

Análisis de Planeamiento en Defensa y Seguridad: ¿Por Capacidades o por recursos?

María Elena Montero, Federico Mateos y Thomas Scheetz¹

Introducción

A lo largo de ya tres décadas han habido fuertes y crecientes críticas, tanto de parte de militares como especialistas civiles, respecto a lo inadecuado de las adquisiciones militares argentinas. En 2006 la Ministra de Defensa, Nilda Garré, ensayó una respuesta a esos desafíos: “Planeamiento por Capacidades”. El objetivo de nuestro estudio es mostrar que ese “Planeamiento por Capacidades” no cumplió con lo prometido. En más, la política de adquisiciones militares siguió básicamente como estaba antes (y después) con el gradual desarme de las fuerzas.

Para hacer eso, primero presentaremos las bases legales y la definición conceptual del “Planeamiento por Capacidades”. Luego revisaremos los presupuestos anuales y plurianuales del sector defensa de los años previos, durante, y después de su puesto en operación (2009-2015). Además, en otra sección se contrastará la situación de adquisiciones en Defensa con la del sector de Seguridad Interior. La prueba del fracaso del “Planeamiento por Capacidades” se realiza contrastando el “Crédito Inicial” de la Ley de Presupuesto con el presupuesto ejecutado (“Devengado”), utilizando datos de dominio público de la Contaduría General de la Nación.

I. Documentos legales y definición de “Planeamiento por Capacidades”

El año de poner en operación el “Planeamiento por Capacidades” se decretó la siguiente “Directiva de Política de Defensa Nacional” (Decreto P.E.N. 1714, 10 noviembre 2009):

“El Planeamiento Estratégico Militar y el diseño de fuerzas que se deriven, se elaborará conforme el criterio de ‘capacidades’ como factor de planeamiento, esto es, deberá formularse en función de alcanzar y consolidar la aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en conflictos internacionales.” (subrayado de los autores)

Previamente en 2008 el Ministerio de Defensa había ofrecido la siguiente definición:

“El Planeamiento Estratégico Militar que dispone el Decreto Nº 1.729/07 [“Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”] se realiza bajo el concepto de “capacidades”, sobre el que las Fuerzas Armadas ya han centrado sus Planes Directores. Por esa razón se establece una síntesis conceptual sobre el planeamiento militar por capacidades. El planeamiento militar basado en capacidades es una metodología concebida para el desarrollo de fuerzas en condiciones de marcada incertidumbre, como las que han caracterizado el universo de las relaciones internacionales durante las últimas décadas, que difiere de aquellas desarrolladas para definir las capacidades necesarias para enfrentar o anular una amenaza preestablecida.

“Tiene por finalidad ulterior determinar todo aquello que las Fuerzas Armadas deberán ser capaces de realizar, en el presente y en el futuro, sin que ello implique, exclusivamente, la definición de los medios

¹ Federico Mateos y María Elena Montero trabajan en el Ministerio de Seguridad. Los tres autores son profesores en el posgrado “Programa de Especialización en Evaluación de Proyectos con Inversión para la Defensa” en la Escuela Superior de Guerra Aérea.

que necesitan ser reemplazados o modernizados, lo cual no significa que, como resultado de dicho planeamiento, surjan conclusiones positivas en ese sentido.

“El planeamiento por capacidades ha multiplicado su vigencia en la actualidad, evidenciándose como una metodología viable, cuyas fortalezas principales radican en que permite ampliar la perspectiva estratégica y robustecer el accionar militar conjunto.

“El ordenamiento del proceso de planeamiento por capacidades, requiere disponer, como mínimo, de datos preliminares para cada uno de los escenarios seleccionados en los que el poder político considera pertinente el uso del instrumento militar, sea que su participación fuere de carácter principal o subsidiaria. En principio, deberían ser aportados, por una directiva de política de Defensa o bien en las primeras etapas del ciclo de planeamiento, disponer de instrucciones superiores sobre el escenario considerado y los lineamientos presupuestarios preliminares, para permitir el armado de un plan militar de desarrollo de medios, en el caso de su efectiva y oportuna disponibilidad.” (Argentina, Ministerio de Defensa, *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*, septiembre de 2008: 87)

Previamente España había discutido el uso de “Planeamiento por Capacidades”:

“Nuestro planeamiento no se deberá enfocar sólo a determinar los medios necesarios para un tipo de conflicto concreto o una misión específica, si no que deberá ser mucho más general y dirigido a la obtención de las Capacidades que permitan abarcar un amplio espectro de ellos. Ahora bien, se debe ser consciente de que para obtener los resultados más exactos, se tendrán que incluir los escenarios más probables y los ambientes operativos más exigentes.

“Para explicar lo que hemos denominado como un «Planeamiento Basado en Capacidades», debemos definir qué entendemos por «Capacidad». En términos militares, es el «conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas». Es decir, una Capacidad Militar no es únicamente un arma o un sistema de armas, sino un conjunto de factores, más o menos críticos, pero todos igualmente importantes para la consecución del efecto deseado.” (*Revista Española de Defensa*, junio de 2006:38)

II. Metodología de estudio

Utilizamos los datos oficiales de dominio público de la Contaduría General de la Nación (CGN). El supuesto es que dicho planeamiento está plasmado en el “Crédito Inicial” de la Ley de Presupuesto anual aprobado por el Congreso y luego presentado en el Boletín Oficial al comienzo del año del ejercicio fiscal en un Decreto Administrativo. Nosotros trabajamos con datos provistos *ex post* por la CGN, o sea, los datos de 2009, por ejemplo, son los confeccionados por la CGN en 2010 y los recibimos en octubre de 2010.

Dado que nos interesan los gastos en “adquisiciones militares”, utilizamos los incisos-principales 4-3 y 4-4 de la Jurisdicción de Defensa (Jur. 45).² También desagregamos los mismos incisos-principales por cada una de las tres fuerzas. Además, examinamos los gastos que son estrictamente “bélicos” (inciso-principal 4-4, terminados “artillados” por el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias* de la CGN.

² Esta es la definición mundialmente aceptado de “*Budget outlay*” para adquisiciones. Ver, entre otros, datos en www.nato.int o en el *SIPRI Yearbook*.

En el Cuadro 1 se comparan ese “Crédito Inicial” (planeamiento) con “Comprometido” (o sea, contratos firmados para adquirir) y luego con “Devengados” (mandados a pagar). Si el planeamiento se cumple, el devengado será igual al crédito inicial. Adicionalmente, recogimos los datos “Pagados” que difieren mucho con los “mandados a pagar”. También recogimos datos de inversiones (inciso 4) de los presupuestos plurianuales (que deberían reflejar el “planeamiento” a mediano plazo).

Examinamos los datos presupuestarios previos, durante y después del “Planeamiento por Capacidades” para ver si tal Planeamiento surtió efecto durante cada año fiscal (el corto plazo). Luego le damos una breve evaluación a los presupuestos plurianuales. El propósito de esta investigación es la utilización de la contabilidad pública para demostrar la política pública anunciada. Obviamente, otro camino—no elegido aquí—hubiera sido examinar el crecimiento de *stocks* físicos de adquisiciones.

III. Los datos y que revelan

Existen dos alternativas para analizar la concreción de los planes de adquisiciones: 1) Examinar los planes de adquirir y luego los *stocks* físicos; 2) Evaluar el presupuesto inicial versus lo ejecutado en los incisos principales 4-3 y 4-4. Utilizamos este último: una visión somera suponiendo que el “Crédito Inicial” representa la propuesta oficial de adquisiciones (*ex ante*), el “Compromiso” los contratos firmados y “Devengado” la entrega de equipos. De ser así, mirando Cuadro 1 abajo, sólo en el año 2014 se (sobre)cumple con el planeamiento, con 2012 cercano. En promedio entre 2009 y 2015 (los años de vigencia del “Planeamiento por Capacidades”) da que sólo 80,9% de los planes fueron mandados a pagar en la Jurisdicción 45. Previo al “Planeamiento por Capacidades” (1998 - 2005) el planeamiento se (sobre)cumplió en promedio 105,4%; y si tomáramos los once años previos al “Planeamiento por Capacidades” se (sobre)cumplió con un promedio de 102,5% en la Jurisdicción 45. Por supuesto este tipo de análisis solo marca el cumplimiento del proceso de planeamiento. No dice nada sobre el tamaño de las necesidades de cada una de las fuerzas (ver Cuadros 1 y 2), ni sobre “la aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión...”, como reza el DPDN en noviembre de 2009 citado arriba. Como sea, los datos muestran claramente que el planeamiento no se cumplió entre 2009 y 2015. Además, el Cuadro 1 muestra que en promedio siempre fue la Fuerza Aérea que sufrió la peor relación entre Devengado y Crédito Inicial.

El Cuadro 3 permite indagar un poco más profundo sobre la situación global de adquisiciones. Otros estudios (ver Scheetz, *et al.*, 2015) indican que el gasto en personal debería representar entre 40% y 60% del gasto militar total (GAMIL). ¡Argentina promedia alrededor de 80%! Estos estudios también indican que las adquisiciones deberían representar entre 15% y 25% anualmente de GAMIL. ¡Entre 1994 y 2016 Argentina promediaba 2,9% anual!³ Si las autoridades estaban dotando “la completa gama” de capacidades, habría que preguntarles ¿capacidades, para qué? Por otro lado, la definición de “Planeamiento por Capacidades” *de facto*, no definía una política militar novedosa. De hecho, no cambió nada, ni antes, ni después. La situación de las fuerzas continuó empeorando.

³ Estos rangos dependen del diseño de fuerzas de cada país. Ha incrementado el capital intensivo en las tres fuerzas, aunque más en las fuerzas aéreas que las marinas, y más en las marinas que en los ejércitos, *ceteris paribus*. Esto implica que un país que privilegia su fuerza terrestre gastará relativamente menos en capital bélico y más en mano de obra que las otras dos fuerzas.

Cuadro 1													
Argentina: Adquisiciones por Fuerza & Jurisdicción 45 (Ministerio de Defensa): 2006 - 2017													
millones de pesos corrientes										última revisión: 10/10/2018			
<i>(millones de US\$ corriente, tipo de cambio promedio anual, Banco Central)</i>													
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Adquisiciones por Jur 45: \$ millones corrientes:													
Inciso 4-3 + 4-4	Crédito Inicial	196	252	380	532	590	617	666	1.294	1.541	2.348	2.866	3.608
	Compromiso	158	326	326	277	464	378	391	1.184	2.210	2.108	2.144	3.589
	Devengado	150	312	323	276	456	350	383	1.177	2.202	2.090	1.992	3.462
	<i>Devengado/Cred Inic</i>	<i>0,763</i>	<i>1,235</i>	<i>0,850</i>	<i>0,519</i>	<i>0,773</i>	<i>0,567</i>	<i>0,575</i>	<i>0,910</i>	<i>1,428</i>	<i>0,890</i>	<i>0,695</i>	<i>0,960</i>
													Prom. 2009-15
													<i>0,809</i>
Inciso 4-4 "artillado"	Crédito Inicial	123	160	172	149	437	383	447	849	954	1.306	1.535	
	Compromiso	43	91	152	179	296	196	189	488	1.447	1.066	1.011	
	Devengado	43	90	151	179	296	193	189	488	1.447	1.066	988	
	<i>Dev/Cred Inic</i>	<i>0,350</i>	<i>0,564</i>	<i>0,878</i>	<i>1,200</i>	<i>0,678</i>	<i>0,503</i>	<i>0,422</i>	<i>0,575</i>	<i>1,517</i>	<i>0,816</i>	<i>0,644</i>	
													2009-2015
													Suma US\$mn
													(7 años)
Adquisiciones por Jur 45: US\$ mn corrientes: Cred Inic.		63,8	81,0	120,4	142,7	150,8	149,5	146,4	236,3	189,7	253,4	193,9	1269
Devengado 4-3 + 4-4: US\$ millones corrientes:		48,7	100,0	102,3	74,1	116,7	84,7	84,2	214,9	271,0	225,5	134,8	1071
Tipo de cambio promedio anual (\$/US\$):		3,074	3,1150	3,1600	3,7293	3,9127	4,1297	4,5508	5,4758	8,1245	9,2682	14,7774	
Devengado 4-4: US\$ millones corrientes:		14,0	29,0	47,9	47,9	75,7	46,7	41,5	89,1	178,1	115,0	66,9	594
Adquisiciones por Fuerza:													
Ejército Argentino	Crédito Inicial 4-3 & 4-4	38	24	47	86	32	106	84	98	125	311	496	
	Devengado 4-3 & 4-4	59	77	48	23	114	72	88	304	247	530	576	
	Devengado 4-4	4	11	0	1	22	1	3	42	6	33	44	
Armada Argentina	Crédito Inicial 4-3 & 4-4	18	12	27	72	20	26	35	50	48	119	87	
	Devengado 4-3 & 4-4	29	56	27	16	19	23	55	69	88	153	92	
	Devengado 4-4	21	43	15	3	4	11	5	26	41	88	32	
Fuerza Aérea Argentina	Crédito Inicial 4-3 & 4-4	113	109	145	123	110	67	97	298	225	352	482	
	Devengado 4-3 & 4-4	48	124	144	112	33	76	60	238	240	426	536	
	Devengado 4-4	18	10	85	62	7	49	28	119	214	334	393	
3 fuerzas Devengados 4-3 + 4-4 (millones de \$ corrientes)		136	256	219	151	166	171	204	611	575	1.109	1.205	
3 fuerzas 4-3 + 4-4 Deveng. (US\$ millones corrientes)		44,3	82,3	69,2	40,6	42,4	41,5	44,8	111,5	70,8	119,7	81,5	
3 fuerzas 4-4 Devengado (US\$ millones corrientes)		0,0	20,8	31,5	17,8	8,4	14,8	7,9	34,0	32,1	49,0	31,7	
Presupuesto Plurianual: Inversión Directa Real Jur. 45:			332	259	270	239			824	802	1.274	1.781	
<i>Presup. Plurianual 2008-2010, pag. 136</i>					345	362	476	444					
Crecimiento del (nuevo) PBI series:		8,05	9,01	4,06	-5,92	10,13	6,00	-1,03	2,41	-2,51	2,65	-2,25	

Cuadro 2

Argentina: Adquisiciones por Jurisdicción 45 (Ministerio de Defensa): 1998 - 2005

millones de pesos corrientes

(millones de US\$ corriente, tipo de cambio promedio anual, Banco Central)

Adquisiciones por Jurisdicción 45:		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Inciso 4-3 + 4-4	Crédito Inicial	117	190	68	64	42	48	56	178	
	Compromiso	107	202	75	42	74	46	69	142	
	Devengado	107	202	75	41	73	46	69	139	
										Suma 1998-2005
<i>Devengado 4-3 + 4-4: US\$ millones corrientes:</i>		<i>107</i>	<i>202</i>	<i>75</i>	<i>41</i>	<i>23,0</i>	<i>15,5</i>	<i>23,3</i>	<i>47,4</i>	533
										Promedio 1998-05
<i>Devengado/Crédito Inicial</i>		<i>0,916</i>	<i>1,062</i>	<i>1,096</i>	<i>0,640</i>	<i>1,750</i>	<i>0,956</i>	<i>1,230</i>	<i>0,778</i>	<i>1,054</i>
Inciso 4-4 "artillado"	Crédito Inicial	104	184	63	55	34	27	34	105	
	Compromiso	81	190	58	33	31	19	15	22	
	Devengado	81	190	57	31	31	19	15	22	
Tipo de cambio promedio anual (\$/US\$):		1,00	1,00	1,00	1,00	3,1802	2,9491	2,9415	2,9233	
<i>Devengado 4-4: US\$ millones corrientes:</i>		<i>81</i>	<i>190</i>	<i>57</i>	<i>31</i>	<i>9,8</i>	<i>6,3</i>	<i>5,3</i>	<i>7,6</i>	389

Cuadro 3									
Argentina: Gasto Militar por Factores de Producción									
pesos corrientes (salvo marcado "porción" o \$US)									
Gastos devengados									
Año	GAMIL: \$ millones corrientes	Personal: porción	Adquisiciones: Incisos 4.3 y 4.4: porción	Adquisic. De Armas Inciso 4.4: porción	"O&M": Incisos 2 y 3: porción	Tipo de cambio promedio anual \$/US\$	GAMIL: \$US millones corrientes	Armas Inciso 4.4 US\$ millones corrientes	GAMIL Constantes (\$millones): Año base 2004 = 1,00
2016	66586	0,822	0,030	0,015	0,140	14,78	4506	67	5760
2015	50621	0,796	0,040	0,021	0,157	9,27	5462	156	6134
2014	40209	0,750	0,056	0,036	0,186	8,12	4949	178	6167
2013	28050	0,763	0,042	0,017	0,187	5,48	5123	89	6035
2012	20703	0,783	0,022	0,009	0,185	4,55	4549	42	5521
2011	16634	0,794	0,022	0,012	0,172	4,13	4028	47	5426
2010	13541	0,786	0,034	0,023	0,136	3,91	3461	79	5464
2009	11063	0,782	0,027	0,016	0,182	3,73	2967	48	5398
2008	8769	0,739	0,038	0,017	0,207	3,16	2775	48	4937
2007	7109	0,743	0,045	0,013	0,201	3,12	2282	29	4929
2006	5643	0,759	0,027	0,008	0,205	3,07	1836	14	4497
2005	4935	0,764	0,031	0,005	0,199	2,92	1688	8	4473
2004	4285	0,789	0,016	0,004	0,191	2,94	1457	5	4285
2003	3988	0,827	0,014	0,005	0,154	2,95	1352	6	
2002	3413	0,824	0,025	0,009	0,148	3,18	1073	10	
2001	3182	0,828	0,013	0,010	0,156	1,00	3182	31	
2000	3265	0,839	0,023	0,018	0,136	1,00	3265	57	
1999	3460	0,807	0,059	0,055	0,131	1,00	3460	190	
1998	3397	0,814	0,032	0,024	0,149	1,00	3397	81	
1997	3339	0,818	0,024	0,015	0,141	1,00	3339	49	
1996	3381	0,837	0,014	0,006	0,143	1,00	3381	20	
1995	3387	0,829	0,023	0,012	0,150	1,00	3387	39	
1994	3375	0,809	0,015	0,004	0,172	1,00	3375	14	
							Suma US\$ millones corrientes 1994-2016:	1307	

Fuente del nuevo deflactor implícito: INDEC, sept. 2016.

Notas: Personal incluye todo el gasto del IAF, así ignorando los gastos administrativos. Así, introduce pequeño error.
"O&M" (Incisos 2 & 3) es un acercamiento a O&M (Programa 16). Incisos 2 y 3 incluyen muchas otras cosas también.
GAMIL aquí excluye pagos a Veteranos de la Guerra de Malvinas: \$2.5 mil millones en 2014, \$3,46 mil millones en 2015.

Podemos comparar los gastos en adquisiciones de Argentina con varios países con cierta similitud. Entre 2005 y 2016 Chile (con un GAMIL similar en tamaño al de Argentina) hizo adquisiciones de US\$ 5,747 millones de dólares corrientes (12,1% promedio anual de su GAMIL), mientras Argentina adquirió US\$ 1,537 millones de dólares (3,4% de su GAMIL en promedio) (ver Scheetz *et al.*, 2018). Otro ejemplo, Sudáfrica gasta 55% de su GAMIL en personal y 10% en adquisiciones (*South African Defence Review 2014*, pag. 9-6). En 2018 Canadá dedica 44,9% de su gasto militar a personal y 17,6% a adquisiciones (NATO:12).

Además, si examinamos el presupuesto pluri-anual en el Cuadro 1, la parte dedicada a inversión directa real para la Jurisdicción 45 no tiene la más remota relación a la realidad del sector defensa. Lo que debería expresar la visión a mediano plazo de un planeamiento en defensa no tiene relación alguna.

IV. Evolución del equipamiento en Seguridad, 2011-2015:

El objetivo de esta parte del informe es realizar un análisis a nivel físico de las incorporaciones realizadas por las Fuerzas Policiales y de Seguridad (FFPPySS) desde la creación del Ministerio de Seguridad (MINSEG) a fines del año 2010 hasta fines del año 2015.

Los recursos financieros, para la incorporación o actualización del equipamiento fijado en el Plan de Inversiones, son asignados anualmente por el Presupuesto Nacional a cada Fuerza con destino específico a las inversiones o gasto de capital. Un programa del Ministerio de Seguridad (Programa 38) fue asignando, cada año del período analizado, un monto para inversiones para ser aplicado a la adquisición de equipamiento para las FFPPySS. El Ministerio ha buscado como objetivo la mejora de las capacidades a través de una ampliación y de una modernización tecnológica del equipamiento.

Se comparó en una fotografía estática el *stock* acumulado de los rubros de equipamiento más importantes de las FFPPySS hasta fines de 2010 y luego su evolución con la incorporación de los flujos anuales de inversión. La información utilizada es la relevada en forma periódica a través del Banco de Proyectos de Inversión Pública y la suministrada por los informes periódicos de *stock* de capital que remiten las FFPPySS y por las Actas de Recepción de Bienes del Ministerio de Seguridad.

El informe pretende determinar para el período analizado:

- El nivel de incremento cuantitativo y cualitativo del equipamiento de las FFPPySS por grandes rubros.
- La influencia del Ministerio de Seguridad en la evolución del equipamiento de las FFPPySS a través de adquisiciones propias para las Fuerzas Policiales y de Seguridad o mediante transferencias de recursos que se realizaron a las mismas.
- La relación entre las metas de producción presupuestaria y el equipamiento correspondiente para algunos de los rubros.

V. Evolución del gasto de inversión en Seguridad

Los fondos asignados para inversiones, bienes de capital, se han incrementado en un 81.1% (medido en dólares) en el período 2011-15 respecto al mismo período anterior, lo cual ha implicado un incremento de fondos disponibles para la modernización y ampliación del equipamiento de las Fuerzas de Seguridad.

Cuadro 4: Ministerio de Seguridad – Inversión Real Directa 2011-15

	Período 2006-2010	Período 2011-2015	Tasa de variación 2011-15 / 2010-06
En mill. de pesos	1458,35	4712,37	223,1%
En mill. de dólares (*)	413,31	748,65	81,1%

Fuente: SIDIF

(*) Calculado al tipo de cambio promedio Banco Nación de cada año considerado.

Nota: No incluye la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina ni las transferencias de capital para las Policías Provinciales

VI. Incorporaciones de equipamiento en Seguridad

Evolución del Material Rodante

El stock de Rodados fue ampliado en un 36.8 % durante el período 11-15, de los cuales el 59,2% se realizó con los fondos del Programa específico del Ministerio de Seguridad.

CUADRO 5: MATERIAL RODANTE – STOCK POR FUERZA

TIPO DE VEHICULO	TOTAL UNIDADES EN STOCK A FINES DEL AÑO 2015				INCORPORACIONES "11-15"				INCORPORACIONES 11-15 CON FONDOS DEL PROGRAMA 38			LEASING			
	GN	PFA	PNA	PSA	GN	PFA	PNA	PSA	GN	PFA	PNA	GN	PFA	PNA	PSA
Acoplado					7	1						1	1		
Ambulancia	56				23	12			10	4		14	14		
Autobomba					87	4	6		33						
Autoelevadores					3	2									
Patrullero	704	281	60	66	2.234	1051	822	100	243	103	60	45	56	47	
Camión	463	110	45	42	109	55			92	5	3	7	7		
Camioneta	896	446	200	460	392	291	291		431	149	66	20	116	61	
Casilla Rodante									15						
Cuatriciclo	165	50			91	67	67		100	24		29	16		
Ecomovil					9										
Furgón	395	215	76		143	75	10		87	17	16	24	5	2	
Jeep	50				3				23			19			
Maquinaria	37	1			3										
Minibus	71	48		6	82	39		25	42	15		7	6		
Motonieves	20					513									
Motos	2.052	191		100	728			250	111	36		17	17		
Ómnibus	65	34	20	10	21	14			11						
Remolque	211	17			3							12	9		
Semirremolque	14	12	7		8	4	4		4						
Utilitario	37		31	54	198	18	4		7			65	59		
Vehículo antidisturbio	5														
Vehículo de auxilio grúa									5	3		1	1		
Vehículo Scanner	16				7	2	2		10	4		18			
Total general	5.257	1.405	439	738	4.151	2.148	1.206	375	1.224	360	145	65	386	243	2

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

leasing GNA, 10 camiones, 440 camionetas y 10 ómnibus corresponden al Minseg.

leasing PFA, 25 minibus y 250 motos corresponden al MInseg

leasing PNA, 20 camionetas se financian con el Minseg

Se incluyen las incorporaciones por adquisición y por leasing. En la práctica sólo las compras se incorporan efectivamente en el patrimonio de las Fuerzas y corresponden a gasto de capital, por lo tanto, no están sumados en la columna de *stock*.

El *stock* de material rodante considerado acumula las unidades en servicio y en mantenimiento y no incluye las que se encuentran fuera de servicio.

En los casos de Gendarmería y Policía Federal hubo una importante renovación de patrulleros tipo sedán, camionetas y furgones por las tareas específicas que realizan de patrullado en rutas nacionales y en calles. En menor medida se renovaron las unidades de la Prefectura y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, sin embargo ésta última incorporó una gran cantidad de unidades gracias al importante incremento en los fondos propios para inversiones en el período. Los nuevos patrulleros permitieron a los agentes contar con un vehículo con mejores prestaciones, blindado y con moderno equipo de comunicaciones.

CUADRO 6: MATERIAL RODANTE – INCORPORACIONES 11-15

	Stock	Incorporaciones 11-15	Incorporaciones Programa 38 11-15	% Incorporaciones 11-15/ stock	% Incorporaciones Programa 38/ Incorp. 11-15
GNA	5.257	1.405	439	26,73%	31,25%
PFA	4.151	2.148	1.206	51,75%	56,15%
PNA	1.224	360	145	29,41%	40,28%
PSA	386	243		62,95%	0,00%
TOTAL	11.018	4.156	1.790	37,72%	43,07%

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

CUADRO 7: INDICADORES DE RELACION DE UNIDADES FISICAS – METAS PRESUPUESTARIAS

Meta presupuestaria: patrullado en calles	STOCK a fines de 2011	STOCK a fines de 2015	Tasa de variación del stock 11-15	Km patrullados vehículo /día 2013	Km patrullados vehículo /día proyectados 2016	Tasa de variación del km patrullado 13-16
GNA -Patrulleros y camionetas	873	2.126	144%	64.104	139.449	118%
PFA- Patrulleros y camionetas	1.284	2.726	112%	54.363	218.880	303%
PNA – Patrulleros y camionetas	422	739	75%	4.507	7.000	55%

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

En el caso de la GNA y la PNA el incremento y modernización del equipamiento consideraron un mayor incremento proporcional en el servicio de patrullado en vehículo, si bien esta relación no es directa para la GNA y la PNA ya que brindan otros servicios de seguridad con este equipamiento. En este análisis también se incluyen los vehículos incorporados a través de leasing.

Evolución del Material Aéreo

El *stock* de capital a fines del año 2015 en lo que respecta a Aéreos es el siguiente incluyendo unidades en servicio y en mantenimiento:

Cuadro 8: MATERIAL AEREO -UNIDADES

EQUIPO	GNA	PFA	PNA
Avión	8	5	11
Helicóptero	10	8	13
Total general	18	13	24

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

De los montos expresados cabe destacar que el 11.1% de la Gendarmería Nacional fue adquirido en el período mencionado, de la Policía Federal Argentina fue un 23.1% y de la Prefectura Naval Argentina un 29,2%. Las adquisiciones realizadas por la PFA y la PNA requirieron de la intervención del Ministerio de Seguridad debido al alto costo de las unidades incorporadas.

Cuadro 9: MATERIAL AEREO –STOCK E INCORPORACIONES 2011-15

	Stock a fines del 2015	Incorporaciones 11-15	Incorporaciones Programa 38 y JGM 11-15	% Incorporaciones 11-15/ stock	% Programa 38/ Incorporaciones 11-15
GNA	18	2 (1)		11,1%	
PFA	13	3	3 (2)	23,1%	100,0%
PNA	24	7	1 (3)	29,2%	14,3%
TOTAL	55	12	4	21,8%	33,3%

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

- (1) Incorporación de un helicóptero BELL para transformar en HUEY II con fondos del progr. MINSEG.
 (2) Se incorporaron tres unidades nuevas, un EC135 y dos EC145 en los años 2013 y 2014.
 (3) Se incorporó un EC225 Super Puma preparado para misiones de búsqueda y salvamento en el mar en el año 2015.

Evolución del Armamento

El stock de capital en lo que respecta a Armamento a fines del 2015:

Cuadro 10: ARMAMENTO –STOCK E INCORPORACIONES 2011-15

EQUIPO	STOCK				INCORPORACIONES 11-15			
	GNA	PFA	PNA	PSA	GNA	PFA	PNA	PSA
Ametralladora semiautomática		5						
Cañón			31					
Carabina Automática			18	244	0	0	10	0
Escopeta a repetición	2.692	1.139	354	73				
Escopeta semiautomática	1.012	637	2.072	50	1.000	0	0	0
Fusil a repetición / precisión	15.220	18	5.021	16	0	172	0	0
Fusil semiautomático		669						
Fusil semiautomático Pesado		11						
Lanza gases tiro a tiro	442	896	155	53				
Lanza granadas	5		176					
Mortero	32							
Pistola ametralladora automática	2.118	2.762	2.573	308	0	0	0	175
Pistola semiautomática	33.074	39.344	18.483	4.627	5.329	23.889	1.623	440
Revolver de doble acción	74	116	29	89				
Total general	54.669	45.597	28.912	5.460	6.329	24.061	1.633	615

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

De los montos expresados cabe destacar que el 12% de la Gendarmería Nacional fue adquirido en el período 2011-15, de la Policía Federal Argentina fue un 53%, de la Prefectura Naval Argentina fue menor un 1% y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria 12%.

Evolución de las Embarcaciones

Durante el período 11-15 se dio prioridad a la mejora cualitativa y tecnológica de las embarcaciones de la Prefectura Naval.

El *stock* de Embarcaciones es el siguiente al día de la fecha incluyendo unidades en servicio y en mantenimiento:

CUADRO 11: EMBARCACIONES - STOCK A FINES DE 2015

DESCRIPCIÓN	GNA	PFA	PNA
Balsas De Rafting			4
Bote Aerodeslizador y de acero			3
Bote De Aluminio			87
Bote De Goma			13
Bote De Plástico			137
Bote De Regata			38
Bote De Salvamento			1
Bote Semirrígido y desarmable		15	301
Destacamento Flotante			4
Doble Proa		2	
Grúa De Salvamento			1
Guardacostas			128
Lancha De Desembarco			1
Lancha De Frontera			53
Lancha De Servicio	39		5
Moto Acuática			193
Motovelero Oceanográfico			1
Pontón Flotante			3
Serv. Protección Ambiental			3
Servicio Contra Incendio			3
Servicio De Practicaje			1
Servicio De Salvamento			8
Unidad Didáctica			2
Velero			11
Total general	39	17	1001

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

CUADRO 12: EMBARCACIONES – INCORPORACIONES 2011-15

	Stock a fines 2015	Incorporaciones 11-15	Incorporaciones Programa 38 11-15	% Incorporaciones 11-15/ stock	% Incorporaciones Programa 38/ Incorp. 11-15
GNA	39	1		2,56%	
PFA	17	5		29,41%	
PNA	1001	161	58 (*)	16,08%	36,02%
TOTAL	1056	167	58	15,81%	34,73%

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

(*) Las incorporaciones con fondos del Programa 38 del MINSEG fueron, botes de goma, semirrígidos y lanchas de aluminio y la Modernización Tecnológica de tres de los cinco Guardacostas Marítimos de la Prefectura Naval.

Evolución del Equipamiento de Protección Individual

El stock de capital de Equipamiento de Protección Individual es el siguiente:

CUADRO 13: EQUIPAMIENTO DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL – STOCK E INCORPORACIONES 2011-15

EQUIPO	STOCK TOTAL a fines 2015				INCORPORACIONES 11-15			
	GNA	PFA	PNA	PSA	GNA	PFA	PNA	PSA
Bastón Eléctrico				-				
Bastones policiales	2.204	710	1.300	47	2.204	-		-
Cachiporra				43	-	-		43
Casco Antibalas				38	-	-		20
Cascos Antitumultos	2.969	2.700	1.060	25	2.969	2.000		-
Cascos de Acero o Fibra	2.077			11	2.077	-		-
Cascos de motos			222	99	-	-		99
Chalecos RB2	12.442	14.646	9.061	1.614	10.951	9.49	4.525	1.614
Chalecos RB3	-	333	-	155	-	333		155
Equipo de Protección Corporal	5.091	1.702	158	14	5.091	1.400		-
Escudos Antitumultos	1.476	1.700	858	21	1.476	1.000		-
Escudos Balísticos Nivel RB3	24	7	2		24	-		-
Esposas	19.442	18.043	5.323	2.456	19.442	4.100		2.456
Máscara antigás con filtro	4.764	670	596	184	4.764	450		184
Placa Balística				50	-	-		50
Tonfa	3.121			2.548	3.121	-		2.548
Total general	53.610	40.511	18.580	7.305	52.119	18.778	4.525	7.169

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

En lo que respecta a la adquisición de chalecos antibalas RB2 y RB3, las adquisiciones realizadas en el período 2011-15 constituyen el 70.8% del stock total, de ese porcentaje el 67,2% se realizaron a través del Programa del MINSEG.

Cuadro 14: CHALECOS ANTIBALAS RB2 – INCORPORACIONES 2011-15 (*)

	Stock a fines 2015	Incorporaciones 11-15	Incorporaciones Programa. 38 11-15	% Incorporaciones 11-15/ stock	% Incorporaciones Programa Minseg/ Incorp. 11-15
GNA	12.442	10.951	3.680	88,0%	33,6%
PFA	14.979	9.828	9.828	65,6%	100,0%
PNA	9.061	4.525	3.675	49,9%	81,2%
PSA	1.769	1.769	1.000	100,0%	56,5%
TOTAL	38.251	27.073	18.183	70,8%	67,2%

Fuente: Informes periódicos de stock – Fuerzas Policiales y de Seguridad – Ministerio de Seguridad

(*) Las adquisiciones realizadas a través del Programa 38 del Minseg se implementaron a través de convenios con Fabricaciones Militares, previa homologación de un chaleco de fabricación nacional.

VII. Indicadores de Seguridad

El Índice de Victimización (IVI) es un indicador que permite cuantificar la tasa de victimización de Argentina. Se define como tasa de victimización al porcentaje de hogares cuyos miembros convivientes sufrieron al menos un delito en los últimos 12 meses, sean estos eventos denunciados o no a una autoridad competente.

Con las reservas que puede presentar el indicador, se expone dicho valor para los meses de junio y diciembre de los últimos años elaborado por la Universidad Torcuato Di Tella.

Cuadro 15: INDICE DE VICTIMIZACION

Mes	IVI Total	IVI GBA	IVI CABA
Junio 2014	36,6%	35,7%	38,1%
Diciembre 2014	41,9%	43,7%	27,4%
Junio 2015	38,7%	39,3%	33,5%
Diciembre 2015	33,9%	40,3%	28,6%
Junio 2016	28,0%	30,3%	27,15%
Diciembre 2016	34,7%	35,8%	25,2%
Junio 2017	33,0%	37,1%	35,3%
Diciembre 2017	28,0%	31,4%	26,7%

Fuente: índice de victimización-Universidad Torcuato Di Tella.

El IVI total representa el promedio de los resultados de encuestas en 24 centros urbanos. Entre los años 2011 y 2015 se implementaron los Operativos Centinela (GBA) y Cinturón Sur (CABA) con desplazamiento de la Gendarmería y Prefectura en áreas que anteriormente eran cubiertas por la Policía. Dichos operativos se fueron desmantelando a partir de principios de 2017 luego de la finalización del traspaso de parte de la Policía Federal a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires a fines de 2016. Gran parte del equipamiento adquirido en el período analizado se utilizó en los operativos mencionados, pudiendo observarse el incremento paulatino de los km patrullados por las Fuerzas a partir del año 2014.

En resumen, en el período 2011-15 las Fuerzas Policiales y de Seguridad experimentaron un importante incremento en su equipamiento producto de la mayor asignación de fondos brindada desde el Gobierno Nacional. Este mayor equipamiento no respondió a una planificación centralizada sino a una mera reposición de equipamiento existente y/o la

ampliación realizada de equipamiento de alto valor que respondió a las posibilidades de compra en el mercado y a la *expertise* de cada Fuerza para alcanzar el objetivo de adquisición.

La incorporación de mayor equipamiento estuvo relacionada a la medición de indicadores de seguridad y de percepción de la seguridad, los cuales resultaban negativos en el período considerado. De allí que se dio mayor relevancia al equipamiento ligado al patrullaje urbano de las cuatro fuerzas federales como ser: patrulleros, camionetas, elementos de protección individual, cámaras de vigilancia, ampliación del 911, etc.

Según los resultados, a partir de diciembre de 2014 se observa un valor de IVI en CABA inferior al promedio nacional pudiendo ser producto de las medidas de política coyunturales adoptadas.

VIII. Conclusiones

1. Este trabajo sobre el Ministerio de Defensa no fue diseñado para evaluar lo adecuado o inadecuado del *stock* físico de adquisiciones durante el periodo del “Planeamiento por Capacidades” (aunque el trabajo sobre el Ministerio de Seguridad, sí, lo hace). Sin embargo, la metodología contable nos permite apreciar que el período antes del “Planeamiento por Capacidades” respetaba mejor el planeamiento presupuestado previamente (en el “Crédito Inicial”). Sí, podemos concluir que el “Planeamiento por Capacidades” en la práctica no fue respetada.

2. En cuanto a “la aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión...”, las comparaciones porcentuales (respecto a costo en mano de obra y adquisiciones) con Chile, Sudáfrica y Canadá nos permiten suponer que Argentina no estaba (ni está) en condiciones de ejecutar esta “completa gama de operaciones”. Simplemente no presupuestaron los recursos para hacerlo.

3. El “Planeamiento por Capacidades” no terminó siendo una política militar novedosa en Argentina. De hecho, parece haber continuado con adquirir basado en recursos disponibles, los cuales distaban mucho de los requeridos para mantener operativos a las fuerzas.

4. Los datos contables también muestran que la Fuerza Aérea fue la fuerza más perjudicada por la diferencia entre “Crédito Inicial” (planeamiento) y porcentaje “Devengado”. El Ejército fue el más favorecido, aunque las tres fuerzas fueron “hambreadas” en adquisiciones.

5. En defensa el planeamiento tiene que ser de corto, mediano y largo plazo. Esto debería reflejarse en el presupuesto pluri-anual. Pero los datos muestran que lo que aparece en ese presupuesto no guarda ninguna relación con la realidad, ni en el corto, ni en el mediano plazo.

6. En cuanto a lo observado en el ámbito de la Seguridad en el período 2011-15, las Fuerzas Policiales y de Seguridad experimentaron un importante incremento en su equipamiento producto de la mayor asignación de fondos brindada desde el Gobierno Nacional. Este mayor equipamiento no respondió a una planificación centralizada sino a una mera reposición de equipamiento existente y/o la ampliación realizada de equipamiento de alto valor que respondió a las posibilidades de compra en el mercado y a la *expertise* de cada Fuerza para alcanzar el objetivo de adquisición.

7. La incorporación de mayor equipamiento estuvo relacionada a la medición de indicadores de seguridad y de percepción de la seguridad, los cuales resultaban negativos en el período considerado. De allí que se dio mayor relevancia al equipamiento ligado al patrullaje urbano de las cuatro fuerzas federales como ser: patrulleros, camionetas, elementos de protección individual, cámaras de vigilancia, ampliación del 911, etc.

8. Según los resultados, a partir de diciembre de 2014 se observa un valor de IVI en CABA inferior al promedio nacional pudiendo ser producto de las medidas de política coyunturales adoptadas.

Bibliografía

Argentina, Banco Central de la República Argentina (publicación anual). Tipo de cambio promedio anual, Comunicación 3500. Buenos Aires.
www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Tipos_de_cambios.asp

Argentina, Contaduría General de la Nación (datos anuales provenientes de la CGN de dominio público). Buenos Aires.

Argentina, Contaduría General de la Nación (publicación anual). *Cuenta de inversión*. Disponible en <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn>.

Argentina, Contaduría General de la Nación (publicación anual). Ley “Decisión Administrativa”. Disponible en <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn>.

Argentina, Contaduría General de la Nación (2016). *Manual de clasificaciones presupuestarias*. 6ta edición. mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto_Clasificador13.pdf

Argentina, INDEC. (publicación periódica). Cuentas Nacionales. Buenos Aires.
www.indec.gob.ar

Argentina, INDEC. (sept de 2016). Deflactor implícito del PBI. Buenos Aires.
www.indec.gob.ar

Argentina, Ministerio de Defensa. (10 de nov 2009). “Directiva de Política de Defensa Nacional”. Decreto P.E.N. 1714. Buenos Aires.

Argentina, Ministerio de Defensa (2007). Decreto 1729/07, “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”. Buenos Aires. servicios.infoleg.gob.ar

Argentina, Ministerio de Defensa. (sept de 2008). *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*. Buenos Aires.

Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Disponible en www.dipres.gob.cl, Santiago de Chile.

Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público*, la “Ley de Cobre”. Disponible en www.dipres.gob.cl, Santiago de Chile.

Chile, Ministerio de Defensa (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile. Disponible en www.defensa.cl/temas-de-estado/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2017/

North Atlantic Treaty Organization (military expenditure, data anual). Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_0709_/180710-pr2018-91-en.pdf

Revista Española de Defensa. Nº 220, junio de 2006.
www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2006/220.pdf

Scheetz, Thomas; Pfurr, A. y Ansorena Gratacos, M. (2015). *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas: Una contribución a las bases conceptuales para la orientación de la Política Militar*, Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editores Latinoamericano.

Scheetz, Thomas; Ansorena Gratacos, M.; Pfurr, A. (2018). “¿Cómo debería distribuirse el Gasto Militar entre adquisiciones y personal en Defensa?” (manuscrito).

South Africa. *South African Defence Review 2014*.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), (publicación anual). *Sipri Yearbook*. London, Oxford University Press.