



ACADEMIA DE LAS CIENCIAS
Y LAS ARTES MILITARES

Comunicaciones académicas

Claves de la ejecución del presupuesto: requisitos, alternativas de obtención y compromiso del sector

Ángel Arrazola Martínez

Academia de las Ciencias y las Artes Militares
Sección de Prospectiva de la Tecnología Militar

26 de marzo de 2024

El cambio del entorno estratégico hacia conflictos de media-alta intensidad y la proximidad geográfica de estos nos está obligando a evolucionar de la gestión de la amenaza asimétrica en escenarios de proyección al concepto más convencional de enfrentamiento en los ámbitos tradicionales (terrestre, aéreo y marítimo) contra fuerzas de similar capacidad. A esto hay que añadir la complejidad de los nuevos ámbitos ahora presentes en cualquier conflicto: espacio, ciberespacio y cognitivo; y de los actuales entornos VUCA (acrónimo de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad).

Esta evolución, aumento de intensidad y complejidad de los escenarios de actuación, exige una rápida actualización de los medios disponibles, no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente. Es decir, hace falta más equipamiento en cantidad, a la par que más actualizado, tecnológicamente y desde el punto de vista de capacidades.

Actualmente, en el ámbito occidental, se vislumbra que no va a haber limitaciones significativas de tipo económico para llevar a cabo esta actualización, por el compromiso y la voluntad de los países miembros de la OTAN en disponer, a medio

plazo, de presupuestos de Defensa del 2% del PIB nacional, con una inversión en equipamiento mayor del 20% del gasto en Defensa.

De hecho, según lo reflejado en el documento «*Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*», se aprecia una clara tendencia al alza en el conjunto de los países en los dos últimos ejercicios 2022 y 2023 (aún con datos estimados), sin duda alguna motivada por la guerra en Ucrania, que afecta de manera tan directa a Europa. Actualmente, la totalidad de los países satisfacen el compromiso de inversión en equipamiento superior al 20% de su presupuesto en Defensa, pero aún somos numerosos los que estamos por debajo del 2% del PIB.

En el caso de España, venimos de años de presupuestos de Defensa en el entorno del 0,9% del PIB, para estar ahora en 2023 en el 1,25%, aún muy por debajo del compromiso del 2%. Concretando cifras, para cuantificar la magnitud de la que estamos hablando, esto supone haber pasado, desde 2014, de un gasto en Defensa (en euros corrientes) algo inferior a 10.000 millones de euros (M€) anuales, a unos 18.000 M€ en 2023. Y, en términos de inversión en sistemas, pasar de 1.300 a 5.000 M€ anuales. Hay que matizar que el aumento de las cifras absolutas no se traduce en equivalente capacidad de gasto, por el efecto de la inflación, puesto que tenemos un Índice de Precios al Consumo (IPC), entre finales de 2014 y finales de 2023, del 21% (según datos del Instituto Nacional de Estadística).

En cualquier caso, está claro que nos encontramos en el inicio de un ciclo expansivo en el presupuesto de Defensa, y es en este punto donde podemos hacer la siguiente reflexión, «¿podemos gastar todo lo que tenemos?».

La realidad es que, si analizamos diferentes aspectos y restricciones de manera detallada, esta reflexión, que parece más propia de una charla desenfadada de café, resulta ser algo más profunda y nos puede llevar a la conclusión de que no es tan sencillo ejecutar de una manera realmente eficiente todo el dinero asignado. Ello es así tanto por causas en la parte de la administración, los que definimos y contratamos las necesidades, como por la parte que tiene que desarrollar y fabricar los productos, el sector de la industria de defensa.

En el lado de la administración, el factor de la calidad en tiempo y forma de los fondos asignados resulta crucial de cara a los objetivos de ejecución anual del presupuesto. Cuanto más tarde a lo largo del año se reciban los fondos y menos flexibles sean en cuanto a reparto en diferentes anualidades, más complejo resultará ejecutarlos. Tampoco se puede despreciar el impacto de la aplicación estricta de la legalidad vigente en el ámbito contractual, que induce plazos temporales nada despreciables. Por último, la limitación de personal especializado disponible para la gestión técnica y de los contratos, tanto en la fase de definición

técnica de las necesidades como de en la fase de elaboración y negociación de los contratos, supone también un obstáculo.

En la vertiente de las empresas también está presente la limitación del recurso humano especializado en las diferentes ramas de ingeniería. Otros factores que considerar son las tensiones existentes en las cadenas de suministro a nivel internacional. Estas tensiones son debidas, entre otros aspectos, a la competencia por las materias primas o elementos básicos de los sistemas, y a las propias capacidades de las líneas de producción, dimensionadas para niveles de pedidos menores que los actuales. Todos ellos son ingredientes que provocan una tendencia de precios al alza en los productos finales, unidos a la espiral inflacionaria de los últimos años, a la vez que dificultan el acortar los plazos de los suministros.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos identificados, incluso en el pasado ejercicio 2023, con un incremento significativo de los fondos disponibles, la ejecución del presupuesto en el ámbito global del Ministerio ha sido prácticamente completa, la misma que viene siendo históricamente.

Para continuar en esta senda, y con el previsible aumento de los fondos disponibles, se hace imprescindible profundizar y mejorar en diferentes aspectos relativos a los procesos internos en el Ministerio de Defensa. En primer lugar, se precisa acortar ciertas etapas del proceso de obtención, bien con la implementación del nuevo proceso, bien racionalizando la aplicación de fases y etapas del actual, especialmente previas a la contratación. Este esfuerzo debe ir enfocado, para ganar agilidad y entre otros aspectos, a dar diferente tratamiento a las diferentes necesidades según el volumen de costes movilizado o por la naturaleza de los suministros (desarrollo complejo, adquisición de producto de mercado, etc.). No se deberían acometer los mismos estudios y trabajos para un programa de adquisición de fragatas o aviones de caza, programas de gran complejidad y que movilizan gran cantidad de recursos, que para, por ejemplo, una adquisición de vehículos tácticos pilotados de manera remota.

Continuando con el proceso de obtención, hay dos etapas previas a la contratación que resultan ser de vital importancia y que condicionan el enfoque de la posterior adquisición: la definición de la necesidad, con la elaboración del documento de requisitos operativos, y la determinación de la alternativa de obtención, con los trabajos correspondientes al documento de viabilidad.

En relación con los requisitos operativos hay que reseñar que es la etapa del proceso en la que la autoridad que genera la necesidad expresa, mediante requisitos, el nivel de ambición de ésta en cuanto a qué se pretende que pueda realizar y en qué escenarios. Esta autoridad está constituida por los ejércitos o Armada, en el caso de necesidades específicas, o por órganos conjuntos, en el

caso de necesidades comunes. Esta etapa es muy importante porque los requisitos operativos condicionan lo que viene aguas abajo del proceso, tanto en el qué, dando idea de la complejidad del sistema a obtener, como en el cómo se puede obtener, si precisa una fase de I+D previa, o sólo ingeniería, o si existe en el mercado, entre otras opciones, lo que afectará al coste y a los plazos.

Sin duda, los protagonistas de esta etapa tienen que ser muy conscientes de que lo que se defina afectará a la evolución de la necesidad, y de que hay que mantener un equilibrio entre satisfacer lo que se precisa realmente y escribir una carta a los Reyes Magos. Además, es más que recomendable contar con el criterio de expertos técnicos, no solo operativos, que puedan aportar racionalidad técnica a esta etapa y cierta dosis de realismo, con el fin de garantizar que los requisitos establecidos sean alcanzables.

A continuación de la definición de los requisitos operativos, se acomete la etapa de determinación de la alternativa de obtención. En esta se selecciona la alternativa viable de obtención, comprendida por la solución operativa derivada de los requisitos, el enfoque de adquisición más adecuado y un límite de gasto. Este enfoque de adquisición puede ser muy diverso, contemplando opciones, entre otras, como la adquisición de un sistema disponible en el mercado nacional o extranjero, acuerdos gobierno-gobierno (como los casos FMS – *Foreign Military Sales*- con EE.UU), desarrollo del sistema en el ámbito nacional o con tecnólogos extranjeros en áreas de especial complejidad, adquisición o desarrollo cooperativo junto con otros países, especialmente en el ámbito europeo, adquisición de sistemas ya existentes que puedan suponer, por su estado operativo y antigüedad, una oportunidad, o adquisición de un derecho de explotación del sistema (pero no de su propiedad).

No podemos olvidar que todo el esfuerzo inversor que se realiza tiene como primer objetivo satisfacer las necesidades de la Fuerza, con el fin de poner a su disposición equipos plenamente operativos, con las capacidades demandadas, en el tiempo solicitado. También hay que potenciar al sector industrial y tecnológico nacional, pero de poco vale esto último si no se cumple lo primero.

Por ello, y sabiendo que se dispone tanto de una capacidad de gestión propia, como de unas capacidades de ingeniería y producción de la industria nacional limitadas, se deberá diversificar entre las diferentes alternativas de obtención, manteniendo un equilibrio entre ellas. Todo ello con el objeto de maximizar la inversión y hacerla más eficiente, de apoyar a la industria nacional y de reducir los plazos de obtención en la medida de lo posible.

Y desde el lado de las empresas, ¿qué se puede hacer? En general, ponerlo fácil al cliente.

En primer lugar, debe existir un compromiso firme de las empresas hacia el cumplimiento estricto de los contratos, primando la entrega de los sistemas plenamente operativos y en plazo, sobre un crecimiento desordenado de la cartera de pedidos. Esto último, unido a la limitación de personal especializado y de la capacidad de producción, será origen de retrasos casi seguros.

Además, se deben plantear soluciones más realistas que voluntaristas, contrastadas y discutidas con el cliente a bajo nivel desde los puntos de vista técnico, económico y de calendario. Asimismo, se debe evitar la tentación (por posiciones de negociación preponderantes) de imponer soluciones poco naturales o forzadas a otros niveles.

La capacitación tecnológica se debe realizar de manera previa a la ejecución de los programas de adquisición, con fondos propios de la empresa o con modelos de cofinanciación. Hay que estar preparados *a priori*. De esta manera, los nuevos desarrollos se podrán implementar en los programas una vez alcanzados TRL (*technology readiness level*) elevados, lo que facilitará resultados satisfactorios del programa en su conjunto. En caso contrario, tendremos con toda seguridad dificultades para cumplir las prestaciones en los plazos determinados, además de sobrecostes.

Por último, para las empresas, aunque esto lo saben mejor que el que suscribe, fácil de decir y difícil de acometer, frente a la limitación de personal especializado, se deberá hacer un esfuerzo en la captación de talento, así como en su retención, buscando, en paralelo, apoyos técnicos externos en el ámbito regional y nacional.

Para terminar, se reseña que, en el escenario económico actual de incremento de presupuesto de Defensa, el cómo se definen los requisitos y qué alternativas de obtención se seleccionan toman un papel crucial. Esto, unido a ciertos ajustes en los procesos internos de obtención del Ministerio de Defensa y al compromiso firme de las empresas en planteamientos realistas, permitirá satisfacer de una manera eficiente las necesidades de la Fuerza y coadyuvar a potenciar el sector de la industria nacional de defensa. ■

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

© Academia de las Ciencias y las Artes Militares - 2024