

07/2015

12 enero de 2015

*Antonio Fonfría Mesa**

PRESUPUESTO DE DEFENSA 2015:
SIN NOVEDAD

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

PRESUPUESTO DE DEFENSA 2015: SIN NOVEDAD

Resumen:

Los presupuestos del Ministerio de Defensa se encuentran lastrados por la falta de percepción social sobre los riesgos y amenazas que afectan a España. Por ello, no es sencillo un incremento de los mismos aún siendo preciso que respondan a la situación estratégica y a la necesidad de mantener unas Fuerzas Armadas bien dotadas. Es por ello que una parte sustancial de los mismos escapan al presupuesto inicial y se plantean a través de modificaciones presupuestarias, o créditos extraordinarios. Adicionalmente, este trabajo se cuestiona acerca de la relación existente entre los objetivos planteados para 2015 y las dotaciones económicas que se aportan.

Abstract:

The budget of the Ministry of Defense is anchored/burdened by the lack of social perception about the risks and threats affecting Spain. That is why it is not easy to increase them even when responding to the strategic situation and the need to keep Armed Forces well supplied must be addressed. That is why a substantial portion of them escape the initial budget and are handled by means of budget modifications or extraordinary credits. Additionally, this work deals with the relations existing between the objectives planned for 2015 and the proposed economic funding.

Palabras clave:

2015, presupuesto de defensa, operaciones de mantenimiento de la paz, créditos extraordinarios.

Keywords:

2015, defense budget, peace keeping operations, extraordinary credits.

***NOTA:** 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.

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2008 los presupuestos destinados al Ministerio de Defensa (MDE) han sufrido importantes recortes que pueden cifrarse en algo más del 32%. Desde los años setenta la reducción nominal de los presupuestos iniciales ha sido una constante. Esta situación es el resultado de varias fuerzas que confluyen en las dotaciones económicas. Por una parte la ausencia de interés por parte de la sociedad española, alineada con el resto de Europa en una senda de reducciones en las dotaciones presupuestarias que apoyen la defensa. Por otra parte, y como respuesta a lo anterior, los estamentos políticos han asumido que la defensa no genera votos y han relegado a la parte baja de las prioridades este asunto.

Adicionalmente, la falta de sensación social de riesgo y de amenazas cercanas implica la inexistencia de debate sobre el tema de la defensa y la seguridad y no justifica el gasto. Adicionalmente, las Fuerzas Armadas (FAS) son una institución casi sin visibilidad, excepto en los casos de las operaciones internacionales en las que participan y en las que la sociedad, de nuevo, se encuentra dividida en cuanto a su relevancia para España.

Desde una perspectiva presupuestaria, es necesario destacar en estas líneas introductorias que los presupuestos iniciales poco tienen que ver con el gasto realizado al final del período presupuestario. Las diferencias entre ambos se llegan a cifrar por encima del 20% en numerosos años. Como es conocido, el núcleo fundamental del gap existente entre ellos se encuentra en la dotación inicial de los gastos que se refieren a las operaciones en el exterior, que suelen presupuestarse un 90% por debajo de su coste real. Esta situación no deja de ser una manera de no aflorar el gasto real y de mantener el presupuesto en límites que no supongan una crítica desde la sociedad. No obstante, en algún momento habrá que incluirlo en el presupuesto, ya que, como ha expuesto el Tribunal de Cuentas en reiteradas ocasiones, esta es una situación anómala. El segundo gran factor que incide en la distorsión entre presupuesto inicial y gasto final tiene relación con la adquisición de sistemas de armas o, como se denomina presupuestariamente, Programas Especiales de Modernización. En este caso, se acude a una excepcionalidad para el pago a las empresas que dotan de dichos sistemas a las FAS, que se encuentra igualmente fuera del presupuesto aprobado por las Cortes.

En las páginas que siguen se realizará un análisis de los presupuestos de defensa de 2015, considerando de forma particular los capítulos que ponen en contacto la oferta y la demanda, esto es, aquellos capítulos que suponen una demanda de bienes y servicios por parte del MDE y, por lo tanto, una oferta por parte de las empresas. El motivo principal por el cual utilizar esta perspectiva se deriva de la inercia existente en el resto del presupuesto. En otras palabras, el primer capítulo presupuestario —gastos de personal—, es prácticamente invariante en el corto y medio plazo y supone un elevado porcentaje del

presupuesto inicial. Adicionalmente, los otros dos capítulos de gasto mencionados implican la otra proporción relevante dentro del conjunto. Entre los tres suponen alrededor del 95% del presupuesto en los últimos años.

CONTEXTO GENERAL DE LOS PRESUPUESTOS

La situación general de la economía española muestra una dinámica de débil crecimiento con elevadas tasas de desempleo e importantes desequilibrios en términos de déficit y deuda públicos. A ello es necesario unir el importante endeudamiento privado y una evolución de la tendencia de nuestro principal mercado externo, la UE, que presenta un crecimiento reducido, lo cual afecta de forma sustancial a las posibilidades de expansión comercial¹. Expansión que se fundamenta en una caída de los costes laborales unitarios, lo cual permite exportar a través de la competencia en precios, junto con la depreciación del euro frente al dólar. Si a ello se une la débil demanda de importaciones surgida de la reducción de la capacidad adquisitiva generalizada, se puede entender la aparición de superávit por cuenta corriente.

Esta situación ha llevado a una elección, por parte de las autoridades, de control de las cuentas públicas como principal instrumento de la política económica. Los efectos de esta política poseen una de sus expresiones en la reducción del tamaño del sector público, que ha supuesto en los últimos años la caída del peso de este en el conjunto del PIB, lo cual supone que el tamaño total del sector público en la economía haya pasado de encontrarse por encima del 45% en el año 2009 a situarse en casi tres puntos menos en 2014, siendo el objetivo actual llegar a estar por debajo del 40%. Particularmente, en lo que se refiere al gasto público, éste se ha situado en 2014 en el 33% del PIB. En 2015 los presupuestos muestran una caída adicional respecto del año 2014 del 1,5%, ascendiendo a 347,8 miles de millones de €² -cuadro 1-.

En este contexto, el reparto presupuestario muestra un incremento en la mayor parte de las partidas. Salvo en las que tienen que ver con prestaciones económicas y desempleo, por una parte,³ y con las actuaciones de carácter general, por otra. Centrándonos particularmente en los servicios públicos básicos entre los que se encuentra la defensa, es importante subrayar

¹ Nótese que el 70% del comercio que realiza España lo hace con países miembros de la UE.

² Según datos de: Presupuestos Generales del Estado. Informe Económico y Financiero 2015. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

³ Esta reducción tiene dos explicaciones. La primera tiene que ver con la perspectiva de reducción en la tasa de paro, lo cual implica una caída de las necesidades de pagos por desempleo. La segunda se refiere a la reducción de la cuantía de pago por desempleado, ya que en un importante porcentaje son parados de larga duración que, o bien se encuentran en la parte final de la prestación por desempleo, que es menor que la que se percibe al principio de la misma, o bien la han agotado, lo cual reduce el coste para la Administración de forma sustancial.

que esta eleva su presupuesto en un 1%, por encima del 0,7% de media que se incrementa el conjunto de los servicios mencionados. No obstante, su importancia relativa respecto del conjunto del presupuesto se mantiene inalterada en el 1,6%. Algo similar ocurre si se comprara el presupuesto respecto del PIB, sin que se observen cambios respecto de 2014, situándose en el 0,5% de este.

CUADRO 1

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS 2015 RESUMEN POR POLÍTICAS Capítulos 1 a 8

(En millones de euros)

POLÍTICAS	PRESUPUESTO 2014	% s/total	PRESUPUESTO 2015	% s/total	% Δ
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	16.355,01	4,6	16.476,39	4,7	0,7
Justicia (a)	1.496,17	0,4	1.501,75	0,4	1,0
Defensa	5.654,45	1,6	5.711,63	1,6	1,0
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	7.819,22	2,2	7.843,13	2,3	0,3
Política Exterior	1.395,17	0,4	1.419,88	0,4	1,8
GASTO SOCIAL (1+2)	186.050,55	52,7	187.407,74	53,9	0,7
GASTO SOCIAL sin desempleo	156.323,02	44,3	162.107,70	46,6	3,7
1. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	179.340,48	50,8	180.524,12	51,9	0,7
Pensiones	127.483,83	36,1	131.658,93	37,9	3,3
Otras Prestaciones Económicas	11.290,56	3,2	10.943,65	3,1	-3,1
Servicios Sociales y Promoción Social *	1.849,91	0,5	1.943,88	0,6	5,1
Fomento del empleo	4.073,52	1,2	4.746,36	1,4	16,5
Desempleo	29.727,53	8,4	25.300,04	7,3	-14,9
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	537,72	0,2	587,11	0,2	9,2
Gestión y Administración de la Seguridad Social	4.377,40	1,2	5.344,14	1,5	22,1
2. PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	6.710,07	1,9	6.883,62	2,0	2,6
Sanidad (a)	3.817,10	1,1	3.861,52	1,1	1,2
Educación	2.175,00	0,6	2.273,07	0,7	4,5
Cultura	717,97	0,2	749,04	0,2	4,3
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	28.030,12	7,9	30.374,36	8,7	8,4
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.680,53	2,2	8.579,92	2,5	11,7
Industria y Energía	5.777,76	1,6	6.027,76	1,7	4,3
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	936,20	0,3	963,30	0,3	2,9
Subvenciones al transporte	1.255,77	0,4	1.339,47	0,4	6,7
Infraestructuras	5.453,55	1,5	6.141,02	1,8	12,6
Investigación, Desarrollo e Innovación	6.104,25	1,7	6.395,40	1,8	4,8
Otras Actuaciones de Carácter Económico	822,07	0,2	927,49	0,3	12,8
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	114.978,57	32,6	113.580,79	32,7	-1,2
Alta Dirección	593,79	0,2	612,82	0,2	3,2
Servicios de Carácter General	29.905,72	8,5	28.438,28	8,2	-4,9
Administración Financiera y Tributaria (d)	1.900,27	0,5	1.877,80	0,5	-1,2
Transferencias a otras Administraciones Públicas	45.988,79	13,0	47.161,89	13,6	2,6
Deuda Pública	36.590,00	10,4	35.490,00	10,2	-5,2
Apartación MEDE y Fondo de proveedores	7.804,59	2,2	0,00	0,0	-5,2
CAPÍTULOS 1 A 8	353.218,85	100,0	347.839,29	100,0	-1,5

Presupuesto 2014 no magnetizado obligaciones de ejercicios anteriores

(a) Excluidas créditos con pendientes a contratos centralizados y no magnetizado de gestión con FNMT

(d) Excluido Fondo de Gestión Sanitaria

(e) Excluido MEDE y Fondo de proveedores

Fuente: Presupuestos Generales del Estado

EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Desde el año 2008, el presupuesto inicial destinado a Defensa ha sufrido importantes recortes que pueden cifrarse en más de un 32%. En otras palabras, en siete años el presupuesto se ha reducido en un tercio. Esta reducción no se ha repartido de manera uniforme entre las diversas partidas presupuestarias. En términos generales, la disminución

global media por año se encuentra situada en el 5,4%. Tal y como se muestra en el cuadro 2, la mayor caída se encuentra en el capítulo dedicado a las inversiones reales. Las reducciones en este epígrafe alcanzan el 20% anual. Esta situación ha generado dos importantes consecuencias. La primera de ellas se refiere a la renegociación a la baja del número de unidades que inicialmente se habían contratado en el caso de varios de los programas especiales de armamento –aunque no es el único tipo de inversión asociado a dicho capítulo, sí es el más importante-. Ello ha conducido en otros casos a tratar de exportar algunos de estos sistemas debido a los elevados costes de mantenimiento y a que los cambios en los riesgos y amenazas han variado sustancialmente desde que se realizó su adquisición, lo cual deviene en una menor utilidad de algunos sistemas. La segunda de las consecuencias tiene que ver con la forma de financiación de los programas mencionados. 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, incapaz de hacer frente a las obligaciones contraídas con las empresas contratistas.

CUADRO 2.- Resumen económico del presupuesto

Capítulos presupuestarios	2008	2014	2015	Tasa de variación media anual. 2008-2015 (%)
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 con los Presupuestos Generales del Estado. Varios años

La partida referida a los gastos de personal es mucho más rígida, lo cual impone que alrededor de tres cuartas partes del presupuesto inicial se destine a ella, dejando muy mermadas las posibilidades de obtener holguras en cualquier otro capítulo. Adicionalmente, la posibilidad de reducción en este caso se encuentra en la realización de políticas de personal a medio y largo plazo, ya que 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. Sin embargo, posee un límite de reducción que responde a las necesidades mínimas de funcionamiento de las FAS. 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, el suelo no es mucho más bajo que lo que muestra la situación presupuestaria actual.

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. 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 €, con el detalle que se muestra en el cuadro 3. 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 mill. de €, 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 respecto de 2014 un incremento del 5,3% del conjunto del gasto —de 1.030,9 a 1.086,1 mill. de €-. De esta forma, el incremento en los programas de modernización de las FAS, junto con el de investigación y estudios suponen el 79% del aumento del presupuesto de los Organismos Autónomos. No obstante, por su cuantía, es la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo⁴ el programa más importante de los OOAA, sin que haya experimentado una elevación significativa respecto de 2014.

⁴ Este programa incluye los gastos derivados de la prestación de asistencia sanitaria a los funcionarios del Estado y sus familiares y asimilados a su cargo. En el caso de las FAS, la gestión la conduce el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

CUADRO 3.- Resumen por programas del presupuesto de gastos. 2015

Clasificación por programas	Explicación	Estado	Organismos Autónomos	Total
121M	Administración y servicios generales de Defensa	1.133.928,12		1.133.928,12
121N	Formación del personal de las FAS	374.176,70		374.176,70
121 A	Personal en reserva	513.423,05		513.423,05
122 A	Modernización de las FAS	120.539,00	72.000,00	192.539,00
122B	Programas especiales de modernización	6.842,50		6.842,50
122M	Gastos operativos de las FAS	2.190.086,49		2.190.086,49
122N	Apoyo logístico	1.156.506,48	144.131,10	1.300.637,58
222M	Prestaciones económicas del mutualismo administrativo		77.704,31	77.704,31
312 A	Asistencia hospitalaria en las FAS	129.182,45		129.182,45
312E	Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo		654.012,57	654.012,57
464 A	Investigación y estudios de las FAS	24.730,78	138.278,56	163.009,34
931P	Control interno y contabilidad pública	168,43		168,43
	TOTAL CONSOLIDADO	5.649.584,00	1.086.126,54	6.735.710,54
000X	Transferencias internas	118.143,71		118.143,71
	TOTAL TRANSFERENCIAS ENTRE SUBSECTORES	118.143,71		118.143,71
	TOTAL	5.767.727,71	1.086.126,54	6.853.854,25

Fuente: PGE

Como se ha mencionado anteriormente, el presupuesto inicial analizado hasta el momento responde solo de manera parcial al gasto final realmente realizado. Así, a dicho presupuesto es necesario sumar un conjunto de partidas. Estas suponen, dependiendo de los años, alrededor de los 2.000 mill. de € 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.

Así, las partidas a agregar se refieren fundamentalmente a las siguientes:

1.- *Operaciones en el exterior*. Se dota contra el Fondo de Contingencia de los PGE, y supone casi un tercio del mismo y el 95% de la partida. El presupuesto inicial asignado es a todas luces insuficiente. El presupuesto 2015 dota de 14,36 mill. de € esta partida, que incluye los epígrafes de personal, gastos corrientes e inversiones –partidas 128, 228 y 668-. Más allá de lo señalado por el Tribunal de Cuentas en diversas ocasiones⁵, 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 –cuadro 4–, 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.

CUADRO 4.- Características básicas de la asignación presupuestaria a las operaciones en el exterior. Detalle de algunos países.

Países	Control parlamentario	Asignación/Gestión del presupuesto	Dotación inicial
Francia	Ex – post	Defensa (negociación gral. de los pptos.)	70% y creciente
Reino Unido	Ex – post	Desarrollo Internacional; Exteriores; Commonwealth	Cercano al 100%
Holanda	Ex – ante	Defensa y Grupo de Cooperación Internacional	70-90%
Alemania	Ex – ante	Defensa (negociación gral. de los pptos.)	Cercano al 100%
EEUU	Ex – ante	Defensa	n.d.
Canadá	Ex – post, salvo casos excepcionales	Defensa (negociación gral. de los pptos.)	Cercano al 100%
España	Ex – ante	Fondo Contingencia (no negociación en los presupuestos)	2-5% aprox.

Fuente: Elaboración propia y Vázquez Ramos (2011) “Elementos de cambio y permanencia: potenciales escenarios de financiación de las misiones internacionales. Documento de opinión 80/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

⁵ 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.

Por lo que respecta a su cuantía, se sitúa alrededor de los 700 mill. de € y, para 2015 aporta un incremento sobre el presupuesto inicial del 12,3%.

2.- Créditos del Ministerio de Industria. Estos créditos sin interés se destinan a la financiación de 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 o las fragatas F-110 y suponen casi el 10% del aumento sobre el presupuesto inicial.

3.- Créditos extraordinarios para el pago de los Programas Espaciales 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. Es por ello que se acude a la dotación de 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 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.

4.- Créditos generados por el INVIED. La enajenación de activos ha sido una 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 el cuadro 5—, su importancia se ha visto muy reducida, hasta suponer menos de un 1% del incremento sobre el presupuesto inicial para 2015.

5.- Modificaciones de crédito. Esta figura se ha utilizado durante los años de mayor rigor de la crisis con el fin de reducir el gasto público y, previsiblemente, en el año 2015 no se utilizará o será de una cuantía menor.

CUADRO 5.- 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*	12,3	15,3
Créditos M ^o de Industria	1.367,0	343,8	564,0*	9,8	64,0
Créditos extraordinarios PEA's	—	883,6	874,0*	15,2	-1,1
Créditos generados por el INVIED	322,4	58,0	45,0*	0,8	-22,4
Modificaciones de crédito*	—	37,2	—		
Incremento total de crédito	10.826,9	7.685,1	7.961,7*	—	3,6

*: Estimaciones para el año 2015

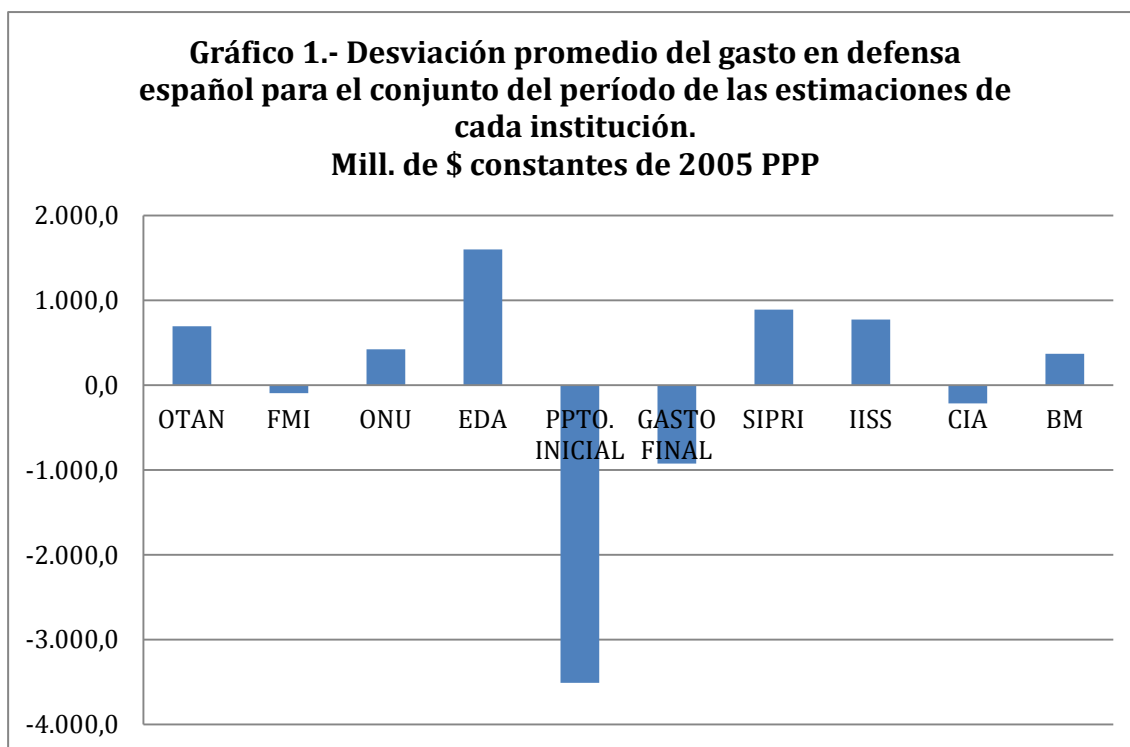
Fuente: Elaboración propia con datos de los PGE

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%.

Con relación a esta situación es conveniente considerar que la definición del gasto en defensa no se encuentra alineada con la que realizan diversos organismos internacionales, aunque su cuantía se acerca más cuando se considera el gasto ejecutado que cuando se tiene en cuenta el presupuesto inicial. De esta forma, si se considera el gasto promedio del período 2003-2011 en dólares constantes, este sería de 13.220,7 mill. de \$. Analizando la desviación existente con relación a ese valor medio, las distintas instituciones que realizan el cálculo del gasto en defensa de los países observan una desviación considerablemente

menor que el propio presupuesto inicial, por lo que se puede concluir que este es el peor estimador del gasto efectivo, lo cual resulta paradójico —gráfico 1—.

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. Sin embargo, el sesgo mostrado por el presupuesto inicial es extremadamente elevado —superior a los 3.000 mill. \$—, 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 qué partidas se debe, ya que la información aportada por las instituciones se encuentra demasiado agregada. En definitiva, los cálculos realizados tanto por el FMI, como por la CIA son los que poseen menor sesgo temporal respecto del valor medio del período.



Fuente: Fonfría, A. (2013) "El gasto en defensa en España. Una nota metodológica", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº1, pp. 177-198.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN RELACIÓN A LAS POLÍTICAS Y LOS OBJETIVOS: ¿SE AJUSTAN A LAS APORTACIONES PRESUPUESTARIAS?

Generalmente, al estudiar los presupuestos se tiende a no considerar los objetivos que se marcan y que han de conseguirse a través de las dotaciones presupuestarias asignadas a ellos. El Presupuesto por Programas y la Memoria de Objetivos que incluye han de analizarse conjuntamente de manera que se pueda realizar, al menos, una aproximación a la cuestión

sobre hasta qué punto se ajustan unos y otros. En este sentido, un conjunto importante de los objetivos marcados suponen incrementos de coste que no se corresponden con el aumento nominal del 0,4% del presupuesto. La posible respuesta a esta situación se enmarcaría en la redistribución interna del presupuesto, pero esto no es sencillo de acometer debido a que un elevado porcentaje del mismo se encuentra ya comprometido entre los capítulos 1, 2 y 6, lo cual no permite márgenes de maniobra.

Por ello, cabe preguntarse cómo se van a conseguir algunos de los objetivos trazados sin dotaciones presupuestarias adicionales acorde con la ambición planteada. Sirvan como ejemplo las siguientes:

- 1.- Potenciar la enseñanza de perfeccionamiento y facilitar la formación complementaria.
- 2.- Implementar planes de salidas profesionales que faciliten el aprovechamiento de las capacidades profesionales de los militares para su incorporación al ámbito laboral civil.
- 3.- Acentuar el esfuerzo en el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa, que incida en la creación de una verdadera cultura de defensa.
- 4.- Potenciar las medidas dirigidas al apoyo personal y familiar de los miembros de las Fuerzas Armadas.
- 5.- En política medioambiental: La concienciación, formación, divulgación, y cooperación; El ahorro y eficiencia energética; La protección del medio natural y el entorno; La prevención de la contaminación y mejora de la calidad ambiental.
- 6.- Continuar invirtiendo en las infraestructuras cofinanciadas con la OTAN.
- 7.- Continuar atendiendo las necesidades de infraestructura de los centros universitarios de la defensa y del nuevo modelo de formación de suboficiales

Como puede observarse, la mayor parte de los objetivos expuestos en estas líneas, se concretan en la continuidad de las actividades ya iniciadas, lo cual tiende a reducir sustancialmente sus costes, por lo que no es de esperar que haya cambios de orientación ni novedades respecto a los últimos años en ninguno de los ámbitos expuestos. En otras palabras, la restricción presupuestaria hace mella en la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados, que se asumen en su versión de bajo coste.

CONCLUSIONES

Los presupuestos de 2015 suponen una clara continuidad respecto de los de los últimos años. La inercia presupuestaria se vuelve a hacer patente y, si bien se ha frenado la caída de los últimos tiempos, la reducida cuantía del incremento nominal no permite dilucidar ningún cambio sustancial más allá de los que tienen lugar en el ámbito de la reordenación y reestructuración. Ambos, además, orientados al ahorro y las mejoras de eficiencia.

Por otra parte, las importantes diferencias existentes entre los presupuestos iniciales y el gasto final realizado han de considerarse como anómalas tanto desde la perspectiva presupuestaria como de la económica, e inciden de manera negativa en la transparencia, la adecuada gestión y su eficiencia y la sencillez en la elaboración de las cuentas públicas. En este sentido, es importante subrayar que es una “tradición” instaurada desde hace ya numerosos años y realizada por distintos gobiernos.

i

*Antonio Fonfría Mesa***UCM Prof. Depto. Economía Aplicada*

***NOTA:** 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.