

La planificación financiera en el EA (el PDRF)

ALFREDO L. GONZÁLEZ JIMÉNEZ
Coronel del Ejército del Aire

Gentlemen, we have run out of money. Now we must think.
WINSTON CHURCHILL.

Cuando hablamos de planificación financiera, la mayor parte de la gente suele entender la tarea de presupuestación y por ende los Presupuestos Generales del Estado (PGE), y quizás los más avisados piensan en el proceso de elaborar el anteproyecto de presupuesto, con su fase de determinación de necesidades y todos los pasos hasta su aprobación definitiva por las Cortes Generales.

Pero planificar significa la elaboración de un Plan, y un presupuesto no es un plan, sino una foto que representa la asignación de unos recursos que están limitados a un tipo de gasto determinado.

Con la crisis económica presente durante los últimos años, los recursos financieros asignados al EA han ido disminuyendo progresivamente; la cantidad asignada en los PGE al EA ha variado desde 370 millones de euros en 2009 a 159,7 millones de euros en 2016, lo que supone una reducción del 57% del presupuesto asignado. Pero la financiación del EA además de los PGE, se nutre también de otro tipo de fondos, procedentes de generaciones de crédito, autogeneraciones, créditos

externos y créditos de Operaciones para Mantenimiento de la Paz (OMP). Teniendo en cuenta todos esos tipos de recursos financieros, la disminución del presupuesto disponible final ha pasado de 643,5 millones de euros en 2009 a 543,9 millones de euros en 2014, lo que supone en realidad una reducción efectiva de un 15%.

¿Cómo ha conseguido sobrevivir



el EA a este brutal impacto y amortiguar el descenso en los PGE de un 57% a sólo uno efectivo del 15%? La respuesta es sencilla, pero no así cómo se consiguió llegar a ella. Ha sido con mucho esfuerzo, trabajando en la parte de aumento de ingresos ajenos al presupuesto original y con la ayuda del PDRF (Plan de Disponibilidad de Recursos Financieros), el verdadero Plan financiero del EA.

El PDRF nació como una preocupación del Mando de Apoyo Logísti-

co del EA (MALOG) que veía cómo recibía cada vez menos asignación en los PGE y cómo la parte aportada por los créditos adicionales, aunque aumentando año a año, se recibían envueltos en una gran incertidumbre que hacía que se desconociera tanto los importes a recibir como los momentos en que se iban a recibir. Hechos que dificultaban enormemente la gestión

limitándola a la administración inicial de los créditos recibidos por PGE (créditos asignados en la Orden de Desarrollo específico del EA – ODE) y a ir iniciando tramitaciones de los distintos expedientes a media que se recibían créditos adicionales dentro de la incertidumbre imperante.

Por ese motivo el MALOG solicita al EMA en diciembre de 2012 la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Plan Previsional de Disponibilidad de Recursos Presupues-

Esquema general de la financiación del E.A.



tarios, que tras las reuniones iniciales dirigidas por la Sección de Recursos Financieros de EMA/DLO, junto con el apoyo de la Dirección de Asuntos Económicos del EA (DAE), acabó con la definición e implantación del Plan de Disponibilidad de Recursos Financieros (PDRF) en el EA.

El PDRF se incluye anualmente como parte del Plan de Acción del EA encuadrado dentro del planeamiento específico del EA, y se constituye sobre un soporte informático del que todos los usuarios (EMA, DAE y CRG –Centros de Responsabilidad de Gasto–) pueden consultar la información, siendo un documento vivo que se va actualizando diariamente con los nuevos datos y estas a medida que se van conociendo.

El PDRF recoge toda la financiación esperada por el EA con indicación del momento del año en que se espera y con la distribución a cada CRG de la cantidad asignada, de tal forma que, aun siendo una estimación, permite a los distintos CRG planificar cómo realizar el gasto en base a la financiación esperada cada mes, actualizada día a día.

Ésta es la gran ventaja del PDRF: permite que los CRG conozcan de manera aproximada cuándo obtendrán financiación para poder planificar en el tiempo el momento de efectuar los gastos de acuerdo con las cantidades previstas y así mejorar la gestión del recurso financiero,

disminuyendo la incertidumbre de la cantidad a recibir y del momento en que se va a recibir la financiación.

FUENTES DE RECURSOS FINANCIEROS DEL EA

El EA recibe una media de 500 millones de euros anuales de distinta fuentes. La fuente principal, por definición y en cuanto a certeza (100% de seguridad), son los PGE que una vez aprobados por la Cortes Generales suponen la base de la Financiación del EA y que son desarrollados a 1 de enero por la ODE (Orden de Desarrollo Específico del EA).

Esta financiación (ODE), que supondrá el 39% de la financiación final del EA, se va incrementando progresi-

vamente por medio de distintas fuentes de financiación:

CRÉDITOS EXTERNOS: son todos aquellos créditos recibidos de distintas fuentes externas al EA; por ejemplo del INVIED para diversas infraestructuras, de otros Ejércitos como compensaciones por apoyos prestados, de distintos organismos de Defensa como DGAM y EMAD, para distintos mantenimientos y programas asignados al EA. Suponen un 3% de la financiación final del EA.

AUTOGENERACIONES DE CRÉDITO: es el proceso de generación de crédito consecuencia de la venta de bienes y servicios efectuada por el EA en base a precios establecidos (Farmacias, Masitas, Ópticas y Residencias militares) y que a través de este proceso de recaudación, ingreso al Tesoro y solicitud y aprobación de generación de nuevo crédito presupuestario, ayuda a la autofinanciación de estos organismos. Suponen un 5% de la financiación final del EA.

CRÉDITOS OMP: anualmente y como parte del proceso de planeamiento, se elaboran las memorias de gasto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz donde se recogen los gastos previstos de aquéllas en las que participa el EA y que, una vez aprobados por el Consejo de Ministros, llegan como financiación 128-228-668 al EA, normalmente en dos o tres asignaciones a lo largo del año. Suponen un 39% de la financiación del EA.

GENERACIONES DE CRÉDITO: El EA tiene formalizados con algunos organismos una serie de convenios de apoyo mutuo por los que, en base a una serie de apoyos prestados, estos organismos compensan parte de los gastos en que se ha incurrido y que han sido adelantados por el EA. Una vez recibidos, y tras el correspondiente ingreso en el Tesoro, se solicita la generación de crédito para uso del EA: Suponen un 14% de la financiación del EA.

¿CÓMO SE ELABORA EL PDRF?

La elaboración del PDRF, como anexo financiero del Plan de Acción del EA, está com-

Evolución del Presupuesto inicial (PGE) del Ministerio de Defensa y del EA

(Sin capítulo 1, millones de €)

	MINISDEF	EA
2009	8.254	370
2010	7.694	360
2011	6.928	335
2012	6.316	272
2013	5.937	214
2014	5.745	191
2015	5.742	189
2016	5,135	159

Variación del presupuesto Inicial (PGE) 2016 del EA.

con respecto a 2009 **-57%**
con respecto a 2015 **-15%**

pletamente integrada con el ciclo de planeamiento específico del EA. Comienza el año anterior con la estimación inicial por parte de Sección de Recursos Financieros de la División de Logística del EMA y la Dirección de Asuntos Económicos (DAE) de todas aquellas fuentes de financiación previstas para el año de realización. Se parte de las cifras del anteproyecto de presupuesto y de la estimación de gastos/ingresos asociados a los convenios en vigor con las colaboraciones previstas, a la que se une la previsión de evolución de ingresos de autogeneraciones, estimación prevista para participación en misiones en el exterior y permanentes, y todas aquellas estimaciones o indicaciones que puedan dar una idea de un ingreso estimado para el año que se elabora.

Hay ingresos que pueden ser fácilmente previsibles por su propias características, autogeneraciones o memorias OMP una vez aprobadas, pero hay otros que pueden variar enormemente de un año a otro en virtud de los apoyos prestados a otros organismos, y que normalmente ni el propio organismo apoyado tiene una estimación, lo que añade dificultad e incertidumbre al PDRF.

A esta dificultad de no conocer algunas cifras hay que añadir el desconocimiento del momento en que se va a poder disponer de estas cifras, lo que multiplica la dificultad. Esta dificultad hace que, si queremos un PDRF con una certeza del 80%, sólo se recojan un 80 % de los ingresos estimados (aquéllos considerados como seguros con una certeza estimada del 90%), mientras que el 20% de ingresos restantes (aquéllos que tienen una certeza estimada de producirse de menos del 50%) se consideran con una cuantía menos optimista valorándolos al mínimo esperado, que puede llegar a ser incluso de valor nulo.

Tras disponer de las cifras estimadas de ingresos, se procede a distribuirlos en el tiempo, es decir asociarles un mes de disponibilidad, empezando por los créditos ODE que se ponen como disponibles en enero y el resto a medida que se estima que se produzcan las distintas generaciones en crédito del EA. Es decir al ingreso realizado por

CONVENIOS PRINCIPALES	
ÁREA	ORGANISMO
Servicios prestados en Bases Aéreas Abiertas al tráfico civil	AENA SA
Servicios de Navegación Aérea	EUROCONTROL
Valoración de cursos y uso simuladores	VIARIOS
Servicios de Extinción de Incendios	MAGRAMA
Utilización conjunta de aeronaves	AEAT / INTA
ACUERDO ENSEÑANZA Guardia Civil	GUARDIA CIVIL
Compensaciones otros ejércitos	ET / ARMADA / UME
Apoyos colaboración ADS	ADS

el organismo correspondiente hay que añadir el proceso de ingreso al tesoro y solicitud de generación, añadiendo dos meses al proceso, aunque en el PDRF ya están incluidos.

Estos dos procesos de estimación de recursos y estimación del momento en que estarán disponibles se adaptan con los techos de financiación asignados a cada CRG derivados de los máximos fijados por la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Defensa para cada capítulo económico del EA.

Finalmente, después de todo el proceso, se dispone de una previsión de los créditos que va a recibir cada CRG, distribuido por aplicaciones presupuestarias, y en qué momento del año se prevé que puede recibirlos, es decir el PDRF.

Pero el PDRF no se limita a ser una foto de la previsión de créditos a recibir por los CRG durante los meses de año, el PDRF es un documento vivo que se actualiza diariamente, primero fijando las cifras correctas una vez que se recibe confirmación de los créditos reales recibidos y posteriormente con la aparición de nuevos créditos, no contemplados, como consecuencia de apoyos o créditos externos que no estaban planificados. Estos incrementos no planificados a priori, se utilizan para acometer necesidades o gastos que no disponían de financiación asignada previamente.

BENEFICIOS DEL PDRF

Los beneficios ya demostrados del PDRF son:

- Marco único donde se reúne toda la financiación disponible prevista que va cobrando certeza a media que se materializan los distintos ingresos.
- Representación temporal de la financiación esperada, lo que permite a los CRG planificar la elaboración de expedientes de gasto.

Una consecuencia lógica del PDRF: el Plan Anual de Gasto del EA (PANGEA)

Una vez regulada y programada en el tiempo la financiación de que va a disponer el EA, parece lógico el siguiente paso: programar en el tiempo cuándo se van a realizar los expedientes de gasto.

Una vez disminuida, en cierta medida, la incertidumbre de saber con qué fondos se va a disponer y de cuándo van a estar disponibles, se puede agilizar en gran medida la eficacia de los tiempos en materia de contratación, de tal forma que se puedan tener preparados parte de los documentos que forman parte del expediente de contratación para que en el momento de tener disponible la financiación, comenzar con los trámites formales del expediente en sí. Por ejemplo, los Plie-

gos de Prescripciones Técnicas (PPT) o proyectos pueden estar ya redactados y no condicionar el comienzo de su redacción a la recepción de la financiación. Esta disponibilidad de PPT y proyectos agilizará extremadamente la contratación y permitirá el poder aprovechar aquella financiación que llega en tiempos límites para su utilización; al no tener que comenzar la redacción del pliego realizado con anterioridad, solamente será necesario comprobar que aún está vigente adecuándolo a la cifra de financiación realmente recibida.

El PANGEA es la consolidación a nivel Ejército del Aire de todos los Planes Anuales de Adquisiciones (PAAD) elaborado por cada Mando con CRG y que se recoge como una parte del PDRF en el PAEA. El PANGEA persigue mejorar la ejecución del presupuesto, recibido de cualquier fuente, del Ejército del Aire permitiendo que los órganos de contratación puedan preparar la documentación soporte de los contratos con la antelación suficiente a la recepción de los créditos en base a las indicaciones que reciban de los CRG,s de disponibilidad de financiación según se recoja en el PDRF. Para ello el PANGEA se basa en los siguientes principios:

– EXPEDIENTES DE GASTO PRIORITARIOS CON FINANCIACIÓN PREVISTA EN EL PDRF: deben tener los pliegos técnicos y administrativos ya redactados, de tal forma que garanticen su viabilidad con cargo a los créditos recibidos o espera-



dos durante el ejercicio corriente, con retrasos mínimos entre la recepción del crédito y la tramitación de las diferentes fases del expediente.

– EXPEDIENTES DE GASTO PRIORITARIOS SIN FINANCIACIÓN: Su preparación no debe esperar a la recepción de los créditos. La documentación técnica y administrativa debe ser acometida por los órganos peticionarios con la antelación suficiente para permitir su contratación en caso de que expedientes prioritarios con financiación no llegasen a ser ejecutados o se produzcan nuevas disponibilidades de financiación no previstas que permitan su contratación durante el ejercicio.

– EXPEDIENTES DE GASTO NO PRIORITA-

RIOS: se deberá ir preparando la documentación en virtud de la evolución de la financiación disponible y esperada a medida que se vayan materializando los ingresos según el PDRF.

CARENCIAS DEL PDRF (RETOS FUTUROS)

El PDRF es aún joven y supone una clara mejora en la gestión de los recursos financieros del EA. El uso que se ha hecho del PDRF ha permitido que podamos ver más allá de las expectativas que se tenían en sus inicios e identificar unas carencias que aparecen con su uso día a día y que no se contemplaban en su definición ini-

ESCENARIO TEMPORAL DEL PRESUPUESTO DEL EJERCITO DEL AIRE 2016 (mill €)												
EJERCICIO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
1 Gts. Personal (cap. 1)												
2 Gts. Corrientes	93,85											
3 Gts. Financieros												
4 Transferencias												
6 Inversiones	65,89											
8 Actvs financieros												
PRESUPUESTO INICIAL	159,74	0,00										
Modificaciones P.		9,60	8,68	6,71	14,46	16,68	7,44	5,70	14,05	6,63	4,46	
Operaciones Mantenimiento Paz					122,64				55,14			
Créditos Externos		7,41			0,70	11,39		2,50	1,40			
PRESUPUESTO FINAL	159,74	176,75	185,43	192,14	329,93	358,00	365,44	373,64	444,23	450,86	455,32	455,32



cial, pero que han surgido como consecuencia natural de disponer de una planificación y que exigen ir aún más lejos. A estas carencias hay que añadir nuevos condicionantes externos al EA, que inciden directamente en la disponibilidad de los recursos financieros para el EA. La solución pasa por acometerlos como nuevos retos a superar y a implementar en la planificación financiera del EA.

En octubre de 2012, el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se crea una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) donde una de sus medidas es la centralización en la Administración General del Estado (AGE) de la compra de determinados bienes y servicios. Este nuevo condicionante, externo al EA, va a incidir directamente y de forma progresiva en la capacidad financiera del EA al establecer la obligación, de acogerse a determinados acuerdos marco de contratación (Energía eléctrica, comunicaciones, combustible, seguros, etc.). Estos acuerdos marco, gestionados por el MINISDEF o por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (DGRCC del MINHAP), exigen disponer de la financiación por adelantado.

Los gestores encargados de estos acuerdos marco (OC-MINISDEF, DGRCC-MINHAP) consiguen esta financiación anticipada asignando créditos propios del EA directamente al Órgano Central desde la fase de anteproyecto de presupuesto y exigiendo la transferencia de créditos a los organismos responsables a primeros de año. Estos anticipos dejan al EA sin capacidad de financiación inicial para la gestión del día a día, pendiente de la llegada de futuras generaciones o créditos externos y de OMP, lo que retrasa la contratación y por ende el acceso a determinados bienes y servicios.

Como consecuencia directa de estas retenciones/traspasos obligados de créditos, se está observando que al no disponer de esta financiación inicial que permitía acometer determinadas contrataciones/actividades desde primeros de año, la ejecución de algunas actividades puede verse afectada negativamente, incluidas las de prepara-

ción de la fuerza, lo que nos lleva al siguiente paso a acometer en el PDRF: la necesaria coordinación entre la planificación de los recursos financieros y las actividades del EA tales como la participación en ejercicios, actividad en simuladores, etc.

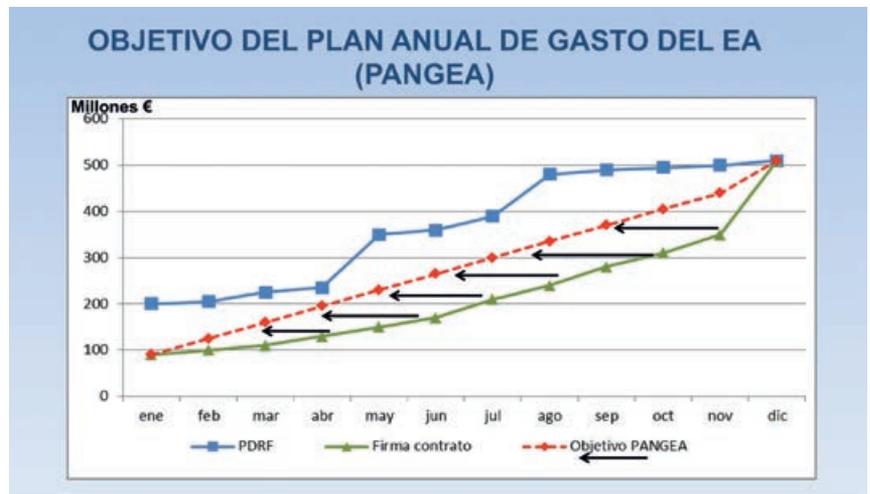
El problema es simple de enunciar: no se pueden acometer expedientes, como son la adquisición de Blancos para tiro, la contratación de ciclos de simulador, las cuotas de participación en ejercicios de otros países, o cualquier otro gasto asociado, si no se dispone de la financiación necesaria. Y esta financiación disponible a primeros

cieros con la planificación de las actividades financiadas a desarrollar. Es un reto muy interesante, que ya está aquí, y que debe ser resuelto con la participación activa de todas las partes implicadas en la planificación de los recursos y de su formalización final en actividades.

CONCLUSIONES

- EL PDRF constituye el Plan financiero del EA y es una herramienta que ha demostrado su utilidad.

- La gran ventaja del PDRF es permitir a los CRG conocer de manera



de año (ODE) disminuye progresivamente año a año como consecuencia de la implementación de acuerdos marco de contratación centralizada, con la exigencia asociada de financiación por adelantado.

La solución no es fácil, pero pasa por el siguiente reto al que ha de enfrentarse el PDRF: la coordinación de la disponibilidad de recursos financieros en el tiempo, no solo con la contratación como establece el PANGEA sino, con la ejecución de las actividades propias del EA también en el tiempo, haciendo ambas compatibles. Es decir, no se debe planificar la actividad sin conocer la planificación de disponibilidad de los recursos financieros necesarios para poder realizar esa actividad.

El no disponer de los recursos en tiempo impide el normal desarrollo de la actividad y a esto es a lo que debe contribuir el PDRF, coordinando la planificación de los recursos finan-

aproximada cuándo van a disponer de la financiación asignada.

- La ODE es el único documento con 100% de certeza en la asignación de créditos (a 1 de enero). El PDRF es un documento vivo y recoge en cada momento cuándo se espera la financiación; va acercándose al 100% de certeza con el desarrollo del ejercicio y la recepción de los créditos esperados.

- El PANGEA, enlazado directamente con el PDRF, permite que los órganos de contratación puedan preparar la documentación de los contratos con la antelación suficiente a la recepción de los créditos, en base a las indicaciones que reciban de los CRG, de disponibilidad de financiación según se recoja en el PDRF, minimizando retrasos.

- El siguiente paso del PDRF es conseguir una coordinación más directa entre la disponibilidad financiera recogida en el PDRF y las actividades finales del EA objeto de esa financiación. •