

TRANSFORMACIÓN FINANCIERA DE LA DEFENSA

José Ramón Villahermosa Jaén
Comandante de Intendencia de la Armada

El primer deber del soberano, entonces, el de defender a la sociedad de la violencia y la injusticia de otras sociedades independientes, se vuelve más y más oneroso a medida que progresa la civilización de la sociedad. Puesto que la defensa es en todo caso necesaria y tiene que ser delegada al Estado por la naturaleza intrínsecamente pública del bien, al economista no le queda más remedio que ocuparse de los criterios que garantizan la eficiencia del gasto militar.

ADAM SMITH

La idea de transformación financiera

¿Cómo definiríamos la Transformación Financiera de la Defensa (*Financial Transformation of Defense*)?:

«Cambios de tipo económico, de gestión y organizativos que asemejan las Fuerzas Armadas a las empresas privadas, convirtiéndose en instituciones más eficientes. Donde, los nuevos retos, oportunidades y amenazas de un mundo cada vez más globalizado, y el imparable avance de la tecnología, exigen nuevos enfoques del concepto de defensa y su financiación. Donde, la capacidad de adaptación y transformación, la búsqueda de nuevas soluciones y la rapidez en su puesta en servicio son el elemento clave para conseguir la superioridad frente a los adversarios.»

En definitiva, la Transformación Financiera consiste en el desarrollo e implementación de cambios en los ámbitos de la gestión presupuestaria, contractual, económico-financiera, logística e industrial, y de las organizaciones que la sustentan, cuyo objetivo primordial es lograr la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, con la aplicación de principios de competencia empresarial y con el fin de alcanzar los objetivos que se propongan con una capacidad de reacción suficiente. Además, debido al acceso a unos recursos cada vez más escasos, el fin principal de la Transformación Financiera es proporcionar recursos productivos, económicos y financieros para el esfuerzo militar.

La preparación, planeamiento e inversiones económicas para afrontar las amenazas actuales o próximas no es el mejor procedimiento para prepararse frente a amenazas futuras, ya que en muchos casos las vulnerabilidades aparecen por la lentitud en la adaptación de las naciones desarrolladas frente a las amenazas que surgen; muchas veces gracias al acceso a tecnologías y productos comerciales en el libre mercado

que pueden ser transformados en importantes ventajas militares. Sería necesaria una Revolución en los Asuntos Militares (RAM) de forma que nuestros Ejércitos se doten de importantes capacidades de las que actualmente carecen (sistemas de reconocimiento y vigilancia, armas de precisión, medios de proyección y sostenimiento) para afrontar el nuevo entorno estratégico que se perfila en un futuro próximo. No se nos escapa el esfuerzo renovador que en las dos últimas décadas han sufrido nuestras Fuerzas Armadas –reducción de personal, cambios estructurales, integración en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, renovación de material, profesionalización, modernización–. Sin embargo, y a pesar de ello, estos cambios no han sido suficientes para que hoy España disponga de unas Fuerzas Armadas con las capacidades adecuadas con el entorno donde deberán actuar. Ello implica recursos suficientes para afrontar Fuerzas Armadas reducidas, altamente equipadas y tecnológicamente avanzadas, donde los ciclos de adaptación y avance hacia nuevos sistemas y modernización son más cortos y exigentes financieramente.

Será necesaria una adaptación constante, una formación, preparación y revolución del personal, una gestión económico-financiera adaptativa y reactiva (reaccionaria), una ayuda a la toma de decisiones (información-decisión-acción), en definitiva una estructura militar preparada al cambio. No considerar los cambios que actualmente se están produciendo y que, probablemente, van a desembocar en una nueva forma de resolver por la fuerza los conflictos entre las naciones, tendría como resultado unas Fuerzas Armadas cada vez más anticuadas y menos preparadas para hacer frente a sus misiones. En particular aquellas que se realizarán en combinación con otras fuerzas extranjeras. Será necesaria e ineludible la formulación de un plan de financiación que contemple todos los escenarios y que pueda adaptarse a los cambios. Junto a ello, tratar de obtener una herramienta de gestión que integre y relacione las necesidades (el planeamiento de la defensa), la presupuestación, la planificación financiera y la programación, y conseguir de esta forma una transformación en la gestión de la defensa para mejorar su eficiencia. En la actualidad se dispone de diversas herramientas de análisis económico, que son utilizadas en la ayuda a la toma de decisiones por parte de los gestores o responsables de cualquier organización, especialmente las herramientas de planificación y gestión en el ámbito de la contabilidad de dirección estratégica.

La Revolución en los Asuntos de los Negocios (RBA)

La Transformación Financiera, a través de la RBA (1), mediante la aplicación de medidas administrativas y de gestión de los cambios en los departamentos de defensa que apoyan las operaciones militares, y las reformas en la gestión de las adquisiciones y en la entrega de bienes y servicios, permitirán el desarrollo de las tecnologías y prácticas de la RMA (2). También el ahorro de dinero en las operaciones actuales, el uso de métodos

(1) La llamada RBA, es una transformación en la gestión de la defensa para mejorar su eficiencia. Esta idea, procedente del mundo empresarial, entraña transformaciones tan importantes como la externalización o privatización de ciertas tareas de apoyo como la logística, la alimentación, la administración o el mantenimiento, o la introducción de nuevas técnicas de gestión en la logística y la intendencia.

(2) La idea de la RMA centró los debates entre la comunidad de la defensa durante la década de 1990, siendo en el año 2001 relevada por otra a la que denominamos *Transformación*, inicialmente empleada para

modernos de gestión empresarial y el apoyo a la fuerza serán importantes y básicos para aumentar la inversión en el desarrollo de la tecnología y la adquisición de los sistemas para las futuras Fuerzas Armadas.

Actuaciones, encaminadas al cierre de servicios innecesarios, a la externalización de funciones no militares, a la creación de una verdadera adquisición conjunta en detrimento de los departamentos, o de órganos de decisión sobre cuestiones de adquisición (Junta de Recursos), y a la explotación de la revolución de Internet. Igualmente, implementando acciones para alinear los incentivos del mercado con las necesidades del Ministerio de Defensa, premiando a la industria de defensa cuando ejerza buenas prácticas comerciales en la búsqueda de la innovación y la eficiencia, incluyendo la posibilidad de compartir los ahorros de la reducción de costes y otros hechos eficientes entre el Gobierno y la industria, permitiendo mayores beneficios cuando la industria culmine su labor con éxito en términos de coste, calendario y rendimiento, aprovechando las ventajas de la innovación del sector privado. Otras áreas a destacar, serían: la realización de evaluaciones sobre el nivel de competencia por parte del sector privado de las funciones que no son inherentemente gubernamentales, el establecimiento de un nuevo proceso para eliminar el exceso de instalaciones, y el inicio de sistemas de compras basados en el Valor Práctico de la Adquisición (VBA) (3).

Cambios en la contratación

Asimismo, la contratación esta evolucionando en términos de acuerdos marco, centrales de compras o técnicas de centralización de adquisiciones, sistemas dinámicos de adquisición, subastas electrónicas y diálogo competitivo, herramientas para contribuir a la consecución de una Europa más acorde con las nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC,s). Con vistas a reducir los plazos y los costes adminis-

explicar el proceso que habría de conducir a la ya citada RMA y que, actualmente, se utiliza para definir la adaptación de las Fuerzas Armadas al ambiente estratégico actual. Esta es la dirección de la mayor parte de cuantas discusiones están realizándose, hoy en día, en el ámbito de la defensa, para configurar estrategias futuras, así como la organización, procedimientos y capacidades de las Fuerzas Armadas. El concepto de transformación, se ocupó en principio de explicar el proceso mediante el cual se alcanzaría la tan preciada RMA y en la actualidad engloba la necesaria adaptación de las Fuerzas Armadas al complejo mundo de inicios del siglo XXI.

- (3) A la hora de gestionar las relaciones con los proveedores externos, se plantea un concepto denominado VBA. Con los métodos tradicionales de adquisición no es posible aplicar los mecanismos del mercado al adquirir artículos no comerciales, como los grandes sistemas que son particularmente de carácter militar (vehículos blindados, buques de guerra y aviones de combate), por los riesgos asociados a su desarrollo así como que sus costes de producción no son competitivos. No obstante, utilizando el VBA se pueden enviar señales al mercado de las que carecen los sistemas de adquisición y, al hacerlo, crear incentivos a los contratistas que los reflejan de los productores. El VBA permite a los contratistas beneficiarse de la búsqueda de soluciones innovadoras que respondan a las necesidades de defensa, con enfoques flexibles que admitan intercambios entre rendimiento, coste, riesgo y calendario de entrega. El VBA tiene mucho en común con lo que se llama Adquisición Basada en el Precio (PBA), definido en su forma más pura como resultado del precio fijo de una empresa (o el precio fijo con los incentivos del rendimiento) contratado y un precio justo y razonable establecido sin obtener el proveedor datos de costes. En el otro extremo tenemos la Adquisición Basada en el Coste (CBA) donde la relación con el proveedor exige que el mismo proporcione los costes reales o estimados.

trativos, la Unión Europea anima a los Estados miembros a utilizar en mayor medida las TIC,s en los procedimientos de adjudicación de contratos. La Administración es un nuevo modelo de gestión pública basado en el uso intensivo de las TIC,s para conseguir una mejora en los procesos internos de las organizaciones públicas y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, empresas y otras Administraciones Públicas. Por otra parte, la contratación pública es un área regulada por Directivas comunitarias, situación que ha permitido la apertura del mercado interior en este ámbito y ha fomentado el mercado intracomunitario. Esta apertura ha optimizado la competencia en materia de defensa y seguridad, persiguiendo, con una política de la Unión Europea más coordinada, la creación de un mercado europeo eficiente de equipos de defensa que generaría ahorros significativos y una disminución de los costes de adquisición. Una mayor apertura de los mercados de la defensa entre Estados miembros, la coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la comunidad, contribuirán a una mayor eficiencia del mercado de defensa y seguridad.

Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i)

Otro ámbito necesitado de coordinación a nivel comunitario es el de la investigación y la innovación. La rápida evolución del entorno de la defensa requiere disponer de soluciones tecnológicas con la antelación suficiente para obtener una eficaz adaptación de las Fuerzas Armadas y, consecuentemente, de su armamento y material. En España se debería implementar un Plan de I+D+i para el sector de la defensa. El Ministerio de Industria y el de Ciencia e Innovación tendrían que abordar en coordinación con el Ministerio de Defensa un gran programa real de investigación y desarrollo de las empresas para capacitarlas, y no para financiar programas de adquisición en exclusiva. Con el fin de incrementar el impacto tecnológico de las compras institucionales se debería mejorar la coordinación entre el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) (4) y las autoridades de Defensa, de tal manera que el CDTI tuviera conocimiento lo antes posible de los planes de aprovisionamiento, intensificando el intercambio de información entre el Ministerio de Defensa y el CDTI, y creando un organismo formal de coordinación. El Ministerio de Industria, a través del CDTI podría financiar con tiempo suficiente desa-

(4) En el caso de las ayudas públicas a la I+D+i empresarial, los gestores del Ministerio de Ciencia e Innovación serán la Agencia Estatal de Financiación de la Investigación y la Entidad Pública Empresarial del CDTI, cuya misión es la de aumentar la competitividad de las empresas españolas elevando su nivel tecnológico, con un modelo basado en la demanda empresarial y en criterios de excelencia tecnológica. El Centro se rige por el derecho privado en sus relaciones con terceros. Esto le permite ofrecer a las empresas agilidad y flexibilidad en sus servicios de apoyo al desarrollo de proyectos empresariales de Investigación y Desarrollo (I+D), a la explotación internacional de tecnologías desarrolladas por la empresa y a la realización de ofertas para suministros tecnológico-industriales a organizaciones científicas y tecnológicas. La actuación del CDTI en este esquema ministerial se dirige al ámbito de la tecnología empresarial. Según el borrador de anteproyecto de la nueva Ley de la Ciencia y la Tecnología, será el Consejo de Política Científica y Tecnológica el órgano de coordinación general de la investigación científica y tecnológica, formado por Gobierno y comunidades autónomas, y habilitará dos unidades de financiación: la Agencia Estatal de Financiación de la Investigación, para la ciencia básica y aplicada, y el CDTI, para el desarrollo experimental.

rollos tecnológicos preparatorios para que cuando se efectúe la compra, la industria española este preparada y pueda participar en actividades de mayor valor añadido.

La Colaboración Público-Privada (CPP)

Por otra parte, la utilización de fórmulas de partenariado con la industria para el sostenimiento de los sistemas de armas y el lanzamiento de programas de modernización bajo fórmulas de financiación privada, tanto para infraestructuras como para adquisiciones de nuevos sistemas, permitirían abordar nuevos programas sin incidir directamente sobre los presupuestos restrictivos de cada año, y beneficiarse de una mayor eficiencia del sector privado en la fabricación y entrega de los bienes y servicios que necesitan nuestras Fuerzas Armadas, bajo fórmulas de cooperación entre cliente y proveedor. En momentos de restricciones presupuestarias, estos modelos representan una alternativa razonable a las fórmulas tradicionales, permitiendo a la industria ofrecer a la Administración proyectos que no disponen de cobertura presupuestaria, y a los gobiernos continuar con el esfuerzo inversor mediante modelos más eficientes. Habrá que investigar e implantar otras vías innovadoras de obtención que permitan emplear los recursos económicos disponibles en financiar el uso por las Fuerzas Armadas de los sistemas frente a la propiedad de los mismos.

En el campo de la defensa y seguridad, cada vez son más numerosos los modelos de financiación privada, donde la asociación entre el sector público y privado pueden coadyuvar al desarrollo de un mercado más eficiente. Son muchas las experiencias que muestran la eficiencia del sistema desde el punto de vista financiero, de ahorro de costes, mejor planificación de los recursos y mayor eficiencia, mediante un modelo estable de relación permanente entre el sector privado y el público, de gran utilidad en áreas como el mantenimiento de equipos, gestión de infraestructuras y de sistemas de información, despliegues en misiones internacionales, proyectos de I+D, capítulos que absorben una parte sustancial de los gastos en defensa. Las fórmulas de financiación privada permiten abordar grandes inversiones en las que los activos y los riesgos permanecen en la órbita privada, evitándose una imputación directa a déficit público; aviones cisternas, de transporte, buques logísticos, vehículos ligeros, infraestructuras, etc., son activos que han demostrado su aptitud para entrar en este tipo de proyectos con ahorros de costes, con fórmulas de financiación que permiten un aplazamiento de pagos y una imputación contable a déficit público a lo largo de toda la vida útil del bien. Las fórmulas de asociación público privada, a través de sociedades vehiculares son especialmente recomendables cuando existen activos de la Administración y del sector privado que se ponen en común; satélites de observación y comunicaciones, gestión de maestranzas y arsenales, constituyen buenos ejemplos con antecedentes exitosos.

Agencias estatales

Como medida de racionalización de la contratación debería potenciarse la contratación centralizada, y avanzar en la unificación de los procesos de gestión de los ejércitos para conseguir la homogeneidad en los sistemas y procedimientos de trabajo existentes. Debi-

do al enorme volumen económico que implican las compras anuales de los respectivos Ministerios de Defensa, algunos países han creado organizaciones independientes (5), cuya gran complejidad pone de manifiesto la dificultad del problema. Pero no sólo limitarse a crear Agencias respecto a las adquisiciones, sino también respecto al sostenimiento mediante la optimización de las actividades logísticas relacionadas con la puesta en práctica de importantes reformas referidas a la demanda de sostenimiento, a la oferta, al aprovechamiento de los centros logísticos, a la contratación de servicios de sostenimiento, a su externalización, y a su gestión. El sector público en general, y las Administraciones Públicas en particular, está inmerso en una evolución desde modelos de Administración Pública a modelos de gestión pública. Estamos ante un cambio cultural que implica asumir una nueva concepción de la gestión pública, donde las Administraciones Públicas españolas se enfrentan al reto de diseñar nuevas estructuras, modelos e instrumentos organizativos y gerenciales que posibiliten una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de los recursos y prestación de los servicios públicos, y donde la Agencia se convierte en uno de los instrumentos centrales del nuevo modelo organizativo y gerencial del sector público. ¿Cuáles son las actividades dentro del Ministerio de Defensa susceptibles de ser gestionadas mediante Agencias? Básicamente, la gestión de las adquisiciones, la sostenibilidad de los sistemas de armas, y los organismos autónomos e institutos dedicados a la I+D+i.

Conclusiones

Los nuevos avances (6) que se prevén en los campos de la electrónica, los sistemas de información, las comunicaciones y la integración de sistemas van a poner a disposición del mundo militar nuevas oportunidades y nuevas capacidades que, si se aprovechan adecuadamente, pueden suponer una mejora importante de la eficacia de las Fuerzas Armadas. Se requerirán importantes inversiones, dichas inversiones demandan por una parte cantidades presupuestarias para afrontarlas y por otra parte de una industria que sea capaz de desarrollar nuevos sistemas, detrayendo inversiones para la I+D+i. Este hecho va a suponer una profunda reestructuración a largo plazo de la industria de defensa y de las organizaciones europeas de defensa –Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento, Organismo Conjunto de Cooperación en Armamento y la Agencia Europea de Defensa–, ya que la explotación de estos nuevos sistemas va a requerir organizaciones de mayor entidad que las de cualquier ejército nacional. No invertir en dicho proceso puede suponer volver a perder el tren del futuro, donde los retornos industriales implican participar en el mismo, además de ser una oportunidad para coliderar las revoluciones tecnológicas, de comunicaciones, energéticas y económicas que se van a producir.

(5) Por ejemplo, en el Reino Unido la DE&S (*Defence Equipment and Support*) en Francia la DGA (*Delegation Generale pour l'Armement*), en Estados Unidos la DPAP (*Defense Procurement and Acquisition Policy*) y en Alemania la BWB (*Federal Office of Defense Technology and Procurement*).

(6) Se habla de una RMA de la información, pero la revolución que viene será causada por la aplicación militar de los grandes avances en biotecnología y nanotecnología. La RMA es la culminación de una MTR (*Military Technical Revolution*), que se puede definir como un avance fundamental en tecnología, doctrina u organización que deja obsoletos los métodos actuales de dirección y conducción de la guerra, considerándose como revolucionario un avance que cause un efecto radical sobre algunos aspectos fundamentales de la estrategia.

Gastar implica otro reto más complicado, supone gastar en aquello que va a permitir el desarrollo de nuevas capacidades, en adquirir los sistemas operativos para el futuro y no los del pasado. Pasa, ante todo, por entender las adquisiciones más que como una mera mejora y actualización, como una auténtica pieza de transformación. Existe una correlación directa entre capacidad de inversión y posibilidades de transformación de las Fuerzas Armadas. Europa se encuentra en este sentido con un creciente desfase respecto a Estados Unidos, y España acentúa ese déficit respecto a sus propios socios europeos. Las Fuerzas Armadas se enfrentan a nuevos desafíos relacionados con la transformación, tales como la financiación, acortar los plazos de desarrollo de los sistemas de armas, y la necesidad de actualizar los planes de adquisiciones con el fin de reflejar las prioridades. El alcance y el ritmo de la transformación de nuestras Fuerzas Armadas dependerán fundamentalmente de la disponibilidad de recursos necesarios para invertir en I+D+i, prueba, experimentación y adquisiciones. En definitiva, será difícil que nuestro país pueda avanzar por la senda de la transformación sin un aumento paralelo de los muy escasos recursos que hoy dedica a su defensa. Los ahorros que se consigan servirán para compensar los déficit en el presupuesto de adquisiciones y el apoyo a la modernización militar, es decir, el ahorro de la eficiencia obtenida será invertido en la transformación de nuestras Fuerzas Armadas. Un objetivo primordial de la transformación financiera es el de generar fondos y ahorros, suficientes para afrontar cambios o adaptaciones, mediante la racionalización del gasto y el sostenimiento. Dicha transformación conlleva cambios sustanciales en los conceptos, pero también tiene claras implicaciones para la política de adquisiciones y sostenimiento.

