

INTRODUCCION

EL propósito de este trabajo es el de repasar algunos de los aspectos elementales de la economía de la defensa con referencia a la sociedad española. Su contenido se dividirá en tres partes bien diferenciadas, aunque relacionadas entre sí:

* En primer lugar, se tratará de identificar la demanda social de los gastos de defensa que constituye, en toda sociedad democrática, el punto de partida de la oferta de un servicio público. Sin conocer lo que los ciudadanos piensan y desean sobre la defensa nacional resultará difícil articular una política de defensa nacional que oriente, con apoyo democrático, los programas públicos de defensa.

* En segundo lugar, se tratará de identificar la oferta de defensa nacional realizada por el Estado en España. Esa identificación de la oferta pública de defensa plantea problemas de conocimiento importantes en nuestro país porque la misma no puede igualarse más que imperfectamente con el presupuesto de gastos del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos. Una aproximación más precisa a esa oferta es la que parte de los criterios normalizados de presupuestación propuestos por la OTAN y aplicados a sus Estados miembros. Tras esa definición de la oferta de la defensa nacional se tratará de conocer sus dimensiones relativas aplicando dos criterios diferentes: el primero —el más elemental y utilizado— consistente en comparar los gastos españoles de defensa en su relación con el PIB con los de los países de nuestro entorno; el segundo —más sofisticado pero más preciso— tratará de apreciar comparativamente el gasto español de defensa refiriéndolo a la *norma comunitaria (CEE) del gasto*, criterio que toma en consideración no sólo los valores del gasto público por habitante, sino la capacidad económica del país, sus características especiales y sus magnitudes demográficas más relevantes, tratando de apreciar desde esos valores los niveles de cobertura de los gastos de defensa españoles en relación con los comunitarios.

* En tercer lugar, se referirán los tópicos fundamentales que dan su contenido a la economía de la de-

La Economía de la Defensa Nacional

Una asignatura pendiente de la sociedad española

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

ENRIQUE FUENTES QUINTANA



DOCTOR en Derecho y en Ciencias Políticas y Económicas. Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid (excedente) y Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED. Académico de Ciencias Morales y Políticas. Ex Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ex Ministro de Economía. En la actualidad es Director General de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES) de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

fensa y el grado limitado e imperfecto en que los mismos se conocen en España. Limitaciones e imperfecciones que testimonian la necesidad de convertir en disciplina de trabajo a la economía de la defensa que no forma parte de los programas de estudios universitarios, como sucede en otros países y debería ocurrir en el nuestro. La conclusión sobre la que el autor de este trabajo desearía colocar un acento de preocupación pública es esa necesidad de disponer de un Instituto Universitario de estudios de economía de la defensa, que reuniera a los escasos especialistas con los que la materia cuenta en nuestro país y del que pudieran partir un conjunto de análisis que contribuyeran a mejorar la definición de una política española de defensa, la presupuestación y racionalidad de sus gastos y la difusión entre el público de sus conclusiones.

LA DEMANDA SOCIAL DE LOS GASTOS DE DEFENSA

En toda sociedad democrática, la valoración ciudadana de los servicios públicos constituye un punto de partida indispensable para poder articular la oferta de los mismos. Es evidente que los bienes y servicios públicos responden a dos propiedades técnicas que impiden su provisión a través del mercado. Su consumo por los ciudadanos es conjunto e indivisible y, por lo mismo, no rival (el bien público de defensa que yo consumo se disfruta simultáneamente por todos los demás ciudadanos que integran el Estado español). No hay además forma concebible de excluir del disfrute de ese bien de la defensa a quien no pague por su utilización: el consumo es así gratuito para todos los usuarios. Esta segunda propiedad hace que nadie revele sus preferencias por los bienes públicos para no pagar el precio por ellos. Se plantea así el problema que los anglosajones denominan del "free rider" y que los economistas españoles traducimos como el del "viajero sin billete", expresión poco comprensible que equivale a afirmar que pudiendo ser todos los ciudadanos usuarios gratuitos de tales servicios, ninguno querrá aportar voluntariamente los precios que cubran su coste. El "fallo del mercado" que produce esta situación legítima

al sector público —en el caso de la defensa nacional, al Estado— para proveer a la producción de esos bienes y cubrir su coste por impuestos. Todo ello significa que, lo que diferencia un bien o servicio público de un bien o servicio privado, son sus características técnicas y no el propósito último de su producción. Porque bienes y servicios públicos y privados pretenden satisfacer necesidades de los ciudadanos. Unos como miembros de la sociedad política (los públicos), otros como miembros de las familias o instituciones privadas sin fines de lucro (los privados).

Ese propósito final de los bienes y servicios públicos —atender a la satisfacción de las necesidades privadas— hace que el conocimiento de las demandas privadas de bienes públicos constituya el dato de partida para su provisión por el presupuesto. En gran medida, el arte de gobernar consiste en averiguar qué desea realmente la gente en materia de servicios públicos. Ese deseo se revela periódicamente por la urna electoral que elige los programas presentados por los partidos políticos, que incorporarán una oferta de servicios públicos (incluidos los gastos de defensa nacional) entre los que los ciudadanos manifestarán sus preferencias. Sin embargo, resulta claro que las elecciones políticas son demasiado globales (programas políticos completos) y se efectúan de una vez por largos períodos (en España por cuatro años). De ahí la conveniencia de conocer con más detalle y puntualidad las preferencias ciudadanas por esos bienes y servicios públicos, con el fin de que la oferta del Gobierno responda con mayor sensibilidad a la valoración de la sociedad. Es en ese contexto en el que las encuestas de opinión pública pueden proporcionar una ayuda inestimable para conocer las preferencias ciudadanas por los bienes públicos. No se trata con ello de sustituir o minusvalorar el mecanismo del voto como medio indispensable de decidir entre políticas globales alternativas, sino de dar con un diseño de la producción pública que con más eficacia pueda colmar las concretas aspiraciones ciudadanas.

Con este propósito, limitado pero indispensable, la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorro Confederadas, ha venido realizando una serie de encuestas de opinión entre los con-

CUADRO N.º 1

Preferencias por mayores gastos y percepción de problemas sociales

<u>Preferencias débiles</u>	<u>Índice (1)</u>	<u>Preferencias fuertes</u>	<u>Índice (2)</u>	<u>Problemas sociales</u>	<u>Índice (3)</u>
Sanidad	0.84	Sanidad	0.42	Educación	8.6
Educación	0.81	Vivienda	0.41	Creación empleo	8.4
Pensiones	0.81	Educación	0.40	Delincuencia	8.4
Vivienda	0.86	Pensiones	0.40	Sanidad	8.1
Ayuda a parados	0.72	Seguridad ciudadana	0.34	Pensiones	8.1
Agricultura	0.69	Ayuda parados	0.34	Subsidio de paro	8.0
Ayuda empresas	0.68	Agricultura	0.33	Vivienda	7.3
Seguridad ciudadana	0.73	Ayuda empresas	0.32	Agricultura	7.1
Obras públicas	0.58	Obras públicas	0.29	Obras públicas	6.5
Defensa	-0.35	Defensa	-0.44	Defensa	4.3

(1) Índice de preferencias débiles: se forma dando +1 a las respuestas de los entrevistados que desean un aumento del gasto en el programa correspondiente y -1 a las respuestas que expresan un deseo de disminución del gasto en el mismo programa. El campo va de -1.00 a +1.00.

(2) Índice de preferencias fuertes: a los entrevistados que desean aumento del gasto para uno de los programas sometidos a la encuesta se les vuelve a preguntar si estarían dispuestos a pagar más impuestos para lograr el aumento del gasto deseado. A los que responden positivamente se les da +1, y al resultado se le resta el porcentaje del entrevistado que en modo alguno desea incremento del gasto para ese programa. El campo va de -1.00 a +1.00.

(3) Índice de valoración de los problemas socioeconómicos de España. El campo va de 1 ("no hay ningún problema") a 9 ("problemas muy importantes").

Fuente: Encuesta FIES. Marzo, 1988.

tribuyentes españoles sobre los gastos públicos (1).

¿Qué nos dicen esas encuestas sobre las preferencias de los ciudadanos sobre los servicios públicos y cómo se sitúan en ellas las que atienden a los gastos de defensa? La respuesta a esta pregunta decisiva la tiene el lector en el Cuadro 1. Como podrá comprobarse por los lectores, estas preferencias se han ordenado por diez programas de gasto público propuestos en la encuesta a los contribuyentes y sus respuestas permiten dividir en dos grupos a las mismas: las que manifiestan preferencias débiles por los gastos públicos que revelan la intensidad de la demanda social de cada servicio sin considerar su coste tributario para cada ciudadano. Así, pues, en las preferencias débiles expresan una demanda disociada del precio, esto es, sin computar los

impuestos que han de pagarse para su financiación. Los ciudadanos fueron también preguntados a través de la encuesta sobre si estarían personalmente dispuestos a pagar más tributos para que el Gobierno los aplicara directamente en la función para la que solicitaban más gastos. Con estas últimas respuestas positivas se construyó el segundo índice que figura en la segunda columna del Cuadro 1, el de las preferencias fuertes. Los valores de este segundo índice revelan, de una forma más real, la intensidad de la demanda responsable de cada uno de los servicios, puesto que el ciudadano percibe simultáneamente las dos caras del problema: su beneficio personal y el sacrificio por el pago de más impuestos. El examen de los datos del Cuadro 1 muestra las siguientes características de las preferencias ciudadanas sobre los servicios públicos:

1.^a La preferencia débil más importante coincide con el problema valorado en cuarto lugar: la sanidad. El mayor gasto en esta función ayudaría a solucionar, según la opinión de la mayoría, las actuales deficiencias de la sanidad. Un 89 % de los que valoran por encima de 8 la gravedad del problema desean más gasto en esta función.

1. Los sondeos de opinión se han realizado en diciembre de 1975, mayo de 1979, julio de 1984 y mayo de 1988, a través de una muestra de 1.200 entrevistas de cabezas de familia a través de un muestreo polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades de muestreo por rutas aleatorias y cuotas de edad. Las encuestas han sido dirigidas por los profesores Francisco Alvira y José García López y sus resultados se ofrecen en "PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA", número 37. Todas las referencias del texto están basadas en este trabajo.

2.^a Los dos problemas menos graves para la población —obras públicas y defensa—, son también las funciones del gasto público con menor proporción de votos a favor del mayor gasto, como demuestra la última columna del Cuadro 1.

3.^a Para 9 de los 10 programas propuestos a los encuestados, se recoge el deseo de mayores gastos en éstos: la defensa es la única excepción que no computa más gastos, sino preferencias negativas. La mayoría de los españoles (6 de cada 10 cabezas de familia con opinión) desearían que los gastos de defensa descendieran. Otro dato importante en relación con la opinión sobre este programa de gasto en defensa, es el elevado porcentaje de la falta de respuestas (13 %), mientras que para los demás programas el retraimiento a contestar no sobrepasaba el 7 %. Los datos de otra encuesta reciente del CIS (2), coinciden con las que revelan estas preferencias, tanto en la oposición al incremento de los gastos de defensa, como en el porcentaje de falta de respuestas.

4.^a Cuando se considera el conjunto de las preferencias manifestadas por los contribuyentes en las encuestas de los años anteriores, se comprueba que apenas han cambiado las preferencias por los distintos gastos. En concreto y, por lo que se refiere a los gastos de defensa, la encuesta de 1988 manifiesta la existencia de preferencias aún más negativas que las de 1974. Se ha intensificado, por tanto, la oposición de los españoles al aumento del gasto en esta función.

Esa ordenación de las demandas de defensa nacional revela la situación preocupante en la que la sitúan los contribuyentes. Es evidente que este es un hecho que no cabe ignorar. La economía y la política de defensa tienen que partir de esa realidad y explicarla. La primera justificación de ese hecho se encuentra en la peculiar naturaleza del bien público de la defensa nacional. Se trata, en efecto, de un caso de bien público polar, esto es, extremo en que la indivisibilidad es máxima y el acceso libre a sus prestaciones completa. Otros bienes

públicos tienen una naturaleza más divisible y mixta y eso explicaría que el sentimiento ciudadano de la necesidad por ellos sea más intensa y se manifieste así en sus opiniones. Algunos de esos gastos públicos atienden a deficiencias sociales presentes en la vida diaria de los españoles y que estos sienten intensamente y, por tanto, demandan más imperativamente (3).

No cabe cargar, sin embargo, esta valoración negativa de los gastos de defensa por los españoles encuestados, a esta sola causa y, en particular, su contraste tan agudo con las estimaciones de todas las demás funciones públicas. Una explicación adicional más importante que la anterior de esa valoración inadecuada de los gastos de defensa procede del hecho fundamental de la *mala información* que los españoles tienen de su gasto en defensa nacional. En efecto, cuando se les pregunta a los españoles por la *imagen* que tienen sobre el gasto público, se comprueba el error de su juicio pues opinan que la partida en la que el Estado gasta más es la defensa nacional, seguida del mantenimiento del orden interno. Esta creencia se revela en las encuestas de opinión pública realizadas desde 1974, lo que comprueba la resistencia al cambio en este tópico erróneo. Esta situación debe ser variada, lo que reclama el despliegue de una *política informativa* sobre los gastos de defensa ejecutada con perseverancia y energía.

Esa *política de información* debería tener dos objetivos: negativo el primero, positivo el segundo. Es preciso, en primer término, divulgar la realidad de los gastos de defensa que se oponen frontalmente a la imagen que tienen los contribuyentes de los mismos. El conocimiento de esta realidad de los gastos de defensa debería formar parte de una política informativa tenaz y perseverante porque, sólo así, logrará alterar un tópico falso en el que la opinión pública sigue creyendo a pesar de que no cuente con dato alguno que lo respalde. Pero, además de ese componente negativo, la política informativa de la defensa debería definir con precisión la política

de paz y seguridad servida por la función pública de defensa nacional. Es evidente que el servicio a una política de paz y seguridad no puede realizarse más que por una política activa de defensa. Un pacifismo pasivo no constituye alternativa alguna para ganar la paz y la seguridad en nuestro tiempo. Es el servicio a esa paz y seguridad el que articula la política de defensa nacional y el que debe inspirar su política informativa. Se ha hecho muy poco por divulgar, en términos comprensibles para la opinión pública, la *compleja* política de defensa por la que España ha optado a través de decisiones importantes en los últimos años. De una parte, es evidente que una traducción pública operativa de la política de defensa debe comenzar por definir las posibilidades de acción en los *escenarios de conflicto y amenaza* que importan a los españoles (4). Esos escenarios son, en gran parte para España, propios y derivan de su historia, posición geográfica y características económicas "que no contempla ningún otro país de nuestro entorno o que pocos contemplan de modo similar al nuestro" (5). A ese componente de la política de defensa nacional se suma la posibilidad de un conflicto más global que nos ha llevado a la Alianza Atlántica y a promover la cooperación europea en materia de seguridad. Ese doble componente de la defensa nacional debería ser bien explicado para que la opinión pública comprendiera los decisivos intereses nacionales que debe resguardar la política de defensa como nuestros compromisos bilaterales atlánticos y europeos que también deben ser perseguidos por ella (6).

Ese doble objetivo de la defensa nacional para servir a la política de paz y seguridad que constituye su pretensión última y su justificación, cuenta con la legitimidad que le confiere nuestro texto constitucional y el referéndum sobre la OTAN. El consenso político logrado en la actualidad sobre las líneas directrices de la defensa nacional que se han expuesto, constituye un bien colectivo o común importante que se ha

2. Vid. datos de opinión en "Revista Española de Investigaciones Sociológicas", número 41, enero-marzo de 1988.

3. Vid. C. Alonso Zaldivar: "Política española de paz y seguridad", artículo publicado en "Política Exterior", número 5 (Invierno 1988).

4. Vid. A. Viñas: "Armas y Economía. Ensayo sobre las dimensiones económicas del gasto militar". Ed. Fontamara, Barcelona, 1984, página 24.

5. Vid. C. Alonso Zaldivar, op. cit. página 106.

6. Vid. C. Alonso Zaldivar, op. y lug. cit.

ganado paciente y esforzadamente en los últimos años y cuyo deber fundamental debería airearse ante la opinión pública para ganar su aceptación. Ligar esta defensa de política nacional así definida con nuestros programas de gasto sería el último eslabón de esa política informativa de la que tanto precisa la mejora de la opinión ciudadana sobre la función básica de la defensa nacional. Si ello no se hace, la política de defensa nacional arrastrará el lastre de una opinión pública hoy muy negativa que dificulta si es que no impide el desarrollo de la función pública a la que deben atender los gastos de defensa (7).

LA OFERTA DE LOS SERVICIOS DE DEFENSA NACIONAL

El artículo segundo de la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, define la defensa nacional como "la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin". Todos los comentaristas de esa definición coinciden en manifestar la extraordinaria actualidad de ese concepto (8). Al tratar de hacerlo operativo en cifras, dos son las opciones posibles: 1.^a Identificarlo con el presupuesto del Ministerio de Defensa. 2.^a Delimitarlo con los gastos de defensa según el criterio de la OTAN (9).

7. Esa política informativa sobre los gastos de defensa ha comenzado a desarrollarse a través de las diversas publicaciones. El presente número y la larga tradición de la "Revista de Aeronáutica y Astronáutica" constituyen una prueba destacada de esta afirmación. Son igualmente destacables otras publicaciones como la "Revista Española de Defensa" iniciada este año y la revista "Política Exterior", en la que han aparecido estudios interesantes sobre los problemas de la defensa. De más antigua data pero igualmente encomiables son el número 592 de "Información Comercial Española", dedicado a la economía de la defensa y los interesantes estudios del profesor A. Viñas, recogidos en su obra antes citada.

8. Vid. A. Viñas, op. cit. página 34. Vid. asimismo Amelia Díaz: "Aproximaciones al gasto de defensa", artículo publicado en "PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA" número 37 y el trabajo de E. Conde, publicado en este mismo número de la "Revista de Aeronáutica y Astronáutica".

9. Vid. sobre estos criterios el trabajo citado de la profesora Amelia Díaz y el de E. Conde, en este número de la "Revista de Aeronáutica y Astronáutica".

Atendiendo al primer criterio, el lector puede encontrar en el artículo de E. Conde —que se publica en este mismo número de la revista— las cifras en las que el gasto de defensa se concreta. Las cifras sitúan el gasto en defensa en torno al 2 % del PIB en los últimos años y en una relación con los Presupuestos Generales del Estado del orden del 8,7 % (1987) y 8,5 % (1988). Sus valores presupuestados para 1989 parece que reducirán su participación al 7,7 %, como consecuencia no de la disminución absoluta de los gastos de defensa sino por el intenso crecimiento de los restantes gastos presupuestados.

Varias son las características que se han destacado para valorar la oferta de los servicios de defensa nacional a que responden las cifras anteriores. Las cinco siguientes parecen las fundamentales:

1.^a El gasto público de defensa responde a una función de producción intensiva en la utilización del trabajo que supera a la predominante en el modelo defensivo de los países de Europa Occidental. Así, en el período 1967-85, los gastos de personal —sin contar las pensiones militares— llegaron a alcanzar el 68 % de los gastos de defensa (10). Esta situación comenzó a cambiar a partir de 1980, siendo el año 1985 el primero en el que los gastos de personal supusieron menos del 50 % de los gastos del Ministerio de Defensa. En 1988, parece que los gastos de personal se situarán en el 47,4 % frente al 52,2 % a que ascenderán los gastos de material (11).

2.^a El cambio en la función de producción de los gastos de defensa nacional deriva de la Ley de Dotaciones de Defensa de 1982, que inició el proceso de limitación de los gastos de remuneración del personal activo, intensificando el gasto de material. Los programas en marcha para la modernización de las Fuerzas Armadas han supuesto importantes adquisiciones de material. En el Ejército del Aire los F-18 ocuparán el lugar de los F-4 y F-5, hay programas en marcha para modernizar los sistemas electróni-

10. Vid. "El gasto en defensa", artículo de J.L. Lancho, publicado en el número 37 de "PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA".

11. Vid. G. Cerezo: "Menos hombres, material más moderno", artículo publicado en "Revista Española de Defensa", número 3, mayo 1988.

cos de combate de los aviones (PROAGE) y el armamento (MODAR). Se producirá y adquirirá —junto a la República Federal de Alemania, Gran Bretaña e Italia— el avión de combate europeo (EFA) y se modernizará la red de vigilancia aérea (COMBAT). La Armada orienta sus programas hacia la creación del grupo de combate con un nuevo portaaviones y cuatro fragatas. Se prevé además la renovación del grupo anfibio, la construcción de un buque mixto de apoyo logístico y han entrado en servicio cuatro nuevos submarinos, se ha dotado de misiles Harpoon mar-mar y de mejores misiles mar-aire a las fragatas de clase "Baleares", las corbetas clase "Descubierta" y los patrulleros clase "Lazaga". El Ejército de Tierra, por su parte, cuenta con programas para adquirir lanzadores de misiles antiaéreos "Roland" y "Aspid" y helicópteros "Superpuma".

3.^a El plan de modernización que se concreta en las líneas de adquisiciones anteriores acentúa una orientación que trata de mejorar prioritariamente la aviación, las fuerzas navales y la defensa aérea, que componen un total de la mitad del presupuesto de defensa.

4.^a La modernización que parece menos definida es la del Ejército de Tierra que supone el 40 % de los gastos de defensa y el 75 % de los efectivos militares. Esas cifras han dado pie a algunos para juzgar que se trata de un ejército sobredimensionado para las funciones atribuibles en los potenciales escenarios en conflicto (12).

5.^a La estructura de los gastos actuales de defensa ha sido un producto manufacturado por el programa de modernización de las Fuerzas Armadas. Un aspecto vital de ese programa plurianual de modernización es el de su justificación en términos de los escenarios en conflicto y el de su contribución a la defensa atlántica. ¿En qué medida ese programa de modernización hasta ahora ejecutado y pendiente se adecúa a esa doble exigencia? Es esta una pregunta para la que faltan respuestas que permitan afirmar si las elecciones realizadas son las mejores. Los métodos de análisis aplicados —si lo han sido— esto es, los métodos coste-eficacia de los programas no son conocidos, lo

12. Vid. C. Alonso Zaldivar, art. cit. página 82.

cual no significa que las decisiones sean inadecuadas.

Cuando los gastos de defensa españoles se comparan con los de los países de nuestro entorno es forzoso acudir al criterio OTAN que es el único que permite normalizar las cifras y realizar una comparación internacional correcta. Ese criterio, perfilado por vez primera para nuestro país en la Tesis Doctoral de A. Lobo: "OTAN y España: el precio de una Alianza", comporta realizar un conjunto de ajustes expuestos en el artículo de E. Conde, publicado en este mismo número de la revista. Esos ajustes deben operarse en el presupuesto de defensa y adicionar después el presupuesto de gastos de las fuerzas paramilitares y el presupuesto de clases pasivas. Las estimaciones de esos reajustes llevan la cifra de gastos totales que superan a los del presupuesto de defensa en cantidades importantes (13) del orden del 30/40 %.

Ese gasto de defensa ampliado sitúa a España en línea superior a Italia, que nos precede en el desarrollo económico y que constituye, en muchos sentidos, la economía más próxima de la CEE. Esa comparación con Italia —como prueban las cifras del Cuadro 2— constituye un término de referencia útil del cual puede obtenerse la conclusión de que convendría vigilar la marcha de los gastos de defensa españoles pues, aunque es cierto que nos situamos por debajo de la media de la OTAN-Europa, esta referencia integra a economías con más potencia económica que la española. Es evidente que esa posición española se debe al crecimiento continuado de los gastos de material que ha sido especialmente intenso desde el Plan de Modernización de 1982.

Es evidente que esa proximidad a Italia de los gastos de defensa estimados según el criterio OTAN responde más a la importancia de los gastos paramilitares y los gastos de clases pasivas que a los estrictos gastos de defensa que situarían a España por debajo de la situación italiana. En cualquier caso, la proximidad de las cifras de gasto en defensa con respecto al PIB respecto

13. Las estimaciones ofrecidas por E. Conde y la profesora Amelia Díaz, presentan algunas divergencias aunque ambas, cumplen con la diferencia positiva del gasto público OTAN.

CUADRO N.º 2								
SITUACION COMPARADA DE LOS GASTOS DE DEFENSA								
DE ITALIA Y ESPAÑA								
(en % del PIB)								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Italia	2.1	2.5	2.6	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2
España	2.7	2.7	2.7	2.9	2.8	2.9	2.8	2.9
OTAN Europa	3.6	3.8	3.9	3.7	3.7	3.6	3.5	3.4

de las italianas, apunta el camino por el que debería avanzar el presupuesto de defensa: mantener ese porcentaje de participación en un PIB que será creciente en los próximos años (lo que dotará de más posibilidades a los gastos de defensa) y reducir —como se ha hecho— la participación relativa del gasto de defensa en los Presupuestos Generales (por el aumento de otras partidas presupuestarias).

Un criterio diferente para apreciar la posición relativa de los gastos españoles de defensa es el de referirlos a su cobertura a través de lo que la investigación dirigida por el profesor Lagares (14), denomina *norma comunitaria del gasto público*. Esa norma comunitaria del gasto público liga el valor del gasto por habitante y en unidades de poder de compra para las distintas funciones de gasto con variables relevantes explicativas de su nivel. La variable dominante es, sin duda, la cuantía de renta por habitante pero se utilizan asimismo otras variables explicativas según las funciones del gasto. Los resultados de la estimación de esas funciones del gasto para los grandes países comunitarios se utilizan para definir lo que se denomina norma comunitaria. Esta pretende cuantificar el valor que adoptaría el gasto público por habitante en el conjunto de los países comunitarios considerados (que a estos efectos son Francia, Italia, Alemania y Reino Unido), si su nivel de renta y el nivel de las demás variables relevantes explicativas de cada función coincidiesen con los valores que tales variables

14. Vid. "Niveles de cobertura del gasto público", investigación dirigida por el profesor Lagares con la colaboración de R. Alvarez Blanco, Isabel Encabo, J.M. González Páramo y J.L. Raymond, publicada en "PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA", número 37.

tienen en España. A partir de la norma comunitaria así definida, el *grado de cobertura* se obtiene calculando el porcentaje que representa el valor efectivamente observado del gasto público para cada función en España, en relación al valor obtenido de la *norma comunitaria* estimada, una vez que sobre la misma se aplican los valores españoles de las variables explicativas.

Las funciones diferenciadas en la investigación dirigida por el profesor Lagares son nueve (servicios generales, defensa nacional, enseñanza, sanidad, seguridad social y obras sociales, vivienda y desarrollo colectivo, otros servicios colectivos o sociales, servicios económicos y gastos diversos no clasificados). Los datos disponibles con arreglo a este criterio se refieren a los años 1966, 1970, 1973, 1976, 1981 y 1985. Esos resultados son los que se presentan en el Cuadro 3.

Varias son las observaciones que se desprenden de la lectura de las cifras del Cuadro 3:

En primer lugar, la aproximación rápida de los gastos españoles a la norma comunitaria en el período analizado. Esa aproximación describe dos etapas. La primera transcurre entre 1966 y 1976 en que la evolución del grado de cobertura es creciente pero relativamente lenta, hasta el punto de que en la década que transcurre entre ambos ejercicios el nivel de cobertura tan sólo aumenta en 3,42 puntos, lo cual en valores medios implica un crecimiento bastante inferior a medio punto por año. Sin embargo, a partir de 1976, los hechos discurren de modo muy diferente. En los nueve años que van de 1976 a 1985 el nivel de cobertura aumenta casi en 23 puntos, lo cual supone un crecimiento medio de 2,55 puntos al año y de un 3,51 % en tasa media

CUADRO N.º 3

INDICE DE COBERTURA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS EN ESPAÑA

(En porcentajes. Grado medio de cobertura = 100)

F U N C I O N E S	1966	1970	1973	1976	1981	1985
Servicios generales	105.32	77.31	89.54	207.28	147.45	130.12
Defensa nacional	43.20	40.23	81.43	80.01	75.78	67.78
Enseñanza y cultura	63.29	71.69	69.66	59.40	71.76	80.06
Sanidad	109.38	73.10	38.88	123.15	110.82	91.00
Seguridad Social y O.S.	97.74	124.34	124.68	99.38	117.86	99.70
Vivienda y urbanismo	78.11	56.73	106.08	52.63	57.33	83.02
Servicios económicos	211.96	164.51	99.83	124.77	100.81	119.15
T O T A L	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Lagares (1975). "Las necesidades públicas en España: Niveles de cobertura" y elaboración propia. Se han eliminado las funciones de gastos de otros servicios colectivos (7) y gastos diversos no clasificados por no corresponder a actividades específicas.

acumulativa anual. El crecimiento del gasto público y la aproximación de España a la norma comunitaria se ha acelerado, pues, fuertemente en este período.

La segunda conclusión que se desprende de la observación de las cifras del Cuadro 3 es que en 1985 España presenta un comportamiento respecto al gasto público muy similar a la norma comunitaria. Bien cierto es que nuestro nivel de cobertura se sitúa todavía un 14 % por debajo de los niveles que le corresponden según la norma comunitaria pero ese 14 % no es una discrepancia excesiva aunque estadísticamente continúe siendo significativa. Es posible que un análisis que tomase en consideración el gasto público español en 1987 o 1988 aproximara más aún la realidad de esta variable a la norma comunitaria pues en estos ejercicios se está produciendo el fenómeno de un crecimiento en el nivel del gasto público en España respecto a su PIB frente a un descenso de esa relación para los grandes países comunitarios.

La tercera observación desprendida del Cuadro 3 es la variedad de los índices de cobertura que ofrecen las distintas funciones del gasto. En 1966 el menor índice de cobertura respecto al total lo representaba la función de defensa nacional con un 43,20 %. Los servicios económicos, por el contrario, alcanzaban un

índice de cobertura respecto al total de 211,96 %. El intervalo de variación entre los índices de cobertura de las distintas funciones respecto al total era de 168,76 lo cual pone de manifiesto las fuertes discrepancias entre las distintas funciones respecto del índice medio de cobertura. En 1985, por el contrario, los extremos del intervalo lo constituyen la función de defensa nacional y la de servicios generales y el intervalo entre las mismas se ha reducido a 62,34 puntos lo cual permite concluir que las discrepancias respecto de la media de cobertura se han ido reduciendo gradualmente entre 1966 y 1985. Dicho en otros términos, el gasto público en España no sólo se aproxima en términos globales a la norma comunitaria a pasos muy rápidos sino que, además, esta aproximación se produce también respecto a las distintas funciones a que atiende el gasto público total.

Las cifras del Cuadro 3 permiten también comprobar lo que son carencias y excesos relativos en la estructura funcional del gasto público. Las funciones de defensa, enseñanza y cultura, vivienda y urbanismo y sanidad, se encuentran claramente por debajo de la media en cuanto a sus niveles de cobertura. En alguna medida, ello puede expresar carencias importantes en cuanto a la cobertura de este tipo de necesidades públicas y señalar,

en consecuencia, líneas de posible evolución futura del gasto público. Es claro que la función de defensa nacional presenta dentro del Cuadro 3 los niveles más bajos de cobertura aunque los mismos hayan oscilado a lo largo de los distintos años observados.

¿Cómo debe ser interpretado el bajo nivel de cobertura que ofrecen los gastos de defensa nacional? El trabajo del profesor Lagares afirma que la evidente cortedad de los gastos de defensa en nuestro país en relación con la norma comunitaria responde *en buena parte* al hecho de que en España el grueso del personal encuadrado en las Fuerzas Armadas procede de la conscripción y tiene en consecuencia unas retribuciones mínimas. En otros países, los niveles del voluntariado profesional son mucho más elevados y consecuentemente, para estructuras equivalentes, el coste resulta comparativamente más alto. Resulta difícil cuantificar este mayor coste bajo condiciones de homogeneidad del servicio, pero no cabe duda de que debe ser relativamente elevado y de que, por consiguiente, debe distorsionar notablemente el grado de cobertura de la función de defensa nacional. Una investigación sobre estos extremos resultaría interesante aunque quizás viniese a probar lo que se obtiene de forma más directa por la comparación entre los gastos de defensa respecto del PIB con los distintos países de Europa Occidental.

En conclusión, los gastos españoles de defensa tal y como los presentan los análisis comparados, se sitúan en un nivel inferior a los gastos públicos en la media europea de los países de la OTAN y en un nivel semejante a los de algún país de la Organización que, como Italia, constituye un buen término de referencia para España. En relación con la *norma comunitaria* de gasto, la función de defensa es la que presenta un menor nivel de cobertura, aunque ese resultado deba computar las diferencias de retribución del personal derivadas de las peculiaridades de su reclutamiento. Ningún dato existente prueba que el nivel del gasto público en España sea excesivo. Más bien sucede lo contrario: los fondos dedicados a la defensa nacional en España figuran entre los menores dentro de las funciones atendidas por la producción pública.

ASPECTOS DE LA ECONOMÍA DE LA DEFENSA

Una de las ramas de los estudios económicos que ha crecido con más rapidez es la que se dedica a la *economía de la defensa* como lo demuestra la proliferación de la bibliografía disponible y el hecho de que se haya ganado un lugar en los manuales de Hacienda Pública o, como hoy suele denominarse, en la disciplina de la Economía del Sector Público (15). Frente a esa proliferación de estudios sobre los problemas de la economía de la defensa que se registra en otros países occidentales, en el nuestro apenas se dispone de trabajos, incluso en aspectos básicos de la misma (16). El interés general de los distintos aspectos de la economía de la defensa bien merecería atenderlos de una manera continuada. Entre estos aspectos figuran:

1.º La contribución de la economía de la defensa a la definición de los escenarios en conflicto y amenazas, en colaboración con los rectores de la política exterior, y la política

15. La literatura sobre economía de la defensa constituye una de las más abundantemente provistas, una provisión que arranca de los años 60. Cinco obras básicas de conjunto son las siguientes: C.J. Hitch y R.N. McKean: "The Economics of Defense in the Nuclear Age", Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965; E.S. Quade (comp.): "Analysis for Military Decisions", Chicago, Rand McNally, 1964; A.C. Enthoven y K.W. Smith: "How Much Is Enough: Shaping the Defense Program, 1961-1969", Nueva York, Harper and Row, 1971; M. Weidenbaum: "The Political Economy of the Military-Industrial Complex", Berkeley, University of California Press, 1973 y John J. Clark: "The New Economics of National Defense", Ed. Random House, New York, 1966.

Ninguna de estas obras está traducida al castellano. Por otra parte, la bibliografía sobre la economía de la defensa ha generado —como afirma el profesor Viñas— un lugar destacado y continuo en los índices exhaustivos del "Journal of Economic Literature" tanto por el número de monografías como de artículos publicados en las distintas revistas de la especialidad sobre el tema. No existe ninguna referencia bibliográfica española dirigida a dar noticia de las novedades registradas en los trabajos sobre defensa nacional.

La ausencia de versiones españolas de los manuales de Economía de la Defensa y una bibliografía continuada sobre las novedades que en ellas se registran constituyen un silencio elocuente que prueba la existencia de un campo de la Economía no cultivado en nuestro país.

16. El profesor Viñas ha sido el primero en insistir sobre este punto con rotundidad. Vid. op. cit.

de defensa que constituye un análisis indispensable para orientar la actuación de la defensa nacional.

2.º El aumento de la eficiencia de los gastos públicos de defensa aplicando las técnicas coste-eficacia. Un tópico sobre el que se ha desarrollado una literatura de desbordadas proporciones que no cuenta en el caso de España —en lo que conozco— con aplicaciones concretas. La realización y publicación de trabajos sobre este tema sería básica para convertir en verdadero presupuesto programa al presupuesto de defensa con el que hoy contamos que es simplemente un presupuesto de ejecución o de tareas.

3.º El análisis de las relaciones económicas del sector defensa-sector civil, un campo que según Murray Weidenbaum (17) constituye uno de los aspectos más destacados de la economía de la defensa. Esa relación tiene una proyección clara en la industria de la defensa cuyos problemas han atraído a algunos investigadores españoles revelando sus trabajos el interés indiscutible para la economía del país. El artículo del profesor Molero "La industria española de la defensa y la capacitación tecnológica", publicado en este mismo número de la revista, constituye un buen índice de esos problemas y sus conclusiones apuntan el interés de las mejoras que pueden lograrse para la economía española.

4.º Un tópico que ha atraído numerosos estudios es el de la relación entre desarrollo económico y gastos de defensa que, partiendo del polémico trabajo de Emile Benoit, llega hasta nuestros días con un contenido tan apasionante como trascendente (18), tema que cuenta en España tan sólo con algún trabajo aislado pero sin incorporar la experiencia de nuestros gastos de defensa y su contribución a la querrela planteada en los escritos sobre la materia en otros países.

5.º Los análisis de las medidas y planteamiento específicos para hacer frente a las condiciones de

17. Vid.: "Defense Expenditures and the Domestic Economy", trabajo publicado en "Defense Management", Ed. por S. Enke y publicado por Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1967.

18. Vid. la descripción de ese campo de la literatura de la Economía de la Defensa en A. Viñas, op. cit. páginas 138 y ss.

emergencia y crisis, incluida una eventual situación bélica, integrarían un campo sobre cuyo interés ha llamado insistentemente la atención el profesor Viñas (19). Un campo que se diferenciaría de los restantes aspectos (20) de la economía de la defensa y para el que propone la denominación de "defensa económica".

Es evidente que la carencia en España de estudios *continuados* sobre los *distintos aspectos* de la economía de la defensa es notable y que el vacío en este campo se manifiesta también en el estudio de esa materia en nuestras Facultades de Economía, lo que a su vez explica la carencia de especialistas que podrían cultivar con fruto el interesante y trascendente campo de la economía de la defensa tal y como esta se configura en nuestro tiempo. El hecho de que la Universidad española no haya sido sensible a la importancia de los problemas que aborda la economía de la defensa, mas que de una forma episódica y no continuada aunque meritoria, muestra el alejamiento de la sociedad civil del estudio riguroso de sus vitales problemas de defensa nacional. Es esta —en mi opinión— una situación que debería corregirse por la creación de un Instituto Universitario de estudios de la economía de la defensa en el que colaborasen los contados especialistas que se dedican a esta materia en nuestro país y en el que coincidiesen los miembros de las Fuerzas Armadas con los investigadores y profesores universitarios. Sobre la base de esa plataforma común podría conseguirse esa mejora en el conocimiento de los problemas de la defensa nacional que la sociedad española tanto necesita. ■

19. Vid. op. cit. especialmente, páginas 82 y ss.

20. La Economía de la Defensa tendría como campo problemático el acotado por cinco áreas diferentes: 1.ª El estudio de los efectos económicos sobre la asignación de recursos nacionales. 2.ª Determinación de las relaciones que se establecen entre el sector civil y no civil. 3.ª Administración óptima de los recursos asignados a la defensa nacional para maximizar con el coste mínimo el objetivo de seguridad. 4.ª La distribución de recursos entre los distintos componentes de las Fuerzas Armadas. 5.ª La defensa económica: preparación del sistema económico para hacer frente a situaciones de emergencia o guerra y la gestión del mismo en ésta.