



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

López Rodríguez, Alfonso A.; Castro Martínez, Paloma

Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 23, 2020, Mayo-Octubre, pp. 6-19

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i23.10664>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281563033001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



## Una aproximación a los condicionantes estructurales de la política de defensa en España

*An approach to the structural determinants of defence policy in Spain*

Alfonso A. López Rodríguez  
Universidad de Santiago de Compostela (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3012-5667>  
alfonsoantonio.lopez@usc.es

### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la USC, también ha cursado el Magister en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM. Además de experiencia en el ámbito profesional de la consultoría estratégica, actualmente desempeña labores como docente en la USC. Las líneas de investigación son las centradas en la administración y las políticas públicas.

Paloma Castro Martínez  
Universidad de Santiago de Compostela (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9453-7770>  
palomacastro@palomacastro.com

### NOTA BIOGRÁFICA

Paloma Castro Martínez es técnica superior de apoyo a la investigación y miembro del Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, catalogado como Grupo de Referencia Competitiva por la Xunta de Galicia. Actualmente, se encuentra realizando el programa de doctorado Marketing político, actores e instituciones en las sociedades contemporáneas de la misma universidad, cuya tesis versa sobre el comportamiento electoral y la extrema derecha. Además, dispone de formación metodológica tras la realización del Máster en Técnicas Estadísticas de la Universidad de Santiago de Compostela.

---

### RESUMEN

Las políticas públicas de defensa presentan un número de condicionantes de tipo estructural que de manera constante condicionan el desarrollo y gestión de ese ámbito de políticas. Estos condicionantes en el caso de España presentan unos rasgos distintivos, desde culturales a industriales, que resulta necesario conocer para entender la evolución de una política tan peculiar como es la de defensa.

### PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; defensa nacional; administración pública.

---

### ABSTRACT

Defence public policies have a number of structural conditioning factors constantly determining the development and management of this policy area. These conditionings in the case of Spain have some

distinctive features, from cultural to industrial issues, that are needed to be known in order to understand the evolution of a policy as peculiar as the defence is.

## KEYWORDS

Public policy; national defence; public administration.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CONTEXTO: LA EVOLUCIÓN ESTATAL EN EL SIGLO XXI. 2. LOS CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EN ESPAÑA. 2.1. LA DEFENSA COMO UN CASO DE BIEN PÚBLICO. 2.2. DESCOORDINACIÓN GASTO-PLANIFICACIÓN. 2.3 SECTOR INDUSTRIAL ESTRATÉGICO. 2.4. LA COYUNTURA INTERNACIONAL. 2.5. LA OPACIDAD DE LA POLÍTICA DE DEFENSA. 2.6. EL IMPACTO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 2.7. LA ESCASA RENTABILIDAD ELECTORAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

Resulta ya un lugar común señalar que la realidad política del siglo XXI está atravesada por los efectos de un modelo particular de globalización (Stiglitz, 2004) que ha sido analizado desde diferentes perspectivas (Held, 2005). Esta realidad no sólo afecta a la forma de organización de la producción y a las dinámicas de la división internacional del trabajo (Castells, 2000; Castells, y Hall, 2001), si no a la más íntima configuración del Estado y las administraciones públicas.

Es dentro de un contexto semejante donde se encuentra el objetivo del presente trabajo: presentar los condicionantes fundamentales de la política de defensa dentro del Estado español. Con dicha finalidad se distinguen los ámbitos fundamentales que afectan a una política, que, por su propia naturaleza y significado, se entiende como un ámbito propio de soberanía estatal en su grado más íntimo. De este modo, las realidades del nuevo siglo confluyen y confrontan las teorías clásicas dentro de este sector de la acción pública.

En relación con la estructura de estas páginas, en primer lugar, se presenta un breve contexto de la situación del Estado y de las políticas de defensa dentro del nuevo contexto internacional. Dentro de ese apartado se introduce la evolución que han seguido las organizaciones estatales, especialmente dentro del ámbito occidental. En segundo lugar, se presentan los condicionantes fundamentales de la política de defensa en España con sus elementos constitutivos más relevantes. Finalmente están las conclusiones, a la luz de la realidad española actual y su relación con un contexto nacional e internacional complejo.

La forma de abordar el objetivo del presente estudio se apoya en una estrategia que aúna la voluntad exploratoria del objeto de estudio con la pretensión de enumerar y describir los condicionantes de una política pública esencial para la naturaleza del Estado. Como fuentes de información para este fin se cuentan, por un lado, con la literatura teórica sobre el tema, así como ensayos, monografías, documentos oficiales, entre otras investigaciones, que han ido generando un acervo de conocimiento dentro de la disciplina que atañe al objeto, y que constituye lo que se conoce como fuentes secundarias. De esta manera, se inscribe dentro de lo que Miguel Valles (2003: 109) identifica como estrategia de «investigación documental». Por otro lado, se recurre a las fuentes estadísticas que facilitan organizaciones oficiales como son el propio Ministerio de Defensa<sup>1</sup> o la Secretaría de Estado de Comercio. Las citadas fuentes brindan datos secundarios de tipo cuantitativo que tienen la función de ilustrar y contextualizar algunos de los condicionantes de la política pública que se han identificado así como su evolución temporal.

Por último, indicar que la finalidad del presente trabajo es la enumeración y descripción de aquellos condicionantes que con mayor fuerza supeditan y constriñen la política pública, objeto del presente artículo. De este modo, pretende ser, por un lado, punto de partida para análisis más pormenorizados de cada condición, al tiempo que un mecanismo para incrementar el conocimiento y la divulgación de los temas asociados a las políticas de defensa en España.

<sup>1</sup> En adelante MinDef.

## 1. CONTEXTO: LA EVOLUCIÓN ESTATAL EN EL SIGLO XXI

Una manera de comprender las políticas de defensa es entender que éstas son una materia exclusiva de naturaleza estatal. Este hecho es señalado por García de Enterría (2017) al observar que aquélla es una competencia estatal, con reserva integral para el Estado dentro del régimen constitucional español vigente. El citado autor entiende que es una materia sobre la que la organización estatal ostenta, con toda extensión e intensidad posible, las potestades de tipo normativo y ejecutivo; es, en resumen, núcleo fundamental de las funciones del Estado.

En este sentido, la misma teoría del Estado (Tilly, 1992) se manifiesta en modo análogo; al entender que la materia de defensa y el monopolio de lo militar (como mecanismo de coerción legítima) son elementos, ya no objeto de *competencia* del Estado, si no *material constitutivo* del propio Estado en sí. Sin embargo, la realidad del contexto actual mediatisa las afirmaciones clásicas sobre la naturaleza del Estado y la soberanía tal como habrían sido expuestas en el pasado por Pérez Serrano (1984), lo que provoca que a día de hoy han de verse bajo una nueva perspectiva.

La ciencia política actual ha señalado un doble movimiento de «compresión» del Estado; donde las políticas de defensa también se ven influidas por dicho fenómeno. Por un lado, se aprecia una reducción del poder y de las capacidades del Estado *ad extra* en varios ámbitos. De este modo, el fenómeno de la constitución de las sociedades posindustriales (Bell, 1991) y el asentamiento de un modelo financiarizado de globalización (Davies, y Kim, 2015) han generado nuevos modelos de organización de la producción que escapan al poder de control del Estado tanto en el ámbito físico (fenómenos de deslocalización) así como fiscal (evasión y elusión de capitales). Este nuevo contexto mundial ha motivado el surgimiento de problemas para mantener el ámbito de las políticas públicas propias del Estado de Bienestar, como ya han señalado, entre otros, Esping-Andersen (2009) y que lleva a limitación de los modelos de provisión social de acuerdo a diversas estrategias que buscan el mantenimiento (o el incremento) de la competitividad global. Por otro lado, las propias doctrinas como la desarrollada por la ONU con el concepto de «responsabilidad de proteger» (Laborie Iglesias, 2011: 4) han generado un escenario donde las políticas de defensa ya no son un ámbito de protección de las fronteras (o de los intereses entendidos en términos nacionales) si no que se engarzan en el ámbito internacional con otro tipo de actividades no exclusivamente militares. Por último, otro elemento que «comprimiría» el Estado desde el exterior, es la cesión de competencias en virtud de distintos acuerdos internacionales. Este hecho es particularmente intenso en el caso de España, dada su integración en una organización supranacional como es la Unión Europea, que, en esencia, se nutre de la soberanía cedida por sus miembros como mecanismo para sustanciarse a sí misma. El impacto de esta integración sobre la configuración de las administraciones y las políticas públicas es de grandes proporciones, como ha señalado José Antonio Olmeda (2017) esto ha implicado, tanto cambios orgánicos del edificio administrativo español, como en la propia forma de gestionar las políticas públicas.

Asimismo, este movimiento de compresión no estaría completo, sin citar los fenómenos de descentralización que se han llevado a cabo *ad intra* del propio Estado. En este caso, el más señalado es la construcción del Estado Autonómico como gran proceso de descentralización política y administrativa. Este fenómeno ha creado un nuevo escenario donde las entidades autonómicas, a pesar de ser parte del Estado, han generado su propia arena política y entramado institucional (Barrat i Esteve, 2018). Además, la constitución de gobiernos territoriales dentro de un sistema multinivel (Colino, 2017b), aunque no de tipo federal (Vallés, y Martí i Puig, 2015) tiene impacto en la confección tanto de las políticas de seguridad como de defensa<sup>2</sup>.

De todo lo anterior puede afirmarse lo siguiente: la forma de organización política que es el Estado experimenta a día de hoy un proceso de *doble compresión*. Uno interno que se resume en las presiones de descentralización y de la que en Europa contamos con múltiples ejemplos, más allá del español: la *devolution*<sup>3</sup> en Gran Bretaña, los modelos de regionalización en Francia o el proceso de federalización del Estado

<sup>2</sup> Cabe destacar diferentes situaciones como la disposición de cuerpos policiales propios, como es el caso de Cataluña, País Vasco, Navarra e Islas Canarias. Así como la competencia en instituciones penitenciarias de la que ya goza Cataluña para las que están en su territorio y es, a día de hoy una reclamación del gobierno del País Vasco. En el ámbito de defensa, las presiones se centran en las inversiones para la construcción o fabricación de material y vehículos militares dentro de los establecimientos existentes en diferentes territorios.

<sup>3</sup> El proceso de *devolution* alude al proceso de la descentralización política del Reino Unido, entre otras reformas administrativas, las principales son la constitución de gobierno autónomos en Gales, Irlanda del Norte y Escocia. Siendo este caso el del modelo más avanzado en términos competenciales y donde en 2014 se realizó un referéndum para la independencia o permanencia dentro de Reino Unido.

belga, entre otros. Las motivaciones pueden ir desde aquellas relacionadas con mejoras en la eficacia administrativa, hasta otras centradas en reclamaciones etnonacionales (Keating, M. 1996 y Smith, A. 2004). Sin embargo, todas tienen como resultado la creación de un nuevo nivel político-administrativo motivado por la distribución territorial del poder (Vallés, y Martí i Puig, *op. cit.*). Este hecho reduce, de un modo u otro, la capacidad de maniobra del Estado dentro de sus propias fronteras.

Sin embargo, es la presión desde *afuera* la que condiciona de un modo más intenso la confección de la política de defensa. La presión se manifiesta en varios elementos, por una lado jurídicos y formales; como los compromisos internacionales que se adquieren mediante el derecho de tratados (como en el caso de la integración dentro de la estructura de la OTAN). Otros pueden ser la participación en organizaciones de integración supranacional como la Unión Europea. También es un conjunto de elementos a destacar aquellos que pueden ser considerados «informales»; o al menos no gozan de un estatuto jurídico formalizado, pero que representan un impacto real a las capacidades del Estado como a sus políticas de defensa. Por un lado, aquellos que presentan una naturaleza económica y que van a limitar las mismas capacidades presupuestarias del Estado, por ende la capacidad de financiar determinadas líneas de políticas, así como otras que devienen de un escenario internacional donde se aceptan determinadas doctrinas, como la anteriormente citada sobre la responsabilidad de proteger. Son todos ellos factores que limitan la capacidad del Estado en sentido amplio.

De este modo, para ubicar el caso español, resulta útil tomar en consideración la clasificación que realiza Geörg Sörensen (2001) en relación a los tipos de Estado que surgen entre los siglos xx y xxi. Si bien los modelos originarios parten de la idea de un Estado nacional autocentrado<sup>4</sup>, dentro de un sistema como el surgido en 1648 de la Paz de Westfalia, la evolución a lo largo de los siglos siguientes ha generado la emergencia de dos nuevos modelos: el postcolonial y el postmoderno. Ambos modelos contrastan con el Estado moderno. En sendos casos, el fenómeno del imperialismo durante el siglo xix, la descolonización en el xx y el impulso definitivo al actual modelo de globalización en el xxi (tras el fin de la Guerra Fría) parecen ser los parámetros causales determinantes.

FIGURA 1. TIPOLOGÍA DE ESTADOS EN EL SIGLO XXI

Tipo	Características
<b>Moderno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno centralizado, de tipo burocrático y militarizado.</li> <li>• La comunidad nacional está cohesionada en un concepto de nación, la identidad colectiva es unívoca.</li> <li>• La economía es autocentrada, paradigma de economía nacional.</li> <li>• Nace y se desarrolla en un entorno competitivo y violento.</li> </ul>
<b>Postcolonial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aparecen con el fin del imperialismo y el comienzo de la descolonización.</li> <li>• Evolución tras la segunda posguerra mundial, ambiente no competitivo y violento.</li> <li>• Institucionalmente débiles (estatalidad frágil).</li> </ul>
<b>Postmoderno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno fragmentado en distintos niveles.</li> <li>• La comunidad política mantiene identidades colectivas diversas.</li> <li>• Economía interrelacionada con los demás Estados (interpenetración compleja).</li> <li>• Evoluciona dentro de un contexto de baja competencia/violencia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Sorensen (2001).

Como puede inferirse de la figura 1, la realidad de España en el siglo xxi es la de un Estado de tipo posmoderno, esto se manifiesta tanto por la existencia de identidades múltiples y complementarias expresadas por los ciudadanos; como la articulación del Estado en distintos niveles. Asimismo, está el factor de la economía fuertemente interrelacionada con la de otros Estados, siendo un ejemplo los potenciales efectos del Brexit (de Matías, 2018) que demuestran las complejas interrelaciones económicas y políticas entre dos Estados posmodernos.

<sup>4</sup> El concepto de «autocentrado» implica que la voluntad y objetivos del Estado se centran en sí mismo, con independencia del impacto dentro de la sociedad internacional a la que pertenece. En este caso se basa en el desarrollo económico y de las mismas capacidades del Estado apoyadas en las propias capacidades del mismo, especialmente en su población y el desarrollo de la misma tanto como consumidor, como proveedor de capital y trabajo.

## 2. LOS CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EN ESPAÑA

Una vez que se han presentado los elementos fundamentales de la evolución de la forma política estatal en la actualidad se puede afrontar el caso concreto de la política de defensa española. Un primer elemento es la misma pertenencia del Estado a organizaciones internacionales de ese ámbito, esencialmente OTAN, UE y la OSCE (Vega, J. M. 2015), así como la idea de que existen unos condicionantes tanto en la cultura como en el debate político de los últimos 40 años que implican unas particularidades propias de esta política pública en el caso de España.

En primer lugar, el concepto de política pública resulta amplio, pero puede acotarse siguiendo lo expuesto por Harguindèguy (2015) que indica de una manera genérica su identidad como programas que desarrollan las autoridades públicas. Sin embargo, siguiendo los objetivos indicados en el presente texto puede ser más adecuado ofrecer una definición más extensa, inspirada en la anterior. De este modo, una definición operativa de política pública puede ser la siguiente: instrumento de intervención social de tipo político, que presenta una naturaleza formal-institucional en la que refleja y trata de responder a demandas y problemas de naturaleza colectiva, considerados sociales y manifestados por diferentes actores presentes en el sistema político. Partiendo de esta definición operativa pueden identificarse los elementos condicionantes de las políticas de defensa que se resumen en la figura 5 en la parte final del presente texto.

### 2.1. La defensa como caso de bien público

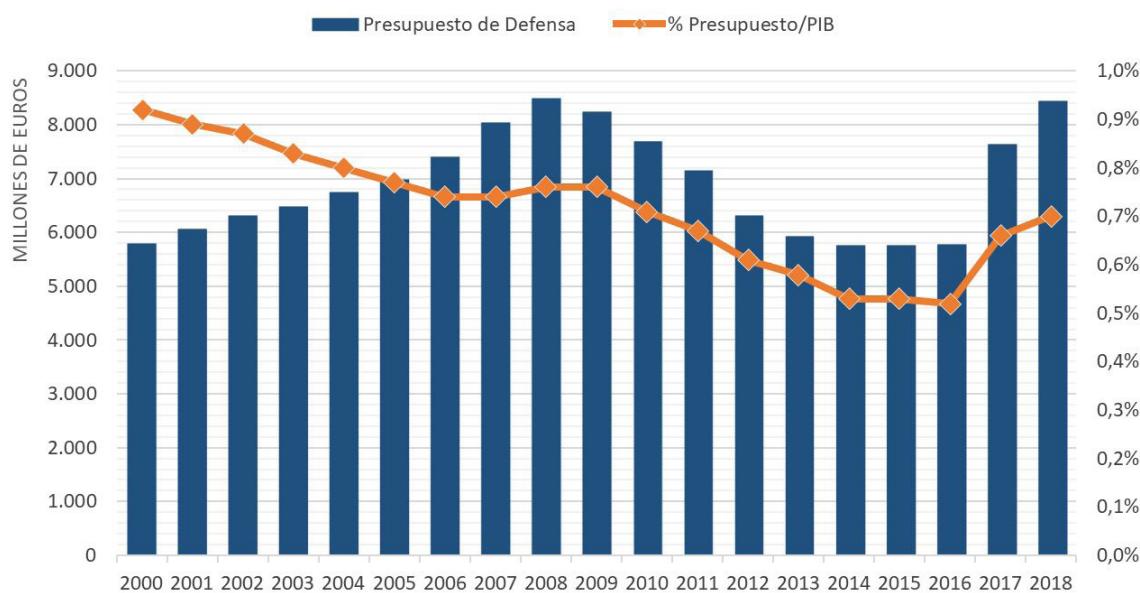
En primer lugar, partiendo de la propia materialidad de la política, esta se distingue por tener como objeto un bien público. Existe en ciencia económica un consenso (Makiw, 2009; Krugman, Wells, y Graddy, 2017) en que la defensa nacional es una manifestación clara de este tipo de bienes, dada la inexistencia de rivalidad en el consumo y de una excluibilidad perfecta, o al menos factible operativamente. Aunque este problema puede remontarse a los estudios de Ronald Coase (1994) en relación con las externalidades y costes sociales; el que la política de defensa sea un material exclusivamente estatal es causado tanto por su naturaleza intrínseca de bien público, como por ser un elemento atributivo del concepto de soberanía, la cual es componente necesario del Estado.

En este sentido resulta valiosa la distinción hecha por Stiglitz y Rosengard (2016) entre diferentes tipos de bienes públicos afirmando que:

Un bien público puro es un bien público en el que los costes marginales de suministrarlo a una persona más son estrictamente cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien. La defensa nacional es uno de los pocos ejemplos de bien público puro. Muchos bienes públicos suministrados por el Estado no son bienes públicos puros en este sentido. El coste de que una persona más utilice una autopista poco transitada es pequeño, pero no cero, y es posible, aunque relativamente caro<sup>5</sup>, impedir que la gente la utilice (o cobrarle por no utilizarla). (Stiglitz, y Rosengard, *op. cit.* pág.155).

Por otro lado, contemplando la figura 2 puede observarse el impacto del ciclo económico que ha supuesto la, todavía no bien resuelta, crisis económica iniciada en 2008; recesión analizada en sus efectos por Paul Krugman (Krugman, y Wells, 2014) tanto en la perspectiva del impacto dentro del ciclo, como en sufrimiento que genera en términos de costes sociales, especialmente en lo que concierne al desempleo. La recesión económica, en el ámbito de la política de defensa, ha afectado a la implementación de los planes ministeriales en el área tanto en lo que se corresponde con la adquisición de materiales y equipo como en el mantenimiento de la capacidad existente.

<sup>5</sup> Esta es la idea que se ha manifestado en relación a que existe dificultad operativa en limitar el consumo de un bien de tipo público, puro o no. En este caso, sobre el ejemplo de la autopista, ocurre que (si bien no es un bien público puro) se comporta como si efectivamente lo fuera dado que no existe una forma económicamente ventajosa de conseguir una excluibilidad perfecta; así como es probable que la rivalidad en el consumo sea escasa o tendiente a cero. Por lo tanto, el evitar el uso de dicho bien, haciéndolo exclusivo, puede resultar incluso antieconómico. Por otro lado, puede señalarse que KRUGMAN *et al.* (2017) indican la existencia de un catálogo más amplio de bienes públicos puros aparte de la defensa nacional, incrementando el rango que STIGLITZ y ROSENGARD (*op. cit.*) que contemplan el fenómeno de este tipo de bienes de una manera más restrictiva y fundamentada en la base argumentativa del coste marginal.

**FIGURA 2. PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA EN RELACIÓN CON EL PIB EN %**

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos oficiales del Ministerio de Defensa.  
Las cifras expresas miles de millones de euros corrientes que contemplan el presupuesto no financiero.

## 2.2. Descoordinación gasto planificación

Uno de los elementos que sobresalen en el ciclo de gasto militar es que este no se coordina con el ciclo económico de una manera adecuada. Las exigencias mismas de la planificación militar y las condicionantes inherentes a la gestión de defensa provocan que este hecho que, lejos de ser coyuntural, se ha convertido en un elemento estructural de la gestión de la política de Defensa.

**FIGURA 3. TABLA COMPARATIVA DE PRESUPUESTOS**

Año	PIB de España	Presupuesto del Estado	Presupuesto de Defensa	% Pto. de Defensa PIB de España	% Pto. Defensa presupuesto del Estado
2000	629.907.000	118.816.842	5.799.765	0,92	4,80
2001	680.397.000	124.373.138	6.065.765	0,89	4,87
2002	729.258.000	114.294.331	6.320.213	0,87	5,53
2003	783.082.000	114.516.798	6.477.224	0,83	5,66
2004	841.294.000	117.260.000	6.744.339	0,80	5,75
2005	909.298.000	124.575.760	6.988.186	0,77	5,61
2006	1.007.974.000	133.947.030	7.413.940	0,74	5,53
2007	1.080.807.000	142.925.690	8.049.986	0,74	5,63
2008	1.116.225.000	152.331.100	8.491.312	0,76	5,57
2009	1.079.052.000	157.904.270	8.252.932	0,76	5,23
2010	1.080.935.000	185.035.637	7.691.995	0,71	4,16
2011	1.070.449.000	150.056.000	7.153.546	0,67	4,77

Año	PIB de España	Presupuesto del Estado	Presupuesto de Defensa	% Pto. de Defensa PIB de España	% Pto. Defensa presupuesto del Estado
2012	1.039.815.000	118.565.000	6.313.607	0,61	5,33
2013	1.025.693.000	126.792.000	5.934.166	0,58	4,68
2014	1.079.998.000	133.259.210	5.764.949	0,53	4,31
2015	1.079.998.000	129.060.000	5.764.949	0,53	4,47
2016	1.118.522.000	123.394.000	5.785.057	0,52	4,69
2017	1.161.660.000	118.337.000	7.635.714	0,66	6,45
2018	1.213.200.000	119.834.000	8.453.130	0,70	7,05

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos oficiales del Ministerio de Defensa.  
Las cantidades están expresadas en miles de euros corrientes y conciernen a las cantidades  
del presupuesto no financiero (Pto., abreviatura de Presupuesto).

Como puede apreciarse en la figura 3, el esfuerzo en términos de PIB nacional nunca ha superado ha alcanzado el 1 % del PIB nacional, aunque en relación con los presupuestos del Estado sí que ha alcanzado cifras relevantes, al menos en términos porcentuales. Los dos años con mejor financiación, en número absolutos, son los ejercicios de 2008 y 2018 en los que se rozó un montante total cercano a los 8,5 mil millones de euros y superando o igualando el 0,7 del PIB español. Sin embargo, los años de menor financiación fueron aquellos fueron 2014 y 2015 con un 0,5 del PIB, eso a pesar de ser años que, desde instancias gubernamentales, se promocionaron como de salida de crisis emergida en 2008.

Además de la financiación comparativamente escasa<sup>6</sup>, existen determinados elementos que generan una rigidez de los presupuestos de defensa que dependen de varios factores. Como indican Arteaga y Fojón (2007), el presupuesto de Defensa de España, incluso en momento de bonanza económica, no suele responder a la capacidad económica nacional y es relativamente bajo, incluso en comparación con los países de nuestro entorno. Una de las razones, que se señalará en detalle más adelante, es el escaso rendimiento electoral y la insuficiente extensión de una cultura de defensa que haga partícipes y conscientes a los ciudadanos de los riesgos que existen y que se han de afrontar.

Sin embargo, en términos de planificación y gestión, el elemento que genera una verdadera restricción presupuestaria dura (Kornai, 1993) es la existencia de diversos programas de armamento (Vega, 2015) que implican una ejecución del gasto menos flexible a la adaptación a cambios cíclicos de la economía. No hay que perder de vista que parte de esos planes de adquisición de armamento pueden formar parte de acuerdos internacionales que obligan al Estado.

Un elemento que es connatural a la política material de defensa y que implica una restricción presupuestaria de difícil disminución es el coste de mantenimiento, tanto del parque y equipo, que necesitan las FAS<sup>7</sup> para mantenerse operativas y cumplir los compromisos en el exterior y cubrir las necesidades de la defensa nacional en el interior. En este sentido Arteaga y Fojón (*op. cit.*) reconocen que el cumplimiento de las misiones en el exterior puede ser un factor que agrave aún más el problema de descoordinación de los programas de gasto dentro del presupuesto de defensa con la marcha de los ciclos económicos nacionales.

El principal efecto del desajuste, como puede apreciarse en las figuras 2 y 3, es que el presupuesto de Defensa se mantiene relativamente alto durante ejercicios económicos donde el PIB nacional ya no es que no crezca si no que se contrae. Sin embargo, durante períodos donde el PIB comienza a recuperarse, precisamente el presupuesto de defensa es notablemente inferior<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> En este sentido resultan relevantes las continuas manifestaciones del gobierno norteamericano sobre la escasa e insuficiente financiación de la defensa por parte de los miembros de la OTAN. Según los datos de la propia organización España es el tercer país con menor esfuerzo inversor en relación al PIB, sólo superado a la baja por Bélgica y Luxemburgo.

<sup>7</sup> Abreviatura convencional para aludir a las Fuerzas Armadas.

<sup>8</sup> Como se infiere de los datos oficiales que distribuye el Banco de España, la peor etapa de la coyuntura de crisis se produce entre los años 2009 a 2013. En el primer año de la serie (2009) el PIB de España se contrae un -3,6 %, para quedar plano (0,0 %) en el ejercicio siguiente. En 2011 el dato es nuevamente negativo (-1,0 %) para encadenar al siguiente un nuevo decrecimiento duro del

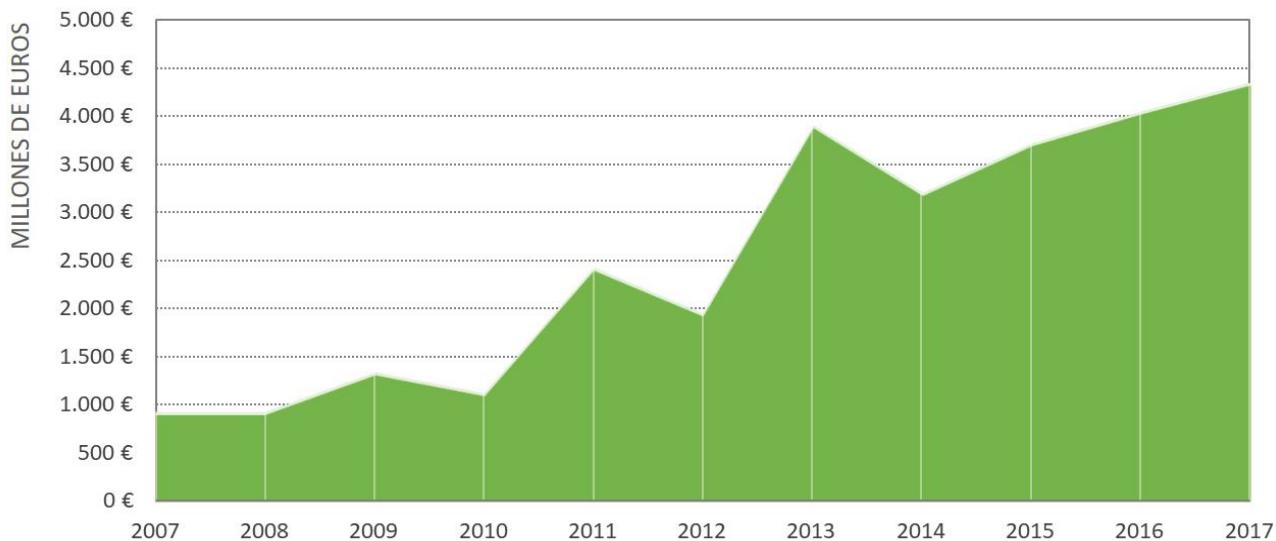
Resulta evidente que, tanto por la propia naturaleza material de la labor de defensa como los propios compromisos del Estado en el plano internacional, terminan por ser dos factores que influyen en la citada descoordinación del presupuesto. Este hecho se produce al ser un presupuesto cuyos gastos (al igual que otros sectores de la administración pública) muestran una clara inelasticidad al recorte. Teniendo en cuenta los altos costes fijos con los que tiene que trabajar el MinDef y lo contingente e incierto del contexto internacional, que puede implicar la aparición de crisis en las que las FAS se vean obligadas a participar en virtud a los compromisos que mantiene el Estado, disparando gastos.

### 2.3. Sector industrial estratégico

Un elemento singular de la política de defensa es la existencia de una rama de la industria que implica la creación de puestos de trabajo en el sector secundario. Además, esta actividad conlleva la virtualidad de mostrar un alto componente de I+D+i y valor añadido. Ambos elementos convierten a este conjunto de empresas en un sector industrial estratégico que combina empresas tanto pública como privadas; el conjunto de sociedades constituye el clúster de contratistas del sector. La causa que justifica este proceso de creación de un clúster es la peculiaridad que posee el mercado de defensa por el lado de la demanda, dado que tiene a su principal cliente en el propio Estado, que es el mayor consumidor de la producción, constituyendo una suerte de monopsonio.

Cabe señalar que existen, dentro de este tercer condicionante, varios elementos destacados, que lo conectan con otras líneas de políticas públicas como la económica, la investigadora y la de creación de empleo. Tras el impacto de la Gran Recesión y consecutivo el hundimiento del mercado inmobiliario en España, la perspectiva de mantener un sector de actividad industrial con puestos de trabajo estructurales, bien remunerados y que además implican un alto contenido de I+D+i resulta muy atractivo; especialmente dentro de unas políticas económicas que han impulsado la exportación como factor de crecimiento y salida de la crisis.

**FIGURA 3. EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE MATERIAL DE DEFENSA**



Fuente: Elaboración propia con los datos oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio.

Como puede apreciarse en la figura 3 la tendencia es que, desde unas cifras relativamente modestas en la etapa anterior a la crisis, rebasando escasamente los 930 millones de euros en 2007 y 2008; se pasa a

–2,9%. En 2013 el decrecimiento se desacelera, el PIB «sólo» cae un –1,7%. A partir de esa fecha la economía nacional retoma un periodo de crecimiento del macroíndicador, desde 2014 entra en positivo, aunque desde finales de 2017 se aprecia una cierta desaceleración. En 2015 el crecimiento llega al 3,6%, para pasar al 3,2% al siguiente año. En 2017 se alcanza un 3,0% y 2018 cierra con un 2,5%. Parece que las tendencias son a crecimiento del PIB menor para 2019.

una dinámica de incremento sostenido con picos puntuales (2011 y 2015). Sin embargo, que no rompe la dinámica expansiva que se inicia desde 2010. Resulta destacable la estabilización del crecimiento a partir del 2014. En general la curva muestra la clara apuesta del gobierno de turno por la salida exportadora a la crisis y, dentro de ella, por el impulso a la internacionalización del sector y de sus clientes en el mercado mundial.

La importancia de este sector se manifiesta en la arena política por una doble vía. Por un lado, aquella que vincula la comunicación entre los grupos de interés articulados (como el caso del clúster de contratistas) con el ámbito del ápice decisario de la política de defensa dentro del Ministerio de Defensa. Por otro, también el vínculo de dicho ápice con los gobiernos subnacionales (autonómicos y locales) a la hora de asignar carga de trabajo relacionada con la industria militar<sup>9</sup> generando dinámicas y casuísticas que, aunque de gran interés, superan con creces el objetivo de este artículo.

#### 2.4. La coyuntura internacional externa

Un cuarto condicionante está en la coyuntura externa, esto es, el escenario internacional. La relación viene dada por una doble vía, una ya señalada, centrada en la exportación de material militar (que tiene un perfil de marcada negociación estatal bilateral), así como otra unida a los acuerdos y compromisos internacionales de los que el Estado forma parte. Además, está el componente de facto: las diversas amenazas y riesgos que afronta el Estado para mantener tanto su seguridad nacional como internacional. En la figura 4 se sistematizan algunas de las principales amenazas siguiendo la Estrategia de Defensa Nacional<sup>10</sup>.

FIGURA 4. AMENAZAS Y DESAFÍOS EN LA EDN 2017

AMENAZAS	DESAFÍOS
Espionaje	Inestabilidad económica y financiera
Conflictos armados	Flujos migratorios irregulares
Crimen organizado	Efectos del cambio climático
Terrorismo	Pandemias y epidemias
Arma de destrucción masiva	Emergencias y catástrofes

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EDN 2017.

Indicar de la figura 4, que el propio contenido de la EDN destaca como amenazas más graves aquellas que tienen un componente que violenta de una manera más explícita las fronteras del Estado sea el cibercrimen, sea el yihadismo que son, en ambos casos, elementos que no respetan las limitaciones políticas entre territorios. Es de especial relevancia el riesgo que se le atribuye al crimen realizado desde internet mediante el uso de equipos informáticos, dado que puede poner en riesgo ya no a usuarios individuales (caso de los episodios del *ransomware*<sup>11</sup> como el «*wanna cry*») si no que amenazan con atacar infraestructuras críticas (centrales energéticas, embalses...) que pueden colapsar el funcionamiento normal de la sociedad.

<sup>9</sup> Como ejemplos claros en este sentido pueden citarle los casos de la construcción de buques militares en los astilleros de Cádiz o el abandono de la empresa UROVESA de su asentamiento tradicional en Santiago de Compostela. Ambos casos, documentados en la prensa diaria, generaron polémicas divergentes. En los dos casos, por un lado, estaba en juego el fuerte peso político que implican los puestos de trabajo generados, y por otro los costes político-ideológico para los gobiernos de turno. En el caso de Santiago de Compostela la opinión pública lo interpretó como una pérdida grave para el tejido económico del municipio. En el de la capital gaditana se aprecia de manera notoria la situación de *trade-off* entre la necesidad económica y social (material) de crear puestos de trabajo y actividad industrial frente a los compromisos ideológico-discursivos (pos-materiales). Como se ha indicado, el análisis de estos casos rebasa con creces el marco del presente artículo, sin embargo, resulta valioso citarlos como indicadores de una rica y variada casuística en la que gobiernos subnacionales se ven vinculados con la política de defensa en condiciones muy particulares, que, a veces aun siendo contradictorias, se hacen necesarias por imperativos de tipo material.

<sup>10</sup> En adelante se usará EDN.

<sup>11</sup> El anglicismo surge de la contracción de las palabras «*ransom*» (rescate) y *software* (aplicaciones o programas informáticos) e indica, esquemáticamente, un ataque a la seguridad informática por un tipo de aplicaciones que, en esencia, se comportan como un virus informático, una vez ejecutado bloquea el equipo y sólo mediante el pago de una determinada cantidad (usualmente en criptomonedas) al programador o difusor de esa aplicación acaba por desbloquearse el terminal afectado.

Este componente externo ha evolucionado radicalmente desde mediados del siglo pasado, donde dentro de un contexto internacional de aislamiento del régimen español, se tendió a una diplomacia de sustitución que tras la Conferencia de Madrid fue evolucionando a una creciente normalización que culmina con el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986. Desde ese momento España ha mantenido unas relaciones normalizadas en el contexto internacional del cual participa y dentro del que afronta los nuevos retos e inseguridades. Cabe destacar la naturaleza difusa y transnacional de los mismos (como la trata o el tráfico humano), incluso su carácter virtual (caso del cibercrimen). Cabe recordar que las nuevas amenazas son otro factor que erosiona la clásica teoría de la soberanía estatal y la impenetrabilidad de las fronteras. Este tipo de riesgos fuerzan a los Estados a tejer redes de colaboración tanto bilateral como multilateral para poder afrontarlos con garantías. Un claro ejemplo dentro del entorno español es la creación (dentro del marco de la UE) del «tándem» Europol-Eurojust como mecanismos para afrontar estas amenazas (Moreira, 2012: 145). Al igual que misiones como Frontex. En materia de defensa, en el ámbito exterior esto se manifiesta en las distintas misiones y despliegues que las FAS realizan en varias regiones del mundo, así como que dentro de su actividad ha de coordinarse con el MAEC<sup>12</sup>.

Esto es otro elemento particular de la política de defensa en España, compartido con cualquier Estado contemporáneo de su ámbito: la gran carga diplomática que implica la política de defensa. Tanto en su forma pasiva (intercambios comerciales) como activa (misiones de paz, reconocimiento, etc.) que le otorga un peso específico como elemento de las relaciones internacionales y la diplomacia. Todo lo anterior implica una alta dependencia del contexto internacional (Peña, 2013) lo que supone que determinados acontecimientos pueden implicar cambios en las políticas. Como ejemplo paradigmático están los atentados del 11-S, éstos causaron no sólo cambios en los alineamientos diplomáticos de España, si no cambios en las políticas de defensa dada la necesidad de envío de tropas. Igualmente, las presiones del actual presidente de Estados Unidos, Donald Trump, para el incremento del gasto militar de los miembros de la OTAN pueden resultar en un incremento del presupuesto militar en España.

## 2.5. Opacidad y complejidad de la política de Defensa

Un quinto elemento que compromete la política defensa en España es la de su opacidad y su cooptación por expertos. La opacidad alude, por un lado, a la escasa difusión en el ámbito de la opinión pública y a una cultura de defensa igualmente insuficiente, junto con una protección institucional y jurídica que, aunque necesaria, implica un alejamiento mediático de la ciudadanía. Por otro la complejidad de la política deviene de la creciente tecnificación de los insumos físicos de defensa, al igual que por su vinculación con otros ámbitos como la economía y la diplomacia. De modo que, aunque opacidad y complejidad no son sinónimos, sí que son dos elementos que se influyen y retroalimentan recíprocamente en la confección de las políticas de defensa. Esto se debe a varios factores que deben ser abordados separadamente. Por una parte, está el evidente peso estratégico y simbólico de la propia política de defensa, dentro de la cual las actividades de inteligencia tienen un rol cada vez más importante, especialmente vinculadas a las TIC. Esto hace que, por motivos de seguridad nacional, sea conveniente cierto nivel de protección de la información, como por otro lado ya contempla la normativa al respecto<sup>13</sup>. La característica opacidad queda manifestada en esta reserva legal y en una mayor discreción relativa en relación a otras políticas, que también tiene su plasmación institucional como veremos a continuación. Otro elemento, que coadyuva a la opacidad tanto institucional como mediática es la creciente complejidad del apartado técnico de la política, en especial en cuanto a los propios insumos de defensa, cada vez más tecnificados y alejados de la comprensión de los grandes públicos que componen la opinión pública.

Como se ha indicado, la política de defensa implica la contratación de determinados insumos (armas, munición, vehículos...) con unas características particulares, donde también resulta adecuado mantener cierta protección de ese tipo de información, dado que ya no solo concurren los intereses de Defensa si no aquellos que aluden a la propiedad industrial, lo cual es otro factor de opacidad.

<sup>12</sup> Abreviatura convencional para aludir al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

<sup>13</sup> Como ejemplo sirva lo dispuesto en la ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en cuyas disposiciones, como el artículo 14 de la citada norma, indica que el acceso a la información puede ser limitado si es considerado perjudicial en relación con materias como la seguridad nacional y la defensa. Además, el artículo 14.1.j hace mención explícita a «El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial» que gozan del mismo grado de protección que presenta la Defensa y la Seguridad nacional.

Asimismo, ya centrado en el círculo más amplio de la opinión pública, en España existen unos públicos muy reducidos para este tipo de políticas, donde los más interesados son los propios miembros de las FAS, el clúster de contratistas y los diversos *think tanks* sobre la materia. Estos actores, además, son los que se vinculan con la cooptación de la política por partes de expertos, que pueden ser parte o no de las propias FAS o de *think tanks* del ramo; ello motivado porque es una materia compleja tanto política como técnicamente. De modo que, si la persona responsable del ministerio no tiene un dominio experto (o un conjunto de asesores que lo tengan) se verá en un contexto donde la influencia de los actores anteriormente citados es mayor. Igualmente, como ya ha señalado autores como Baena del Alcázar (1999) la relación entre políticos y burócratas implica que estos últimos disfrutan de una cuota de poder y de capacidad decisoria en el ámbito de las políticas. En especial si gozan de una larga experiencia en el puesto y con alto grado de influencia organizativa, como es el caso de los subsecretarios. De manera que la experiencia y estabilidad en el puesto les brinde una capacidad decisoria mayor sobre ministros poco expertos.

Por último, existe un indicador de esta opacidad en la propia Comisión de Defensa que existe en el seno del Congreso de los Diputados, dentro de la cual los temas tratados son casi en exclusiva presupuestarios (Jordán, 2017) dada la escasa capacidad, preparación y dominio de los parlamentarios sobre los temas en materia de defensa. Este hecho contribuye aún más a alimentar la sensación de opacidad dentro de la confección de las políticas públicas de defensa dentro de la opinión pública general.

## 2.6. El impacto de los medios de comunicación

Dentro de los elementos que configuran la opinión pública, uno de los más fundamentales son los medios de comunicación. En el ámbito de la defensa esto también se cumple. Como ya ha indicado Colino (2017a) la cobertura mediática positiva sobre las políticas públicas afecta significativamente al éxito de las mismas, según las propias opiniones de los gestores públicos. Esto no deja de ser indicativo de la necesidad de una publicidad positiva sobre la acción política para que esta sea recibida de una manera, al menos, no hostil.

En el caso de la política de defensa esta ha ido buscando, de modo deliberado, una cobertura en los medios que se centre en su labor humanitaria vinculada al mantenimiento de la paz y no a una imagen agresiva. Esta estrategia se ha ido implementando desde principios de siglo (Bueno, 2016) mediante la difusión de la cultura de defensa, que en el caso español ha tomado cada vez un matiz más securitario y que pretende dar relevancia a la acción exterior de las FAS protagonizada por la ayuda humanitaria.

De todos modos, en paralelo a esta búsqueda de una cobertura mediática positiva, están elementos propios de la sociedad digital actual como son los conocidos como «efecto CNN» o, en especial, la relevancia que tiene para la configuración de la opinión pública el uso de las redes sociales; sea para difundir información veraz o sea para expandir lo que se ha dado en llamar «fake news»<sup>14</sup> (Merlos, 2018). Este tipo de fenómenos pueden llegar a condicionar la gestión de las políticas de defensa creando un contexto de posverdad. Si bien, los primeros, pueden tener un efecto positivo, pueden tenerlo también negativo. El caso de la CNN, fue la búsqueda del apoyo a una intervención armada retransmitiendo sin pausa las acciones bélicas casi como un instrumento de propaganda deliberada. Por su parte, el efecto de las distintas redes sociales plasma la ubicuidad de la sociedad digital; la posibilidad de que ciudadanos anónimos realicen y suban a la red contenido multimedia que documente la situación de una intervención militar sobre el terreno, lo que implica un elevado margen de riesgo e incertidumbre para los decisores que la hayan emprendido.

## 2.7. La escasa rentabilidad electoral

Este último elemento puede vincularse en cierto modo con el anterior, en términos de causa y consecuencia. Dado que la escasa rentabilidad, en términos de votos, se demuestra por el escaso interés mediático de las cuestiones militares y viceversa. En el caso español esto tiene varios motivos. Con el advenimiento del régimen constitucional de 1978 se pretendió crear un distanciamiento del poder político respecto al estamento militar, al contrario que en el régimen anterior donde estaban esencialmente asociados (Mellón,

<sup>14</sup> Con este anglicismo se identifican las noticias falsas, o bulos, que se extienden preferentemente por la red mediante redes sociales o publicaciones digitales que presentan información no contrastada como noticias veraces. Es una versión de lo conocido como desinformación o «propaganda negra» pero en el contexto digital del ciberespacio, utilizando las nuevas herramientas TIC para conseguir los mismos objetivos de desinformación o manipulación.

2018). Esta tendencia fue más intensa tras el intento de golpe de Estado del 23-F. Asimismo, se fue creando desde el régimen anterior una «contracultura» de defensa que se materializó en la campaña en contra de la integración formal del Reino de España en la estructura de la OTAN (Martí i Puig, y Ubasart-González, 2018).

A lo largo del periodo democrático los temas o issues sobre defensa han sido de escaso interés para la opinión pública (Peña, *op. cit.*), con la excepción de aquellos relacionados con el fin del servicio militar obligatorio para todos los varones mayores de 18 años y, en especial, a raíz de la intervención española en la Guerra de Irak. Este hecho fue aprovechado electoralmente por la oposición en el año 2004, siendo un elemento que, tanto mediática como electoralmente, fue relevante. Pero salvo escasos momentos puntuales como los señalados, el interés por la política de Defensa dentro de la opinión pública española ha sido testimonial y escaso.

Esto ha motivado que sea una política de Estado, protagonizada, hasta ahora, por un consenso entre los partidos de gobierno (PP y PSOE) dentro del cual se atribuye más su elaboración a expertos y donde se privilegia, dentro de lo presupuestariamente posible, el cumplimiento de los compromisos internacionales de los que el Estado español forma parte.

Por último, la figura 5 resume los principales condicionantes de la política pública de defensa en España a lo largo de que lo llevamos de siglo.

**FIGURA 5. FACTORES CONDICIONANTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA**



*Fuente:* Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Un factor destacable de los siete condicionantes que se han presentado es que tienden a reforzarse entre sí, al menos hasta la actualidad. Cabe recordar que el presente siglo se inició con el atentado del 11-S, cuyo impacto supuso grandes cambios en las estrategias y políticas de defensa mundiales, así como el declinar del multilateralismo en las relaciones internacionales. Fue un fenómeno que aceleró y neutralizó tendencias presentes en la ordenación postsoviética de las relaciones internacionales. De todos modos, queda de manifiesto la complejidad de análisis de la política por la vinculación de actores y dinámicas internas y externas, públicas y privadas, formales e informales; dentro de una alta dependencia del contexto internacional, altamente volátil, contingente y donde la norma ha sido la incertidumbre.

En el caso español, dentro de un contexto postcrisis donde se arrastran aún muchos elementos de la etapa de recesión<sup>15</sup> resultando atractivo mantener un sector industrial con una importante carga de I+D+i cuyo mayor consumidor es el Estado (no en vano la defensa nacional es un bien público clásico). Esto se ha visto amenazado por la propia recesión y las dificultades de mantener una planificación que no contemplaba la crisis. Sin embargo, el impulso a la exportación ha funcionado para mantener el sector dentro de una coyuntura externa cambiante y cada día más centrada en los riesgos transnacionales de tipo informal.

La emergencia de nuevas amenazas refuerza la tendencia a la opacidad por la importancia de las labores de inteligencia, así como por la carencia de públicos amplios. Esto deriva de la escasa cobertura mediática que opera como causa y consecuencia del desinterés del público general. Dicha situación, a su vez, es motivo del desinterés relativo por las cuestiones de defensa en los programas y debates partidistas, dado su, hasta el momento, escasa rentabilidad electoral.

Es quizás éste último factor el que pueda presentar un cambio en los próximos años dentro del panorama español. Dado que la irrupción de nuevas fuerzas políticas que buscan activamente la vinculación y el voto con los miembros de las FAS y de las FCSE<sup>16</sup> pueden muy bien introducir elementos propios de la política de defensa como mecanismos de movilización electoral<sup>17</sup>. En todo caso, en el corto plazo, la posibilidad de que el condicionante de la escasa rentabilidad del voto cambie hacia representar una mayor fuente de rendimiento electoral está abierta y con ella también el cambio en la tendencia a una escasa cobertura mediática de esta política.

Aun a pesar de objetivo exploratorio y descriptivo del presente trabajo, puede concluirse, que, en el escenario actual, el peso compositivo de los diferentes factores identificados como condicionantes la política de defensa en España puede verse modificados por un cambio en las dinámicas electorales y en sistema de partidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO MOREDA, N. (2012): "Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, págs. 119-157.
- ARTEAGA, F., FOJÓN, E. (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED).
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1999): *Élites y conjuntos de poder en España*. Madrid: Tecnos.
- BARRAT I ESTEVE, J. (2018): "La organización territorial del Estado: el Estado autonómico", en RENIU, J. M. (ed.): *Sistema político español*, págs. 227-244. Barcelona: Huygens.
- BELL, D. (1991): *El advenimiento de la sociedad postindustrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza.
- BUENO, A. (2016): "La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política", en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 8, págs. 41-70.
- CASTELLS, M. (2000): *La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M., HALL, P. (2001): *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo xxi*. Madrid: Alianza.
- COASE, R. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza.
- COLINO, C. (2017a): "Las administraciones públicas y el sistema político", en OLMEDA, J., PARRADO, S., COLINO, C.: *Las administraciones públicas en España*, págs. 9-42. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- COLINO, C. (2017b): "Las relaciones intergubernamentales", en OLMEDA, J., PARRADO, S., COLINO, C.: *Las administraciones públicas en España*, págs. 237-278. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DAVIES, G. F., KIM, S. (2015): "Financiation of the economy", en *Annual Review of Sociology*, núm. 41, págs. 203-221. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112402>.
- DE MATIAS, D. (2018): "España y Reino Unido, dos economías avocadas a entenderse tras el Brexit", en *Boletín Económico de ICE*, núm. 3.101, págs. 31-52. Madrid: MINECO.

<sup>15</sup> Como indicación, los índices de desigualdad y pobreza más ampliamente utilizados no muestran una salida clara de la crisis a nivel «micro», es decir, en cuanto a la sensación ciudadana. Por ejemplo, con datos del INE el 2008 el coeficiente era de 32,4 y para 2017 alcanzó el 34,1. Hay que recordar que cuanto más se acerque el indicador al valor 1 más intensa es la desigualdad en la renta. El indicador AROPE (*at risk of poverty/exclusion* en sus siglas en inglés) también indica un empeoramiento general de valores, especialmente en las cohortes de edad más jóvenes.

<sup>16</sup> Abreviatura convencional que alude a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como es el caso, por ejemplo de la Policía Nacional.

<sup>17</sup> Como fuerza electoral emergente, tras las elecciones autonómicas andaluzas en diciembre de 2018, la formación VOX ha buscado el apoyo activo de dichos colectivos, de hecho, ha incluido a varios generales en la reserva en sus listas electorales para los comicios nacionales del 28 de abril de 2019. Por otro lado, Podemos ha llevado en sus listas (en varias ocasiones) como candidato destacado a un ex JEMAD, en un intento para acercarse a dichos sectores.

- ESPING-ANDERSEN, G. (2009): *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2017): *Curso de derecho administrativo* (2 vols.). Navarra: Civitas Thompson.
- HARGUINDÉGUY, J.-B. (2015): *Ánalisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- HELD, D. (2005): *Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Taurus.
- JORDÁN, J. (2017): “Una aproximación a la agenda institucional de la comisión de defensa del Congreso de los Diputados español, 2001-2016”, en *Revista UNISCI*, núm. 44. DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55783>.
- KEATING, M. (1996): *Naciones contra el Estado*. Barcelona: Ariel.
- KORNAI, J. (1993): “Market socialism revisited”, en BARDHAM, P., ROEMER, J. E. (eds.): *Market Socialism*. New York: Oxford University Press.
- KRUGMAN, P., WELLS, R. (2014): *Macroeconomía*. Barcelona: Reverté.
- KRUGMAN, P., WELLS, R., GRADDY, K. (2017): *Fundamentos de Economía*. Barcelona: Reverté.
- LABORIE IGLESIAS, M. (2011): *La evolución del concepto de seguridad*. Documentos Marco, núm. 5, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf).
- MANKIW, G. (2009): *Principios de economía*. México D. F.: Cengage Learning.
- MARTÍ Y PUIG, S., UBASART-GONZÁLEZ, G. (2018): “Movimientos sociales y protesta política (1978-2018)”, en RENIU, J. M. (ed.): *Sistema político español*, págs. 361-374. Barcelona: Huygens.
- MELLÓN, J. A. (2018): “El Franquismo (1936-1975)”, en RENIU, J. M. (ed.): *Sistema político español*, págs. 39-54. Barcelona: Huygens.
- MERLOS, A. (2018): “Políticas de seguridad en la era de la posverdad”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 197, págs. 83-106. Madrid: IEEE.
- OLMEDA, J. (2017): “La Unión europea y las administraciones públicas españolas”, en OLMEDA, J. A., PARRADO, S., COLINO, C.: *Las administraciones públicas en España*, págs. 435-478. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- PEÑA, J. A. (2013): “Políticas públicas de defensa”, en JORDÁN, J. (coord.): *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, págs. 239-264. Madrid: Plaza y Valdés.
- PÉREZ SERRANO, N. (1984): *Tratado de derecho político*. Madrid: Cívitas.
- SMITH, A. (2004): *Nacionalismo: teoría, ideología, historia*. Madrid: Alianza.
- SORENSEN, G. (2001): *Changes in statehood: the transformation of international relations*. New York: Palgrave.
- STIGLITZ, J. (2004): *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- STIGLITZ, J. y ROSENGARD, J. K. (2016): *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- TILLY, C. (1992): *Coerción, capital y los Estados europeos: 900-1990*. Madrid: Alianza.
- VALLES, M. S. (2003): *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- VALLÉS, J. M., MARTÍ I PUIG, S. (2015): *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- VEGA, J. M. (2018): “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: análisis de política pública”, en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 2, págs. 35-53. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.2>.