

Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados

Antonio Fonfría | Profesor de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid.

Tema

Los presupuestos de defensa experimentan una tensión estructural entre su finalidad, las amenazas y riesgos que protegen, y la percepción política y social de esa necesidad, lo que obliga a justificar no sólo su volumen total sino los criterios de asignación.

Resumen

Los presupuestos de defensa han entrado en un proceso de revisión en el que se sopesan sus distintos componentes. Los criterios dependen de la posición de cada país en el contexto internacional, su cultura estratégica, los recursos económicos disponibles, los riesgos existentes y previsibles o los niveles de seguridad que desea alcanzar. En este ARI se argumenta que la revisión de los criterios en España debe orientarse a elaborar un presupuesto estable, evitando las fluctuaciones que se vienen observando, y conocido, ajustando el presupuesto inicial con el gasto efectivamente realizado. Los presupuestos deberían enmarcarse en una Ley-Programa que trascienda el período legislativo de cuatro años y acompañarse de una mejora en la gestión de los recursos económicos. A la discusión y conocimiento social de las partidas de gasto, debería unirse el de los retornos económicos, de empleo y tecnología que se derivan de las inversiones en defensa.

Análisis

A diferencia de otros gastos del presupuesto público, el referido a la defensa plantea un debate más visceral que razonado. Durante décadas se ha mantenido la discusión acerca del **gasto en defensa**: sobre si es o no necesario, si es más o menos productivo que otros gastos y, particularmente, si drena recursos frente al gasto social. Dicho debate puede resumirse en el famoso “cañones por mantequilla”, tan manido y tan falaz. En realidad, tal y como expresa la tradicional definición de la Economía, ésta se dedica al análisis de la asignación de recursos escasos susceptibles de usos alternativos. En otras palabras, la restricción presupuestaria y, por lo tanto, la escasez de recursos impone la necesidad de asignación de los mismos según algún criterio que puede tener una mayor o menor aceptación, tanto desde el punto de vista académico, como político y social.

La cuestión clave se dirime considerando las necesidades que se pretenden satisfacer y el orden de importancia que se concede a cada una de ellas. En términos generales, las necesidades de tipo social –sanidad, educación, prestaciones sociales, etc.– suelen poseer un orden de prioridad elevado, mientras que otras, como la defensa, se

encuentran en la parte baja de la tabla. Por lo tanto, no deja de ser una cuestión clásica de elección que debería regirse por criterios de eficiencia en la asignación de recursos, entre otros, pero que en términos generales responde a otro tipo de criterios, como los políticos y, en el caso de la defensa, se encuentran además los criterios de seguridad y el papel que desarrolle el país en el exterior.

Así como los presupuestos de defensa se redujeron tras el fin de la Guerra Fría, a raíz de los ataques del 11-S en EEUU se invirtió la situación. El auge de nuevas amenazas como el terrorismo internacional, los conflictos regionales o los denominados “estados fallidos” –como, por ejemplo, Somalia– han incrementado los presupuestos de defensa. De esta forma, se podría decir que existe una cierta tensión entre las necesidades de defensa que imponen las nuevas amenazas y aquellas otras en las que las sociedades desean gastar, especialmente en situaciones de restricción presupuestaria.

Esta tensión dinámica ha conducido a una situación en la que los países de la UE y – con menor intensidad– EEUU se enfrentan a una situación en la que:

- La **cultura sobre temas de defensa** es, generalmente, muy reducida, lo que implica un importante desconocimiento de aspectos básicos a considerar y de riesgos y amenazas junto con las necesidades de gasto e inversión necesarias para hacerles frente.
- Desde una perspectiva política, generalmente los partidos en el gobierno o los partidos aspirantes a gobernar, **rehúyen debatir** seria y profundamente sobre este tema, ya que no suele generar votos ni simpatías, lo cual perpetúa el desconocimiento social sobre la necesidad y dimensión del gasto.
- La **percepción de amenazas** es tan reducida que no justifica el aumento del gasto, si acaso su reducción.
- Las sociedades no ven adecuado un incremento del gasto en defensa cuando existen necesidades de corte social que son muy visibles y que afectan de manera directa a aspectos básicos como la sanidad y la educación.
- Y, como resultado de lo anterior, las sociedades se vuelven críticas con las intervenciones de sus fuerzas armadas fuera de sus fronteras cuando sus actuaciones no producen los resultados esperados a pesar de la inversión realizada.

Sin embargo, y ya que parece obvio que el gasto en defensa es necesario para que una sociedad posea ciertos niveles de seguridad, interna y externa –con los efectos que ello genera en términos sociales, políticos y económicos–, el debate se debería centrar en **cuánto se debe gastar y en qué**. En teoría, se trata de conformar unas fuerzas armadas que respondan de manera eficiente, con el menor volumen de gasto necesario, a los retos de seguridad a los cuales se enfrenta una sociedad. Sin embargo, cada país fija su volumen de gasto disponible (esfuerzo presupuestario), las necesidades que desean cubrir, unilateral o colectivamente (nivel de ambición) y la estructura de fuerzas y tecnología que precisan dependiendo de su situación.

El gasto español en defensa y sus efectos económicos

En el caso español, y desde una perspectiva macroeconómica, son muy reducidos los análisis que se han realizado sobre el **efecto económico generado por el gasto en defensa**. Esta cuestión es básica porque habitualmente se ignoran los retornos fiscales y de empleo, investigación, desarrollo e innovación asociados a los presupuestos de defensa. Los dos estudios seleccionados, aunque muestran diferencias cuantitativas importantes debido tanto a cuestiones metodológicas como al momento temporal de los estudios –anterior y posterior a la crisis– coinciden en resaltar la importancia del sector en el conjunto de la economía, tal y como refleja la Figura 1.

Con relación a la información, y si se dejasen aparte los efectos inducidos para poder comparar de forma más aproximada ambos estudios, los dos trabajos muestran una generación de empleo del sector de la defensa situado entre 165.000 y 180.000 empleos, una facturación que se mueve entre los 19.400 millones y los 23.800 millones de euros; y, por último, un valor añadido bruto (VAB) que oscila entre los 7.400 millones y los 8.100 millones de euros. En términos del PIB, significa que el VAB del sector de la defensa supondría entre el 0,80% y el 0,75% del PIB respectivo de cada uno de los años considerados. Igualmente, supone una cuantía cercana al 1% del empleo total de la economía española. Siendo un sector de elevado contenido tecnológico, su peso en el PIB es relativamente reducido si se compara con el que poseen otros sectores industriales de alto contenido tecnológico como el de maquinaria de oficina, ordenadores e instrumentos de precisión, cuya aportación al PIB se sitúa sobre el 1,5%, o el de maquinaria eléctrica y electrónica, que supone cerca del 4,5%.

En definitiva, si bien este es un sector pequeño en términos generales, su aportación al PIB parece situarse por encima de su propio peso, debido básicamente a su elevado contenido tecnológico y a los efectos de *spillover* que genera. Algo similar a lo que sucede en los otros dos sectores mencionados, aunque en menor proporción debido a que los cálculos se han realizado suponiendo que el sector de defensa es una parte del sector de las Administraciones Públicas y no un sector industrial *per se*. O dicho en otras palabras, el problema de la inexistencia de estadísticas sobre el sector de la defensa obliga a realizar aproximaciones como las mencionadas que suponen la existencia de márgenes de error que no se dan en otros sectores.

Figura 1. Impacto económico de la defensa en España¹

Variables	2005	2010
Empleo total (nº)	165.381	310.015
Directo	71.344	180.028
Indirecto	94.037	54.175
Inducido	nd	75.812
Facturación total (€ mn)	19.482,5	23.846,8
Directo	7.584,1	9.358,9
Indirecto	11.898,4	6.681,8
Inducido	nd	7.806,0
Valor añadido bruto (€ mn)	7.456,4	12.110,7
Directo	2.978,2	5.035,7
Indirecto	4.478,2	3.127,3
Inducido	nd	3.947,2

En definitiva, la industria de defensa posee efectos importantes sobre el conjunto de la economía que van más allá de su propia importancia cuantitativa y que tienen que ver con la dotación del capital humano, su elevada actividad tecnológica y los efectos de arrastre que genera en otros sectores.

Los presupuestos²

Desde el año 2006, en que la Agencia Europea de defensa proporciona estadísticas homogéneas y comparables para 26 países –no incluye Dinamarca–, se ha asistido a una importante reducción del gasto en defensa, superior al 8% en términos reales hasta 2012. Dos suelen ser los motivos que se aducen para explicar esta situación. El primero es el rechazo social al aumento de la partida presupuestaria de defensa en el conjunto de los países de la UE. El segundo es el efecto crisis, que ha supuesto una caída generalizada de los gastos presupuestarios y particularmente de los destinados a defensa. Esta reducción se constata igualmente en términos del porcentaje que supone el gasto en defensa respecto del conjunto de los gastos presupuestarios, de manera que la disminución es superior al 15%, y en relación al PIB el descenso se cuantifica en casi un 11% en términos reales. De los cinco países con mayor entidad en defensa dentro del conjunto de la UE, ni tan siquiera el Reino Unido muestra una tendencia al alza de su presupuesto, cuantificado éste en términos nominales (véase la Figura 2).

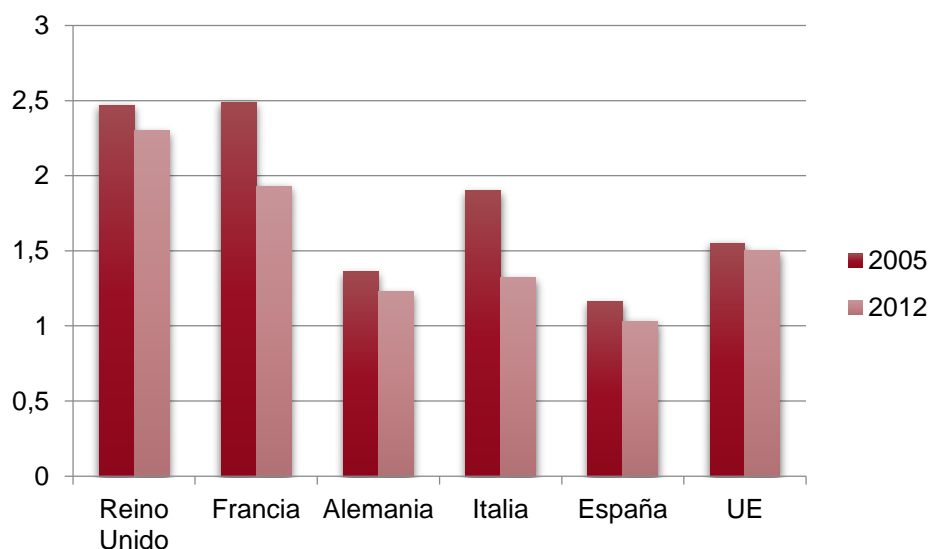
¹ Los datos de ambos años no son estrictamente comparables, ya que las metodologías utilizadas para su obtención son diferentes, aunque ambas se fundamentan en el análisis Input-Output. El estudio basado en los datos de 2005 –Ministerio de defensa (2010), “Análisis y conclusiones. Tablas Input-Output para defensa”, Cuadernos de Política Industrial de defensa– no incluye efectos inducidos. El otro es Ministerio de defensa y AQR-Lab (2014), Impacto económico, cultural y social de la defensa, Madrid.

² Un análisis comparado internacionalmente del gasto en defensa de España y su definición frente al que realizan las principales organizaciones internacionales se encuentra en A. Fonfría (2013), “El gasto en defensa en España. Una nota metodológica”, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 1, pp. 177-198.

En definitiva, la reducción generalizada del gasto en defensa de los países occidentales –serviría como aproximación los países pertenecientes a la OTAN– es un factor que contrasta con el creciente número de amenazas y con su generosa participación en operaciones internacionales. Por el contrario, países de menor nivel de compromiso con la seguridad internacional muestran una presupuestos de defensa al alza, caso de países como China, la India y Brasil.

Desde 2008 el presupuesto inicial destinado a defensa ha sufrido importantes recortes que pueden cifrarse en más de un 32%. En términos generales, la disminución global media por año se encuentra situada en el 5,4%. Esta reducción de una tercera parte en siete años no se ha repartido de manera uniforme entre las diversas partidas presupuestarias. Tal y como se muestra en la Figura 3, la mayor caída se encuentra en el capítulo dedicado a las inversiones reales, donde una reducción en torno al 20% anual ha obligado a tratar de reducir el número de sistemas inicialmente contratado o tratar de exportar aquellos cuyo elevado coste de mantenimiento o su menor necesidad los hacían prescindibles.

Figura 2. Gasto en defensa en la UE (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia Europea de defensa.

Las reducciones también han afectado a la forma de financiar los programas especiales de armamento. Desde hace varios años se presupuesta una cifra mucho menor que la necesaria para realizar los pagos pendientes y comprometidos, lo cual lleva a la aprobación de un crédito especial a lo largo del período presupuestario que se encuentra fuera del presupuesto inicial, generando la ilusión financiera de un presupuesto extremadamente bajo, pero incapaz de hacer frente a las obligaciones contraídas con las empresas contratistas.

Figura 3. Resumen económico del presupuesto

Capítulos presupuestarios	2008	2014	2015	Tasa de variación media anual, 2008-15 (%)
Gastos de personal	4.937.592	4.421.830	4.396.100	-1,6
Gastos corrientes bienes y servicios	1.073.286	682.790	734.700	-5,3
Gastos financieros	–	–	107,46	–
Transferencias corrientes	339.865	170.800	187.300	-8,2
Inversiones reales	2.038.256	443.800	421.300	-20,2
Transferencias de capital	102.310	23.720	25.210	-18,1
Activos financieros	2.795	2.830	2.830	0,2
Pasivos financieros	–	–	180,02	–
Total	8.494.107	5.745.770	5.767.727	-5,4

Fuente: elaboración propia sobre los Presupuestos Generales del Estado, varios años.

Por otra parte, la partida referida a los gastos de personal representa alrededor de las tres cuartas partes del presupuesto inicial. Una partida que, además, es rígida porque no es posible realizar recortes importantes en el corto plazo, tanto por la naturaleza del personal como a causa de las necesidades operativas y estratégicas de la defensa. Algo similar puede decirse de los gastos corrientes, cuya cuantía se ha visto mermada en un 5,3% anual y que también presentan rigidez a la baja porque satisfacen las necesidades básicas de funcionamiento de las fuerzas armadas. La holgura presupuestaria no mejoraría incluso reduciendo gastos a través de la enajenación de activos inmobiliarios, realizando una adecuada revisión de las formas de contratación –centralización, subasta electrónica a la baja, etc.– y reestructurando las infraestructuras al objeto de reducir al mínimo las necesidades económicas vinculadas a ellas.

Los tres capítulos mencionados suponen anualmente más del 95% del presupuesto total, lo cual da una idea de la importancia que poseen, por un lado, y de la dificultad de realizar cambios presupuestarios importantes dentro de los parámetros generales de cuantía y distribución, por otro. No obstante, sería recomendable que se incorporaran al presupuesto algunas partidas que no muestran su importancia real en las dotaciones iniciales, tal y como se expondrá más adelante.

Entrando en un mayor detalle del presupuesto, por lo que respecta al año 2015, la consolidación del destinado a defensa con el correspondiente a los Organismos Autónomos dependientes de él, arroja un presupuesto global de más de 6.850 millones de euros, con el detalle que se muestra en la Figura 4. En términos generales, estos organismos se dedican a labores de investigación, vivienda, infraestructura, equipamiento y a asistencia sanitaria, ascendiendo su presupuesto total a algo más de 1.086 millones de euros, de los cuales los más importantes cuantitativamente se refieren

a la asistencia sanitaria, el apoyo logístico y la investigación. Es importante destacar que la unificación relativa a los centros de investigación bajo el paraguas del INTA ha supuesto un incremento del 5,3% del conjunto del gasto (de 1.030,9 millones de euros en 2014 a 1.086,1 millones en 2015). De esta forma, el incremento en los programas de modernización de las fuerzas armadas, junto con el de investigación y estudios, suponen el 79% del aumento del presupuesto de los Organismos Autónomos, dedicándose el resto a la prestación de asistencia sanitaria mediante el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

Al presupuesto inicial analizado hasta el momento es necesario sumarle un conjunto de partidas que suponen, dependiendo de los años, alrededor de los 2.000 millones de euros adicionales, lo cual sitúa el gasto en defensa muy por encima del 0,5% del PIB que se obtiene al calcularlo sobre el presupuesto inicial, hasta llevarlo a algo más del 0,72% en 2015.

Una primera partida corresponde a las operaciones en el exterior. La asignación presupuestaria inicial es insuficiente (14,36 millones de euros en el presupuesto inicial de personal, gastos corrientes e inversiones, partidas 128, 228 y 668 respectivamente) por lo que debe recurrir al Fondo de Contingencia de los Presupuestos Generales del Estado, consumiendo casi un tercio del mismo y el 95% de la partida. Más allá de lo señalado por el Tribunal de Cuentas en diversas ocasiones,³ no es complicado establecer una aproximación adecuada al gasto esperado con un reducido margen de error, tal y como hacen la mayor parte de los países de manera que se mejoraría sustancialmente la eficiencia del gasto, se facilitaría la gestión y se respondería a los principios de veracidad y sencillez presupuestarias. Por lo que respecta a su cuantía, se sitúa alrededor de los 700 millones de euros y, para 2015, aporta un incremento sobre el presupuesto inicial del 12,3%.

La segunda partida extraordinaria corresponde a los créditos del Ministerio de Industria, sin interés y destinados a financiar empresas que desarrollan programas para el Ministerio de Defensa. Se encuentran recogidos en la partida 464-B de Industria y suponen una vía de apoyo que bien podría incluirse en el presupuesto de defensa. Su incremento en 2015 respecto del año anterior se debe a la financiación de algunos nuevos programas que comienzan su andadura, como el 8x8, los buques BAM y las fragatas F-110 y suponen casi el 10% del aumento sobre el presupuesto inicial.

La tercera procede de créditos extraordinarios para el pago de los Programas Especiales de Armamento. La dotación de este programa –122B– no es suficiente para cubrir las obligaciones que ha adquirido el Ministerio de Defensa derivadas de la adquisición de los grandes sistemas de armas cuyas entregas se realizan cada año. Por ello se recurre a un crédito extraordinario durante los últimos años. Sin embargo, no parece ser la forma más adecuada de pago ya que, tal y como señala la Ley General Presupuestaria, este tipo de créditos está destinado a cubrir necesidades no

³ Este Tribunal juzga “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz”, pp. 73. Véase Tribunal de Cuentas (2012), “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, nº 943.

contempladas inicialmente o con falta de dotación presupuestaria. No obstante, tanto la cuantía como las fechas de vencimiento son conocidas, por lo que cabría que se incorporaran al presupuesto inicial; más aún cuando su importancia supera el 15% del presupuesto inicial.

La enajenación de activos generados por el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la defensa ha sido otra fuente adicional de financiación tradicional. No obstante y debido a la caída de la actividad inmobiliaria durante los últimos años –véase la comparación con la cuantía del año 2008 en la Figura 4–, su importancia se ha visto muy reducida, hasta suponer menos de un 1% del incremento sobre el presupuesto inicial para 2015. Por último están las modificaciones de crédito, una figura que se ha utilizado durante los años de mayor rigor de la crisis para reducir el gasto público y que, previsiblemente, no se utilizará o será de una cuantía menor en 2015.

En definitiva, y después de la aplicación de las variaciones sobre el presupuesto, el aumento en 2015 se calcula en un 38%. Esta cifra es extremadamente elevada mostrando la necesidad de incorporar las partidas analizadas, en su mayor parte, al presupuesto inicial. Con relación al gasto final del año anterior, el incremento se cifra en un 3,6%, y no en un 0,4%, que es el resultante de la aplicación sobre el presupuesto inicial de los gastos extrapresupuestarios. En este sentido, dos son las partidas que crecen, la que se refiere a los créditos provenientes del Ministerio de Industria, que lo hace en un 64%, como resultado del nuevo ciclo inversor, y la relativa a las operaciones en el exterior, en un 15,3%.

Figura 4. Variaciones sobre el presupuesto inicial

Conceptos	2008	2014	2015	Porcentaje sobre el presupuesto inicial de 2015	Tasa de variación 2014-15 (%)
Presupuesto inicial	8.494,1	5.745,8	5.767,7	–	0,4
Operaciones en el exterior	643,4	616,8	711,0 (1)	12,3	15,3
Créditos M ^o de Industria	1.367,0	343,8	564,0 (1)	9,8	64,0
Créditos extraordinarios PEA	–	883,6	874,0 (1)	15,2	-1,1
Créditos generados por el INVIED	322,4	58,0	45,0 (1)	0,8	-22,4
Modificaciones de crédito (1)	–	37,2	–	–	–
Incremento total de crédito	10.826,9	7.685,1	7.961,7 (1)	–	3,6

(1) Estimaciones para el año 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de los PGE.

Conclusiones e ideas para un debate

No es difícil concluir que existe la necesidad de un gasto en defensa. Éste tiene que ver con los niveles de seguridad, con la posición o ambición del país en el contexto internacional, con la conformación de las fuerzas armadas y con la dotación de recursos económicos que se necesite para encarar los riesgos existentes y previsibles.

No obstante, es necesario subrayar la necesidad de incidir en ciertos aspectos que son susceptibles de mejora. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- La necesidad de realizar un **presupuesto estable y conocido**, que limite las fluctuaciones que se vienen observando y que se encuentre en línea con las necesidades a cubrir.
- Ajustar el presupuesto inicial con el gasto efectivamente realizado. La sociedad ha de conocer *a priori* cuál es el auténtico gasto en defensa. Ello también exige una cultura de defensa que, a día de hoy, no se da en España.
- Una **clara definición** de cómo se desea que sean las fuerzas armadas del futuro. De ella emanarán las necesidades económicas y de otras índoles y, por ende, la estrategia que se haya de seguir para conseguir su nueva morfología.
- Una **Ley-Programa** de largo plazo, que trascienda el período legislativo de cuatro años, consensuada políticamente y que sea adecuada a los objetivos planteados.
- Mantener una importante **coherencia** en las tendencias de medio y largo plazo entre Defensa y Exteriores. De esta manera se puede planificar mejor las necesidades futuras y los recursos que requieren.
- Mejorar la **eficiencia en la gestión de los recursos económicos** a través de diversas vías, como puedan ser la contratación, los análisis previos y el seguimiento de la I+D y de las inversiones –capítulo 6– y un mayor conocimiento del mercado de defensa.