

# TEMAS PROFESIONALES



## LA MEJORA DE LA GESTIÓN ECONÓMICA EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

Lorenzo R. PRAT IGLESIAS



*Este mundo se divide en tres tipos de personas: Los que saben contar y los que no.*

Homer J. Simpson



PARA ubicar al lector en el planteamiento de la inquietud para desarrollo de este artículo conviene recordar que el Ministerio de Defensa surge de la unificación bajo un mismo Departamento de tres Ministerios diferentes: el del Ejército, el de Marina y el del Aire; además de la creación del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y del Órgano Central. Es decir, en un Departamento se encuadran, algo así como cinco subministerios, y para terminar de complicarlo, estos se desglosan en seis Servicios Presupuestarios (uno por cada Ejército, otro en el Cuartel General del

EMAD y dos en el Órgano Central (Ministerio/Subsecretaría, y Secretaría de Estado de la Defensa).

En los mencionados Servicios Presupuestarios se han desarrollado una serie de sistemas informáticos para hacer posible tanto la ejecución como el control de todas las tareas que tienen encomendadas, que al haber evolucionado de forma autónoma y durante un período de tiempo muy dilatado presentan el siguiente despliegue: el Órgano Central (Servicios Presupuestarios 01 y 03) y el EMAD (Servicio Presupuestario 02) utilizan la aplicación GESPRES, desarrollada por la empresa Software Ingenieros S. L., aunque cada uno tiene su base de datos propia; el Ejército de Tierra (Servicio Presupuestario 12) dispone de las aplicaciones INTEX, desarrollada por la empresa *Software AG*, y la INTEX CONTRATACIÓN, desarrollada por la empresa Sistemas Logísticos Integrados (S. L. I.); la Armada (Servicio Presupuestario 17) la aplicación INTENDENTE MONTOJO, desarrollada por la empresa Software Ingenieros S. L.; y el Ejército del Aire (Servicio Presupuestario 22) la aplicación SIGEA, desarrollada por la empresa S. L. I.

Como vemos, tenemos seis Servicios Presupuestarios que utilizan cuatro sistemas informáticos distintos, y cuyos datos se plasman en seis bases de datos independientes, y por tanto incomunicadas entre ellas, e invisibles para la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio.

Como mejor podemos entender lo que hemos expresado es con algunos ejemplos de lo que sucede actualmente y que es necesario cambiar:

- Si el director general de Asuntos Económicos del Departamento quiere conocer la situación actual de la ejecución del presupuesto del Ministerio de Defensa, hasta hace poco tenía que solicitar la información a cada Servicio Presupuestario y posteriormente consolidarla. Como se puede deducir, la fiabilidad del dato dejaba mucho que desear, y la consolidación del conjunto era aún mucho más deficiente, ya que los intervalos de tiempo no eran los mismos en cada uno de los bloques de información. Actualmente, aún dependemos de un programa informático que valida las entradas de los datos a una Base de Datos Única (BDU) porque, al no existir un Sistema de Gestión Económica único, esta actúa como un mero repositorio, produciéndose discrepancias entre ella y las bases de datos particulares que es necesario controlar y corregir.
- Al no estar integrados los sistemas de gestión económica con los sistemas de gestión logística, o con los de personal, no es posible obtener una contabilidad analítica fiable, puesto que en numerosas ocasiones la imputación de un gasto depende de una persona que en la mayoría de los casos desconoce donde hacerlo. En otras ocasiones se hace un reparto según una fórmula, tratándolos como si fueran costes indirectos para corregir esos errores de imputación, lo que sigue proporcio-

nando una información errónea. Sin embargo, si integráramos todos los sistemas, la información fluiría de uno a otro módulo de forma transparente al usuario, minorando la posibilidad de error y ofreciendo un dato fiable.

Encontrándonos en la tercera ola de Toffler (1), y habiendo sido ideado el modelo de Cuadro de Mando Integral por Kaplan y Norton (2) a principios de los 90, es natural considerar poco lógica la actual situación de desinformación y de escasa gestión de datos para la dirección económica de una empresa del volumen del Ministerio de Defensa.

Esta situación podría corregirse desarrollando un sistema informático unificado e integral que solvente el problema de la falta de información para la Gestión Económica del Departamento, proporcionando una perspectiva holística de todo lo que afecta a dicha gestión.

Vista la situación actual de los Servicios Presupuestarios del Ministerio, la mejor opción parece ser la de desarrollar una aplicación a medida ya que, como hemos visto, tres empresas han desarrollado las aplicaciones que se están utilizando a satisfacción de los usuarios en los Ejércitos, el Órgano Central y el Estado Mayor de la Defensa, con lo que se podría utilizar el *know-how* de estas empresas.

El sistema informático que se propone es lo que se conoce por Business Intelligence (BI), Inteligencia de Negocio o Inteligencia Empresarial, que consiste en la compilación de las herramientas necesarias para la administración y creación de conocimiento mediante el análisis de datos existentes en una organización.

### **Necesidad de implantación de un sistema de *Business Intelligence***

Acercándonos más al terreno operacional, la necesidad de la implantación y uso del BI se puede resumir en las siguientes observaciones del funcionamiento de las empresas:

- En la actualidad se pierde más tiempo buscando los datos que analizándolos si no usamos una aplicación de BI.

---

(1) Alvin Toffler utilizó el símil de las «Tres Olas» para explicar que la evolución social de la humanidad estaba basada en el desarrollo de la tecnología y viceversa. El libro en el que plasmó su esquema con más amplitud fue en *La Tercera Ola*, Editorial Plaza y Janes, Barcelona, 1980.

(2) Robert S. Kaplan y David P. Norton son los creadores del concepto de Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scoreboard*), y plasmaron sus hallazgos en el libro *The Balanced Scoreboard*, editado en 1997.

- Las empresas suelen tener muchos orígenes de datos diferentes que necesitan ser analizados de forma conjunta.
- Se puede y debe analizar una misma realidad desde perspectivas diferentes (ventas, contable, personal, financiera, presupuestaria,...).
- Existe la necesidad de analizar los históricos y ver la evolución de nuestra empresa.
- Al no encontrarse la información accesible, en las empresas se pierde tiempo en la creación de tablas de EXCEL o utilidades de otro tipo, para explotar o analizar dicha información.
- Se reduciría el gasto de mantenimiento de las aplicaciones de gestión económica, ya que pasaríamos de mantener seis a mantener una. Además, dicho mantenimiento sería centralizado, lo que también ahorraría parte de los costes de personal dedicado a su control.
- Y, finalmente, el sistema serviría de puente de enlace para que se aprovecharan las mejoras propuestas por cada Servicio Presupuestario. Los requerimientos de uno de ellos pueden ser útiles a los demás, y sería posible implantar soluciones colectivas, o perfeccionadas colectivamente, a todos los componentes del Ministerio. Esto redundaría también en una unificación paulatina de los procesos, por lo menos hasta donde lo admitan las particularidades de cada Servicio Presupuestario, ya que no debemos olvidar que por sus características propias la Armada, el Ejército de Tierra y el Ejército del Aire, pueden necesitar procedimientos diferentes para un mismo objetivo.

## Como proceder al desarrollo e implantación

Me gustaría plasmar unas apreciaciones del teniente general William Gus Pagonis (3), que extrajo de la dirección de la logística durante la guerra de Irak (*Desert Shield/Desert Storm*). Para aceptar la dirección de la logística el general Pagonis exigió al general Norman Schwarzkopf ser el único que diera las órdenes en ese ámbito de la operación (4), consiguiendo así unificar y

---

(3) El teniente general William Gus Pagonis fue el encargado de la logística durante las Operaciones ESCUDO DEL DESIERTO/TORMENTA DEL DESIERTO, bajo el mando directo del general Norman Schwarzkopf. Autor del libro *Moviendo Montañas: Lecciones de Liderazgo y Logística de la Guerra del Golfo*, publicado por la editorial Harvard Business Press.

Las anotaciones que se plasman en este trabajo proceden de la conferencia impartida por el teniente general Pagonis, el día 2 de junio de 2011, en el salón Granados del Hotel Intercontinental (Paseo de la Castellana, 49, Madrid), dentro del desayuno de trabajo «Logística Militar y Civil: La Ventaja Competitiva», organizado por el Club Diálogos para la Democracia.

(4) En lenguaje castizo lo podríamos expresar como: «casa con dos puertas mala es de guardar».

coordinar todas las cadenas logísticas, y demostrando una fuerte implicación de la dirección que se encontraba encarnada en su persona.

Como estrategia para el desarrollo de los planes señaló los siguientes puntos como fundamentales:

- Las personas de los escalones inferiores se tienen que sentir parte del equipo. No deben sentirse unas meras herramientas. Tienen que percibir que lo que hacen es muy importante para la consecución de los objetivos.
- Todo el desarrollo debe ejecutarse por el mismo grupo que elabora la estrategia. No puede realizar un nuevo equipo lo que han planificado otros.
- La estrategia debe ser sencilla para ser fácilmente entendible y desarrollable.
- Hay que *bajar a la arena* para poder entender mejor la logística. No se puede dirigir algo sin conocer el trabajo básico, pues no se tendrá conocimiento de los tiempos necesarios, ni se podrán tomar decisiones acertadas en caso de contratiempos o emergencias.

Lo expresado por el general Pagonis para la logística de las operaciones son unas ideas fácilmente extrapolables a otros ámbitos, entre ellos el de este trabajo.

Por todo lo expresado hasta ahora, nuestro desarrollo debería contemplar los siguientes puntos:

- Debemos acometer el diseño y desarrollo de los módulos respetando lo ya logrado hasta ahora por los Servicios Presupuestarios y Subdirecciones en sus respectivas aplicaciones de gestión.  
Es importante resaltar que los Ejércitos y la Armada son los responsables, según la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, de la organización dentro de su ámbito, por lo que cualquier injerencia sería mal recibida. Por ello nos inclinamos hacia una cuidadosa combinación del Auctoritas y el Potestas más que a un ejercicio exclusivo de este último concepto, posibilitado en parte por el artículo 5 del Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, que podría llevar el proyecto al fracaso. De este modo se aprovecha la combinación de estructura jerárquica a nivel de conjunto del Ministerio, con una estructura organizativa celular en la que las células serían el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, y podremos obtener una información consolidada para la gestión conjunta y la toma de decisiones de la Dirección General y, a su vez, una aceptación del proyecto por parte de los Servicios Presupuestarios al sentirlo como propio, ya

que todos han participado en su desarrollo. Ello redundaría además en una continua mejora de la aplicación única impulsada por ese espíritu de orgullo de pertenecer a una célula que se crea en todas las organizaciones humanas.

- La explotación del Sistema para generar conocimiento se basa en la fiabilidad del dato, y por tanto, en un futuro se debe integrar la aplicación de gestión económica única con una aplicación logística única, al objeto de minorar los errores humanos a la hora de introducir la información.
- Cada desarrollo lleva su tiempo. Debemos evitar caer en lo que Enric Bas denominó «miopía de los sujetos decisores» (5), que consiste en que en los puestos de dirección se trata de arreglar los problemas con un margen de actuación de sus plazos de estancia en los cargos, no se intenta conseguir una solución a más largo plazo.
- Debemos tener una actitud como mínimo preactiva (no solo adaptar la organización a los cambios, sino aprovechar al máximo el conocimiento de estos para anticiparnos), y a ser posible proactiva, intentando crear nuevas oportunidades, es decir, construir el futuro (prospectiva).
- El proyecto es ampliable hasta abarcar todos los ámbitos del Ministerio. No tiene porque quedar circunscrito a la gestión económica, se pueden integrar otras áreas que puedan aportar datos para dicha gestión, y que, a su vez, obtengan información del sistema que sirva para la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones.
- No debemos demorarnos en la implantación buscando la perfección, o cambiar a otro sistema que acaba de surgir y que parece ser mejor que el que estamos desarrollando, porque de esta manera lo único que conseguiremos será no acabar nunca el proyecto.
- Hay que pensar de forma global, no por Servicios Presupuestarios ni por subdirecciones. Todo en una empresa está interrelacionado, y por ello debemos tener presente siempre que cualquier cambio que realicemos en el sistema va a tener su repercusión en las demás partes de la organización.
- La comunicación es un factor fundamental. Primero para evitar entre el personal el miedo al cambio provocado por la incertidumbre (sus puestos de trabajo, sus responsabilidades...), y segundo para evitar que el cambio no se vea sólo como una herramienta para la dirección, sino que se sepa que es una herramienta para facilitar a todos el trabajo, y cuya mejora se alimenta de las sugerencias de los usuarios sobre sus necesidades.

---

(5) BAS, Enric: *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Editorial Ariel, Barcelona, 2008, p. 64.

- Debe darse una fuerte implicación de la dirección. Y no estamos hablando de emitir unas directivas o instrucciones, sino de potenciar el sistema, de desplazarse a las diferentes unidades de la organización, de participar activamente en la consecución de una comunicación horizontal entre las diferentes secciones, Servicios Presupuestarios y subdirecciones generales, evitando siempre la imposición de criterios unilaterales, y la tradicional comunicación vertical estanca.

Desde luego una unidad de proyecto SIDA E, que consta de una única persona, no es el mejor ejemplo de implicación.

Si el Departamento no ve involucrada al máximo a la dirección, sus unidades tampoco lo harán. Simplemente cubrirán el expediente y dejarán pasar el tiempo.

## Conclusiones

En resumen, creemos que la mejor opción es eliminar las Bases de Datos Particulares de los Servicios Presupuestarios y sus Sistemas de Gestión Particulares, evolucionando estos a un Sistema Único que volcaría la información directamente en la Base de Datos Única del Ministerio de Defensa (BDU).

Una vez unificada la aplicación de gestión económica, que es por donde entran los datos al sistema, tendríamos:

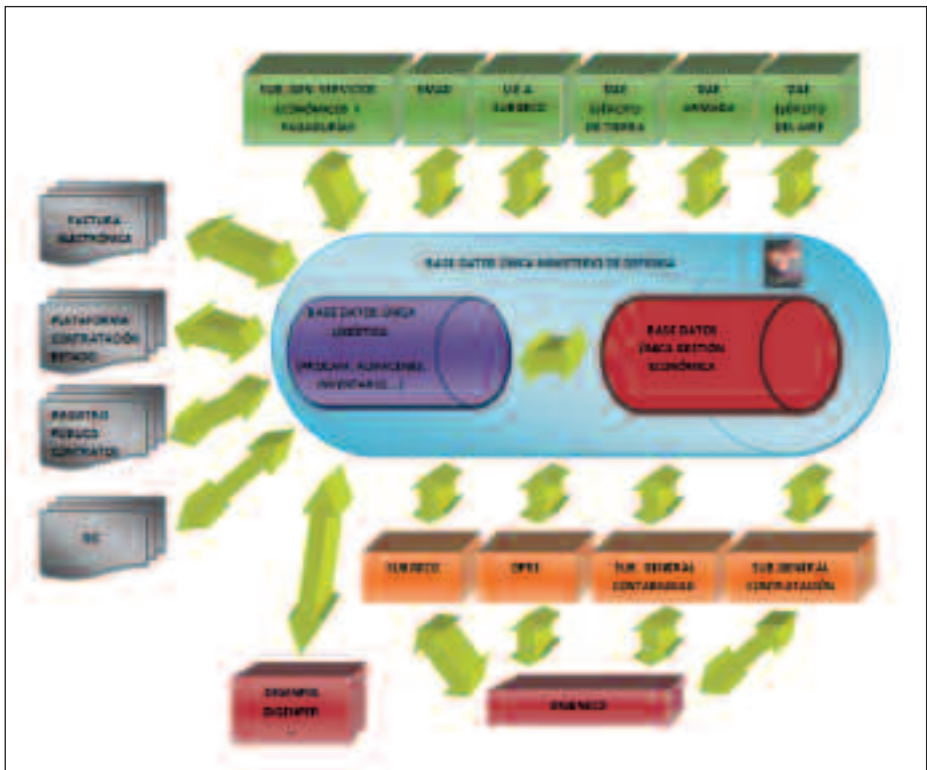
- Información fiable en tiempo real.
- Transparencia, ya que utilizaríamos un lenguaje único para todas las partes implicadas.
- Economía de medios. Se ahorraría costes en el mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones, puesto que se reduciría a una sola. Además, no tendría que aprenderse un nuevo sistema cada vez que se cambie de un destino en los Ejércitos o Armada a otro en el Órgano Central.
- El coste del mantenimiento del nuevo sistema correría a cargo del Órgano Central.
- Un vehículo muy útil para la unificación de los procesos.
- Posibilidad de creación de una Contabilidad de Costes fiable si se integra esta aplicación con la de logística.
- Una capacidad de reacción de la DIGENECO, de las DAE y de sus equivalentes en el Órgano Central y EMAD, para realizar una gestión eficiente del presupuesto, tanto globalmente, como de forma parcial.

Y podríamos continuar con el desarrollo de aplicaciones y módulos para explotar dichos datos (contabilidad analítica, integración con la Plataforma de Contratación del Estado, etc.) e ir completando así nuestro Sistema Integrado



que nos aportaría el conocimiento necesario para realizar las funciones que tenemos asignadas, y anticiparnos a los posibles problemas hasta alcanzar la reunión en una única plataforma de todos los procesos dentro del Ministerio de Defensa, desde la definición de las necesidades hasta el seguimiento y desarme, pasando por todos los estadios (Ciclo de Vida), y generando una información real sobre nuestras necesidades, capacidades y financiación.

La gestión completa del Ministerio de Defensa puede plasmarse en una única aplicación informática: logística, personal, política, sanidad,... Tenemos aquí el germen de una verdadera aplicación de BI que nos permitiría: agilizar la toma de decisiones, automatizar algunas de estas, y generar conocimiento sobre situaciones pasadas. Es el futuro de la gestión global del Ministerio, y lo podemos ver esquematizado en el siguiente gráfico.



Elaboración propia.