



Antonio Fonfría

Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid

- Artículo recibido: Marzo de 2013

- Artículo aceptado: Abril de 2013

EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA. UNA NOTA METODOLÓGICA

Este artículo analiza la definición del gasto en defensa que utilizan distintas instituciones internacionales, para realizar un estudio comparativo de sus estimaciones sobre el gasto en defensa de España. Los resultados muestran diferencias sustanciales entre las distintas definiciones y el gasto en defensa español, calculado desde la perspectiva nacional. Por último, se incluye una aproximación a las dos formas de cuantificación del gasto en defensa: la presupuestaria y la de gasto efectivamente realizado.

Gasto en defensa, España, estimaciones internacionales, comparaciones.

This paper analyzes the definition of defense spending that uses various international institutions. The aim is twofold. First to compare these definitions underling the main differences between them and, second, to conduct a comparative study based on their estimates on the Spanish defense spending. Finally an analysis of the existing divergences among budgetary data and actual expenditure is performed.

Defense expenditure, Spain, international estimates, comparisons.

CLASIFICACIÓN JEL: H4I, H56.

EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA. UNA NOTA METODOLÓGICA

1. Introducción

El conjunto de los gastos e ingresos que se recogen en los Presupuestos Generales del Estado marcan las prioridades de política económica de los gobiernos y son, a su vez, el reflejo de la política general que seguirá la gestión de los fondos públicos. El volumen relativo de determinados gastos frente a otros, y el mayor o menor crecimiento de diversas partidas presupuestarias, expresan la orientación que se concede a determinadas actividades económicas que se van a desarrollar durante un año desde el sector público, que influirán también en el sector privado de la economía.

Entre estos gastos se encuentra la defensa. Ésta se considera un bien público, al cumplir las características generales de éste tipo de bienes: a su no exclusión en el consumo es necesario agregarle la no rivalidad, la existencia de fallos de mercado y de externalidades positivas y negativas¹. Existe igualmente un coste de oportunidad de los recursos destinados a defensa frente a otras líneas de gasto, al igual que ocurre en sentido opuesto. Generalmente, se suele comparar el gasto en defensa con el de educación o el sanitario, para valorar ese coste de oportunidad; si bien parece más adecuado tratar de analizar cuál es el retorno generado por cada euro gastado en esas áreas, para tener así un criterio objetivo acerca del coste de oportunidad real.

El gasto en defensa se puede definir como el coste de mantener el personal, equipos e instalaciones, tanto en tiempos de paz como de conflicto, con el objetivo de garantizar un nivel adecuado de disuasión y seguridad. Tal y como lo expresaba Adam Smith en 1776, “la defensa es de mayor importancia que la opulencia”, ya que para obtener los mayores beneficios del libre comercio –como planteaba este autor-, es necesaria la existencia de situaciones de paz, que se garantizan a través de la disuasión económica, la derivada de la posesión de bienes estratégicos y de la militar².

El gasto en defensa se considera una de las formas más adecuadas para medir la disuasión³, y el orden de prioridad que se le concede a la política de defensa en el conjunto de las políticas de un país. Es una medida de input que recoge un conjunto

1 Véase CORNES, R.C. y STANDLER, T. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press. Londres. 1999.

2 Capítulo I, Parte I del Libro V, titulado “Del gasto en defensa”.

3 Lógicamente no es la única, ya que se puede acudir a indicadores relativos a los medios materiales y humanos disponibles por un país. Pero desde la perspectiva económica supone un indicador clave que se suele relativizar por el tamaño económico del país, su población, superficie, etc.

extremadamente diverso de gastos e inversiones que, en este último caso, tienen períodos de vida muy prolongados, pudiendo superar los treinta años en el caso de equipos como sistemas y plataformas navales, aéreas o terrestres. En ocasiones, también se trata de utilizar como un indicador de output, pero genera algunos problemas relativos a qué se está midiendo exactamente, ya que el output se encuentra unido a los resultados obtenidos derivados de la defensa, aspecto extremadamente complejo de cuantificar. En ese caso, habría que computar, por ejemplo, productividades o efectos generados por casos concretos de disuasión que no son sencillos de cuantificar.

La necesidad de tener mediciones correctas del gasto en defensa va más allá de cuestiones presupuestarias o de una rendición de cuentas. En el caso de un importante conjunto de países, tiene que ver con la seguridad colectiva y la defensa compartida, esto es: con la participación en alianzas generalmente militares –la OTAN particularmente–, en las cuales las aportaciones económicas marcan el peso que posee cada país en la toma de decisiones. Por tanto, a las cuestiones presupuestarias internas es necesario sumar aquellas que se refieren a la capacidad de influencia internacional en determinados foros y ámbitos económicos, industriales y militares.

Esta situación requiere de la existencia de datos comparables internacionalmente, lo cual no es sencillo, debido a que los países computan de manera diferente las diversas partidas de sus presupuestos de defensa. Adicionalmente, hay una importante falta de transparencia en todo lo que rodea la información sobre el gasto en defensa. Ello no es tanto debido a que sea una variable estratégica para los países –en términos generales–, lo cual requeriría una cierta opacidad informativa; sino a la percepción social, poco proclive a realizar este tipo de gasto, particularmente en Europa.

El objetivo de este trabajo es analizar las distintas formas de medición del gasto en defensa que realizan las fuentes internacionales más relevantes y comparar sus resultados con los que se derivan del gasto en defensa español analizado a través de sus presupuestos. Este análisis trata de contribuir al debate acerca de cuáles son los criterios que se deben integrar en una definición de gasto en defensa que incluya los aspectos realmente unidos a la defensa, sin entrar en solapamientos derivados de la consideración de otros gastos cercanos, como son los de seguridad interior –básicamente policial o homeland security–. Si bien es cierto que estos últimos contribuyen globalmente a la seguridad, no se pueden considerar estrictamente gasto en defensa. Desde esta perspectiva, no se va a considerar como gasto en defensa el vinculado estrictamente a interior, ya que tanto por su naturaleza, como por su orientación, responde a necesidades diferentes⁴.

4 Bien es cierto que en algunos casos tienden a solaparse e incluso confundirse ambos campos, debido a que en algunas circunstancias las fuerzas armadas de los países realizan labores de seguridad o policiales, e incluso de protección civil. A esta indefinición contribuye la identificación que actualmente se da entre seguridad y defensa, que si bien son aspectos profundamente relacionados, no son intercambiables, ni responden a la misma realidad. Por ello, los materiales necesarios, la formación, las infraestructuras, etc. y actividad general de la defensa y de la seguridad poseen un trato diferenciado, al igual que lo relativo a su definición económica y presupuestaria. Véanse BRZOSKA, M. “World military expenditures”, en Hartley, K. y Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*,

En el siguiente epígrafe se tratan las distintas definiciones del gasto en defensa, para continuar en el punto tercero con la cuantificación que las diversas instituciones realizan para el caso español. El artículo termina con las principales conclusiones a la que hemos llegado en esta investigación.

2. Definiciones y Conceptos

Las comparaciones internacionales de los gastos en defensa son difíciles, debido principalmente a un amplio abanico de factores, que conjugan los aspectos vinculados a la propia definición de gasto en defensa con aquellos más técnicos relativos a los precios, tipos de cambio, etc. En los años 80, Ball (1984) realizó un profundo estudio de los presupuestos de defensa de un conjunto de países en vías de desarrollo, con el objetivo de efectuar comparaciones temporales entre ellos. Observó las dificultades añadidas que suponen los continuos cambios de definición de los factores que se incluyen y excluyen. Posteriormente, Brzoska (1995), realizó una recopilación de los factores que afectan a la definición de los gastos de defensa a través de las principales estadísticas internacionales, particularmente las relativas a OTAN, Naciones Unidas y Fondo Monetario Internacional. Le dedicó un importante esfuerzo a los aspectos relativos a la homogeneización de las estadísticas nacionales por parte de los organismos mencionados, particularmente a la consistencia intertemporal de los datos unida a los distintos deflatores utilizados y a las comparaciones internacionales, exponiendo las modificaciones que se observan en función del tipo de cambio utilizado.

En una línea similar, pero tratando además el presupuesto nacional de Colombia, el Ministerio de Defensa de este país acometió un amplio trabajo, que reflejaba las definiciones de diversas fuentes internacionales. Asimismo, aportaba su propia definición a fin de computar el gasto en defensa y seguridad colombiano -MDN (2009)-. En el trabajo se realiza una distinción entre dos tipos de fuentes “que disponen de una metodología independiente y propia, y que, adicionalmente, se encargan de la recolección de información a través de consultas a fuentes primarias, disponen de una definición del concepto de gasto y publican series históricas para varios países” –pp. 15-. Dentro de este conjunto se incluyen: OTAN, FMI, ONU Y CEPAL. Y, aquellas que denomina entidades recolectoras, “(SIPRI, IISS – The Military Balance, VCI-DoS-ACDA, Banco Mundial y CIA - The World Factbook) que adoptan una definición o estructura conceptual, a partir de las metodologías reseñadas en el grupo anterior” –pp. 18-.

vol. 1. Elsevier, 1995, pp.45-67 y BALDWIN, A. “The concept of security”, *Review of International Studies*, vol. 23, nº 1, 1997, pp. 5-26.

5 Esta distinción se seguirá en este trabajo. Igualmente se incluirán los organismos mencionados, a los cuales se agregará la EDA (European Defence Agency).

Por su parte, Scheetz (2002) realiza un análisis crítico de la definición utilizada por la CEPAL, a través de su aplicación a Chile y Argentina, concluyendo que existen importantes problemas conceptuales, contables y de acceso a la información. La definición de CEPAL (2001) realiza una distinción de tres grupos de aspectos importantes en la definición del gasto en defensa, pensados inicialmente para Chile y Argentina, de manera que fuese una vía de homogeneización de la información.

Como puede observarse, hay distintas fuentes internacionales que poseen definiciones del gasto en defensa y recopilan la información internacional, a fin de homogeneizarla para un determinado conjunto de países. Un análisis detallado de las definiciones del gasto en defensa que realizan las cuatro fuentes internacionales principales –o fuentes con definición propia- se muestra en el Anexo I.

2.1. Fuentes con definición propia

La definición propuesta por la OTAN es, posiblemente, la más ampliamente utilizada para realizar comparaciones internacionales⁶, bien a través de las publicaciones de la propia OTAN, bien a través de otras fuentes, como SIPRI o el Banco Mundial: incluso provenientes del resto de las fuentes mencionadas, de las cuales algunas utilizan su definición. La elaborada por la OTAN incluye⁷ los gastos realizados por los gobiernos nacionales -no regionales-, tanto internos, específicamente orientados a satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, como para la defensa de los aliados –DoD (2004)- y los recoge en cuatro grupos de gasto: los relativos a los costes operativos, la adquisición y construcción, la investigación y el desarrollo y otros gastos.

Por su parte, el FMI, al contrario que la Alianza, recoge los gastos realizados por lo que denomina el “sector gobierno general”, que incluye tanto el gobierno central como el estatal y el local. Incluye la defensa militar y civil, la ayuda militar al exterior y los gastos en investigación y desarrollo relacionados con la defensa, así como una rúbrica que contiene otros aspectos más particulares, no contemplados en los anteriores. En definitiva, presenta una definición más amplia que la OTAN, fundamentalmente en todo lo concerniente a los aspectos civiles de la defensa.

En este sentido, la definición utilizada por la ONU se basa en un cuestionario amplio, mediante el que se trata de normalizar la presentación de la información. De esta manera, se pretende incrementar su transparencia y homogeneizarla para un amplio número de países, generando una cobertura geográfica creciente en el tiempo. En su definición, incluye los gastos de funcionamiento generales: los de personal,

6 Véase el reciente trabajo de PEREZ-FORNIÉS, C., PARDOS, E. Y GADEA, M.M. “NATO defence expenditure: A statistical compendium”, Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, nº 1-2, 2012, pp. 65-83.

7 Las estadísticas de OTAN recogen los países miembros en cada momento.

operaciones y conservación, los gastos derivados de las adquisiciones y construcción y los relativos a la investigación y el desarrollo. Al igual que en la definición del FMI, la de ONU concede gran importancia a los gastos derivados de la ayuda militar al exterior y, lógicamente, a los relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La última de las fuentes internacionales con una definición propia es CEPAL. Si bien esta institución es una comisión regional de las Naciones Unidas, posee su propia definición del gasto en defensa, diferenciándose en este punto de la oficial en la ONU. El objetivo principal de CEPAL al plantear esta definición es mejorar las relaciones de confianza entre los estados de la región y, de nuevo, homogeneizar la medición de los gastos. La perspectiva utilizada incluye tres grupos de gasto –G₁, G₂ y G₃-, cada uno de los cuales ampliando el anterior. Así, en el primero de ellos se recoge el grueso de los gastos en defensa, esto es: se corresponde con los gastos gubernamentales en el conjunto de la administración, y también con la gestión de la defensa militar. En el grupo G₂ incluye, además de los gastos de G₁, los gastos de personal y retiro militar o previsión social. Por último, el G₃ adiciona al anterior los gastos de industria de defensa e investigación y desarrollo; otras actividades productivas; actividades de defensa de otros organismos públicos y la ayuda militar. Excluye explícitamente gastos relativos a seguridad interior, al igual que el FMI, centrándose en los concernientes a las “fuerzas armadas”, como forma de discriminación respecto de la seguridad interna –CEPAL (2001), pág. 60-.

Por su parte, la EDA incluye los gastos de personal de seguridad militar siempre que sean financiados por el Ministerio de Defensa (MD). Generalmente no se ha considerado en otros estudios esta fuente como primaria a la hora de incluirla junto con las anteriormente mencionadas. Sin embargo, es posible observar una definición del gasto en defensa que no se refiere a ninguna de las expuestas y que incluye, de forma particular, determinados aspectos que la diferencian de otras definiciones. No obstante, sería deseable una mayor concreción y detalle de los rubros que se consideran. En su definición del gasto en defensa se contienen los gastos totales realizados por los MD de los países de la UE -excepto Dinamarca- y aquellos otros gastos de defensa provenientes de otras fuentes como son las líneas presupuestarias especiales de otros ministerios –EDA (2011)-. Considera el siguiente conjunto de categorías: personal; inversión, investigación y tecnología; operaciones y mantenimiento y otros gastos. Por lo que se refiere a los costes de las operaciones -de los despliegues-, únicamente tiene en cuenta el gasto de aquellos que se realizan fuera del territorio de los países miembros de la UE.

2.2 Otras Fuentes

Como se ha mencionado, aquí se incluyen aquellas fuentes de información internacional que se apoyan en las definiciones realizadas por alguna de las cuatro

instituciones anteriores. En general, la más frecuentemente utilizada es la elaborada por SIPRI, debido a su fácil acceso, a que posee una gran amplitud temporal –desde 1950- y geográfica –más de 160 países- y a que muestra un elevado grado de homogeneidad. No obstante, la comparación de la información se consigue de manera más completa desde el año 1988, debido al proceso de mejora continuada que se usa. Se basa en la definición de la OTAN y utiliza los mismos conceptos aunque con una desagregación mucho menor. Como novedad frente a otras definiciones, aporta la consideración de las fuerzas militares capacitadas para la realización de actividades espaciales –SIPRI (2007 y 2011).

Por su parte, el IISS (International Institute for Strategic Studies) adopta igualmente la metodología de la OTAN, aunque también utiliza cifras del presupuesto de defensa o del gasto en defensa⁸ de cada país, lo cual genera problemas de comparación. Por ejemplo: a los países miembros de la OTAN les solicita la información, igual que esta institución, mientras que para otros países la información se requiere a diferentes organismos. Además existen algunas diferencias de definición respecto de numerosos países que suelen impulsar al alza los gastos desde la perspectiva del IISS, frente a los que ofrece la ONU.

Una tercera fuente es ACDA⁹ –Agencia de Desarme y de Control de Armas-. Con algunos años en blanco en cuanto a la publicación de información, mantiene no obstante la definición OTAN para los países de la Alianza. Adicionalmente, utiliza fuentes para otros países, que son algunas de las aquí mencionadas: –FMI, SIPRI, CIA, IISS,...-, y agregaciones regionales¹⁰. Debido a que la información de algunos países se muestra claramente incompleta, y suele referirse únicamente a los gastos operativos, se realiza una estimación del gasto total, agregando la importación de armamento. Algo similar ocurre cuando los países informan de los gastos de defensa junto con los de seguridad, ya que en esta ocasión se detraen los segundos de los primeros para obtener así la cifra únicamente de defensa. Sin embargo, la información que ofrece está agregada, por lo que no es posible extraer mayor detalle de los distintos conceptos.

Algo similar ocurre con la información proporcionada en *The World Factbook* de la CIA, que tampoco muestra la información de manera desagregada¹¹. Este organismo se nutre de diversas fuentes, muchas de ellas pertenecientes al Departamento de Defensa de los EEUU, aunque también de fuentes abiertas. Adicionalmente, uno de los problemas de las cifras que ofrece la CIA es que para algunos países puede incluir

8 Puede haber importantes diferencias entre el presupuesto y el gasto en defensa de los países, tal y como muestra CEPAL: Metodología para la comparación de los gastos militares. Santiago de Chile, 2005, octubre.

9 Esta Agencia fue creada a primeros de los años 60; a finales de los 90, se integró dentro de la estructura del Departamento de Estado de los EEUU, donde reside actualmente.

10 DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS “World Military Expenditures and Arms Transfers 1995-2005”. 2005, Washington, D.C.

11 No obstante incluye información para un conjunto de más de 170 países –en 2013-, aunque no toda ella se refiere al mismo año.

los gastos en seguridad pública y policía, lo cual resta capacidad de comparación con otras fuentes estadísticas.

Por último, el Banco Mundial, a través de su publicación *The World Development Indicators*, publica información del gasto en defensa, tomada del SIPRI, por lo que no aporta una definición nueva.

2.3 La definición de gasto en defensa en España

Los Presupuestos Generales del Estado deberían ser más sencillos de leer e interpretar, ya que, como subraya el Tribunal Constitucional, éstos se encuentran constituidos “por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y los Entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. Junto a este contenido necesario, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual, aunque estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.” –Preámbulo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, varios años-.

Sin embargo, en lo que toca a los presupuestos de defensa, ni la sencillez interpretativa, ni la eficacia en la ejecución, son las normas más extendidas. Los motivos de esta afirmación se basan en dos argumentos. El primero de ellos tiene que ver con la no inclusión dentro del presupuesto del Ministerio de Defensa de diversas partidas que deberían ser consideradas, desde un primer momento, en el presupuesto inicial. El segundo motivo se refiere a la falta de cumplimiento de las previsiones normativas y a los procedimientos de ejecución del gasto público con relación a algunos de los elementos que conforman el presupuesto .

Ambos aspectos derivan en la existencia de más de una definición de gasto en defensa. De tal manera que, si se considera el presupuesto inicial de defensa, se obtiene una definición distinta y de menor amplitud de la que se obtiene considerando el gasto efectivamente realizado. La causa se encuentra en que en el primero de los casos no se incluye el presupuesto consolidado, esto es: el que se obtiene de la suma al presupuesto del MD y de los organismos autónomos dependientes de él. A ello hay que unir la partida presupuestaria 464B, residente en el presupuesto del Ministerio de Industria, la cual se dedica a apoyar la participación de las empresas españolas en el desarrollo de proyectos tecnológicos o industriales relacionados con la defensa y que tengan un carácter estratégico o internacional. Pero si se recogen, en cambio, los gastos en I+D realizados por el MD.

En segundo lugar se encuentran las modificaciones presupuestarias, que tienen tres orígenes:

1. Las reducciones por no disponibilidad del presupuesto.
2. Las ampliaciones de crédito resultado de la necesidad de hacer frente a gastos o pagos extraordinarios.
3. Los créditos generados por ingresos derivados de ventas patrimoniales, que se obtienen a través del Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED).

Por último, en la definición del gasto en defensa contenida en los presupuestos iniciales si se incluye el gasto relativo a las misiones en el exterior de las FAS. Sin embargo, es necesario subrayar que la dotación de los tres rubros que lo componen (128, 228 y 668) es sumamente reducida, ya que en los últimos años ronda los 14 mill. €. Obviamente, esta cifra no se corresponde con el gasto final efectivamente realizado, que supera en los ejercicios previos los 700 mill. €. Por ello, el Tribunal de Cuentas (2012) subraya en sus conclusiones al análisis de la financiación de las misiones internacionales españolas que esta situación “revela una falta de rigor y de realismo que viene siendo puesta de manifiesto por el Tribunal desde hace más de dos décadas” -pp. 70- y juzga “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz ” -pp. 73-.

En términos comparativos con las definiciones aportadas por las instituciones internacionales analizadas, el caso español, más allá de los aspectos mencionados, adicionalmente no incluye las pensiones de jubilación –no así las de primera reserva-, que asume la Seguridad Social. Tampoco recoge otros cuerpos o fuerzas que, aunque siguen un régimen militar –Guardia Civil-, en su actividad difiere sustancialmente de la que realizan las FAS. En términos generales, y de forma similar a lo que ocurre con la mayor parte de las definiciones analizadas, la seguridad interior no se recoge en la definición del gasto en defensa español. De manera esquemática, la estructura de las políticas de gasto del MD y los programas a los cuales se orienta, se pueden resumir tal y como muestra el gráfico 1.

Sin embargo, en lo que toca a los presupuestos de defensa, ni la sencillez interpretativa, ni la eficacia en la ejecución, son las normas más extendidas. Los motivos de esta afirmación se basan en dos argumentos. El primero de ellos tiene que ver con la no inclusión dentro del presupuesto del Ministerio de Defensa de diversas partidas que deberían ser consideradas, desde un primer momento, en el presupuesto inicial. El segundo motivo se refiere a la falta de cumplimiento de las previsiones normativas y a los procedimientos de ejecución del gasto público con relación a algunos de los elementos que conforman el presupuesto¹².

Ambos aspectos derivan en la existencia de más de una definición de gasto en defensa. De tal manera que, si se considera el presupuesto inicial de defensa, se obtiene una

¹² TRIBUNAL DE CUENTAS (2012) “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, 2012, nº 943.

definición distinta y de menor amplitud de la que se obtiene considerando el gasto efectivamente realizado. La causa se encuentra en que en el primero de los casos no se incluye el presupuesto consolidado, esto es: el que se obtiene de la suma al presupuesto del MD y de los organismos autónomos dependientes de él. A ello hay que unir la partida presupuestaria 464B, residente en el presupuesto del Ministerio de Industria, la cual se dedica a apoyar la participación de las empresas españolas en el desarrollo de proyectos tecnológicos o industriales relacionados con la defensa y que tengan un carácter estratégico o internacional. Pero si se recogen, en cambio, los gastos en I+D realizados por el MD.

En segundo lugar se encuentran las modificaciones presupuestarias, que tienen tres orígenes:

1. Las reducciones por no disponibilidad del presupuesto.
2. Las ampliaciones de crédito resultado de la necesidad de hacer frente a gastos o pagos extraordinarios.
3. Los créditos generados por ingresos derivados de ventas patrimoniales, que se obtienen a través del Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED).

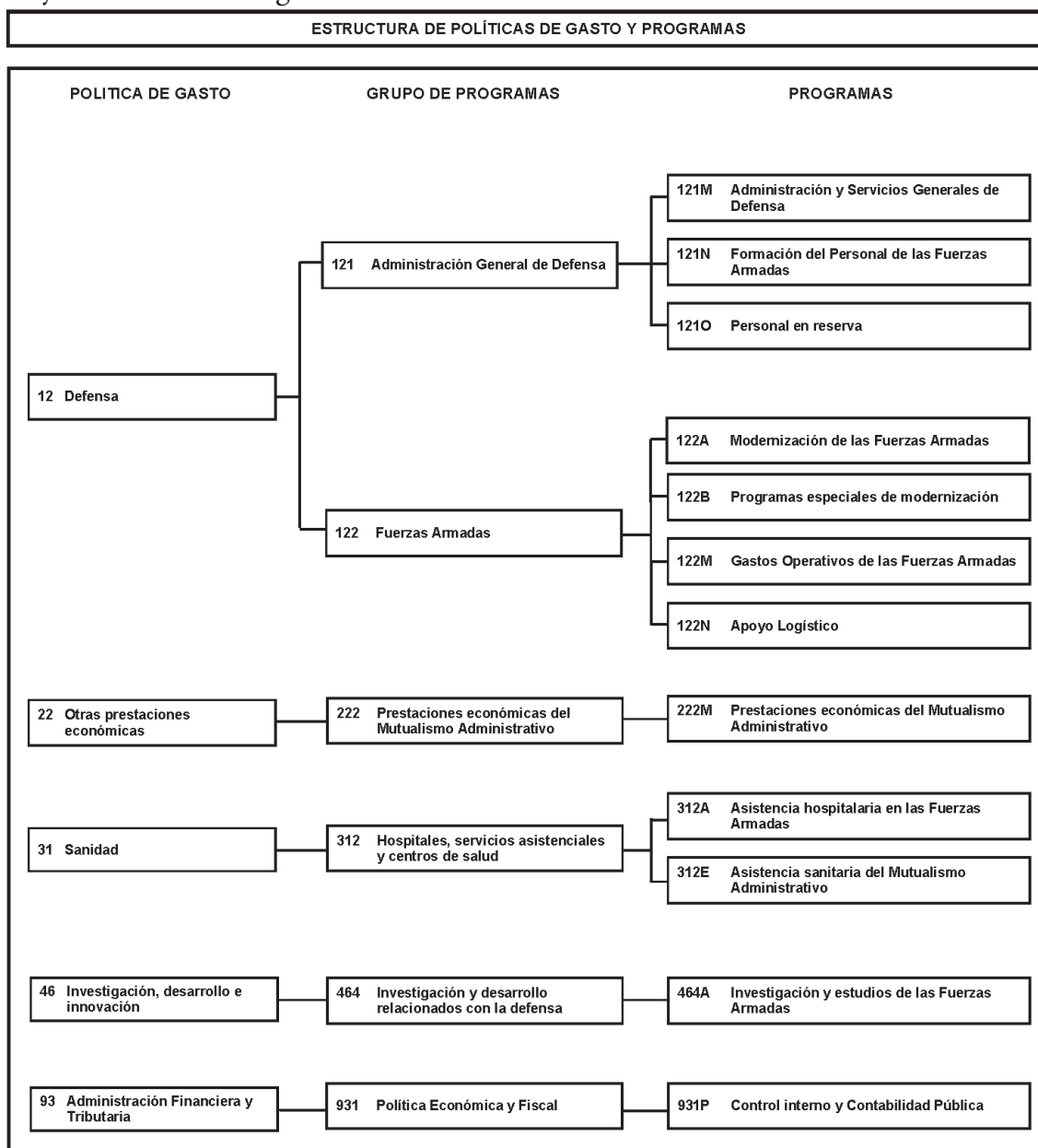
Por último, en la definición del gasto en defensa contenida en los presupuestos iniciales si se incluye el gasto relativo a las misiones en el exterior de las FAS. Sin embargo, es necesario subrayar que la dotación de los tres rubros que lo componen (128, 228 y 668) es sumamente reducida, ya que en los últimos años ronda los 14 mill. €. Obviamente, esta cifra no se corresponde con el gasto final efectivamente realizado, que supera en los ejercicios previos los 700 mill. €. Por ello, el Tribunal de Cuentas (2012) subraya en sus conclusiones al análisis de la financiación de las misiones internacionales españolas que esta situación “revela una falta de rigor y de realismo que viene siendo puesta de manifiesto por el Tribunal desde hace más de dos décadas” -pp. 70- y juzga “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz¹³” -pp. 73-.

En términos comparativos con las definiciones aportadas por las instituciones internacionales analizadas, el caso español, más allá de los aspectos mencionados, adicionalmente no incluye las pensiones de jubilación –no así las de primera reserva-, que asume la Seguridad Social. Tampoco recoge otros cuerpos o fuerzas que, aunque siguen un régimen militar –Guardia Civil-, en su actividad difiere sustancialmente de la que realizan las FAS. En términos generales, y de forma similar a lo que ocurre con la mayor parte de las definiciones analizadas, la seguridad interior no se recoge en la definición del gasto en defensa español. De manera esquemática, la estructura de las

.....

13 En el mismo texto se dice que esta práctica supone “una carga de trabajo extraordinaria para las unidades encargadas de su tramitación y da lugar a una gestión extremadamente laboriosa, confusa y formalmente irregular”, pp. 70.

políticas de gasto del MD y los programas a los cuales se orienta, se pueden resumir tal y como muestra el gráfico I.



3. Evolución del gasto en defensa en España según diversas fuentes

La diversidad de definiciones del gasto revisadas da cuenta de la complejidad del análisis que implica su comparación. A esta “realidad poliédrica” se amarran defensores y detractores del gasto en defensa, distintas vertientes políticas y análisis que parten de concepciones apriorísticas. Una manera de evitar esta situación es realizando un estudio comparativo del gasto en defensa español a través de las fuentes principales que lo estiman. Tal y como se ha expuesto, cada institución construye o utiliza una definición que no tiene porqué coincidir con el resto. De ahí se derivan resultados del gasto mayores o menores.

Las comparaciones internacionales exigen la homogeneización de la información

para su uso correcto. Para ello se ha utilizado los dólares en términos de Paridad de Poder de Compra¹⁴ (PPP) como tipo de cambio más adecuado. Esta aproximación utiliza una cesta común de bienes y servicios para los países, y la valora en términos de cada moneda nacional. De esa manera, y comparando el coste en monedas de cada país, se obtiene el tipo de cambio de PPP. Además, el uso de distintos tipos de cambio afecta sustancialmente al gasto en defensa, tal y como ha demostrado Brzoska (1995) y la conversión a través de PPP refleja el coste de oportunidad del gasto en defensa, por lo que resulta el más adecuado. No obstante, la mayor parte de las series utilizan otros tipos de cambio, por lo que se ha procedido a su homogeneización.

Por lo que se refiere a la evolución de los precios, se ha optado por el uso del deflactor del PIB, ya que no hay un deflactor *ad hoc* para el gasto en defensa español¹⁵. En general, son muy pocos los países que estiman deflatores de precios de los bienes militares, aunque OTAN los calcula habitualmente y, en general suelen ser mayores que los deflatores de productos civiles comparables. Algunas de las causas de su mayor tamaño son el importante carácter oligopolista del mercado de defensa, que confiere a las empresas cierto poder de mercado que se suele reflejar en elevaciones de precios y beneficios extraordinarios¹⁶, la intensidad elevada en el uso de capital tecnológico y humano, así como la baja elasticidad-precio de los productos demandados por los ministerios de defensa, comparado con otros tipos de bienes¹⁷.

GRÁFICO I

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Adicionalmente, se realizarán medidas en términos relativos respecto del PIB. Con ello se pretende mostrar el tamaño del sector respecto de la economía. Esto suele ser más expresivo que el volumen total, al mostrar una doble vertiente: un cociente que se modifica en función del numerador y del denominador, que puede evitar algunos

14 En inglés Purchasing Power Parity (PPP). Véase, KRUGMAN, P.R. y OBSTFIELD, M. “International Economics. Theory and policy”. Pearson, Boston. Mass. 2010, para una amplia explicación.

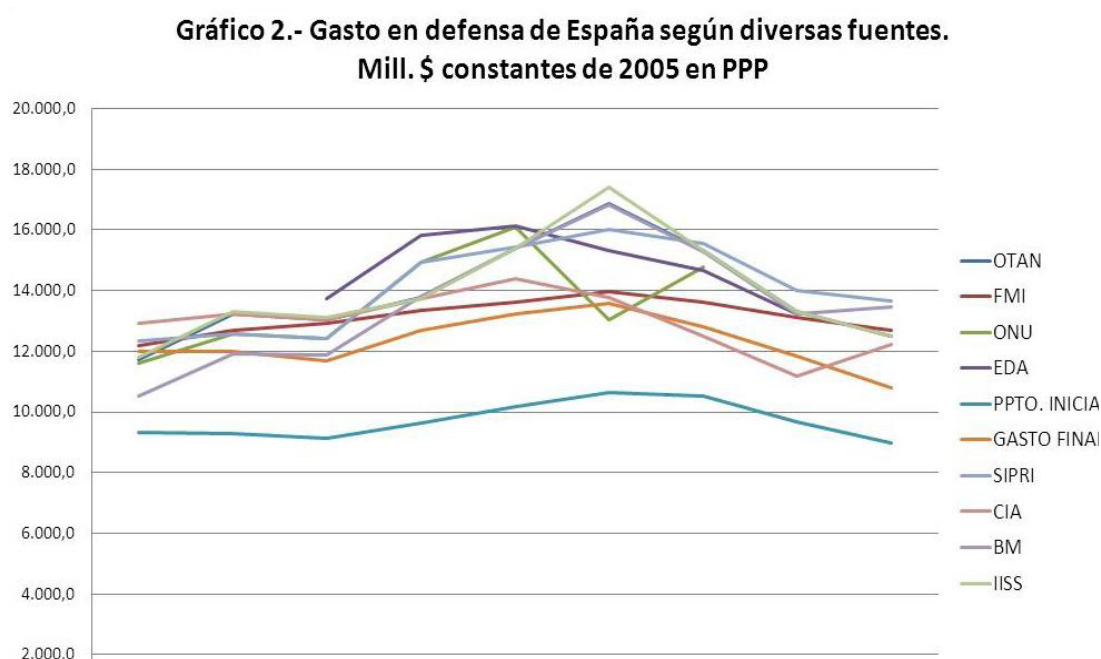
15 Este aspecto es de gran relevancia, pues debido a la heterogeneidad de los bienes y servicios relacionados con la defensa. Sería por tanto necesario derivar un deflactor vinculado a éstos. Adicionalmente, permitiría una valoración más adecuada de los recursos destinados a la defensa. SOLOMON, B. “The demand for Canadian defence expenditures”, *Defence and Peace Economics*, 16 (3), 2005, pp. 171-189, critica la falta de este índice y muestra un diferencial elevado entre los precios de los bienes civiles y militares para el caso de Canadá, lo cual afecta a la cuantía total del gasto en defensa.

16 Sobre este particular véase la estimación de FONFRÍA, A. “Estructura, Conducta y Resultados de la industria española de defensa” Cuadernos Aragoneses de Economía, 2ª época, vol. 22, 1-2, 2012, pp. 11-3, para la industria española de defensa.

17 Véase MARTÍ, C. “The European Security Industry. A research agenda”, *Defence and Peace Economics*, vol. 22, nº 2, 2011, pp. 245-264.

sesgos derivados del uso de los tipos de cambio o los precios.

El estudio recoge del año 2003 al 2011. Este período se ha seleccionado atendiendo a un doble criterio: por una parte, muestra la doble tendencia de crecimiento y disminución del gasto en defensa, lo cual permite aproximar la existencia de cambios relevantes en función de qué institución mide el gasto. En segundo lugar, se ha intentado minimizar el impacto de los cambios metodológicos de las series utilizadas, para lo cual se ha optado por un período temporal más reducido. Así, el gráfico 2, muestra la tendencia calculada por las instituciones incluidas¹⁸. La tendencia que se observa es de U invertida, lo cual subraya el aumento y posterior caída del gasto que con diversa trayectoria reflejan todas las series.



Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

No obstante, cabe destacar que la información de la ONU llega hasta 2009¹⁹ mientras que la EDA comienza en su serie en 2005 y termina en 2010. Con relación a la cuantificación de los recursos que se destinan a defensa, realizada desde el MD, tal y como se mencionó, se han incluido las dos posibilidades que hay, esto es: el gasto finalmente realizado y el presupuesto inicial. Con relación a este último, tal y como se observa en el gráfico, infravalora continuamente el gasto en defensa, por los motivos indicados. Esto sugiere la necesidad de un mayor realismo presupuestario, de manera

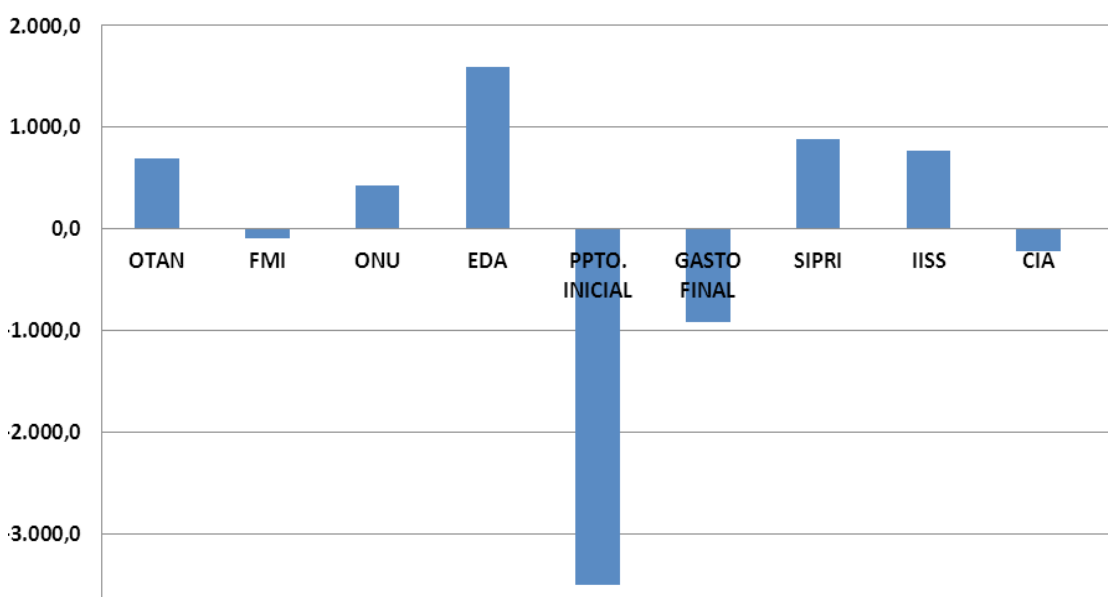
¹⁸ No se incluye CEPAL, debido a que no calcula el gasto en defensa español. Igualmente no se incluye la cuantificación de ACDA a causa de la intermitencia con la que publica la información.

¹⁹ España no envía información del gasto en defensa a esta institución desde 2010.

que el gasto final y el presupuesto inicial muestren una mayor similitud. Adicionalmente, el gasto final se encuentra generalmente por debajo del conjunto de las estimaciones realizadas por la mayor parte de los organismos debido fundamentalmente a la no inclusión de las pensiones.

El gasto promedio del período es de 13.220,7 mill. de \$. Tan sólo tres instituciones se sitúan por debajo de ese valor en media: el FMI, la CIA y, obviamente, el presupuesto y el gasto calculados por España –Gráfico 3-. Sin embargo, el sesgo mostrado por el presupuesto inicial es extremadamente elevado –superior a los 3.000 millones de dólares-, por lo cual no es un buen indicador del gasto. Adicionalmente, la EDA es la que muestra un sesgo al alza más acusado, pero no es posible conocer a que partidas se debe, ya que la información aportada por las instituciones se encuentra demasiado agregada. En definitiva, los cálculos realizados por el FMI y por la CIA son los que poseen menor sesgo temporal respecto del valor medio del período (gráfico 3).

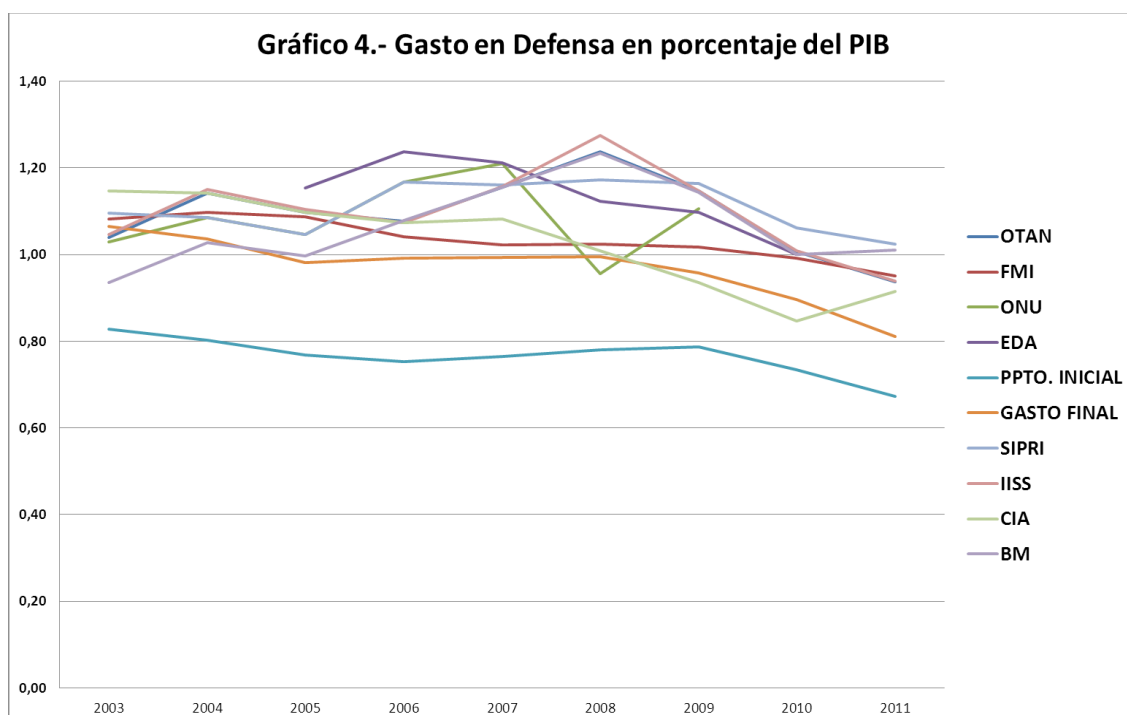
Gráfico 3.- Desviación promedio para el conjunto del período de las estimaciones de cada institución.
Mill. de \$ constantes de 2005 PPP



Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

Poniendo en relación el gasto con el tamaño de la economía –gráfico 4-, la situación es similar a la observada en términos del volumen absoluto. De tal manera que la subestimación del presupuesto inicial, respecto del valor medio -1,03%-, es del 0,27% para el conjunto del período; mientras que la desviación media del resto

de las estimaciones se encuentra en el -0,03%²⁰. Por tanto, se pueden derivar dos observaciones: la primera, que el presupuesto inicial infravalora el gasto estimado por las distintas instituciones en casi un tercio del total. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, el margen de mejora para un acercamiento de las cifras presupuestadas a las cifras de gasto real es extremadamente amplio. Esto aportaría una mayor transparencia, una más adecuada aproximación a la realidad y una importante mejora en la gestión de los recursos públicos, lo cual redundaría en que el *value for money* fuese más elevado, al realizarse una mejor previsión de las necesidades de gasto.



Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

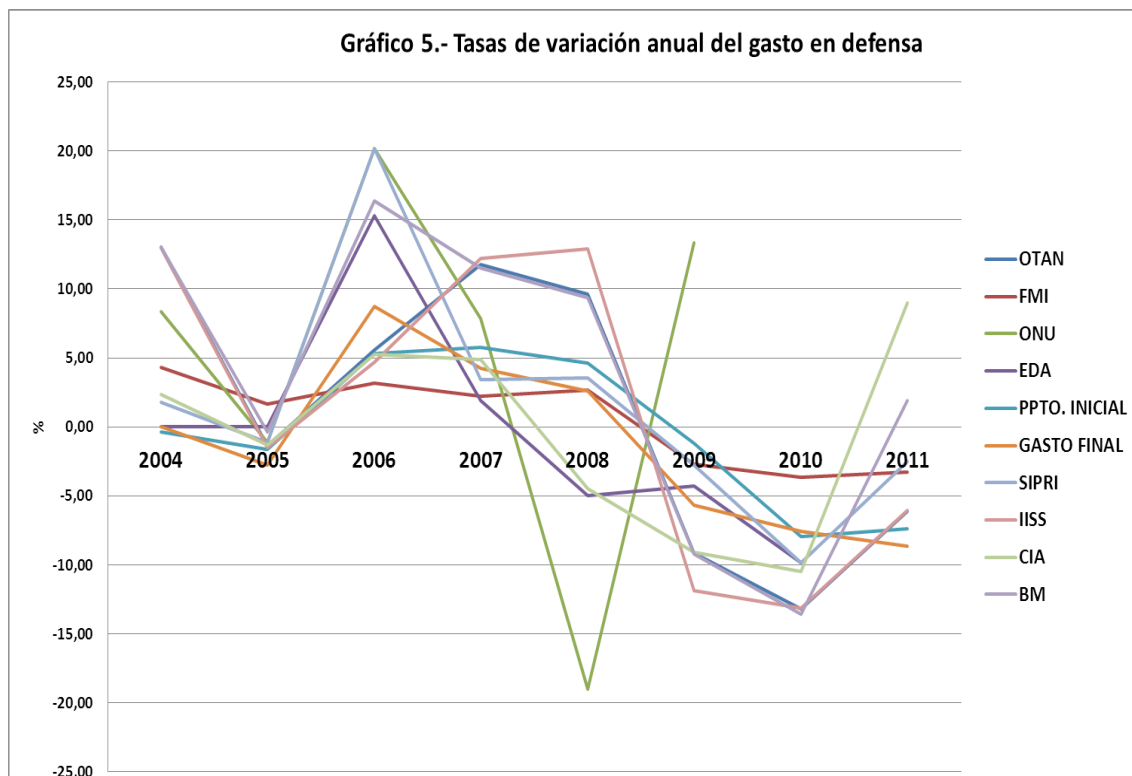
Calculado a partir de \$ constantes PPP de 2005.

Por lo que se refiere a la variación anual de las cifras de gasto, las tasas expuestas en el gráfico 5 muestran dos tendencias diferentes en los datos de las instituciones: por una parte se encuentran aquellas que anticipan –respecto del gasto final calculado por España-, la reducción del gasto al año 2006 –SIPRI, BM, EDA Y ONU²¹-. Por otra, las que lo muestran a partir de 2007. Las primeras presentan una caída, por lo general, más abrupta y una recuperación más rápida ya en 2011, lo cual demuestra que son

20 La EDA, el IISS y el SIPRI son las instituciones que tienden a una estimación más sesgada del gasto en defensa con relación al PIB, yendo sus diferencias en promedio para el conjunto del período del -9,5%, al 6,6%.

21 En el caso de la serie de ONU, la variación es más amplia debido a que no se han podido actualizar los datos anteriores a 2010.

más volátiles en su respuesta a las variaciones del gasto. Este hecho puede deberse a que la propia definición del gasto en defensa incluye rubros cuya composición varíe anualmente de manera más acusada, como las ayudas internacionales.



Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones.

Con el fin de profundizar en este aspecto, resulta necesario un mayor análisis de las cifras nacionales. Como se ha venido observando, las diferencias existentes entre el presupuesto inicial y el gasto final son muy amplias. De hecho, para el conjunto del período considerado rebasan el 20%, llegando a ser cinco puntos más en los años 2006 y 2007. La información contenida en el cuadro 1 expone el origen de las modificaciones presupuestarias y el resultado final que genera²². En términos globales, más del 11% del presupuesto final se debe a los créditos reembolsables que el Ministerio de Industria concede a las empresas, un 6,6% a los gastos vinculados a las operaciones internacionales y algo más del 3,5% a los ingresos patrimoniales generados por el propio Ministerio de Defensa. Por lo que se refiere a las reducciones presupuestarias, éstas son menores del 1% y afectan a la última parte del período.

Todo ello permite incrementos del gasto no contemplados en los presupuestos, por lo que el gasto realmente efectuado tiende a estancarse en el 1% del PIB, como se ha expuesto. Esta situación genera problemas desde la perspectiva presupuestaria, al no

²² Las diferencias porcentuales que pueda haber respecto del presupuesto en euros se debe a la conversión a dólares.

cumplir con la norma de transparencia y sencillez, desde la perspectiva de una gestión eficiente de los recursos; ya que una parte de ellos se libera para su gasto en momentos del tiempo –año fiscal- muy tardíos, lo cual impone severas restricciones temporales al gasto, por lo que no siempre se realiza de la manera más adecuada. Desde la perspectiva de la propia operatividad de las Fuerzas Armadas, al limitar el gasto en ciertas partidas y durante ciertos momentos, cuando son necesarios, y no poder disponer del crédito²³.

Cuadro I.

Modificaciones de créditos sobre el presupuesto inicial. Mill. de \$ constantes de 2005 en PPP

Años	Presupuesto inicial	Gasto en Misiones internacionales	Modificaciones Presupuestarias de no disponibilidad	Créditos generados por INVIED	Créditos del Ministerio de industria	Total gasto
2003	9322,8	683,4	0,0	528,0	1474,8	12009,0
2004	9289,7	605,8	0,0	692,6	1421,0	12009,1
2005	9139,4	551,7	0,0	690,3	1293,0	11674,3
2006	9626,6	732,1	0,0	585,4	1751,0	12695,0
2007	10181,7	811,7	0,0	677,7	1565,3	13236,4
2008	10655,2	838,0	0,0	411,4	1677,2	13581,7
2009	10529,5	910,6	-265,3	160,7	1476,9	12812,5
2010	9692,3	966,1	-177,7	160,0	1197,9	11838,5
2011	8974,3	1123,6	-426,5	175,6	966,9	10813,8

Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE y Ministerio de Defensa

4. Conclusiones

El estudio de las definiciones del gasto en defensa y su expresión cuantitativa es una asignatura pendiente en el ámbito de la economía de la defensa en España. Este trabajo trata de aportar algunos criterios para su análisis. Desde esta óptica, cabe reseñar la diversidad de los contenidos de las definiciones, al igual que la inclusión de factores comunes: particularmente, aquellos referidos a los aspectos materiales de la defensa. No obstante, los resultados del estudio muestran cómo cada institución orienta la definición en función de sus propios intereses, lo cual influye en la cuantificación de los gastos y en la existencia de importantes diferencias de análisis en función de en qué definición se apoye éste. Por este motivo, podría ser muy útil llegar a un consenso internacional sobre qué se entiende por gasto en defensa, de manera que se diera una

23 Este hecho suele ser habitual en el caso de la liberación de crédito para las misiones internacionales, ya que al no estar presupuestado más que en una cuantía muy reducida, exige la apelación al fondo de contingencia en más del 95% el montante, por lo que no se dispone del crédito hasta avanzado el año fiscal.

tendencia hacia la homogeneización de las definiciones y, por ende, de los cálculos vinculados a ellas.

En segundo lugar, se ha trazado una clara línea entre el presupuesto y el gasto en defensa, calculados en el seno del sistema español. Los resultados, ampliamente conocidos, reclaman la necesidad de una mayor adecuación de las técnicas presupuestarias a la realidad de la defensa. Lamentablemente, parece que las conclusiones del Tribunal de Cuentas no son consideradas por parte del MD. Desde esta perspectiva, la transparencia sería uno de los outputs más valorados socialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDWING, A. (1997) "The concept of security", *Review of International Studies*, vol. 23, nº 1, pp. 5-26.
- BALL, N. (1984) "Measuring third world security expenditure: A research note", *World Development*, vol. 12, nº 2, pp. 157-164.
- BRZOSKA, M. (1995) "World military expenditures", en Hartley, K. y Sandler, T. *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Elsevier, pp.45-67.
- CEPAL (2001) *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*, Santiago de Chile, noviembre.
- CEPAL (2005) *Metodología para la comparación de los gastos militares*. Santiago de Chile, octubre.
- CORNES, R.C. y STANDLER, T. (1996): *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge University Press. Londres.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2012) "World Military Expenditures and Arms Transfers 1995-2005". Washington, D.C.
- DoD (2004) "2004 statistical compendium on allied contributions on the common defense". *Departamento de Defensa de los Estados Unidos*. Washington.
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY (EDA) (2011) "Additional defence data statistics-2010". Bruselas.
- FMI (2001) *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington.
- FONFRÍA, A. (2012) "Estructura, Conducta y Resultados de la industria española de defensa" *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol. 22, 1-2, pp. 11-30.
- KRUGMAN, P.R. y OBSTFIELD, M. (2010) "International Economics. Theory and policy". Pearson, Boston. Mass.
- MARTÍ, C. (2011) "The European Security Industry. A research agenda", *Defence and Peace Economics*, vol. 22, nº 2, pp. 245-264.
- MDN (2009) "Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad", *Departamento Nacional de Planeación*. Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia.
- OTAN (2012) *Semestral Statistical Memorandum*.
- PEREZ-FORNIÉS, C., PARDOS, E. Y GADEA, M.M. (2012) "NATO defence expenditure: A statistical compendium", *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2ª época, vol. 22, nº 1-2, pp. 65-83.
- SCHEETZ, T. (2002) "Una evaluación del documento cepalino: "Metodología

estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 18 n° 1-2, pp. 107-121.

SIPRI (2007) *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford University Press.

SIPRI (2011) *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford University Press.

SOLOMON, B. (2005) “The demand for Canadian defence expenditures”, *Defence and Peace Economics*, 16 (3), pp. 171-189.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2012) “Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, n° 943.

UNODA (2003) “Instrumento de las Naciones Unidas para la presentación normalizada de informes sobre gastos militares. Directrices”. UNODA, Nueva York.

UNODA (2010) “Promoting further openness and transparency in military matters”. *UNODA Occasional Papers*, n° 20, noviembre.

ANEXO I: Definición del gasto en defensa. Conceptos incluidos

	OTAN	FMI	ONU	CEPAL	EDA
1. Costes operativos					
<i>Personal militar</i>	X	X	X	X	X
Pagos y subsidios	X	X	X	X	X
Contribuciones del empleador a fondos de pensiones	X	X			--a
Otros	X				
<i>Personal civil</i>	X	X	X	X	X
Pagos y subsidios	X	X	X	X	X
Contribuciones del empleador a fondos de pensiones	X	X			--a
<i>Pensiones</i>	X	X	--a	X	X
Pagos a militares retirados	X	X	--a	X	X
Pagos a civiles retirados	X	X	--a	X	X
<i>Operaciones y mantenimiento</i>	X	X	X		X
Munición y explosivos (excluyendo tipo nuclear)	X	X		X	X
Productos derivados del petróleo	X				
Repuestos	X		X		X
Otros equipos y abastecimientos	X		X	X	X
Rentas	X				
Otras operaciones y mantenimiento	X	X	X		X
2. Adquisición y construcción					
<i>Equipo mayor</i>	X	X	X	X	X
Sistemas de misiles	X	X	X	X	X
Misiles	X	X	X	X	X
Armas nucleares	X		X		X
Aeronaves	X	X	X	X	X
Artillería	X	X	X	X	X
Vehículos de combate	X	X	X	X	X
Equipo de ingenieros	X	X	X	X	X
Armamento ligero	X	X	X	X	X
Vehículos de transporte	X	X	X	X	X
Unidades marítimas	X	X	X	X	X
Equipo electrónico y de comunicaciones	X	X	X	X	X
<i>Construcción militar nacional</i>	X		X	X	X
<i>Infraestructuras</i>	X		X	X	X
Gastos de país anfitrión	X				
Pagos a otros países	X			X	X
Apoyo de otros países	X			--a	
Tierra y servicios públicos	X				

3. Investigación y desarrollo					
Destinado a grandes equipos	X	X	X	X	X
Otros	X	X	X	X	X
Subsidios, préstamos		X			X
4. Otros gastos					
Gasto almacenamiento de bienes intermedios industriales e insumos			X		
Defensa civil		X	X	X	X ^b
Gastos financiados por donaciones de otros países		X			
Hospitales de campaña y de base		X	X		X
Misiones de ayuda militar		X	X		X
Ayuda militar al exterior		X	X	X	X
5. Defensa Civil					
Admón de asuntos y servicios de la defensa civil		X	X	X	--a
Formulación de planes para imprevistos		X			
Organización de maniobras en las que participen instituciones y poblaciones civiles		X		X	X
Servicios de protección civil		X	--a	--a	--a
Adquisición y almacenamiento de equipos, alimentos y suministros para uso de emergencia		X			
6. Defensa n.i. (*)		X	X	X	X

Fuentes: OTAN (2012), FMI (2001), UNODA (2003) UNODA (2010), CEPAL (2001), CEPAL (2005), MDN (2009), EDA (2011).

a) No queda clara su inclusión según la definición dada por el organismo.

b) Sólo si lo financia el MoD.

(*) n.i.: no incluido en apartados anteriores debido a que no se corresponde con ninguno de ellos exactamente.

