

EL SISTEMA DE PRESUPUESTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS

Werner Jungk Maldonado*

El presupuesto de defensa de EE. UU. presenta desafíos únicos, muy distintos a los otros componentes del proceso presupuestario federal.



Si bien las técnicas de presupuestos, de la mano con las de administración, costeo y contabilidad son antiguas, las metodologías específicas de presupuestos por programas y actividades en su concepción moderna fueron implementadas por la Armada de los Estados Unidos de Norteamérica recién en 1948.

En el año 1961 el Secretario de Defensa perfeccionó la base implementada por la Marina y la aplica a todo el Departamento de Defensa, conociéndose desde ese entonces como "Planning, Programming and Budgeting System" (PPBS). Desde esa época Estados Unidos y la mayoría de los países desarrollados, así como los en vía de desarrollo, fueron conociendo y aplicando las nuevas técnicas en el ámbito privado y en el público-gubernamental. Particularmente para los últimos, han encontrado en ellas adecuadas herramientas para direccionar y concretar eficazmente sus respectivos programas. En el mismo sentido, los presupuestos por programa acompañados de estables, adecuadas y flexibles

plataformas institucionales y jurídicas, cobran particular relevancia cuando los gobiernos deben sortear los efectos de variables no controlables o factores externos, como son los ciclos económicos, las catástrofes naturales y situaciones de excepción con alto impacto social.

Durante el año 2003 se profundizó y mejoró el PPBS para el análisis y decisión presupuestaria de la defensa norteamericana; particularmente para el mantenimiento, sostenimiento y operaciones; pasando desde ciclos anuales a bienales, lo que revolucionó el proceso interno al enfocarse enfáticamente en la ejecución, en el incremento de la eficiencia y en el rendimiento de los programas. Esta nueva forma de presupuestar se conoce hasta hoy como "Planning, Programming, Budgeting and Execution" (PPBE) y ocupa el tiempo disponible tras la aprobación del proyecto bienal en el desarrollo de estrategias, identificación de las necesidades para las capacidades militares, planificación de los programas, estimación y asignación de recursos, programación de las adquisiciones y otros procesos de decisiones; manteniendo un ciclo de seis años para los desafíos estratégicos mayores, particularmente para los programas de inversión.

El formato de presupuesto de Defensa del Congreso

El Congreso revisa y aprueba fondos para la defensa nacional en la Ley de Presupuesto por títulos, incluyendo los siguientes:

* Capitán de Navío AB. Magíster en Ingeniería Industrial mención Logística PUCV.

■ **Personal militar**

Esto incluye entre otras cosas, sueldos de personal uniformado, asignaciones de casa y vestuario, bonos, contribuciones al fondo de retiro, transbordos, entrenamiento y ejercicios de la guardia nacional y la reserva. Este título está destinado a contener todos los costos directos de mantener personal uniformado.

■ **Operación y mantenimiento**

Incluye el financiamiento para operar las dependencias militares y la mayor parte de los gastos anuales de operación del Departamento de Defensa.

■ **Obtención**

Financiamiento para la adquisición de equipamiento militar, incluyendo aeronaves, buques, tanques y sistemas de armas.

■ **Investigación y desarrollo**

Incluye el financiamiento para la investigación, desarrollo, pruebas y evaluación de sistemas de armas.

■ **Fondos rotativos**

Incluye el financiamiento básico para apoyar entidades semiautónomas del Departamento de Defensa como astilleros, centros logísticos y otros que reciben un reembolso por los servicios prestados.

Estos títulos presupuestarios se dividen en cuentas presupuestarias y a su vez se subdividen en actividades presupuestarias, ítemes lineales y elementos de programa.

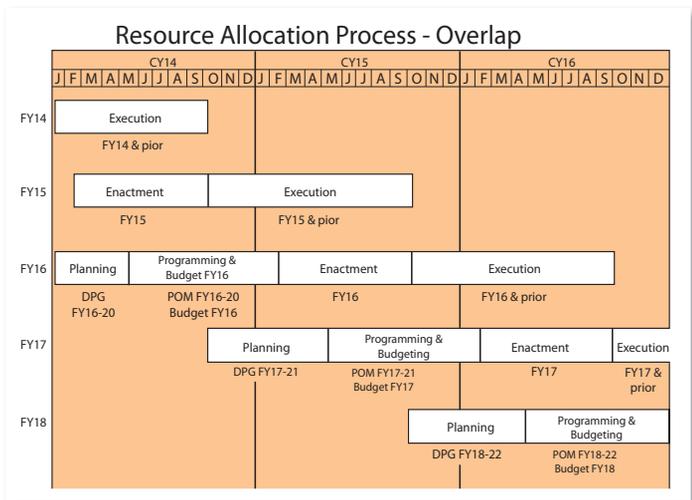
La estructura presupuestaria para el Departamento de Defensa

Dentro de la estructura del sistema de planificación, programación, formulación y ejecución (PPBES), las cuentas presupuestarias son agrupadas en paquetes por fuerza denominados elementos de programa. Un elemento de programa es una suma de armamentos, personal y equipamiento de apoyo. Estos paquetes por fuerza son posteriormente agrupados en programas por fuerza mayor, los cuales son ingresados en

una base de datos denominada Future Years Defense Program (FYDP), por año fiscal por un período de seis años.

El objetivo del PPBES es proveer a los comandantes de fuerzas de combate, la mejor combinación de fuerzas, equipo y apoyo posible con recursos limitados

El PPBE consiste en tres fases que miran hacia el futuro: planificación, programación y formulación y una que mira hacia el pasado, ejecución. Estas fases no son necesariamente secuenciales sino que se superponen unas sobre otras. La fase de planificación es continua mientras que las de programación y presupuesto siguen ciclos anuales.



■ **Planificación**

La fase de planificación comienza con la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) emanada por el Presidente a partir de la cual el Departamento de Defensa y el Estado Mayor elaboran las Estrategias de Defensa y Militar respectivamente, para posteriormente elaborar una serie de documentos significativos en los diferentes niveles que tendrán como output la Guía de Planificación para la Defensa (DPG). Es el proceso para determinar qué capacidades se requieren en el futuro de acuerdo a la estrategia definida.

■ **Programación**

El objetivo de la fase de programación es definir aquellos programas (hardware, adquisiciones, desarrollo tecnológico, estructura de fuerzas, logística, requerimientos de personal, entrenamiento, infraestructura de apoyo, etc.)

que mejor cubran las necesidades emanadas en la fase de planificación dentro, de las restricciones fiscales. Los outputs de esta fase son unos documentos denominados Memorándum de Objetivos de Programas (POM), el Presupuesto Estimado (BES) y el ya mencionado FYDP.

En la actualidad el FYDP presenta once Programas por Fuerzas Mayores:

➤ Fuerzas estratégicas

Son aquellas organizaciones y sistemas de armas asociados cuyas misiones abarcan responsabilidades en teatros inter continentales o transoceánicos.

➤ Fuerzas de propósito general

Son aquellas organizaciones y sistemas de armas asociados cuyas misiones se limitan a un teatro de operaciones.

➤ Mando, control, comunicaciones e inteligencia

Comprende inteligencia, seguridad, comunicaciones y funciones tales como mapeos, cartografía, actividades geodésicas, servicios meteorológicos, oceanografía, actividades especiales.

➤ Fuerzas móviles

Comprende puente aéreo y marítimo, control de tráfico y actividades de terminales marítimos, financiados ya sea en forma directa o con capital de trabajo, incluyendo el mando, logística y apoyo a las unidades de estas organizaciones.

➤ Fuerzas de reserva

Entrenamiento de unidades en reserva en apoyo a las fuerzas estratégicas y de propósito general.

➤ Investigación y desarrollo

Comprende todas las actividades y programas de investigación y desarrollo que aún no han sido aprobadas para uso operativo.

➤ Abastecimiento y mantenimiento

Comprende los recursos relacionados con abastecimiento, mantenimiento y actividades de servicios, financiadas ya sea en forma directa o con capital de trabajo.

➤ Entrenamiento, sanidad y otras actividades generales de personal

Comprende recursos relacionados con entrenamiento y educación, sanidad, transbordos,

casas fiscales y otras actividades de apoyo relacionadas con personal.

➤ Administración y actividades asociadas

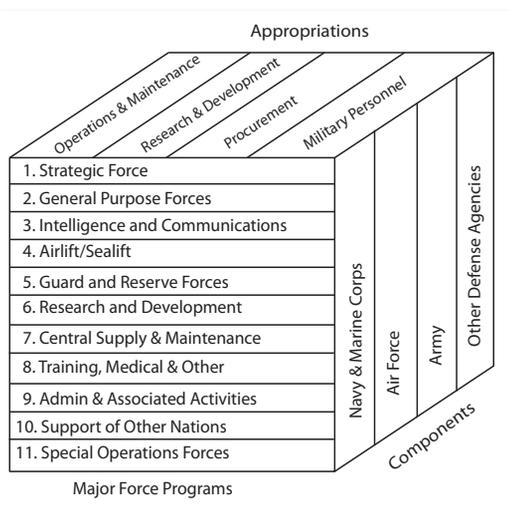
Comprende recursos para el apoyo administrativo.

➤ Apoyo a otras naciones

Comprende recursos en apoyo a actividades internacionales, incluyendo Foreign Military Sales (FMS), NATO y asistencia humanitaria.

➤ Fuerzas de operaciones especiales

Comprende las fuerzas orientadas a operaciones especiales, incluyendo las organizaciones de mando y unidades de apoyo directamente relacionadas.



El propósito del FYDP dentro del contexto del PPBES es presentar una visualización bidimensional, tanto para los efectos del Departamento de Defensa como para los del Congreso.

Un elemento de programa es un dato primordial en el FYDP y generalmente representa la incorporación de entidades organizacionales y sus recursos relacionados. Los elementos de programa representan descripciones de las diferentes misiones del Departamento de Defensa. Son los bloques constituyentes del sistema de programación y presupuesto; y pueden ser agregados y desagregados en diferentes formas:

- Para visualizar la totalidad de los recursos asignados a un programa específico.

- Para visualizar los sistemas de armas y de apoyo dentro de un programa.
- Para seleccionar recursos específicos.
- En agrupaciones lógicas para propósitos analíticos.
- Para identificar agrupaciones seleccionadas de recursos.

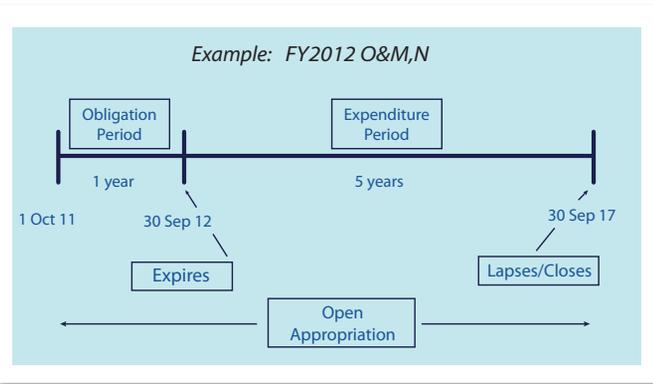
■ **Formulación**

El objetivo de la formulación es mostrar el Memorandum de Objetivos de Programas (POM) aprobado de una manera tal que cumpla con la normativa del presupuesto federal. El esfuerzo en esta fase es racionalizar recursos entre y dentro de las diferentes ramas acorde a las decisiones de las fases de planificación y programación.

■ **Ejecución**

Esta fase consiste en obligar o gastar los recursos asignados dentro de las restricciones legales, para que el programa financiado por la asignación logre sus objetivos.

El período de disponibilidad de la obligación es aquel durante el cual los compromisos deben ser efectuados de acuerdo a lo aprobado en la ley de presupuesto. Al final de este período la aprobación expira y no se pueden efectuar nuevas obligaciones. No todos los títulos tienen el mismo período de obligación. Por ejemplo, operación y mantenimiento tiene un año de disponibilidad, mientras que investigación y desarrollo tiene dos años y obtención tres años.



El período de disponibilidad del gasto es aquel que comienza con el final del período de disponibilidad de obligación y se extiende por un lapso de cinco años. Esto aplica para todos los títulos.

Conclusiones

El presupuesto de defensa difiere en muchas formas con el presupuesto del resto de las áreas. En primer lugar, el presupuesto de defensa es un instrumento de la política exterior considerando que el dinero compra capacidades, las cuales aumentan la habilidad de disuadir o contrarrestar amenazas que existen o puedan surgir en el futuro. Por otra parte, las particularidades de las adquisiciones de defensa como son sus procedimientos de contratos y sus estrictos controles que inciden en los tiempos de obtención, hacen necesario que el presupuesto se ajuste a estas situaciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Potvin, Lisa. (2012). *Practical Financial Management: A Handbook for the Defense Department Financial Manager*.
2. Stiglitz, Joseph E. (2000). *La Economía del Sector Público*.
3. Moraga, Víctor. (2012). *Diseño de Presupuesto por Programas y Plurianuales Conjuntos, para la Trazabilidad y Eficacia de los Gastos e Inversiones de la Defensa Nacional*.