

Hacia una visión integral del recurso económico en la Defensa

Jesús A. Perdices Mañas
Dirección General de Asuntos Económicos.
Oficina Presupuestaria

Nos encontramos al comienzo de una legislatura con todo lo que ello implica de continuidad y propuestas de evolución desde situaciones mejorables a otras adaptadas al momento; y con la mirada en el horizonte del medio y largo plazo. Por ello vamos a partir de los documentos y el análisis de lo alcanzado durante la legislatura 2012-2015.

El reconocimiento de la situación económica de España tras la aplicación por la UE del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) derivado de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) en el año 2009 y con perspectiva de persistir en el tiempo, llevó a determinar la necesidad de definir e implementar reformas en la Administración General del Estado y en particular en la Administración Militar. Estas actuaciones pueden ser profundizadas a raíz de las lecciones aprendidas en la citada legislatura.

Para comenzar el análisis, en el momento presente y mientras no tengamos otros documentos programáticos más actuales, partimos de lo contenido en la Directiva de Defensa Nacional 1/2012 donde se recogía como objetivo el incremento de eficiencia en gestión de recursos y promover la concordancia de los recursos financieros a disposición de Defensa, con el escenario estratégico y necesidades de las Fuerzas Armadas (FAS), en línea con el resto de reformas estructurales de la Administración.

En la actual reflexión nos vamos a referir a la Política Económica. Desde el comienzo de la citada legislatura se han producido restricciones en dos ámbitos distintos pero complementarios. Por un lado, la reducción del Recurso Financiero en las dotaciones iniciales de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) que ha supuesto una necesidad de búsqueda de otras fuentes de financiación. Nos referimos tanto a los conocidos como Programas Especiales de Armamento (PEA), por sus características particulares de prefinanciación; como a los créditos para las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP).

Para el caso de los PEA se arbitró el procedimiento anual de acceso a Créditos Extraordinarios. El análisis de la evolución de cada programa en curso, junto con su correspondiente reprogramación de hitos de cumplimiento llevaba a una valoración de necesidad financiera para cada uno de los años en los que se empleó este procedimiento. Excepto en el 2012 que incluyeron impagos de los años 2010 y 2011 (presupuestados, pero no realizados de la legislatura anterior), los créditos para 2013, 2014 y 2015 complementaron las dotaciones presupuestarias (oficinas de programas multinacionales). La resolución por el Tribunal Constitucional de los recursos presentados contra la financiación de los PEA mediante Créditos Extraordinarios, hace necesaria la inclusión de las necesidades financieras para este Programa dentro de los PGE.

El otro lado de la restricción viene desde el ámbito de la Contabilidad Nacional. El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales, base de la Contabilidad Nacional en la UE, estipula que se aplicará el criterio del devengo para los Gastos de inversión. Esto hace que la imputación se produce en el momento de su puesta en servicio, en vez del momento del pago de los hitos contractuales de diferentes adquisiciones. Como consecuencia de nuestros altos déficits públicos, en las diversas leyes de PGE se establecían limitaciones por medio de ajustes a los importes económicos de las recepciones de los PEA. Todo ello con el fin de cumplir con los objetivos de Déficit acordados con Bruselas consecuencia del citado Procedimiento de Déficit Excesivo.

Este doble análisis hace necesario el replanteamiento de los PEA tanto de los montantes financieros para cada anualidad (dependientes, a su vez, del ritmo de cumplimiento de los contratos), como del momento de su recepción y consiguiente impacto automático en Déficit Público. Además, para futuros programas de armamento, sean PEA o no, habrá que plantear cambiar el modelo financiero. La característica principal debe ser la sostenibilidad desde el punto de vista de previsibilidad, continuidad y estabilidad en el tiempo. Y ello una vez que los proyectos hayan superado los filtros de viabilidad técnica desde la óptica de soberanía operativa; es decir, una vez que se disponga y haga viable el establecimiento y/o la continuidad de un tejido industrial que dé cobertura, en cada momento y con vocación de permanencia en el tiempo, a esa necesidad de apoyo industrial en territorio nacional a las necesidades de nuestra defensa.

Por ambos motivos, en la legislatura que ahora comienza tenemos que establecer los procedimientos necesarios para un análisis doble: financiero y de déficit, para todas y cada una de las actuaciones con impacto económico. La Programación Económica debe ser el eje central de esta actuación y evaluación, afectando tanto a programas nuevos como a los que están en curso. Insistimos en que lo que se busca es la viabilidad y sostenibilidad de cualquier actuación con reflejo económico, con el fin tanto de optimizar el empleo de recursos financieros, como de asegurar el logro de los Objetivos del Departamento y la consecución de las Capacidades Militares de los Ejércitos y la Armada.

Otro aspecto relativo a la financiación está vinculado a las OMP. El descenso de los créditos presupuestarios iniciales y las necesidades del desplazamiento de nuestras fuerzas a Zonas de Operaciones más demandantes desde el punto de seguridad de nuestras fuerzas, han llevado a una desproporción entre los volúmenes de recursos financieros extraordinarios frente a los de presupuesto corriente. Sin embargo, lo que conocemos por calidad del crédito ha salido perjudicada. No es cuestión únicamente de disponer de recurso financiero, sino de poder utilizarlo en tiempo y forma. Los procedimientos contractuales de adquisiciones y mantenimientos de los equipos y sistemas involucrados en operaciones son los mismos que para aquellos que no lo están; pero el recurso económico está circunscrito al ámbito del ejercicio presupuestario. Ello hace que, en muchas ocasiones, la aplicación adecuada del recurso económico sea compleja por no decir casi imposible; con el consiguiente informe posterior del Tribunal de Cuentas.

Lo deseable es que esta financiación, correspondiente a las misiones y por los módulos de fuerza a ellas dedicadas, sean contenidas en los presupuestos iniciales para cada ejercicio. La valoración de dichas necesidades, tras los años que llevamos en operaciones exteriores, no debería plantear problemas; sin embargo, las ventajas de gestión son indiscutibles. Por otro lado, el Gobierno dispondría de un margen mayor de Fondo de Contingencia para otras contingencias o para, simplemente, favorecer los objetivos de control de gasto y déficit público.

Estos dos objetivos conjuntamente, programación económica e inclusión en los PGE de las otras fuentes de financiación, darían la oportunidad de establecer un Plan Director del Recurso Financiero en el que se contemplarían tanto los recursos necesarios en el medio plazo, como el impacto en Déficit Público. Con estos documentos de trabajo se tendría anticipadamente un conocimiento de las necesidades y las posibilidades económicas para afrontar el logro de satisfacción de las necesidades.

Pasando al ámbito puramente de la gestión, la señalada falta de financiación inicial en PGE llevó a la aparición de problemas en los casos de adquisiciones del ámbito cotidiano (sostenimientos, repuestos y reposición de elementos estructuralmente permanentes) al no poder ser iniciadas en su totalidad con los créditos corrientes; ello provocó el comienzo de la utilización de procedimientos contractuales que permiten una flexibilización de la gestión. Nos referimos a los Acuerdos Marcos y los contratos derivados de ellos, de aplicación inmediata a medida que se dispone de crédito adecuado, al tener previamente concluido el proceso de adjudicación al contratista que va a realizar el suministro o servicio requerido.

Por otro lado, durante los últimos años de la legislatura 2012-15 se ha evolucionado significativamente en el ámbito electrónico de la gestión, unificando los procesos de gestión en la totalidad del Departamento, buscando la convergencia hacia una doctrina única de gestión contractual y de los créditos financieros. Se trata del sistema de facturación electrónica y la puesta en servicio del Sistema Integrado de Administración Económica (SIDAE) para la gestión de créditos en todos los Servicios Presupuestarios.

También se ha comenzado a automatizar procesos referentes al planeamiento y programación de los diferentes recursos (materiales, infraestructura, I+D y de Tecnologías de Información y Comunicaciones) que permitan una trazabilidad a través del seguimiento desde el momento de la determinación de la necesidad hasta la satisfacción propiamente dicha. Todo ello pasando por los procesos de Programación Económica, previo a la confección del anteproyecto de presupuesto e incardinado en una única base de datos para programación, gestión y seguimiento vinculados al SIDAE. Además, servirá de base para la confección del Plan Anual de Contratación de Defensa (PACDEF).

Como consecuencia inmediata de la conclusión de la implantación de la sistematización informatizada de las programaciones y de la gestión económica y administrativa - contractual, nos surge una oportunidad e incluso necesidad de estudiar y analizar la organización para continuar los procesos de racionalización y simplificación. Por un lado,

habría que revisar la actual estructura de gestión presupuestaria acumulando en un número inferior de servicios presupuestarios aquellas funciones hoy en día todavía duplicadas y carentes de una aplicación de doctrina única, tanto de procedimientos como de criterios de aplicación. Integración de Servicios Presupuestarios que permitiría una simplificación administrativa y una flexibilidad en la gestión de los remanentes de los créditos presupuestarios dedicados para idénticos programas presupuestarios de gasto, hoy dispersos en diferentes Servicios.

La otra Línea estaría centrada en la simplificación de la gestión económica y administrativa relativa al ámbito de la contratación, a través de Órganos de Contratación ampliamente dotados de personal especialista, unificación de doctrina de contratación; así como la integración de órganos de carácter económico, buscando las sinergias que proporcionan las herramientas informáticas y permitiendo unidad de doctrina en su funcionamiento (cajas pagadoras, secciones económicas). Maximizaríamos la utilidad de un recurso cada vez más escaso como es el personal de los Cuerpos de Intendencia de los Ejércitos.

Estaríamos, por tanto, recogiendo unas líneas de desarrollo de la política económica del MDEF con una vocación de integración de recursos financieros y del personal dedicado a su gestión y de actuaciones que nos permite continuar profundizando en la racionalización de estructuras y procedimientos. Es decir, evolucionar en el mismo sentido, incluso de forma ejemplar, que las sociedades más avanzadas de nuestro mundo actual. Sin alejarse de nuestra razón de ser que es el empleo de la Política Económica del MDEF para que nuestras FAS tengan la mayor operatividad posible. Como acostumbramos a decir: la Fuerza, nuestra razón de ser.

Madrid, 1 de marzo de 2017