



1. INTRODUCCIÓN

La defensa es un bien público y como tal no muestra rivalidad en su consumo, esto es puede ser consumido por todos agentes y no es excluyente, de manera que, independientemente de la forma de pago, se encuentra disponible para todos. Sin embargo, es necesario advertir que ha de evaluarse la cantidad o asignación de recursos a la defensa. Dado que son los estados quienes a través de los impuestos financian esta actividad, hay que plantearse dos cuestiones. En primer lugar, el coste de oportunidad de la asignación de los recursos a defensa y no a otras actividades, es decir, a la realización de otro tipo de gasto, sobre todo a aquellos con mayor demanda social. En segundo lugar, la relación coste-beneficio, ya que estos gastos se asumen como una inversión que permite establecer unas condiciones mínimas que garantizan la seguridad y estabilidad en un país, aportar positivamente al crecimiento y proporcionar un mayor bienestar a la sociedad.

Ya en el siglo XVIII Adam Smith planteaba la importancia de la seguridad para el crecimiento, de hecho, argumentaba que la defensa es de mayor importancia que la opulencia¹, ya que la disuasión es la forma de mantener relaciones pacíficas entre las naciones bajo un sistema de libre comercio². Actualmente, las sociedades no mantienen esa visión y, particularmente en el caso de las sociedades europeas, la defensa no es un gasto prioritario, llegando a mostrarse una importante oposición social a aumentos de éste³.

Por estos motivos, un análisis de la evolución de la asignación de recursos a la defensa es fundamental para comprender algunos pormenores sobre en qué y cómo se utilizan los recursos públicos vinculados a la seguridad y la defensa del país.

¹ Véase para un detallado análisis de estos aspectos Colomb, F. (1988) "Adam Smith: A defence economist", *Defence and Peace Economics*, 9, 3, pp. 299-316.

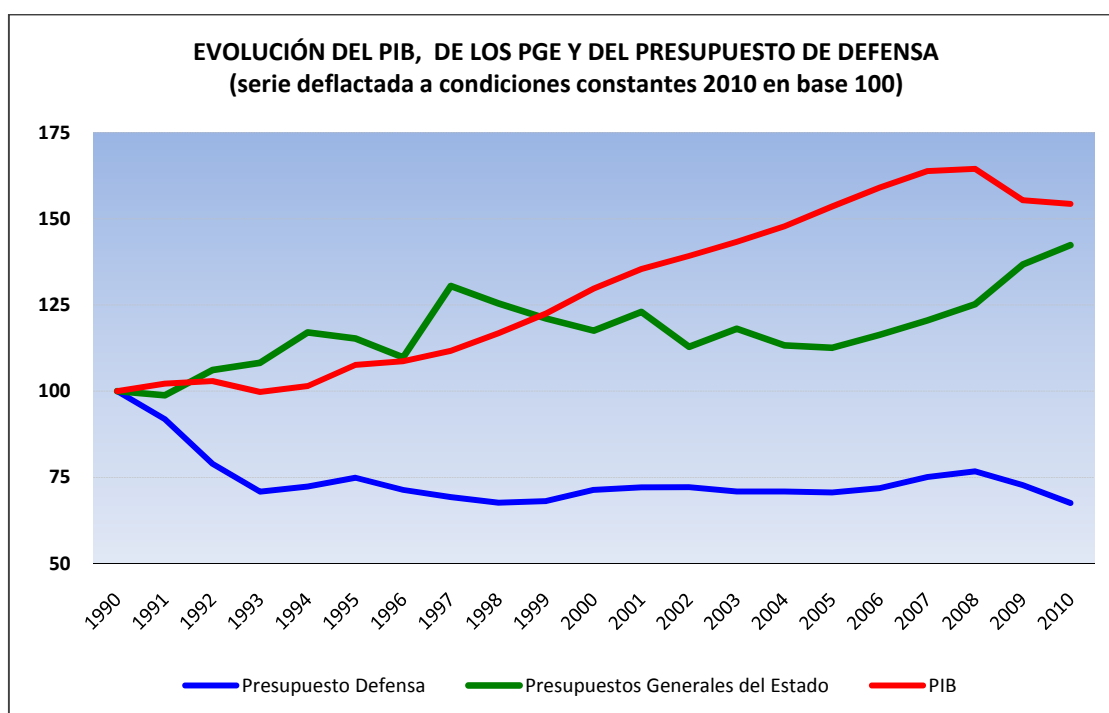
² Libro V, Capítulo 1 de la "Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones" (1778) de 1947, de la Editorial Bosch, Barcelona.

³ Este hecho contrasta con la positiva valoración que, sobre las Fuerzas Armadas, mantienen muchas de estas sociedades, particularmente la española.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DEFENSA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES

Uno de los rasgos que caracteriza de manera más acusada la evolución del gasto en defensa en las últimas dos décadas es su decreciente importancia cuantitativa en el conjunto de la economía, por una parte, y con relación a los presupuestos del Estado, por otra. Así, mientras estas dos variables han ido creciendo, alrededor del 54% por lo que respecta al PIB y más de un 40% por lo que se refiere al conjunto de los Presupuestos Generales del Estado, el gasto en defensa se ha reducido de manera notable en más de un 30% -tomando valor cien en 1990, véase Gráfico 1-. Estas cifras subrayan que la política de defensa no ha sido prioritaria en el conjunto de las políticas realizadas por los distintos gobiernos durante estas dos décadas⁴.

Gráfico 1

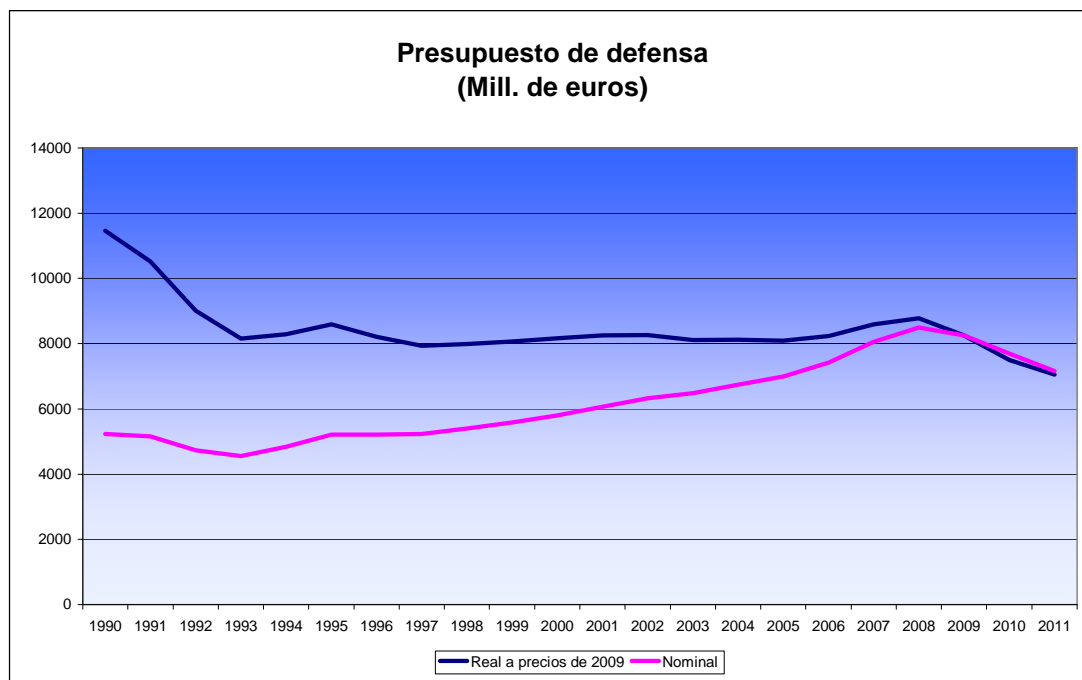


FUENTE: Ruiz-Huertas et al. (2010) "Características del gasto de defensa en España. Problemas y alternativas de financiación", Ministerio de Defensa, Mimeo.

Adicionalmente, si se analiza la evolución del presupuesto de defensa en términos reales, se observa que se mantiene más o menos constante durante el período hasta el comienzo de la crisis, en que se observa una importante reducción del presupuesto nominal –Gráfico 2-. Ante esta situación, afloran de manera particularmente virulenta algunos problemas que ya se venían observando y que implican la necesidad de ajustes sustanciales en el presupuesto de 2011 y posteriores. La cuestión clave es cómo se afrontan esos ajustes y que aspectos son los más afectados. De la respuesta se tratará de derivar algunas posibles soluciones.

⁴ No obstante hay fuentes de financiación extra-presupuestarias que alivian la presión sobre el presupuesto, como son la enajenación de activos por parte de los organismos autónomos INVIFAS y GIED, aunque su aportación es decreciente en el tiempo y tiende a agotarse. No obstante ha supuesto alrededor de un 7% de los ingresos adicionales sobre el presupuesto inicial en los últimos años.

Gráfico 2



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Oficina de Presupuestos del M^o de Defensa

3. EL PRESUPUESTO DE DEFENSA EN 2011. PERFIL GENERAL

Según la comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso el pasado 16 de noviembre, los presupuestos de 2011 han de cumplir con cuatro objetivos enmarcados dentro de una política de austeridad y eficiencia: garantizar la seguridad de los hombres y mujeres de los ejércitos; mantener la operatividad; proporcionar un mantenimiento adecuado de los sistemas de armas y cumplir con los compromisos con los aliados y con la participación en misiones en el exterior.

Es extremadamente complejo cumplir con esos objetivos en un contexto de reducción presupuestaria sin tener que renunciar a otros aspectos. Por lo tanto, existe un trade off entre las distintas partidas presupuestarias que reflejan las prioridades que se plantean, de manera que a través de las variaciones interanuales y de la importancia relativa de las distintas partidas, es posible obtener una cierta imagen del orden de prelación que muestran los presupuestos –Cuadro 1-.

El presupuesto de 2011 ha sufrido una reducción del 7% respecto del presupuesto del año anterior. Bien es cierto que si se cuantifican las minoraciones de crédito realizadas durante el año 2010 la caída del presupuesto de 2011 es del 3,7%. No obstante, el hecho cierto es que se compute como se compute la reducción entre presupuestos iniciales es del 7%. Esta reducción posee implicaciones a medio y largo plazo, ya que supone la necesidad de búsqueda de vías de financiación nuevas y de formas de mejorar la eficiencia y eficacia de un presupuesto que ha disminuido en un 15,7% en términos nominales entre 2008, año de comienzo de la crisis y 2011 y en casi un 20% en términos reales.

Cuadro 1

El presupuesto de defensa en 2010 y 2011

CAPÍTULOS		PRESUPUESTO INICIAL 2010	PRESUPUESTO INICIAL 2011	VARIACIÓN %	2010 %	2011 %
1.	Gastos de Personal	5.040.792,68	4.767.753,07	-5,42	65,51	66,62
2.	Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	1.043.366,28	1.008.905,90	-3,30	13,56	14,10
4.	Transferencias Corrientes	334.923,36	315.010,23	-5,95	4,35	4,40
	Total Operaciones Corrientes	6.419.082,32	6.091.669,20	-5,10	83,42	85,12
6.	Inversiones Reales	1.202.048,91	1.005.044,84	-16,39	15,62	14,04
7.	Transferencias de Capital	70.863,81	56.832,15	-19,80	0,92	0,79
	Total Operaciones de Capital	1.272.912,72	1.061.876,99	-16,58	16,54	14,84
	Total Presupuesto NO Financiero	7.691.995,04	7.153.546,19	-7,00	99,96	99,96
8.	Activos Financieros	2.867,22	2.833,58	-1,17	0,04	0,04
	TOTAL	7.694.862,26	7.156.379,77	-7,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Oficina de Presupuestos del M^º de Defensa

A grandes rasgos, el primer aspecto que observa es que las operaciones de capital sufren la mayor reducción del conjunto del presupuesto, superando el 16%. Además, han pasado de suponer un 16,5% del conjunto del presupuesto a un 14,8%, es decir a perder casi 2 puntos, o de otra forma, más de 211 millones de euros. Dentro de ellas, las de mayor cuantía son las que se refieren a las inversiones reales y que fundamentalmente se orientan hacia la financiación de los programas de modernización y principales.

Por otra parte, aunque la reducción del capítulo de gastos de personal es importante y se encuentra por encima del 5%, sigue mostrando un peso creciente en el conjunto del presupuesto –superior al 66%–, ya que existe una elevada rigidez a la baja motivada tanto por la cuantía de los salarios y el volumen del personal, como por otros gastos vinculados a este capítulo y que tienen un importante impacto en su volumen, como es el caso de la remuneración del personal en la reserva, que supone alrededor del 12% del capítulo y que podría ser asumido por otra instancia distinta de Defensa, al no estar en activo esos efectivos.

En definitiva, los gastos de personal suponen una elevada parte del presupuesto, lo cual impone una severa restricción al resto de las partidas. En términos comparados con otros países, el gasto de personal es más abultado en España, suponiendo entre 6 y 12 puntos adicionales.

Algo similar ocurre con el capítulo 2 de gastos corrientes, ya que aunque su volumen se reduce, su peso en el conjunto del presupuesto aumenta. En este caso prácticamente todas las partidas ven reducida su cuantía, siendo la caída total del capítulo 2 superior a los 34 millones de €. No obstante, la externalización de trabajos hacia otras empresas es la partida

que más crece, por encima del 20%, lo que indica que esta es una línea prioritaria del presupuesto, tal y como se viene realizando desde hace varios años⁵.

Por último, el resto de las partidas son de menor importancia cuantitativa y suponen poco más del 5% del presupuesto. Entre ellas se encuentran las transferencias corrientes y de capital y los activos financieros. En todos los casos la tendencia es hacia la reducción. No obstante es importante destacar que en estos capítulos se incluyen aspectos tan relevantes como las aportaciones que realiza España a organismos internacionales como la OTAN, las transferencias entre departamentos ministeriales o las asignaciones a los nuevos centros Universitarios de la defensa.

4. LA DEBILIDAD DEL PRESUPUESTO 2011 Y ALGUNAS ALTERNATIVAS

A partir del repaso realizado a los presupuestos de 2011, la característica más sobresaliente que presenta es la que se refiere a la reducción del Capítulo 6 –particularmente las inversiones reales-, que es la mayor del conjunto. En este sentido, cabe realizar un análisis algo más profundo de las implicaciones que supone esta situación, tanto para Defensa, como para la industria que sostiene las adquisiciones de mayor calado operativo y estratégico y que son necesarias para una adecuada realización de las misiones encomendadas a las FAS.

Tal y como se refleja en el cuadro 2, todas las partidas de inversión, excepto la menor de ellas -otras inversiones-, caen de manera sustancial entre 2010 y 2011 y, en particular la financiación de los programas especiales que se reduce en más de un tercio, minorando su peso en el conjunto de las inversiones en más de 7 puntos. Mayor importancia se ha asignado al apoyo logístico, que incrementa su peso relativo y muestra la menor reducción de todas.

Este aspecto tiene que ver con dos factores. En primer lugar, la ausencia de consideración del mantenimiento en los presupuestos de los programas de adquisición de nuevos sistemas, lo cual indica que, debido a su creciente complejidad y sofisticación tecnológicas, los costes de esta partida tenderán a aumentar en los próximos años. En segundo lugar, los equipos más antiguos requieren de un mayor número de revisiones a medida que empiezan a dar más problemas, lo cual encarece su mantenimiento. Al no poder retirarlos del servicio en el momento que sería óptimo debido a la falta de recursos para su sustitución, de nuevo su mantenimiento se hace más oneroso.

⁵ Un detallado análisis de la evolución de los Capítulos 1 y 2 y de las ventajas e inconvenientes de la externalización puede encontrarse en Martín Casares, G. (2007) "Presupuesto de defensa: Espacial consideración al Capítulo I "Gastos de Personal" y al Capítulo II "Gastos Corrientes en Bienes y Servicios". En *Documentos de Seguridad y Defensa*, CESEDEN, Mº de Defensa, Madrid, España, pp. 26-63.

Cuadro 2

Inversiones Reales

	PRESUPUESTO INICIAL 2010	PRESUPUESTO INICIAL 2011	VARIACIÓN %	2010 %	2011 %
Modernización de las FAS	319.263,84	283.413,57	-11,23	26,56	28,20
Programas Especiales de Modernización	333.744,59	204.525,47	-38,72	27,76	20,35
Apoyo Logístico	450.771,23	422.698,09	-6,23	37,50	42,06
I + D	79.405,43	73.053,00	-8,00	6,61	7,27
Otras Inversiones	18.863,82	21.354,71	13,20	1,57	2,12
TOTAL CAPÍTULO 6	1.202.048,91	1.005.044,84	-16,39	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Oficina de Presupuestos del M^o de Defensa

Más preocupante, si cabe, es la reducción que muestra el gasto en I+D⁶. Si bien no es la partida que más sufre las consecuencias de los recortes en el año 2011, la lectura que hay que realizar ha de extenderse más en el tiempo. Así, durante el último decenio, alcanzó su máximo en el año 2007, con un valor superior a los 202 millones de euros, que comparado con los poco más de 73 millones del 2011 supone un recorte superior al 63%. Como es bien sabido, esta es una de las partidas que sufre más intensamente y de manera más inmediata los avatares de las crisis económicas, tanto en las cuentas públicas, como en las de la mayor parte de las cuentas de las empresas privadas. No obstante, este es un error cuyas consecuencias se pagan a medio y largo plazo, ya que amplía la brecha tecnológica existente entre los países más adelantados, impone un plazo de tiempo creciente en el proceso de convergencia y reduce el “know how” y la capacidad de acumulación de conocimientos de las instituciones y personas.

Por lo que respecta a la financiación de los programas principales para el año 2011, el cuadro 3 muestra una sustancial reducción, como se ha mencionado, superior al 38%, que afecta de forma más acusada a unos programas que a otros.

Cuadro 3.-

Programas especiales de modernización

Programas	Presupuesto 2010	Presupuesto 2011	Variación %
Helicópteros de ataque	36267,57	87529,18	141,34
Programa A/400M	1000,00	1116,00	11,60
Producción EF-2000 e ILS	176193,20	189,62	-99,89
Leopardo	36000,00	200,00	-99,44
Fragatas F-100	0,00	0,00	
Vehículo Pizarro II	2000,00	0,00	-100,00
Obús 155/52	15143,72	15598,04	3,00
Helicóptero multiprósito	3000,00	200,00	-93,33
BAM	16837,88	51000,00	202,89

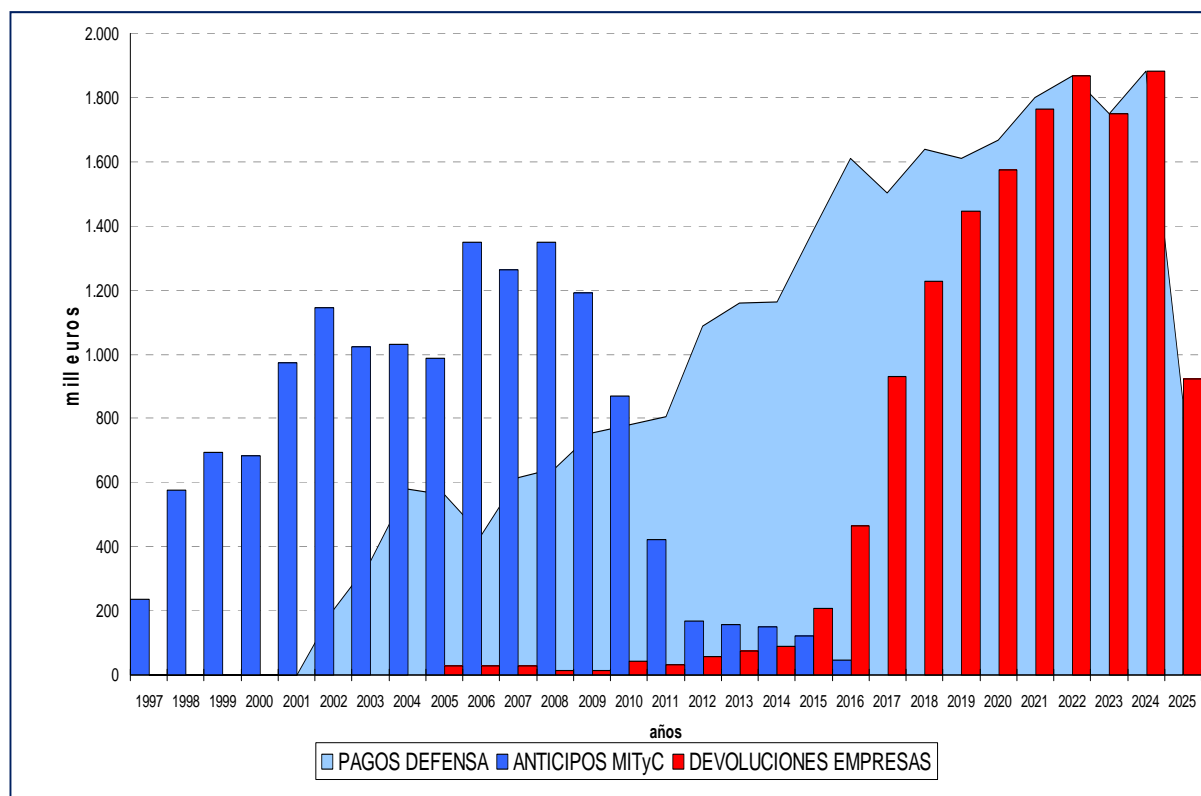
⁶ Un análisis de la importancia que para las empresas tiene la I+D vinculada a los contratos con Defensa puede encontrarse en Fonfría, A. y Correa-Burrows, P. (2010) “Effects of military spending on the profitability of the Spanish defence contractors”, *Defence and Peace Economics*. Vol. 21, nº 2, pp. 177-192.

Misiles Alad (TAURUS)	6781,86	157,13	-97,68
Buque LLX	0,00	0,00	
Misil IRIS-T	11057,28	47598,98	330,48
Construcción AOR	0,00	0,00	
Misil contracarro	14972,08	219,96	-98,53
Helicópteros de transporte	14491,00	266,00	-98,16
Fragata F-105	0,00	206,80	
Submarino S-80	0,00	243,76	
TOTAL	333744,59	204525,47	-38,72

FUENTE: Proyecto de Presupuestos 2011. Mº de Defensa

Obviamente, esta financiación se viene realizando con cargo a otras fuentes financieras, particularmente a través de los anticipos reintegrables del Ministerio de Industria, lo cual permitía unos ciertos márgenes que se agotan rápidamente, al tener que realizar pagos de elevada cuantía el Mº de Defensa en los próximos años. Así, el agotamiento de esta vía implica que, por ejemplo, para el año 2012 los compromisos de pago serán de tal magnitud que requerirían una elevación del capítulo de inversiones superior a los 1.100 millones de euros, esto es el doble de lo que suma ese capítulo para 2011.

Gráfico 3.- Financiación de los Programas Principales



FUENTE: Ruiz-Huertas et al. (2010)

El perfil de los pagos que ha de realizar el Ministerio de Defensa, junto al volumen de los anticipos aportados por el Ministerio de Industria y las devoluciones que realizan las firmas de aquellos anticipos, muestran el gran esfuerzo que ha de realizar Defensa –Gráfico 3-. No obstante, cabe la posibilidad de aplanar los pagos, esto es negociar su traslado más adelante en el tiempo, o la realización de una cuantía fija anual, con el objetivo de reducir la presión sobre el capítulo 6 del presupuesto.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

La necesidad de reducir los presupuestos para contener el déficit público implica el reparto de prioridades tanto entre ministerios y políticas, como dentro de los presupuestos de cada departamento. En este sentido, dos son los rasgos a destacar del presupuesto de Defensa para 2011. El primero de ellos es la rigidez a la baja del capítulo de gastos de personal, que impide ajustes mayores y que presiona el resto de las partidas igualmente a la baja. El segundo rasgo es la fuerte contracción experimentada por el capítulo 6 de inversiones, lo cual implica ciertos problemas de medio y largo plazos vinculados a los efectos que esta situación van a tener sobre la industria de defensa, que va a ser la más afectada.

La industria se verá afectada, a su vez por, al menos, tres vías. La primera es la reducción de las posibilidades de contratación con Defensa por la reducción del presupuesto, tanto del capítulo 2 como del capítulo 6. La segunda, es la menor intensidad en abordar proyectos de elevado contenido tecnológico vinculados a las demandas de Defensa. Y la tercera, vinculada a las dos anteriores, es la contracción del mercado de defensa y de las capacidades tecnológicas futuras de la industria, debido a la reducción de la acumulación de conocimientos en algunos ámbitos tecnológicos.

Antonio Fonfría Mesa⁷
Universidad Complutense de Madrid

⁷ Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.