

## APROXIMACIONES AL GASTO EN DEFENSA

En este artículo, **Amelia Díaz Alvarez** nos presenta una aproximación al gasto en defensa en España para el período 1983-1988. La autora divide su trabajo en dos partes. Por un lado, la presentación y comentario de los gastos en defensa recogidos en los Presupuestos Generales del Estado y con destino al Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos, y, por otra, la sugerencia de una perspectiva más amplia siguiendo los criterios de presupuestación de la defensa establecidos por la OTAN.

### EL GASTO EN DEFENSA EN ESPAÑA

**C**UANDO se habla de gasto en defensa, tanto en España como en otros países, el primer problema que se plantea es el de su definición exacta. Existe un considerable desacuerdo sobre qué se entiende exactamente por gasto en defensa, lo cual dificulta su análisis comparado.

De las distintas posibilidades de aproximación al gasto en defensa, pueden señalarse dos para el caso de España:

a) Las cifras de gasto reflejadas en los Presupuestos Generales del Estado para el Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos administrativos y comerciales.

b) Lo que puede denominarse una perspectiva más amplia del gasto en defensa, tomando como base de cálculo las cifras anteriores.

Estas son las dos aproximaciones que se realizan en este trabajo para el período 1983-1988, excepto en algunos casos en los que, por razones de ho-

mogeneidad de datos, se analiza únicamente el período 1985-1988.

La razón de tomar como punto de partida el año 1983 estriba en que, como ya se ha mencionado anteriormente, es en ese ejercicio presupuestario cuando entra en vigor lo dispuesto en la Ley 44/1982 de Dotaciones Presupuestarias para Inversiones y Sosténimiento de las Fuerzas Armadas, todavía vigente casi en su totalidad.

### EL PRESUPUESTO DE GASTOS EN DEFENSA

Se incluyen en este apartado los presupuestos correspondientes al Ministerio de Defensa del subsector Estado y a sus organismos autónomos administrativos y comerciales.

#### Subsector Estado

Los gastos del Ministerio de Defensa (sección 14) correspondientes al subsector Estado, para el ejercicio 1988, estudiados conforme a la clasificación orgánica

del Presupuesto español, ascienden a 762.061,4 millones de pesetas, que representan un 8,5 por 100 del total de los gastos presupuestados. Estos gastos ocupan el cuarto lugar en importancia cuantitativa, ya que su porcentaje de participación en el total sólo es superado por los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (sección 19), que participan con un 21,16 por 100; así como por los correspondientes a entes territoriales (sección 32), con un 15,32 por 100, y los relativos a deuda pública (sección 6), que detrae un 13,19 por 100 del total de gastos.

Como aparece reflejado en el cuadro n.º 1, ese porcentaje de participación del 8,5 por 100 es inferior al de años anteriores.

Sin embargo, hay que señalar que esa pérdida de peso relativo no significa, en ningún caso, una reducción de los gastos del Ministerio de Defensa, sino que se debe a cambios en la distribución del total de gastos del Estado, provocados fundamentalmente por el incremento, cada vez más importante, de las transferencias a entes territoriales (sección 32), que se duplican desde 1985, y a la aparición de la sección 34, de relaciones financieras con la CEE.

Los tres *capítulos* más significativos que integran los gastos del Ministerio de Defensa son: el capítulo 1, de remuneraciones de personal; el capítulo 2, de compra de bienes y servicios, y el capítulo 6, de inversiones reales.

En cuanto a remuneraciones de personal, el Ministerio de Defensa ocupó, desde 1983 hasta 1986, el primer lugar en importancia en el subsector Estado. En 1987 y 1988, sin embargo, pasó al segundo lugar, a continuación de la sección de clases pasivas,

**CUADRO N.º 1**  
**COMPARACION ENTRE LOS GASTOS**  
**DEL MINISTERIO DE DEFENSA Y LOS GASTOS DEL ESTADO**

AÑOS	(1) Gastos M. <sup>o</sup> Defensa (millones ptas.)	(2) Gastos Estado (millones ptas.)	Porcentaje 1/2
1983 .....	478.332,7	4.513.365,0	10,59
1984 .....	552.833,6	5.399.649,0	10,24
1985 .....	618.631,0	6.113.086,5	10,16
1986 .....	630.983,5	7.164.232,1	8,81
1987 .....	704.076,7	7.928.364,7	8,88
1988 .....	762.061,4	8.939.236,6	8,52

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

pone para el año 1988 un 38,5 por 100 del total.

Los gastos corrientes en las fuerzas armadas son relativamente importantes porque contemplan, en términos generales, todos aquéllos que se derivan del sostenimiento de los ejércitos, entendiéndose como tal el conjunto de aprovisionamiento y mantenimiento de las unidades (1).

Las inversiones reales del Ministerio de Defensa suponen casi la mitad de la inversión real estatal. Al analizar la evolución de dicho capítulo, cabe señalar la reducción del gasto en términos absolutos que se produce en 1986, aunque en ese mismo año la participación en el total de inversiones reales del Estado aumenta de un 44,1 a un 47,6 por 100. Asimismo, el incremento negativo del capítulo 6 del Estado en 1986 es consecuencia principalmente de la reducción de las inversiones militares.

Los capítulos restantes (4: transferencias corrientes; 7: transferencias de capital; 8: variación de activos financieros, y 9: variación de pasivos financieros) tienen muy poca importancia en el total del gasto del Ministerio de Defensa, ya que, sumados todos ellos, no representan en ningún caso más allá del 3 por 100.

aunque con un peso relativo muy similar en ambos años.

Si se analiza el porcentaje de incremento de los gastos de este capítulo del Ministerio de Defensa, se observan crecimientos muy moderados que, en líneas generales, se mantienen al nivel del incremento autorizado en las leyes de Presupuestos para el capítulo 1.

La única excepción es el crecimiento del 12,9 por 100 del año 1985, consecuencia de la aplicación de la Ley 20/1984, de Retribuciones del Personal de las Fuerzas Armadas. Salvo en ese año, el porcentaje de incremento del capítulo 1 del Ministerio de Defensa es considerablemente inferior al del Estado.

El capítulo 2, de compras de bienes corrientes y servicios, es el tercero en importancia dentro del presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa, con un peso relativo que va desde el 17,4 por 100 en 1983 hasta el 13,4 por 100 en 1988.

Al analizar la evolución de dicho capítulo para este período, lo más destacable es el porcentaje de incremento de 1986, que supone un 0,3 por 100, y que es

debido a la revisión de los gastos en bienes corrientes y servicios. En el resto de años los incrementos se mantienen en torno a los autorizados en la Ley de Presupuestos y, en algún caso, como en 1988, incluso por debajo.

Como ocurría con el capítulo 1, el porcentaje de incremento del capítulo de compras de bienes y servicios del Ministerio de Defensa se mantiene en todo el período por debajo del incremento estatal.

Cabe señalar que, tradicionalmente, Defensa participa de una forma muy importante en el total de gastos del capítulo 2 del Estado. Esta participación, aunque en grado decreciente, todavía su-

**CUADRO N.º 2**

**PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

AÑOS	Millones ptas	Tasa incremento
1983 .....	527.903	—
1984 .....	610.055	15,56
1985 .....	679.811	11,43
1986 .....	677.864	-0,29
1987 .....	751.589	10,88
1988 .....	811.106	7,92

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

### Subsector organismos autónomos administrativos

El número de estos organismos ha disminuido de 13 a 8 como consecuencia de su desaparición en algunos casos, como en los del Servicio de Publicaciones del Estado Mayor Central y el Servicio de Publicaciones del Diario Oficial y Colección Legislativa, a partir de 1986, y en otros casos a causa de su transformación en organismos autónomos comerciales, como en los del Servicio Militar de Construcciones o el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial.

El paso a organismo autónomo comercial del Servicio Militar de Construcciones, cuyos gastos en 1984 representaban el 22 por 100 del total, hace que dicho total disminuya entre 1984 y 1985 en un 13,02 por 100. Si se homogeneizaran las cifras de ambos años, sin embargo, se produciría un incremento del 11,9 por 100.

El descenso de 1.561 millones de pesetas en 1986 se debe fun-

damentalmente a la supresión de los servicios de publicaciones y a una reducción en las inversiones financieras del ISFAS por ajustes.

Más importante, sin embargo, es la disminución del 19 por 100 que se produce en 1987, y que es debida en su totalidad a la transformación del INTA en organismo autónomo comercial.

El incremento del 16,8 por 100 en 1988 se debe, en su mayor parte, al aumento de las inversiones reales correspondientes a la Gerencia de Infraestructura de la Defensa.

### Subsector organismos autónomos comerciales

Estos organismos, a diferencia de los administrativos, aumentan su número entre 1983 y 1988 como consecuencia de las transformaciones mencionadas anteriormente.

La incorporación del Servicio Militar de Construcciones en

1985 hace que el incremento porcentual, en ese año, del gasto total de los organismos autónomos comerciales del Ministerio de Defensa alcance casi un 86 por 100. Sin embargo, la tendencia variaría si se homogeneizaran las cifras, produciéndose entonces una disminución del 1,1 por 100.

El descenso de más de 10.000 millones que se produce en 1986 se debe a la reducción de las inversiones reales en el Servicio Militar de Construcciones, por tratarse de inversiones que ya están recogidas en el Ministerio de Defensa.

Lo mismo ocurre en 1988 con las inversiones reales de los tres patronatos de casas militares, que descienden en más de 7.000 millones de pesetas.

El peso relativo que los organismos autónomos comerciales del Ministerio de Defensa tienen sobre el total de dichos organismos para el conjunto de ministerios aumenta entre 1983 y 1988, representando un 0,62 y un 1,29 por 100 respectivamente.

CUADRO N.º 3

#### PERSPECTIVA AMPLIA DE LOS GASTOS EN DEFENSA EN ESPAÑA (Millones de ptas.)

	1985	1986	1986	1988
<b>Presupuesto consolidado sección 14. Estado y OO.AA.</b> .....	679.811	677.864	751.589	811.106
<b>Adiciones:</b>				
— Haberes pasivos de carácter militar (sección 17) .....	138.998	151.012	182.207	181.614
— Dirección General de la Guardia Civil (sección 16) .....	111.645	117.296	128.216	151.455
<b>Deducciones:</b>				
— INTA .....	—6.921	—8.911	—3.802	—4.319
— Pensiones de carácter militar .....	—3.733	—3.528	—2.485	—3.057
<b>TOTAL GASTO EN DEFENSA</b> .....	919.800	933.733	1.055.725	1.136.799

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

## Presupuesto consolidado

Una vez conocido el nivel de gasto de los tres subsectores relacionados con la Defensa (Estado, OO.AA.AA. y OO.AA.CC.), se puede obtener el presupuesto consolidado del Ministerio de Defensa.

El presupuesto agregado de dicho Ministerio y sus organismos autónomos, una vez efectuada la eliminación de las transferencias internas, muestra el presupuesto consolidado. El cuadro n.º 2 presenta la evolución de éste entre 1983 y 1988.

Las cifras de gasto del presupuesto consolidado pueden ser consideradas como la *primera aproximación al gasto en defensa*, y a partir de estas cifras se calculará dicho gasto desde una perspectiva más amplia.

## LOS GASTOS EN DEFENSA DESDE UNA PERSPECTIVA MAS AMPLIA

Como ya se ha mencionado anteriormente, para calcular los gastos en defensa existen vías alternativas a la de reflejar únicamente las cantidades aparecidas en los presupuestos del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos.

Una de esas alternativas consiste en calcular los gastos en defensa siguiendo los criterios de presupuestación de la defensa establecidos por la OTAN, y recogidos en la obra de Angel Lobo *OTAN y España: el precio de una alianza*.

El cálculo realizado de acuerdo con estos criterios parte de las cifras de gasto consolidado del

CUADRO N.º 4

### COMPARACION ENTRE EL GASTO CONSOLIDADO DEL MINISTERIO DE DEFENSA Y EL GASTO EN DEFENSA SEGUN CRITERIO AMPLIO

AÑOS	Presupuesto consolidado (millones ptas.)	Gasto defensa según criterio amplio (millones ptas.)	Diferencia (%)
1985 .....	679.811	919.800	35,30
1986 .....	677.864	933.733	37,75
1987 .....	751.589	1.055.725	40,46
1988 .....	811.106	1.136.799	40,15

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros n.ºs 2 y 3.

Ministerio de Defensa, que habrán de ser corregidas y aumentadas como consecuencia de la consideración de las partidas siguientes (2):

- **Adiciones:**

a) La cifra correspondiente a haberes pasivos de carácter militar (sección 7: clases pasivas).

b) El presupuesto correspondiente a la Dirección General de la Guardia Civil (sección 16: Ministerio del Interior).

En principio, debería incluirse en este apartado el presupuesto de las fuerzas paramilitares (Guardia Civil y Policía Nacional) en cuanto tengan empleo táctico en caso de guerra en forma similar a unidades militares. Como las posibilidades de empleo táctico de la Policía Nacional en este sentido son muy pequeñas, se opta por no incluirla en el gasto en defensa y compensar así la total inclusión de la Guardia Civil aunque cumpla algunas funciones que son de carácter puramente civil (tráfico, aduanas, etcétera).

- **Deducciones:**

a) No se consideran gastos en defensa las cantidades con que está dotado el Instituto Nacional de Técnica Aeronáutica (INTA), cuyas funciones no pueden con-

siderarse como actividades de carácter militar.

b) Tampoco se consideran gastos en defensa las pensiones indemnizatorias de carácter militar que corresponden a mutilados e inválidos causados, muchos de ellos, durante la guerra civil.

Así pues, los gastos en defensa desde el año 1985 hasta el año 1988, según este criterio amplio, son los que aparecen en el cuadro n.º 3.

## Comparación con el gasto consolidado

La diferencia entre el cálculo del gasto en defensa a través de las cifras del presupuesto consolidado y este nuevo criterio amplio aparece reflejada en el cuadro n.º 4.

Como puede apreciarse, la diferencia entre ambos conceptos de gasto en defensa es muy considerable, puesto que, calculado éste en sentido amplio, supone, para los dos últimos años, un 40 por 100 más que las cifras estrictamente presupuestarias.

Estas diferencias tan notables muestran la necesidad de especificar muy claramente qué tipo de gasto en defensa se utiliza a la hora de llevar a cabo cualquier análisis riguroso sobre dicho gasto.

#### NOTAS

(1) Véase Conde, F., y Pastor, J., «Presupuesto del Ministerio de Defensa para 1986». *Hacienda Pública Española*, n.º 97, 1985, págs. 261-289.

(2) Véase Gómez Castañeda, J., «Los gastos de defensa para 1985: un enfoque descriptivo». *Hacienda Pública Española*, n.º 90, 1984, págs. 207-217; y Sánchez Gijón, A., «Determinación de los gastos de defensa y militar a partir de los Presupuestos Generales del Estado» *Información Comercial Española*, n.º 592, diciembre 1982, págs. 33-39.