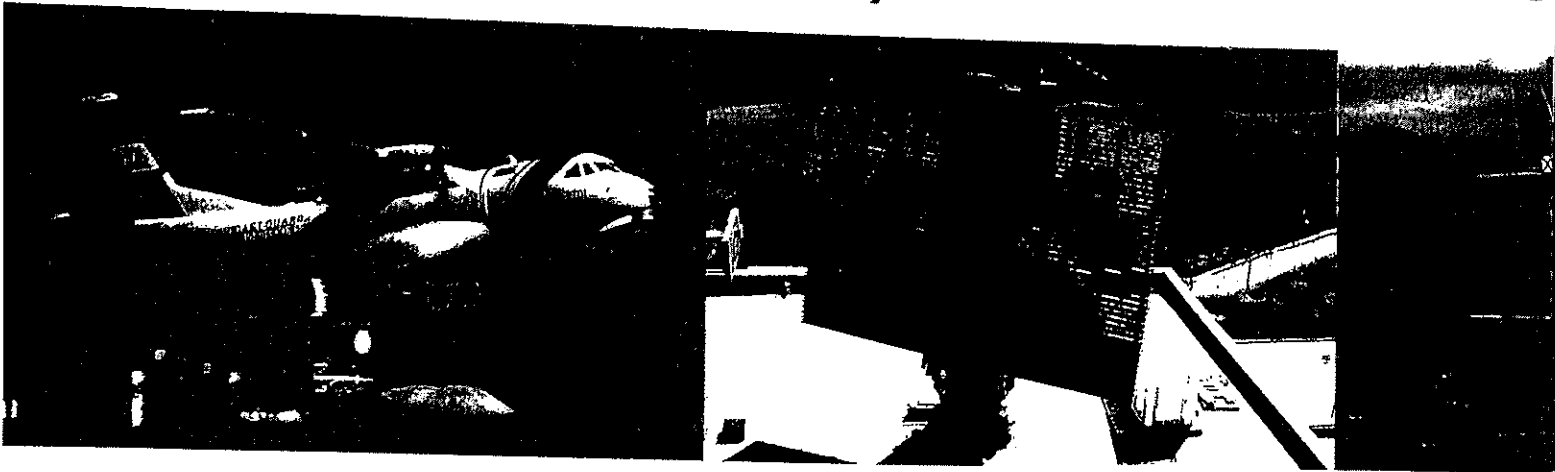


LA DIFÍCIL TAREA DE ELABORAR y REDUCIR



En el campo del gasto militar, resulta obligado referirnos a Estados Unidos, pero hay que tener presente la acertada puntualización del economista Juan Velarde (miembro del consejo asesor del Grupo ATENEA): Los europeos están atrapados por el dilema "cañones o mantequilla", mientras que los americanos son capaces de tener "cañones y además la vaca entera". Estados Unidos disfruta del 23 por ciento del PIB mundial pero concentran el 47 por ciento del gasto mundial en defensa. Otra importante diferencia estriba en que en los países europeos, una vez que gobierno y parlamento han acordado el importe del presupuesto de Defensa, son las autoridades del Ministerio de Defensa las que proponen el ajuste a nivel interno. El Congreso americano actúa en sentido inverso. Tras recibir la propuesta del Pentágono respaldada por el Presidente, procede a estudiar en detalle los programas, examinando cómo afectan a la posición de Estados Unidos en el mundo. Seguidamente los congresistas estu-

dian la repercusión que pueden tener en sus respectivas circunscripciones los créditos que afectan a las unidades, bases, o industrias en ellas situadas. Finalmente, tras la presentación de enmiendas, normalmente de incremento, y de su discusión y aprobación, se conoce el importe total del presupuesto.

El cada vez más elevado coste de las inversiones en defensa y el grado en que comprometen el futuro fue lo que impulsó a McNamara, en 1963, a disponer que en el Pentágono se implantara el denominado presupuesto por programas, conocido por sus siglas en inglés PPBS (Planning, Programming, and Budgeting System), que con éxito se viene aplicando desde entonces y que ha sido adoptado por numerosos países.

Los *inputs* que el Pentágono recibe del Congreso son los créditos para personal, adquisiciones, operaciones y mantenimiento, etc., y lo que el Pentágono facilita como *outputs* al país, son las capacidades de actuar mi-

Una tarea importante y compleja es elaborar el presupuesto de Defensa, si bien, más complicado resulta la operación de reducirlo "racionalmente", cuando difíciles e imperiosas circunstancias obligan al Gobierno a tomar drásticas medidas en orden a disminuir el gasto público

A la izquierda, un CN235 DeepWater de la Guardia Costera de EEUU. En el centro, un radar Lanza 3-D, de vigilancia del espacio aéreo. A la derecha se observan dos aviones, un C-295 y un CN-235/300.

EL PRESUPUESTO DE DEFENSA



FOTOS: AIRBUS MILITARY E INDIRA

litarmente mediante los programas de: Fuerzas Estratégicas, Fuerzas Operativas, Fuerzas Especiales, Guardia Nacional y Reserva, Centros de Mando y Logísticos Centrales, etc. Mediante una contabilidad analítica por unidades, actividades y sistemas de armas, se controla el proceso y se ajusta.

La gran virtud del PPBS fue unir la fase de Planeamiento, eminentemente militar, con el presupuesto, mediante la fase de programación, que establece un "puente" de cinco años, en el que se concreta el coste del funcionamiento, se materializan los contratos con la industria y se ajusta el coste de los programas a las limitaciones económicas del momento.

En EEUU, el PPBS ha demostrado sobradamente ser un buen sistema, que facilitó la compleja gestión del Pentágono durante las décadas de la Guerra Fría, incrementándose el gasto hasta llegar con Reagan a provocar el derrumbamiento económico de la Unión Soviética, que fracasó al

intentar emular a los americanos en su carrera armamentística, especialmente en el espacio. El PPBS se aplica solo en el Departamento de Defensa, por estimarse que no era adecuado para la administración civil.

En España se adoptó en 1977 el presupuesto por programas por el Ministerio de Hacienda para elaborar el Presupuesto del Estado. En Defensa se han establecido como programas presupuestarios los de: Administración y Servicios Generales, Formación de Personal, Modernización, Apoyo Logístico, etc., que son unos programas intermedios, sin que aparezcan los programas de Fuerzas, que son los realmente finales. Por otra parte, aún no se ha llegado a disponer de una efectiva contabilidad analítica por unidades y programas que permita un buen seguimiento.

EL RECORTE DE LOS PRESUPUESTOS

Centrándonos en "cómo" reducir el gasto se nos ofrecen distintas opciones. La primera, más inmediata y posiblemente la peor, aunque sea la más utilizada, es la de recortar los créditos presupuestarios del próximo ejercicio.

El capítulo de inversiones es uno de los más críticos, por condicionar las capacidades militares y por su repercusión sobre la industria. Una vez aplazadas todas las compras no comprometidas, resulta muy difícil actuar sobre los contratos en ejecución por las importantes penalizaciones en que se incurre. En algunos casos, es posible negociar una disminución en el ritmo de fabricación y entregas, lo que aumenta su

coste. Queda afrontar la supresión de algún programa, para lo que hay que tener capacidad económica. Por ejemplo, al Pentágono le costó unos 7.000 millones de dólares la cancelación en 2004 del programa de los helicópteros Comanche, contratado con Boeing y Sikorsky.

En los gastos de vida y funcionamiento, una vez reducidos los que no afectan directamente a la operatividad de las unidades, hay que tener presente que recortarlos más supone dejar unidades y sistemas de armas fuera de servicio.

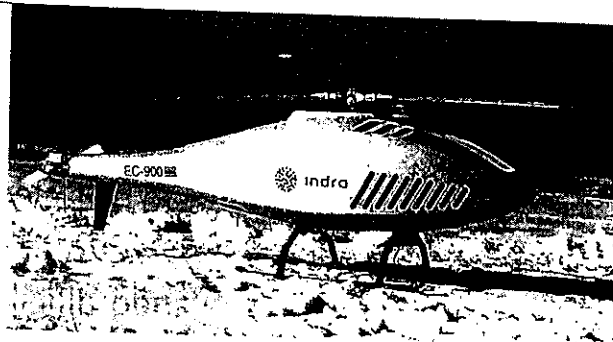
Los créditos de personal, normalmente muy ajustados, son disminuidos cuando la reducción de sueldos es general para toda la Administración, o bien se tiene que recurrir a limitar la admisión de nuevo personal y a recortar los premios que fomentan la retención. En un ejército profesional, este tipo de medidas reducen sensiblemente la motivación.

Estos recortes, indudablemente traumáticos, interrumpen y ponen en peligro los planes de equipamiento y modernización. Se presentan como un último recurso del Gobierno para remediar una difícil situación coyuntural, pero cuando el recorte se repite varios años el resultado es una anulación de la operatividad de las unidades. Al mantenerse la estructura de mando, de fuerza y de bases sin modificar, la relación entre gasto total y capacidades militares se deteriora cada vez más. Da la impresión de que en ocasiones se reducen los créditos de Defensa, por ser éste el sector que más disciplinadamente los acepta y donde, políticamente, menos votos se pierden.

REESTRUCTURAR LA FUERZA Y LA DEFENSA

La segunda opción, más racional, consiste en reducir la estructura de la fuerza o de su apoyo, suprimiendo algunas unidades o bases, disminuyendo el gasto total, pero manteniendo por lo menos la operatividad de las unidades que permanecen. Para que esta modalidad sea efectiva resulta necesario disponer de una buena contabilidad analítica, por centros y unidades, que permita conocer a priori el ahorro que se va a obtener, a la par que poder considerar distintas alternativas de actuación.

Al reducir la fuerza se podrían retirar del servicio, e intentar revender, los sistemas de armas más antiguos. Igualmente, cabría considerar exportar un cierto número de unidades de las últimas adquisiciones realizadas (EF-2000, A400M, Leopard, etc.).



En la imagen superior, se observa un Pelicano 3 en una prueba de clima extremo. En la imagen inferior, un A330 MRTT realiza un reabastecimiento en vuelo a dos F-18.



FOTOS: AIRBUS MILITARY E INDRRA

La acción de reestructurar el conjunto de la Defensa es la más difícil y únicamente se aborda cuando circunstancias especiales obligan a replantear su dimensión y a proceder a una nueva adecuación de medios a fines.

En Estados Unidos, la desintegración de la Unión Soviética obligó a un replanteamiento general, que se materializó en el denominado *bottom-up review*, impulsado por el secretario de Defensa, Aspin, en 1993. El gasto militar se redujo de los 400.000 millones de dólares de los años ochenta a unos 278.000 millones. Los efectivos pasaron de unos 2,3 millones a 1,5 millones. En la Fuerza se pasó de 18 divisiones a 10, de 592 buques de guerra a 365 y de 167 alas de la Fuerza Aérea a 123, además de cerrarse cientos de bases e instalaciones. Se aseguraron, no obstante, que Estados Unidos mantuviera unas fuerzas desplegadas, unos 400.000 efectivos, que le permitiera desempeñar su nuevo papel de *gendarme* internacional y garantizar la paz mundial.

Desde 1997 el "Quadrennial Defense Review (QDR)", impulsado por el Congreso y redactado por el Pentágono, se plantea cada cuatro años, con ocasión de un nuevo mandato presidencial, como una revisión de las prioridades y trata de acomodar capacidades y gasto,

con objeto de concretar cuál va a ser la política del Departamento en el próximo cuatrienio.

EL DEVENIR ESPAÑOL

La llegada de la democracia a España y la creación del Ministerio de Defensa obligaron a un replanteamiento general. La Ley de Dotaciones de 1982 y el mantenimiento del gasto en defensa por encima del 2 por ciento del PIB, durante la década de los años ochenta, permitió iniciar una importante remodelación y modernización de las Fuerzas Armadas.

Desgraciadamente, en 1986, se redujeron los créditos de Defensa por debajo del 2 por ciento del PIB. Se asignó solo el 1,89 %, en 1991 fue el 1,51 %, y el descenso ha continuado hasta el 0,66 % de este año. No obstante, se producían declaraciones, como la del Congreso de marzo de 1992, que asignaba formalmente el 2 por ciento del PIB a la Defensa Nacional. Lo cierto era que, año tras año, se justificaban las reducciones en Defensa como simples ajustes coyunturales.

En las dos últimas décadas, las Fuerzas Armadas españolas han experimentado unas importantes transformaciones. Se materializó la profesionalización en el año 2002, los 150.000 soldados de reemplazo fueron sustituidos por 74.500 voluntarios. Se puso en marcha un ambicioso programa de modernización, por importe de 27.000 millones de euros, mediante los denominados Programas Especiales, que han supuesto una gran oportunidad para revitalizar la industria de Defensa. En paralelo se ha producido una cada vez mayor participación española en operaciones internacionales.

Hay que preguntarse cómo se ha pasado de una situación relativamente desahogada de las finanzas de Defensa, en los años ochenta, a la penuria actual. Para eliminar la influencia de la actual crisis económica, comparamos 1985 con 2005.

En 1985, el importe del Presupuesto de Defensa en valor real actual, euros del 2011, era de unos 11.800 millones de euros, un 10,1 % del Presupuesto del Estado y un 2,12 % del PIB.

Entre 1985 y 2005, la riqueza nacional (PIB) se incrementó en valor real un 85 %, y el Presupuesto del Estado creció un 61 %, pero el Presupuesto de Defensa disminuyó el 31 %.

En 2005 el Presupuesto de Defensa, en valor real, fue

de 8.100 millones, un 4,3 % del Presupuesto del Estado y un 0,77 % del PIB.

Este año el Presupuesto de Defensa importa 71.156 millones, un 3,4 % del Presupuesto del Estado y un 0,66 % del PIB.

Resulta evidente que la Defensa no ha participado de la prosperidad económica general del país en este periodo; por el contrario, ha resultado sensiblemente perjudicada.

Al crearse, en 1984, la Secretaria de Estado, se encomendó la programación financiera a la Dirección de Asuntos Económicos. La programación industrial pasó a la Dirección de Armamento y Material.

En 2005 se estableció por el Estado Mayor de la Defensa un nuevo sistema de planeamiento en base a "capacidades militares" que supuso una importante mejora respecto a hacerlo sobre "amenazas".

La progresiva reducción, en los últimos años, de los créditos asignados al Presupuesto de Defensa ha dejado inoperante la fase de programación, en la que hay que incorporar las previsiones para atender los gastos de funcionamiento y mantenimiento que permiten conocer el coste del ciclo de vida de los nuevos programas.

Se estima que para poder mantener el actual modelo de Fuerzas Armadas, consensado y aprobado por el Parlamento, se precisaría de un presupuesto de unos 10.000 millones de euros, solo un 1 % del PIB.

Un incremento de unos 2.900 millones, en un Presupuesto del Estado que supera los 200.000 millones,

Se estima que para mantener el actual modelo de Fuerzas Armadas se precisa un PRESUPUESTO de 10.000 millones

no debería aparecer como inalcanzable, pero la actual crisis, en la que el objetivo de reducir el déficit público es una primera prioridad lo hace difícil. Inconveniente añadido es que, en tanto en 1985 el Gobierno controlaba el 45 % del gasto público, en la actualidad solo gestiona el 21 %, debido al gran incremento del gasto asignado a las comunidades autónomas.

La actual situación financiera de la Defensa en España puede calificarse como de crítica. El deterioro sufrido en los últimos años pone en peligro las capacidades de las Fuerzas Armadas así como de una parte importante de las industrias relacionadas con este sector. ■