



LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA: ENTRE LOS NÚMEROS Y LAS PERCEPCIONES

Jesús A. PERDICES MAÑAS



OS presupuestos generales del Estado y en particular, y dentro de estos, los de Defensa generan una expectación particular. Por un lado, su trámite goza de excepcionalidad en cuanto a las iniciativas legislativas en el Congreso y Senado. Por otro lado, por las cifras, los volúmenes de recursos que se destinan a las diferentes políticas de gasto y por las fuentes de ingresos que se estiman para el año fiscal próximo.

Sin embargo, esas cifras nos provocan un impacto y «empacho» mental. Podríamos decir, parafraseando, que «los árboles no nos dejan ver el bosque». Pero, ¿a qué nos estamos refiriendo?

La percepción: El caso general

Para comenzar y siguiendo lo que ya recoge la Ley General Presupuestaria, las cifras de cada una de las partidas suponen el límite inicial de gasto que se podrá comprometer y realizar durante el año natural y fiscal (que coinciden). Pero no es obligatoria la ejecución del 100 por 100 de dicho crédito presupuestario.

Los presupuestos se confeccionan en base a las valoraciones económicas de las acciones convenientes para lograr los objetivos que se han priorizado dentro de una política de gasto.

Cada política de gasto ha de estar procurada a través de varias partidas de una o varias secciones presupuestarias. Esto supone que cuando analizamos cada partida presupuestaria solo tenemos una visión incompleta en cuanto a los objetivos pretendidos. Vamos a poner un ejemplo: supongamos que se busca dinamizar la economía en un determinado sector industrial. Parece que, en principio, deberíamos buscar su logro a través de la dotación de créditos presupuestarios en las partidas de investigación y desarrollo, desarrollo regional, etcétera.

Sin embargo, la mayor parte de las veces nos limitamos a mirar aquella partida que suena más parecida al objetivo pretendido. Como consecuencia, nos hemos olvidado de cualquier otro crédito presupuestario relacionado con el asunto.

A modo de ejemplo, hace unos años se planteaba la posibilidad de adquirir fragatas FFG americanas que se encontraban entre «naftalina» y que el Gobierno de los Estados Unidos puso a disposición de sus aliados. Entre las obras de adecuación estaba el cambio de propulsión para que fueran como las *F-80* en servicio de la Armada española, lo que hubiera supuesto un incremento de la carga de trabajo para el astillero de Ferrol.

Sin embargo se optó por el programa *F-100*, lo que ha supuesto, por un lado, un mayor desembolso económico, y por otro, el desarrollo de una ingeniería específica para la integración de un sistema de combate, con el correspondiente incremento de la carga de trabajo para una nueva serie, desde la puesta en quilla de la primera plancha hasta su entrega para el servicio. Además se ha propiciado la exportación del proyecto y la reingeniería para adecuarlo a los requisitos del comprador; cambio del tipo de construcción *ad-hoc* a modular; etcétera.

A efectos presupuestarios claramente estamos hablando de una necesidad de recursos mucho mayor en la opción *F-100* que en la transformación de FFG americanas. Pero también habría que tener en cuenta los créditos presupuestarios que no han sido necesarios como, por ejemplo, recursos para compensar a regiones desfavorecidas, prestaciones por desempleo, etc. Asimismo hay que considerar aquellos gastos que tienen doble uso o que suponen costes no recurrentes, como investigación, desarrollo de implantación de nuevos proyectos.

De los números a los hechos. El caso que nos ocupa: el presupuesto de Defensa

Lo habitual en los estudios de presupuestos es comentar las cifras que aparecen en el Libro Rojo del presupuesto, que no son más que los montantes máximos de gasto disponibles para ejecutar durante el ejercicio. Pero, la realidad supera a los deseos y ello hace que se produzca un conjunto de modificaciones a lo largo de la ejecución. Todas ellas están basadas en la norma legal antes citada y disponen de un procedimiento tasado. Las consecuencias no son más que desviaciones sobre las cifras presupuestarias. Suponen unas divergencias que, en algunos casos, pueden ser significativas.

2011. PRESUPUESTO DEL ESTADO Y SUS MODIFICACIONES					
HASTA EL 31 DE AGOSTO DE 2011					
(Miles de Euro)					
	ESTADO	%	DEFENSA	% estatal	% inicial
INICIAL	209.611.720	100,00	7.156.372	3,41	100,00
MODIFICACIONES	914.174	0,44	743.824	81,37	10,39
EXTRAORDINARIO	223.186				
SUPLEMENTOS	337.597		25.486	7,55	0,36
AMPLIACIONES	599.549		556.108	92,75	7,77
TRANSFERENCIAS					
positivas	1.255.529		76.258	6,07	1,07
negativas	-1.255.526		-56.553	-4,50	-0,79
INCORPORACION REMANENTES	129.620				
GENERACION POR INGRESOS	571.598		142.730	24,97	1,99
BAJAS POR ANULACIONES	-947.379		-205	0,02	0,00
OTRAS MODIFICACIONES					
FINAL	210.525.894	100,44	7.900.196	3,75	110,39

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE.

Antes de continuar vamos a puntualizar algo que parece que todo el mundo considera obvio, pero que preferimos significar. Cuando nos referimos a la defensa entendemos que se trata de la defensa militar; y ello en contrapartida a la defensa civil y a la defensa económica. Aunque todas ellas están dirigidas a la salvaguarda de todos los españoles y sus fuentes de bienestar.

Al enfrentarnos a la maraña de datos podemos observar que vienen a reflejar una gran abstracción. En cuanto a los créditos del capítulo de inversiones (capítulo 6), podemos bajar a un mejor nivel de detalle, pues disponemos de una herramienta que diferencia las asignaciones presupuestarias para cada uno

TEMAS PROFESIONALES

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
Anexo de inversiones reales y programación plurianual

Sesión: 14 MINISTERIO DE DEFENSA // Servicio: 17 ARMADA
 Programa 1226 // Artículo 65

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
 2011

Proyecto Subproyecto	Denominación	Año Inicio	Año Fin	Coste Total	Ley 2009	Ley 2011	Proyección 2012	Proyección 2013	Proyección 2014
2009 14 16 0000	OTROS	2009	2026	461.815,82	18.927,80	4.276,71	12.815,46	4.736,26	7.341,36
2009 14 17 0001	Reparos y pintados Cascos	2009	2011	26.261,01	2.400,00	2.860,00			
2009 14 19 0007	Tras Naval	2007	2017	71.901,31	2.000,00				1.091,29
2009 14 20 0008	Ciclo de Vida F-35B	2009	2015	138.961,82	2.315,00	500,00	900,00	400,00	500,00
2009 14 21 0004	Modernización grupo costero	2009	2010	177.145,70	11.000,00				
2009 14 22 0003	Progr. Preparación Estratégica (Ciclo de Vida)	2009	2011	10.075,76	700,00	2.000,00	1.000,00	500,00	
2009 14 23 0004	Progr. de Acción Marítima (PAM)	2007	2012	4.910,51	912,89	763,87	200,00		
2009 14 24 0005	Modernización Submarino S-70	2008	2014	51.762,30			6.861,50	2.886,26	468,07
2009 14 24 0002	Progr. Apoyos Operativos (PAO)	2007	2012	6.019,60		99,89	200,00		
2009 14 27 0001	Ciclo de Vida Submarino S-80	2008	2017	5.197,40	500,00		700,00	500,00	500,00

de los programas de inversión. Estos van paralelos a los proyectos de gasto que vienen recogidos en el subsistema de proyectos de inversión.

En cuanto a los créditos del capítulo de gastos (capítulo 2), son más genéricos y se basan en las estimaciones de gastos previstos durante el año, calculados en base a los datos históricos. Es decir, no están sujetos a las decisiones coyunturales sobre el peso de las políticas de gasto, sino a las necesidades llamadas «operativas»: combustible, electricidad, limpieza, gastos de vida y funcionamiento, indemnizaciones por carácter de servicio, trabajos realizados por otras empresas, etcétera.

Vamos a obviar el resto de los capítulos, pues salvo el de personal (capítulo 1), que es claro que se dota en función del número de componentes militares y civiles dentro del Ministerio de Defensa (MINISDEF), los demás no tienen montantes de entidad (sin dejar de ser importantes).

De cualquier manera, solo vamos a tener una idea muy general de los objetivos o programas que se pretenden cubrir. Llegados a este punto nos planteamos una pregunta: ¿qué es más importante o cuál es el objetivo del presupuesto y las cantidades presupuestadas? y, puestos a reflexionar, ¿las dotaciones presupuestarias son adecuadas para los fines de la defensa? Es habitual que en los ensayos sobre los presupuestos de Defensa, los autores incluyan la opinión de que son insuficientes; sin embargo, dentro del cuerpo del estudio se tratan la evolución y otros aspectos, pero en caso alguno se analizan las capacidades que se pretenden obtener con la adquisición, mantenimiento o rehabilitación de las plataformas y sistemas de armas y la adecuada formación del personal relacionado con ellos.

La «carta a los Reyes Magos»

Es muy común que al realizar cualquier análisis del presupuesto en el plano comparativo, tendemos a construir una tabla en la que se ve la evolución de los grandes agregados. Lo siguiente es alabar o criticar, que aumenta o disminuye, pero ¿cuál es el objetivo del aumento de las cifras o la satisfacción de necesidades?

Quizá nos apeteciera contestar alegando que, dado que todo tiende a ser más tecnológico, va a ser más caro (mejor dicho, sería lógico que costara más). Pero esto solo ocurriría en los casos de una constante de encarecimiento.

Esta tendencia se invierte en el caso de los costes «no recurrentes». Y ¿esto qué es? Precisamente los grandes programas de inversión requieren más presupuesto en investigación y desarrollo para hacer los estudios de viabilidad y los prototipos. Sin embargo, una vez en fabricación en serie, los costes de desarrollo hay que «repartirlos» entre cada uno de los elementos que componen la serie. Esto nos lleva a que cuanto más amplias sean las series, menos costes de desarrollo se imputan (o deben imputar) a cada elemento de la serie.

Por otra parte hay otro tema importante y que debe ser el condicionante inicial. Nos referimos a la búsqueda de las capacidades. Hasta hace relativamente pocos años se hablaba del «objetivo de fuerza» como inicio del planeamiento de las necesidades financieras. Ahora se habla de «objetivo de capacidades». Es un concepto más amplio que además incluye los requi-





sitos derivados de nuestras necesidades defensivas y de los compromisos adquiridos con nuestros socios en las organizaciones multinacionales de defensa.

También debemos tener en cuenta que si bien el «periodo de maduración» de los equipos y sistemas de armas es grande (desde la definición hasta la puesta en servicio de las series), la globalización y las tecnologías evolucionan de manera vertiginosa en el tiempo.

¿A dónde queremos llegar? Pues muy fácil, lo que queremos significar es la necesidad de ser «prudentes» y realistas en cuanto a la redacción y logro de lo que hemos denominado «carta a los Reyes Magos». Sabemos que el papel lo aguanta todo, por lo que hay que apelar a la sensatez y al sentido de realidad a la hora de identificar y dimensionar las necesidades.

Claro que todo va en gustos. A los que nos divierte conducir, preferimos un Porsche o un Ferrari al utilitario que nos ha permitido nuestra economía privada. Y esta es la clave: ¿qué nos permite nuestra economía? Para empezar, el dinero es de todos los españoles, que vía impuestos se aporta al Estado. Tendremos mayor capacidad económica en la medida en que la economía vaya mejor. Caso contrario, menor ingreso por IVA, IRPF (menor volumen de

base imponible), Impuesto de Sociedades (menos ganancias) o mayor gasto por prestaciones de la Seguridad Social.

Tras una «noche de ilusión»

La noche de Reyes es algo magnífico no solo para los más pequeños, sino para los que les rodean. Además es algo que pervive en nuestra memoria, aunque cambiemos de ámbito. En el que nos ocupa, hace que soñemos con alcanzar algo que incluso no necesitamos (de acuerdo con las capacidades que se precisa tener) o no podemos alcanzar (de acuerdo con nuestras posibilidades económicas).

Quizá lo más importante sea evitar que el sueño tras «esa noche de ilusión» se convierta en una pesadilla o en una decepción. Debemos apelar a la racionalidad, incluso cuando «escribimos la carta».

También deberíamos evitar hacer comparaciones sobre números en vez de sobre objetivos de capacidades. Porque no son términos homogéneos. A modo de ejemplo: si necesito un coche y lo adquiero, mañana seguiré necesitando el vehículo y ya lo tendré, es decir, no tengo que volver a comprar. Necesitaré cambiarlo cuando finalice su ciclo de vida, suponiendo que perdure la necesidad.

Además, los escenarios económicos son un factor condicionante, y mucho. Hay que ser prudentes y evitar actuaciones de «ricos» cuando sabemos que las crisis económicas son cíclicas. Decisiones grandiosas sobre programas en determinados momentos pueden ser fatales para dichos proyectos y para otros si convergen circunstancias económicas adversas.

Conclusiones

Los estudios sobre la evolución de los presupuestos de Defensa en España giran en torno al análisis de las grandes cifras que nos presentan las asignaciones presupuestarias de la Sección 14 de los Presupuestos del Estado. Tienen un mayor desglose en lo relativo a los grandes programas de inversiones, donde tenemos información de cuatro ejercicios y el montante de las inversiones en cada programa.

Dichos programas son consecuencia de la determinación de capacidades necesarias para la defensa militar de España. Y, también, de acuerdos formales tomados en el seno de las organizaciones de las que formamos parte.

Tampoco tenemos una visión completa de los recursos destinados a la defensa por limitarnos al análisis de esta Sección 14 y no a todos los recursos de los presupuestos.

Al conformarnos con una comparativa sobre la evolución de esas grandes cifras, es difícil poder afirmar que están suficientemente dotadas con el fin de

TEMAS PROFESIONALES

lograr las capacidades de defensa consideradas necesarias tras el análisis del planeamiento de la defensa. Los números nos llevan a una percepción, pero sin seguridad alguna por falta de datos objetivos.

Solo una visión *a posteriori* nos proporciona la verdadera dimensión de los recursos finalmente destinados, teniendo en cuenta todas las modificaciones presupuestarias que se producen durante el transcurso del ejercicio económico, incluyendo las dotaciones provenientes del Fondo de Contingencia en cuanto a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria que se aprueben y financien con posterioridad a la aprobación de los presupuestos.

El asunto tiene su complejidad, pero es un reto y proporcionará un más adecuado análisis y nos llevará a que los estudios así realizados tengan una solidez científica, derivada del método empleado en la investigación.



BIBLIOGRAFÍA

- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (2007/C 306/01).
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2008/C 115/01).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 5 de diciembre de 2007: *Una estrategia para una industria de defensa europea más fuerte y más competitiva*. COM (2007) 764.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE 284/2003.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. BOE 298/2001.
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. BOE 299/2001.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio: *El gasto militar. El presupuesto de defensa en España (1982-1992)*. Eudema, S. A. Madrid, noviembre 1994. ISBN: 84-7754-208-2.
- GARCÍA SIEIRO, José Manuel (general jefe de la División de Estrategia y Planes del EMACON): «Planeamiento por capacidades». *Revista Española de Defensa*. Junio 2006.
- PERDICES MAÑAS, Jesús A.: «La investigación en economía y defensa», en la *Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). ISBN: 84-608-0461-5. Madrid, 2006, pp. 141-159.
- «El recurso financiero y la defensa militar de España». Comunicación al I Congreso de Historia de la Defensa. Madrid, febrero de 2006. Editada en *Fuerzas Armadas y Política de Defensa: Transición y Modernización*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED). ISBN: 978-84-608-0557-1. Madrid, 2007, pp. 563-600 (libro II).
- *La financiación de la defensa en España: 1977-2007*. Comunicación al II Congreso de Historia de la Defensa. Madrid, julio de 2007; editada en *El Ministerio de Defensa. Creación, desarrollo y consolidación*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED. ISBN: 978-84-608-0748-3. Madrid, 2008, pp. 225-254.
- PÉREZ MUÑELO, Francisco. *El presupuesto de Defensa en España: 1946-2006*. Ministerio de Defensa. Septiembre 2006. ISBN: 84-9781-262-X.
- *El gasto de Defensa en España: 1946-2009*. Ministerio de Defensa. Julio 2009. ISBN: 978-84-9781-515-4.
- SÁNCHEZ GUÓN, Antonio: «Determinación de los Gastos de Defensa y Militar a partir de los Presupuestos Generales del Estado». *Economía de la Defensa, Información Comercial Española, n° 592. Diciembre 1982*.
- Operaciones de ejecución del presupuesto del Estado y de sus modificaciones y operaciones de tesorería (artículo 136 de la ley general presupuestaria)*. Agosto 2011. Ministerio de Economía y Hacienda. Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- Revisión Estratégica de la Defensa*. Ministerio de Defensa. Enero 2003. ISBN: 84-7823-960-X.
- «Nuevos Retos, Nuevas Respuestas». *Estrategia Militar Española*. Ministerio de Defensa. EMAD. Agosto 2004. NIPO: 076-04-117-6.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría General de Presupuestos y Gastos: Presupuestos Generales del Estado del año en curso:
Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2011.
Cuaderno Blanco 2011.
Libro Amarillo 2011.
Libro Azul 2011.
<http://www.sgpg.pap.meh.es/sitios/sgpg/es-ES/Presupuestos/Paginas/PGE2011.aspx>, 3 de noviembre de 2011.
- Prague Summit Declaration. NATO. Official text: Prague Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm 10 de noviembre de 2011.
- La OTAN tras Praga: Nuevas misiones, nuevas capacidades. *William Hopkinson. ARI N° 112-2002 - 2.12.2002*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 10 de noviembre de 2011 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/Zonas_es/ARI%20112-2002, 10 de noviembre de 2011.



Ballenera de estribor del *J. S. de Elcano* en los canales patagónicos chilenos. (Foto: S. Gallego Pérez).