por “*alistar*”, el lograr que los medios se encuentren en aptitud para su empleo oportuno y por “*sostener*”, a la acción de proporcionar a la Defensa los medios que necesite para su funcionamiento por un determinado período de tiempo.

De acuerdo a estas definiciones, la logística debe realizar una serie de actividades sólo factibles a partir de la utilización de los recursos que se disponga para la Defensa. Estos recursos se denominan “*recursos logísticos*” y ellos son:

- los medios (el personal, el material, la infraestructura y los servicios provistos por terceros) y
- las finanzas (créditos y fondos).

El *personal* constituye el medio vital de la Defensa y como tal, demanda un tratamiento diferente y especial. La gravitación del personal en el planeamiento y desarrollo de las

operaciones de la Defensa es preponderante, debiéndose tener en cuenta sus aptitudes intelectuales y psicofísicas, sus creencias y valores para ponderarlos y orientarlos hacia la obtención de individuos que posean el perfil adecuado que requiere cada puesto de trabajo de la Defensa.

El *material* esta conformado por todos los bienes muebles y semovientes (desde el más complejo hasta el más simple, con todas sus partes integrantes) y todos los elementos consumibles necesarios para la utilización de los mismos. Se entiende por *materiales*: todo lo necesario para la capacitación, el equipamiento, la operación y el mantenimiento en la Defensa, incluyendo subsistencias para el personal y animales, vestuario, equipos, armamento, municiones, combustible, lubricantes, materia prima, maquinarias, etc., con exclusión de la infraestructura y efectos fijados en forma permanente.

La *infraestructura* debe ser entendida como sinónimo de instalaciones, definiéndose como tal, a todos los bienes inmuebles (desde los más complejos hasta los más simples, naturales o artificiales). Debe entenderse que las *partes constitutivas* de un inmueble (excepto el terreno), antes de formar parte de él y cuando dejan de hacerlo, deben ser consideradas como material.

Los *servicios provistos por terceros*, son todos aquellos no producidos por la organización de la Defensa y que son necesarios para el funcionamiento de la infraestructura, la operación del material y el desarrollo de las actividades del personal. Por ejemplo: el agua potable, la electricidad, el gas, el mantenimiento de equipos, la provisión de medios de transporte alternativos, el correo postal, la educación individual del personal, el perfeccionamiento del personal en determinadas áreas del conocimiento, etc.

Los *créditos presupuestarios* deben ser entendidos como la autorización conferida por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para gastar en la finalidad de la Defensa. Los *fondos* son el efectivo puesto a disposición de la jurisdicción Defensa por el Poder Ejecutivo, con el objeto de posibilitar el cumplimiento de las obligaciones de pagar, contraídas en base al proceso de compromiso y devengado de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la Defensa.

Siguiendo el modelo que se utiliza internacionalmente para medir la capacidad de Defensa de un Estado, la calidad de la respuesta del Estado ante *amenazas* y *riesgos* que requieran del uso directo o indirecto del instrumento militar depende de tres factores claves:

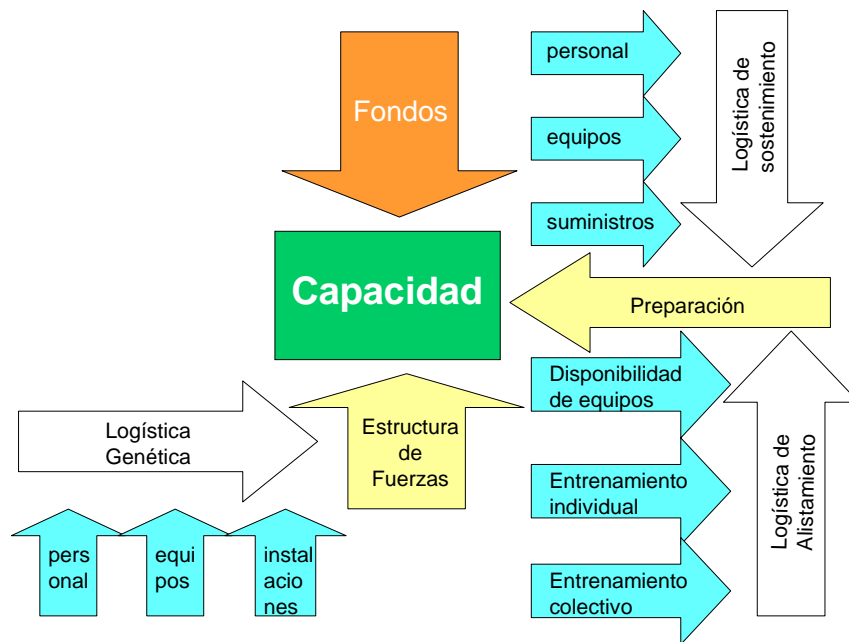
- los fondos que disponga el Estado para esta finalidad,
- de la estructura de fuerzas que cuente y
- del grado de preparación que tengan estas fuerzas.

En este modelo, la *estructura de fuerzas* depende del personal, los equipos y la infraestructura con que se conforma la Defensa, provistos a través de la *logística genética*, es decir de aquella que posibilita la creación o la obtención de nuevos medios logísticos para la Defensa.

La preparación de estas fuerzas depende:

- en primer lugar: de la disponibilidad de los equipos, del entrenamiento individual y del entrenamiento colectivo provistos a través de la logística de alistamiento, es decir de aquella que posibilita que los medios logísticos disponibles se encuentren en aptitud para su empleo oportuno y:
- en segundo lugar, del personal, los equipos y suministros provistos por la logística de sostenimiento, es decir de aquella que posibilita sostener el accionar de los medios logísticos disponibles por un determinado período de tiempo.

Modelo para medir la capacidad de Defensa de un Estado



De acuerdo a los criterios expuestos, la *logística genética* debiera ser desarrollada en forma concentrada por una Secretaría de Obtención de la Defensa, la *logística de sostenimiento* debiera ser ejecutada en forma centralizada por una Jefatura Logística de la Defensa (ambos organismos deben ser comprendidos conceptualmente como partes integrantes del Ministerio de Defensa) y la *logística de alistamiento* debiera ser efectuada en forma descentralizada por todos los componentes de la jurisdicción, bajo el contralor de la Jefatura Logística de la Defensa.

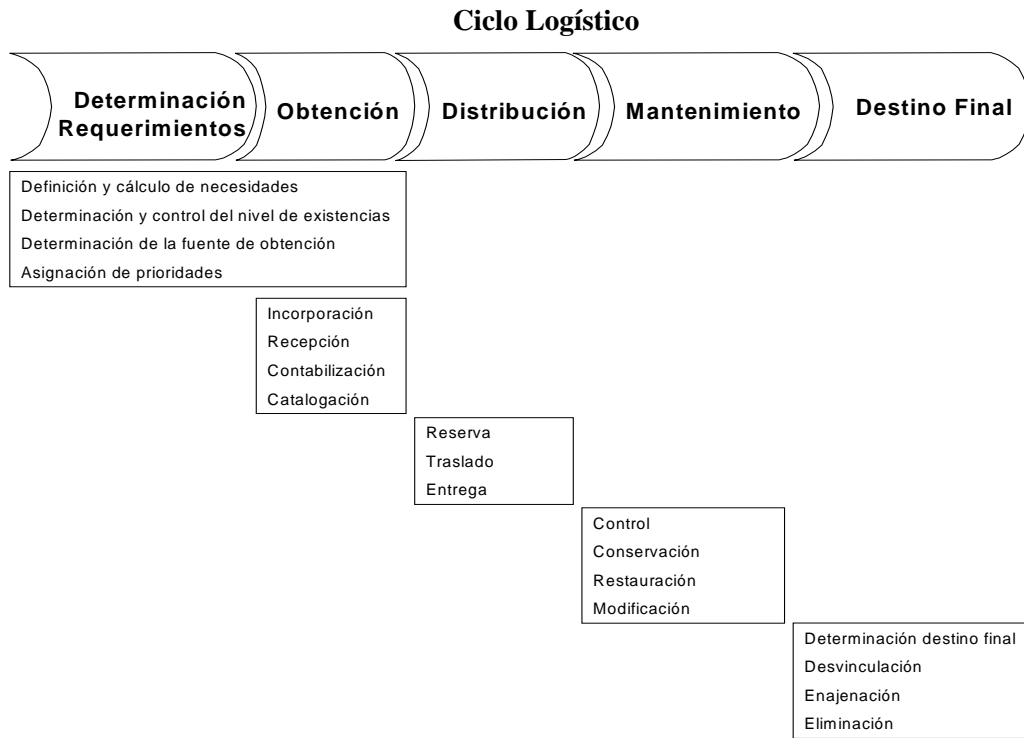
Cuando el empleo de la estructura de Defensa sea requerida por el Poder Ejecutivo (en tiempos de guerra o de paz), el esquema propuesto determina que la *logística operativa* sea conducida por los Comandos Estratégicos Operacionales o por las Fuerzas de Tareas que se establezcan.

Asumiendo que por lo general la Doctrina Militar clásica entiende a la logística como un ciclo logístico, es decir, como un proceso que se desarrolla a través de etapas secuenciales, ejecutadas desde que surge la necesidad de un recurso logístico, hasta que ésta es satisfecha y que finaliza con la prescindencia o eliminación del recurso cuando éste deja de prestar utilidad; la estructura de este ciclo está conformada por cinco etapas:

- la determinación de requerimientos;
 - la obtención;
 - la distribución;
 - el mantenimiento y
 - el destino final¹.
- La etapa de determinación de requerimientos es la resolución que se adopta para satisfacer las necesidades emergentes del planeamiento militar, mediante la definición y el cálculo de recursos necesarios y la adecuada asignación de prioridades.
 - La obtención está constituida por las actividades mediante las cuales se logran los recursos faltantes para materializar lo resuelto en la determinación de requerimientos.
 - La distribución está conformada por las actividades que se ejecutan para hacer llegar a los usuarios los recursos requeridos.

¹ Como todo proceso orgánico funcional, para ejecutar un ciclo logístico se hace necesario: planificar (prever lo necesario para alcanzar el efecto deseado), dirigir (convertir en actos las previsiones tomadas, efectivizando el propósito perseguido) y controlar (asegurar el logro del objetivo mediante el adecuado cumplimiento de las acciones previstas y/o la oportuna toma de decisiones sobre acciones correctivas).

- La etapa de mantenimiento está formada por las actividades que se ejecutan para preservar, restaurar y modificar las capacidades de los recursos, recuperarlos y definir su aptitud para el servicio.
- La etapa de destino final está compuesta por las actividades necesarias para separar en forma definitiva, los recursos de la Defensa.



Siguiendo el orden de las etapas mencionadas, las actividades logísticas básicas de la etapa de determinación de requerimientos son las siguientes:

- 1º) Definición y Cálculo de necesidades: establecer las diferentes características técnicas y funcionales que deben cumplir los recursos, como así también la cantidad necesaria en función de las exigencias del planeamiento militar.
- 2º) Determinación y control del nivel de existencias: fijar, para cada necesidad, el nivel de existencias compatible con: condicionamientos estratégicos y tácticos, régimen de utilización, costo de conservación de existencias, tiempo de obtención, costo de este proceso y vida útil estimada, adoptando las acciones correctivas necesarias en función de las desviaciones detectadas.
- 3º) Determinación de la fuente de obtención: seleccionar el modo más conveniente de obtener los recursos en función de sus exigencias de calidad, cantidad y oportunidad y de sus condicionamientos económicos, financieros y de política institucional.
- 4º) Asignación de prioridades: fijar el orden de precedencia para la obtención de los recursos y para la asignación de usuarios.

En segundo lugar, las actividades logísticas básicas de la *etapa de obtención* son las siguientes:

- **Incorporación**: proceso a través del cual se ingresan a la Defensa los recursos provenientes de fuentes de obtención externas.
- **Recepción**: aceptar los recursos que van a incorporar a la Defensa, asegurando que cumplan con la calidad, cantidad y oportunidad especificados en los requerimientos.

- Contabilización: registro del qué, cuánto, dónde y del Estado en que se encuentra lo que se incorpora a la Defensa.
- Catalogación: establecimiento de un lenguaje común para la administración de recursos, imponiendo a éstos una única identificación, denominación, clasificación y codificación, de manera tal que los administradores y usuarios puedan individualizarlos en forma inequívoca.

En tercer lugar, las actividades logísticas básicas de la *etapa de distribución* son las siguientes:

- Reserva: reunir los recursos obtenidos, en modo apto para su conservación, hasta la oportunidad de su utilización de acuerdo con lo resuelto en la determinación de requerimientos.
- Traslado: mover los recursos entre lugares de reserva o entre éstos y los usuarios. Incluye los movimientos originados por la evacuación.
- Entrega: transferir físicamente los recursos a los usuarios y la responsabilidad administrativa y de sostenimiento de éstos.

En cuarto lugar, las actividades logísticas básicas de la *etapa de mantenimiento* son las siguientes:

- Control: verificar que el recurso en reserva o utilización, mantenga los valores de las especificaciones que definen su capacidad original y que los programas tendientes a asegurar su continuidad se ejecuten según lo expresamente establecido, adoptando las acciones correctivas correspondientes.
- Conservación: sostener en el tiempo la capacidad de los recursos, con acciones que tiendan a minimizar los efectos adversos derivados de la propia utilización o de factores externos.
- Restauración: restituir la capacidad que los recursos hubiesen perdido, sin introducir cambios en su conformación.
- Modificación: introducir variaciones en la capacidad de los recursos y/o en su conformación y/o en su diseño, con el objeto de mejorar su eficiencia o adecuar su aplicación. Incluye el concepto de reciclado, el de reconversión y el de perfeccionamiento de los recursos.

Finalmente, las actividades logísticas básicas para la *etapa de destino final* son las siguientes:

- Determinación de destino final: adoptar resolución sobre la forma en que los recursos serán separados de la Defensa, de manera definitiva. Las alternativas posibles son la desvinculación, la enajenación y la eliminación.
- Desvinculación: interrumpir la permanencia en la Defensa de los recursos sobre los que no se puede ejercer titularidad del dominio.
- Enajenación: transferir a terceros la titularidad del dominio de un recurso.
- Eliminación: finalizar la duración de un recurso ya sea por destrucción o por baja de los que hubiesen perdido su existencia física.

De esta manera, el material, como medio logístico, según esté disponible en el mercado o no, puede obtenerse de dos maneras:

- por un proceso de adquisición (compra)
- por un proceso de investigación y desarrollo.

El proceso de adquisición puede realizarse en el país o en el extranjero y el proceso de investigación y desarrollo puede realizarse con medios logísticos propios o a través de terceros. Esto implica que la investigación y desarrollo es para la Defensa solo una alternativa de obtención de nuevos equipos y sistemas o de modificación del equipamiento existente.

Para lograr niveles de menor relación costo-efectividad, es indispensable para la Defensa moderna, como lo hace el sector privado, no sólo comprender al proceso de obtención desde la perspectiva del ciclo logístico, sino también entenderlo desde el ciclo de vida del producto a obtener. Es lo que los británicos han denominado “*Smart Procurement*” u “*Obtención Inteligente*”, precisamente para que la Defensa pueda obtener y sostener sus medios logísticos de manera más efectiva en términos de tiempo, costos y ejecución.

Esta visión del proceso de obtención, muy utilizada en la industria, le permite al ámbito público en general y, a la Defensa en particular, adoptar las técnicas de gestión desarrolladas en el ámbito privado para mejorar la eficacia y eficiencia de su organización y de los sistemas, métodos y procesos de obtención.

Desde esta perspectiva, la obtención pasa a ser un proceso que convive permanentemente con el ciclo logístico descrito anteriormente, pero que debe ser entendido también como un proceso que debe contemplar al producto a obtener desde su desarrollo conceptual, diseño, demostración, fabricación, servicio y baja, puesto que todas estas etapas incidirán en la estructura de costos de la organización mientras el producto a obtener cumpla su ciclo de vida en la misma.

Bajo este concepto se hace fundamental para cada producto a obtener, de acuerdo a su envergadura, la designación de un líder de proyecto y la formación de un equipo integrado de proyecto (EIP), que pueda ser capaz de desarrollar el concepto del producto y participar de la gestión de obtención a lo largo de la vida útil del mismo, teniendo en cuenta las distinciones existentes entre la logística genética, la logística de sostenimiento y la logística de alistamiento vistas anteriormente.

No todos los nuevos medios logísticos a obtener requerirán, ya sea por sus características propias, disponibilidad en el mercado o costo de obtención, la necesidad de conformar un proyecto de obtención o de un EIP. La envergadura del producto a obtener determinará la dimensión de cada proyecto de obtención y del EIP necesario, pero siempre que sea un medio logístico nuevo su obtención se realizará en la Secretaría de Obtención de la Defensa.

Este proceso implica que la Secretaría de Obtención de la Defensa deba poseer:

- una estructura fija, que le permita realizar en forma permanente el proceso de obtención con eficacia y eficiencia y
- una estructura flexible, que le permita la movilidad de los diferentes EIP desde su jurisdicción orgánica funcional a la Jefatura Logística de Defensa, es decir desde las actividades típicas de la logística genética a la actividades características de las logísticas de sostenimiento y alistamiento; para permitir así el desarrollo de las actividades logísticas básicas de las etapas de mantenimiento y destino final, contempladas en el ciclo logístico visto, en la Jefatura Logística de Defensa y en los Batallones y Compañías de Apoyo Logístico de las Fuerzas de Defensa.

Esta visión del proceso de obtención y de la logística implica tres instancias jerárquicas para la obtención de medios en la jurisdicción Defensa: dos centralizadas y una descentralizada.

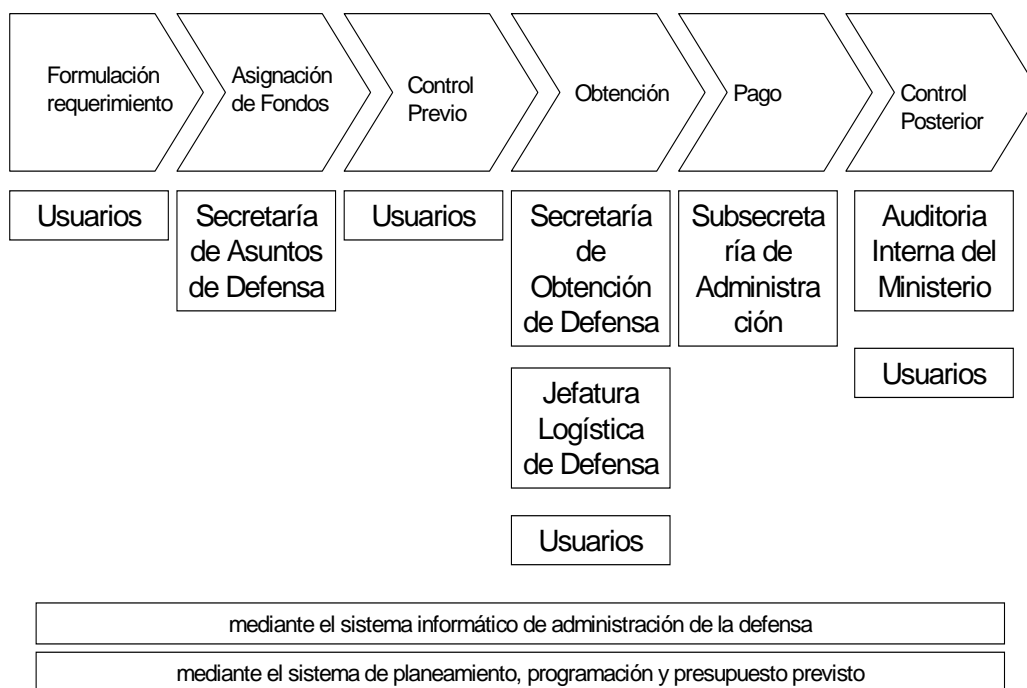
- La primera, la Secretaría de Obtención de la Defensa (responsable de la logística genética) para la obtención de nuevos medios logísticos;
- la segunda, la Jefatura Logística de Defensa (responsable de la logística de sostenimiento y alistamiento), para la obtención de los medios logísticos necesarios para el sostenimiento y alistamiento de la Defensa y
- la tercera, todos los organismos y unidades de la jurisdicción para la obtención de los medios logísticos básicos para su funcionamiento y alistamiento que no sean obtenidas centralizadamente por la Jefatura Logística de Defensa.

Para desarrollar las dos primeras, se propone (en el caso argentino en particular) utilizar los mecanismos previstos en el actual sistema de compras del Estado, eliminándose las Comisiones de Adjudicaciones previstas en la Ley N° 20.124 de Contrataciones de las Fuerzas Armadas.

Para desarrollar la tercera, se hace necesario establecer, en toda la jurisdicción de la Defensa el uso de una tarjeta de crédito corporativa, en cada organismo o unidad de la jurisdicción para la adquisición de determinados insumos y servicios que estén debidamente tipificados, con distintos niveles de autorización de gasto, a establecerse para cada uno de ellos.

El pago de los gastos realizados por las tarjetas corporativas de cada organismo o unidad de la jurisdicción se realizará a la institución bancaria contratada a tal efecto por la Subsecretaría de Administración, previo a los controles y pautas administrativas que se determinen para que este sistema descentralizado de obtención sea ágil, oportuno, transparente y no susceptible a delitos o hechos de corrupción.

Actores en el proceso de obtención



Como muestra la figura, el sistema propuesto permite que todas las acciones necesarias para la obtención de un medio logístico sean efectuadas por actores diferentes, ya que la asignación de créditos se realizaría a través de la Secretaría de Asuntos de Defensa, la definición de los requerimientos y el control previo a la obtención se efectuaría por los distintos usuarios de la jurisdicción interesados en el medio logístico a obtener, el proceso de obtención propiamente dicho sería canalizado por tres actores diferentes, según el producto a obtener (la Secretaría de Obtención ó la Jefatura Logística de la Defensa ó cada usuario), el pago sería realizado a través de la Subsecretaría de Administración del Ministerio y el control posterior se concretaría por medio de la Auditoría Interna dependiente del Ministro de Defensa, los Organismos de Auditoría del Estado y los mismos usuarios de la jurisdicción interesados en la obtención del medio logístico.

Todo el proceso de obtención debería ser controlado por el sistema informático de administración de la Defensa, el cual debería estar diseñado para permitir el seguimiento de todo el ciclo logístico de un producto que se obtenga, en cualquiera de sus alternativas de obtención y minimizar, por medio de la transparencia, la confrontación de intereses.

El sistema obligaría a establecer penalmente la figura *de asociación ilícita múltiple* a quienes intenten violar este sistema de obtención propuesto. Este sistema debiera ser un sistema tipo B2, similar al que actualmente posee -por ejemplo- la Armada chilena.

3. Breve análisis comparativo con el caso argentino

A diferencia del Reino Unido, el Ministerio de Defensa argentino no está organizado como un equipo integrado de civiles y militares. Está conformado por el Ministro de Defensa, el Secretario de Asuntos Militares, el Secretario de Planeamiento y el Subsecretario de Administración. La estructura se complementa con un Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas que, a diferencia del Reino Unido, es una organización administrativamente independiente del Ministerio. Este Estado Mayor cumple solamente funciones de coordinación y no funciones de dirección.

Comparando los Ministerios de Defensa de Argentina y del Reino Unido, se puede observar que *el primer y segundo nivel de decisión* de la Defensa es relativamente similar, no así *la distribución de sus responsabilidades*.

En cuanto a los *demás niveles de decisión*, las diferencias son notables.

En el caso argentino, a pesar de magnitud y escala cuantitativa notoriamente inferior, en comparación con el caso británico, cada fuerza posee su propio Estado Mayor de carácter administrativo y todas funcionan como organismos independientes, bajo la jurisdicción del Ministerio de Defensa, pero con una enorme libertad de acción y decisión organizacional.

A diferencia del caso británico, el Ministerio de Defensa argentino posee un grado de incidencia relativamente bajo en las decisiones organizacionales de las Fuerzas Armadas. Cada fuerza ostenta un perfil institucional muy alto y competitivo frente a la sociedad.

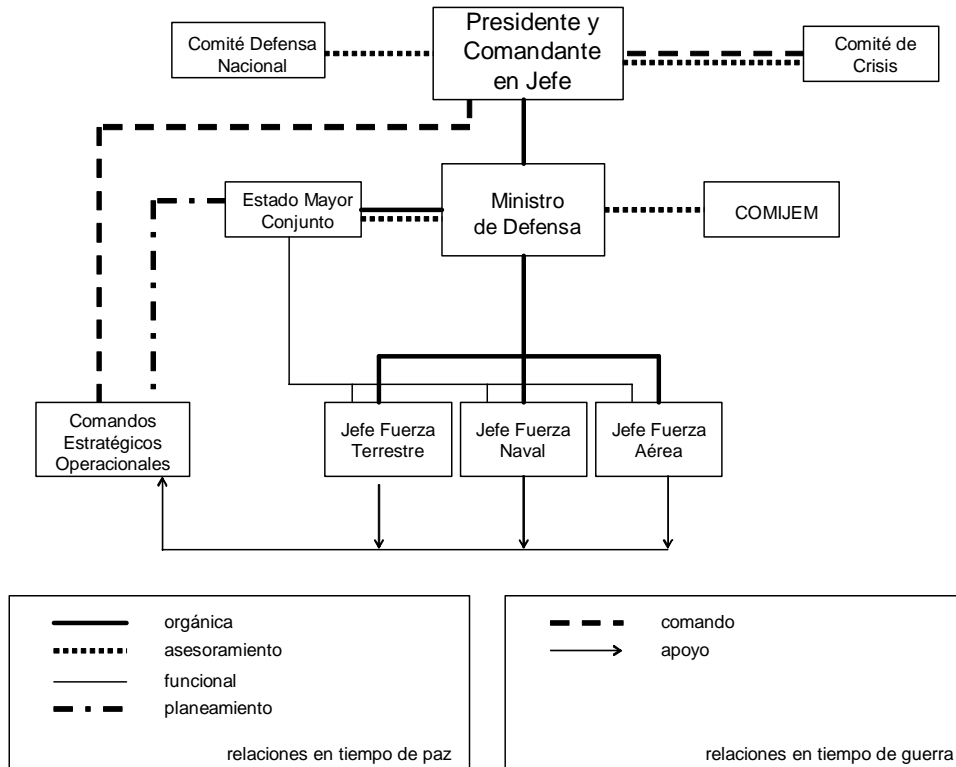
En la Defensa argentina existe un único comité dentro de su jurisdicción: el Comité de Jefes de Estado Mayor (COMIJEN), (no previsto en la Ley de Defensa), que está integrado exclusivamente por las máximas autoridades militares de la Defensa, sin civiles.

Sus funciones principales son:

- ✓ entender en el establecimiento de las prioridades de los medios necesarios,
- ✓ entender en la integración o complementación de las facilidades de comunicaciones y guerra electrónica,
- ✓ intervenir en las modificaciones orgánicas militares,
- ✓ intervenir en los requerimientos de movilización,
- ✓ intervenir en la inteligencia estratégica militar,
- ✓ participar en la elaboración del presupuesto anual de las Fuerzas Armadas y
- ✓ asistir al Ministro de Defensa en materia de reservas, movilización y aspectos comunes de las tres fuerzas.

Como puede observarse, en el caso argentino la participación del sector civil de la Defensa es mínima y funcional a la independencia militar del comando y control del Gobierno Central y del Congreso, especialmente en tiempos de paz. Sin embargo durante tiempos de guerra el sector civil asume la responsabilidad plena de las acciones militares que serán llevadas a cabo por los comandantes de las áreas estratégicas operacionales, aunque nunca hayan tenido el control administrativo de las Fuerzas Armadas. Tanto el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) como el Comité de Crisis, establecidos en la legislación vigente, incluyen miembros de varios ministerios del PEN y representantes del Congreso Nacional, respectivamente.

Organización del Sistema de Defensa Argentino



En materia de organización, el retraso doctrinario de los militares argentinos es notable. En el caso inglés se promueve un accionar flexible, mediante fuerzas de tareas que se ajustan a las circunstancias en que les toque actuar. La Defensa argentina mantiene aún el concepto estático de áreas estratégicas operacionales, encabezadas por mandos administrativos, generalmente los Comandantes de Cuerpo del Ejército Argentino, que no disponen de un EMC permanente y los Comandantes de Operaciones de la Armada y la Fuerza Aérea, de carácter específico.

A diferencia del caso británico, el presupuesto de la jurisdicción solo está subdividido en tres áreas presupuestarias, con autonomía decisoria: Central, Estado Mayor Conjunto y Estados Mayores Generales, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea.

En materia de personal, el caso argentino presenta una distribución de personal deformada, en todas las jerarquías. Una organización sin una adecuada política militar de personal, típica de instituciones con una concepción de poder basada en la cantidad y no en la excelencia que, además, prioriza sus propios recursos humanos sin utilizar los mecanismos necesarios para optimizar la composición de sus cuadros y promover así el flujo del personal excedente hacia el mercado de trabajo de la sociedad.

Visto de manera global, el contexto en el que debe desarrollarse la logística argentina posee una organización y diseño absolutamente retrasados, frente a los conceptos aquí expuestos. Toda su concepción está sujeta a la protección de los intereses corporativos individuales de cada fuerza y, en particular, al amparo del poder de compra de cada Estado Mayor General. La logística no se corresponde a ningún plan de necesidades, pues en la Defensa argentina no se posee la cultura del plan. Todos los sistemas adquiridos bajo la conducción de los gobiernos democráticos de la Defensa, no se efectuaron como consecuencia de un planeamiento estratégico y de su consecuente plan de desarrollo de sistemas. En este marco, cada fuerza adquiere lo que ella cree conveniente, sin importarle si esto conviene a fin alguno o si puede ser percibido o no como una amenaza por los países aliados o vecinos. Por

ende, todos los programas y sistemas son inconexos, incompletos, no complementarios, redundantes y, muchas veces mutuamente competitivos.

En síntesis, tal como también sucede en el resto del Estado Argentino, las Fuerzas Armadas y su Ministerio de Defensa han demostrado a lo largo de todos estos años de posguerras, una incapacidad excepcional para aprender de sus derrotas y errores.

La enorme deuda pública, los graves hechos políticos y económicos, la profunda crisis social y la creciente falta de credibilidad internacional, son muestras acabadas de la realidad que deviene de lo más profundo de la incultura política de la sociedad argentina.

No hay razones lógicas para pensar que la Defensa Argentina y sus instituciones sean la excepción de esa sociedad, ya que la misma está integrada por hombres y mujeres que al fin y al cabo poseen los mismos valores y pautas de comportamiento que el resto de la sociedad que tienen que defender. La logística militar, un escalón de organización menor, dentro de las organizaciones que la contienen, no podría en este contexto descrito ser la excepción de la crisis generalizada del Estado, sin embargo podría ser el punto de partida del cambio, el punto de inflexión hacia una transición positiva.

4. Conclusiones

Todos los países iberoamericanos subdesarrollados, como lo es la Argentina, que poseen Fuerzas Armadas y no una Fuerza de Defensa, un gasto militar de baja relación de costo / efectividad y gobiernos que enfrentan un escenario de baja probabilidad de conflicto bélico, alto endeudamiento público y necesidades de superávit fiscal, debieran considerar la alternativa de organización y reingeniería que ofrece, entre otras, la experiencia británica, como un modo alternativo para coadyuvar desde su Defensa al mejoramiento de la calidad y eficiencia de sus Estados Nacionales.

Bibliografía

Auel, H. & Runza R. “*Después del Default: Un nuevo Modelo de Defensa para la Argentina*”, www.ieeba.com.ar

2003Baron, D. “*Defense Procurement: Politics, Management and Initiatives*”, Leitzel & Tirole, 1993.

De Figueiredo Jr., Spiller P. & Urbiztondo, S. “*An Informational rationale for the Administrative Procedures Act*”, Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 15, N° 1, 1999.

Marshall, R., Meurer, M. & Richards J. “*Incentive Based Procurement Oversight by Protest*”, Leitzel & Tirole, 1993.

República Argentina, Ministerio de Defensa “*Libro Blanco de la Defensa Nacional*”, Buenos Aires, 1999.

Republica Argentina, Ministerio de Defensa “*Revisión de la Defensa 2001*”, Buenos Aires, 2001.

Rogerson, W. “*Economic Initiatives and the Defense procurement Process*”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, N° 4, 1994.

.Runza, R. “*Análisis de los sistemas de armas de Argentina, Brasil y Chile desde la perspectiva de una posible integración de las organizaciones de defensa del MERCOSUR*”, www.ieeba.com.ar, 2002.

Scheetz, T. “*The limits to “environmental security” as a role for the armed forces*”, mimeo, 2001.

Scheetz, T. “*Transparency, Accountability & Rational Decision Making in Defense Expenditures: The Argentine Case*”, mimeo, 1997.

Ugarte, J.M. “*El Proceso de Toma de Decisiones en materia de obtención de Sistemas de Armas*”, Mimeo, 1998.

United Kingdom of Great Britain, Ministry of Defense, “*Options for Change*”, London, 1990.

United Kingdom of Great Britain, Ministry of Defense, "*Front Line First*", London, 1994.

United Kingdom of Great Britain, Ministry of Defense, "*Strategic Defense Review*", London, 1998.

United Kingdom of Great Britain, Ministry of Defense, "*Smart Procurement Initiative*", London, 1998.

United Kingdom of Great Britain, Ministry of Defense, "*Modernizing Government White Paper*", London, 1999.

Urbiztondo, S. "*Understanding and Reforming Bureaucracy in Argentina: Preliminary Reflections*", mimeo, 1997.

US Congress, House of Representatives "*Subcommittee on Investigations, Committee on Armed Services: Review of Defense Acquisition in France and Great Britain*", 1989.