

Medidas de control del gasto de Defensa ante la crisis económica

CONSTANTINO MÉNDEZ MARTÍNEZ

Secretario de Estado de Defensa

Ministerio de Defensa

Resumen

En este artículo se ponen de manifiesto las medidas que el Ministerio de Defensa ha puesto en marcha, desde principios de 2009, para minimizar los efectos derivados de la actual situación económica. Estas son cuatro: dos de tipo normativo y dos de tipo organizativo. Las primeras se implementan a través de dos planes, el primero de los cuales es el Programa de Mejora de la Gestión Estratégica de los Recursos con el que se persigue mejorar la gestión de competencias y el funcionamiento general de la Secretaría de Estado de Defensa, incluyendo sus Centros Directivos, Organismos Autónomos y los órganos de los Ejércitos con relaciones funcionales con la mencionada Secretaría. El segundo plan es el Programa Permanente de Eficiencia y Economía del Gasto que aborda sus objetivos en tres bloques diferenciados: un serie de proyectos comunes que afectan a toda la estructura administrativa, contractual y presupuestaria del departamento; unas actuaciones sectoriales planificadas acompañadas con los correspondientes planes sectoriales y con sus indicadores de medición de resultados; y por último una serie de medidas específicas. Las medidas de tipo organizativo están dirigidas, la primera a racionalizar, simplificar y optimizar la estructura del departamento creando un nuevo organismo derivado de la fusión de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa y del Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas. La segunda tiene como objetivo la potenciación e impulso del conocimiento en el área de la tecnología, para ello se crea el Instituto Tecnológico Militar de «La Marañosa» que integra a seis parques y centros de investigación dispersos hasta ahora.

Implantación y efectos de las medidas de control del gasto de defensa

La austeridad impuesta por el entorno macroeconómico actual y las directrices de política económica del Gobierno, orientadas a garantizar la protección social, fortalecer la seguridad y liquidez del sistema crediticio y estimular la demanda y la productividad de la economía nacional obligan a los departamentos ministeriales, y entre ellos al Ministerio de Defensa como uno más y como segundo departamento en volumen de créditos gestionados, a introducir medidas de racionalización que permitan ponderar todas las decisiones de inversión y gasto. Se trata, en suma, de reconsiderar los escenarios del presupuesto para lograr introducir óptimos de gestión en el control y la orientación del gasto basados, esencialmente, en la eficiencia de los recursos económicos asignados a esta política.

Todo ello en línea con las orientaciones que el propio departamento de Defensa establecía ya en la Directiva de Defensa Nacional aprobada en diciembre de 2008 para esta legisla-

tura, en la que se definen las orientaciones generales de la política de defensa y las directrices para un desarrollo ordenado del nivel de esfuerzo militar, del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, de profundización del modelo profesional, de la investigación, del impulso de la base industrial y tecnológica y de las capacidades militares.

En ese contexto la Directiva también estableció en sus disposiciones finales el compromiso de formular en esta legislatura una estrategia financiera que oriente la capacidad presupuestaria necesaria para conseguir los objetivos establecidos en la misma. A tal fin el departamento está terminando de elaborar un conjunto de materiales que analizan la situación de las fuentes financieras de la política de defensa y la evolución del gasto público en defensa así como diversos escenarios y medidas a introducir en la mejora del gasto.

En coherencia con tales enunciados y con el marco de restricciones presupuestarias en curso, las prioridades del gasto en defensa se han centrado en el sostenimiento del proceso de modernización y transformación y en el mantenimiento de la capacidad operativa de las FAS, sometiendo toda la actividad a un proceso de revisión y control de la eficacia y la eficiencia.

En la actual coyuntura y a los efectos de alcanzar un mayor grado de eficiencia en sus actuaciones presentes y futuras, el Ministerio de Defensa ya ha elaborado y puesto en práctica durante el año 2009 dos ambiciosos planes dirigidos tanto a mejorar el funcionamiento de la propia Secretaría de Estado responsable de la provisión de los recursos materiales y financieros a las FAS como a conseguir la mayor eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos públicos disponibles.

Ciertamente, la mejora de la eficacia del sector público es un mandato legal de general e intemporal aplicación. Tanto la Constitución Española, como la Ley General Presupuestaria señalan que el gasto público debe ser programado y ejecutado con arreglo a los principios de eficiencia y economía. Pero además es necesario tener en cuenta que la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, estableció cambios sustanciales en la organización del Departamento al integrar las Fuerzas Armadas en su estructura y requerir que, para mejorar el grado de eficiencia y economía en el funcionamiento de sus dos estructuras, orgánica y operativa, se unifiquen los servicios cuyos cometidos no deban ser exclusivos de un Ejército y se organicen de manera centralizada la logística común y la adquisición de recursos.

En línea con lo anterior se hace necesaria una reforma en el diseño organizativo, en la asignación de los recursos y en los sistemas de información que los haga más eficientes a efectos de lograr la máxima utilidad de los recursos asignados y el empleo más racional posible de los mismos.

Para ello la Secretaría de Estado de Defensa ha elaborado dos planes de trabajo: el Programa de Mejora de la Gestión Estratégica de los recursos (MGER 5/13) y el Programa Permanente de Eficiencia y Economía del Gasto (PPEEG).

El primer plan tiene por objeto establecer objetivos y líneas de acción concretas encaminadas a mejorar la gestión de competencias y el funcionamiento general de la Secretaría de Estado (SEDEF) y afecta no solo a la actividad de las Direcciones Generales y Organismos

mos Autónomos dependientes de SEDEF, sino a algunos órganos de los Ejércitos (mandos de apoyo logístico y direcciones de asuntos económicos) en virtud de las relaciones de dependencia funcional existentes con respecto a las Direcciones Generales de la SEDEF.

Tras un laborioso trabajo previo de análisis de todas las áreas se han seleccionado cinco grandes ejes de actuación y se han establecido 13 objetivos estratégicos y 89 objetivos específicos y sus correspondientes planes de trabajo. Los cinco ejes de actuación se refieren al planeamiento de la defensa, el desarrollo de la actividad competencial de la SEDEF, la toma en consideración de la dimensión social de la política de Defensa, el impulso y promoción de la política industrial y tecnológica asociada a la defensa y, la dimensión internacional de esta política y estas actividades.

Con estos cinco ejes estratégicos se pretende alcanzar un proceso eficaz y eficiente de planeamiento como elemento esencial para racionalizar el proceso de cobertura de necesidades, mejorar la coordinación en las actuaciones de las tres Direcciones Generales de la SEDEF, transmitir con nitidez a la sociedad la importancia y la trascendencia de la contribución de la defensa a la seguridad y al bienestar social, formular las bases y principios de una adecuada política industrial de defensa que traiga como consecuencia el aumento de la productividad, la competitividad y el desarrollo tecnológico de la industria nacional de defensa, así como identificar y consolidar estrategias y procesos coordinados en el campo de la dimensión internacional de la defensa para una mayor protección de nuestros intereses estratégicos y, singularmente, en el campo de los programas de cooperación internacional.

El Programa MGER está en aplicación y será evaluado a finales de 2010 para su reorientación. Como instrumento de control y seguimiento se ha implantado, en paralelo, un Cuadro de Mando Integral que contiene la estructura de objetivos y de planes de acción y una amplia serie de indicadores cuantitativos asociados al cumplimiento del programa.

El segundo de los planes abordados en 2009 fue aprobado el pasado 9 de marzo, y se concreta en la Instrucción 8/2009, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se establece el Programa Permanente de Eficiencia y Economía del Gasto del Ministerio de Defensa (PPEEG). Tal y como su nombre refleja, el programa tiene vocación de permanencia y pretende crear una cultura de la autonomía y la responsabilidad en los gestores de las áreas.

Esta Instrucción tiene como objetivo mejorar la eficiencia y la economía en la obtención y la gestión de los recursos públicos asignados al Ministerio de Defensa y a sus organismos dependientes. Los principales objetivos a alcanzar en el PPEEG son: mejorar la cultura de eficiencia, eficacia, austeridad y rendición de cuentas en relación con los recursos públicos asignados al departamento, y, minimizar los efectos derivados de la actual coyuntura económica sobre los presupuestos de los ejercicios 2009-2011 a través de una sistemática de planes indicativos y de planes específicos que afectan al conjunto de las áreas de trabajo y a cada una de ellas en particular.

El PPEEG aborda, proyectos comunes por un lado, actuaciones sectoriales planificadas por otro; y por último una serie de medidas específicas.

En cuanto a los proyectos comunes que se incluyen están la reforma de la estructura administrativa del gasto, un nuevo sistema de presupuestación, la actualización de las estructuras y procedimientos de contratación y un nuevo sistema informático de dirección y administración económica.

Con la reforma de la estructura administrativa del gasto, se busca optimizar dicha estructura y aumentar la eficiencia en la gestión y control de los recursos. La correspondiente Instrucción por la que se establece la nueva estructura administrativa del gasto en el ámbito del Ministerio de Defensa está en vigor desde el 1 de enero de 2010.

En relación al proyecto del nuevo sistema de presupuestación, se busca una mayor transparencia presupuestaria para mejorar el conocimiento público y la evaluación posterior de los créditos del departamento. Lo anterior está íntimamente relacionado con una priorización sistemática de la asignación de los recursos a los diferentes servicios, de acuerdo con las necesidades, las disponibilidades y la eficacia de la gestión demostrada. La Instrucción que atiende todos estos aspectos, se encuentra en vigor desde el día 1 de enero de 2010. Asimismo también se ha publicado el 23 de diciembre pasado la Orden Ministerial por la que se regulan las Comisiones Presupuestarias en el Ministerio de Defensa (Orden DEF/3398/2009 de 10 de diciembre), que permite colegiar el análisis y establecer una mayor autoridad en el control de la actividad y la gestión presupuestaria en un ámbito tan extenso y diverso como es el que dirige este departamento.

En cuanto al proyecto de actualización de las estructuras y procedimientos de la contratación es preciso tener en cuenta que la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, ha introducido nuevos principios, procedimientos, figuras contractuales y criterios de racionalidad en la contratación que hace necesario adaptar la organización y procedimientos contractuales del Ministerio a efectos de mejorar la calidad, agilidad y eficiencia de la contratación, y de corregir las lagunas y problemas detectados en la vigente organización. Esta nueva estructura será mas reducida, profesional y homogénea, frente a la elevada dispersión y heterogeneidad de los órganos de contratación existentes en el Ministerio que tiene en la actualidad 184 órganos de carácter unipersonal y 5 juntas de contratación seguramente como consecuencia de su largo proceso de transformación.

El proyecto de un nuevo sistema informático de dirección y administración económica (SIDAE) abarcará tanto la presupuestación como la gestión económica integral del departamento incluida la contratación y la contabilidad en todas sus vertientes, y proporcionará un cuadro de mando integral económico único y global para la dirección.

Estas actuaciones se complementan con las de programación y control del gasto a las que el Ministerio está dando una gran importancia y que pueden producir mejoras sustanciales en la gestión y en la eficiencia así como generar ahorros significativos. Las experiencias acumuladas en el funcionamiento del sistema de auditorías de ofertas efectuadas por el Grupo de Evaluación de Costes ponen de manifiesto la existencia de márgenes suficientes para esos procesos de mejora y ahorro y deben de ser generalizadas. Se trata de un excelente ejemplo de la línea de trabajo que es necesario sostener y priorizar en los próximos ejercicios. Consiguientemente, se está potenciando la actividad del Grupo de Evaluación de Costes en tanto que es un instrumento adecuado para el análisis de los costes y precios, así como

para el posterior control de eficacia de las decisiones adoptadas y la toma en consideración de tales análisis en el inicio de los procesos de presupuestación.

Por otra parte, las actuaciones sectoriales planificadas darán lugar a planes sectoriales con indicación de su responsable e indicadores de medición. Estas actuaciones, que afectan a todo el Departamento, serán de aplicación a partir de enero de 2010, y será a lo largo del próximo ejercicio cuando se podrán empezar a ver los resultados de los planes sectoriales implantados. Ese aprendizaje debe de servir de punto de partida para actuaciones más singularizadas y más profundas en cada ámbito del departamento.

Así, un primer plan es el de eficiencia en los recursos humanos, que tiene como base tanto la Instrucción 8/2009, en la que se enmarca, como las Instrucciones por las que se desarrollan la resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 19 de diciembre de 2008, por la que se aprueban medidas para la optimización del gasto de personal.

Un segundo plan es el de edificios e instalaciones, en el marco del cual se establecen dos planes de trabajo: en primer lugar, un plan de optimización del uso y mantenimiento de edificios e instalaciones, que pretende maximizar el grado de utilización de los edificios e instalaciones propias, prescindir de los arrendamientos innecesarios, renegociar las rentas por alquileres, y planificar el gasto de mantenimiento ajustándolo a las disponibilidades presupuestarias de forma eficiente. En segundo lugar, un plan de ahorro y eficiencia en los suministros, cuya finalidad es reducir el consumo de energía, agua y otros suministros susceptibles de ser optimizados.

Un tercer grupo de planes son los de racionalización, dirigidos a reducir el consumo de material de oficina, mejorar el gasto en actividades relativas a reuniones y conferencias aprovechando las oportunidades que da el uso de nuevas tecnologías, moderar el impacto de las indemnizaciones por razón de servicio, racionalizar el gasto en publicaciones generalizando la edición electrónica de publicaciones oficiales y optimizando el empleo de los medios editoriales del departamento, optimizar la gestión de gastos como los de vestuario optimizando los stocks y acomodando los criterios de reposición, o los de la alimentación mejorando la eficiencia en el proceso de adquisición. Otros contenidos sometidos a esta misma dinámica de racionalización vienen a ser los de las comunicaciones telefónicas y postales, los sistemas de información utilizando para ello la coordinación y unificación que proporciona la Comisión Ministerial de Administración electrónica, los combustibles, optimizando las reservas existentes, los planes de preparación de la fuerza y el uso de vehículos y los de sostenimiento, de enorme importancia cuantitativa y cualitativa en el ámbito de la defensa, con objeto de aumentar la disponibilidad operativa y eficacia de las FAS.

El último de los grupos de planes que se inscriben en los planes sectoriales es el relativo a la revisión de la financiación de los Organismos Autónomos, los cuales deberán formular sus propias estrategias de eficiencia y economía de gasto y formular sus propuestas para avanzar hacia un mayor grado de autofinanciación a medio y largo plazo, estrategias que serán analizadas y aprobadas caso a caso.

Por último, las medidas específicas a adoptar en el marco de la Instrucción 8/2009 por la que se establece el programa permanente de eficiencia y economía del gasto en el Ministerio

de Defensa, se materializan en actuaciones relativas a cuatro ámbitos concretos en los que no va a ser necesario la formulación de un plan específico, pero sí la adopción de decisiones ejecutivas tendentes a la maximización del rendimiento de los recursos presupuestario disponibles y a la reducción y control del gasto.

Estos ámbitos son: las actividades de publicidad y propaganda, los gastos de representación, las adquisiciones comerciales en el extranjero, y los nuevos compromisos con los organismos internacionales.

Al margen de estos dos planes, se están llevando a cabo una serie de actuaciones dirigidas a racionalizar, simplificar y optimizar la estructura del departamento desde la perspectiva de una mayor funcionalidad y una mejora organizativa. Entre estas cabe destacar la fusión en un sólo organismo de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa y del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas en un nuevo Organismo Autónomo que pasará a denominarse Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. Este nuevo Organismo asumirá las funciones, los derechos y las obligaciones que en la actualidad desarrollan el INVIFAS y la GIED y las demás que se le establezcan. Se trata de dos Organismos que tienen encomendadas funciones afines en el ámbito de la enajenación del patrimonio inmobiliario de Defensa y también, aunque en menor medida, en la promoción de políticas de vivienda, o intervención en la planificación urbanística. Esta medida va a lograr una mayor eficacia en la gestión, y también una racionalización del gasto.

Otra de las actuaciones ha sido la creación del Instituto Tecnológico Militar de La Marañosa. Este Instituto va a ser una referencia esencial en nuestros proyectos de I+D+i, ya que no sólo va a contribuir de forma decisiva a la eficiencia del gasto de investigación, que anteriormente estaba distribuido en los diferentes parques y centros de investigación de que disponía el Ministerio de Defensa y que hoy se integran en dicho Instituto, sino que va a ser una apuesta por la implantación de un nuevo modelo de control y de impulso del conocimiento en el área de la tecnología de la aplicación militar y de la tecnología de aplicación dual. Se trata de un buen ejemplo en materia de racionalización pero también es una buena oportunidad para reordenar y reorientar esas actividades en el horizonte de las nuevas estrategias que en Ministerio de Defensa impulsa en materia de innovación tecnológica.

Finalmente, la Secretaría de Estado está preparando para su tramitación y aprobación en las próximas semanas una nueva orden reguladora de la Comisión de administración electrónica, tecnología de la información y telecomunicaciones que permita un análisis compartido de las necesidades y un seguimiento y evaluación intensos y eficaces de los planes de trabajo y del gasto en que se incurre.

En suma, en un contexto en el que las políticas públicas deben explorar sistemas y procesos dirigidos a la obtención de mayores niveles de eficiencia en su gestión, el departamento despliega un amplio abanico de planes de trabajo y medidas concretas que, potenciando sus competencias y mejorando sus niveles de eficacia y el resultado de sus programas, considera puede obtener ahorros y contener dinámicas de gasto para asignar mejor los recursos que los ciudadanos le asignan. Los equipos de departamento identifican esta dinámica de for-

ma altamente positiva y deducen ventajas de todo tipo para su trabajo como consecuencia de estos procesos de mejora. Para ello aplican los criterios propios de una buena gobernanza en las políticas públicas pero también incorporan los paradigmas de la gestión de las organizaciones privadas en un proceso de permanente aprendizaje que genere una actividad presupuestaria ordenada, previsible y eficiente.

Cmm. diciembre de 2009.

