

Revista de Estudios en  
Seguridad Internacional  
Vol. 1, No. 2 (2015)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

**Para citar este artículo/To cite this article:**

Jorge Mauro Vega, “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 35-63.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.2>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# El planeamiento de la Defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública

The defense planning in Spain 2008-2015: a Public Policy Analysis

JORGE MAURO VEGA

Universidad del Salvador, Argentina

**RESUMEN:** El trabajo analiza la forma en que se elabora la política de defensa en España en el plano de los recursos financieros y materiales entre 2008 y 2015. Se sustenta en la perspectiva del análisis de políticas públicas y adopta un enfoque exploratorio, toda vez que su objeto y abordaje no encuentran antecedentes en la comunidad epistémica. En esta línea, realiza tres principales contribuciones al campo científico: *a)* complementa el incipiente marco teórico para el análisis de la defensa como política pública, *b)* aporta herramientas para su evaluación científica y *c)* identifica lecciones aprendidas y mejores prácticas útiles para otros casos análogos en Iberoamérica.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas, Planeamiento estratégico, Política de Defensa, Industria militar, España

**ABSTRACT:** The paper analyzes how defense policy is made in Spain in terms of financial and material resources between 2008 and 2015. It is based on the perspective of public policy analysis and adopts an exploratory approach, since its approach has no record in the epistemic community. In this line, this analysis makes three main contributions to the scientific field: *a)* complements the emerging theoretical framework for analyzing defense as a public policy, *b)* provides tools for scientific evaluation *c)* identify lessons learned and best practices useful for other similar cases in Latin America

**KEYWORDS:** Public policy, Strategic planning, Defense policy, Military Industry, Spain

## INTRODUCCIÓN

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron la dinámica de las relaciones internacionales emergidas en la post Guerra Fría, generando un nuevo contexto estratégico caracterizado por una creciente complejidad e incertidumbre, en el que las denominadas «nuevas amenazas» (principalmente el terrorismo internacional) se posicionaron al tope de la agenda de seguridad global y regional (Bartolomé, 2006).

Los Estados Unidos de América fueron los primeros en implementar reformas en la organización de sus sistemas de seguridad y defensa para adaptarlos a esta nueva coyuntura internacional, seguidos por los principales esquemas regionales competentes (OTAN, UE y OCSE) y por la mayoría de sus respectivos Estados miembros europeos (España. Ministerio de Defensa, 2003: 41-43).

Uno de los pilares de estos cambios consistió en la implementación de una combinación de métodos para la planificación estratégica de las fuerzas armadas que, garantizando la trazabilidad entre objetivos definidos a nivel político y el diseño operativo del instrumento militar, permitiera su adaptación a las amenazas y desafíos derivados del nuevo contexto. Se hace referencia a una innovación pública del tipo de organización y procesos (Pereira, 2011: 89) con impacto directo en la defensa entendida como política pública.

De este modo, la aplicación de tal modelo de reforma no sólo tiene consecuencias en la política exterior sino también en el ámbito doméstico, donde presenta por definición una significativa influencia en la determinación de la cuantía y distribución de los recursos asignados y, por ende, en las capacidades y nivel de producción del sector industrial asociado (Arteaga y Fojón, 2007).

En Europa su implementación ha tenido decidido impacto en la definición de los 410 mil millones de dólares erogados en 2013, representando el 23% del gasto mundial en defensa (SIPRI, 2014). Podría también ilustrarse su importancia considerando su influencia en el nivel de actividad del complejo industrial militar regional, siendo que en Europa hay 6 de los 10 primeros países exportadores de armamento y 3 de las 10 principales empresas productoras del rubro (SIPRI, 2014).

En el contexto europeo el caso español resulta ilustrativo, toda vez que incorporó dicha metodología en 2005 en conjunto con otras reformas estructurales de su sistema de defensa, entre las cuales se destaca una nueva ley orgánica para el sector. Por otra parte, en 2013 destinó el 0,9% de su PIB al área (SIPRI, 2015) y ocupó el 7º lugar del ranking de países exportadores de armamento (SIPRI, 2014). Asimismo, su modelo de reforma tuvo decisiva influencia en Iberoamérica, como por ejemplo en Argentina (Argentina. Ministerio de Defensa, 2009).

A pesar de la relevancia de estos cambios, el planeamiento de la defensa no ha recibido especial interés analítico desde la perspectiva de las políticas públicas, habiendo sido analizado casi exclusivamente desde la economía y las relaciones internacionales. El advenimiento de la crisis económica-financiera en 2008 tampoco modificó dicha tendencia, encontrándose publicaciones que solo abordan fenómenos parciales (por ejemplo, el impacto presupuestario de la crisis) y que se enfocan en influir en la toma de decisiones.

No obstante, debe destacarse el estudio realizado por Arteaga y Fojón (2007), siendo el único esfuerzo existente por abordar científicamente el planeamiento de la defensa como objeto de estudio, incorporando herramientas propias del análisis de políticas públicas. Dicha publicación representa el principal sustento teórico del cual parte este trabajo, apuntando así a complementarlo y actualizarlo.

En este contexto, el trabajo se pregunta cómo se planifica la política de defensa en Europa en la coyuntura de crisis económica-financiera iniciada en 2008. Puntualmente, su objetivo general es explorar la forma en que se formula e implementa en España en el plano de los recursos financieros y materiales entre 2008 y 2015, período que comprende la “IX Legislatura” (2008-2011) y la “X Legislatura” (2012-2015) y coincide con los ciclos cuatrienales de planeamiento sectorial.

A partir de tal propósito, se plantean como objetivos específicos: a) analizar su fase de formulación, identificando el procedimiento empleado y los objetivos y directrices emanados de los documentos oficiales previstos para el ciclo y b) analizar su fase de implementación, identificando documentos oficiales y estudios especializados que permitan caracterizar el estado de su diseño y desarrollo.

Para dar cuenta de ello, el trabajo contará, primero, con una reseña del marco teórico que lo sustenta y de los principales antecedentes del caso español hasta 2008. Posteriormente, se expondrá la metodología empleada para su elaboración y, para finalizar, se presentarán los resultados de la investigación estructurados en sintonía con los objetivos específicos planteados.

## MARCO TEÓRICO

### *Perspectivas teóricas tradicionales de la defensa*

A pesar de no existir una definición comúnmente aceptada de «defensa», puede afirmarse que es una función de inherente naturaleza pública y perfil unitario (bajo responsabilidad del gobierno central), asociada a la protección del territorio de un país y de la seguridad de su población frente a fuerzas hostiles que puedan amenazar las fronteras o el territorio del Estado (Gerber, 1993: 714).

Su estudio ha sido abordado históricamente desde dos principales perspectivas teóricas, la economía y las relaciones internacionales, implicando en ambos casos

la configuración de disciplinas específicas como la «economía de la defensa» y los «estudios en seguridad internacional», respectivamente.

En el plano de la economía, la defensa nacional es considerada como uno de los principales ejemplos de «bien público» (Stiglitz, 2000: 150) y, en consecuencia, como untradicional «fallo del mercado» que deriva en la intervención estatal como forma de garantizar su provisión en tanto servicio esencial.

Por otra parte, la defensa tiene la particularidad de implicar generalmente el suministro público de bienes y servicios para su provisión, dada la relación existente entre el Estado y el complejo tecnológico-industrial sectorial. Tanto por razones estratégicas (por ejemplo, la búsqueda de mayores grados de independencia tecnológica) como por la competencia imperfecta evidenciada en diversos mercados proveedores (que erosionan las posibilidades del Estado como cliente), es este el que asume la responsabilidad de su conducción a través de distintas formas de intervención.

En virtud de todas estas particularidades que rodean a la defensa como fenómeno económico, existe desde mediados del siglo XX la «economía de la defensa» como disciplina especializada de la economía (aunque sus orígenes como campo de análisis son previos), la que podría definirse como «el estudio de la asignación de recursos, distribución de la renta, crecimiento económico y estabilización aplicados a temas relativos a la defensa» (Hartley & Sandler, 1995: 1-11).

Entre otros temas, su foco de análisis está en las interacciones macroeconomía-defensa, la política industrial sectorial, la eficiencia en la composición de fuerzas y la asignación de recursos (Fonfría, 2012: 6). Sobre el caso español tal es la situación, por ejemplo, de las investigaciones de Fonfría & Correa-Burrows (2010), Martínez (2013), Martínez & Rueda (2013), Fonfría & Duch-Brown (2014), García-Estévez & Trujillo-Baute (2014), Duch-Brown, Fonfría & Trujillo-Baute (2014) y Arteaga (2014).

En el plano de las relaciones internacionales, la defensa es la lógica e irremplazable capacidad doméstica derivada de la necesidad inherente a cada Estado de salvaguardar su subsistencia en un sistema internacional anárquico. Bajo estas condiciones, la existencia del «dilema de seguridad» (Jordán, 2013) impone la necesidad de diseñar estrategias para superarlo, generándose un abanico de teorías y casos que devienen el eje de análisis de los «estudios en seguridad internacional».

De este modo, las causas de la guerra, la dinámica de los conflictos, la inteligencia estratégica y el terrorismo representan algunos de los fenómenos de estudio de la disciplina (Jordán, 2013). Respecto del caso español, pueden citarse como ejemplos de publicaciones realizadas desde esta perspectiva las de Pérez Ramírez (2011), Correa Burrows (2012), Romero Junquera (2013), Arteaga y Barrantes (2014) e Yturriaga Barberán (2015).

La seguridad deviene así un fenómeno de permanente importancia para las relaciones internacionales, habiendo cambiado de una perspectiva tradicional con el Estado como objeto referente y el poder militar como principal medio para su consecución, a otras centradas, por ejemplo, en la protección del individuo y en la existencia de un «poder blando» e «inteligente» distinto del castrense (IIEE, 2011).

Actualmente, en Europa es creciente el empleo del concepto “seguridad nacional” (Alcolea, 2012; Enseñat y Berea, 2012). Este denota una visión integral de la seguridad, en la que se incluyen amenazas tradicionales (estatales-militares) y «nuevas», y donde la defensa es sólo una de las dimensiones de actuación para enfrentarlas (IIEE, 2011). Su empleo se refleja comúnmente en «Estrategias de Seguridad Nacional», con jerarquía superior a la defensa y políticas públicas necesariamente interagenciales.

En este contexto, el instrumento militar presenta competencias limitadas a ciertos tipos de amenazas, centradas no exclusivamente en las «tradicionales». Continúa vigente entonces la tradicional distinción entre «seguridad interior» o «ciudadana» (centrada en las personas) y la «exterior» o «internacional» (centrada en el Estado), siendo la primera responsabilidad primaria de las fuerzas policiales y la segunda de las fuerzas armadas (Pérez, 2011: 3).

En definitiva, la economía y las relaciones internacionales abordaron históricamente el estudio de la defensa constituyendo enfoques teóricos específicos. No obstante, ambas lo han concretado partiendo de sus propias premisas como disciplinas científicas, quedando excluida del análisis su naturaleza e implicancias como política pública.

### *El análisis de la defensa como política pública*

Aunque para algunos es más un arte que una ciencia (Bardach, 1998), el análisis de políticas públicas (APP) tiene por objeto la comprensión de las políticas públicas por vía de la indagación de acciones y decisiones del Estado, así como de los respectivos procesos asociados, presentando como propósito la introducción de mayor racionalidad y transparencia en el funcionamiento público y sus procesos de toma de decisión (Martínez, 1995).

El APP se estructura en torno a un conjunto de métodos y técnicas cuyo objeto de estudio son las «políticas públicas» entendidas según Lasswell (1992). Dentro de sus enfoques se destaca el que analiza su elaboración como «proceso», concebido como un ciclo que transcurre desde su formulación hasta su evaluación. No obstante, los límites entre sus fases tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse (Parsons, 2007: 33), debiendo interpretarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al que se procura dar sentido (Müller, 1990: 33).

En España, la defensa no ha sido analizada desde este marco teórico salvo contadas excepciones. Entre ellas se encuentra el trabajo de Peña (2013), donde se remarcan sus siguientes características: a) carácter permanente e indelegable por parte del Estado; b) subordinación a la política exterior; c) escasa rentabilidad electoral; d) elevado grado de opacidad, haciendo su estudio académico complejo; y e) agudo desajuste entre sus ciclos formal y real, lo que dificulta un control parlamentario eficaz.

Asimismo, debe ponderarse la caracterización de actores y fases de las políticas públicas que dicho trabajo aplica a la defensa, siendo estas últimas: a) definición del problema; b) diseño de la agenda; c) formulación de estrategias; d) implementación (diseño y desarrollo) y e) evaluación (Peña, 2013: 245-262).

Otro caso es el trabajo de Arteaga y Fojón (2007), que analiza los modelos de planeamiento de seguridad y defensa existentes en el la OTAN, la UE y sus miembros. Esta obra es un aporte sustantivo a la generación de un marco lógico que no estaba disponible y que, a pesar de no configurar una teoría general explicativa del fenómeno (Arteaga y Fojón, 2007: 407) y no haber sido actualizada posteriormente, deviene un significativo avance hacia la creación de un arquitectura básica de comparación de casos y sistemas.

### *La teoría del planeamiento de la defensa*

En primer lugar, la lógica del planeamiento estratégico entendido según Arteaga y Fojón (2007: 23-24) implica una secuencia cíclica de decisiones, fluyendo «en cascada» de «arriba hacia abajo», desde la orientación política de jefes de gobierno, pasando por la especificación de lineamientos a nivel ministerial, hasta la planificación de su ejecución por los organismos responsables, comenzando a partir de allí un proceso de análisis de resultados de “abajo hacia arriba” (Arteaga y Fojón, 2007: 40).

En segundo lugar, durante la Guerra Fría el principal método de planeamiento era el «basado en amenazas o hipótesis de conflicto» (tradicional), consistente en un cálculo matemático de balance de fuerzas respecto a actores estatales ya identificados y considerados hostiles (Arteaga y Fojón, 2007: 45 y ss.). Sin embargo, a partir de 2001 proliferaron, entre otros, dos métodos en la práctica asociados: el «basado en capacidades» y el de «transformación» (Arteaga y Fojón, 2007: 216). En ambos casos no importa la cuantía del poderío material de amenazas estatales preestablecidas, sino la necesidad de dotarse de capacidades que contrarresten distintos modos potenciales de agresión (incluso asimétricos).

El método «basado en capacidades» procura desarrollar aptitudes militares genéricas (polivalentes y modulares) en base a una previsión de posibles escenarios de acción, sin referirse así a ningún agresor concreto (Arteaga y Fojón, 2007: 203-204). Por su parte, la «transformación» implica la introducción permanente de cambios estructurales que afectan simultáneamente a todos los sistemas y procesos, generando una sucesión de modificaciones cualitativas que

adaptan de forma constante las aptitudes militares a las necesidades y escenarios futuros (Arteaga y Fojón, 2007: 213).

En tercer lugar, es oportuno diferenciar el «planeamiento estratégico», responsable de identificar las capacidades militares necesarias (estructura de fuerza); del «planeamiento militar», encargado de ayudar a conseguirlas; y del «planeamiento operativo», estructurado para indicar cómo emplearlas una vez alcanzadas (Arteaga y Fojón, 2007: 44).

## ANTECEDENTES

### *Marco del planeamiento de la defensa en España*

En 2005 se instituyó el «Proceso de Planeamiento de la Defensa» a través de la Orden Ministerial (OM) 37/2005, imponiendo una lógica de ciclo cuatrienal y el método basado en capacidades. Este nuevo modelo recogió las propuestas de reforma de la «Revisión Estratégica de la Defensa» (España. Ministerio de Defensa, 2003) y su importancia fue validada por la posterior Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005.

De este modo, se diferenciaron las funciones a cumplir por cada nivel gubernamental involucrado (Presidencia del Gobierno, Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa y Fuerzas Armadas), se especificaron los plazos institucionales de intervención (ejecución y revisión) y se reguló el alcance y contenido de los productos esperados de cada etapa del ciclo (directivas, escenarios y planes directores).

La OM prevé que el ciclo se articule en base a dos subprocesos: «planeamiento militar» (de fuerza y operativo) y «planeamiento de recursos» (financieros, materiales y humanos). El primero tiene por objeto definir capacidades necesarias y su empleo para el corto, mediano y largo plazo de forma priorizada y conjunta y, el segundo, tiene por finalidad obtener medios para dotar a las fuerzas armadas de tales capacidades, una vez definidas como necesarias.

El planeamiento de recursos, clave para transformar objetivos políticos en capacidades militares viables de forma eficiente, aporta una previsión de escenarios de disponibilidad de recursos de forma previa al inicio del planeamiento militar. Posteriormente, una vez decididas las capacidades a obtener, diseña e implementa «Planes Directores» de recursos humanos, financieros (presupuestarios) y materiales (armamento y material, infraestructura, información, telecomunicaciones, investigación y desarrollo e industria) para alcanzarlas en los plazos previstos.

El Estado Mayor de la Defensa (EMAD) es el máximo responsable del planeamiento militar y la conducción del planeamiento de recursos se divide entre la Secretaría de Estado de Defensa (finanzas y material) y la Subsecretaría de Defensa (recursos humanos).

El proceso de planeamiento se inicia con la «Directiva de Defensa Nacional» (DDN) aprobada por el presidente del gobierno y reglamentada por el ministro de Defensa a través de la «Directiva de Política de Defensa» (DPD). Luego los organismos responsables del planeamiento consensuan un «Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares» (POCAM) que, una vez aprobado por el presidente del gobierno, se convierte en el «Objetivo de Capacidades Militares» (OCM) que cierra el ciclo y orienta el proceso de implementación de la política de defensa.

Se presenta a continuación una figura que, partiendo de la elaborada por Peña (2013: 247), articula las fases del proceso de elaboración de la política de defensa con las etapas y productos de planeamiento previstos en la OM 37/2005.

Figura 1. Articulación entre fases de políticas públicas y el proceso de planeamiento de la defensa en España

FASES DEL APP	Formulación de Estrategias	Implementación		Evaluación
		Diseño	Desarrollo	
DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO OM 37/2005	DDN -» DPD -» OCM	Plan Directores Finanzas y Material	Presupuestos Anuales	X

Fuente: Elaboración propia

Este modelo de planificación se caracteriza por: a) ajustarse a los métodos, plazos y escenarios empleados por la OTAN de forma compatible con la UE y b) por no enmarcarse en un sistema de planeamiento superior que englobe a todas las dimensiones de la seguridad, en un entorno doméstico donde las políticas de defensa y seguridad se han mantenido históricamente al margen de las controversias políticas entre los dos grandes partidos de alcance nacional (Arteaga y Fojón, 2007).

Al aprobarse esta lógica de planeamiento se encontraba vigente la DDN 2004, reflejándose en ella el cambio de contexto estratégico acaecido en 2001 al ponderar la importancia de las «nuevas amenazas» (particularmente del terrorismo internacional). Asimismo, preveía la «transformación» de las fuerzas armadas a través de un nuevo esquema de organización militar, la mejora del equipamiento y el fomento de la investigación, desarrollo e innovación.

De acuerdo al Ministerio de Defensa (2008a: 7), el ciclo de planeamiento iniciado en 2005 derivó en la aprobación del primer OCM en 2007, estando disponible una versión de difusión pública del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material (PLP-AM) 2008 y del Plan Director de Armamento y Material (PDAM) 2008 (España. Ministerio de Defensa, 2008b; 2008c).

*Notas sobre recursos e industria sectorial*

Partiendo de la base de datos del SIPRI (2015), la más frecuentemente utilizada por su amplitud temporal y homogeneidad (Fonfría, 2013: 182), España presenta una tendencia presupuestaria ascendente que va de los 6.750 millones de euros en 1997 a los 12.219 millones de euros en 2007, implicando una variación positiva del 81% tal como ilustra la siguiente tabla<sup>1</sup>.

Tabla 1. Gasto en defensa español anual y como porcentaje del PIB en el decenio 1997-2007 (en precios corrientes)

Años	Presupuesto de Defensa (en millones de euros)	Presupuesto de Defensa como porcentaje del P.I.B.
1997	6750	1,3%
1998	6756	1,3%
1999	7092	1,2%
2000	7599	1,2%
2001	7972	1,2%
2002	8414	1,2%
2003	8587	1,1%
2004	9132	1,1%
2005	9508	1,0%
2006	11506	1,2%
2007	12219	1,2%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SIPRI *Military Expenditure Database* (2015)

Este perfil de recursos presenta rasgos históricos definidos: se mantiene por debajo del promedio OTAN y su variación responde a factores de política internacional más que a la economía interna, oportunidades electorales o diferencias ideológico-partidarias (Pérez-Forniés, Cámara & Gadea, 2014). No obstante, para algunos el presupuesto militar español no coincide con su capacidad económica, siendo el esfuerzo militar inferior a los parámetros occidentales (Arteaga, 2013: 25).

<sup>1</sup> El presupuesto de defensa de 2007 constituyó el “record de crecimiento” de los pasados 20 años (Revista Española de Defensa, 2006).

Por otra parte, según Fonfría (2015) la falta de percepción social sobre los riesgos y amenazas que afectan a España (cultura estratégica) es un factor decisivo en su baja cuantía, generando una tendencia a la infravaloración del presupuesto para mantenerlo en límites que no supongan una crítica social, por ejemplo, excluyendo el costo del despliegue de misiones de paz.

Las modificaciones que se realizan para zanjar estos déficits generan históricas diferencias entre el presupuesto inicial y el ejecutado. En esta línea, Navazo (2013: 38) agrega como factor distorsionante los créditos extraordinarios asignados al Ministerio de Defensa para afrontar las obligaciones contraídas respecto de los denominados «Programas Especiales de Armamento» (PEA).

Los PEA procuraron modernizar el equipamiento militar a través de proyectos con alto contenido tecnológico y largo desarrollo financiados vía préstamos sin interés del Ministerio de Industria (Navazo, 2013: 40). Su aprobación en 1996 tuvo también la finalidad de potenciar el desarrollo de la industria nacional (Calvo, 2011a: 3), siendo así el antecedente directo del período de crecimiento que evidenció desde entonces (España. Ministerio de Defensa, 2011: 13; Martínez & Rueda, 2014: 147).

Con tales antecedentes el mercado de la defensa se constituyó como un «cuasi» monopolio bilateral, con el Ministerio de Defensa como «cliente único» y un conjunto de proveedores casi siempre exclusivos (España. Ministerio de Defensa, 2010: 7). Su dependencia del presupuesto ministerial es fuerte (Fonfría & Duch-Brown, 2014: 2) y la intensidad de su participación en contratos con este es el principal motor de sus decisiones de inversión en I+D (García-Estévez & Trujillo-Baute, 2014: 48).

No obstante, a partir de entonces el sector creció en tamaño, amplió su cartera de productos, diversificó actividades, incorporó tecnología e incrementó su capacidad exportadora (García-Estévez & Trujillo-Baute, 2014: 42), alcanzando a ocupar un lugar intermedio a nivel europeo (Fonfría & Correa-Burrows, 2010: 190) y un buen posicionamiento internacional en algunos nichos de excelencia (Álvarez Pascual, 2012: 105). Desde 2008 hasta 2013, España ha ocupado el 7º lugar mundial en producción de armamento y el 4º a nivel europeo (SIPRI, 2013).

## METODOLOGÍA

### *Tipo y diseño de investigación*

La revisión de la literatura evidencia que el problema de investigación ha sido escasamente abordado, existiendo análisis sobre la política de Defensa solo desde perspectivas teóricas distintas a la propia del APP. Asimismo, las excepciones encontradas no abarcan el período temporal escogido ni se enfocan en objetivos específicos análogos a los propuestos.

Siguiendo las clasificaciones de Dankhe (1986) y Babbie (1989), esta situación impele a diseñar una investigación de carácter no estructurada, es decir, cualitativa, inductiva y orientada a la construcción de teoría a partir de la observación.

En este marco, el tipo de estudio se plantea como de alcance «exploratorio» (Dankhe, 1986), no constituyendo un fin en sí mismo ni siendo su intención poner a prueba una teoría sino profundizar el conocimiento científico del tema (Gómez, 2006: 65). No obstante, se incorporan elementos descriptivos generando una investigación de perspectiva ecléctica (Prior, 2008:11).

El diseño del proceso de investigación es flexible, abierto e iterativo, abarcando elementos de más de un tipo específico (Álvarez-Gayou, 2003). El trabajo se estructura en base a la «teoría fundamentada» (Hernández, Fernández-Collado y Baptista, 2006: 686) en su vertiente emergente (Glaser, 1992) y, secundariamente, en la «investigación-acción» (Elliot, 1991).

### *Selección del caso de estudio*

Se opta por analizar a España como «caso de estudio» (Berman,1998) por considerarlo «representativo» (Prior, 2008:15) dados sus siguientes caracteres: a) adopción temprana del nuevo modelo de planeamiento (2005); b) potencia media (Tovar, 2014) con posesión de capacidad industrial propia en armamento y material; c) existencia de cambios político-partidarios a nivel nacional en el período (2012); y d) influencia de su modelo de planeamiento en distintos países iberoamericanos.

Por otra parte, la elección del período temporal a analizar se fundamenta en la intención de: a) continuar la investigación realizada por Arteaga y Fojón; b) focalizar el estudio en el contexto de la crisis económica-financiera iniciada en 2008; y c) respetar la lógica de ciclos cuatrienales en los que se divide el planeamiento sectorial, coincidiendo estos con los períodos de gobierno a nivel de la Administración General del Estado.

### *Recolección y análisis de datos*

Dadas las características de la investigación se impone el empleo de técnicas cualitativas para la recolección y análisis de datos. Se hace referencia a la «recopilación documental y bibliográfica» (Cerde, 1991), considerándola una técnica valiosa para conocer los antecedentes, experiencias, situaciones particulares y funcionamiento cotidiano de la unidad de análisis (Hernández et al., 2006: 614).

Se procura así sustanciar conclusiones en base a un exhaustivo estudio de documentos oficiales y literatura especializada, recurriendo a una combinación de fuentes primarias y secundarias. El análisis de los datos recolectados se realiza

siguiendo las recomendaciones generales de metodologías, premisas y procedimientos planteados por Hernández et al. (2006: 623 y ss.).

En esta línea, se identifica y releva documentación oficial disponible de organismos públicos locales: a) Presidencia del Gobierno, Ministerio de Defensa, EMAD y fuerzas armadas; y b) regionales: OTAN, UE y Agencia Europea de Defensa (EDA). Asimismo, se realiza un relevamiento hemerográfico y bibliográfico sobre tales contenidos, originados por medios de comunicación masivos y especializados.

## RESULTADOS

### *Fase de formulación de estrategias: Procedimiento*

En primer lugar, se identificó la aprobación de instrucciones sobre recursos financieros y materiales (Secretaría de Estado de Defensa) que implican innovaciones regulatorias respecto de las pautas de la OM 37/2005, dado que prescriben procedimientos y criterios para la instrumentación del proceso de planeamiento entre el Ministerio, el EMAD y las fuerzas armadas<sup>2</sup>.

En segundo lugar, en ambos ciclos se identificó la promulgación de Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) (junio 2011 y mayo 2013). A pesar de no representar un cambio normativo en sí por no estar contempladas en la OM 37/2005, implican de hecho una modificación del procedimiento de planificación porque contienen lineamientos a los que debe ajustarse la formulación de la política sectorial. Asimismo, resulta evidente su extemporaneidad ya que deberían preceder a las DDN y ello no sucedió en ninguno de los dos ciclos.

Es importante destacar que existieron posturas encontradas respecto de la necesidad de elaborar dichas ESN. Mientras que algunos las consideraron prescindibles (GEES, 2012), otros las destacaron como un hito en la historia del pensamiento estratégico español (IEEE, 2011) y como punto «cuasi final» a la falta de liderazgo estratégico en la materia (Arteaga, 2012: 2), presentándose incluso propuestas teóricas para su implementación (Ballesteros Martín, 2008; Arteaga, 2011b).

Desde esta última vertiente se subrayó la consciente provisionalidad de las DDN 2008 y 2012, dado su expresa subordinación a las ESN de orden superior (Arteaga, 2012: 2). De hecho, para tal autor la aprobación de la ESN 2011 permitió que la DDN 2012 se circunscriba a su ámbito natural, siendo que los principios e intereses del accionar exterior ya se encontraban definidos.

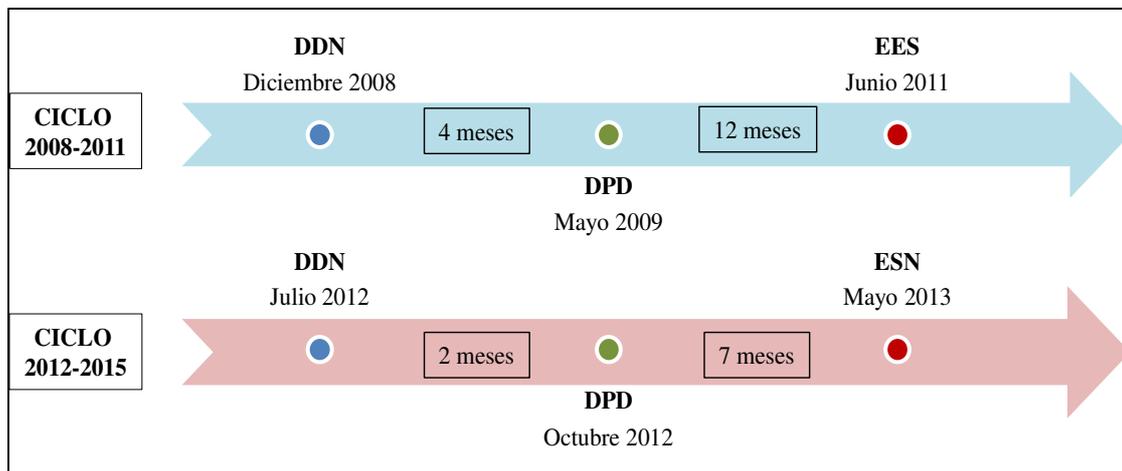
---

<sup>2</sup>Entre dichos documentos se destacan: a) Instrucción n.º 5/2008 «Sostenimiento del armamento y material»; b) Orden DEF n.º 1.453/2010 «Procedimiento para convocar procesos de selección de proyectos de I+D de interés»; c) Instrucción n.º 2/2011 «Proceso de planeamiento de recursos materiales y financieros»; d) Instrucción n.º 67/2011 «Proceso de obtención de recursos materiales»; y e) Instrucción n.º 72/2012 «Proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas».

En tercer lugar, en ambos ciclos se identificó la aprobación de los primeros dos documentos del proceso (DDN y DPD), correspondientes a la fase de formulación de la política sectorial. Puntualmente, las DDN se promulgaron en diciembre de 2008 y julio de 2012, y las DPD en mayo de 2009 y octubre de 2012. Solo las DDN son documentos enteramente públicos, mientras que de las DPD están disponibles resúmenes ejecutivos o reseñas de distinta extensión.

El análisis de las DDN y DPD se identifica como la principal herramienta para caracterizar el diagnóstico, objetivos y directrices sobre recursos en cada ciclo. Su alcance y contenido no implica innovaciones de magnitud en relación a los parámetros estipulados en 2005, no obstante, es evidente la discordancia entre plazos previstos y transcurridos. El siguiente gráfico ilustra esta dispar cronología, detallando las variaciones de tiempo entre cada documento.

Figura 2. Cronología de aprobación de documentos de planeamiento estratégico españoles por ciclo entre 2008 y 2015



Fuente: Elaboración propia

### *Fase de formulación de estrategias: Objetivos y directrices*

En primer lugar, ambas DDN comparten: a) la caracterización del contexto estratégico, destacando la centralidad de las «nuevas amenazas» y las arquitecturas regionales de seguridad para su erradicación; b) la necesidad de elaborar ESN que trasciendan el alcance de la defensa y la contextualicen; y c) la vigencia y relevancia de la «transformación» como metodología; continuando así la tendencia iniciada con la DDN 2004 (IEEE, 2010; 2013).

En el caso del ciclo 2008-2011, la DDN 2008 prevé como objetivos, en el plano financiero, mantener un esfuerzo continuado y suficiente como para generar un escenario económico estable que garantice la transformación y, en el de los recursos materiales, mejorar su equipamiento completando programas en curso e iniciando nuevos. Ello se complementa con el propósito de fomentar la I+D+I y

el impulso de una base industrial local que se integre regionalmente de forma competitiva.

En cambio, la posterior DPD 2009 evoca el impacto de la crisis, toda vez que su diagnóstico se estructura en torno a la coyuntura macroeconómica restrictiva y sus lineamientos de acción a los principios de eficiencia, racionalidad y austeridad. Las diferencias entre la DPD 2009 y su predecesora DDN 2008 en el plano de los recursos son así evidentes.

De hecho, la DPD 2009 cambia la valoración de la coyuntura económica realizada en la DDN, previendo la no disponibilidad de recursos extraordinarios ni de incrementos significativos de presupuesto (salvo para misiones de paz). Entre sus objetivos se destacan *a)* la transformación de las fuerzas y *b)* el desarrollo de un marco financiero estable y previsible y, entre sus lineamientos de acción, *a)* la priorización de los programas de armamento en curso por sobre los nuevos, *b)* la mejora de la eficiencia en los procesos de adquisición y mantenimiento y *c)* el impulso de la participación de la industria nacional.

Por su parte, la ESN 2011 (a contrario sensu de la teoría, último documento del ciclo) revalida las previsiones de la DPD 2009, especificando como objetivos prioritarios: *a)* consolidar capacidades polivalentes, flexibles e interoperables a través del método de transformación; y *b)* adecuar la organización de capacidades industriales y tecnológicas a los requerimientos de la seguridad nacional (no solo de la defensa), concentrándose en desarrollos duales (civiles y militares).

En el caso del ciclo 2012-2015, la DDN 2012 estructura propósitos y directrices en torno a la crisis. Plantea como lineamientos: *a)* racionalizar estructuras orgánicas; *b)* incrementar la eficiencia en la gestión; *c)* garantizar sintonía fina entre finanzas disponibles y requerimientos indispensables<sup>3</sup> y *d)* impulsar la presencia internacional de la industria sectorial a través de acuerdos “Estado a Estado”<sup>4</sup>. Al igual que la DDN 2008, tampoco presenta un marco presupuestario específico para destinar a inversiones (Arteaga, 2012: 5).

La consecutiva DPD 2012 no presenta diferencias significativas en materia de recursos en relación a su respectiva DDN 2012 ni a su antecesora DPD 2009. En este sentido, en el plano financiero subraya el objetivo de proveer escenarios realistas y una gestión austera vía presupuestos restrictivos que prioricen compromisos ya adquiridos de los PEA<sup>5</sup>. En relación a los recursos materiales,

---

<sup>3</sup> El ministro de defensa afirmó que la estrategia relativa a los PEA tenía dos fases: primero pagar deudas ya contraídas y, posteriormente, re-priorizar requerimientos futuros para ajustarlos a las disponibilidades financieras (Morenés, 2013b).

<sup>4</sup> El secretario de Estado de defensa puntualizó los siguientes lineamientos adicionales: *a)* búsqueda de sinergias entre los centros de I+D jurisdiccionales; *b)* reestructuración del sector público empresarial asociado; y la *c)* generación de recursos propios vía optimización de infraestructuras (España. Congreso de los Diputados, 2012a).

<sup>5</sup> El secretario de Estado de defensa mencionó que, en el corto plazo, se fortalecería el control de los PEA y buscaría financiamiento adicional para atender los pagos previstos y, en el largo

aboga por la consolidación de la industria local (competitividad, generación de empleo y presencia internacional) ordenando la difusión de sus capacidades.

La ESN 2013, por su parte, continúa también el hilo conductor de sus predecesoras DDN y DPD de 2012 e incluso de la ESN 2011 (Laborie, 2014: 2), presentando a la crisis como condicionante central del desarrollo de objetivos y estrategias. Así, a) enfatiza en el respeto del principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos; b) refrenda la vigencia del método de transformación; y c) indica el fortalecimiento del tejido industrial vía acciones de fomento, proyección y colaboración.

Además, presenta por primera vez el objetivo de compartir capacidades con aliados como forma de conservar determinadas aptitudes militares. Ello implica la aceptación de los métodos de *pooling & sharingy smart defense* concebidos respectivamente por la UE (2010) y la OTAN (2012) como alternativas para evitar que las constricciones financieras impliquen una disminución de la capacidades militares europeas.

Para finalizar, se presenta una tabla que resume las similitudes y diferencias de tendencias entre los documentos previos y posteriores al inicio de la crisis.

Figura 3. Comparación de documentos de planeamiento de defensa españoles antes y después de crisis

	2008	2009-2015
Método de Planeamiento	Capacidades (implícito) / Transformación (explícito)	Capacidades (implícito) / Transformación (explícito)
Recursos Financieros	Presupuesto estable (crecimiento) y suficiente	Presupuesto restringido / Priorización de eficiencia
Recursos Materiales	Igual prioridad programas nuevos y en curso	Prioridad programas en curso / Postergación nuevos
Industria sectorial	Fomento de capacidades para demanda interna e integración regional	Apoyo a internacionalización (nuevos mercados)

Fuente: Elaboración propia

---

plazo, se construiría un marco financiero sostenible conjuntamente con otras carteras, desligando su tratamiento del resto del presupuesto ministerial (España. Congreso de los Diputados, 2012a).

*Fase de implementación: Diseño*

Para comenzar, debe destacarse la indisponibilidad de los documentos correspondientes a la implementación de la política en su sub-fase de diseño, es decir, los Planes Directores de Recursos Financieros (PDRF) y de Recursos Materiales (PDRM). Se dificulta así el análisis de la concatenación de las estrategias definidas en la fase anterior con el desarrollo de su implementación.

No obstante, en el plano de la I+D se identifica la aprobación en 2010 de la «Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa» (ETID), documento importante (Pereira Rueda, 2011: 90) no contemplado en el proceso de planeamiento de la OM 37/2005 pero que, en términos de la propia ETID «deriva directamente del mismo y apoya su desarrollo» (ETID, 2010: 7). Dado su explícito alcance debe interpretarse como complementario al PDRM, abarcando los dos ciclos analizados (ETID, 2010: 12).

Corresponde definir entonces a la ETID, como una innovación procedimental de la OM 37/2005, considerando la expresa voluntad ministerial de que las actualizaciones se coordinen en su marco (ETID, 2010: 5). La Orden DEF 685/2012 completa este cambio, fijando pautas sobre gestión de proyectos de I+D. Adicionalmente, la ETID identifica áreas de actuación que relacionan las actividades de innovación y tecnología con los Objetivos de Capacidad Militar, fijando metas tecnológicas para cada una.

Por otra parte, a pesar de no constituir un documento vinculante ni estar previsto como tal en la OM 37/2005, se destaca por su condición oficial el informe: «Propuestas para una Estrategia Industrial de la Defensa», publicado por el Ministerio de Defensa de España en 2011.

*Fase de implementación: Desarrollo*

Es menester resaltar que tampoco se han identificado publicaciones oficiales que den cuenta del estado de implementación de los PDRM<sup>6</sup>. Sólo se encontraron estadísticas presupuestarias e industriales para algunos años. No obstante, a partir del relevamiento de fuentes realizado, se llegó a los resultados que se exponen en los párrafos siguientes.

Respecto de las finanzas, se evidencia una sostenida tendencia a la baja en el presupuesto a partir de 2009. Tal variación negativa fue del 21% en el ciclo 2008-2011 y del 11% en el 2009-2014, siendo de casi un 25% en total (SIPRI, 2015). También la participación del presupuesto sectorial respecto del PIB presentó una gradual disminución, 17% en el primer ciclo, 19% en el segundo y un 25% en todo el período. La siguiente tabla sintetiza los mencionados datos.

---

<sup>6</sup> Según Arteaga (2012: 5) no existen mecanismos externos de seguimiento y evaluación del desarrollo de las directivas lo cual, en sus propios términos, «hace dudar sobre si la finalidad de muchas directivas no se agota en su aprobación formal».

Tabla 2. Gasto en defensa español anual y como porcentaje del PIB en el período 2008-2014 (en precios corrientes)

Años	Presupuesto de Defensa (en millones de euros)	Presupuesto de Defensa como porcentaje del P.I.B.
2008	12756	1,2%
2009	12196	1,2%
2010	11132	1,1%
2011	10059	1,0%
2012	10828	1,1%
2013	9495	0,9%
2014	9596	0,9%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SIPRI *Military Expenditure Database* (2015)

La coincidencia temporal entre el inicio de la crisis y la tendencia descendente de los presupuestos parece así evidente, contextualizando ello las diferencias de contenido descritas entre la DDN 2008 y la DPD 2009<sup>7</sup>. Así, y como se grafica seguidamente, de una tasa de variación positiva del 81% en el decenio anterior, en 2014 la variación es negativa en ¼ respecto a 2008.

También debe destacarse la implementación de dos medidas orientadas a la optimización del gasto y la simplificación de estructuras: el «Programa de racionalización y utilización eficiente del patrimonio inmobiliario» (PREPIDEF) y la unificación de los centros de investigación y desarrollo<sup>8</sup>. A ellas deben sumarse distintas innovaciones procedimentales y técnicas implementadas en ambos ciclos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos<sup>9</sup>.

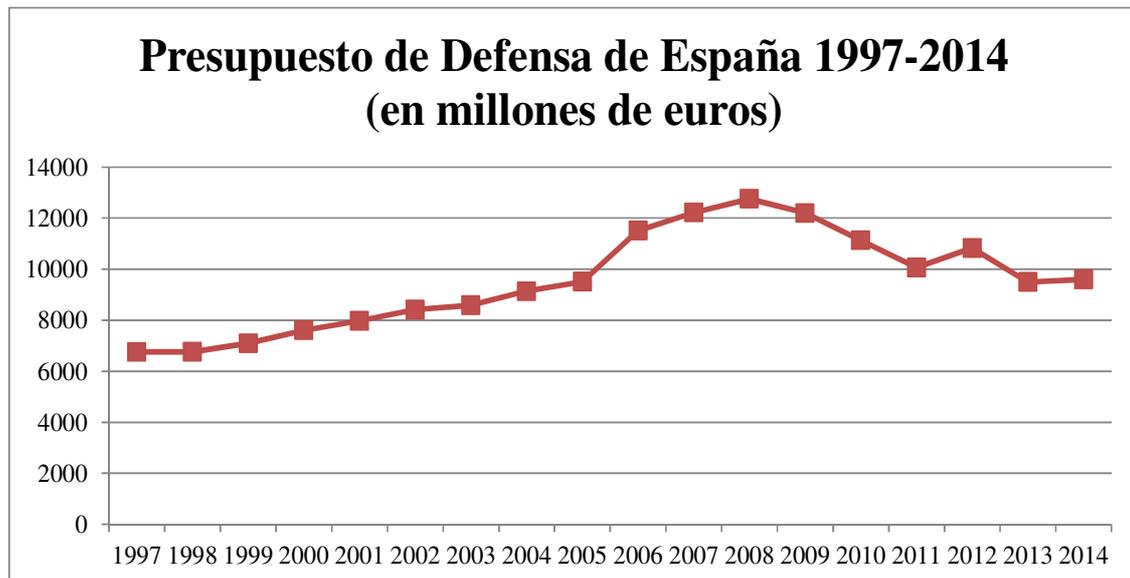
El impacto de tal situación en los recursos materiales parece evidenciarse si se analiza la desagregación de dichas reducciones presupuestarias. En este sentido, las disminuciones se concentran en dos grandes aspectos: a) operatividad y sostenimiento y b) modernización de equipos y PEA (inversiones e I+D). Respecto de la importancia relativa del impacto de la crisis en cada uno, las opiniones parecen dividirse.

<sup>7</sup> Según Peña (2013: 260) los cambios de circunstancias de naturaleza presupuestaria son uno de los problemas más graves que afectan el desarrollo de la política de defensa.

<sup>8</sup> Para mayor información al respecto ver: a) Revista Española de Defensa (2014) y b) Revista Española de Defensa (2011a).

<sup>9</sup> Para mayor información sobre el ciclo 2008-2011 ver: Revista Española de Defensa (2009a) y Méndez Martínez (2010); y sobre el ciclo 2012-2015 ver: España. Congreso de los Diputados (2014).

Tabla 3. Evolución por años del presupuesto español de defensa en el período 1997-2014 (en precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SIPRI *Military Expenditure Database* (2015)

Por un lado, varios autores (Navarro, 2011b: 5; Navazo, 2013: 49) coinciden en remarcar como rasgo característico la concentración del recorte en las partidas para operatividad y sostenimiento, generándose así el riesgo de obtener «ejércitos bonsái», es decir, fuerzas con amplias capacidades pero sin posibilidad de uso (quedando inoperativas antes que obsoletas).

Por otro lado, algunos (Fonfría, 2011; 2015; Martí, 2011) destacan la disminución de las partidas dedicadas a inversiones e I+D como principal característica, siendo ello causa de: a) renegociaciones para recortar el número de unidades dentro de programas de armamento e b) intentos de exportación de algunos sistemas. En esta misma línea, Martí (2011: 3-4) considera que tales decisiones agotaron el modelo de financiación de grandes programas, generándose la «quiebra» del Ministerio (Navarro, 2011a: 15).

Adicionalmente, se identifica la implementación en 2013 de un plan de reconducción de los PEA que incluyó reprogramaciones parciales de pagos y reducciones de unidades. De todos modos, el Ministerio siguió haciendo uso anual de los «créditos extraordinarios» para financiarlos, tal como lo afirmó el secretario de Estado de defensa en su comparecencia de octubre de 2014 ante el Congreso.

Desde otra perspectiva, algunos sostienen que la crisis no generó sino que agudizó el desfase crónico entre capacidades deseables y recursos disponibles (Arteaga, 2013: 7). En otras palabras, habrían existido igual problemas para

financiar los PEA dada la discordancia estructural entre el presupuesto previsto pre-crisis y la cadencia de gastos asociados a sus pagos (Navazo, 2013: 44)<sup>10</sup>.

En relación a la industria, la crisis impactó por dos vías: a) el condicionamiento del pago de los PEA por la reducción del presupuesto (Navarro, 2011b: 3) y b) la disminución de la demanda local y externa (Martí, 2011: 3-4), a lo que debe sumarse el crecimiento de los costes de equipos, mantenimiento y operación (Arteaga, 2013: 16; Calvo, 2011b: 11) y la nueva hoja de ruta europea para el sector (Alfonso, 2014). Según Arteaga (2011a: 8), este impacto fue mayor en las PYME y en las empresas menos internacionalizadas, donde ya había capacidad instalada en exceso.

Entre las medidas implementadas en esta dimensión se destaca: a) la creación de Oficinas de Apoyo Exterior (OFICAEX) para impulsar la internacionalización de las empresas<sup>11</sup> y b) un plan para la determinación de capacidades industriales a ser desarrolladas por empresas locales en el marco de nuevos programas de armamento definidos por el EMAD (España. Congreso de los Diputados, 2012b). Según Navazo (2013: 49) la reducción sostenida del presupuesto en operaciones y mantenimiento también debe interpretarse como una iniciativa para «blindar a los contratistas» y proteger al complejo productivo nacional.

Respecto del sector industrial público debe ponderarse el Acuerdo del Consejo de Ministros del 25 de julio de 2014, por medio de la cual se asigna al Ministerio de Defensa el ejercicio de los derechos políticos derivados de la participación pública en el capital de empresas del sector cuya dirección económica pertenece a otras carteras, en un intento por homogeneizar lineamientos a través de una conducción centralizada.

La mayor asociación que nuclea a las empresas del sector (TEDAE) expresó públicamente su apoyo a las medidas pro-internacionalización de la industria encaradas por el gobierno en el marco de la crisis, principalmente su inclusión en los grupos de trabajo respectivos del Ministerio, las OFICAEX y el marco normativo que permite los acuerdos “Gobierno a Gobierno” (Menéndez, 2014: 39).

Finalmente, algunos autores consideran necesario profundizar las líneas de apoyo al sector, entre otras cuestiones, a través de su tratamiento formal como «industria estratégica», la diplomacia de la defensa (Arteaga, 2013: 28), la elaboración de un plan de adquisiciones a largo plazo con presupuesto garantizado (Marsal, 2014) y la integración de la demanda pública de la defensa y la seguridad en un modelo interministerial (Arteaga, 2011a: 8).

---

<sup>10</sup> Este diagnóstico sobre problemas estructurales en la financiación del sector fue compartido por los secretarios de Estado de defensa en 2011 (Revista Española de Defensa, 2011b) y 2012 (España. Congreso de los Diputados, 2012a).

<sup>11</sup> Instrucción n.º 25/2013 del secretario de Estado de defensa.

## CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

En primer lugar, se concluye que la falta de publicidad de los documentos (productos) previstos en la OM 37/2005 representa un sustantivo condicionamiento al análisis de la trazabilidad entre objetivos y directrices (formulación) y decisiones de acción (implementación), siendo esta última fase la de mayor opacidad. Asimismo, la generalidad con la que se presentan objetivos y líneas de acción en las ESN y DDN tampoco mejora las perspectivas analíticas.

La reseñada publicación de versiones ejecutivas tanto de la DPD 2009 como del PLP-AM 2008 y del PDAM 2008, representan excepciones a tal diagnóstico que deben considerarse como mejores prácticas institucionales sustentadas en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En segundo lugar, se concluye que el modelo de planeamiento estratégico instaurado por la OM 37/2005 se respetó en sus aspectos procedimentales, prueba de lo cual es la aprobación de las correspondientes DDN y DPD de ambos ciclos. Ello no sucedió sin innovaciones ni discordancias de plazos, aunque deben interpretarse como cambios internos más que como modificaciones sustanciales del sistema.

En consecuencia, el análisis de la secuencia documental prevista en tal OM representa una herramienta válida para describir las características del proceso de formulación e implementación «en la práctica» de la política de defensa española desde 2008, así como un idóneo instrumento de comparación del accionar de distintas legislaturas en el tema.

En tercer lugar, del análisis de los documentos oficiales puede concluirse que el advenimiento de la crisis en 2008 representó un clivaje en la naturaleza y alcance de los objetivos, directrices y decisiones de acción, dado que las principales modificaciones de contenido de la política de defensa en materia de recursos durante el período analizado sucedieron de 2008 a 2009.

De este modo, a pesar del cambio de color político-partidario sobrevenido en 2012 y los distintos condicionantes de política internacional emergentes, son los cambios en el escenario económico doméstico la causal que mejor explicaría la variación de estrategias del período.

En cuarto lugar, se concluye que los métodos de planeamiento por capacidades y de transformación no sufrieron cuestionamientos sustantivos ni evidenciaron modificaciones a lo largo del período, incluso posteriormente al inicio de la crisis. De hecho, en las sucesivas ESN, DDN y DPD se resaltó la importancia de la transformación como método y objetivo a alcanzar.

Paralelamente, también debe remarcar la presencia continua en ambos ciclos del impulso a la industria local sectorial como objetivo, tanto antes como después del comienzo de la crisis, aunque a partir de ese entonces variase el alcance e intensidad de las directrices elaboradas en consecuencia.

Planteadas las principales conclusiones, se esbozan las contribuciones realizadas al campo científico:

Se complementó el incipiente marco teórico para el análisis de la defensa como política pública en España, presentando una forma de articular el estudio de sus fases con el modelo de planeamiento estratégico adoptado y un relevamiento documental y bibliográfico que coadyuva a su aplicación al contexto de crisis económica-financiera.

Se aportaron herramientas para la confección de una guía metodológica para evaluar científicamente la política de defensa española a través del análisis de trazabilidad de las definiciones contenidas en los documentos de su ciclo de planeamiento (grado de adecuación entre objetivos, directrices y decisiones).

Se identificaron lecciones aprendidas y mejores prácticas para la adecuación de la implementación del modelo de planeamiento al contexto de crisis económica-financiera (por ejemplo, innovaciones procedimentales, técnicas de optimización del gasto y estrategias de apoyo industrial) aplicables a otros casos análogos en Iberoamérica.

Respecto de las limitaciones del estudio, aun partiendo del mismo marco teórico y análogo enfoque de investigación, podrían a futuro realizarse innovaciones para mejorar la consistencia de sus resultados en el plano de: a) la recolección de datos y b) el alcance del objeto de estudio.

En relación a la recolección de datos, se valora positivamente el empleo de una estrategia de triangulación de técnicas que complementen al relevamiento bibliográfico y documental utilizado, por ejemplo, a través de entrevistas semi-estructuradas o abiertas a informantes clave que representen a actores influyentes en cada fase de elaboración de la política sectorial.

Sobre el alcance del objeto de estudio, se aprecia conducente incluir otras fases, es decir, la definición del problema, el diseño de la agenda, la toma de decisiones y la evaluación, agregado que contribuirá a su comprensión integral y comparación. Asimismo, debería incorporarse la dimensión de los recursos humanos y del planeamiento militar, así como el análisis de los actores intervinientes en el proceso.

Futuras líneas de estudio podrían concentrarse en: a) continuar el presente trabajo incorporando fases, dimensiones y actores de la política de defensa y combinando técnicas cualitativas de recolección de datos; b) extender su aplicación a otros casos de estudio y c) profundizar el desarrollo de una metodología técnica para la evaluación del proceso de planeamiento de la defensa.

Dichas innovaciones, en conjunto, permitirían avanzar hacia la implementación de enfoques puramente descriptivos de investigación, alcanzándose caracterizaciones más acabadas y precisas del objeto de estudio elegido o de algunas de sus principales manifestaciones.

## NOTA SOBRE EL AUTOR

**Jorge Mauro Vega** es Profesor sobre Seguridad y Defensa de la Universidad del Salvador y ha sido Secretario de Planeamiento del Ministerio de Defensa argentino.

## REFERENCIAS:

Alcolea Navarro, D. (2012), “Las nuevas estrategias de defensa nacional”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 86.

Alfonso, A. (2014), “Nueva hoja de ruta en la industria de la defensa”, *Revista Española de Defensa*, No. 310, pp. 46-49.

Álvarez-Gayou, J. (2003), *¿Cómo hacer investigación cualitativa?: fundamentos y metodología*, México DF: Editorial Paidós.

Álvarez, S. (2012), “El impacto de la crisis económica en los presupuestos de industria de la defensa europea”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Monografías del CESEDEN No. 125*, Madrid:CESEDEN, pp. 105-167.

Argentina. Ministerio de Defensa (2009), *Modelo de modernización del sistema de defensa*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Argüelles, P. (2012), “Las inversiones en defensa son un motor de crecimiento para el país”, *Revista Española de Defensa*, No. 284, pp. 22-24.

— (2013), “Invertir en defensa por nuestra seguridad”, *Revista Española de Defensa*, No. 300, pp. 18-19.

Arteaga, F. (2011a), “Propuesta para la reestructuración del sector industrial de la seguridad y la defensa (SISD) en España”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo No. 18/2011.

— (2011b), “Propuesta para la implementación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España”, *Real Instituto Elcano*, DT No 19/2011.

— (2012), “La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo”, *Real Instituto Elcano*, ARI No 58/2012.

— (2013), “La defensa que viene:criterios para la reestructuración de la defensa en España”, *Real Instituto Elcano*, Elcano Policy Paper No 3/2013.

— (2014), “A proposal for restructuring the security and defense industrial sector in Spain”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 25, No 1, pp. 69-83.

Arteaga, F. y Barrantes, D. (2014), “España y la Cumbre de la OTAN en Gales”, *Real Instituto Elcano*, ARI No 41/2014.

Arteaga, F. y Fojón, E. (2007), *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

Babbie, E. (1989), *The practice of social research*, 5.<sup>a</sup> ed., Belmont (Estados Unidos de América): Wadsworth Publishing Company.

Ballesteros Martín, M. (2008), “La estrategia de seguridad y defensa”, *Revista Española de Defensa*, n.º noviembre, pp. 48-53.

Bardach, E. (1989), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México DF: Centro de Investigación y Docencia (CIDE).

Bartolomé, M. (2006), *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Berman Brown, R. (1998), “The case method as a research vehicle”, *Accounting Education*, No. 7, pp. 79-95.

Calvo González-Regueral, C. (2011a), “La financiación de la defensa: adecuación del nivel de ambición y recursos”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 82/11.

— (2011b), “Racionalización de inversiones en sistemas de armas: las agencias de adquisiciones”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 42/2011.

Cerda, H. (1991), *Los elementos de la investigación: como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*, Bogotá: Editorial El Búho.

Correa Burrows, P. (2012), “La contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea”, *Fundación Alternativas - Observatorio de Política Exterior Española*, Documento de Trabajo No. 63/2011.

Dankhe, G. (1986), “Investigación y comunicación”, en Fernández-Collado, C. y Dankhe, G (Eds.), *La comunicación humana: ciencia social*, México DF: McGraw Hill de México, pp. 385-454.

Duch-Brown, N.; Fonfría, A. & Trujillo-Baute, E. (2014), “Market structure and technical efficiency of spanish defense contractors”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 23-28.

Elliot, J. (1991), *Action research for educational change*, Buckingham (Inglaterra): Open University Press.

Enseñat y Berea, A. (2012), “¿A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 31/2012.

España. Congreso de los Diputados (2012a), *Comparecencia del secretario de Estado de defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2012 el 17 de abril de 2012*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.

— (2012b), *Comparecencia del secretario de Estado de defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2013 el 8 de octubre de 2012*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.

- (2013), *Comparecencia del secretario de Estado de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2014 el 7 de octubre de 2013*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
  - (2014), *Comparecencia del secretario de Estado de defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2015 el 6 de octubre de 2014*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- España. Ministerio de Defensa (2003), *Revisión estratégica de la defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- (2008a), *Nuevo sistema de planeamiento de la defensa: ciclo 2005-2008*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2008b), *Plan Director de Armamento y Material 2008 (Documento público)*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2008c), *Documento Público del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material 2008*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2009), *Resumen ejecutivo de la Directiva de Política de Defensa 2009*. Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2010), “El régimen jurídico de la industria de la defensa”, *Cuadernos de Política Industrial de Defensa* No. 5.
  - (2011), *Propuestas para una estrategia industrial de defensa: los intereses industriales de la defensa en España*, Madrid: Ministerio de Defensa. Disponible en: [http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/11/DGC\\_111124\\_estrategia\\_industrial\\_defensa.html](http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/11/DGC_111124_estrategia_industrial_defensa.html)
- España. Ministerio de Defensa - Dirección General de Armamento y Material (2010), *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID)*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- (2011), *La industria de defensa en España: informe 2010*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2012), *La industria de defensa en España: informe 2011*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2013), *La industria de defensa en España: informe 2012*, Madrid: Ministerio de Defensa.
- España. Presidencia del Gobierno (2004), Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre.
- (2008), Directiva de Defensa Nacional 1/2008, de 30 de diciembre.
  - (2011), *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
  - (2012), Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio.
  - (2013), *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*, Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
- Fonfría, A. (2011), “Presupuesto, tecnología e industria de defensa: una ecuación con tres incógnitas”, *Real Instituto Elcano*, ARI No. 146/2011.
- (2012), “Sobre la naturaleza y alcance de la economía de la defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 79/2012.

- (2013), “El gasto en defensa en España: una nota metodológica”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol. 1, No. 1, pp. 177-198.
- (2015), “Presupuesto de defensa 2015: sin novedad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 07/2015.
- & Correa-Burrows, P. (2010), “Effects of military spending on the profitability of spanish defence contractors”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 21, No. 2, pp. 177-192.
- & Duch-Brown, N. (2014), “The spanish defence industry: an introduction to the special issue”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 1-6.
- García-Estévez, J. & Trujillo-Baute, E. (2014), “Drivers of R&D investment in the defense industry: evidence from Spain”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 39-49.
- García Sánchez, F. (2014), “Un futuro sostenible para las fuerzas armadas”, *Revista Española de Defensa*, No. febrero, pp.16-19.
- García Sieiro, J. (2006), “Planeamiento por capacidades”, *Revista Española de Defensa*, No. 220, pp. 38-43.
- Gerber, J. (1993), “Defense”, en *International Military and Defense Encyclopedia Vol. 2 C-F*, Washington D.C. y Nueva York: Brassey’s Inc., pp. 714-716.
- Glaser, B. (1992), *Basics of grounded theory analysis: emergence vs. forcing*, Mill Valley (Estados Unidos de América): The Sociology Press.
- Gómez, M. (2006), *Introducción a la metodología de la investigación*, Buenos Aires: Editorial Brujas.
- Grupo de Estudios Estratégicos (2012), “¿Necesita España una Estrategia de Seguridad Nacional?”, *GEES*, Alerta Estratégica No. 5.
- Hartley, K. & Sandler, T. (1995), “Introduction”, en Hartley K. & Sandler, T. (Eds.), *Handbook of Defence Economics (Vol. 1)*, Amsterdam: North Holland, pp. 1-11.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006), *Metodología de la investigación*, 4.<sup>a</sup> ed., México DF: McGraw Hill Interamericana.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (2010), “El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad”, *IEEE*, Documento de Análisis No. 02/2010.
- (2011), “Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos”, *IEEE*, Documento de Análisis No. 17/2011.
- (2013), “La Directiva de Defensa Nacional 2012”, *IEEE*, Documento de Análisis No. 35/2012.
- Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 15 de enero, por la que se regula el sostenimiento del armamento y material, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 14, págs. 811-813.

Instrucción 2/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 27 de enero, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 26.

Instrucción 67/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 15 de septiembre, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 189, págs. 25.188-25.220.

Instrucción 72/2012 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 2 de octubre, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 202, págs. 24.067-24.091.

Instrucción 25/2013 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 22 de abril, por la que se desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 86, pp. 9.421-9.423.

Jordán Enamorado, J. (2013), “Enfoques teóricos de los estudios estratégicos”, en Jordán Enamorado, J. (Coord.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid: Plaza y Valdez Editores, pp.15-43.

Laborie Iglesias, M. (2014), “La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)”, *Instituto de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis No. 34/2013.

Lasswell, H. (1992), “Orientación hacia políticas”, en Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Estudio de Políticas Públicas*, México DF: Porrúa, pp. 79-103.

Martí Sempere, C. (2006), *Tecnología de la defensa: análisis de la situación española*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

— (2011), “Los retos de la industria de defensa en la nueva década”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 57/2011.

Martínez González, A. (2013), *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de defensa*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

Martínez González, A. & Rueda López, N. (2013), “A productivity and efficiency analysis of the security and defense technological and industrial base in Spain”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 24, No. 2, pp. 157-171.

Martínez Nogueira, R. (1995), *Análisis de Políticas Públicas*, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Méndez Martínez, C. (2010), “Medidas de control del gasto de defensa ante la crisis económica”, *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 58, pp. 21-27.

Menéndez, A. (2014), “Pensar en español, actuar en europeo y competir globalmente”, *Revista Española de Defensa*, No. 306, pp. 36-39.

Montánchez, E. (2014), *Defensa Nacional: la adaptación permanente de las fuerzas armadas*, Madrid: Ministerio de Defensa de España.

Morenés, P. (2013a), “Somos con Luxemburgo los que menos gastamos en defensa”, *Diario El Mundo*, 1 de junio.

- (2013b), “La seguridad es clave para que una sociedad genere bienestar”, *Revista Española de Defensa*, No. 301, pp. 7-15.
- Müller, P. (1990), *Les politiques publiques*, París: Presses Universitaires de France.
- Navarro, E. (2011a), “España 2012: reflotar la defensa nacional”, *GEES*: [http://www.gees.org/articulos/espana\\_2012\\_reflotar\\_la\\_defensa\\_nacional\\_8898](http://www.gees.org/articulos/espana_2012_reflotar_la_defensa_nacional_8898)
- (2011b), “Defensa española en época de austeridad”, *GEES*: [http://www.gees.org/articulos/defensa\\_espanola\\_en\\_epoca\\_de\\_austeridad\\_9001](http://www.gees.org/articulos/defensa_espanola_en_epoca_de_austeridad_9001)
- Navazo López, B. (2013), “El impacto de la crisis económica en la defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada”, *Fundación Alternativas - Observatorio de Política Exterior Española*, DT No. 72/2013.
- Orden DEF 1453/2010, de 25 de mayo, por la que se regula el procedimiento para convocar procesos de selección de proyectos de I+D de interés para la defensa, en el ámbito del programa «Coincidente», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 136, págs. 48.327-48.329.
- Orden DEF 685/2012, de 28 de marzo, por la que se regula y coordina la investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional en el ámbito del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 82, págs. 27.864-27.867.
- Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 68, pp. 3.579-3.582.
- Parsons, W. (1997), *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México DF: FLACSO.
- Peña, J. (2013), “Políticas públicas de defensa”, en Jordán Enamorado, J. (Coord.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid: Plaza y Valdez Editores, pp. 239-264.
- Pereira Rueda, M. (2011), “La innovación y su implicación en el planeamiento de la defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Cuadernos de Estrategia No. 54, pp. 67-104.
- Pérez-Forniés, C., Cámara, N. & Gadea, M. (2014), “Cyclical properties of spanish defence expenditure”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 7-22.
- Pérez Ramírez, E. (2011), “Defensa colectiva y seguridad compartida”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 71/2011.
- Prior, D. (2008), “Investigación en gestión de las organizaciones”, Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en:  
[http://gent.uab.cat/diego\\_prior/sites/gent.uab.cat/diego\\_prior/files/el\\_proceso\\_de\\_investigacion.pdf](http://gent.uab.cat/diego_prior/sites/gent.uab.cat/diego_prior/files/el_proceso_de_investigacion.pdf)
- Revista Española de Defensa* (2006), “Crecimiento récord del presupuesto”, *Revista Española de Defensa*, No. 223. pp. 6-11.

- (2008), “Líneas generales de la política de defensa: comparecencia de la ministra de defensa Carme Chacón ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados”, *Revista Española de Defensa*, No. 242 separata.
- (2009a), “Eficiencia y economía de gasto”, *Revista Española de Defensa*, No. 250, pp. 18-19.
- (2009b), “Directiva de Política de Defensa”, *Revista Española de Defensa*, No. 252, pp. 6-27.
- (2011a), “Inauguración de la Marañosá”, *Revista Española de Defensa*, No. 270, pp. 40-41.
- (2011b), “Nuestra prioridad es la seguridad y la operatividad”, *Revista Española de Defensa*, No. 272, pp. 18-23.
- (2011c), “Una responsabilidad de todos”, *Revista Española de Defensa*, No. 275, pp. 9-11.
- (2011d), “Debate sobre los programas especiales de armamento”, *Revista Española de Defensa*, No. 277, pp. 18-20.
- (2012a), “Pedro Morenés en el Senado”, *Revista Española de Defensa*, No. 283, pp. 20-22.
- (2012b), “Un presupuesto responsable con la reducción del déficit”, *Revista Española de Defensa*, No. 284, pp. 6-10.
- (2012c), “El gobierno presenta la nueva Directiva de Defensa Nacional”, *Revista Española de Defensa*, No. 287, pp. 6-11.
- (2012d), “Un presupuesto eficiente en la austeridad”, *Revista Española de Defensa*, No. 288, pp. 12-14.
- (2012e), “Crédito para los programas especiales”, *Revista Española de Defensa*, No. 288, pp. 16.
- (2012f), “Seguridad y operatividad: prioridades del presupuesto”, *Revista Española de Defensa*, No. 288, pp. 20-23.
- (2012g), “Debate presupuestario”, *Revista Española de Defensa*, No. 289, pp. 16-17.
- (2013a), “Defensa reconduce los programas especiales”, *Revista Española de Defensa*, No. 296, pp. 22-24.
- (2013b), “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional”, *Revista Española de Defensa*, No. 297, pp. 6-13.
- (2013c), “Un presupuesto para ayudar a superar la crisis”, *Revista Española de Defensa*, No. 299, pp. 14-16.
- (2014), “Cambio de tendencia en el presupuesto de 2015”, *Revista Española de Defensa*, No. 299, pp. 20-23.

Romero Junquera, A. (2013), “Las capacidades militares de la Unión Europea: ¿hacia una Europa de la defensa?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 68/2013.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2013), “Yearbook 2013: armaments, disarmament and international security”, Oxford University Press. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/2013>

- (2014), “Yearbook 2014: armaments, disarmament and international security”, Oxford University Press. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/2014>

— (2015), “Military Expenditure Database”[base de datos en línea], *SIPRI*.  
Disponible en: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

Stiglitz, J. (2000), *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch S.A..

Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Tovar, J. (2014), “España como potencia media con presencia global”, *Real Instituto Elcano*, Estrategia Exterior Española No. 3/2014.

Yturriaga Barberán, J. (2015), “La defensa que viene”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 01/2015.