

UNIÓN EUROPEA Y GASTO MILITAR

José Alfredo Vázquez Ramos

Caballero Cadete del Cuerpo de Intendencia AGM,
Licenciado en Ciencias Económicas.

Sumario: este trabajo tiene por objeto determinar el efecto que el Tratado de la Unión Europea (TUE), tanto a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como de los criterios de convergencia nominal, ha producido sobre el gasto militar español y su eficiencia. El primer paso en este análisis pasa por construir un indicador que permita medir la «calidad» del bien público defensa y evaluar esta variable en el seno de los compromisos de la Unión. Los resultados obtenidos muestran finalmente que los tensionamientos sobre el gasto militar afectan en mayor medida al capítulo de inversiones, y por consiguiente a la eficiencia de la provisión pública de la defensa.

Palabras clave: economía de la defensa, gasto militar, inversión e Investigación y Desarrollo (I+D), eficiencia.

Introducción

Las decisiones políticas que han afectado a la economía de la defensa, en su acepción más restringida de gasto militar, tienen una doble vertiente relativamente contradictoria. Por un lado, los recortes presupuestarios para hacer frente a los criterios de convergencia de Maastricht han influido en buena medida a la financiación de esta partida, limitando sensiblemente las dotaciones del Ministerio de Defensa. Entre los argumentos que refuerzan esta tesis, suelen tener mayor peso los que hacen referencia a una visión de los gastos de defensa como minoradores directos del conjunto de recursos disponibles. Se puede, por tanto, recurrir flexiblemente a esta partida para atender a otro tipo de necesidades entendidas como más prioritarias (1); algo que, por otra parte, se ha producido de forma notoria desde 1990.

En esta línea, los informes del Fondo Monetario Internacional estiman que, en el largo plazo, una disminución del gasto militar equivalente al 36% del PIB de 1992, junto con una disminución idéntica de los impuestos, produciría un incremento del 45% del PIB (2). Una política a la que los miembros de la OTAN no han sido ajenos, reduciendo su gasto militar

(1) FUENTES QUINTANA, E. «La economía de la Defensa Nacional» *Revista de Aeronáutica y Astronáutica (RAA)*, p. 1.250. Diciembre, 1988.

(2) FONTELA E. «Economía y defensa», *Revista Española de Defensa (RED)*, p. 30. Abril, 1995.

entre 1990 y 1994 en 16% en términos reales (3). La literatura sobre el tema ha denominado a esta relación positiva entre bienestar y desarme «los dividendos de la paz».

Pero si, por una parte, existen tensiones contra el gasto militar, por otra, los compromisos de Seguridad Nacional y de cooperación supranacional, a través de la Alianza Atlántica, Unión Europea Occidental (UEO) o PESC, actúan como un vector en sentido opuesto, exigiendo mayores asignaciones de unos medios cada vez más escasos.

Una de las posibles alternativas a este dilema político y económico pasaría por hacer más eficiente el gasto de defensa, por aumentar, en una palabra, la productividad del sector público Defensa, y adecuar misiones más amplias a dotaciones presupuestarias más cortas. Lograr este último equilibrio ha podido suponer una presión sobre la gestión de las partidas financieras aplicadas, de modo más específico, al gasto militar.

Para analizar la distribución interna de recursos, de tal manera que se pueda alcanzar una cantidad óptima del bien público dados unos créditos iniciales —dejando a un lado la eficiencia en la asignación entre defensa y otros fines alternativos—, es necesaria la elaboración de un indicador de productividad ordinal. Esta variable tendrá un carácter apriorístico, debido a la dificultad de calcular los beneficios sociales del *output* defensa.

Esto implica una breve repaso, en la sección segunda (p. 84), de los conceptos de bien público, economía de la defensa y gasto militar, así como la presentación de los instrumentos de trabajo (Presupuestos del Estado, del subsector Defensa y eficiencia). En la sección tercera (p. 86), se expondrá el marco teórico del TUE y los dos vectores (compromisos de cooperación y convergencia económica) que inciden en el gasto militar. La sección cuarta (p. 89), tratará de los criterios seguidos para la construcción del indicador de eficiencia (inversiones e I+D militar) y de la contrastación con los datos del periodo. Por último, la sección quinta (p. 93), recogerá las conclusiones de los diferentes apartados y evaluará los resultados de la política de defensa española, entre los años 1990 y 1995, bajo un enfoque económico.

El bien público defensa y el gasto militar: conceptos e instrumentos

Los mecanismos de mercado que permiten una aceptable asignación de recursos para el caso de los bienes privados, no son válidos para los públicos. Mientras que un bien privado puede excluir de su consumo a los agentes que no pagan por la provisión del mismo, y su consumo reduce la disponibilidad para los demás, en el caso de los bienes públicos como la Defensa Nacional esto no ocurre así. Surgen, por tanto, dificultades para lograr que los individuos revelen preferencias debido a la existencia de incentivos a expresar una cantidad inferior a la óptima, esperando que la imposibilidad de exclusión y la no rivalidad en el consumo —*free rider*— (4) les permitan disfrutar de una cantidad del bien sin tener que financiarlo a su costa.

Pero antes de continuar, será conveniente definir una serie de conceptos; si por un lado, la economía es la ciencia que estudia la asignación de recursos entre fines alternativos, (la

(3) Nota del autor, España es el país que más ha avanzado en esta reducción: 22% en el mismo periodo.

(4) FUENTES QUINTANA, E. «La economía de la Defensa Nacional» RAA, p. 1.249. Diciembre, 1988.

defensa es uno de los fines a los que dirige sus esfuerzos una sociedad concreta (5) la economía de la defensa se dedica, no solamente a asignar los recursos de un modo eficiente entre defensa y otros usos alternativos, sino también, dentro de la misma defensa, procura conseguir una cantidad óptima del bien público con unos recursos determinados (6). Esta cantidad óptima de defensa será aquella que permita cubrir los objetivos de Seguridad Nacional y los acuerdos internacionales en vigor.

Su materialización se da a través del instrumento más relevante de la gestión pública: los Presupuestos del Estado. En estas leyes se contempla la voluntad explícita de las autoridades nacionales por obtener un *output*, previsiblemente óptimo, de defensa, minorando —vía votación parlamentaria— los problemas sobre la revelación de preferencias en su provisión pública. Un bien público tan «puro» como la defensa, radicaliza de igual modo sus características: indivisibilidad máxima, acceso libre a sus prestaciones sociales, no saturación; lo que implica que los agentes no adquiere del mismo —en tiempos de paz— una necesidad social intensa. Las encuestas de opinión confirman esta conciencia pública (7), sus resultados tienden a mostrar la escasa preferencia de los ciudadanos hacia la defensa frente a otros gastos públicos. Aspecto al que se viene a unir una mala información sobre la función del gasto militar, entendido aquí como el conjunto de crédito iniciales destinados al Ministerio de Defensa y a sus Organismos autónomos. Los Presupuestos, aunque limitadamente, no tendrán otra opción que, reflejar de igual manera esta tendencia ciudadana.

Presupuestar supone entonces establecer prioridades en el gasto y ponderar alternativas. La preparación del Presupuesto se traduce en una decisión sobre cuánto gastar y cómo asignar fondos entre diversos usos. Para el caso de defensa, los Presupuestos por programas permiten estudiar las consecuencias de las principales elecciones y estimular el empleo de la información de forma sistemática, a través del análisis coste-beneficio, en la confección de la política pública. Los inconvenientes surgen cuando se desee evaluar la eficiencia de dicho gasto al no existir información perfecta sobre la cantidad de defensa que se adquiere para cada nivel de costes, debido a la no conveniencia de proporcionar datos de estas características en un contexto de amenazas potenciales (8).

Estas condiciones de opacidad obligan a construir, como segundo óptimo, un indicador de eficiencia fijándonos en la asignación explícita de las partidas presupuestarias, separables en gastos corrientes y de inversión (9), e intentando localizar las alternativas más rentables. Definimos, por tanto, gasto militar eficiente, como aquel que, para una dotación presupuestaria dada, maximiza la producción final del bien defensa; y *output* eficiente como aquel que alcanza a cubrir los objetivos de Defensa Nacional con la menor cantidad de recursos posibles.

En un entorno que reduce el gasto militar y amplía los objetivos de la defensa, es necesario reorganizar la gestión de las partidas iniciales del Presupuestos a fin de incrementar

(5) «La economía de la defensa» *Información Comercial Española (ICE)*, p. 3. Diciembre, 1982.

(6) Nota del autor, la economía de la defensa abarca sectores tan diversos como la industria de defensa, políticas de adquisición militar o compromisos de cooperación y compensación en seguridad.

(7) FUENTES QUINTANA, E. «La economía de la Defensa Nacional» *RAA*, p. 1.250. Diciembre, 1988.

(8) «La economía de la defensa» *ICE*, p. 4.

(9) PEGGY MUSGRAVE, R. Y. *Hacienda pública teórica y práctica*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), p. 987. 1983.

aquellas que impliquen una mayor eficiencia. Estas partidas más productivas se constituirán, de forma aproximada, en un indicador de eficiencia para el conjunto del gasto militar. El apartado cuarto nos ofrece, en esta línea, un intento de configuración de un patrón que logre medir el esfuerzo del subsector Defensa por obtener una optimización de sus recursos aumentando el *output* para una misma cantidad asignada (10). Defensa, como otros organismos públicos, no tiene otra solución de racionalizar resultados que emplear de manera más productiva unos recursos gradualmente escasos.

Unión Europea y defensa común

La firma del Tratado de Maastricht, el 7 de febrero de 1992 y la posterior entrada en vigor, el 1 de noviembre del siguiente año, significó un escalón más en el proceso de construcción de Europa que se inició con la creación de la Comunidad Europea de Carbón y el Acero (CECA) en 1951. Cinco años más tarde, seis socios fundadores constituirían, con el Tratado de Roma, la Comunidad Económica Europea (CEE), que sufriendo paulatinos aumentos en la nómina de Estados, daría lugar al Acta Única de 1987, refrendada por los Doce.

Durante todo este tiempo, la Comunidad ha tenido la conciencia de «ser el más sólido elemento de estabilidad de nuestro continente» (11). Y, en esa línea, el TUE busca responder a las nuevas coyunturas políticas, sociales y económicas que el derrumbamiento del bloque del Este, las crisis financieras o los problemas de empleo y medioambiente han planteado. Pero si hasta la fecha las realizaciones de la integración se limitaban a los aspectos más económicos del tema, los acuerdos de Maastricht suponen un salto cualitativo en la senda de una cohesión interna y externa en tres aspectos básicos: cooperación en Justicia e Interior, convergencia económica y monetaria, y una política exterior y de seguridad común.

La participación de España en esta profundización europea ha implicado, entre otras cuestiones, una progresiva integración en otras Instituciones internacionales de cooperación militar. *Las Naciones Unidas, la Alianza Atlántica y, dentro del ámbito europeo, la UEO*, son los pilares que ratifican su coherencia en una inequívoca e irreversible vocación de unificación regional.

El primer paso para vertebrar las consecuencias que los procesos de integración europea guardan respecto al gasto militar español, supone la clarificación de los puntos del compromiso adquirido. Un compromiso que es doble y juega un papel activo, a favor y en contra del fortalecimiento de dicho gasto.

El compromiso económico: un vector negativo

El intento de constitución en Maastricht de una Unión Económica y Monetaria obliga a las autoridades nacionales ha tomar una serie de disposiciones que permitan un acercamiento

(10) Nota del autor, el modelo considera que las dotaciones destinadas a inversión e I+D mejora, a igualdad de medios, los resultados finales del bien público.

(11) Tratado de la Unión Europea (TUE), Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, p. 24.

de parámetros macroeconómicos. Los objetivos de la CEE de expansión continua y equilibrada, estabilidad creciente y relaciones más estrechas entre Estados, encierran realizaciones específicas. Unión Aduanera, Mercado Común y políticas que supongan apoyos a la integración socioeconómica deben traducirse en resultados que puedan ser valorados de forma objetiva. El mecanismo arbitrado para medir el mayor o menor grado de éxito de estas políticas de acercamiento son los criterios de convergencia.

Estas condiciones deben ser cumplidas por aquellos Estados miembros que deseen estar presentes en la etapa final del proceso y compartir una moneda común el 1 de enero de 1997.

Sintetizando, el Tratado contempla los siguientes criterios:

- «Alto grado de estabilidad en precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios». (No debe exceder a ésta en más de un 1,5%) (12).
- «Las finanzas públicas deben encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación de presupuesto sin un déficit público excesivo». (3% respecto a la relación déficit público previsto o real y PIB pm y 60% en lo referente a la proporción entre deuda pública y PIB (13).
- «El respeto, durante dos años, como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo (SME)» (14).
- «El carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipo de cambio del SME deberá verse reflejado en los niveles de interés a largo plazo». (Su tipo de interés a largo no debe exceder en más de un 2% como máximo a la media de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios) (15).

A través de estas obligaciones explícitas, las autoridades económicas nacionales se ven constreñidas a una reducción de sus márgenes de maniobra en políticas macroeconómicas. Márgenes que la gradual independencia de los Bancos Centrales habían estrechado desde julio de 1990. Para nuestro caso, la disciplina en las políticas fiscales se traduce en una presión efectiva sobre la posibilidad de incrementar el gasto público. La tendencia a obtener unas finanzas públicas saneadas conforma un intento de rehabilitación de los criterios clásicos de equilibrio presupuestario como motor de recuperación del crecimiento (16).

(12) Artículo 109 J; y protocolo 6 del artículo 1. TUE.

(13) Artículo 104; artículo 109 J; protocolo 5, artículo 1; protocolo 6, artículo 2. TUE.

(14) Artículo 109 J; protocolo 6, artículo 3. TUE.

(15) Artículo 109 J; protocolo 6, artículo 4. TUE.

(16) BUCHANAN, J. y WAGNER, R. *Déficit del sector público y democracia*. Editorial Akal.

Este equilibrio es pues, uno de los factores que más ha afectado a la expansión del gasto público, y por ende, al gasto militar. Sin duda alguna, no sólo ha sido esta partida la única influida por el rigor de los preceptos europeos, pero sí la aplicación de estos puede haberse traducido en una limitación notoria de la misma. Para presentar, finalmente, todos los condicionantes que Maastricht plantea sobre este aspecto hay que hacer mención a otro de los vectores que juega, en este caso, un papel favorable al fortalecimiento del gasto militar.

La arquitectura de defensa en la Unión Europea

Dentro del contexto teórico de los convenios del TUE, que ya hemos enumerado para el campo de la convergencia económica, se mueven otros componentes más conectados con el sistema de cooperación de la defensa. Dejando a un lado la iniciativa no consolidada de la Comunidad Europea de la Defensa en 1952 (17), los Tratados de la CEECA y de la CEE no establecieron ninguna premisa en este sentido, y no sería hasta el Acta Única de 1987, cuando la CEE sentaría las bases para un principio de homogeneidad política. El instrumento creado en aquella ocasión —la Cooperación Política Europea (CPE)—, fue superado por las disposiciones relativas a la PESC, constituida en uno de los tres pilares de la Unión. No se trata, por tanto, de una mera cooperación gubernamental, sino de una auténtica convergencia política o de una posición colectiva que se debe traducir en una acción común.

Pero los objetivos finales van más lejos. La PESC busca abarcar todos los aspectos relativos a la seguridad de la Unión Europea, incluyendo en el futuro «una política de defensa común que conduzca a una defensa común» (18).

La profundización en los procesos de integración en ámbitos políticos y económicos engloba, no sólo nuevas estructuras institucionales o una moneda única, sino un corolario lógico de unificación que se formaliza en una política colectiva de defensa.

La herramienta del TUE en esta nueva dimensión es la Unión Europea Occidental (UEO). Las funciones de esta Organización son dobles. Por un lado, constituir el pilar europeo de una Alianza Atlántica que sigue siendo el marco más general de defensa colectiva; y por otro, ser el motor del desarrollo de una cultura de seguridad europea. El futuro de la UEO se encuentra, hoy por hoy, en una encrucijada con tres posibilidades de evolución: integrar definitivamente la defensa dentro de la construcción comunitaria (lo que supondría una modificación del Tratado y cierta pérdida de soberanía para los Estados miembros); mantener el *status* actual, de organización separada de la Unión, cooperante pero sin acuerdos vinculantes; o bien alcanzar algún tipo de estadio intermedio entre las opciones anteriores (19).

Sea cual sea la decisión tomada, la política de defensa, como parte activa de la PESC, implica asumir riesgos y cargas en la seguridad común, en la medida en que se aprove-

(17) NIETO SOLÍS, J. A. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Editorial Siglo XXI. 1995.

(18) Título V, artículo J-4, p. 254. TUE.

(19) «La UEO y España» separata de la RED números 89-90. 1995.

chen las ventajas de la integración, ya que la seguridad es un bien indivisible. Es decir, este sistema de defensa (del que forman parte otros foros como la OTAN, el EUROCUERPO o la fuerza europea para el Mediterráneo) no se materializa en beneficios gratuitos ni en cobertura absoluta de riesgos. Obliga, al contrario, a realizar aportaciones proporcionales a la capacidad de la nación, en consonancia con los Estados de nuestro entorno. Esto supone unidades militares homologables operativamente con las de otros ejércitos, reforzar el papel de la UEO a través de la potenciación de sus estructuras militares²⁰, y, para nuestro caso particular, reducir los problemas de seguridad en el área mediterránea (20). Para evitar respuestas selectivas, en los que un número cada vez más reducido de países estén dispuestos a emplear sus medios para establecer el orden internacional —creándose una creciente asimetría entre socios donantes y receptores de seguridad—, es imprescindible un esfuerzo en defensa. Dar solución finalmente a esta necesidad mixta de Seguridad Nacional y cooperación internacional debería ser un factor que impulse el gasto militar.

Resultados

La confluencia de estos acuerdos políticos y económicos tienen su reflejo en el esfuerzo formalizado en el presupuesto de Defensa y en la evolución de los criterios de convergencia. Si nos centramos en los indicadores más relacionados con las finanzas públicas, para los años 1993 y 1994, el comportamiento español deja abiertas muchas dudas sobre la eficacia de su cumplimiento. El cuadro 1 muestra una insuficiente reducción del déficit público para el año 1994, alejado aún del conjunto de media de la Unión y de los límites del 3%. En cambio, para el caso de la deuda, la situación es aún más negativa. Si en 1993 todavía se cumplía este requisito, el incremento de casi tres puntos en 1994 nos aleja del techo del 60%, en un movimiento divergente, común a la media de los Doce.

Cuadro 1.— Criterios de convergencia (porcentajes respecto al PIB).

Años	España	Media UE12	Límites
1993			
Déficit público/PIB	6,7	6,5	3,0
Deuda pública/PIB	67,0	65,0	60,0
1994			
Déficit público/PIB	6,9	6,0	3,0
Deuda pública/PIB	69,0	64,0	60,0

Fuente: Seminario de Economía Española en la Unión Europea, Universidad Complutense, marzo 1995.

Íntimamente conectados con estos dos parámetros se encuentran los criterios que afectan a precios, tipos de cambio y tipos de interés a largo plazo, de los que por ahora España, se mantiene, de igual modo, fuera de los máximos fijados en el Tratado (21).

(20) «La seguridad colectiva» RED, p. 5. Febrero, 1995.

(21) Nota del autor, para 1994, España sobrepasaba para el criterio de inflación 120 puntos básicos los límites establecidos; y respecto a los tipos a largo lo hacía en 40.

Cuadro 2.— Evolución del presupuesto de Defensa respecto al PIB (millones de pesetas corrientes).

Años	PIB	Defensa	Porcentaje
1990	50.074.119	870.433	1,74
1991	54.791.100	854.334	1,57
1992	58.852.000	785.883	1,34
1993	60.881.000	757.710	1,24
1994	64.097.900	805.482	1,26
1995 *	66.020.837	866.499	1,31

* La cifra del PIB para el año 1995 supone un incremento del 3%.

Fuente: Elaboración propia.

Todo esto es necesario enmarcarlo en un contexto de paulatina disminución del gasto militar en el conjunto del PIB. Las cifras del cuadro 2 prueban que desde 1990 las partidas asignadas han sufrido continuos recortes. Entre los años 1990 y 1992, fuera aún de los compromisos de Maastricht, la caída del presupuesto de Defensa respecto al PIB a precios de mercado, alcanzó casi el medio punto. Este decrecimiento continúa a lo largo del año 1993, estabilizándose, ligeramente al alza en 1994-1995, sin sobrepasar nunca los porcentajes de los primeros años de la década. Mientras los países de nuestro entorno sitúan su participación del esfuerzo militar respecto a esta variable alrededor del 3,5%, España lo ha establecido por debajo del 1,5% (22).

Similares conclusiones podremos afirmar si comparamos el presupuesto de Defensa dentro del subsector Estado. En este sentido, el cuadro 3 presenta una participación de los gastos militares en el conjunto del Presupuesto Nacional. En él, Defensa ha pasado de un porcentaje sobre el total de casi el 7% en 1990, hasta poco más del 5% en 1992. La secuencia temporal, dentro ya de los acuerdos de Maastricht, han tendido a reducir esta proporción —con el valor valle de 1994— hasta un 4,45% para 1995. Respecto a las variaciones dentro del propio presupuesto de Defensa, sólo en esta segunda etapa se ha invertido la tendencia decreciente para aumentar nominalmente algo más del 7,5% en el último año.

Cuadro 3.— Comparación del presupuesto de Defensa con el del subsector Estado (millones de pesetas corrientes y variaciones porcentuales).

Años	Estado	Incremento (porcentaje)	Defensa	Incremento (porcentaje)	Déficit Estado
1990	12.694.509	—	870.433	—	6,59
1991	13.458.676	6,60	854.334	-1,38	6,12
1992	15.461.894	12,57	785.883	-8,44	5,08
1993	16.819.774	8,22	757.710	-3,58	4,50
1994	19.016.521	11,37	805.482	6,31	4,24
1995	19.451.328	4,86	866.499	7,58	4,45

Fuente: Revista Española de Defensa.

(22) Cosidó, I. «El gasto militar en los 90» RED, p. 65, febrero 1995.

Si a modo de consecuencia parcial cruzamos —a la luz de los datos obtenidos— las exigencias económicas y políticas nacidas en el seno de TUE, los resultados para los años 1994 y 1995 revelan una leve contención —disminución en términos reales— del gasto público. Contención que, a pesar de todo, no ha impedido el incumplimiento de todos los criterios de convergencia nominal. El siguiente paso en este estudio consistirá, por tanto, en analizar en que medida esta restricción en el gasto en defensa repercute en la eficiencia de su prestación.

Construcción y análisis de indicadores de eficiencia

Metodología

En el planteamiento de este modelo hemos realizado ya una serie de supuestos. Por un lado, consideramos que el resto de los condicionantes ajenos a los acuerdos de Maastricht no suponen un cambio sustancial en las tendencias que afectan al gasto de defensa. Al contrario, los compromisos de seguridad nacional o internacional fortalecen la partida del gasto militar, mientras que las políticas de ajuste económico, contempladas o no en el Tratado, colaboran paralelamente en la restricción de aquél (23).

A partir de aquí, todo análisis de un bien público exige estudiar el principal instrumento de política económica de un Estado: los Presupuestos. Presupuestos que cabe identificar, para este caso, con los del sector Defensa Militar, dejando a un lado el presupuesto de la Defensa Nacional, como un concepto más general. En estas leyes quedan reflejados de forma contrastada los esfuerzos y las intenciones que los diferentes Departamentos ministeriales plantean para la gestión de sus actividades. El concepto de gasto militar, cómo ya se ha puntualizado en la sección segunda (p. 84), queda referido a aquellos que, estando cifrados en el Presupuesto de gastos del Estado, constituyen el volumen de créditos iniciales necesarios para dar soporte a la función institucional de los Ejércitos.

Medir el gasto militar supone una nueva acotación. Por una parte, existen ajustes conforme a normas aceptadas internacionalmente, y por otra, las formas tradicionales de presentación ofrecidas por el Presupuesto de la sección 14, Ministerio de Defensa junto con sus dos subsectores: Estado y Organismos autónomos (24). Esta segunda alternativa expone de una manera más clara las partidas asignadas a la capacidad militar sin presentar otros compromisos financieros, por lo que se considera más adecuada para este análisis.

Un segundo paso consiste en intentar separar las dotaciones que, dentro del conjunto del gasto militar, afecten de un modo más contrastable a su «calidad». Para ser realistas, este indicador de eficiencia debería contemplar los beneficios sociales netos de los usos alternativos de estos fondos públicos. Esto supondría la aplicación del binomio coste-eficacia a las decisiones sobre el gasto militar (25). En este sentido, los Presupuestos por programas

(23) Nota del autor, el complejo desagregar la proporción en que actúan sobre este gasto los acuerdos del TUE, pero sus dos vectores (económicos y políticos) coadyuban en las tendencias general.

(24) CONDE FERNÁNDEZ, E. «La política presupuestaria del sector Defensa» *Cuadernos de Estrategia* número 62, pp. 105-185. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

(25) PEGGY MUSGRAVE, R. v. *Hacienda pública teórica y práctica*, IEF, p. 445. 1983.

hacen más explícitos los costes y las consecuencias de la elección. Pero por otro lado, nos encontramos con la dificultad del desestímulo del sector Defensa a revelar los resultados finales por considerarlos información sensible. Debemos, por tanto, centrarnos en la presentación de los gastos vía subsector Estado y Organismos autónomos por servicios y capítulos, diferenciando entre aquellas partidas asignadas a gastos corrientes y a gastos de inversión.

La teoría económica nos propone, en esta línea, un soporte más firme de medición de la asignación eficiente de los recursos dedicados a defensa.

Con ciertas limitaciones podemos considerar a la inversión como una variable teóricamente equiparable a la formación bruta de capital, en la medida en que representa el gasto necesario para disponer de bienes, que aunque no son de inversión en todos los casos —ocasiones hay que catalogarlos como de consumo— ha sido obligatoria la movilización de fondos de inversión para su producción. Aumentando la tasa de inversión del sector Defensa estaremos mejorando la relación capital/producto, y del mismo modo, incrementando la producción final. Los efectos sobre el beneficio social son muy distintos según se trate de aumentos en gastos de personal o mantenimiento, o en inversiones que, al proporcionar mayor eficiencia, elevan el *output* (26); inversiones dirigidas a disponer de infraestructuras, sistemas de armas o apoyos logísticos y que, comparativamente con los gastos corrientes, son más rentables socialmente.

De la misma manera, otro factor que junto con el crecimiento del *stock* de capital público, favorece el crecimiento de la eficiencia es el progreso tecnológico (27); elemento que podemos asimilar de forma muy aproximada a los gastos en I+D. Investigación científica y desarrollo tecnológico es una variable concreta de la inversión total, con unos resultados sobre el producto final bien contrastados.

Independientemente de las características específicas del conjunto de la inversión militar (28), existe un amplio consenso sobre la relación positiva entre la acumulación de capital y la eficiencia lograda. Por tanto, asimilaremos a más eficiencia la mayor dotación de créditos de capital, ya sea en inversiones o en partidas dedicadas a I+D.

Partiendo de esa base, es necesario realizar una serie de consideraciones previas sobre el sistema de cuantificación de las dotaciones en inversiones e I+D entre los años 1990 y 1995. En primer lugar, las cifras de inversión total corresponden a los créditos iniciales de inversiones reales asignados al subsector Estado y a los Organismos autónomos. De esta serie de gastos comprendidos en el apartado 6 de la sección 14 (inversión nueva y militar en infraestructuras y bienes destinados al uso militar; inversiones en reposición y gastos en inversiones de carácter inmaterial), el subcapítulo 67 (gastos militares de inversiones de carácter inmaterial) pertenecen a lo que hemos considerado I+D. La diferencia entre inversión total e I+D constituye la variable que denominaremos inversión operativa. Esta estruc-

(26) LÓPEZ ROA y MATEO CANALEJO. «Efectos de los gastos de inversión en defensa sobre la producción nacional» *Cuadernos de Estrategia* número 64, pp. 19-40. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Abril, 1994.

(27) KALDOR, N. *Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económico*. Editorial Tecnos. 1969.

(28) YUSTY GARCÍA, J. M. «El control analítico del presupuesto de Defensa» *ICE* número 592, p. 42.

tura presupuestaria responde de una forma más adecuada al desglose preciso para la construcción de un indicador *proxi* de eficiencia.

Desde el año 1985 se confecciona, paralelamente, un esquema de Presupuesto por programas, en el cual, si bien se podría asociar inversión operativa a la partida «Modernización Fuerzas Armadas», y los gastos en I+D a «Investigación y estudios Fuerzas Armadas», estos subprogramas incluyen conjuntamente gastos corrientes y de capital, lo que no permitiría cumplir los criterios del indicador establecido.

Las dificultades de cuantificación se añaden al hecho de los cambios producidos en la estructura presupuestaria y en la imputación y adscripción de los créditos iniciales por centros gestores.

En otro orden de cosas, una de las variables posibles —la compensación por inversiones realizadas en el exterior (que suponen contrapartidas tecnológicas o económicas)— no ha sido tenida en cuenta por no corresponder a los créditos iniciales, que son los que explícita el instrumento presupuestario. La complejidad de obtener los datos relativos a créditos definitivos obliga a ceñirse a las partidas previamente destinadas. Por lo tanto, las cifras que se exponen deben ser consideradas más como una aproximación que como un cálculo de rigurosa exactitud.

El esquema de los indicadores de medición de eficiencia queda elaborado del siguiente modo:

- Inversión Operativa (IOP): créditos iniciales en inversiones reales de los subsectores Estado y organismos autónomos; capítulo 6 salvo subapartado 67.
- I+ D: créditos iniciales en gastos militares de inversiones de carácter inmaterial en subsectores Estado y Organismos autónomos (subapartado 67).
- Inversión total: Σ IOP e I+D.

Una lectura de los indicadores

Si intentamos establecer, en primer lugar, una comparación entre las dotaciones adscritas inicialmente a defensa y la proporción que de éstas se destina a la inversión operativa, podremos observar a través de las cifras del cuadro 4, cómo durante los años 1990 y 1991 los porcentajes se mantienen ligeramente por encima del 30, pasando en los dos años

Cuadro 4.— *Evolución de la inversión operativa respecto al presupuesto de Defensa (millones de pesetas corrientes).*

Años	Defensa	Inversión operativa	Porcentaje
1990	870.433	261.823	30,07
1991	854.334	261.316	30,44
1992	785.883	202.021	25,70
1993	757.710	194.245	25,63
1994	805.482	229.070	28,43
1995	866.499	246.522	28,45

Fuente: Elaboración propia.

siguientes a descender 4,5 puntos. En el periodo desde la entrada en vigor de los acuerdos de Maastricht, la inversión operativa se recobra algo menos de 3 puntos. Una comparación interna en las cantidades IOP deflactadas a precios de 1990 mostraría que la caída de los créditos iniciales en estos seis años sería superior al 20%, cuestionando la política de modernización anunciada desde el Ministerio de Defensa. Esta apreciación es válida tanto para las dotaciones en I+D como para la inversión total.

En el cuadro 5 podemos observar que la disminución en los fondos dedicados a I+D ha sido más aguda. En los cuatro primeros años pasan de ser casi el 8% del presupuesto de Defensa, a poco más del 4% en 1993. Pero, en esta ocasión los resultados en 1994-1995 ratifican la propensión a la baja que lleva a situar esta partida ligeramente por encima del 3%. Entre todos los gastos militares de esta etapa, los dirigidos a I+D, han sido los que han sufrido con mayor dureza las restricciones presupuestarias.

Cuadro 5.— *Evolución del gasto en I + D respecto al presupuesto de Defensa (millones de pesetas corrientes).*

Años	Defensa	I + D	Porcentaje
1990	870.433	68.545	7,87
1991	854.334	46.500	5,41
1992	785.883	46.800	5,95
1993	757.710	33.300	4,39
1994	805.482	25.835	3,20
1995	866.499	27.560	3,18

Fuente: Elaboración propia.

En la agregación final de ambas partidas en una variable inversión total —cuadro 6— que consolide y compense, en cierta medida las oscilaciones entre una y otra a lo largo del ciclo, y que, por encima de todo represente el conjunto de inversiones militares frente a los gastos corrientes, podemos seguir diferenciando dos periodos. El primero (1990-1993) con un descenso brusco de cerca de 8 puntos, con mayor incidencia entre 1991-1992; y una segunda fase (1994-1995) de estabilización al alza, pero sin alentar, debido a su moderación, un cambio sustancial en la tendencia bajista.

Cuadro 6.— *Evolución de la inversión total respecto al presupuesto de Defensa (millones de pesetas corrientes).*

Años	Defensa	Inversión total	Porcentaje
1990	870.433	330.368	37,95
1991	854.334	307.816	35,86
1992	785.883	248.821	31,66
1993	757.710	227.545	30,03
1994	805.482	254.905	31,64
1995	866.499	274.082	31,63

Fuente: Elaboración propia.

Los datos obtenidos permiten recalcar la existencia de un antes y un después de Maastricht. Un desmembramiento inicial, de 1990 a 1993, en donde la media de los incrementos anuales en el Presupuesto del Estado supera el 9%, tiene su reverso en las tasas negativas de evolución del de Defensa. Estas variaciones nominales (29) se enlazan con ratios de decrecimiento en el conjunto de las inversiones militares (inversión total) mucho más elevados. Si para 1990-1991 la caída interanual en el gasto militar era del -1,38%, la inversión descendía un -7,32%. Entre 1992-1992 el -8,44% de disminución en el presupuesto de Defensa se corresponde con -23,71% en la inversión, que, en el periodo siguiente se reducía en un -9,35% frente al -3,58% de la variación del total del gasto militar presupuestado.

Es a partir de 1994 cuando el gasto en defensa registra incrementos nominales en comparación a la ralentización en el comportamiento del Presupuesto del Estado. En esta segunda parte, la inversiones totales tienen una tasa de variación del 10,73% y 6,99% para 1994 y 1995 respectivamente, frente al 6,3% y 7,58% del gasto militar y el 11,37% y 4,86% del total del Presupuesto estatal. La tendencia observada no supone una recuperación del presupuesto de Defensa, que ni siquiera alcanza los valores nominales de 1990, estableciendo el ratio Defensa/Estado por debajo del 4,5, y sin permitir tampoco un incremento del porcentaje de inversiones en el total del gasto militar, inferior todavía al de 1992.

La inversión total, por lo tanto, ha soportado una mayor erosión en el primer cuatrienio que los gastos corrientes de defensa; y los aumentos producidos en el bienio siguiente, aunque sensibles y paralizadores de la reducción nominal, ofrecen resultados relativos muy limitados.

Conclusiones finales

No se trata de elaborar, a través de las presentes páginas, un patrón cerrado, sino un intento aproximativo de clarificar cual ha sido la influencia de los requisitos fijados en el TUE sobre el gasto militar español. Una visión más completa de esta evolución implicaría considerar los créditos definitivos de la sección 14 del Presupuesto del Estado, así como una mayor continuidad metodológica en su adscripción. De igual modo, no se ha pretendido excluir otros condicionantes existentes durante el periodo, pero se considera que su presencia refuerza las dos tendencias internas, explícitas o no, de los acuerdos de Maastricht.

Por un lado, los condicionantes macroeconómicos han actuado como obstáculos al incremento del gasto militar. Desde 1990, el gasto en defensa redujo su participación dentro del conjunto de un gasto público que sólo evidenció contención a partir de 1994. La tentativa de cumplir los criterios de convergencia nominal se hace patente para este último año en las cifras del Presupuesto, pero no elude aumentar las desviaciones respecto al resto de los Estados miembros. De modo paralelo, la profundización en los procesos de integración y participación en tareas de seguridad internacional (ONU, OTAN y UEO), sin olvidar las

(29) Véase cuadro 3, p. 90.

necesidades de Defensa Nacional, han tendido, al menos en teoría, a alentar las partidas destinadas al gasto militar.

Conciliar ambas exigencias supone analizar la distribución de medios dentro del ámbito de defensa. La hipótesis de trabajo se asienta, por tanto, sobre si una reorganización interna de recursos puede haber adecuado *inputs* más reducidos con unos objetivos de seguridad más amplios. Para ello se ha considerado una separación de los gastos en defensa entre *corrientes* y de *inversión*, y se ha intentado equiparar a estos últimos con una mayor carga de eficiencia. Las partidas en inversiones tienen un componente plurianual difícilmente desagregable, pero aún así han sido divididas en inversiones operativas e I+D, buscando un análisis más preciso de su desarrollo.

El resultado obtenido pone de manifiesto que, precisamente han sido estos créditos de inversión los que han sufrido una mayor penalización por los recortes de defensa. Y que los acuerdos de Maastricht solamente han logrado, para el bienio 1994-1995, la contención de su caída. En concreto, la erosión que el presupuesto de Defensa ha sufrido desde el principio del periodo, cambió su tendencia para aumentar en 1994 —por debajo del incremento del subsector Estado—, y continuó haciéndolo en el 1995, esta vez algo menos de tres puntos porcentuales por encima del Presupuesto del subsector Estado. Esta evolución del gasto militar no permite cerrar la brecha existente entre los acuerdos de seguridad firmados por España y el esfuerzo militar que ello implica, aunque detiene la tendencia reduccionista. El decantar las necesidades defensivas y económicas a favor de las últimas, no ha evitado un escaso éxito en la consecución de éstas.

Esencialmente, las herramientas construidas muestran —sin duda alguna de un modo poco elaborado— que las presiones públicas producen reducciones profundas sobre el gasto militar, y que dentro de éste, es el capítulo de inversiones (como variable *proxi* de eficiencia en nuestro modelo) el más dañado, fomentando una constante descapitalización en el sector *Defensa*.

En última instancia, la aceptación social de un gasto sólo se obtiene cuando hay un convencimiento general de su necesidad. Articular los procedimientos que favorezcan esta elección pública supone abrir nuevas perspectivas. Entre ellas, aquella que obliga a sociedad e individuos a redefinir sus intereses de seguridad para cooperar, de manera solidaria, en las cargas de defensa con sus socios. Algo que, de no llevarse a cabo, puede reafirmar un concepto homólogo al existente en el campo de la integración económica de la nueva Europa: la seguridad a varias velocidades.

Bibliografía

ARTEAGA, F. «El dilema de la intervención» *Revista Española de Defensa (RED)*, pp. 48-49, abril 1994.

BUCHANAN, J. y WAGNER, R. «Déficit del sector público y democracia». Editorial Akal.

CONDE FERNÁNDEZ, E. «El gasto militar en equipamiento en España durante el periodo 1978-1993» *Cuadernos de Estrategia* número 64, pp. 43-64. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

- «Política presupuestaria del sector defensa» *Cuadernos de Estrategia* número 62, pp. 105-185. CESEDEN. Enero, 1993.

COSIDÓ, I. «El gasto militar en los 90» *RED*, abril 1995.

- ELORRIAGA, G. «Defensa española: colaboración y soberanía» *RED*, pp. 48-49. Marzo, 1995.
- FONTELA, E. «Economía y defensa» *RED*. Noviembre, 1993.
- FUENTES QUINTANA, E. «La economía de la Defensa Nacional» *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* número 576, pp. 1.249-1.255.
- KALDOR, N. *Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económico*. Editorial Tecnos. 1969.
- KAUFMANN, W. *Assessing the base force: how much is too much?* The Brookings Institute. 1992.
- «La economía de defensa» *Información Comercial Española (ICE)* número 592, pp. 3-5.
- «La seguridad colectiva» *RED*, p. 5. Febrero, 1995.
- LÓPEZ ROA, Á. L. «Notas sobre la economía de defensa» *RED*, p. 39. Mayo, 1993.
- LÓPEZ ROA y MATEO CANALEJO. «Efectos de los gastos de inversión en defensa sobre la producción nacional» *Cuadernos de Estrategia* número 64, pp. 19-40. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Abril, 1994.
- Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995.
- MARTÍN FERNAZ, J. «Gastos de las Administraciones Públicas y gastos de la defensa» *Cuadernos de Estrategia* número 62, pp. 59-97. CESEDEN.
- NIETO SOLÍS, J. A. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Editorial Siglo XXI. 1995.
- PEGGY MUSGRAVE, R. Y. *Hacienda pública teórica y práctica*, Instituto de Estudios Fiscales. 1983.
- Presupuestos de Ministerio de Defensa y sus Organismos autónomos. Años 1999, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995.
- «Seis meses de presidencia, la UEO y España» separata de la *RED* números 89-90.
- Tratado de la Unión Europea. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.
- «Unión Europea y defensa común» *RED*, p. 5. Noviembre, 1993.
- VESTEL, P. DE. *L'Economie de la Défense en Europe*. Institute Européen de la Recherche et Information sur la Paix et la Sécurité, p. 16-29, GRIP. Bruselas.
- YUSTY GARCÍA, J. M.ª. «El control analítico del presupuesto de Defensa» *ICE* número 592, pp. 41-49.