

# La programación, primera fase del ciclo presupuestario

**L**a Programación, en su acepción más genérica, es la secuencia de acciones, instrucciones o medidas encaminadas a conseguir un objetivo o fin previamente definido, lo que supone que, necesariamente, tienen que existir unos objetivos a alcanzar y unas líneas maestras o directrices de actuación que perfilen el camino para alcanzarlos, es decir, debe existir un Plan.

Dependiendo del área y ámbito al que se apliquen los planes o programas, se tendrá una configuración y dimensión distinta, definida en cualquier caso; por las necesidades y objetivos a alcanzar. Si el área definida es la de Defensa y el ámbito el de la Nación, habríamos determinado el marco de referencia donde desarrollar un plan, el *Plan General de Defensa Nacional (PGDN)*.

Este Plan, uno de cuyos principales componentes es el *Plan Estratégico Conjunto (PEC)*, se inserta en el Ciclo de Política de Defensa, ciclo que se desarrolla en tres fases: Planeamiento, Programación y Presupuestación. (Cuadro 1).

Del *Plan General de Defensa Nacional* surgen las directivas ministeriales de programación que se concretan en programas posibilitando, de forma coordinada y racional, la consecución de los objetivos fijados, optimizando los recursos a emplear (humanos, materiales y financieros).

Esta programación se estructura por distintos niveles que desarrollan los órganos de la Administración correspondientes a las diversas funciones establecidas y que se identifican por una estructura descendente de número y letras como se puede ver en este ejemplo correspondiente al Ministerio de Defensa:

Grupo de función 2. Defensa, protección civil y seguridad ciudadana

Función 21 Defensa.

Subfunción 213 Potenciación de las FAS.

Programa 213A. Modernización de las FAS.

Subprograma 213A.3. Aviones de combate.

Esta estructura funcional, desagregada en programas, agrupa los recursos financieros según la naturaleza de las actividades a realizar y se mantiene para la elaboración de los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, donde se integra con otras estructuras como la orgánica (Servicios presupuestarios) y la económica.

## EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

**L**a Ley 32/71, prorrogada por el Real Decreto-Ley 5/1977 regula, por primera vez en la historia, el desarrollo de un reducido conjunto de programas de inversiones, mantenimiento y reposición de material y armamento para las Fuerzas Armadas (FAS) durante el período 1972-1982.

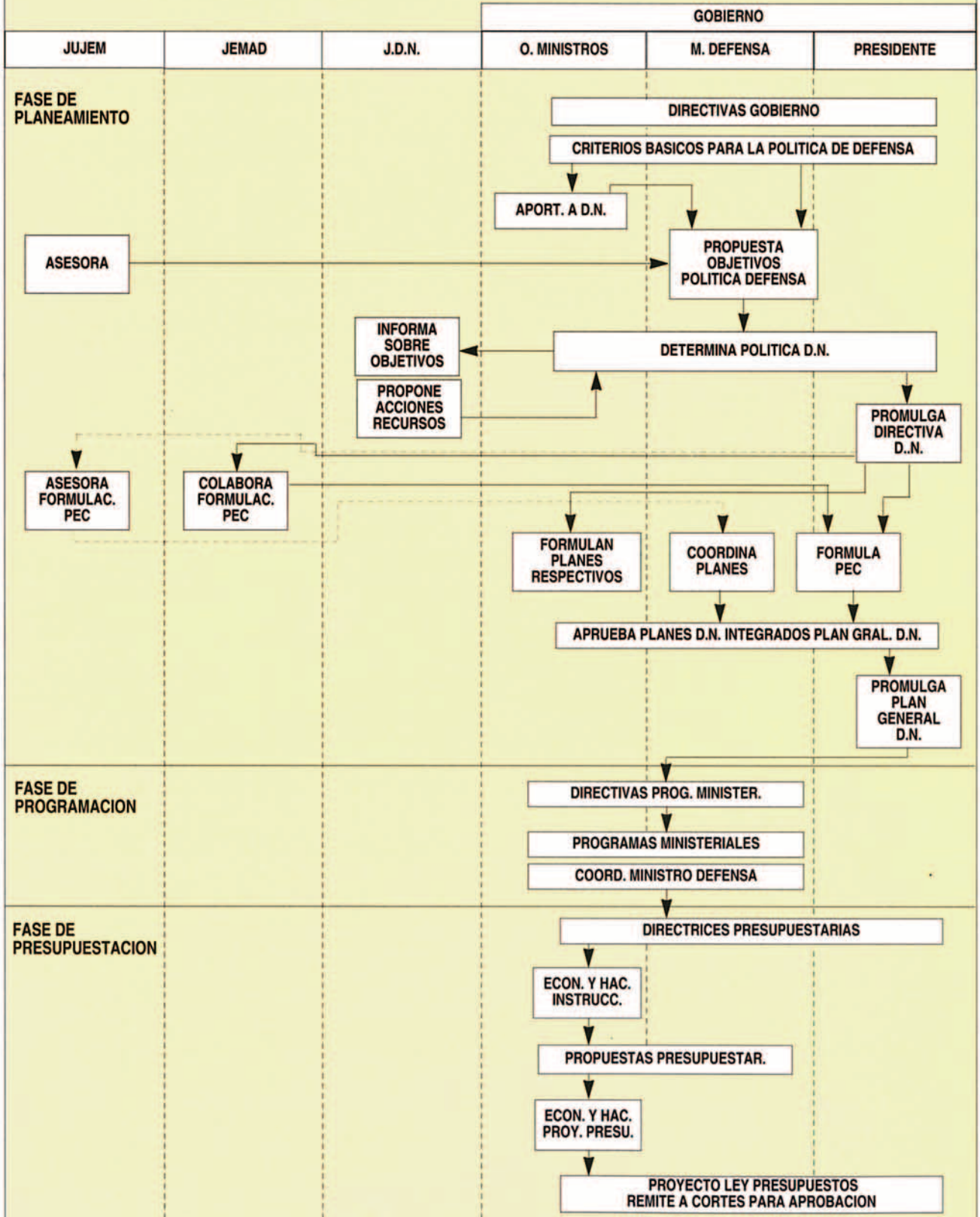
En 1980 se formula el *Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC)* que debía alcanzarse diez años más tarde, en 1990, y que integraba el conjunto de todos los medios que permitiera a las FAS conseguir una estructura equilibrada y armónica, conjugando las necesidades de Defensa con las circunstancias económicas de la Nación. No obstante, durante los tres primeros años de su vigencia, este OFC vio limitada sus dotaciones a las establecidas en la ya citada Ley 32/71 y el Real Decreto Ley que la prorrogaba.

Dos años después, en 1982, se aprueba la Ley 44 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las FAS, con la que se quiere asegurar la financiación del OFC desde 1983 a 1990, con unas *dotaciones mínimas* para la consecución de los objetivos fijados y posibilitar su incremento si las circunstancias lo permitiesen. En definitiva, la Ley 44/82 establece el marco de referencia que asegura la financiación de programas de modernización, reposición de material, equipo y armamento y sostenimiento de las FAS de forma que permita hacer realidad el contenido del OFC.

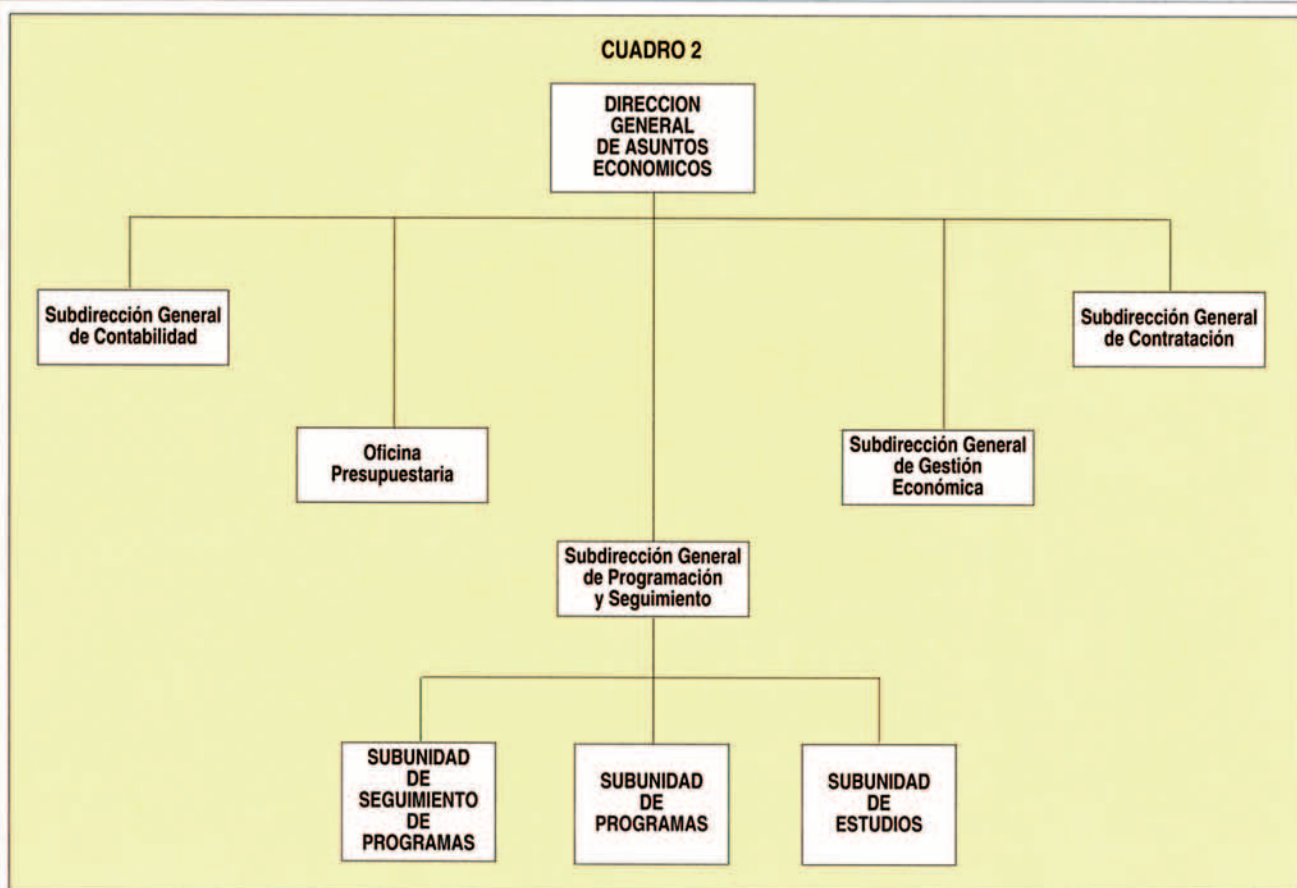
Las características más significativas de esta Ley de Dotaciones son:



**CUADRO 1  
CICLO DE POLITICA DE DEFENSA**



CUADRO 2



- Crecimiento mínimo de los créditos de material de un 4,432% anual acumulativo en términos reales.

- Crecimiento máximo de un 2,5% anual acumulativo en el período 1983-1990 de los créditos de Ley y retribuciones, excluido las obligaciones de la Ley de Reserva Activa.

- Posibilidad de incrementar el número de anualidades y porcentajes de compromisos fijados en el art. 61 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, sin que éstos últimos excedan del 80%.

- Posibilidad de concesión de anticipos compensables.

- Posibilidad de concertar préstamos cuya amortización se realice con cargo a las dotaciones de los créditos de la Ley, previamente autorizados por el Gobierno.

- Fomento de la industria nacional y establecimiento de exenciones arancelarias para determinada maquinaria y material.

La Ley de Dotaciones, que ha sido prorrogada por las Leyes 6/87 y 9/90, se mantiene vigente en su espíritu para asegurar el proceso de potenciación y modernización de las FAS, constituyendo la base económico-financiera del PEC.

Aunque y como ya se ha dicho, en la década de los 70 existían recursos financieros para un reducido número de programas de modernización de las

FAS, es a partir del año 1978, con la promulgación de la Directiva 1/78, del Ministerio de Defensa de 2 de septiembre, cuando realmente se establecen los objetivos para desarrollar un presupuesto por programas cuya financiación vendrá asegurada, posteriormente por las Leyes de Dotaciones. En el año 1984 se configura la estructura de programas que hoy está en vigor, estableciéndose el Ciclo de Política de Defensa y las fases que lo componen. En 1987, con la promulgación de la Directiva 17/87 se establece el Ciclo de Planeamiento Militar y queda configurado un procedimiento que, de forma coordinada, determina el OFC, integrado en el PEC, se definen los programas para alcanzar los objetivos señalados y se asegura, mediante la Leyes de Dotaciones, la financiación que posibilite su materialización. En definitiva, se armonizan las fases de planeamiento, programación y presupuestación.

#### LA PROGRAMACION EN EL MINISTERIO DE DEFENSA.

La programación a nivel nacional en la que los departamentos ministeriales integran sus necesidades y objetivos a alcanzar tienen su reflejo financiero en los Presupuestos Generales del Estado y en el Anexo de Inversiones Reales. Las características particulares de la Administración



## CUADRO 3

SUBPROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE GESTIONA EL E.A.  
CON INDICACION DE LOS CENTROS DE COSTE ASOCIADOS

SER. PRESUP.	CENTROS DE COSTE	SUBPROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
MAPER	Direc. Asistencia al Personal (DAP)	- 214A.A. Acción Social.
	Dirección de Enseñanza (DEN)	- 215.A.1 Formación inicial de oficiales y suboficiales. - 215.A.2 Perfeccionamiento del personal. - 215.A.3 Instrucción de Tropa y Marinería.
	Dirección de Sanidad (DSA)	- 412.B.1. Hospitalidades.
MALOG	Dirección de Abastecimiento (DAB)	- 212.A.3 Alimentación. - 212.A.4 Vestuario. - 213.A.F Municiones y explosivos. - 213.A.T Otro material y equipo de apoyo logístico. - 214.A.1 Mantenimiento del armamento y material.
	Dirección de Infraestructura (DFR)	- 211.A.2 Funcionamiento. - 214.A.B Gerencia de infraestructura de la defensa. - 213.A.U Infraestructura. - 214.A.2 Mantenimiento de la infraestructura. - 214.A.8 Residencias y centros culturales. - 215.A.4 Centros de formación. - 412.B.2 Centros hospitalarios.
	Dirección de Mantenimiento (DMA)	- 213.A.Q Simulad., bancos prueba y equi. apoyo en tierra. - 214.A.1 Mantenimiento del armamento y material. - 214.A.D Servicio aéreo de rescate (SAR). - 214.A.E Calibración y ayudas a la navegación.
	Dirección de Sistemas (DIS)	- 213.A.2 Misiles. - 213.A.3 Aviones de combate. - 213.A.4 Aviones de lucha y patrulla antisubmarina. - 213.A.5 Aviones de transp., carga y reabastecimiento en vuelo. - 213.A.8 Aeronaves de enseñanza. - 213.A.9 Otras aeronaves. - 213.A.B Material de artillería. - 213.A.N Equipos y redes de comunicaciones. - 213.A.O Sistemas de alerta, mando y control. - 213.A.P Guerra Electrónica. - 213.A.R Otros equipos electrónicos. - 213.A.V Otras inversiones. - 542.C.1 Investigación científica. - 542.C.2 Desarrollo tecnológico.
	Dirección de Transportes (DTR)	- 212.A.1 Combustibles y lubricantes. - 212.A.2 Transporte. - 212.A.X Retribuciones. - 213.A.C. Vehículos transporte terrestre. - 214.A.1 Mantenimiento del armamento y material.
	Dirección de Servicios Técnicos (DST)	- 213.A.S. Inversiones en informática. - 214.A.1 Mantenimiento del armamento y material.
DAE	Dirección de Asuntos Económicos (DAE)	- 21*.A.X. Retribuciones. - 211.A.1. Solemnidades, protocolo y atenciones sociales. - 211.A.2 Funcionamiento. - 211.A.4 Fondo de atenciones generales.
	Dirección de Servicios Técnicos (DST)	- 211.A.2 Funcionamiento. - 211.A.3 Programa editorial.



**CUADRO 4**  
**ALGUNOS PROGRAMAS DE GESTION EN EL E.A.**

- Actualización media vida EF-18.
- Guerra Electrónica (GEL).
- Modernización de armamento.
- Sistema Avanzado de Reconocimiento Aéreo (SARA).
- Avión de Transporte Aéreo Medio (FATAM).
- Helicóptero de enseñanza para vuelo instrumental "HX".
- Sistema de Mando y Control Aéreo (SIMCA).
- Sistema Logístico 2000 (SL2000).

obligan a que la programación se desdoble en dos componentes complementarias y biunívocamente relacionadas:

\* La compuesta por la gestión y control de las actividades, acciones, recursos materiales, humanos, etc., a cuyos programas se referirá como "Programas de Gestión".

\* La compuesta por la gestión y control del recurso financiero asociado a las actividades, acciones, etc., a cuyos programas, desagregados en subprogramas, proyectos y partidas se referirá como "Programas Presupuestarios".

Por tanto, un programa de gestión puede llevar asociados recursos financieros procedentes de distintos programas presupuestarios y, a su vez, de distintos subprogramas, proyectos, etc.

La Subdirección General de Programación y Seguimiento, encuadrada en la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO), es el órgano encargado del control de la programación en el Ministerio de Defensa. (Cuadro 2). Entre otras funciones, la Subdirección tiene encomendado:

- Realizar las estimaciones económicas del Departamento a medio y largo plazo.
- Realizar el seguimiento a las Leyes de Dotaciones para Inversión y Sostenimiento de las FAS.
- Integrar la información de los Cuarteles Generales sobre el Planeamiento OTAN y elaborar informes de programación y gastos de Defensa.
- Realizar el seguimiento de los programas de inversión. Participar en comités y grupos de trabajo de programas internacionales.

Elaborar informes económicos y financieros sobre inversiones no programadas.

- Asesorar en materia económica a la Dirección General.

## LA PROGRAMACION EN EL EA.

**A**UNQUE el presupuesto por programas está implantado desde hace años en toda la Administración y, en consecuencia en el Ejército del Aire, todavía no se ha conseguido una plena adaptación al mismo de la estructura orgánica del EA. Con objeto de alcanzar esa integración y corregir las deficiencias detectadas en el sistema vigente, durante 1992 se han puesto en vigor dos Instrucciones Generales, una sobre el "Proceso de Planeamiento

del Ejército del Aire" (IG-20-1) y otra sobre "Responsabilidades de los Organos Directivos del Ejército del Aire en Materia de Gestión Presupuestaria" (IG-90-8).

Esta última, asigna responsabilidades a determinadas Direcciones del EA, dándoles la consideración de Centros de Coste y asignándoles entre otros cometidos, dentro del área de su competencia, el mantenimiento de las provisiones económicas y su desglose, para el período contemplado en el Objetivo de Fuerza vigente. (Cuadro 3).

Dentro de los programas de gestión hay que distinguir aquellos cuya finalidad es la de modernizar la Fuerza y el Apoyo a la Fuerza y los que la mantienen y sostienen. Algunos de los programas de gestión de modernización actualmente en vigor en el EA se detallan en el Cuadro 4. Por su parte, los programas presupuestarios, algunos de los cuales no pertenecen a la Función "21 Defensa", se desdoblán en subprogramas, que por aplicación de la IG-90-8, están asociados a los Centros de Coste. Descendiendo en el nivel de detalle de la programación se localiza un nuevo concepto, *Proyecto de Inversión*, cuya aplicación es relativamente reciente y que ha supuesto no pocos conflictos a los órganos ejecutores del presupuesto, dadas las distintas clasificaciones que éste contiene y las formalidades que cada una requiere. Aunque en descargo, hay que decir que el *Proyecto de Inversión* es un elemento básico para el control y seguimiento de las inversiones públicas que los Centros Gestores del gasto realizan.

Un mayor detalle de la programación se obtiene al desagregar los subprogramas y proyectos en partidas. Este nivel es el básico de la programación en el EA, denominándose al documento que contiene esta información "Listado de las Partidas de la Programación a Largo Plazo" que es la base para la elaboración anual de la Propuesta de Presupuesto.

Por otro lado, la Dirección de Asuntos Económicos es el organismo del EA que tiene asignada la responsabilidad de la dirección y coordinación del recurso financiero y la centralización de toda la información tanto sobre la previsión y ejecución de los programas como del presupuesto, de acuerdo con la Orden 23/91, que desarrolla la estructura del Cuartel General, de la Fuerza y del Apoyo a la Fuerza en el EA. (Cuadro 5).

## ELABORACION Y ACTUALIZACION DE LA PROGRAMACION DEL RECURSO FINANCIERO.

**D**E no existir limitación en las disponibilidades financieras del EA se conseguiría, sin lugar a dudas, cumplimentar todas las necesidades programadas y alcanzar los objetivos fijados. Pero esta situación es totalmente ilusoria, ya que los recursos son siempre limitados y, en la actualidad bastante



CUADRO 5



escasos. El proceso de la programación del recurso financiero es, a grandes rasgos, el siguiente:

En función de las estimaciones económicas del Gobierno y posteriormente del Ministerio de Defensa, el Secretario de Estado de Defensa y la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) en su caso, comunican al EMA y a la DAE el escenario económico de los próximos años (normalmente 6 años), de forma que la programación del EA se ajuste a los techos que para cada año se marcan en este escenario. Este condicionante económico, de marcado carácter dinámico, acentuado por la evolución restrictiva de la economía mundial de los últimos años, obliga a una revisión permanente de la programación y por tanto de la previsión de financiación del Plan General del Aire (PLANGEA) y su contenido.

De la revisión de las previsiones del PLANGEA, surgen unas directrices y prioridades sobre los objetivos fijados, de forma que sirvan de base para que los Centros de Coste procedan a actualizar su programación, que deben mantener permanentemente actualizada.

La DAE, conjuntamente con las directrices emanadas del EMA, comunicará a los Servicios Presupuestarios (SP,s) estas previsiones económicas que, ya estarán limitadas en función de las inversiones, sostenimiento y funcionamiento que a cada SP le corresponda.

A su vez los SP,s lo pondrán en conocimiento de los Centros de Coste correspondientes para su estudio y análisis, quienes bajo la supervisión y coordinación de aquellos, procederán a adecuar la programación en el horizonte fijado.

La DAE consolidará e integrará la información de los diferentes SP,s, comunicando al EMA el resul-

CUADRO 6

ORGANOS IMPLICADOS EN LA ACTUALIZACION Y REVISION DE RECURSOS FINANCIEROS DEL E.A.



tado que, de ser conforme, será remitido a la DIGENECO.

Así pues, la programación del recurso financiero esta sometida a un continuo proceso de actualización en el que cada órgano, tanto del MINISDEF como del EA, implicado en su elaboración, tiene que realizar una serie de actuaciones, que culminan en la elaboración de la *Propuesta de Presupuesto* de cada año (Cuadro 6).

Es muy importante destacar que la justificación, con la documentación precisa de una programación coherente y racional es pieza clave para la asignación de recursos financieros por parte del Ministerio de Economía y Hacienda que, a través del Sistema de Información Contable y Presupuestaria (SICOP), obtiene el perfil financiero de los compromisos contractuales adquiridos por el EA para años futuros, resultando parte fundamental en la asignación de recursos y, en consecuencia, para la dotación del presupuesto de cada ejercicio ■

#### BIBLIOGRAFIA

Leyes 44/82, 6/87 y 9/90 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

IG 20-1 Proceso de planeamiento del Ejército del Aire.

IG 90-8 Responsabilidades de los Organos Directivos del Ejército del Aire en materia de gestión presupuestaria.

IG 90-13 Normas sobre petición de recursos, propuesta de presupuesto y orden de desarrollo específico del Ejército del Aire.

Memoria de la Legislatura 1986/1989 (Ministerio de Defensa).