

03/2018

30 de mayo de 2018

Antonio Fonfría Mesa

Proyecciones del gasto de defensa
2040

Proyecciones del gasto de defensa 2040

Resumen

La evolución creciente de las necesidades sociales de los países y, particularmente de España, dejan poco espacio al gasto en defensa. Las prioridades políticas y las percepciones y prejuicios sociales han llevado a una situación de elevada complejidad para mantener unos niveles de seguridad adecuados. ¿Qué ocurrirá en los próximos años con el gasto en defensa? ¿Qué escenarios son los más probables? Esto es lo que se trata de desarrollar en este artículo desde una perspectiva comparada.

Abstract

The growing evolution of social needs in most countries and particularly in Spain, leave little room for defense spending. Political priorities and social perceptions and prejudices have led to a situation of high complexity to maintain adequate levels of security. What will be the evolution of defence spending in the next 20 years? Which are the most likely scenarios? This is what we are trying to develop in this article from a comparative point of view.

Palabras clave

Gasto en defensa, 2040, tendencias, análisis comparativo.

Keywords

Defence spending, 2040, trends, comparative analysis.

Introducción

Realizar ejercicios de proyección a futuro, cuando ese futuro es en muy largo plazo, resulta extremadamente delicado. En primer lugar debido a los riesgos que implica realizar supuestos —más o menos realistas—, acerca del comportamiento de un conjunto de variables que definan el marco general del problema a abordar. En segundo lugar, detrás de cualquier estudio de este tipo es casi seguro que habría que contar con el surgimiento algún cisne negro, ya que en periodos temporales amplios la probabilidad de que aparezcan es elevada. Finalmente, el autor arriesga mucho.

Pues bien, a pesar de todas estas restricciones, se ha intentado elaborar un marco general a partir del cual se ha realizado un análisis posterior acerca de cómo sería el gasto en defensa de un conjunto de países y, particularmente en España, durante el periodo 2017-2040. Para ello se han utilizado fuentes internacionales que permiten una mejor y más homogénea comparación de la información —FMI, BM, SIPRI,...—.

El conjunto de países incluidos —España, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, China y Rusia—, trata de recoger un espectro amplio de comportamientos y situaciones y salirse de los más analizados conjuntos homogéneos de países —OTAN, UE,...—, a fin de mostrar algunas diferencias que pueden condicionar la posición de España en ese amplio periodo de tiempo.

El análisis comienza analizando algunas tendencias generales en la población, el PIB, el déficit y la deuda públicos, para pasar posteriormente a plantear escenarios de evolución del gasto en defensa apoyados en dichos aspectos.

Tendencias globales

La evolución de la economía mundial hasta 2040 depende de un elevado conjunto de aspectos y, muchos de ellos muestran una importante volatilidad. Así, desde los aspectos reales —PIB, inversión, empleo, precios,...—, hasta los financieros, fiscales y monetarios —déficit y deuda públicos, etc.—, han de ser controlados a fin de ofrecer un marco que otorgue cierta estabilidad y credibilidad a las estimaciones posteriores. Con ese fin, se ha dibujado un escenario que pretende servir de soporte para el análisis del gasto en defensa posterior.

En este sentido, se ha partido de un contexto global en el que se observan un conjunto de tendencias con relación a los aspectos que más pueden afectar a la evolución de dicho gasto. Estas tendencias se concretan en los siguientes epígrafes.

Tendencias del PIB

Las economías que se consideran en este análisis suponen en 2017 un 54% del PIB mundial y siguen manteniendo un peso similar en 2040. Son las que poseen un efecto global más intenso en la toma de decisiones a nivel mundial y, algunas de ellas suponen retos de distinta índole y en diversas dimensiones para la economía española: económica, comercial, estratégica y militar.

En términos generales y por lo que se refiere al PIB, los principales países europeos y Rusia no muestran cambios en la tendencia del volumen absoluto del producto. Su trayectoria parece bastante lineal, con crecimientos medios alrededor del 2,4%, menor que el del conjunto del mundo que se estima en un 3,2%. Igualmente, EE. UU. y China se encuentran por debajo de dicha media, pero es necesario destacar que se observa un claro efecto de convergencia de China con los EE. UU., que es rebasado en su PIB. A esta situación sigue de un importante crecimiento, de la economía China a partir del año 2020, llegando al final del periodo a superar en un 25% al PIB de los EE. UU. Por lo que España se refiere, su PIB absoluto se encuentra por debajo del resto, manteniendo esa posición de potencia económica intermedia que posee hoy día.

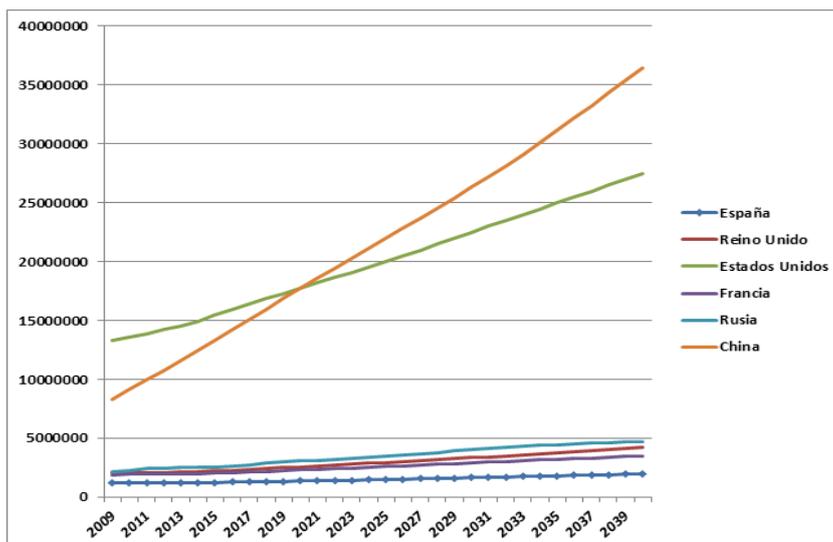


Gráfico 1: PIB real. Proyecciones a 2040. Mill. \$. Fuente: Elaboración propia con datos FMI.

En cuanto a la dinámica que sigue cada país, reflejada en sus tasas de crecimiento, hay importantes disparidades. Particularmente, España cuenta con crecimientos por debajo de la media hasta bien entrado el periodo y Rusia muestra reducciones de su crecimiento importantes, siendo las tendencias globales claramente decrecientes.

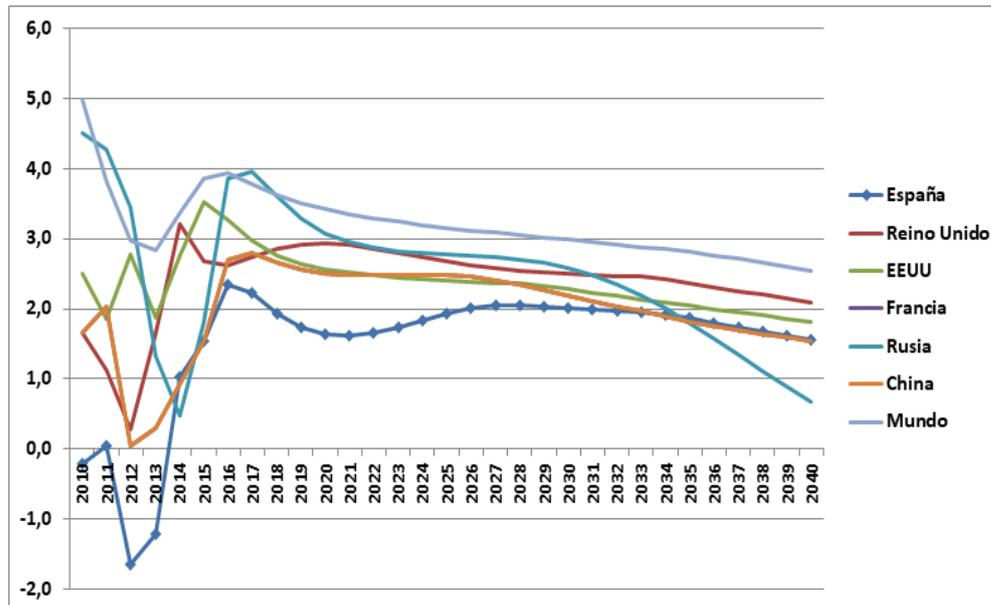


Gráfico 2.- Tasas de crecimiento anuales del PIB real. Proyecciones a 2040 (%).
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI

Tendencias de la población

Según Naciones Unidas, en las próximas décadas se observa un crecimiento más lento de la población mundial, situándose en el año 2040, alrededor de 9.000 millones de personas. Estos resultados se basan en la variante de proyección media, que asume una disminución de la fecundidad en los países donde las familias numerosas siguen siendo frecuentes, así como un ligero aumento de fertilidad en varios países con menos de dos hijos por mujer en promedio. Adicionalmente, las perspectivas de supervivencia se prevé que mejoren en todos los países.

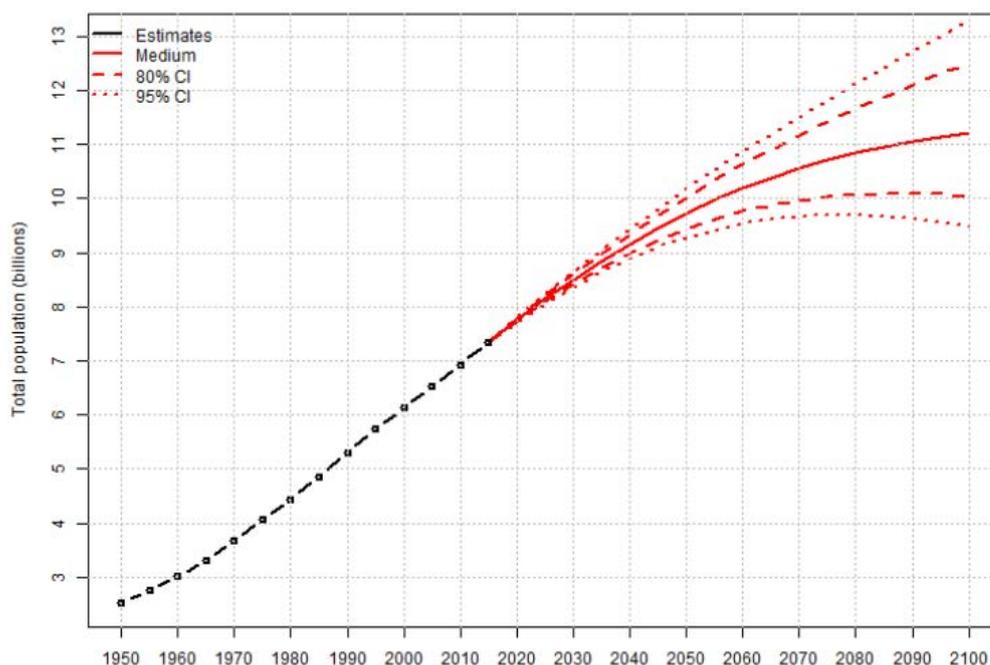


Gráfico 3.- Población mundial: Estimaciones 2015-2100. Intervalos de confianza al 80 y 95%. Fuente: United Nations (2015)¹.

Con relación al conjunto de países analizados, las tasas de variación de la población son positivas y decrecientes, salvo en los casos de España y China en los cuales son negativas —gráfico 4—. En el caso español, según las cifras del INE, la población total estaría situada en 44,8 millones de personas en 2040², debido fundamentalmente a la reducción del número de mujeres en edad fértil a causa del importante descenso de las tasas de natalidad. Esta situación se conjuga con una esperanza de vida que se acerca a los 90 años en el caso de las mujeres y a los 85 para los hombres. Por lo tanto, de la unión de estos aspectos se deriva un importante conjunto de factores a tener en consideración y que afectan de manera directa a los aspectos presupuestarios. Básicamente, el aumento de las necesidades de gasto social en personas mayores, el aumento de las cargas sociales de los cotizantes y la reducción de la base de la pirámide poblacional.

¹ United Nations (2015) «*World Population Prospects. The 2015 Revision. Key findings and Advanced Tables*». Nueva York.

² Según el trabajo de PwC (2013), la población española mostraría una reducción aún mayor, no llegando a los 44 millones de habitantes en 2033. PwC (2013) «*La Economía Española en 2033*». Madrid.

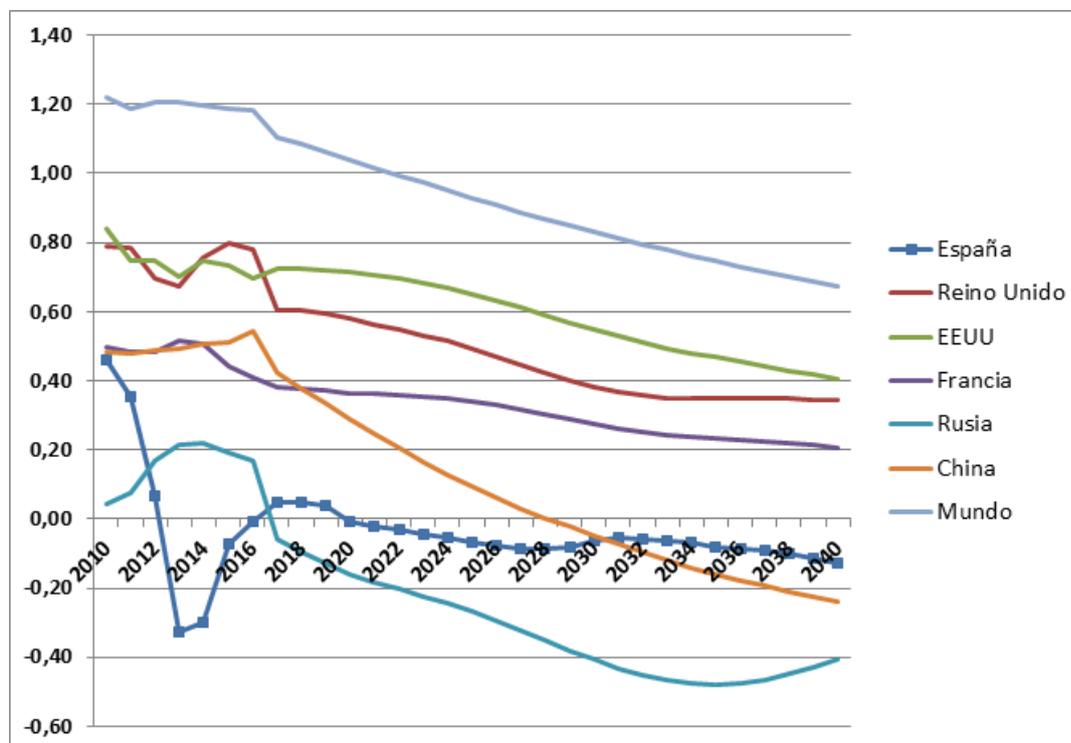


Gráfico 4.- Tasas de crecimiento de la población. Proyecciones a 2040. (%). Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Tendencias del PIB per cápita

Como consecuencia de la evolución del PIB y de la población, el PIB *per cápita* tiende a crecer durante el conjunto del periodo —gráfico 5—. No obstante, las diferencias entre los países persisten y, aunque China muestra un crecimiento muy superior al del resto de los países, cercano al 5% de media en el periodo, seguido de Rusia, un 2,7%, dado que parten de niveles de renta *per cápita* menores, su posición no varía. España, por su parte, se mantiene en una posición intermedia, con un crecimiento del 1,5% para el conjunto de los años considerados.

A modo de resumen de las tendencias observadas con relación al PIB, a la población y al PIB *per cápita*, el cuadro 1, muestra tanto los valores medios por país y para el total mundial, así como la dispersión —a través de la desviación típica—, y el coeficiente de variación. Los resultados revelan que el crecimiento económico español se encuentra tanto por debajo del conjunto de los países analizados, como de la media mundial y, tanto en términos absolutos, como per cápita. La reducción de la población, aunque con tasas pequeñas, acumulan un porcentaje negativo mostrando igualmente su caída.

En definitiva, la posición relativa de España en el contexto anterior sigue siendo similar a la actual, con una reducción clara de la población.

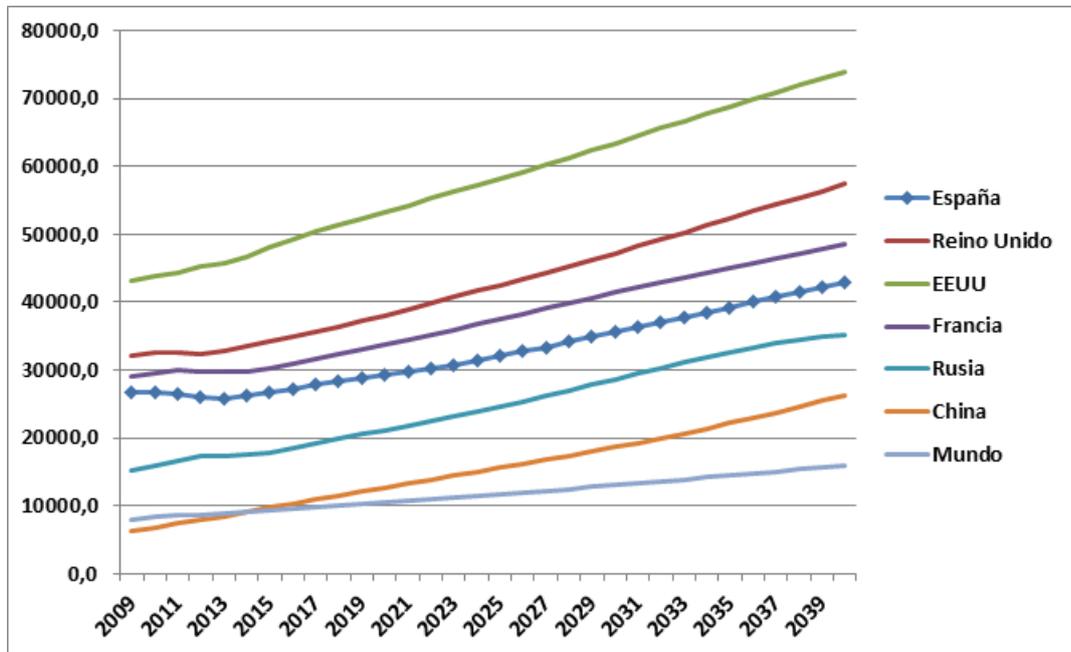


Gráfico 5.- Tendencias del PIB *per cápita*. Proyecciones a 2040. (\$).
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI y del Banco Mundial

	PIB real		Población		PIB pc	
	Media	CV	Media	CV	Media	CV
España	1,5	62,3	-0,04	*	1,5	63,5
Reino Unido	2,4	23,7	0,51	30,4	1,9	32,5
Estados Unidos	2,4	17,0	0,62	19,6	1,8	19,0
Francia	2,0	32,2	0,34	27,9	1,7	40,6
Rusia	2,5	40,4	-0,22	*	2,7	35,0
China	2,0	32,2	0,13	197,3	4,8	35,6
Mundo	3,2	15,4	0,94	19,0	2,2	16,5

Cuadro 1.- Valores medios y dispersiones de las tasas de crecimiento de las proyecciones.
Fuente: Elaboración propia.

(*): Los coeficientes de variación se definen como el cociente entre la desviación típica y la media. No tienen sentido en el caso de valores negativos de la media.

Tendencias de déficit y deuda públicas

A raíz de la crisis económica y financiera que comenzó a finales de 2007, la política económica española en lo que a la parte fiscal se refiere, experimentó una importante reducción de ingresos públicos que no fue compensada con la caída del gasto, lo cual generó importantes déficit públicos. Las correcciones posteriores, junto con la reforma de la Constitución y las presiones de la UE, han ido aminorando esa brecha que es complicado cerrar. A largo plazo, algunos análisis muestran que la tendencia hacia una reducción cercana al equilibrio —cifra estipulada por los países miembros de la UE—, sólo se conseguirá de manera circunstancial y en función de los movimientos cíclicos de las economías.

No obstante, debido tanto a motivos demográficos, como a los problemas estructurales de desempleo que afectan ambos a la recaudación y al gasto, la reducción del déficit será lenta y con importantes efectos de *stop&go*, lo cual indica una larga senda temporal al equilibrio. Adicionalmente, el relativamente reducido crecimiento económico, no supone una situación positiva para la actuación de efectos derivados del aumento sostenido e intenso de las rentas.

Por lo que respecta a la deuda pública, las diferencias que se observan entre distintas estimaciones son muy amplias. El Banco Internacional de Pagos (BPI), asume una serie de supuestos: supone que la tasa de interés efectiva real que se paga por la deuda es igual a su promedio de los 10 años previos a la crisis (1998-2007). En segundo lugar, supone que el PIB real crece a su tasa potencial, conforme a las estimaciones de la OCDE para el periodo 2012-2025. Por último, no incluye las posibles interacciones entre el producto, las tasas de interés y la política fiscal³. Esto le lleva a considerar una evolución en tres escenarios que indican que, en el caso español, se pudiera elevar la ratio deuda/PIB hasta límites muy elevados y poco creíbles.

³ BPI (2010) «80.º Informe Anual». Basilea, Suiza.

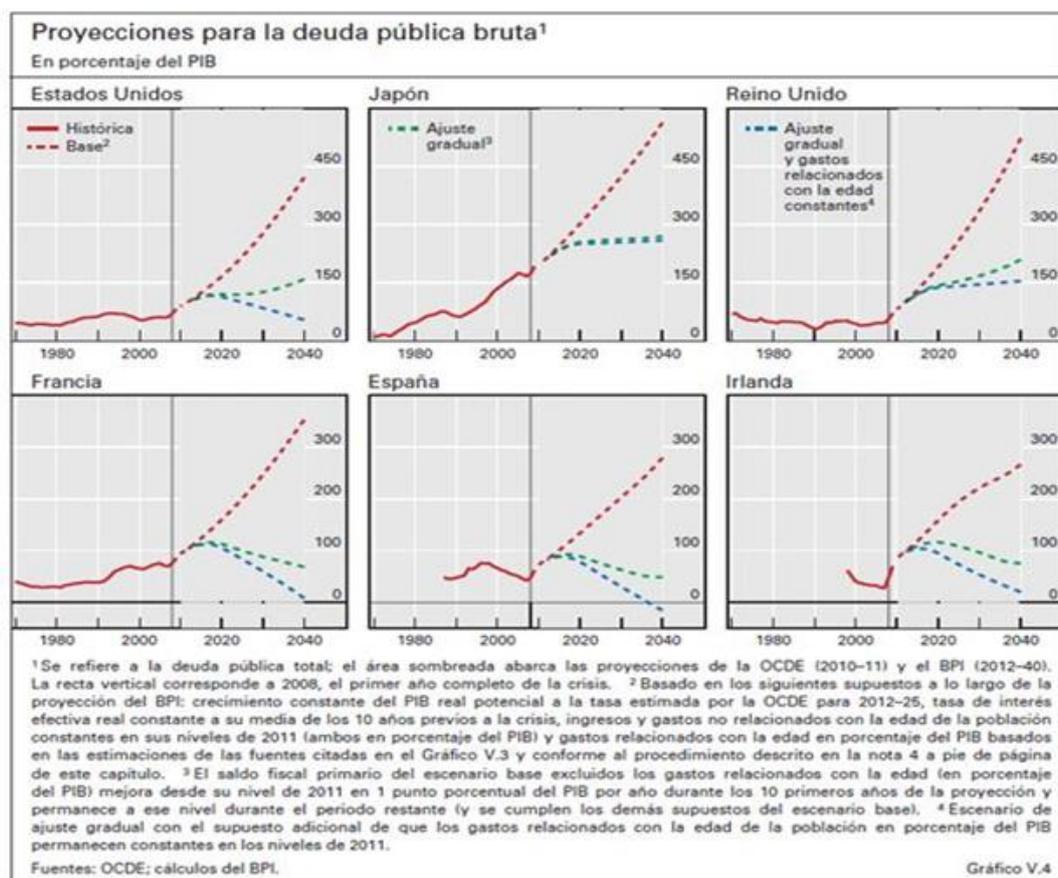


Gráfico 6.- Proyecciones para la deuda pública bruta. En % del PIB

Sin embargo, las estimaciones realizadas a partir de la información hasta 2022 hechas por el FMI, muestran un aumento de la deuda moderado, que tiende al 120% del PIB en 2040 en el caso español —gráfico 8—. No es de extrañar, si se considera que los gastos relacionados con la edad de la población van a ser crecientes en los próximos años. Sin embargo, la tendencia de la deuda con relación al PIB en el conjunto de la zona euro es más moderada, sin llegar a rebasar la barrera del 100% en 2040.

Evolución del gasto en defensa: Proyecciones

Realizar proyecciones del gasto en defensa de los países no es tarea sencilla, ya que ha de tenerse en consideración un amplio conjunto de factores que pueden afectar de

manera más o menos intensa su evolución. Sin embargo, la literatura ha logrado destacar un conjunto de aspectos que han de tenerse en consideración a la hora de inferir los factores que explican el gasto en defensa⁴. De manera abreviada, podría decirse que, tal y como exponen algunos autores⁵, los factores que llevan a definir la demanda de gasto en defensa son fundamentalmente de tres tipos: económicos, políticos y militares.

No obstante, además de aspectos puramente estratégicos, debidos a respuestas ante cambios en el escenario internacional, la demanda del gasto en defensa se ha visto afectada por modificaciones en las preferencias de las sociedades desarrolladas que no admiten elevaciones importantes de aquel. Obviamente, la respuesta de las instituciones —partidos políticos, esencialmente— ha de ser la de atender a la demanda del votante mediano, como forma de obtener votos, lo que conduce a no elevar sustancialmente el gasto en defensa⁶.

En este sentido, la cantidad de recursos destinados a la defensa se han hecho depender del gasto realizado por el rival, o por la aparición de nuevos riesgos y amenazas —efecto de reacción— y del coste pasado de la asunción de decisiones de gasto en defensa⁷ —efecto fatiga—.

Por otra parte, el denominado enfoque burocrático, centra su atención en el comportamiento del sector público a lo largo del tiempo, de forma que debido a la complejidad del proceso de toma de decisiones con relación al gasto en defensa, la rutina en su práctica lleva a un importante grado de «incrementalismo» del gasto, esto es, existe cierta capacidad de predicción del mismo vinculada a su historia, por lo que el gasto del año anterior se convierte en el principal factor explicativo del gasto en el

⁴ Fonfría, A. y Marín, R. (2012) «Factores Explicativos del Gasto en Defensa en los Países de la OTAN». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 0. Pp. 9-31.

⁵ Fritz-Aßmus, D. y Zimmermann, K. (1990) «West German demand for defence spending», en *The economics of defence spending: an international survey*, Hartley, K. y Sandler, T., Londres y Nueva York, Routledge, pp. 118-147.

⁶ Dudley, L. y Montmarquette, C. (1981) «The demand for military expenditures: An international comparison», *Public Choice*, 37 (1), pp. 5-31.

⁷ Bernauer, T., Koubi, V. y Ernst, F. (2006) «Does neutrality make a difference? Explaining patterns of Swiss defense spending in 1975-2001», *CIS Working Paper*, 27.

año actual⁸. Esta situación supone que un estimador importante del gasto en defensa es el propio gasto en periodos anteriores⁹.

Dentro de este conjunto de análisis, la variable más utilizada en la explicación de la demanda de defensa es la renta, que muestra una relación positiva con el gasto militar. Sin embargo, en estudios posteriores, se ha observado que la capacidad explicativa de esta variable es más reducida en aquellos países con mayor nivel de desarrollo¹⁰. Esta aparente contradicción se puede explicar a partir de factores internos del país — situación de estabilidad política— y por la ausencia de amenazas cercanas a su seguridad, lo cual supondría que, debido a la existencia de un coste de oportunidad entre el gasto en defensa y otros gastos públicos, el primero tuviera un coste inferior al segundo y la asignación de recursos se orientase hacia otros gastos no relacionados con la defensa.

En esta misma línea, las amenazas externas habrían de incorporarse al modelo, ya que afectan no sólo a un país individualmente, sino que además modifican el reparto de cargas entre países cuando existen alianzas, conduciendo a comportamientos de *free rider*, esto es a través de una respuesta de sustitución de gastos propios por los de los aliados¹¹.

Finalmente, es necesario subrayar la clara diversificación de las amenazas: estados fallidos, distintos orígenes de terrorismo, medioambiente, ciberataques, aumento de precio/escasez de materias primas, problemas de protección de infraestructuras críticas, etc. Esta situación impone también cambios en la composición del gasto, no sólo el destinado a defensa, sino aquel más vinculado a seguridad, lo cual lleva a un terreno de cierto solapamiento o zona de grises que desde una perspectiva institucional o administrativa se encuentra dividida, pero que en la realidad se muestra mucho más difusa. Así, a fin de evitar problemas de definición e incluso de asignación presupuestaria, las proyecciones del gasto se han realizado a partir de la información

⁸ Fonfría, A. (2013) «Defense spending in Spain. A methodological note». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 1. Pp. 381-401.

⁹ Dunne, J.P. y Perlo-Freeman, S. (2003) «The demand for military expending in developing countries: A dynamic panel analysis», *Defence and Peace Economics*, 14, (6), pp. 461-474.

¹⁰ Pérez-Forniés, C., Gadea, M.D. y Pardos, E. (2004) «Gasto en defensa y renta en los países de la Alianza Atlántica», *Hacienda Pública Española*, (170), 3, pp. 137-153.

¹¹ McGuire, M.C. (1982) «U.S. assistance, Israeli allocation, and the arms race in the Middle East», *Journal of Conflict Resolution*, 26 (2), pp. 199-235.

proporcionada por SIPRI, evitando definiciones nacionales y problemas de comparaciones internacionales¹².

Desde una perspectiva comparada, se han establecido tres escenarios distintos que tratan de responder a situaciones que pueden tener cierta probabilidad de darse en el futuro. El primero de los escenarios se ha escogido de forma que el crecimiento del gasto en defensa sea igual al del PIB menos el crecimiento del gasto social de los países. De esta forma se responde a los procesos de incremento de necesidades desde el punto de vista social de los diferentes países y, además se tiene en consideración la perspectiva de baja apreciación social del gasto en defensa de las sociedades. Bien es cierto que para alguno de los países de comparación este último factor no es particularmente relevante, debido a la forma de la toma de decisiones por parte de sus gobiernos, pero cada vez es más común la aparición de ciertas reticencias sociales a elevar el gasto en defensa a nivel internacional y, adicionalmente, permite que las comparaciones de los datos sean homogéneas.

El primero de los escenarios podría denominarse *escenario conservador* en el que el gasto en defensa muestra una senda creciente en el tiempo pero muy contenida. No se observan cambios en la posición de los países ni rupturas en sus sendas de evolución —gráfico 7—. En definitiva, sería un escenario dominado por la inercia presupuestaria o incremental.

¹² Un análisis pormenorizado de lo que se define como gasto en defensa por parte de diversas instituciones internacionales y su aplicación al caso español, puede encontrarse en Fonfría (2013), *Op. cit.*

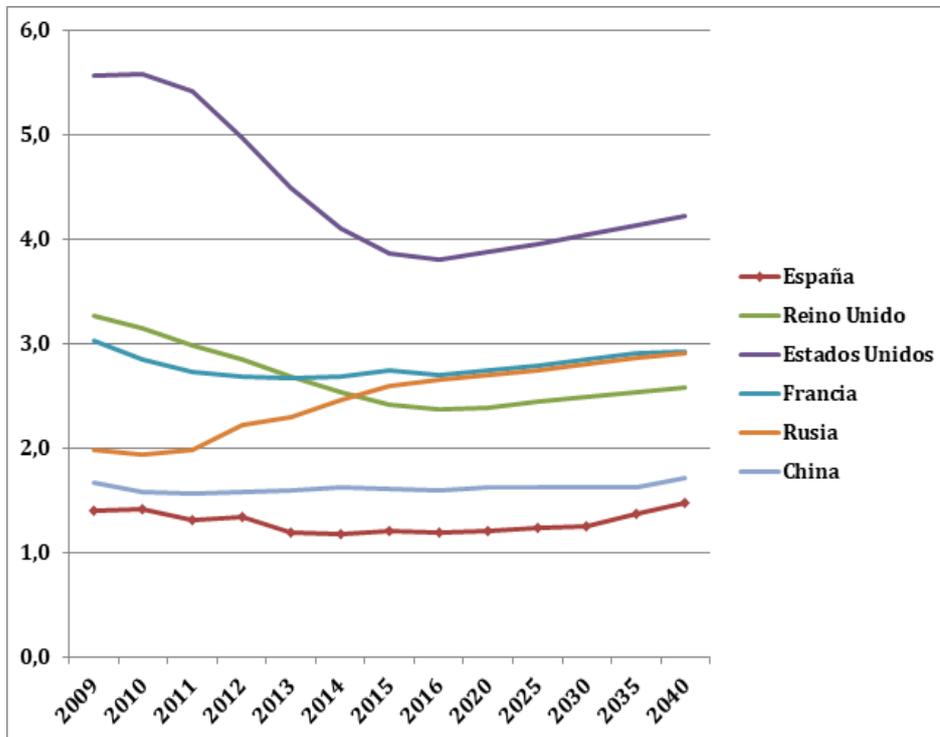


Gráfico 7.- Proyección del gasto en defensa en el Escenario 1. En % del PIB.

El segundo escenario es algo más complejo, ya que de la misma forma que en el caso anterior, se iguala el crecimiento del gasto en defensa al PIB, pero en lugar de reducir tal magnitud, se incluyen dos factores clave en el caso de los países OTAN y UE, a saber, las presiones de la OTAN para que el gasto en defensa se mueva hacia el 2% del PIB a mitad de la década de los 20 y, en el caso de los países europeos incluidos en el análisis, la presión adicional de ser los principales impulsores de la Cooperación Estructurada Permanente, lo cual incide con un impulso adicional en el gasto en defensa. Este escenario podría denominarse *escenario optimista*.

Como puede observarse en el gráfico 8, las tendencias muestran una pendiente más acusada que en el escenario anterior, en términos generales. Particularmente en el caso de España, se observa una abrupta subida que tiene que ver con los dos factores mencionados anteriormente y que se explicarán posteriormente. Los incrementos del gasto en defensa de los países no OTAN se han calculado a través del efecto reacción, expuesto anteriormente, de manera que tienden a elevarse de manera cercana al de los países OTAN.

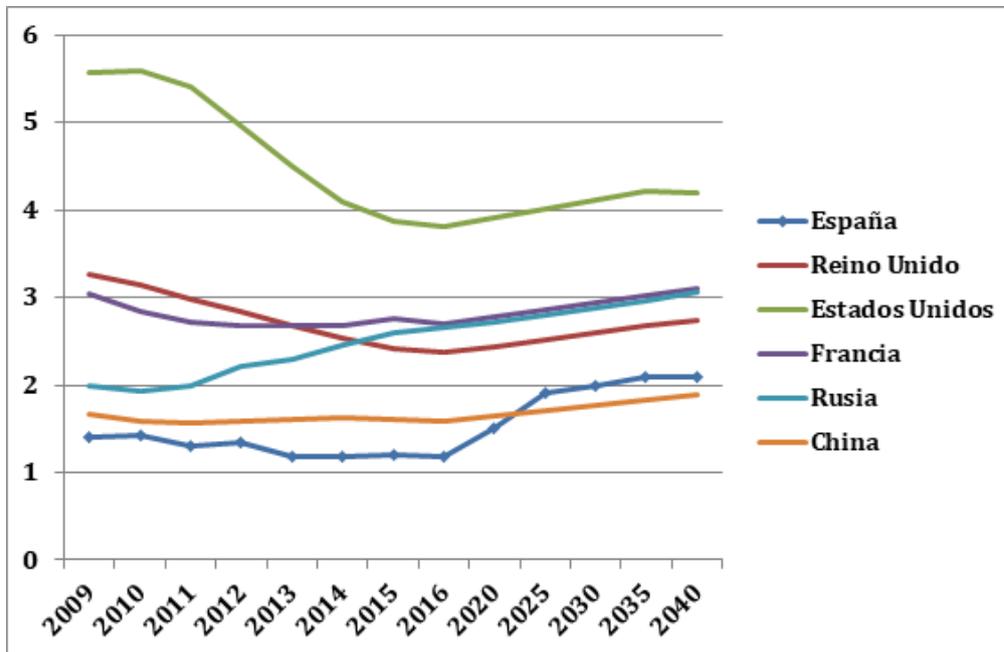


Gráfico 8.- Proyección del gasto en defensa en el Escenario 2. En % del PIB.

El tercero de los escenarios iguala el crecimiento del gasto en defensa al PIB pero lo eleva por encima de este en un porcentaje que permite mejorar las inversiones en sistemas de armas, aplicando a todos los países —tanto OTAN como no OTAN—, un crecimiento superior al 2,5% anual en inversiones, lo cual se traduce en una situación intermedia entre los escenarios 1 y 2. En este caso hay ciertos cambios destacables gráfico 9. En primer lugar, tanto Rusia, como China y España incrementan el gasto de forma sustancial. En segundo lugar, Rusia muestra una situación muy similar a la de los EE. UU. al final de periodo, lo cual llevaría a un cierto pulso internacional entre ambos. Por último, Francia superaría claramente al Reino Unido en términos de esfuerzo en defensa y, al final de periodo China lo igualaría. Este es el escenario denominado *realista*.

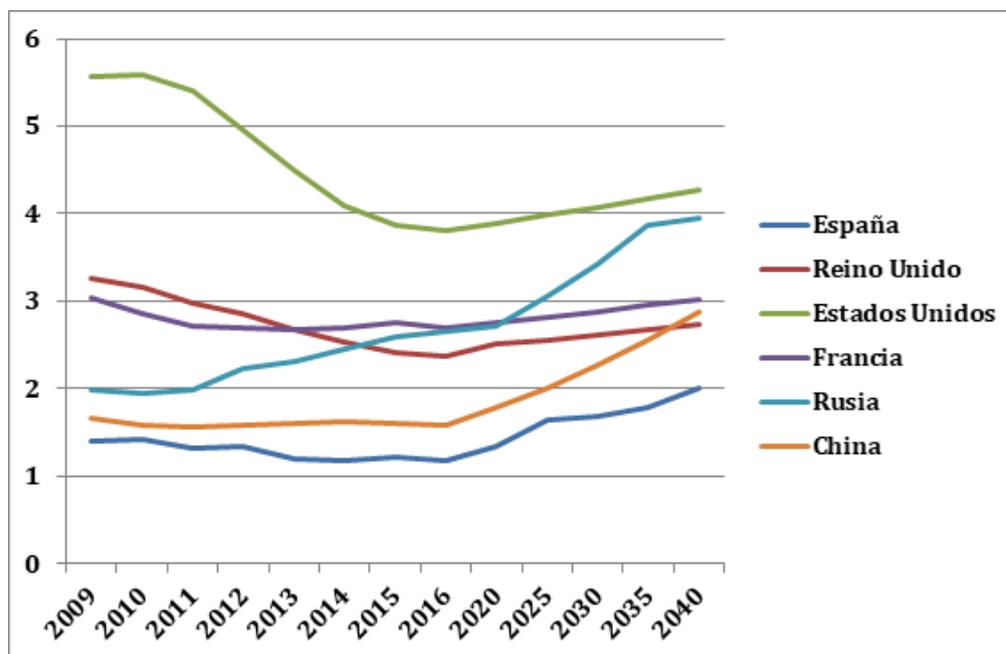


Gráfico 9.- Proyección del gasto en defensa en el Escenario 3. En % del PIB

Desde la perspectiva española, es posible derivar algunas conclusiones adicionales a las mencionadas y que se reflejan de manera clara en el gráfico 10. Así, el escenario 1 muestra que no se alcanzan los umbrales mínimos ni se llega al 2% del PIB en gasto en defensa en ningún momento, por lo que la inercia presupuestaria no parece ser una opción válida para el cumplimiento de los compromisos internacionales. Por ello, si se desea alcanzar, es necesario generar un salto en el gasto de cierta magnitud. Tal y como se observa, se han considerado dos opciones. La relativa al escenario 2 muestra un incremento muy acusado del gasto en un período de tiempo breve, llegando a 2025 al 1,9% del PIB. Este escenario implica un importante esfuerzo que no parece altamente probable dada la situación de las finanzas públicas y las necesidades de tipo social que han de apoyarse en los presupuestos.

El tercero de los escenarios parece más plausible debido a que, por una parte el incremento inicial del presupuesto es más moderado y, por otra a que las necesidades en otros ámbitos serían más factibles de cubrir. Sin embargo, y aunque el esfuerzo es importante, no se llega a alcanzar el 2% en el periodo de tiempo previsto, por lo que no se cumpliría el compromiso internacional acordado, alcanzando en 2015 algo más del 1,6% del PIB.

En este punto es necesario aclarar que la definición de gasto en defensa que utiliza SIPRI es prácticamente igual a la usada por la OTAN, lo cual supone que están incluidos aspectos como el gasto en las fuerzas paramilitares, las operaciones en el exterior y las pensiones.

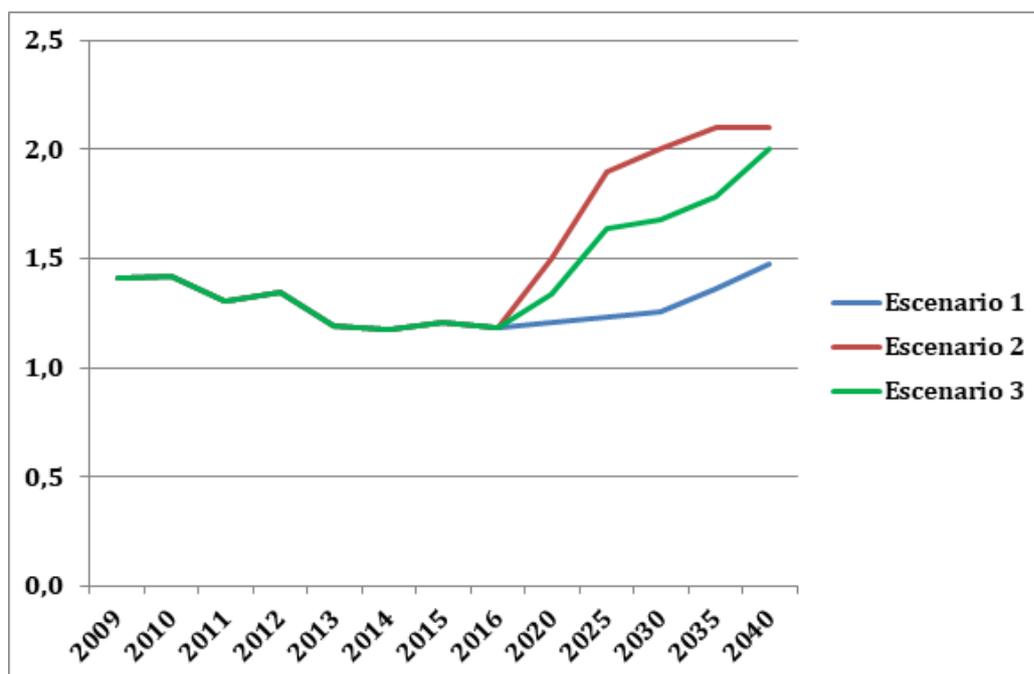


Gráfico 10.- Proyección del gasto en defensa en España. En % del PIB

En definitiva, y por lo que se refiere al caso español, el próximo quinquenio es clave para cumplir con los objetivos y compromisos internacionales. Sin embargo, el esfuerzo necesario para ello es importante y puede generar tensiones con otras partidas presupuestarias. Bien es cierto, que las necesidades de nuevas inversiones y de mejoras en el sostenimiento de los actuales sistemas requieren de la movilización de recursos financieros que generan dos efectos relevantes. El primero de ellos se refiere a las mejoras en los niveles de seguridad del país y, el segundo, a los efectos positivos sobre un conjunto de aspectos como los industriales, tecnológicos, de empleo, etc., pero un conocimiento adecuado de ellos requeriría del estudio de los costes de oportunidad que conlleva.

Algunas conclusiones

El famoso debate de cañones y mantequilla, que hace tiempo se demostró falaz, no deja de ser un debate relativo al orden de prioridad que se otorga a las distintas partidas de gasto de los países a través de las líneas de política económica y presupuestaria. En cada momento del tiempo alguna o algunas de ellas requieren de un volumen de recursos diferentes, mayor o menor, pero debido a que los recursos son siempre escasos, su reparto marca las prioridades políticas.

En el caso de España, la defensa no ha sido una prioridad desde hace decenios, lo cual ha marcado una pauta de largo plazo. Intentar modificar esta tendencia es complejo y requiere que se explique a la sociedad de manera clara y sostenida en el tiempo las necesidades, problemas y costes de oportunidad que se encuentran detrás de la elección de dichas prioridades políticas. La complejidad básica reside en equilibrar los distintos tipos de necesidades.

*Antonio Fonfría Mesa
Universidad Complutense de Madrid*