

LA LEY DE DOTACIONES

Excmo. Sr. D. José Miguel Hernández Vázquez*
Secretario de Defensa.

Operativo versus económico

En el ámbito de la defensa, al igual que ocurre, por lo general, en todos los ámbitos técnicos, existe un conflicto permanente entre los aspectos operativo y económico de la actividad principal. El primero de ellos, el aspecto operativo, responde a la prioridad que se concede a los objetivos de la actividad, objetivos que a su vez existen como solución a una necesidad real, de modo que podría decirse que se trataría de la visión noble del problema.

Y por otra parte está el aspecto económico, que sería el reverso y representaría un rasgo ignorante de los objetivos y aun de la necesidad, para aferrarse a un pragmatismo a ultranza sobre la posibilidad de contar o no, con los medios precisos para llevar a cabo la actividad que se quiere hacer.

Engarce operativo económico

Si hemos de estructurar de forma racional la actividad de defensa, es indudable que lo primero ha de ser la determinación de los objetivos y, por lo tanto, el planeamiento. Pero en éste no pesa únicamente la consideración de la amenaza, que no tiene límite teórico respecto a una seguridad total, sino también las restricciones en la disponibilidad de medios, que acercan la teoría a la práctica y lo deseado a lo real.

No obstante, y pese a que el proceso iterativo del planeamiento asuma «ex ante» las limitaciones económicas, el carácter básico de la política económica en el Ministerio de Defensa (MINISDEF) es instrumental, en el sentido de que no es autónoma sino que se encuentra subordinada y existe para hacer posible la política de defensa.

Plan Estratégico Conjunto (PEC)-Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC)

La política de defensa por su parte, se define en la Directiva de Defensa Nacional y de ella se deriva el Plan Estratégico Conjunto (PEC) que, a su vez, contiene en su estructura el Objetivo de Fuerza Conjunto (OFC) a medio plazo y la Previsión de Objetivo de Fuerza a largo plazo, el primero como decisión sobre los próximos seis años y el segundo como orientación sobre lo que sería deseable alcanzar en un horizonte aproximado de 20 años.

* Conferencia del secretario de Defensa en el Centro, el día 5 de junio de 1992.

El OFC a medio plazo se deduce, por tanto, de la política de defensa nacional y constituye una toma de postura final sobre los medios operativos que en cada uno de los próximos seis años se han de conservar, modernizar, obtener o han de causar baja, e igualmente sobre los medios de apoyo a la fuerza.

OFC-Ley de Dotaciones

Y aunque en la determinación del OFC se ha tenido en cuenta una estimación económica, el hecho es que una vez decidido se enfrenta a su realización, que ha de ser posible o no, previsiones aparte, en función de los Presupuestos Generales del Estado de cada año. Para lograr la necesaria estabilidad de recursos se formuló principalmente la Ley de Dotaciones, que es la que sirve de base para orientar las dotaciones anuales para la defensa en los Presupuestos Generales del Estado.

1982, Ley de Dotaciones

Además de esta razón de necesaria estabilidad financiera para los programas militares, la coyuntura política de 1982 puso de manifiesto la urgente necesidad de una adecuación de las Fuerzas Armadas a la nueva realidad defensiva española. En mayo de 1982, España se convertía en el miembro número 16 de la Alianza Atlántica, y en julio de ese mismo año era aprobada por unanimidad la Ley 44/1982 de Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sosténimiento de las Fuerzas Armadas.

Es muy difícil no ver relaciones entre ambos acontecimientos tan cercanos en el tiempo. En la Ley se reconocía que la estructura de nuestras Fuerzas Armadas distaba de ser la adecuada a las exigencias de la integración en la OTAN y se ponían los medios financieros que harían posible dicha integración-adaptación: si se adoptaba un cambio en los objetivos, lo más coherente era cambiar los medios.

La Ley de Dotaciones era fundamentalmente un «plan económico» a largo plazo de ocho años, siguiendo de alguna forma el modelo de planificación indicativa de los países de Europa Occidental. Durante varias décadas los países de economía de mercado de Europa estaban firmemente convencidos de que se «debía» y sobre todo se «podía» controlar la marcha del sistema económico por la senda del crecimiento continuo y equilibrado a través de ciertas dosis, por lo general altas, de intervención de los poderes públicos con medidas del lado de la demanda: política, presupuestaria y monetaria; y del lado de la oferta: empresas públicas.

La experiencia demuestra que los planes económicos difícilmente se cumplen no sólo porque la conducta seguida por las familias y las empresas privadas difiere de la prevista en dichos planes, sino también porque el comportamiento de los entes públicos tampoco suele seguir la senda señalada.

Así que ese incumplimiento ha sido también el camino seguido por la Ley de Dotaciones. En términos generales dicha Ley —con un horizonte de años prorrogable y prorrogado en dos ocasiones— fijaba una serie de objetivos de gastos en Defensa, así como la composición de estos gastos al objeto de alcanzar al final un Ejército más tecnificado.

Dimensión y composición del gasto

Los puntos más destacados de la Ley 44/1982 son los siguientes:

- 1) En lo que objetivos de política general se refiere, admitía de forma implícita dos hechos que son sus líneas maestras:
 - a) La dimensión del sector español de la defensa dentro del sistema económico, medido a través de la relación gastos Defensa-PIB en 1982, era la adecuada y por tanto no debería ni aumentar ni disminuir a lo largo de los años de vigencia de la Ley.
 - b) La tasa de crecimiento del PIB a lo largo de los dos cuatrienios se mantendría en un 2,5% anual.

Consecuentemente, con los anteriores principios básicos el crecimiento máximo de los gastos del MINISDEF sería del 2,5% anual en términos reales. Esta limitación no se establecía como techo año a año, sino como media para todo el período.

- 2) Si bien los legisladores se mostraban conformes con el tamaño del sector defensa en su conjunto y consecuentemente dicho tamaño debería mantenerse, no ocurría lo mismo con la composición del gasto.

Dado que en comparación con el resto de países OTAN, las Fuerzas Armadas españolas eran «intensivas en mano de obra» —es decir, la relación gasto de material-personal era baja—, se hacía necesario «capitalizar» nuestros Ejércitos.

En consecuencia, la Ley fijaba nada menos que un crecimiento anual acumulativo del 4,432% en términos reales para los gastos de inversión, sostenimiento y reposición, crecimiento que estaba muy por encima del PIB español y muy por encima también del objetivo de crecimiento del 3% real de los gastos de defensa, fijado por la OTAN para el conjunto de sus países miembros.

Criterios

La tasa de crecimiento del conjunto de gastos reales del presupuesto del MINISDEF, es decir, este 4,432% para compras de bienes y servicios, tanto corrientes como de inversión, no era caprichosa; era el resultado de aplicar al presupuesto de 1982, año tomado como base, los siguientes criterios:

- 1) El ya señalado de un crecimiento de todo el presupuesto del 2,5% real acumulativo como tasa media anual.
- 2) Congelación de las remuneraciones en metálico del personal al nivel alcanzado en 1982, fijada en términos reales, o lo que es lo mismo, dichas remuneraciones como máximo crecerían lo que creciese el IPC.

Influencia Reserva Activa

La rigidez de dicho marco se rompía mediante el mecanismo de la Reserva Activa, creada en 1981. Los créditos de la misma quedaban excluidos de los topes de crecimiento

máximo del 2,5%. En consecuencia, la remuneración en términos reales del personal militar podía aumentar pese a que el total de los créditos no lo hiciese. Bastaba con traspasar personal de la situación en activo a la situación en reserva. De esta forma el presupuesto de cada año permitía, sin incumplir la Ley de Dotaciones, reducir el número de militares en activo sin grave quebranto económico para dicho personal, estableciendo así las bases de un plan de reconversión para el sector de defensa.

Investigación y Desarrollo (I+D)

Por último, la Ley establecía como objetivo del gasto el apoyo a los programas de I+D, si bien era consciente de la incapacidad de la industria nacional para soportar el plan de modernización del material y por ello facilitaba la importación del mismo, eliminando los impuestos sobre el comercio exterior de dichos bienes y lo que es más novedoso, incluyendo la paridad de la peseta como elemento básico para medir la tasa de crecimiento del gasto en términos reales.

Cambios de entorno

Diffícilmente un plan económico redactado en medio de los problemas del inicio de la década de los ochenta, bajo los efectos del segundo *shock* del petróleo (la tasa de crecimiento del PIB en 1981 fue «negativa» en 0,2%), podría verse sometido a cambios tan profundos, políticos y económicos, del entorno nacional e internacional.

Como es sabido, en 1986 España se integra en la CEE, y el crecimiento del PIB en la segunda mitad de los ochenta alcanza cotas del 5,6%, sólo equiparables a las de Japón y completamente inusuales en Europa, Estados Unidos o Canadá; en el año 1989 cae el muro de Berlín, que desencadena la reunificación alemana de forma tan imprevista, que, por ejemplo, algo tan trascendente para la vida de la CEE se produce en contra de la opinión del presidente francés. Y en el año 1991 se inicia con la solución de la crisis del Golfo, con el resultado conocido respecto al liderazgo Estados Unidos en un mundo que había dejado de ser bipolar.

Finalmente, la aceleración del proceso de integración de los países de la CEE forzados a caminar más deprisa ante la llamada acuciante de la EFTA primero, de los países de la redenominada Europa Central después, e incluso de algún país islámico, como Turquía y Marruecos, son acontecimientos que han obligado a los países europeos a hacer converger sus políticas económicas, lo que supone lógicamente la pérdida de grados importantes de autonomía de la política económica y que se traducen en inevitables sacrificios internos: reducción de déficit, control de costes salariales, etc.

Lo que impropriamente se llama mundo occidental —ya que incluye el Japón—, está inmerso en un proceso de cambios acelerados. Nunca la sociedad fue más permeable a los mismos pese al ritmo acelerado a que estos cambios se introducen. Por otro lado, al convertirse las innovaciones en un factor de progreso y de ventaja frente al resto de los países, la búsqueda de estas innovaciones se ha convertido en una actividad específica a la que los gobiernos y las empresas dedican una parte importante y creciente de recursos. Este fenómeno es lo que justifica la importancia de las actividades del I+D y

fue en este campo en el que se libraron las batallas más decisivas de la felizmente acabada guerra fría.

Ante esta situación sería, ingenuo suponer que una ley como la Ley de Dotaciones diseñada a finales del año 1981 y promulgada en julio del año 1982 con un horizonte de ocho años, iba a poder aplicarse sin modificaciones a una realidad cuyos cambios eran imposibles de prever y que la han desbordado.

Balance Ley de Dotaciones

El verdadero balance de la Ley sólo podría hacerse comparando lo ocurrido con los presupuestos del MINISDEF en los últimos 10 ejercicios, con lo que hubiese ocurrido de no haber estado dicha Ley vigente. No obstante en el campo de las ciencias sociales, a diferencia de lo que suele ocurrir en el mundo de la Física, la experimentación no es posible o lo es en un ámbito muy reducido, inaplicable en este caso. Las conclusiones están condicionadas por esta carencia metodológica.

En términos generales, la Ley no se ha cumplido en sus estrictos términos, aunque lo que parece fuera de dudas es que siempre actuó como un punto de referencia para la política presupuestaria del MINISDEF y en este sentido hubiese sido peor no haber contado con ella.

Incumplimiento Ley de Dotaciones

En pesetas del 1992 el presupuesto del año 1982 fue de 886.000.000.000 de pesetas, y para el presente ejercicio es de 786.000.000.000, muy lejos del incremento del 2,5% anual acumulativo.

Sin embargo, durante los tres primeros años de su vigencia los presupuestos del MINISDEF estuvieron por encima de un incremento del 2,5% anual y fue a partir del año 1986 cuando se inicia una brecha entre el techo presupuestario fijado por la Ley y los presupuestos realmente aprobados. Para el año 1992 la separación acumulada entre ambas magnitudes es de 347,9 mil millones de pesetas en este año.

Como consecuencia de lo anterior el gasto del MINISDEF que en el año 1982 presentaba el 2,09% del PIB es de tan sólo 1,32%. Si se incluyen 30.000.000.000 de pago de Mutilados, cuyos créditos se han transferido al servicio de Clases Pasivas y que ya no figuran en el presupuesto del MINISDEF tal como ocurría en el año 1982, el peso relativo de los gastos de defensa en la economía española asciende al 1,37%.

Si el objetivo del volumen total del gasto no se ha cumplido, el crecimiento de los gastos de material, es decir, el objetivo de la recapitalización de las Fuerzas Armadas, tampoco ha sido alcanzado.

Explicación incumplimiento del gasto de material

Este segundo objetivo se incumplió por dos motivos:

- 1) Porque el gasto total creció, como se ha indicado, a un ritmo inferior al previsto.
- 2) Porque el total de las remuneraciones de personal no se ha mantenido, en términos reales, en los niveles del año 1982.

Esto último requiere una explicación: es cierto que el conjunto de las remuneraciones del personal en activo se ha mantenido en los niveles del año 1982, en términos reales, y desde este punto de vista se ha cumplido la Ley. Pero, sin embargo, el total de las remuneraciones en los presupuestos del MINISDEF, ha crecido un 16,6% en términos reales, ya que en los mismos figura la Reserva Activa. Con independencia de que, según la Ley de Dotaciones, no se deba computar la Reserva Activa a efectos del crecimiento de los créditos de personal. Por tanto, podría decirse que el coste de haber incluido el «plan de reconversión» dentro del MINISDEF como gasto de defensa (cosa que no ocurre en el resto de los sectores económicos del país a los que se les ha aplicado parecido tratamiento para eliminar el exceso de recursos humanos) ha supuesto, en la práctica, que las reducciones en los gastos las hayan pagado los créditos de inversión y mantenimiento.

Problema de estabilidad

Pero con independencia de las posibles causas que hayan favorecido el incumplimiento de la Ley de Dotaciones, no cabe duda de que tanto por la realidad de los hechos ocurridos como por el procedimiento de la aprobación anual de los presupuestos, que introduce de por sí un factor de incertidumbre sobre los períodos de planificación más amplios, nos encontramos ante el problema de conseguir una estabilidad razonable en las previsiones económicas para la defensa.

La cuestión tiene una gran importancia política, pues partiendo del axioma de que los asuntos de la seguridad y la defensa del propio país son elementos fundamentales de la concepción del Estado, tenemos que tras un cuidado proceso de planificación, que se revisa de forma reiterada y continua, que incorpora la información más actualizada, que se realiza en coordinación y concordancia con nuestros aliados en lo que corresponde, que conoce la Junta de Defensa Nacional y que se aprueba finalmente por el Gobierno, hay que enfrentarse, después, a la posibilidad de que existan o no existan recursos suficientes para llevar adelante el OFC.

Es cierto que entra dentro de las responsabilidades del Gobierno, modificar o no sus propias previsiones, y del Parlamento hacer lo mismo con ocasión de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año en relación con la Ley de Dotaciones. Pero no es menos cierto que al MINISDEF le corresponde perfeccionar su planificación para que ésta no se separe de la realidad y haya de ser corregida en la menor medida y con la menor frecuencia posibles, así como también reiterar los argumentos que justifican la exigencia de estabilidad en el tratamiento de los asuntos de defensa. Pues si ha de cuidarse que el OFC se defina en términos muy realistas desde el punto de vista económico, una vez decidido no se deberían introducir restricciones económicas adicionales a su desarrollo.

Compromisos

En un ejercicio de coherencia se ha de ser consciente del alcance de los planteamientos de la política de defensa, que, a tenor de la Directiva de Defensa Nacional, se centran en primer lugar, en los ámbitos del ejercicio de la propia soberanía y, en segundo lugar, en los compromisos internacionales, tanto con organismos que impliquen la existencia

o la potencialidad de una política de seguridad y de defensa comunes, como la OTAN, la UEO y la UE, como en lo referente a la ONU y a sus misiones de paz, además de otros que puedan existir en el orden bilateral.

Modificar planteamientos

Pero si los recursos de la nación no son suficientes para sufragar las necesidades que se derivan de estos planteamientos, lo que se han de modificar son los mismos planteamientos, una vez evaluado su coste en todas sus facetas: seguridad, prestigio internacional, económico, laboral, tecnológico, industrial, político, etc.

Este año corresponde la aprobación de un nuevo PEC y también la remisión a las Cortes de un nuevo texto de la Ley de Dotaciones. Parece pues que sería un buen momento para hacernos y poner en práctica estas reflexiones. El nuevo PEC-92 se está elaborando con una estimación económica restrictiva, basada en la Ley de Dotaciones vigente y en las expectativas introducidas por la coyuntura y el proceso de convergencia europea, pero aún así el OFC resultante es indudable que ha de presentar unas exigencias de recursos, que se tratarán de afianzar hasta el segundo semestre, a fin de que el Gobierno haya podido aprobar el PEC.

2% del PIB

Se puede adelantar ya que la nueva Ley de Dotaciones no recogerá probablemente el volumen de recursos que estimamos sería el ideal para atender regularmente a los requerimientos de la defensa, el porcentaje del 2% del PIB que la Directiva de Defensa Nacional establece como directriz para el desarrollo de la política de defensa. Pero tampoco ha de hacerse de este 2% una cifra mítica, puesto que lo que importa es la comprensión del problema y de sus implicaciones para obrar en consecuencia. De hecho, entre los años 1977 y 1981, ambos inclusive, el presupuesto de Defensa no alcanzó nunca el 2% del PIB, entre los años 1982 y 1985, lo superó siempre, entre los años 1986 y 1988, no bajó del 1,9% y sólo en 1991 y 1992 ha descendido por debajo del 1,6%.

El 2% del PIB es una cifra orientativa que tiene su valor en función de una política de defensa determinada y será poco o mucho dependiendo de las circunstancias, entre las que se deben destacar el riesgo o amenaza, la capacidad económica para efectuar el gasto y el estado del dispositivo de defensa. Y sobre esto último, recordemos que nuestras Fuerzas Armadas se encuentran en un proceso de modernización sin acabar todavía.

¿Qué hacer?

No obstante, si no fuese posible que los presupuestos de Defensa se aproximasen por el momento al 2% del PIB, como ha ocurrido en el año 1991 y especialmente en el año 1992. ¿Qué es lo que se puede hacer?

Indudablemente, ante una situación fuertemente restrictiva sólo cabe diseñar una estrategia de adaptación, que debería contemplar al menos tres aspectos principales: efec-

tuar la necesaria reducción de actividad de una forma equilibrada desde el punto de vista global de la defensa, de manera que la seguridad en su conjunto se vea afectada en la menor medida; reprogramar las inversiones en función de los nuevos niveles de actividad y de las expectativas de duración y evolución del período restrictivo; y mejorar los procesos de decisión y gestión para extremar la eficiencia en el empleo de los recursos escasos.

Dificultades, coste económico

Pero esto no es nada fácil en el caso de la defensa. Si se reducen los ingresos es evidente que se han de reducir los gastos; pero veamos lo que esto significa. La reducción del gasto corriente supone primeramente cerrar instalaciones, arsenales, bases, etc. y prescindir de los servicios de personal civil y militar. Y, por otra parte, supone también la racionalización de los medios en el doble sentido de una estructura y un despliegue de la fuerza apropiados a la nueva política de defensa y de una adecuación de material a las nuevas circunstancias.

Ambas cuestiones, la reducción de instalaciones y la adecuación de los medios, por paradójico que parezca, suponen un gasto importante durante un período transitorio más o menos prolongado. Lo que nos hace insistir nuevamente en los argumentos anteriores: la política de defensa no debe contemplarse como una política de corto plazo sino que, por sus fines y por su instrumentalización, le corresponde una perspectiva y un tratamiento de largo plazo.

En efecto, en el caso de las instalaciones, no solamente está el gasto directo de la desinversión y el coste industrial indirecto que se produzca en la zona afectada, donde dejarán de fluir los recursos de las instalaciones suprimidas, sino también estará el coste de las prestaciones por desempleo del paro que ello generará y la posible necesidad de construir otras instalaciones nuevas que atiendan al nuevo despliegue. En el caso de la racionalización de los medios, la reducción de los efectivos agudiza dos necesidades siempre presentes en las Fuerzas Armadas: mayor movilidad, con lo que supone disponer de los medios que se lo permitan y de fiabilidad de las armas y equipos y sistemas de mando y control, que suplan la reducción de órganos de mando.

Todo ello supone en muchos casos inversiones y en todos gasto corriente. Es cierto que a la larga la reducción de las Fuerzas Armadas liberará recursos, pero como en toda reconversión, se necesita invertir primero para, utilizando un símil empresarial, ajustar la capacidad productiva para situarla en cotas de rentabilidad.

Pero es que existe, además, una consideración de gran envergadura no especialmente económica, aunque sí supone un elevado coste alternativo. Se trata de que si no se mantiene un nivel suficiente de gastos corrientes se puede producir un deterioro importante en la capacidad defensiva por falta de adiestramiento de las dotaciones de las unidades y por falta de mantenimiento de los sistemas y equipos; resultando el absurdo de que inversiones de alto costo no son rentables en términos de eficacia porque sus presupuestos de funcionamiento son demasiado escasos, y ténganse en cuenta que el adiestramiento es un proceso de formación continua de equipos profesionales que no pueden improvisarse en un momento de necesidad.

En lo que respecta a los gastos de inversión propiamente dichos aparte de los que se produzcan como consecuencia de la reducción, que tendrán en todo caso una duración

limitada, disminuirán en la proporción que corresponda a unas Fuerzas Armadas más pequeñas pero deberían aumentar en la medida en que se hace más urgente la modernización del armamento y material de éstas y en la medida en que la calidad del material deba suplir las reducciones de personal.

Plan de adquisiciones

A tenor de este contexto de contención del gasto, pero también tratando de mantener una capacidad defensiva equilibrada y adecuada, de acuerdo con las observaciones de los Cuarteles Generales, compatible con esa contención del gasto, he presentado en el Congreso, el pasado mes de febrero, un plan de inversiones para el quinquenio 1992-1996, que totaliza un monto del orden de los 807.000.000.000 de pesetas y que también ha comunicado a la industria. Esta planificación ajustada y extendida hasta el año 2000, es la que esperamos recoja la próxima Ley de Dotaciones presupuestarias para inversión y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, que se remitirá al Parlamento en el segundo semestre del presente año.

Nueva Ley

La estructura de la nueva Ley de Dotaciones está todavía sin determinar, pendiente de la última evaluación de las ventajas e inconvenientes de las dos alternativas posibles: la que corresponde a la Ley 44/1982, que establece básicamente unos parámetros de crecimiento financiero para los recursos de defensa y que es posible respecto de la composición del programa conjunto de inversiones y sostenimiento de armamento y material de las Fuerzas Armadas; y el modelo de la Ley-Programa aplicado en Francia, que vincula la asignación de los créditos a un determinado programa conjunto y, por ello, transmite la imagen y, en consecuencia la esperanza, de un mayor compromiso político en su cumplimiento (cuestión esta última de la que, por cierto, se quejan los franceses).

Fomento de la industria

En el entorno de la Ley de Dotaciones es obligado hacer referencia también a otro asunto importante, como es el de la industria nacional de interés para la defensa, cuyo fomento dispone la Ley 44/1982 y lo hacían sus antecesoras (L 85/1965, L 32/1971, RD-L 5/1977), así como del papel que respecto a ella le corresponde jugar al MINISDEF.

La situación actual de lo que se ha conocido tradicionalmente como el sector industrial de defensa, que en realidad abarca varios sectores industriales formales, atraviesa graves dificultades en todo el mundo, porque el escenario de su mercado ha cambiado drásticamente en poco tiempo por circunstancias de todos conocidas. La situación es que la tendencia generalizada a la reducción de los ejércitos ha hecho disminuir las ventas interiores y exteriores, y que en Europa se están produciendo movimientos empresariales en este sector, tratando de adaptar la industria a la nueva situación.

Las estrategias que se han diseñado para esos movimientos son varias y resultan explicativas para la industria española, en cuanto a las posibles alternativas a seguir: fusiones e intercambios accionariales, integraciones con la creación de centros de excelencia, formación de uniones temporales de empresas, acuerdos tecnológicos, acuerdos comerciales, especialización, potenciación, etc. Todo ello dependiendo de unos planteamientos básicos sobre la conveniencia y posibilidades de expansión o reducción de cada subsector industrial y de cada empresa, a nivel nacional o internacional.

Presencia MINISDEF en industria

En todo esto, el MINISDEF no tiene nada que decir en principio, puesto que se trata de decisiones que corresponde tomar a la propia industria y, además, porque no tiene competencias sobre el ordenamiento industrial. Aunque, evidentemente, el Departamento tiene una presencia destacada en la actividad de este sector industrial al menos desde tres aspectos distintos.

En primer lugar, por mandato de la Ley debe fomentar la industria nacional, lo que no implica comprarle a cualquier calidad y precio, pero sí una preocupación permanente para que el gasto público en defensa tenga finalmente una repercusión positiva en la industria española, y quizá el ejemplo más práctico de ello sea el sistema de compensaciones industriales en los contratos con el extranjero, que supone una negociación dura, en la que se ha hecho un gran esfuerzo y se han obtenido buenos resultados pese a todas las dificultades.

En segundo lugar, desde el punto de vista de cliente principal de una industria, ha de estar vigilante al desarrollo de una política que favorezca la fortaleza de sus proveedores, tanto en el plano tecnológico como empresarial.

Y, en tercer lugar, no cabe duda de que existe una consideración trascendente del tema, como es la necesidad estratégica de la industria de interés para la defensa; necesidad que debe entenderse como seguridad en la obtención y el sostenimiento del armamento y material de nuestras Fuerzas Armadas extendida hasta las situaciones previsibles de crisis y conflicto. El logro de esta seguridad ha de estar en algún punto intermedio entre la dependencia exterior total y la autarquía, condicionada por la política de alianzas, el Mercado Único, la Unión Europea, etc., así como por la búsqueda de la rentabilidad de las propias empresas, pudiéndose decir que, verdaderamente, ha cambiado mucho la situación de todo ello en los últimos tiempos.

Política industrial

La atención del Ministerio a la industria se expresa mediante la política industrial del Departamento, que hasta ahora ha respondido a unos criterios más abiertos a cualquier proyecto o quizá menos definidos. Sea cual fuere la situación anterior, que se correspondía a mediados de la década pasada con un mercado exterior floreciente para el sector y con unos presupuestos de Defensa superiores al 2% del PIB, lo cierto es que la actual no es en absoluto de abundancia y requiere una política industrial más estricta, en el sentido de exigir que su desarrollo se oriente en la misma dirección sin disfunciones hacia el logro de unos objetivos predeterminados y no cambiantes.

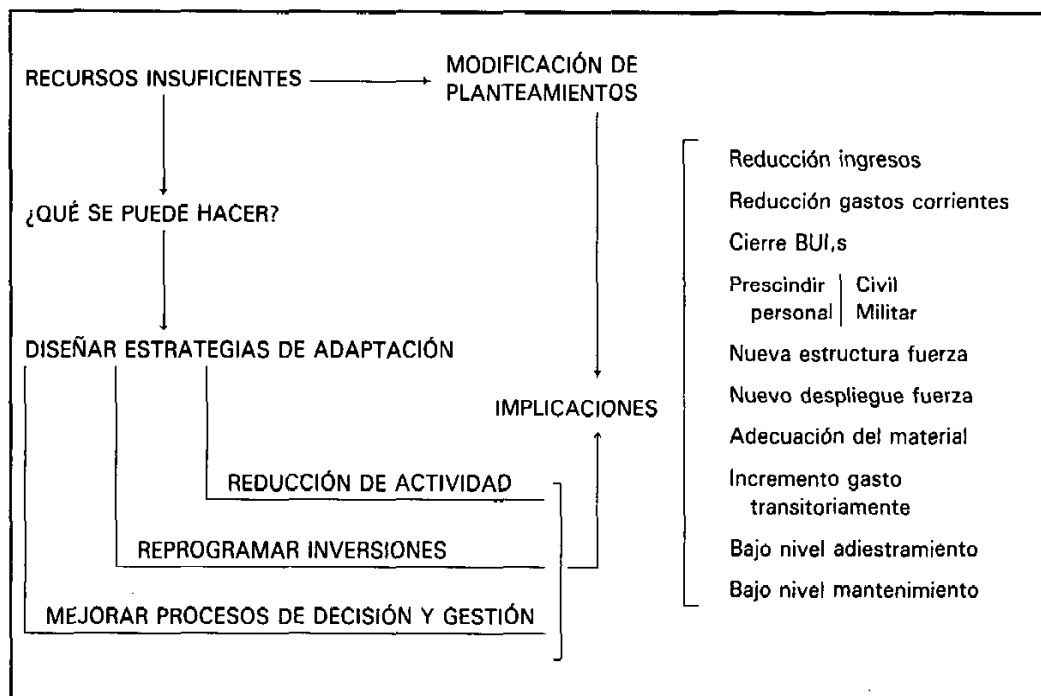
Comité científico

Para ello, se va a elaborar un Plan Tecnológico de la Defensa, que será un documento con visión de largo plazo y vocación de permanencia, mientras se mantengan vigentes los presupuestos científicos, tecnológicos, industriales y militares en que se fundamenta. Dicho plan servirá de referencia estable a las políticas industrial y de I+D del Departamento y lo formulará un Comité Científico de la Defensa, que se encuentra en proceso de creación y estará formado por personalidades de reconocido prestigio en el mundo científico e independientes del Ministerio.

La misión del Comité Científico será determinar las áreas tecnológicas preferentes, teniendo en cuenta la necesidad militar, el estado actual y la evolución prevista de las tecnologías, las dificultades para su incorporación a la industria nacional y las de su posterior explotación por ésta. Y, además, concretará para el MINISDEF unas recomendaciones sobre la colaboración y coordinación en materia de I+D en el orden nacional e internacional.

Conclusión

Después de esta panorámica más bien amplia de la Ley de Dotaciones, nos toca llegar al final. Hemos visto como la Ley, que fue diseñada con un concepto que se estimó moderno, y desde luego complejo, mediante la contraposición de un crecimiento máximo del gasto global de defensa y de un crecimiento mínimo de los créditos de material, se vio progresivamente desbordada por las consecuencias económicas de la evolución nacional e internacional en la segunda mitad de la década de los años ochenta.



También he procurado ser muy realista al abordar el planteamiento básico de la situación actual, sin tratar de dulcificarla en absoluto, pues no nos llevaría a ninguna parte. Dicen que los momentos difíciles estimulan la capacidad de decisión, de innovación y de trabajo, y así ya de ser necesariamente en este caso, pues hemos de enfrentarnos al reto de mantener el nivel defensivo necesario, pese a la escasez de recursos actual, cuestión en la que, como en alguna ocasión ya he dicho, los Cuarteles Generales cuentan con la totalidad de mi apoyo.

Y dejaría en el aire una cuestión final, que sirve de reflexión y a mí para terminar. ¿Qué volumen de recursos conseguiríamos liberar para inversiones si sólo gastásemos aquello que realmente contribuye en forma apreciable a nuestra capacidad de defensa?

Criterios generales del escenario

La evolución prevista de nuestra economía y la corrección de los desequilibrios en infraestructura y nivel de vida, junto con las condiciones de convergencia que debemos alcanzar antes del año 1997 tendrán en el plan de convergencia que España debe presentar, un reflejo directo sobre los Presupuestos Generales del Estado de los próximos años.

En esta línea se ha elaborado un escenario presupuestario para el *MINISDEF* en el que se distinguen dos períodos claramente diferenciados: el primero, hasta el año 1995, en el que se atienden compromisos y necesidades prioritarias urgentes con presupuestos que no representan el 1,5% del PIB; y el segundo período, posterior al año 1995, en el que se espera que los ajustes de convergencia alcanzados permitan augurar un incremento del gasto en defensa que le situaría, con respecto al PIB, en un valor próximo al 2% al final de período.

Es decir, hasta el año 1995 ajustarse en lo posible a lo que se espera del Plan de Convergencia como directriz general y mecanismo del Estado para reconducir los indicadores económicos a los niveles que los países europeos más industrializados pretenden alcanzar como objetivo.

Después del año 1966 se ha estudiado la tendencia a alcanzar la cifra de referencia del 2% del PIB, que en repetidas ocasiones se ha indicado y que representa unos recursos económicos compatibles con el papel geoestratégico de España en el mundo.

Este segundo tramo del escenario creciente consolidará las acciones iniciadas en mejorar la calidad de vida de la tropa, aumentar las asignaciones para gastos personales y de alimentación además de poder hacer frente a programas importantes para la modernización de las Fuerzas Armadas. De esta manera nos aproximaremos en el año 2000 al modelo de Ejército, consagrado en acuerdo parlamentario, que las nuevas variables estratégicas, políticas y demográficas aconsejan para España.

En concreto, en el área de infraestructura, área íntimamente ligada a la calidad de vida del soldado, deberá hacerse un esfuerzo durante los primeros años para aumentar y mejorar acuartelamientos e instalaciones que, en buena parte, no reúnen las condiciones a que obligan las nuevas condiciones de vida.

Concentrándonos en la previsión de los gastos de personal tenemos que decir que para la estimación se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- Base de partida del presupuesto del año 1992.
Incluir y consolidar necesidades adicionales al presupuesto consignados en 1992:
 - Actualización de las retribuciones del 5 al 5,7% (2,700 millones de pesetas).
 - Aplicación del convenio de personal laboral (aproximadamente 3.400.000.000 de pesetas).
 - Sustitución de tropa por personal civil para realizar determinadas funciones que venía desempeñando el personal de tropa (estimadas 300 personas-año a 2.000.000 pesetas-persona, 600.000.000 de pesetas).
 - Coste de la transformación del voluntariado especial a la tropa profesional (aproximadamente 6.000.000.000 millones de pesetas).
- Además de consolidar las medidas anteriores se han tenido en cuenta a partir de 1993:
 - Incremento del número de efectivos de tropa profesional hasta alcanzar, en el año 1997, la cifra de 40.000 efectivos, a un ritmo de 3.000 efectivos año a un coste individual estimado de 1,38 millones-efectivo (4.100.000.000 pesetas-año).
 - Incremento del personal laboral 300 personas-año a 2.000.000 de pesetas por persona (600.000.000 de pesetas).
 - Mejora de la asignación para gastos personales incrementando dicha asignación de 1.135 de pesetas-mes a 5.000 pesetas-mes en el año 1993, con incrementos posteriores en función de la evolución del contingente alcanzando 12.000 pesetas-mes en el año 1997 y 20.000 pesetas-mes en el año 2000.

La previsión de gastos de material (inversión y sostenimiento) se ha realizado teniendo en cuenta las necesidades de nuevos programas hasta el año 1995 aplicando posteriormente un aumento sostenido de las inversiones de modernización hasta el año 2000, y el sostenimiento se ha estimado teniendo en cuenta las obligaciones reconocidas de los últimos años y las necesidades planteadas en el PEC como cifras de referencia permanentes en la elaboración del escenario.

Particularizando en el programa de modernización de las Fuerzas Armadas, que está constituido por las adquisiciones y modernización del equipo principal, municiones y explosivos, infraestructura y otras inversiones, hay que decir que hasta el año 1995 se atienden los programas vivos en el presupuesto de 1992 y los nuevos que se destinan a cubrir necesidades más prioritarias. Con posterioridad a 1996 se ha previsto un crecimiento real sostenido que permitirá la entrada de nuevos programas.

En infraestructura particularmente se han previsto en los primeros años cantidades superiores al gasto real de los años 1990 y 1991 a las que habría que añadir los fondos que genere la Gerencia de Infraestructura. Para el futuro se le ha aplicado un crecimiento sostenido y cantidades suplementarias con el fin de atender más del 50% de las inversiones programadas para infraestructura.

Combustibles y lubricantes

La proyección se ha realizado teniendo en cuenta las necesidades medias que han venido produciéndose en los últimos años y las previsiones del PEC que se satisfacen prácticamente en todo el período del escenario.

Vestuario

En el año 1992 se está utilizando *stock* de vestuario por lo que el recorte que se produjo respecto a años anteriores parece asumible, aunque evidentemente en el futuro a partir del año 1993 se han estimado en el escenario cantidades que cubran las necesidades teniendo en cuenta la evolución que se espera del contingente de tropa de reemplazo y las previsiones que figuran en el PEC.

Mantenimiento de armamento y material

La situación de créditos en el año 1992 presenta un déficit importante especialmente concentrado en el Ejército del Aire y en menor medida en la Armada y conscientes de ello el escenario prevé un incremento importante (24%) para el año 1993, que aproxime la dotación a las obligaciones reales de los años 1990 y 1991 y que en 1994 y siguientes la previsión realizada cumpla las necesidades planteadas en el PEC vigente.

Mantenimiento de infraestructura

El mantenimiento de edificios, instalaciones, servicios y otras construcciones de carácter general cuya dotación presupuestaria ha permanecido estable en los tres últimos años, se ha estimado para el futuro atendiendo al gasto real y a las necesidades del PEC.

El resultado de esta estimación supera el gasto real de los últimos años y en general cubre las necesidades previstas en el PEC.

Alimentación

Para las estimaciones del escenario se ha tenido en cuenta: la evolución del contingente anual, que para el año 1993 se espera sea de 120.000 efectivos y que en el año 1997 se estima en 90.000, y con la consideración de que cada efectivo realice todas las comidas durante 335 días-año.

Con estas premisas se ha calculado el coste medio de la ración individual en el año 1993, que alcanza las 519 pesetas-día, y que con la previsión del escenario significa que puede mejorarse paulatinamente la asignación individual para alimentación de manera que en el año 1997 pueden superarse las 700 pesetas-día. Ello supone un incremento del 40% sobre la cantidad asignada como base en el presupuesto del año 1992.

Acción Social

En este apartado que concentra gastos como la protección escolar, patronato de huérfanos, funcionamiento de centros por el convenio entre los Ministerios de Educación y Defensa y las ayudas por fallecimientos, asistencias sociales y otros, el escenario tiene previsto un incremento en los años 1993 y siguientes que permitirá ampliar y mejorar la cobertura de estos gastos.

Asistencia Sanitaria

La estimación del escenario para los gastos de intendencia de hospitales, material clínico y los derivados de la asistencia sanitaria, igualmente tiene un crecimiento sostenido especialmente en los años 1993 y 1994 y que mejorará sensiblemente la prestación de estos servicios.

Las estimaciones cubren ampliamente las necesidades del PEC.

Formación de personal

La reducción aplicada a los créditos de formación en el presupuesto del año 1992 se ha invertido la tendencia en el escenario a partir de 1995, lo que permitirá hacer frente a las mayores necesidades de formación que precisará un Ejército con una composición alta de tropa profesional. En este apartado las estimaciones globales se ajustan con amplitud a las necesidades del PEC.

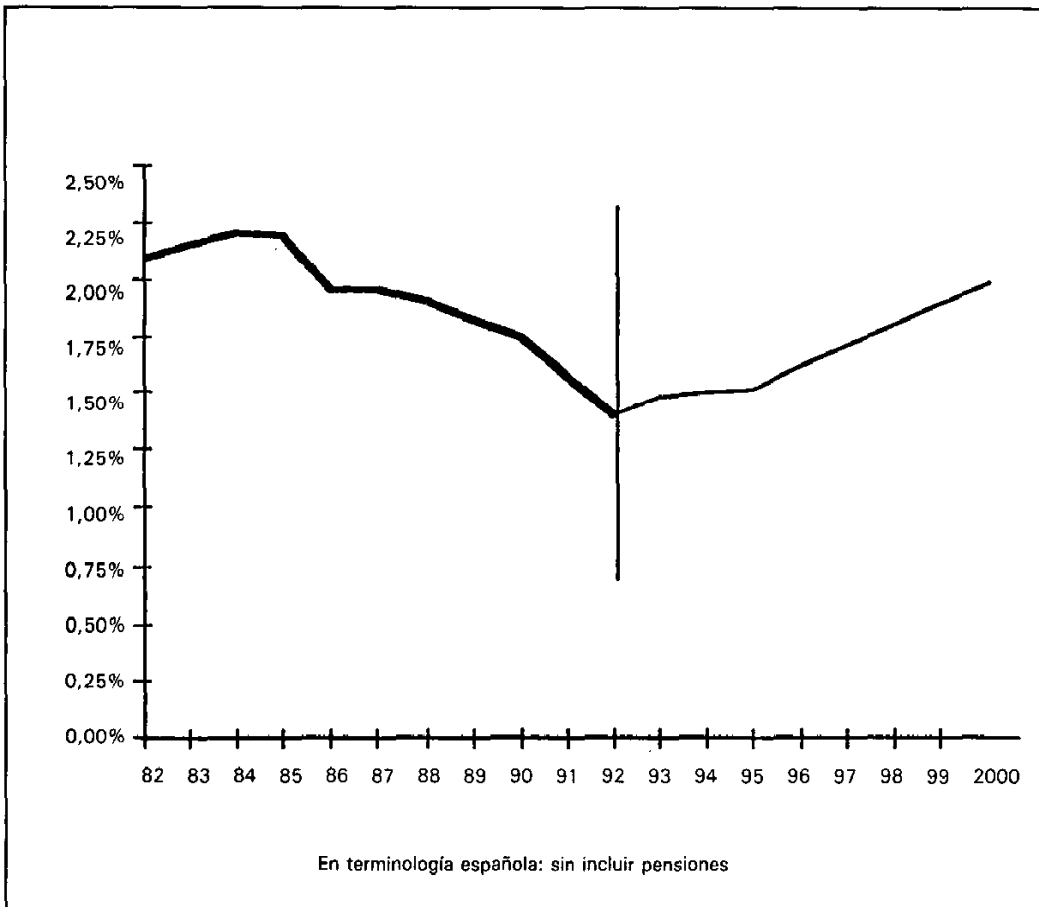


Figura 1.—Participación del Departamento de Defensa en el PIB.

Cuadro 1.—Escenario presupuestario, millones de pesetas en 1992.

	Créditos iniciales					
	1990	1991	1992	1993	1994	
<i>Personal</i>	367.153	393.541	431.721	440.851	445.809	
Variación anual %		7,19%	9,70%	2,11%	1,12%	
<i>Material</i>	469.508	429.639	398.283	458.959	479.642	
Variación anual %		-8,49%	-7,30%	15,23%	4,51%	
<i>Total escenario (a)</i>	836.661	823.180	830.004	899.810	925.451	
Variación anual % (a)		-1,61%	0,83%	8,41%	2,85%	
<i>PIB (b)</i>	50.087.400	54.596.000	59.882.000	61.079.640	62.301.233	
% Total escenario sobre el PIB	1,67%	1,51%	1,39%	1,47%	1,49%	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Personal</i>	450.539	457.063	465.411	472.271	481.291	488.151
Variación anual %	1,06%	1,45%	1,83%	1,47%	1,91%	1,43
<i>Material</i>	505.486	584.931	665.641	737.512	810.811	897.885
Variación anual %	5,39%	15,72%	13,80%	10,80%	9,94%	10,74%
<i>Total escenario (a)</i>	956.025	1.041.994	1.131.052	1.209.783	1.292.102	1.386.036
Variación anual % (a)	3,30%	8,99%	8,55%	6,96%	6,80%	7,27%
<i>PIB (b)</i>	63.547.257	64.818.203	66.114.567	67.436.856	68.785.595	70.505.235
% Total escenario sobre el PIB	1,50%	1,60%	1,70%	1,79%	1,88%	1,97%

El presupuesto del año 1991 sufrió un recorte presupuestario de 107.745.000.000 millones de pesetas de 1991, no reflejado en este cuadro.

a) En el año 1992 incluye los nuevos programas y los gastos previstos de la retrocesión de bases americanas y otros correspondientes a personal, cuyo total asciende a 44.121.000.000 de pesetas. Si el porcentaje se aplica sobre el presupuesto inicial de 1992 (785.883.000.000) la variación 1993-1992 sería del 14,50%.

b) Se ha actualizado considerando un crecimiento constante del 2% interanual a partir del año 1992.

Gastos de funcionamiento

Este apartado general que aglutina una gran variedad de gastos destinados a indemnizaciones por razón de servicios, transferencias a instituciones, arrendamientos, reparaciones y conservación de equipos y mobiliario así como otros por diversos materiales, suministros y servicios de carácter general se ha previsto en el escenario con estabilidad en el año 1993 y crecimiento posterior que cubre las necesidades del planeamiento.