



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN LOGÍSTICA Y GESTIÓN
ECONÓMICA DE LA DEFENSA**



TRABAJO FIN DE MÁSTER

*Gestión presupuestaria en perspectiva
comparada: El caso de la Marina de Brasil y
de la Armada*

Alumno/a: Yago Magalhães Costa

Tutor/a: Dr(a). Marta Fossas Olalla

Junio 2026

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a Dios, por ser la fuente de toda posibilidad, por darme las fuerzas y la capacidad necesarias para superar cada desafío en este camino.

A mi amada esposa, Mizia, quien no solo ha estado a mi lado brindándome un apoyo incondicional en todo momento, sino que es parte esencial de mi vida y de este logro.

A mi hijo, Tomás, quien a pesar de su corta edad supo comprender las ausencias de su padre y, con su inocente alegría, siempre intentaba “ayudarme” en la redacción de este trabajo.

A mis padres, José Luis y Fátima, piedras angulares de mi formación. Todo lo que soy hoy como adulto es el reflejo de la excelente fuente de valores y amor en la que fui educado.

A mi hermana, Andressa, por su presencia constante y por compartir conmigo cada etapa y momento significativo de mi vida.

A la Marina de Brasil, por haber confiado en mi potencial y haberme brindado esta extraordinaria oportunidad de crecimiento profesional y personal.

A los instructores del CESIA y a los profesores de la Universidad Complutense de Madrid, con especial gratitud a mi tutora académica, la Profesora Marta Fossas Olalla, por su magisterio, paciencia y por la experta dirección que ha guiado este proceso investigador.

Al Comandante Charlier, de la Marina de Brasil, por su generosa disponibilidad y por la atención prestada durante este estudio.

Al Comandante Álvaro Follana, de la Armada, por sus valiosas orientaciones profesionales y, sobre todo, por el honor de su amistad durante mi estancia en España.

A mis compañeros de la Armada y colegas de Máster, especialmente a los Comandantes Juan Barrionuevo Vaca, Sara Almazán Isar, Pablo López García y Sergio Romero Romero, por el apoyo en las actividades académicas, la excelente convivencia y el aprecio mutuo que ha facilitado este camino.

A los integrantes de la DAE y de la DIGEC, por la excelente acogida y el compañerismo demostrados durante las prácticas realizadas en sus respectivos sectores, fundamentales para mi aprendizaje práctico.

Por último, expreso mi gratitud a todas aquellas personas que, de manera directa o indirecta, han contribuido a que este objetivo, tanto profesional como personal, sea hoy una realidad.

“La sabiduría es el don máspreciado que podemos buscar, pues nos permite discernir lo que es verdadero, bueno y bello, según la voluntad de Dios”.

(Santo Tomás de Aquino)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	11
1.1. Contextualización.....	11
1.2. Definición del problema de la investigación.	12
1.3. Objetivo de la investigación.....	13
<i>1.3.1. Objetivo general.</i>	<i>13</i>
<i>1.3.2. Objetivos específicos.....</i>	<i>13</i>
1.4. Relevancia de la investigación.....	13
1.5. Estructura del trabajo.	14
2. MARCO TEÓRICO.....	14
2.1. La gestión presupuestaria en el sector público.....	14
<i>2.1.1. El presupuesto y sus funciones</i>	<i>15</i>
<i>2.1.2. El ciclo presupuestario en el sector público.</i>	<i>17</i>
<i>2.1.3. Modelos de presupuesto público y su evolución.</i>	<i>19</i>
<i>2.1.3.1. Presupuesto Tradicional o Clásico.</i>	<i>19</i>
<i>2.1.3.2. Presupuesto de Desempeño.....</i>	<i>19</i>
<i>2.1.3.3. Presupuesto por Programas.....</i>	<i>20</i>
<i>2.1.3.4. Presupuesto por Resultados.</i>	<i>20</i>
2.2. Presupuesto de Defensa.	21
<i>2.2.1. Especificidades económicas del gasto militar.</i>	<i>22</i>
<i>2.2.1.1. Elevada intensidad de capital.</i>	<i>22</i>
<i>2.2.1.2. Horizonte temporal prolongado.</i>	<i>23</i>
<i>2.2.1.3. Incertidumbres estratégicas.....</i>	<i>24</i>
<i>2.2.1.4. Costes irrecuperables.</i>	<i>25</i>
<i>2.2.2. Relación entre presupuesto, capacidades y disponibilidad operativa.</i>	<i>26</i>
<i>2.2.3. Planeamiento a largo plazo y programas estratégicos.</i>	<i>27</i>
3. METODOLOGIA.....	29
4. MODELO DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA NAVAL (BRASIL Y ESPAÑA).	31
4.1. Modelo de gestión presupuestaria naval de Brasil.....	31
<i>4.1.1. Marco institucional y normativo.....</i>	<i>35</i>

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

<i>4.1.2. Planeamiento estratégico y programas navales.</i>	38
<i>4.1.3. Ejecución presupuestaria.</i>	41
<i>4.1.4. Cultura presupuestaria y gestión de la información.</i>	44
4.2. Modelo de gestión presupuestaria naval de España.	46
<i>4.2.1. Marco institucional y normativo.</i>	49
<i>4.2.2. Planeamiento estratégico y programas navales.</i>	52
<i>4.2.3. Ejecución presupuestaria.</i>	55
<i>4.2.4. Cultura presupuestaria y gestión de la información.</i>	59
5. ANÁLISIS COMPARATIVA ENTRE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA NAVAL DE BRASIL Y ESPAÑA.	61
5.1. Marco institucional y normativo.	62
5.2. Planeamiento estratégico y programas navales.	64
5.3. Ejecución presupuestaria y rigidez del gasto naval.	65
5.4. Cultura organizacional y gestión de la información presupuestaria.	67
6. SÍNTESIS INTERPRETATIVA E IMPLICACIONES DEL ESTUDIO COMPARADO.	69
6.1. Implicaciones para la gobernanza presupuestaria naval.	71
6.2. Aprendizajes institucionales y lecciones comparadas.	72
7. CONCLUSIONES.	75
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - El ciclo presupuestario del sector público	18
Figura 2 - Gasto militar mundial (1988–2023)	28
Figura 3 - Presupuesto de Defensa en 2025 (distribución porcentual por Fuerza)	32
Figura 4- Evolución del Presupuestos aprobado para el Ministerio de Defensa de 2016 a 2025 (en miles de millones de reales)	33
Figura 5 - Estructura del ciclo presupuestario en Brasil: PPA, LDO y LOA	36
Figura 6 - Etapas del gasto presupuestario	41
Figura 7 - Principales actores del ciclo presupuestario de la Defensa en España	50
Figura 8 - Ciclo de ejecución presupuestaria en la Armada.....	56

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Definiciones de Presupuesto: Brasil y España.....	16
Tabla 2 - Programas de adquisición de alta inversión de capital	23
Tabla 3 - Principales funciones de gasto del Gobierno Federal de Brasil en 2025 (en miles de millones de reales).....	32
Tabla 4 - Composición del presupuesto ejecutado del Ministerio de Defensa en 2025 (en miles de millones de reales).....	34
Tabla 5 - Presupuesto por programas en Brasil.....	36
Tabla 6 - Ejecución de los programas estratégicos navales	39
Tabla 7 - Presupuesto por programas en España.....	47
Tabla 8 - Principales programas presupuestarios del Ministerio de Defensa	48
Tabla 9 - Comparación planeamiento estratégico: Brasil y España.....	65
Tabla 10 - Ejecución presupuestaria naval y adhesión al planeamiento: Brasil y España	67
Tabla 11 - Cultura organizacional e información presupuestaria: Brasil y España	69
Tabla 12 - Cultura organizacional e información presupuestaria: Brasil y España	70
Tabla 13 - Oportunidades de aprendizaje cruzado entre la Marina de Brasil y la Armada	74

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AIReF - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

AJEMA - Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada

COPLAN - Consejo del Plan Maestro (*Conselho do Plano Diretor*)

DAE - Dirección de Asuntos Económicos

DDN - Directiva de Defensa Nacional (DDN)

DGOM - Dirección General de Presupuesto de la Marina (*Diretoria Geral de Orçamento da Marinha*)

DPD - Directiva de Política de Defensa

EMAD - Estado Mayor de Defensa

END - Estrategia Nacional de Defensa (*Estratégia Nacional de Defesa*)

I+D - Investigación y Desarrollo

IPEA - Investigación Económica Aplicada

JAL - Jefatura de Apoyo Logístico

LDO - Ley de Directrices Presupuestarias (*Lei de Diretrizes Orçamentárias*)

LGP - Ley General Presupuestaria

LOA - Ley Presupuestaria Anual (*Lei Orçamentária Anual*)

OCDE - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

PA - Plan de Acción (*Plano de Ação*)

PEM - Programas Especiales de Modernización

PEM - Planificación Estratégica de la Marina (*Planejamento Estratégico da Marinha*)

PGE - Presupuestos Generales del Estado

PND - Política Nacional de Defensa (*Política Nacional de Defesa*)

PPA - Plan Plurianual (*Plano Plurianual*)

PROSUB - Programa de Desarrollo de Submarinos (*Programa de Desenvolvimento de Submarinos*)

SisGAAz - Sistema de Gestión de la Amazonia Azul (*Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul*)

SIDAE - Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa

SIAFI - Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal)

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

SIPLAD - Sistema de Seguimiento del Plan Maestro (*Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor*)

SIPRI - Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (*Stockholm International Peace Research Institute*)

SPD - Sistema del Plan Maestro (*Sistema do Plano Diretor*)

TCU - Tribunal de Cuentas de la Unión (*Tribunal de Contas da União*)

UE - Unión Europea

RESUMEN

Este trabajo analiza comparativamente los modelos de gestión presupuestaria de la Marina de Brasil y de la Armada Española, examinando cómo sus estructuras institucionales condicionan la articulación entre el planeamiento estratégico y la ejecución financiera. Mediante una metodología cualitativa de estudio de casos, se evalúan dimensiones como el marco normativo, la previsibilidad de recursos y la gobernanza del gasto naval. Los resultados revelan que, mientras Brasil posee un sistema robusto pero limitado por la rigidez del gasto obligatorio y la anualidad, el modelo español ofrece mayor estabilidad a través de mecanismos de financiación plurianual vinculados a la Unión Europea. El estudio concluye que la eficacia en la sostenibilidad de las capacidades navales depende más de la calidad de la gobernanza y la estabilidad institucional que del volumen absoluto del gasto.

Palabras clave: Gestión presupuestaria; Defensa; Planeamiento estratégico; Marina de Brasil; y Armada.

ABSTRACT

This paper provides a comparative analysis of the naval budget management models of the Brazilian Navy and the Spanish Navy, examining how their institutional frameworks influence the link between strategic planning and financial execution. Using a qualitative case study methodology, it evaluates dimensions such as regulatory frameworks, resource predictability, and naval expenditure governance. The findings reveal that while Brazil has a robust system, it is constrained by mandatory spending rigidity and budget annuality, whereas the Spanish model offers greater stability through multi-year financing mechanisms linked to the European Union. The study concludes that effectiveness in sustaining naval capabilities depends more on governance quality and institutional stability than on the absolute volume of spending.

Keywords: Budget management; Defense; Strategic planning; Brazilian Navy; Spanish Navy.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Contextualización.

Desde las formulaciones clásicas de la economía política, la Defensa ha sido reconocida como una de las funciones centrales del Estado. Adam Smith ya señalaba que el arte de la guerra constituía la más noble entre todas las artes, adquiriendo un carácter de creciente complejidad a medida que las sociedades alcanzan estadios más avanzados de progreso (Silva, 2020). Tal sofisticación intrínseca impone al Estado el deber de intervenir para establecerla como una actividad especializada y distinta de las demás, garantizando que su ejecución sea conducida con la pericia y la exclusividad exigida.

La seguridad nacional y la preservación de la soberanía estatal figuran, por lo tanto, entre los principales objetos de análisis de gobiernos, instituciones militares y centros académicos en países como los Estados Unidos, Francia, España y Brasil. En este contexto, la Defensa es concebida no solo como un imperativo estratégico, sino también como un desafío económico y administrativo, dado el elevado coste de las capacidades militares y su presión sobre los presupuestos públicos (Borne et al., 2022).

El debate sobre la asignación de recursos en Defensa involucra, necesariamente, la articulación entre diferentes dimensiones institucionales, incluyendo política externa, desarrollo tecnológico y gobernanza pública. La naturaleza multidisciplinar de este campo ha ampliado la participación de actores civiles en los procesos decisorios, fortaleciendo mecanismos de control, coordinación interinstitucional y *accountability* democrática¹ (Borne et al., 2022). Este movimiento es particularmente relevante en regímenes democráticos, en los cuales la legitimidad del gasto militar depende de su compatibilidad con restricciones fiscales y prioridades sociales concurrentes.

Dado que la Defensa constituye uno de los pilares para el desarrollo de una nación, la optimización de activos en este sector permite una gestión más responsable de la renta extraída de la sociedad en forma de tributos. Por consiguiente, la Economía de Defensa, en cuanto a la rama de la ciencia económica, ofrece marcos teóricos y metodológicos para la toma de decisiones racionales respecto al empleo de estos recursos públicos, buscando maximizar tanto la seguridad como el bienestar de los ciudadanos (Silva, 2020).

La gestión presupuestaria emerge, así, como uno de los principales instrumentos de asignación eficiente de los recursos escasos en el sector público, siendo central para la efectividad de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el presupuesto constituye no solo un instrumento financiero, sino también un mecanismo de planificación, coordinación y control de las acciones estatales (Brito, 2025). En el ámbito de la Defensa, esta relevancia se amplía en

¹ El término *accountability* democrática (Mainwaring y Welna, 2003) se refiere a la capacidad de las instituciones y de los ciudadanos de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder estatal. En el ámbito de las políticas de Defensa, el concepto trasciende el rito electoral, manifestándose por medio de mecanismos de control (órganos de fiscalización y el Parlamento) y vertical (sociedad civil), que exigen transparencia y responsabilidad en la gestión de recursos públicos. Así, se asegura que la autonomía técnica de las instituciones militares se someta a los marcos presupuestarios definidos por la colectividad.

razón de las especificidades del gasto público, caracterizado por su elevada rigidez estructural, fuerte dependencia de planificación de larga duración e impacto directo sobre las capacidades estratégicas del Estado (Hartley, 2011).

Las Fuerzas Navales, en particular, enfrentan desafíos adicionales de naturaleza presupuestaria. La adquisición, operación y mantenimiento de medios navales (como buques de superficie, submarinos y sistemas aeronavales, por ejemplo) involucran elevados costes y ciclos de vida que, frecuentemente, se extienden por décadas (Hartley, 2011). Esta realidad exige la necesidad de una elevada previsibilidad presupuestaria, estabilidad institucional y coherencia entre planificación estratégica y ejecución financiera, bajo el riesgo de comprometer la continuidad operativa y la eficacia de las capacidades navales (Borne et al., 2022).

A pesar de esta relevancia estratégica de la gestión presupuestaria naval, se observa, en diversos países, una tensión estructural entre los objetivos a largo plazo de la Defensa y los marcos presupuestarios, frecuentemente condicionados por restricciones fiscales, inestabilidad macroeconómica y decisiones políticas a corto plazo (Hartley, 2011). Como resultado, emergen diferencias considerables entre modelos nacionales de gestión del presupuesto, que influyen directamente en la capacidad de las Marinas de Guerra de sustentar programas estratégicos, asegurar la continuidad operativa de programas de horizonte plurianual y garantizar niveles adecuados de control y transparencia del gasto público (Hartley, 2020).

Estas tensiones resultan particularmente relevantes en el ámbito naval, donde los programas de adquisición y sostenimiento de capacidades dependen de elevados niveles de coordinación entre planeamiento estratégico, previsibilidad presupuestaria y estabilidad institucional (Fonfría y Pérez-Forniés, 2013). En este sentido, la gestión presupuestaria naval se configura como un área especialmente sensible a las limitaciones de los sistemas fiscales nacionales y a los desafíos de gobernanza pública en el sector de Defensa (Borne et al., 2022).

1.2. Definición del problema de la investigación.

A partir de la asimetría entre las exigencias técnicas y operativas de las Fuerzas Navales y las condicionantes políticas, económicas y organizacionales que moldean los sistemas presupuestarios nacionales, emerge la necesidad de un análisis comparado entre sus modelos de gestión presupuestaria naval. En este contexto, la elección de Brasil y España, dos democracias consolidadas con marinas relevantes en sus respectivos contextos regionales, pero insertas en ambientes fiscales y esquemas de gobernanza distintos, ofrece un terreno favorable para identificar patrones de convergencia y divergencia en la forma en que cada país busca compatibilizar sus presupuestos con las ambiciones estratégicas en el dominio naval (Hartley, 2020).

Ante este contexto, a modo de cuestión orientadora, la investigación se centra en el análisis de la estructura y operación de los modelos de gestión presupuestaria naval de la Armada Española y de la Marina de Brasil, identificando sus principales diferencias y semejanzas, con el fin de determinar en qué medida estas características institucionales explican los distintos niveles de previsibilidad, coordinación, control y transparencia en la gestión del gasto de Defensa de ambos países. Tal enfoque permite identificar los mecanismos

institucionales y procesales que favorecen, o limitan, la eficiencia, la previsibilidad y la gobernanza del gasto en ambas Marinas. Asimismo, el contraste entre sus similitudes estratégicas y divergencias institucionales posibilita analizar, de forma comparativa, cómo distintos modelos de gestión influyen en la planificación, ejecución y control de sus presupuestos.

1.3. Objetivo de la investigación.

1.3.1. Objetivo general.

Analizar comparativamente cómo los modelos de gestión presupuestaria naval de la Marina de Brasil y de la Armada se estructuran institucionalmente y cómo dichas configuraciones condicionan la articulación entre planificación estratégica y ejecución financiera.

1.3.2. Objetivos específicos.

Para la consecución del objetivo general, se definen los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar los marcos institucionales y normativos que rigen la gestión presupuestaria naval en Brasil y en España;
- b) Analizar los procesos de planificación, ejecución y control de la gestión presupuestaria naval en ambos países;
- c) Comparar el grado de previsibilidad, coordinación y orientación a resultados de los dos modelos;
- d) Examinar los instrumentos de información, seguimiento y transparencia utilizados en la gestión del gasto naval; e
- e) Identificar lecciones y buenas prácticas aplicables a la mejora de la gestión presupuestaria naval.

1.4. Relevancia de la investigación.

Desde el punto de vista académico, aunque la literatura sobre Economía de Defensa ha avanzado significativamente en el análisis del gasto militar agregado y en los determinantes macroeconómicos del presupuesto de defensa, son escasos los estudios que examinan comparativamente la gobernanza presupuestaria intra-fuerza, especialmente en el ámbito naval. Esta laguna resulta particularmente relevante dada la especificidad tecnológica, financiera y estratégica de las fuerzas marítimas.

En el plano institucional, ofrece aportes analíticos relevantes para órganos responsables de la planificación y de la gestión económico-financiera de la Defensa, al evidenciar potenciales virtudes y limitaciones de los modelos analizados. Por último, en el ámbito profesional, el trabajo dialoga directamente con los desafíos prácticos enfrentados por gestores públicos y

militares involucrados en la administración del presupuesto naval, proporcionando elementos que pueden apoyar procesos decisorios más informados y consistentes.

1.5. Estructura del trabajo.

El trabajo está organizado en sete secciones, incluyendo esta introducción. El segundo capítulo desarrolla el marco teórico sobre gestión presupuestaria pública y presupuesto de Defensa, abordando las especificidades económicas del gasto militar y su relación con la planificación estratégica y las capacidades operativas. El tercer capítulo presenta la metodología de la investigación y los criterios analíticos utilizados en el estudio comparado.

Posteriormente, el cuarto analiza los modelos de gestión presupuestaria naval de Brasil y España, considerando sus marcos institucionales, procesos de planeamiento, ejecución y sistemas de información. El quinto capítulo desarrolla el análisis comparativo entre ambos modelos, identificando convergencias, divergencias e implicaciones para la gobernanza presupuestaria naval.

El sexto capítulo examina las principales implicaciones y perspectivas derivadas del estudio comparado, incluyendo lecciones y aprendizajes cruzados entre ambos modelos. Finalmente, el séptimo presenta las conclusiones del estudio, sus limitaciones y posibles líneas futuras de investigación.

2. MARCO TEÓRICO.

Este capítulo construye el marco conceptual para que se realice el análisis de la gestión presupuesto en el ámbito de la Defensa. Para ello, se realiza una revisión de los fundamentos de la gestión presupuestaria en el sector público, dado que esta actúa como un instrumento de asignación eficiente de los recursos escasos.

A continuación, se presentan las especificidades económicas e institucionales del presupuesto de Defensa. En este sentido, se analizan las singularidades del gasto militar, así como su relación con la planificación a largo plazo, los programas estratégicos y la generación de capacidades operativas.

2.1. La gestión presupuestaria en el sector público.

La gestión presupuestaria constituye uno de los pilares centrales de la Administración Pública moderna, representando el principal mecanismo a través del cual el Estado planifica, autoriza, ejecuta y controla la utilización de recursos públicos escasos frente a múltiples demandas sociales (Brito, 2025). Desde esta perspectiva, el presupuesto público se consolida como un instrumento de gran relevancia para el control de los recursos financieros estatales, figurando, probablemente, como uno de los más antiguos del aparato estatal.

Esta herramienta ha atravesado un continuo proceso de evolución histórica, incorporando nuevas técnicas y racionalidades administrativas a lo largo del tiempo (Conti,

2020). A partir de este encuadre general, el análisis del presupuesto público se organizará en tres dimensiones complementarias.

En primer lugar, se examinarán las funciones del presupuesto público desde una perspectiva teórica e institucional. Después, se abordará el ciclo presupuestario, con el fin de comprender cómo se operacionalizan dichas funciones en la práctica. Por último, se analizarán los principales modelos de presupuesto público, destacando su evolución y sus implicaciones para la gestión del gasto.

2.1.1. El presupuesto y sus funciones

Desde un punto de vista histórico-institucional, el presupuesto público emerge como un instrumento de limitación del poder ejecutivo y de fortalecimiento del control parlamentario sobre la recaudación y el gasto (Conti, 2020). Aunque las referencias iniciales a este control pueden identificarse ya en 1215, en el art. 12 de la *Magna Charta Libertatum*², la evolución del presupuesto a lo largo de los siglos condujo a la ampliación de sus funciones, dejando de ser un mecanismo exclusivamente orientado a la autorización de gastos para consolidarse como un instrumento de planificación y gestión de la acción estatal (Silva, 1973).

En la literatura clásica de finanzas públicas, Musgrave (1959) identifica tres funciones fundamentales del presupuesto: la función asignativa, relacionada con la provisión de bienes y servicios públicos; la función distributiva, asociada a la redistribución de la renta; y la función estabilizadora, orientada a la mitigación de los ciclos económicos adversos. Estas funciones permanecen centrales para la comprensión del presupuesto contemporáneo, aunque autores posteriores hayan enfatizado su creciente dimensión estratégica y gerencial, especialmente en el contexto del Estado moderno y de las políticas públicas complejas (Conti, 2020).

Desde el punto de vista institucional, la literatura también destaca que el presupuesto público desempeña un papel central en la limitación y el control del Poder ejecutivo. Autores clásicos de análisis presupuestario, como Wildavsky (1964), afirman que el proceso presupuestario es, esencialmente, un proceso político, en el cual diferentes actores disputan recursos, establecen prioridades y buscan preservar márgenes de autonomía decisoria. En este contexto, el presupuesto funciona simultáneamente como instrumento de planificación y como mecanismo de control, articulando decisiones técnicas, restricciones legales y dinámicas políticas.

Para Dallari (1996, p. 158), “el presupuesto público ha pasado por una serie de innovaciones técnicas desde su origen, acercándose progresivamente de un instrumento de planificación gubernamental, culminando en lo que se llama de presupuesto-programa, entendido como la traducción en dotación o partidas presupuestarias de un programa anual de gobierno”. El presupuesto pasó a ser comprendido, en el campo de las finanzas públicas, no apenas como un instrumento contable, sino como un plan de acción que expresa las prioridades políticas y sociales de un determinado gobierno (Giacomoni, 2017).

2 Magna Carta. The Foundation of Freedom (1215-2015).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

En este mismo sentido, Sainz de Bujanda (1985, p. 417-419) identifica tres funciones fundamentales del presupuesto, entre ellas la de ser instrumento de planificación:

“Pero cuando se habla, dentro de nuestra disciplina, de las funciones del Presupuesto, hemos de referirnos a aquellas que tienen relevancia jurídica. Cuales son, así consideradas, ¿tales funciones? Pienso que pueden reconducirse a tres fundamentales, a saber: organizar, controlar y programar. (...) El Presupuesto cumple una función programadora. Esto acontece cuando el plan financiero se instrumenta jurídicamente como parte de un programa o plan económico general, que tiene, a su vez, su propia articulación jurídica. En los ordenamientos en que esto ocurre, el Derecho financiero ha de ocuparse de las relaciones entre las técnicas presupuestarias y la planificación económica, lo que constituye uno de sus ingredientes sistematizadores”.

Esta naturaleza multifacética del presupuesto también se refleja en las definiciones adoptadas por distintos entes gubernamentales, conforme a lo presentado en la Tabla 1.

Tabla 1 - Definiciones de Presupuesto: Brasil y España

Entidad/país	Concepto
Secretaría Federal de Presupuestos ³ - Brasil.	“Instrumento por el cual el gobierno estima los ingresos que serán recaudados a lo largo del año siguiente y, con base en ellos, autoriza un monto de recursos a ser gastado en la oferta de bienes y servicios a la sociedad. Al presentar ingresos y gastos de forma organizada, el presupuesto público se convierte en un importante instrumento de control social de las acciones gubernamentales” (Brasil, p.7, 2025a).
Ministerio de Hacienda y Función Pública - España.	“El documento en el que se recoge la previsión anual de ingresos y gastos de todas las entidades que forman parte del sector público estatal. Es elaborado por el Gobierno y aprobado por las Cortes Generales. Tanto la elaboración como la aprobación y ejecución se sujetan a normas jurídicas y a un calendario previamente fijado. Contiene una amplia y detallada información de la actividad económico-financiera del Sector Público Estatal” (España, 2022a).
EUR-Lex ⁴ - Unión Europea.	“El presupuesto de la Unión Europea es un presupuesto de inversión que reúne recursos, canalizándolos hacia proyectos consustanciales con las prioridades políticas de la UE. Engloba todos los ingresos y gastos de la UE” (Unión Europea, s.f., párrafo 1).

Fuente: elaboración propia con base en Brasil (2025a), España (2022a) y Unión Europea (s.f.).

3 De acuerdo con el Decreto n.º 11.353/2023, la SOF es el órgano central del Sistema de Planificación y de Presupuesto Federal (Brasil, 2023).

4 Portal oficial de acceso al Derecho de la Unión Europea.

El análisis de las definiciones presentadas en la tabla revela la prevalencia de elementos como “oferta de bienes y servicios a la sociedad” y “aprobación y ejecución se sujetan a normas jurídicas”. Tales aspectos corroboran el entendimiento de que el presupuesto trasciende la naturaleza de un mero documento contable, restringido a la previsión de ingresos y gastos, para consolidarse como un instrumento estratégico de gestión. De este modo, actúa en la dirección y en la orientación de la política socioeconómica perseguida tanto por el Estado como por la sociedad (Goñi, 2016).

Una vez definidas las funciones y el papel institucional del presupuesto público, resulta necesario examinar cómo estas se materializan en la práctica administrativa. En esta línea, el análisis del ciclo presupuestario permite comprender la dinámica mediante la cual las decisiones de planificación, ejecución y control se articulan a lo largo del tiempo.

2.1.2. El ciclo presupuestario en el sector público.

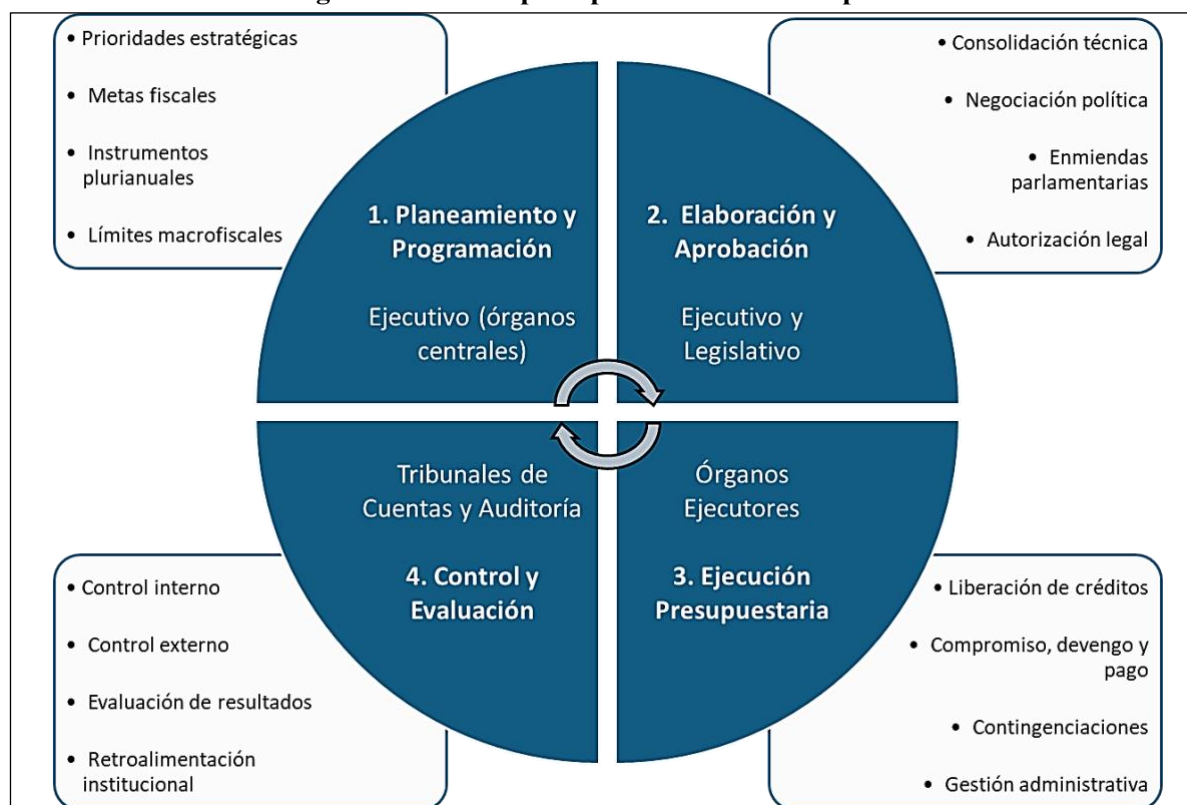
La operacionalización de estas funciones atribuidas al presupuesto público ocurre por medio del denominado ciclo presupuestario, entendido como un proceso continuo y estructurado que organiza, en el tiempo, las decisiones relativas a la formulación, aprobación, ejecución y control de los recursos públicos (Wildavsky, 1964). Este ciclo no se caracteriza por una secuencia lineal estanca, sino por ser un conjunto de fases interdependientes y continuas, sujetas a reajustes institucionales constantes e influencias políticas recurrentes (Allen y Tommasi, 2001).

De modo general, el ciclo presupuestario es tradicionalmente descrito a partir de cuatro fases principales: planificación y programación; elaboración y aprobación; ejecución; y coordinación y control. Cada una de estas etapas involucra diferentes actores institucionales, instrumentos normativos y mecanismos específicos de coordinación y control, lo que confiere al proceso presupuestario un carácter simultáneamente técnico, jurídico y político (Allen y Tommasi, 2001).

Aunque esta estructura formal sea relativamente homogénea entre los países, la literatura evidencia que el funcionamiento efectivo del ciclo varía significativamente en función del grado de anclaje institucional, de la previsibilidad fiscal y de los mecanismos de coordinación entre planificación y ejecución. En contextos caracterizados por fuertes marcos plurianuales robustos y reglas fiscales vinculantes, como ocurre en los países de la UE, las diferentes fases del ciclo tienden a operar de forma más integrada, limitando desvíos sustanciales durante la ejecución presupuestaria (OCDE, 2015).

En contraste, en países de América del Sur, como Brasil, aunque existen instrumentos formales de planificación plurianual, la predominancia de contingencias presupuestarias y la elevada rigidez de los gastos obligatorios confieren a la fase de ejecución un papel dominante, frecuentemente distanciando el presupuesto ejecutado de aquel originalmente planeado (Giacomoni, 2017). La Figura 1 sintetiza el ciclo presupuestario en el sector público, evidenciando el carácter dinámico e interdependiente de sus fases, así como la presencia de flujos de retroalimentación que desafían la visión del presupuesto como un proceso meramente secuencial.

Figura 1 - El ciclo presupuestario del sector público



Fuente: elaboración propia con base en Wildavsky (1964) y Allen y Tommasi (2001).

La representación evidencia que el ciclo presupuestario no se cierra con la ejecución del gasto. Los resultados de la fase de control y evaluación, especialmente aquellos producidos por órganos del control externo e interno, deben informar la planificación subsiguiente, reforzando el carácter dinámico e institucionalmente condicionado del proceso presupuestario.

La eficacia de la gestión presupuestaria depende, en gran medida, del grado de coordinación entre estas etapas y de la capacidad institucional de asegurar la coherencia entre la planificación estratégica y la ejecución financiera del presupuesto (OCDE, 2014). En este sentido, el funcionamiento del ciclo presupuestario está sujeto a fragilidades estructurales, tales como la rigidez de los gastos obligatorios, la asimetría de información entre los actores involucrados y la prevalencia de decisiones inmediatas en detrimento de objetivos estratégicos a largo plazo (Schick, 2003).

Según Schick (2003), la rigidez presupuestaria, asociada a la elevada proporción de gastos vinculados u obligatorios, limita la capacidad de reasignación de recursos y reduce la flexibilidad del gestor público. Tales limitaciones tienden a intensificarse en sectores de alta complejidad, como la Defensa, caracterizados por elevados costes fijos e inversiones de maduración tardía, en los cuales los fallos en cualquiera de las fases del ciclo presupuestario tienden a producir efectos acumulativos, afectando la previsibilidad del gasto, la continuidad de programas plurianuales y la eficiencia del uso de los recursos públicos (Schick, 2003).

En estos dominios, la naturaleza de los proyectos hace que las decisiones corrientes condicionen, de forma rigurosa, los compromisos fiscales de ejercicios financieros futuros

(Allen y Tommasi, 2001). Así, el análisis del ciclo presupuestario proporciona un marco conceptual indispensable para comprender los desafíos enfrentados por las Fuerzas Armadas en la gestión de recursos escasos, constituyendo la base analítica para los estudios de caso desarrollados en los capítulos subsiguientes.

Además de su dinámica procedimental, el presupuesto público también ha pasado por transformaciones en su estructura y en sus instrumentos de gestión. De esa forma, surgieron distintos modelos presupuestarios, los cuales reflejan cambios en las prioridades del Estado y en las exigencias de gobernanza pública.

2.1.3. Modelos de presupuesto público y su evolución.

La literatura identifica diferentes técnicas y modelos presupuestarios desarrollados a lo largo del tiempo para responder a las transformaciones en las funciones del Estado y en las exigencias de gobernanza pública (Conti, 2020). Estos modelos frecuentemente coexisten, reflejando compromisos institucionales y capacidades administrativas distintas. Entre los principales modelos destacan el presupuesto clásico, el presupuesto de desempeño, el presupuesto por programas y el presupuesto por resultados.

2.1.3.1. Presupuesto Tradicional o Clásico.

Constituye la forma más antigua de organización presupuestaria. Su lógica reside en la autorización legislativa previa del gasto y en el control estricto de la legalidad de este, es decir, el presupuesto es concebido primordialmente como un instrumento jurídico y contable orientado a la limitación del Poder ejecutivo y a la garantía del equilibrio fiscal (Giacomini, 2017).

En este modelo, los gastos son clasificados por rubros, o “por líneas” (*line-item budget*), con énfasis en los *inputs*, proporcionando información sobre cómo y cuánto de los recursos son utilizados, en vez de especificar en qué son aplicados estos recursos (Shah y Shen, 2006). En palabras de Silva (1973, p. 1), su finalidad básica recae sobre la “previsión de los ingresos y autorización de los gastos públicos, sin pensar en las necesidades reales de la administración y de la población, ni en los objetivos económico-sociales a alcanzar con su ejecución”, lo que acaba por no permitir la medición de la eficiencia de las políticas públicas.

2.1.3.2. Presupuesto de Desempeño.

En el contexto de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, se intensificó el incremento de las técnicas de planificación presupuestaria. La necesidad de reconstrucción de los países afectados llevó a la implantación de planes económicos con aporte de recursos, cuya viabilidad incentivó el perfeccionamiento de los sistemas hasta entonces existentes de planificación económica y presupuestaria gubernamentales (Burkhead, 1971).

Reformas administrativas, principalmente en los Estados Unidos, introdujeron la preocupación por la eficiencia y la productividad en el sector público. Surge, entonces, el

presupuesto de desempeño, cuyo foco se desplaza del objeto del gasto hacia las actividades desarrolladas por la Administración Pública (Burkhead, 1971).

Como expone Robinson (2007), el presupuesto de desempeño busca asociar los recursos públicos a resultados, por medio de la utilización de indicadores de desempeño que permiten evaluar el volumen de servicios prestados, con la finalidad de mejorar la eficiencia del gasto público. A diferencia del modelo tradicional, este no se limita a controlar lo que gastó, sino que busca medir lo que se produjo con los recursos asignados por el Estado.

2.1.3.3. Presupuesto por Programas.

En la década de los 60, especialmente en el contexto del fortalecimiento de la planificación gubernamental, se desarrolló el presupuesto por programa, que representó una etapa más estructurada en el intento de integrar planificación, presupuesto y ejecución (Silva, 1973). Este modelo traduce financieramente un programa anual de gobierno, vinculando recursos a una finalidad específica y superando la mera enumeración de gastos (Dallari, 1996).

De este modo, este modelo se consolida como un instrumento de viabilidad capaz de evidenciar el origen de los recursos y el montante necesario para el logro de los objetivos trazados, distribuyéndolos entre actividades y proyectos específicos. Más que una estimación contable, esta técnica indica la naturaleza, la magnitud, el lugar y el cronograma de las acciones que se van a emprender (Silva, 1973).

En ese sentido, el presupuesto por programas vincula formalmente la pieza presupuestaria al proceso de planificación, posicionándola como una etapa ejecutiva y esencial de la planificación económica y social del Estado (Conti, 2020). Por lo tanto, la eficiencia de este modelo no se mide, solamente, por el cumplimiento de la norma legal, sino por la capacidad de transformar los recursos financieros en beneficios sociales concretos, alineando la ejecución presupuestaria con las directrices a largo plazo.

Así, el presupuesto por programas representó un avance importante al permitir mayor racionalidad en la distribución de recursos y mayor transparencia cuanto a las finalidades del gasto público (Conti, 2020). A diferencia del presupuesto tradicional, centrado en el control jurídico-contable, el modelo programático busca conferir racionalidad a la decisión de asignación al asociar gastos y finalidades públicas específicas.

A partir de lo expuesto, se puede inferir que el presupuesto por programas constituye una técnica presupuestaria mediante la cual la planificación gubernamental se materializa en dotaciones precisas. Bajo la forma de programas, se definen actividades y proyectos con metas y resultados mensurables, vinculando efectivamente los recursos asignados al alcance de los objetivos estratégicos fijados.

2.1.3.4. Presupuesto por Resultados.

La concepción del presupuesto por resultados buscó ampliar la lógica programática al priorizar, también, los impactos sociales promovidos por la asignación de recursos públicos.

Además, la OCDE (2007) define el presupuesto orientado a resultados como aquel que incorpora información de desempeño al proceso decisorio, buscando mejorar la asignación de recursos y fortalecer la rendición de cuentas públicas (*accountability*).

En este sentido, el enfoque de la gestión presupuestaria se desplaza de la realización de actividades a los efectos producidos en la sociedad, como la mejora de los indicadores sociales o económicos. En palabras de Faria (2010), los principales objetivos de este modelo serían la cualificación del proceso de toma de decisiones, el perfeccionamiento de la gestión de los programas y el aumento de la transparencia y rendición de las cuentas gubernamentales.

De forma general, los diferentes modelos de presupuesto reflejan tensiones permanentes entre control y flexibilidad, estabilidad y cambio, legalidad y desempeño. La comprensión de estas tipologías, en su dimensión histórica y conceptual, es fundamental para analizar cómo distintas estructuras institucionales moldean la gestión del gasto público. Estas diferencias adquieren especial relevancia en el ámbito del presupuesto de Defensa, donde las restricciones presupuestarias y la naturaleza de los programas estratégicos intensifican las tensiones entre control, eficiencia y resultados.

2.2. Presupuesto de Defensa.

A partir de los fundamentos generales de la gestión presupuestaria en el sector público, es posible avanzar hacia el análisis de sectores que presentan particularidades en cuanto a la asignación de recursos. En este sentido, el presupuesto de Defensa constituye un caso específico, dado que su estructura, sus objetivos y sus condiciones institucionales difieren significativamente de otras áreas del gasto público.

En la literatura de Economía de Defensa, el sector es tradicionalmente analizado a partir de la naturaleza del bien “defensa nacional”, caracterizado como un bien público cuya provisión tiende a ser monopolizada por el Estado (Sandler y Hartley, 1995). Sin embargo, el gasto en Defensa se caracteriza por una elevada intensidad de capital, fuerte dependencia tecnológica y compromisos intertemporales significativos.

Inversiones en sistemas de armas y plataformas estratégicas frecuentemente involucran ciclos de desarrollo y vida útil que se extienden por décadas, exigiendo previsibilidad fiscal y estabilidad institucional (Hartley, 2011). Tales características confieren al presupuesto de Defensa una dimensión estratégica que trasciende la lógica anual del ciclo presupuestario, acercándolo a procesos de planificación a largo plazo.

En este contexto, el análisis del presupuesto de Defensa no puede restringirse a su dimensión contable o financiera, debiendo considerar su relación con el planeamiento de capacidades militares y con la sostenibilidad estratégica del Estado. Las especificidades económicas de este sector justifican, por lo tanto, un tratamiento analítico propio, especialmente cuando se busca comprender cómo distintas estructuras institucionales condicionan la articulación entre planeamiento estratégico y ejecución presupuestaria.

Para comprender de forma más precisa la lógica de funcionamiento del presupuesto de Defensa, resulta necesario analizar las características económicas que condicionan su dinámica.

Estas especificidades permiten explicar por qué los instrumentos tradicionales de gestión presupuestaria se enfrentan a limitaciones cuando se aplican a este sector.

2.2.1. Especificidades económicas del gasto militar.

El gasto en Defensa presenta especificidades económicas que lo diferencian sustancialmente de otras áreas del gasto público (Hartley, 2011). La literatura especializada de Economía de Defensa identifica un conjunto de características que condicionan su dinámica presupuestaria.

Entre estas características destacan: elevada intensidad de capital; horizonte temporal prolongado; incertidumbre estratégica inherente al ambiente de seguridad internacional; y significativa presencia de costes irrecuperables, conocidos como *sunk costs* (Sandler y Hartley, 1995). A continuación, se examinan las particularidades de cada uno de los factores mencionados, con el fin de comprender cómo influyen en el presupuesto y en la planificación estratégica de las Fuerzas Armadas.

2.2.1.1. Elevada intensidad de capital.

La elevada intensidad de capital constituye una de las características estructurales más distintivas del gasto en Defensa. La provisión de capacidades militares depende fuertemente de la adquisición y mantenimiento de sistemas de armas complejos, infraestructura especializada, tecnología avanzada e inversiones significativas en investigación y desarrollo (I+D) (Fonfría y Pérez-Forniés, 2013).

A diferencia de sectores públicos predominantemente intensivos en mano de obra, como la educación o la salud, el sector de Defensa concentra una parte sustancial de sus recursos en activos de elevado valor unitario y fuerte contenido tecnológico. En este sentido, Hartley (2011) observa que la Defensa moderna se caracteriza por grandes programas de equipos de capital intensivo, con largos ciclos de desarrollo y producción, lo que implica elevadas inversiones iniciales y compromisos financieros de larga duración.

Asimismo, la estructura de costes de Defensa implica la fuerte presencia de elevados costes fijos y economías de escala (Sandler y Hartley, 1995). Estos factores dificultan la realización de ajustes marginales rápidos en el presupuesto sin comprometer programas estratégicos que ya están en marcha, dado que la interrupción o reducción abrupta de programas puede generar pérdidas de eficiencia productiva y un aumento del coste medio por unidad producida.

En estudios sobre la industria de Defensa española, Fonfría y Pérez-Forniés (2013) enfatizan que la elevada concentración tecnológica y la complejidad de los ciclos de inversión exigen estabilidad financiera y previsibilidad presupuestaria para evitar ineficiencias industriales y tecnológicas. Tales características confieren al presupuesto de Defensa un grado de rigidez estructural superior al observado en los demás ministerios.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

La Tabla 2 presenta ejemplos de programas de adquisición de Estados Unidos, Francia, España y Brasil. La selección contempla sistemas de defensa de alta complejidad tecnológica, con el objetivo de demostrar que la intensidad de capital constituye una característica estructural en este sector, y no una especificidad de un determinado país o modelo institucional.

Tabla 2 - Programas de adquisición de alta inversión de capital

País	Programa	Período	Coste Total
EEUU	F-35 Joint Strike Fighter (2.470 aeronaves)	2001-2040	≈ US\$ 393,8 billones
Francia	Barracuda (6 Submarinos clase Suffren)	2005-2030	≈ US\$ 12,02 billones
España	Fragatas F-110 (5 buques)	2019-2030	≈ US\$ 5,65 billones
Brasil	Fragatas Clase Tamandaré (4 buques)	2020-2029	≈ US\$ 1,76 billones

Fuente: elaboración propia con base en *Government Accountability Office* (2025), *Sénat* (2010), Presidencia del Gobierno (2019), *Ministério da Defesa* (2024) e *Tribunal de Contas da União* (2023).

La comparación evidencia que, independientemente del contexto nacional, la adquisición de capacidades militares estratégicas conlleva compromisos financieros plurianuales de gran magnitud y duración prolongada, caracterizados por una fuerte concentración de capital y una limitada flexibilidad marginal. Esto refuerza el argumento de que el presupuesto de Defensa presenta rigidez estructural superior a la observada en gran parte de las demás políticas públicas.

2.2.1.2. Horizonte temporal prolongado.

Una segunda característica estructural del gasto en Defensa radica en su horizonte temporal prolongado. Los programas de adquisición militar, especialmente en lo que se refiere a la adquisición de equipos de alta tecnología, no solo exigen elevados montantes de recursos, sino que conllevan compromisos que, generalmente, se extienden por muchos años. Estos compromisos abarcan fases sucesivas de desarrollo, contratación, producción e incorporación operacional.

Estudios sobre adquisición de defensa en la Unión Europea, demuestran que los programas estratégicos están estructurados en marcos contractuales públicos distribuidos a lo largo de ejercicios presupuestarios, frecuentemente atravesando diferentes ciclos políticos y económicos (European Parliament, 2024). Esta configuración evidencia que el compromiso financiero asumido en determinados ejercicios no termina en el mismo período, sino que genera obligaciones futuras vinculadas a la ejecución contractual.

Además, los análisis sobre los programas militares indican que la elevada complejidad tecnológica y la integración entre investigación, desarrollo y certificación científica contribuyen

a retrasos y reprogramaciones financieras, prolongando los costes originalmente previstos, lo que condiciona el gasto por varios ejercicios, debido a la necesidad (SIPRI, 1998). Tales factores amplían la exposición del presupuesto de Defensa a presiones plurianuales.

En el mismo sentido, estudios sobre el ciclo económico militar documentan que los compromisos a largo plazo en programas de modernización de las Fuerzas Armadas generan flujos de pago que se distribuyen a lo largo de muchos años, generando exigencias de crédito extraordinario y desafíos en la previsión presupuestaria (Grasa, 2015). Tal característica refuerza la naturaleza intertemporal del gasto militar y limita la flexibilidad presupuestaria de corto plazo.

2.2.1.3. Incertidumbres estratégicas.

La incertidumbre estratégica constituye una de las dimensiones más distintas del gasto en Defensa. A diferencia de las políticas públicas cuya demanda puede estimarse a partir de indicadores demográficos o socioeconómicos relativamente estables, la inversión en capacidades militares está determinada por evaluaciones de riesgos asociadas a la evolución del entorno internacional (Sandler & Hartley, 1995). En esta perspectiva, el planeamiento de Defensa opera bajo condiciones de incertidumbre que afectan tanto a la definición de requisitos operacionales cuanto a la asignación presupuestaria (Hartley, 2011).

Evidencias recientes muestran que la percepción de amenazas está asociada a alteraciones en las trayectorias de gasto y en el apoyo político al presupuesto de Defensa. El *Stockholm International Peace Research Institute*⁵ (SIPRI, 2021), al analizar tendencias de gasto militar global, destaca que la intensificación de tensiones geopolíticas y percepciones de peligro han estado correlacionadas al crecimiento del gasto militar en determinados contextos nacionales. Aunque tales informes no establecen relaciones causales estrictas, evidencian la sensibilidad del gasto militar a cambios en el entorno estratégico.

En paralelo, estudios con datos experimentales sobre la opinión pública en la Europa indican que las informaciones referentes a amenazas de seguridad pueden elevar el apoyo social al aumento del gasto en Defensa, sugiriendo la existencia de un canal político relevante por el cual los choques estratégicos alteran las condiciones de decisión presupuestaria (DiGiuseppe et al., 2024). A pesar de que este tipo de evidencia trata del nivel de apoyo público, y no directamente de la eficiencia asignativa, esta refuerza la tesis de que el presupuesto de Defensa es particularmente sensible a alteraciones en el entorno estratégico e informacional.

La consecuencia presupuestaria más relevante es que la incertidumbre estratégica se combina tanto con la intensidad de capital como con el horizonte temporal prolongado, elevando el riesgo de desalineamiento entre capacidades planeadas y necesidades futuras. Además de la incertidumbre estratégica externa, los programas militares enfrentan incertidumbres de naturaleza técnica, relacionadas con cronogramas, costes y desarrollo

⁵ El SIPRI es un centro de pensamiento (*think tank*) internacional especializado en la investigación de conflictos, armamento, control de armas y desarme (SIPRI, s.f.).

tecnológico. Informes de la *RAND Corporation*⁶, elaborados por Light et al. (2017) y Wong et al. (2022), evidencian que sistemas complejos de Defensa presentan riesgo material de crecimiento de costes y retrasos, demandando ajustes de planeamiento y de ejecución financiera al largo del tiempo.

En este sentido, la incertidumbre estratégica constituye un factor estructural del presupuesto de Defensa, en la medida en que dificulta la estabilización de prioridades, aumenta la probabilidad de revisiones de requisitos y puede inducir reprogramaciones, contingencias o aceleraciones de programas conforme el entorno internacional se modifica. Consecuentemente, la inercia en ajustar el gasto ante nuevas realidades estratégicas puede resultar en la financiación de capacidades que se vuelven obsoletas incluso antes de su entrega operacional.

2.2.1.4. Costes irrecuperables.

Una cuarta característica estructural del gasto en Defensa se refiere a la elevada presencia de costes irrecuperables. En términos económicos, Dixit y Pindyck (1994) argumentan que estos costes son aquellos que ya han sido realizados y que no pueden ser recuperados en caso de que el proyecto sea interrumpido, es decir, se trata de inversiones cuyo valor no puede ser convertido integralmente para usos alternativos sin una pérdida significativa.

En el ámbito militar, informes técnicos del SIPRI (1998) destacan que los programas de armamento involucran gastos significativos en investigación, desarrollo e infraestructura industrial incluso antes de la entrega de las primeras unidades operacionales. Estos niveles de inversión inicial, frecuentemente realizados a lo largo de varios años, se convierten en irrecuperables en caso de que el programa sea cancelado o reducido substancialmente.

De modo semejante, el análisis de Light et al. (2017) y Wong et al. (2022) sobre programas de adquisición indican que las decisiones de cancelación en fases avanzadas de programas de Defensa implican pérdidas financieras relevantes, además de efectos secundarios sobre cadenas industriales y las capacidades tecnológicas nacionales. Aunque tales informes se concentran principalmente en riesgos de coste y cronograma, evidencian que la especificidad tecnológica de los sistemas militares reduce drásticamente la posibilidad de reasignación alternativa de los recursos invertidos.

La presencia de los costes irrecuperables produce efectos directos y persistentes sobre la dinámica presupuestaria. En primer lugar, aumenta la probabilidad de continuidad de los programas incluso ante revisiones estratégicas, dado que los responsables de la toma de decisiones tienden a considerar los montantes ya invertidos.

En segundo lugar, reduce la flexibilidad fiscal, pues el abandono de proyectos puede generar no solo pérdidas financieras directas, sino también impactos industriales y estratégicos

⁶ *RAND Corporation* es una organización de investigación independiente, sin fines de lucro, que se ha consolidado como uno de los principales centros internacionales de análisis aplicada en Defensa, seguridad y políticas públicas.

(Dixit y Pindyck, 1994). Así, la elevada incidencia de costes irre recuperables refuerza la naturaleza de rigidez estructural del presupuesto de Defensa (Sandler & Hartley, 1995).

Combinada con la intensidad de capital, el horizonte temporal prolongado y la incertidumbre estratégica, esta característica contribuye a explicar por qué los ajustes abruptos en el gasto militar tienden a producir efectos acumulativos y disfuncionales, diferencia de lo que ocurre en otras políticas públicas (European Parliament, 2024). No obstante, estas características económicas estructurales del gasto en Defensa, no actúan de forma aislada. Ellas interactúan de manera sistémica en la generación efectiva de capacidades militares (Hartley, 2011).

Tales particularidades implican que la mera asignación de fondos no se traduce automáticamente en potencial estratégico disponible, demandando una coordinación precisa entre presupuesto, planificación de capacidades y provisión de medios operacionales durante todo su ciclo de vida (European Parliament, 2024). Por ello, la siguiente sección analizará la relación dinámica entre recursos, estructura de fuerzas y disponibilidad operativa, evidenciando cómo la falta de coordinación entre estas dimensiones compromete la eficacia del gasto militar.

2.2.2. Relación entre presupuesto, capacidades y disponibilidad operativa.

La relación entre presupuesto y capacidades militares constituye uno de los núcleos centrales de la gestión financiera en Defensa. En este sentido, el concepto de capacidad se refiere al conjunto integrado de medios materiales, recursos humanos, doctrina e infraestructura necesarios para ejecutar determinadas misiones (Sandler y Hartley, 1995)

Sandler y Hartley (1995) argumentan que las decisiones sobre el nivel y la composición del gasto militar influyen directamente en el diseño de la estructura de fuerzas. La asignación de recursos entre gastos de personal, adquisición de equipos y mantenimiento involucra *trade-offs* estructurales, toda vez que aumentos en determinada rúbrica pueden limitar la disponibilidad de recursos para otras.

El presupuesto, en este contexto, no representa apenas un límite financiero, sino el instrumento por medio del cual el Estado transforma recursos fiscales en potencial estratégico (Hartley, 2011). Así, las decisiones presupuestarias condicionan directamente el nivel de alistamiento, modernización y sostenibilidad de las Fuerzas Armadas. Una estructura presupuestaria excesivamente concentrada en gastos corrientes, por ejemplo, puede limitar la renovación de medios (Fonfría, 2015).

Por otro lado, inversiones elevadas en adquisición, sin la provisión adecuada para operación y mantenimiento, pueden comprometer la disponibilidad efectiva de los sistemas adquiridos. La adquisición de sistemas complejos exige la consideración explícita de los costes previstos a lo largo de todo su ciclo de vida, incluyendo operación, mantenimiento y eventual modernización (Filgueiras, 2019).

La decisión de invertir en plataformas de alta intensidad tecnológica implica compromisos financieros futuros que van más allá del coste inicial de adquisición. En caso de que la financiación de las fases efectivamente operativas de los sistemas de Defensa no sea

adecuadamente asegurada, la capacidad nominal adquirida puede no traducirse en disponibilidad operacional efectiva (Filgueiras, 2019).

Las fallas en la coordinación entre el planeamiento estratégico y la ejecución financiera están asociadas a riesgos de reducción de la disponibilidad y al aumento de costes a lo largo del tiempo (Wong et al., 2022). Siendo así, decisiones presupuestarias fragmentadas, o desalineadas en relación con las exigencias técnicas de mantenimiento y soporte logístico, pueden comprometer el desempeño operacional de los sistemas adquiridos.

Por lo tanto, la eficacia del gasto en Defensa no puede ser evaluada apenas en términos de volumen o ejecución financiera anual. Sectores que se caracterizan por compromisos que involucran diferentes ciclos presupuestarios, así como una elevada complejidad técnica, requieren mecanismos institucionales capaces de integrar el planeamiento estratégico, la programación plurianual y control financiero (OCDE, 2015).

En el caso de la Defensa, esta integración es una condición necesaria para asegurar que los recursos asignados resulten en capacidades efectivamente disponibles. Así, la relación entre presupuesto, capacidades y disponibilidad operativa revela que la gestión presupuestaria en Defensa posee naturaleza estructuralmente estratégica (Sandler y Hartley, 1995).

El presupuesto constituye el instrumento por medio del cual las elecciones políticas y estratégicas se traducen en configuraciones concretas de fuerza (Hartley, 2011). La coherencia entre la asignación financiera, el planeamiento de capacidades y la financiación del sostenimiento se convierte, por lo tanto, en un elemento determinante para la continuidad y credibilidad de las capacidades militares a lo largo del tiempo.

2.2.3. Planeamiento a largo plazo y programas estratégicos.

Las características del gasto en Defensa, analizadas anteriormente, convierten al planeamiento a largo plazo en un elemento estructural de la gestión presupuestaria en este sector. A diferencia de áreas del gasto público cuya ejecución puede ser ajustada anualmente con relativa flexibilidad, la Defensa exige la coordinación entre decisiones estratégicas y compromisos financieros distribuidos a largo de diferentes ejercicios presupuestarios (Hartley, 2011).

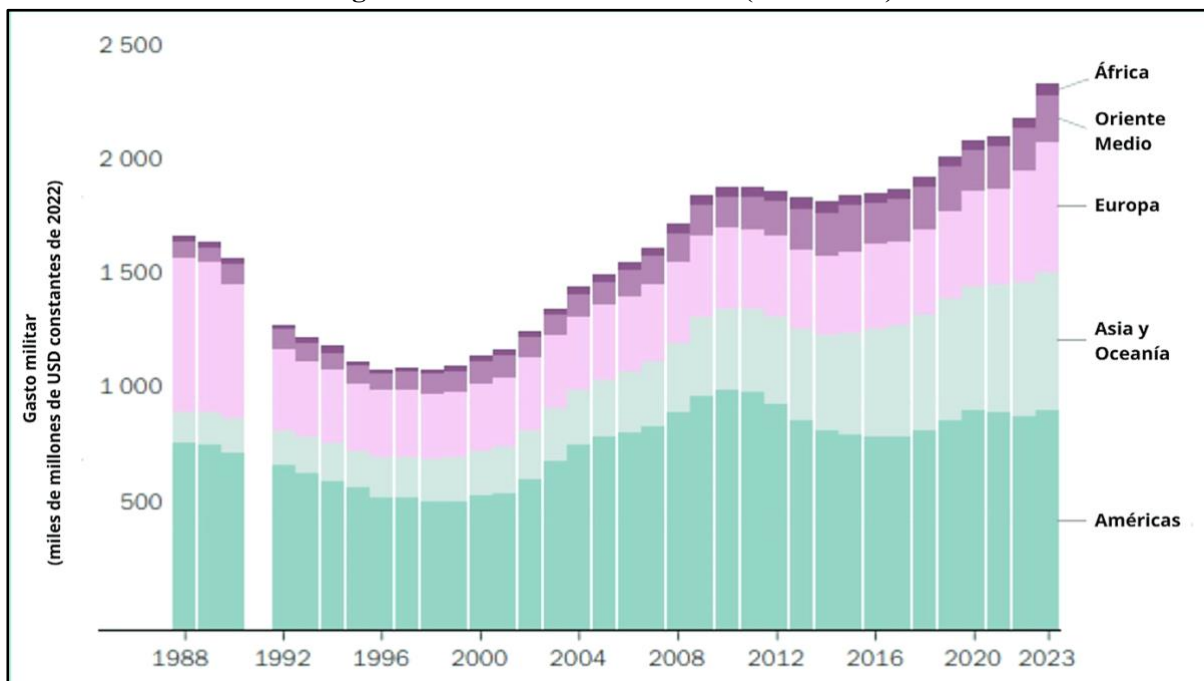
En la literatura de Economía de Defensa, la noción de planeamiento basado en capacidades asume una centralidad teórica y práctica. El presupuesto no financia solamente bienes o servicios aislados, sino sistemas integrados y complejos destinados a asegurar determinadas capacidades operativas. Esta característica implica que las decisiones presupuestarias deben estar articuladas con objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, so pena de comprometer la coherencia del conjunto (Sandler y Hartley, 1995).

Datos recientes do SIPRI indican que el gasto militar global alcanzó los 2,44 mil billones de dólares en 2023, manteniendo una trayectoria de crecimiento continuo a lo largo de la última década (SIPRI, 2024). Este comportamiento agregado sugiere que los Estados vienen sosteniendo compromisos financieros persistentes en el sector, frecuentemente asociados a procesos de modernización y adquisición de capacidades estratégicas.

En el contexto de Europa, estudios realizados por el Parlamento Europeo destacan que los programas estratégicos de armamento se estructuran en fases sucesivas con cronogramas plurianuales y contratos que generan rígidas obligaciones financieras futuras (European Parliament, 2024). Estos programas involucran ciclos prolongados de desarrollo y producción, además de costes asociados al ciclo de vida de los sistemas, lo que demanda previsibilidad y estabilidad en la asignación de recursos.

La persistencia de esta tendencia a lo largo del tiempo evidencia que el gasto en Defensa no se limita a decisiones anuales aisladas, sino que está estrechamente vinculado a programas de inversión estructurados de medio a largo plazo. La Figura 2 presenta la evolución del gasto militar mundial, permitiendo visualizar la estabilidad y persistencia de los compromisos financieros en el sector a lo largo de las últimas décadas.

Figura 2 - Gasto militar mundial (1988–2023)



Fuente: SIPRI. (2024).

En este sentido, la existencia de programas estratégicos plurianuales implica que una parte relevante de las dotaciones anuales ya se encuentra vinculada a compromisos asumidos en ejercicios anteriores (Hartley, 2011). Esta característica reduce el margen de discrecionalidad de los gestores públicos para reasignar recursos en el corto plazo, especialmente en contextos de restricción fiscal (Schick, 2003).

La literatura de gobernanza presupuestaria de la OCDE destaca que sectores con una elevada proporción de compromisos de medio y largo plazo exigen mecanismos institucionales robustos de gestión del presupuesto, a fin de evitar desalineamientos entre prioridades estratégicas y capacidad fiscal (OCDE, 2015). Así, el planeamiento a largo plazo en la Defensa

no constituye apenas un instrumento de formulación estratégica, sino un condicionante estructural de la gestión presupuestaria.

En este sentido, la articulación entre programas estratégicos y disciplina fiscal resulta esencial para asegurar continuidad, previsibilidad y sostenibilidad del gasto. Esta dimensión es importante en el análisis comparativo entre modelos de gestión presupuestaria naval de diferentes países, en la medida en que diferentes marcos institucionales pueden ampliar o restringir la capacidad de coordinar compromisos plurianuales con restricciones fiscales anuales.

A partir de las discusiones desarrolladas en este marco teórico, resulta posible establecer los principales elementos analíticos que orientan la presente investigación. Bajo esta premisa, la sección siguiente presenta el procedimiento metodológico adoptado para examinar comparativamente cómo Brasil y España estructuran y ejecutan sus modelos de gestión presupuestaria naval, así como los criterios utilizados para la selección de los casos y de las dimensiones de análisis consideradas en el estudio.

3. METODOLOGIA.

Este trabajo se caracteriza por ser una investigación cualitativa, de carácter descriptivo-analítico y comparativo, basada en un estudio de casos en el que se analizan los modelos de gestión presupuestaria naval de la Marina de Brasil y de la Armada, en línea con el enfoque de estudio de caso comparativo (Yin, 2003). La utilización de análisis comparados desempeña un papel importante, en el ámbito de los estudios de Economía de Defensa, al permitir comprender cómo diferentes estructuras institucionales moldean la formación y la gestión efectiva de los presupuestos militares nacionales Hartley (2020).

Para Hartley (2020), el estudio comparado entre diferentes países permite identificar regularidades y divergencias en la forma en que los procesos presupuestarios son organizados y gestionados. La selección de Brasil y España en el presente trabajo responde a criterios analíticos propios de dicho método, ya que ambos son democracias consolidadas, con fuerzas navales de carácter oceánico y ambiciones estratégicas relevantes, pero insertas en marcos institucionales y fiscales distintos.

Tal análisis comparativo no busca establecer una jerarquía entre las normativas de cada país, sino comprender cómo las diferentes configuraciones institucionales y fiscales condicionan la previsibilidad de los recursos, la coordinación entre el planeamiento y la ejecución, y la orientación hacia los resultados. Para ello, se recurre a fuentes oficiales, así como a la literatura especializada en finanzas públicas y Economía de Defensa, en consonancia con el uso de la investigación documental en estudios aplicados defendido por Gil (2010).

La comparación se delimita explícitamente al ámbito de la gestión presupuestaria naval, sin extenderse al contexto general de la Defensa de ambos países, lo que permite una mayor precisión analítica en la identificación de los mecanismos que efectivamente condicionan la gestión de recursos a nivel de la Fuerza. La operacionalización del análisis comparativo se fundamenta, por lo tanto, en cuatro dimensiones analíticas centrales: el marco institucional y

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

normativo, el planeamiento estratégico y los programas navales, la ejecución presupuestaria, y la cultura organizacional y la gestión de la información.

La delimitación de estas dimensiones busca asegurar que la comparación no se restrinja a la mera descripción jurídica u organizacional, aproximándose a lo que Larrinaga y Landeta (2010) describen como análisis temático en estudios cualitativos de organizaciones públicas. Además, tales dimensiones fueron seleccionadas a partir del propio problema de investigación y de la literatura sobre finanzas públicas, Economía de Defensa y estudios organizacionales (Sandler y Hartley, 1995).

En este sentido, la dimensión del marco institucional y normativo define las reglas formales, competencias, instrumentos y restricciones fiscales que estructuran la gestión presupuestaria. Por su parte, la dimensión del planeamiento estratégico permite examinar cómo cada país traduce sus objetivos de defensa en programas de capacidades de medio y largo plazo (Hartley, 2011). En complemento, la dimensión de la ejecución demuestra cómo las prioridades estratégicas convergen con las restricciones fiscales, legales y administrativas efectivas (Wildavsky, 1964).

Finalmente, la dimensión de la cultura organizacional y la gestión de la información resultan determinantes para identificar cómo las prácticas internas, los sistemas de información y las rutinas de seguimiento y control condicionan el uso concreto de los instrumentos presupuestarios (OCDE, 2015). Por lo tanto, estas dimensiones funcionan como categorías de análisis, a partir de las cuales se identifican, para cada país, mecanismos institucionales, instrumentos, procedimientos y prácticas de gestión.

En términos de estrategia analítica, el estudio se desarrolla en tres etapas complementarias: la descripción sistemática de cada caso nacional a partir de las cuatro dimensiones analíticas; la comparación transversal entre ambos modelos, con identificación de patrones e implicaciones para la gestión presupuestaria naval; y la síntesis interpretativa de los hallazgos, orientada a discutir sus efectos sobre la articulación entre planeamiento estratégico y ejecución financiera, en consonancia con el objetivo general de la investigación, así como a la determinación de posibles lecciones y aprendizajes cruzados entre ambos casos.

No obstante, la comparación entre los casos brasileño y español debe interpretarse a la luz de algunas limitaciones metodológicas relevantes como, por ejemplo, las diferencias del contexto fiscal e institucional en el que se insertan ambos países. Estas diferencias estructurales condicionan de forma significativa la previsibilidad y la estabilidad del financiamiento de los programas navales, imponiendo límites a la comparabilidad directa entre los modelos y exigiendo una interpretación contextualizada de los resultados (Lijphart, 1971). Adicionalmente, el análisis comparativo encuentra restricciones asociadas a la disponibilidad, estandarización y el nivel de detalle de los datos públicos sobre el presupuesto naval en cada país (OECD, 2015).

Se trata, por lo tanto, de una comparación estructural de la gobernanza presupuestaria naval, que no pretende medir el desempeño cuantitativo en sentido estricto, sino comprender cómo diferentes esquemas institucionales condicionan la gestión del presupuesto de la Fuerza Naval. Desde esta perspectiva, las diferencias entre los modelos brasileño y español se

interpretan no solo como variaciones normativas, sino como el resultado de trayectorias históricas y culturas organizacionales específicas, lo que permite obtener lecciones cruzadas, posibilitando la identificación de ejemplos de funcionamiento, así como márgenes realistas de perfeccionamiento institucional entre ambos casos.

4. MODELO DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA NAVAL (BRASIL Y ESPAÑA).

La gestión presupuestaria naval constituye un caso representativo de tensión entre las exigencias operativas de las fuerzas armadas modernas y las restricciones institucionales de los sistemas fiscales nacionales. Este capítulo analizará los modelos de Brasil y España mediante un análisis sistemático y comparado, examinando cómo sus respectivas estructuras institucionales y procesos de planificación condicionan la gestión de sus recursos navales.

La selección de la Marina de Brasil y la Armada permite contrastar dos sistemas institucionales que, aunque comparten elementos comunes en términos de organización estatal y compromisos estratégicos, presentan diferencias relevantes en sus estructuras de planificación, en sus mecanismos de ejecución presupuestaria y en sus sistemas de control. De este modo, el capítulo pretende avanzar desde la discusión teórica de los modelos presupuestarios de los dos países hacia una evaluación aplicada de la gestión de este presupuesto en el ámbito naval.

Para ello, el capítulo se organiza en un análisis multidimensional que integra las cuatro dimensiones analíticas presentadas en el capítulo 3. Bajo esta perspectiva, se procede a examinar el modelo brasileño, analizando cómo su estructura institucional y sus procesos de planeamiento se alinean con las dimensiones teóricas expuestas para la gestión de sus recursos navales.

4.1. Modelo de gestión presupuestaria naval de Brasil.

De acuerdo con la información institucional de la Secretaría de Presupuesto Federal de Brasil, el presupuesto es el “instrumento por el cual el gobierno estima los ingresos que serán recaudados a lo largo del año siguiente y, con base en ellos, autoriza un monto de recursos a ser gastado en la oferta de bienes y servicios a la sociedad” (Brasil, 2025a, p.7). Por lo tanto, además de definir el destino de las partidas presupuestarias y ofrecer el debido amparo legal para la ejecución de los gastos, el análisis presupuestario permite extraer informaciones de carácter cualitativo y cuantitativo sobre el empleo de los recursos públicos (Silva, 2020).

El análisis presupuestario permite comprender la relación entre el Presupuesto General de la Unión y los recursos destinados a la Defensa Nacional, lo cual ayuda a identificar la relevancia y el grado de prioridad que este sector ocupa dentro de la estructura del gasto público federal. En este contexto, la Tabla 3 presenta la posición relativa del presupuesto del Ministerio de Defensa en comparación con las principales dotaciones presupuestarias del Gobierno Federal brasileño para el ejercicio de 2025.

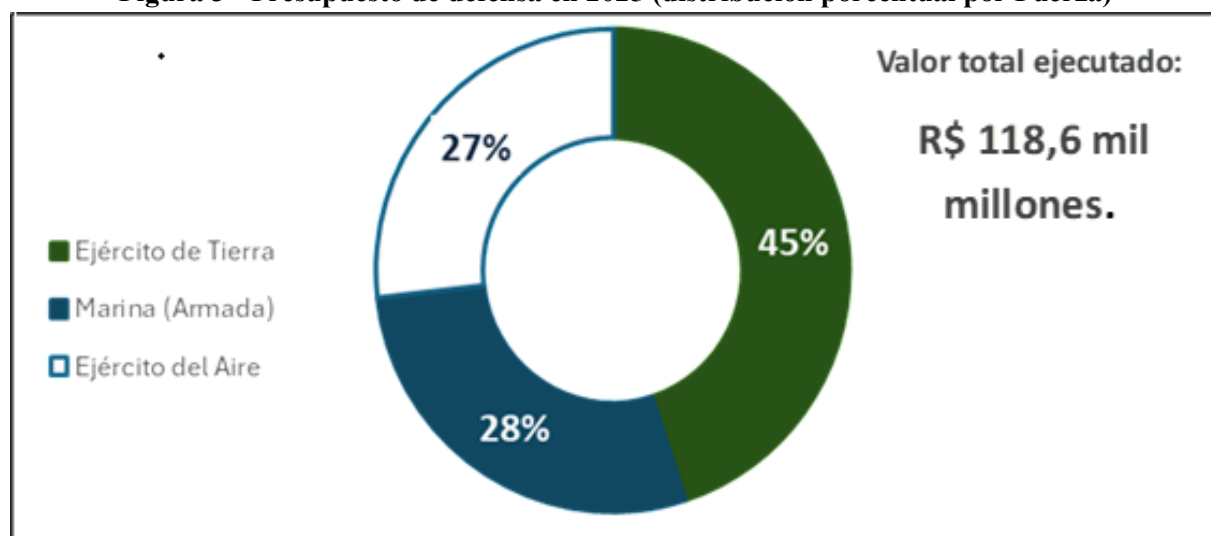
Tabla 3 - Principales funciones de gasto del Gobierno Federal de Brasil en 2025 (en miles de millones de reales)

Posición	Ministerio	Presupuesto Aprobado 2025	Presupuesto Ejecutado 2025
1	Previsión Social	R\$ 1.051,5	R\$ 947,1
2	Desarrollo y Asistencia Social	R\$ 297,2	R\$ 283,9
3	Salud	R\$ 254,1	R\$ 227,4
4	Educación	R\$ 236,2	R\$ 200,1
5	Defensa	R\$ 133,6	R\$ 118,6
6	Trabajo y Empleo	R\$ 124,1	R\$ 115,9
7	Minas y Energía	R\$ 84,1	R\$ 63,8
8	Integración y Desarrollo Regional	R\$ 47,1	R\$ 34,4
9	Gestión e Innovación	R\$ 31,2	R\$ 27,4
10	Agricultura y Pecuaria	R\$ 30,0	R\$ 25,0

Fuente: elaboración propia con base *Lei Orçamentária Anual* (Brasil, 2025b) y en *Portal da Transparência* (Brasil, 2026a).

Como puede observarse, el presupuesto aprobado para el año 2025 posicionó al Ministerio de Defensa entre las diez principales carteras de gasto del Gobierno Federal, evidenciando su relevancia dentro del conjunto de políticas públicas. Del total de R\$ 118,6 mil millones efectivamente ejecutados por el Ministerio de Defensa, se observa la siguiente distribución entre las tres Fuerzas Armadas que lo componen, conforme se presenta en la Figura 3.

Figura 3 - Presupuesto de defensa en 2025 (distribución porcentual por Fuerza)

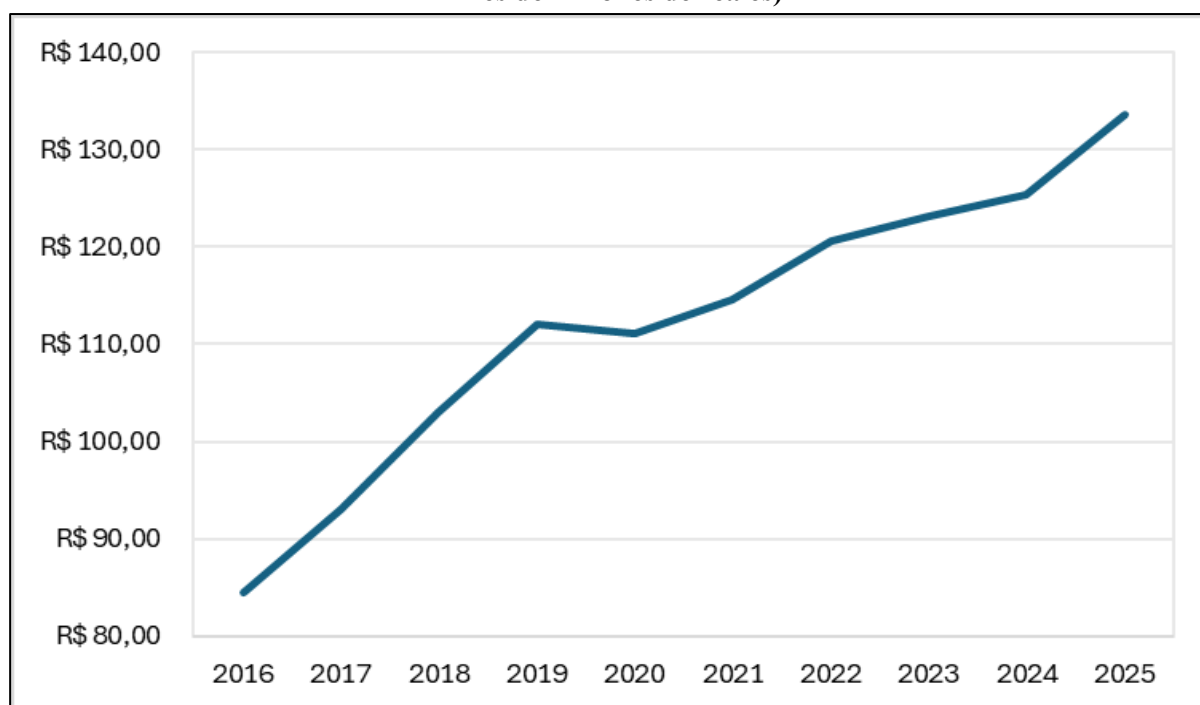


Fuente: elaboración propia con base en *Portal da Transparência* (Brasil, 2026a).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

Esta distribución permite identificar el peso relativo de cada fuerza en la estructura del gasto de defensa ejecutado en el año de 2025. Asimismo, conforme se muestra en la Figura 4, el presupuesto del Ministerio de Defensa registró un crecimiento nominal de aproximadamente R\$ 49,09 mil millones entre 2016 y 2025, lo que representa un incremento cercano al 58%.

Figura 4- Evolución del Presupuestos aprobado para el Ministerio de Defensa de 2016 a 2025 (en miles de millones de reales)



Fuente: elaboración propia con base en *Ministério da Defesa* (2025), Brasil (2026b) y *Portal da Transparência* (Brasil, 2026a).

Sin embargo, este crecimiento agregado, así como la posición de la Defensa frente al presupuesto de otras áreas de gasto, deben ser interpretados con cautela. En efecto, el presupuesto de defensa presenta una estructura interna significativamente condicionada por gastos de carácter obligatorio, lo que implica que el aumento de los recursos no se traduce, necesariamente, en una ampliación proporcional de la capacidad de financiación de programas estratégicos (Brasil, 2026a).

En este sentido, los datos consolidados del ejercicio de 2025, con base en el *Portal da Transparência*⁷, evidencian que aproximadamente R\$ 87,78 mil millones (equivalentes a cerca del 74% del gasto ejecutado del Ministerio de Defensa) se destinaron a gastos obligatorios de personal activo, inactivo y pensiones militares, conforme a la Tabla 4 (Brasil, 2026a). En

⁷ Es una herramienta digital de acceso público que permite a los ciudadanos realizar el seguimiento y control social de la gestión pública, ofreciendo datos detallados sobre la ejecución presupuestaria, ingresos, gastos y programas gubernamentales (Controladoria-Geral da União, s.f.).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

consecuencia, solo el 26% restante (R\$ 30,88 mil millones) estuvo disponible para gastos operativos, inversiones y otras partidas de carácter discrecional.

Tabla 4 - Composición del presupuesto ejecutado del Ministerio de Defensa en 2025 (en miles de millones de reales)

Categoría de gasto	Valor ejecutado 2025	Porcentaje del total ejecutado de Defensa
Personal activo	31,68	26,7%
Personal inactivo (retirado)	31,08	26,2%
Pensiones militares	25,01	21,1%
Subtotal gastos obligatorios de personal	87,78	74,0%
Otros gastos (gastos operativos, inversiones y modernización)	30,88	26,0%
Total	118,66	100%

Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Portal da Transparência* (Brasil, 2026a) y Brasil (2026b).

En el ámbito de la Marina de Brasil, este patrón también se reproduce en el presupuesto naval, donde los gastos obligatorios (personal activo, inactivo y pensiones militares comprometen la mayor parte del presupuesto de la Fuerza (aproximadamente 61,7% del presupuesto ejecutado), de acuerdo con datos consolidados del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal brasileño (Ministério da Defesa, 2025) y el *Portal da Transparência* (Brasil, 2026a). Esta configuración reduce la capacidad de financiar de manera sostenida los programas de reequipamiento, modernización y mantenimiento de medios.

En este sentido, lo que se observa no es una limitación en el volumen de recursos destinados a las Fuerzas Armadas, sino en su composición interna, fuertemente concentrada en gastos obligatorios de personal. Tal configuración restringe la capacidad de la Marina para ajustar, a corto plazo, los desembolsos en mantenimiento operacional e inversión, lo que tiende a generar aplazamientos, reprogramaciones y, en casos extremos, la discontinuidad de los programas de reequipamiento naval. Como sostiene Alves (2022), esta rigidez reduce el espacio de flexibilidad gerencial necesario para absorber choques fiscales sin comprometer la ejecución de proyectos estratégicos a largo plazo.

En consecuencia, dicha estructura presupuestaria refuerza los desafíos estructurales de la gestión del gasto en Defensa y contribuye a los desajustes entre la planificación plurianual y la ejecución financiera efectiva en el ámbito de la Marina de Brasil. Además de su dimensión contable, este fenómeno evidencia limitaciones relevantes en la capacidad del sistema

presupuestario para sostener programas estratégicos a largo plazo en un contexto de elevada rigidez fiscal.

Bajo esta premisa, el análisis del modelo brasileño requiere profundizar en los mecanismos que articulan dicha rigidez financiera con los objetivos estratégicos de la fuerza. Para ello, se examinarán a continuación los pilares que sustentan su gestión, comenzando por el marco institucional y normativo que define las reglas de juego del presupuesto naval en Brasil.

4.1.1. *Marco institucional y normativo.*

La comprensión del modelo de gestión presupuestaria naval en Brasil exige, en primer lugar, el análisis del marco institucional y normativo que estructura el presupuesto público. La experiencia de planificación económica en el país tuvo su inicio a mediados de la década de 1940, pero perdió fuerza a principios de la década de 1980 debido a factores como los períodos de crisis económicas internacionales, en particular la crisis del petróleo, y los elevados niveles de inflación en Brasil (Costa et al., 2019).

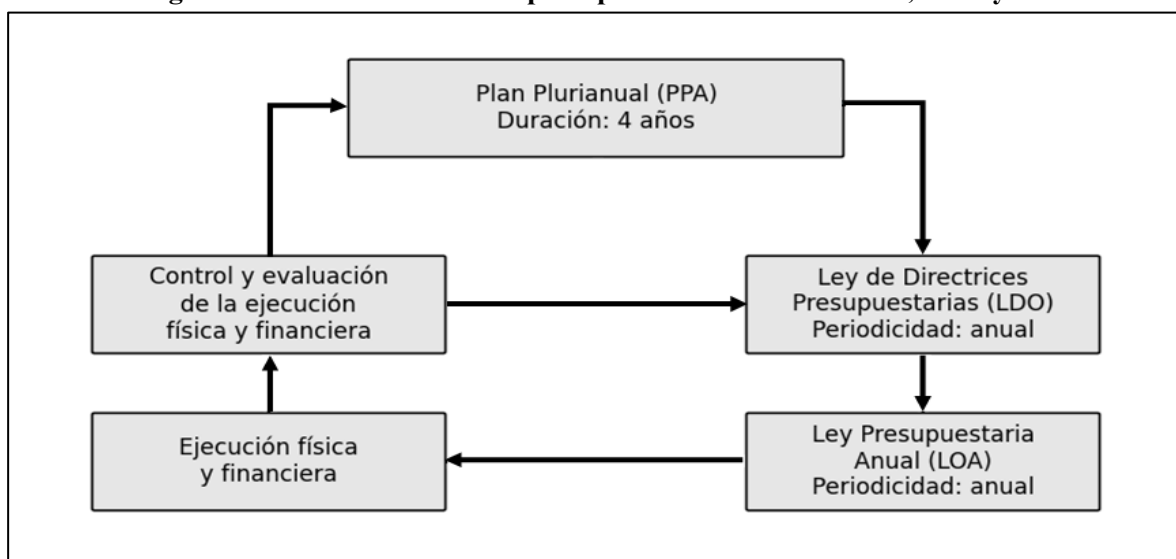
El final de los años 80, marcado por una mayor integración del país en la economía mundial, por el avance en el proceso de redemocratización y por las restricciones de las finanzas públicas, significó el resurgimiento de la planificación como instrumento para el desarrollo del país (Costa et al., 2019). Este proceso culminó con la Constitución Federal de 1988, que fue responsable de establecer el actual sistema de planificación y presupuesto, cuyo modelo presupuestario se estructura en torno a tres instrumentos fundamentales: el Plan Plurianual (PPA - *Plano Plurianual*), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO - *Lei de Diretrizes Orçamentárias*) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA - *Lei Orçamentária Anual*) (Conti, 2020).

En términos conceptuales, el PPA es el principal instrumento de planificación de medio plazo en el sistema presupuestario brasileño, estableciendo, de forma regionalizada, las directrices, objetivos y metas de la Administración Pública Federal, para un período de cuatro años, en lo que respecta a los gastos de inversión y aquellos relativos a los programas de duración continuada (Giacomoni y Pagnussat, 2006). Para asegurar la articulación efectiva entre la planificación plurianual y la ejecución anual, la Constitución previó la LDO, cuyo objetivo es ajustar las prioridades definidas en el PPA a las condiciones fiscales de cada ejercicio, estableciendo metas, orientaciones y criterios para la elaboración del presupuesto (Conti, 2020).

Por su parte, la LOA constituye el instrumento que operacionaliza el presupuesto en cada ejercicio financiero, materializando las acciones gubernamentales mediante la estimación de ingresos y la fijación de gastos, organizados en programas, acciones y metas (Ribeiro, 2013). En este sentido, la tríada de estos instrumentos forma la base de un sistema formalmente integrado de planificación y presupuesto (Costa et al., 2019).

La Figura 5 sintetiza el funcionamiento del proceso presupuestario brasileño, evidenciando cómo están interconectados el PPA, LDO y LOA, y cómo estos instrumentos contribuyen a la ejecución física y financiera de las acciones del Gobierno (Ribeiro, 2013).

Figura 5 - Estructura del ciclo presupuestario en Brasil: PPA, LDO y LOA



Fuente: elaboración propia con base en Ribeiro (2013).

Además del marco constitucional, el modelo brasileño incorpora el enfoque de presupuesto por programas, formalizado por la Ley 4.320/1964 y posteriormente reforzado por el Decreto-Ley 200/1967, que establecen la organización del presupuesto en función de programas de trabajo y consolidan la articulación entre planificación y ejecución presupuestaria. Este enfoque representó un avance respecto a modelos tradicionales, al introducir una lógica orientada a objetivos y resultados en la asignación de recursos públicos, tal como se detalla en la Tabla 5.

Tabla 5 - Presupuesto por programas en Brasil

Ley	Texto original
Ley 4320/1964 (Art. 2)	“La Ley de Presupuesto contendrá la discriminación de los ingresos y gastos de forma que evidencie la política económico-financiera y el programa de trabajo del Gobierno” (Brasil, 1964).
Decreto-Ley 200/1967 (Art. 16)	“Cada año se elaborará un presupuesto-programa, que detallará la etapa del programa plurianual a realizarse en el ejercicio siguiente y que servirá de guía para la ejecución coordinada del programa anual” (Brasil, 1967).

Fuente: elaboración propia con base en Brasil (1964) y Brasil (1967).

En el ámbito de la Marina de Brasil, este enfoque fue adoptado de forma temprana, demostrando el pionerismo de la institución en la incorporación del presupuesto por programas en el sector público brasileño. Esta metodología consagró la integración entre la planificación y el presupuesto público, situándose a la vanguardia de la actual planificación presupuestaria plurianual (Albuquerque y Silva, 2014).

En línea con lo señalado por Costa et al. (2019), la experiencia de la Marina ilustra cómo los instrumentos programáticos pueden ser apropiados internamente para reforzar la coherencia

entre objetivos estratégicos y asignación de recursos. Desde 1963, la Marina de Brasil cuenta con el Sistema del Plan Maestro (SPD - *Sistema do Plano Diretor*), un instrumento propio de planificación, programación y control presupuestario, orientado a adecuar los recursos disponibles a las necesidades operativas de la Fuerza (Marinha do Brasil, 2024).

El SPD se configura como un sistema integrado que articula objetivos estratégicos, metas y asignación de recursos, incorporando elementos compatibles con enfoques contemporáneos de gestión presupuestaria. Asimismo, la Marina de Brasil utiliza el Sistema de Seguimiento del Plan Maestro (SIPLAD - *Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor*), una herramienta informatizada que permite el seguimiento y control de las actividades vinculadas al SPD y que tiene como principal función la integración del planeamiento interno de la Fuerza Naval con el Sistema de Planeamiento Presupuestario del Gobierno Federal (Marinha do Brasil, 2024).

En este contexto, la Marina elabora el denominado Plan de Acción (PA - *Plano de Ação*), que puede entenderse como el documento que detalla las actividades, proyectos y necesidades presupuestarias para cada ejercicio financiero. Este proceso interno se desarrolla en paralelo al ciclo presupuestario federal, en el que el Poder ejecutivo formula la propuesta de la LOA, posteriormente sometida a la aprobación del Congreso Nacional (Marinha do Brasil, 2024).

Durante este proceso, si se producen alteraciones en los límites de los recursos disponibles, el Consejo del Plan Maestro (COPLAN - *Conselho do Plano Diretor*) puede ser convocado para ajustar el PA a las nuevas condiciones presupuestarias. De esta manera, se asegura que el planeamiento de la Marina permanezca coherente con las directrices y restricciones del Sistema de Planeamiento Presupuestario del Gobierno Federal (Marinha do Brasil, 2024). En la práctica, este mecanismo busca mitigar los efectos de cambios en el techo de gasto sobre la ejecución de proyectos prioritarios, aunque su eficacia se ve condicionada por la rigidez estructural del presupuesto de defensa y por las restricciones fiscales más amplias del Estado brasileño (Oliveira Junior, 2018).

Desde el punto de vista normativo, el marco institucional brasileño puede ser caracterizado como un sistema formalmente robusto, basado en la integración entre planificación y presupuesto (Conti, 2020). Sin embargo, persisten desafíos relevantes en la articulación efectiva entre estos niveles, especialmente en lo que respecta a la alineación entre planificación estratégica, ejecución presupuestaria y evaluación de resultados (Oliveira Junior, 2018).

Esta tensión resulta particularmente significativa en el sector de defensa y constituye un elemento central para el análisis comparado desarrollado en las secciones siguientes. En términos analíticos, el problema principal no radica únicamente en el volumen de recursos asignados, sino en la capacidad institucional de traducir las prioridades estratégicas en una estructura de gasto compatible con los ciclos plurianuales de inversión y sostenimiento naval (Alves, 2022).

En este contexto, comprender el marco institucional y normativo constituye un paso necesario, pero no suficiente, para analizar la gestión presupuestaria de la Marina de Brasil. Se hace imprescindible examinar cómo estos instrumentos se traducen en procesos concretos de

planificación estratégica y en la estructuración de programas navales. La sección siguiente, por tanto, se centrará en los procedimientos de planificación y programación naval, permitiendo evaluar en qué medida el diseño institucional descrito se refleja en la práctica de la gestión presupuestaria de la Fuerza.

4.1.2. *Planeamiento estratégico y programas navales.*

El examen del modelo de gestión presupuestaria naval brasileño debe comprender no solo su marco institucional y normativo, sino también la forma en que la Marina estructura su planificación estratégica y la configuración de sus programas a medio y largo plazo. Todo ello a partir de directrices nacionales que orientan la definición de las capacidades militares y la priorización de las inversiones. No obstante, la ejecución de estos programas depende de un elevado grado de coordinación entre esta planificación y la financiación pública (Alves, 2022).

En este sentido, desde el punto de vista doctrinario, la planificación de la Marina de Brasil se inserta en el marco más amplio de la Política Nacional de Defensa (PND - *Política Nacional de Defesa*), la Estrategia Nacional de Defensa (END - *Estratégia Nacional de Defesa*) y el Libro Blanco de Defensa Nacional, las cuales establecen directrices de alto nivel para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas (Brasil, 2024). Estos documentos definen, entre otros objetivos, la necesidad de asegurar la denegación del uso del mar, proteger las líneas de comunicación marítima, defender los recursos de la llamada *Amazônia Azul*⁸ y contribuir a las operaciones de paz, otorgando a la dimensión marítima un papel central en la estrategia de defensa del país (Brasil, 2024).

A partir de este marco general, la Marina elabora sus propios instrumentos de planeamiento, como su Planificación Estratégica (PEM - *Planejamento Estratégico da Marinha*), en los cuales se detallan la estructura de fuerzas deseada, las capacidades que deben desarrollarse y los programas de medios y sistemas necesarios para alcanzar tales objetivos (Brasil, 2020). De este modo, se consolidan programas navales estratégicos de alta complejidad, que ilustran la naturaleza plurianual e intensiva en capital de la planificación de defensa (Hartley, 2011).

Entre estos programas, destacan el Programa de Desarrollo de Submarinos (PROSUB - *Programa de Desenvolvimento de Submarinos*), orientado a la construcción de cuatro submarinos convencionales y de un submarino con propulsión nuclear; el Sistema de Gestión de la Amazonia Azul (SisGAAz - *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul*), para el monitoreo continuo e integrado de aguas jurisdiccionales brasileñas y las áreas internacionales bajo responsabilidad de Brasil; y el Programa de las Fragatas Clase Tamandaré, que busca renovar la capacidad de escolta de superficie de la Escuadra brasileña con la construcción de cuatro fragatas (Brasil, 2020).

Estos proyectos se consideran esenciales para el fortalecimiento de las capacidades navales brasileñas e implican largos ciclos de desarrollo, contratación, construcción, pruebas e incorporación, además de exigir inversiones significativas en infraestructura industrial,

⁸ Área marítima de elevada relevancia económica y geopolítica para el Brasil.

transferencia de tecnología y formación de personal (Alves, 2022). Cabe añadir que estos programas reflejan una lógica de planificación basada en capacidades, en la cual la definición de las inversiones se deriva de la identificación de necesidades estratégicas a largo plazo (Wood da Cruz, 2024).

Desde esta perspectiva, el PEM se organiza a partir de la definición de una estructura de fuerzas deseada, traducida en términos de tipos y cantidades de medios de superficie, submarinos, aeronaves, medios de Infantería, sistemas de mando y control e infraestructura de apoyo (Brasil, 2020). En línea con la literatura de Economía de Defensa, se trata de un enfoque basado en capacidades, en el cual el presupuesto deja de financiar únicamente elementos aislados para sostener conjuntos integrados de plataformas, personal, logística y apoyo tecnológico necesarios para el cumplimiento de misiones específicas (Hartley, 2011).

Como se discutió en el capítulo 2, este tipo de planificación implica la articulación entre decisiones estratégicas y compromisos financieros distribuidos a lo largo de múltiples ejercicios presupuestarios, lo que refuerza su carácter estructuralmente plurianual (Costa et al., 2019). No obstante, la ejecución de estos programas revela limitaciones estructurales relevantes, especialmente en lo que se refiere a la compatibilidad entre la planificación a largo plazo y el régimen presupuestario vigente.

Como demuestra Wood da Cruz (2024), las inversiones de la Marina de Brasil se realizan en el marco de un sistema de presupuesto anual, en el cual las dotaciones deben ser autorizadas en cada ejercicio financiero, sin garantía de continuidad automática de los recursos. Esta característica configura una disociación estructural entre la lógica del planeamiento estratégico, de naturaleza plurianual, y el mecanismo institucional de financiación, de carácter anual. Esto introduce una tensión estructural en la planificación estratégica naval ya que, por un lado, los programas de defensa poseen naturaleza plurianual, elevada intensidad de capital y largos ciclos de desarrollo.

En contrapartida, la financiación de estos programas depende de un sistema de autorizaciones anuales, sujeto a incertidumbres políticas y fiscales. Dicha situación se puede observar en la Tabla 6.

Tabla 6 - Ejecución de los programas estratégicos navales

Programa	Plazo inicial de conclusión	Previsión actual de conclusión	Valor del proyecto (Estimación Inicial)	Valor ejecutado hasta 2026
PROSUB	Inicio: 2008 Prev. inicial: 2025	2037	≈ R\$ 31,8 mil millones	≈ R\$ 42,5 mil millones
SisGAAz	Inicio: 2014 Prev. inicial: 2024	2035 – 2040	≈ R\$ 13 mil millones	≈ R\$ 2,1 mil millones
Fragatas Tamandaré	Inicio: 2020 Prev. inicial: 2028	2029	≈ R\$ 9,1 mil millones	≈ R\$ 12,4 mil millones

Fuente: elaboración propia con base en Brasil (2020), *Portal da Transparência* (Brasil, 2026a) y Brasil (2026b).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

La evidencia presentada en la Tabla 6 permite identificar un patrón consistente de desviación entre la planificación inicial y la ejecución efectiva de los programas, caracterizado por ampliaciones de plazo y aumento de costes. Este comportamiento no parece ser ocasional, sino que refleja limitaciones estructurales del modelo de financiación, especialmente en lo que respecta a la previsibilidad y continuidad de los recursos.

En este punto, la evidencia empírica presentada por el Wood da Cruz (2024), al analizar el PROSUB en el periodo reciente, es particularmente relevante ya que demuestra que el sistema presupuestario brasileño ha generado efectos concretos sobre la ejecución de los proyectos, incluyendo interrupciones de actividades, alargamiento de plazos y aumento de costes. Estos efectos comprometen no solo la eficiencia económica de los programas, sino también la previsibilidad de la planificación estratégica, elemento central para el desarrollo de capacidades militares.

Además, se destacó que la ausencia de previsibilidad presupuestaria afecta negativamente a la relación con la base industrial de defensa (Wood da Cruz, 2024). Esto se debe a que la incertidumbre generada por la falta de flujo de recursos puede llevar a los proveedores a incorporar primas de riesgo en los contratos o a reducir su capacidad de planificación productiva, lo que contribuye al aumento de los costes y a la reducción de la eficiencia global de los programas.

Otro aspecto relevante se refiere a la rigidez del sistema presupuestario brasileño, en el cual la lógica del presupuesto anual tiende a generar la concentración de gastos al final del ejercicio, lo que perjudica la calidad de la planificación y de la ejecución (Alves, 2022). Este tipo de comportamiento evidencia que las restricciones institucionales no solo afectan la disponibilidad de recursos, sino también la eficiencia temporal de su utilización. Esta dinámica refuerza el desajuste entre el horizonte temporal de la planificación estratégica y el ciclo efectivo de ejecución presupuestaria.

En síntesis, la planificación estratégica y la organización de los programas navales en la Marina de Brasil presentan un elevado grado de sofisticación desde el punto de vista conceptual e institucional, estando alineados con las exigencias de desarrollo de capacidades militares complejas. Sin embargo, dicha sofisticación convive con limitaciones estructurales que restringen la capacidad del sistema para transformar prioridades estratégicas en capacidades efectivamente disponibles, en especial por la predominancia de un sistema de naturaleza anual (principio de anualidad del presupuesto) y sujeto a la volatilidad fiscal (Alves, 2022).

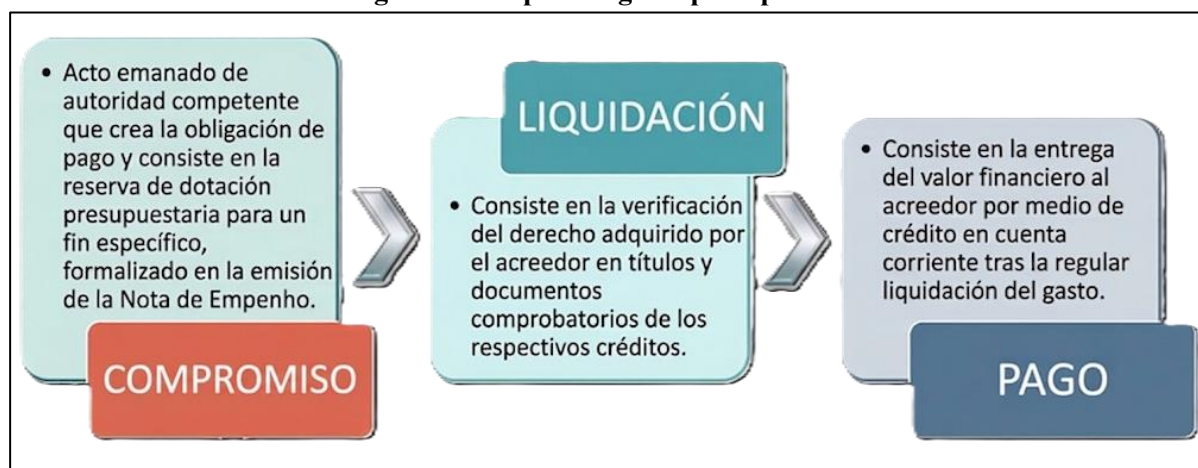
En este sentido, el problema central no radica únicamente en la formulación del planeamiento, sino en la capacidad institucional de sostenerlo financieramente a lo largo del tiempo. La siguiente subsección, dedicada a la ejecución presupuestaria, examina cómo estas características se manifiestan, en la práctica, en la liberación de recursos, en la ejecución financiera y en la continuidad de los programas navales, así como qué mecanismos institucionales buscan mitigar los desajustes entre planificación y ejecución.

4.1.3. Ejecución presupuestaria.

Como se expuso en la subsección anterior, la planificación estratégica y los programas navales de la Marina de Brasil se estructuran en horizontes plurianuales, apoyados en instrumentos internos y en programas de alta complejidad, tales como el PROSUB, el SisGAAz y las Fragatas Clase Tamandaré. Sin embargo, a pesar de este diseño plurianual, la materialización efectiva de estas decisiones depende de un sistema de ejecución financiera de carácter anual, inserto en el marco institucional del presupuesto público federal, sujeto a reglas fiscales rígidas, retención de créditos recurrentes y múltiples centros de decisión, lo que introduce una tensión estructural entre la lógica del planeamiento y las condiciones reales de financiación (Borne et al., 2022).

La ejecución presupuestaria de defensa en Brasil se inserta en el ciclo presupuestario de la Unión y se desarrolla mediante un conjunto de etapas formales (compromiso, liquidación y pago) realizadas en el ámbito del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI), bajo la supervisión de diversos actores institucionales (Teixeira, 2014). Entre ellos, destacan el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Planificación y Presupuesto, la Secretaría del Tesoro Nacional, el Congreso Nacional y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), los cuales ejercen funciones complementarias de asignación, control y fiscalización de los recursos públicos (Giacomoni, 2017). La Figura 6 sintetiza estas etapas del gasto presupuestario, ilustrando el flujo básico por el cual las autorizaciones legales se convierten en pagos efectivos.

Figura 6 - Etapas del gasto presupuestario



Fuente: elaboración propia con base en Brasil (1964).

A la luz de la Constitución Federal (1988) y de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Brasil, 2000), el Poder ejecutivo posee la competencia para establecer la programación financiera y el cronograma mensual de desembolso, así como para proceder a la limitación del compromiso y de la movilización financiera cuando sea necesario para el cumplimiento de las metas fiscales. Al Congreso Nacional, por su parte, se le atribuyó el ejercicio del control externo, con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión, sobre la fiscalización contable, financiera, presupuestaria,

operativa y patrimonial de la Unión y de sus entidades, lo que incluye la aplicación de los recursos del presupuesto de defensa (Brasil, 1988).

En este contexto, la Marina de Brasil ejecuta su presupuesto dentro de los límites establecidos externamente, estando sujeta a reglas fiscales, restricciones de caja e instrumentos de control que condicionan la efectiva disponibilidad de recursos a lo largo del ejercicio. Es decir, incluso tras la aprobación de la LOA, la disponibilidad efectiva de créditos para la Marina depende de decisiones de órganos del Poder ejecutivo, tales como la Secretaría de Presupuesto Federal, que participa en la elaboración de la LOA y define los límites de compromiso en el Decreto de Programación Presupuestaria y Financiera, y la Secretaría del Tesoro Nacional, responsable de la gestión de la programación financiera y de la ejecución de los pagos de la Unión, las cuales ajustan, a lo largo del ejercicio, los límites de compromiso y pago en función del desempeño de la recaudación y de las metas fiscales establecidas (Brasil, 2026c).

En el plano interno, la ejecución presupuestaria naval se caracteriza por una estructura organizacional compleja y descentralizada, regulada por normas específicas, como a SGM-401 (Marinha do Brasil, 2024). Esta norma define las atribuciones de los diferentes agentes involucrados en el SPD, incluyendo la Dirección General de Presupuesto de la Marina (DGOM - *Diretoria Geral de Orçamento da Marinha*), los Gerentes de Meta, los Gerentes Adjuntos y las Unidades Gestoras Ejecutoras, estableciendo un proceso jerarquizado que articula planificación, ejecución y control (Marinha do Brasil, 2024).

A los Gerentes de Metas les corresponde identificar y cuantificar las necesidades de recursos, gestionar la planificación, la ejecución y el control de la meta⁹ bajo su responsabilidad, así como alimentar el SIPLAD con datos actualizados. A las Unidades Gestoras les compete realizar, de forma eficiente, eficaz y efectiva, la ejecución física y financiera de las Acciones Internas, que son las unidades internas de programación y ejecución del Plan Director de la Marina, por medio de las cuales se detallan, en las Unidades Gestoras, los gastos físico-financieros necesarios para el cumplimiento de las metas, integrando el presupuesto aprobado con la gestión cotidiana de los recursos. (Marinha do Brasil, 2024).

Tal configuración evidencia que la ejecución presupuestaria naval no se concentra en un único Órgano, sino que resulta de la coordinación entre múltiples niveles decisorios, tanto en el ámbito de la Administración Pública Federal como en el interior de la propia Fuerza. Esta fragmentación institucional viene acompañada por un conjunto de mecanismos de ajuste fiscal, utilizados a lo largo del ejercicio, que afectan directamente al flujo de ejecución.

Entre estos mecanismos, destaca la contingencia presupuestaria, que consiste en el bloqueo temporal del compromiso y de la movilización financiera, determinado por el Poder ejecutivo, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las metas fiscales (IPEA, 2022). En la práctica, esto significa que asignaciones previamente aprobadas para programas de defensa pueden ver su ejecución bloqueada, total o parcialmente, obligando a la Marina a reprogramar

9 En el ámbito del Sistema de Planificación de la Marina, “meta” corresponde a un conjunto de objetivos y actividades agregadas bajo una responsabilidad gerencial específica, con asignaciones presupuestarias asociadas e indicadores de resultado, sirviendo como unidad de planificación, ejecución y control en el Plan de Acción (Marinha do Brasil, 2024).

la utilización de los recursos disponibles a lo largo del ejercicio financiero, a menudo con plazos reducidos para el compromiso y el pago (Alves, 2022).

El presupuesto del Ministerio de Defensa está inserto en un ambiente de gobernanza caracterizado por la creciente influencia de reglas fiscales e instrumentos de control, que tienden a restringir la autonomía en la ejecución de los recursos y a condicionar la asignación efectiva al desempeño fiscal del gobierno (IPEA, 2022). En estas circunstancias, la DGOM y los Gerentes de Metas se ven frecuentemente obligados a revisar el Plan de Acción, postergando actividades menos prioritarias y concentrando la ejecución en ítems considerados esenciales, lo que altera la trayectoria originalmente prevista en el SPD y en el PEM, y reduce la previsibilidad de la ejecución, introduciendo un grado elevado de incertidumbre en la gestión de los programas navales (Marinha do Brasil, 2024).

Uno de los efectos más perceptibles de esta dinámica es la combinación de retención de créditos con liberaciones tardías de crédito. Según el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2022), la liberación de límites de compromiso y pago tiende a ser conservadora en los primeros meses del ejercicio financiero, con una flexibilización solo en la segunda mitad del año, a medida que la recaudación del gobierno efectivamente se consolida. Este patrón induce una concentración de la ejecución en el último trimestre, la llamada 'carrera de fin de año', que, en el caso de la Marina, dificulta la programación de contratos de mantenimiento, adquisición de repuestos y desembolsos regulares en programas de inversión a largo plazo (Alves, 2022).

En este contexto, para atenuar la rigidez del principio de anualidad, se utiliza un mecanismo llamado gastos pendientes de pago (*restos a pagar*), que permite la transferencia de obligaciones financieras a ejercicios subsiguientes, funcionando como instrumento de continuidad de los gastos (IPEA, 2022). Aunque este instrumento proporciona continuidad a programas cuyos cronogramas extrapolan el año civil, Alves (2022) destaca que el uso intensivo de este mecanismo genera una dualidad en la demanda de recursos, donde las obligaciones pendientes y los gastos corrientes compiten por el mismo límite de pagos, lo que compromete la agilidad de la ejecución financiera y presiona la capacidad de pago efectiva de la Fuerza.

Los efectos de estas características se vuelven particularmente evidentes en los programas plurianuales de la Marina. Al analizar la ejecución del PROSUB entre 2020 y 2023, Wood da Cruz (2024) observó que la dependencia de un sistema de presupuesto anual, asociada con las retenciones de créditos, cancelaciones y reprogramaciones, provocó paralizaciones temporales de actividades, extensiones de plazos contractuales y revisiones de los cronogramas físicos y financieros.

Según el autor, la discrepancia entre el flujo ideal de recursos para la ejecución del programa y el flujo efectivamente liberado por el sistema presupuestario brasileño resultó en retrasos relevantes en la entrega de etapas intermedias y en un aumento de los costes a lo largo del tiempo. Tal situación confirma la hipótesis de los estudios de Hartley (2011), de que los programas de defensa con elevado contenido tecnológico y largos ciclos de desarrollo son sensibles a la volatilidad presupuestaria.

Más allá de los grandes programas estratégicos, en contextos de restricción fiscal, estas limitaciones recaen con mayor fuerza sobre los gastos para el funcionamiento de la Fuerza y para inversiones. El desempeño de la planificación en la Marina de Brasil está directamente relacionado con la capacidad de ejecución presupuestaria, siendo que la efectividad de las acciones y programas depende de la articulación entre la planificación y la ejecución financiera (IPEA, 2022).

En este sentido, las restricciones presupuestarias y las inestabilidades en la ejecución tienden a impactar negativamente en el mantenimiento de los medios, la realización de modernizaciones y la reposición de stocks, con efectos directos sobre la disponibilidad operativa. Aunque la Marina busque, a través del SPD, del SIPLAD y del PA, priorizar acciones de mantenimiento esenciales, la incertidumbre respecto a la liberación de créditos del presupuesto y la concentración de la ejecución en determinados periodos del año dificultan la contratación continua de servicios y la gestión eficiente de los contratos de apoyo (Oliveira Junior, 2018).

En síntesis, el cuadro expuesto en esta subsección revela que la ejecución presupuestaria naval brasileña está marcada por tres características centrales: la fragmentación institucional del proceso, tanto en el plano federal como en el ámbito interno de la Marina; la recurrencia de retención de créditos, bloqueos y liberaciones tardías, frecuentemente compensados por el uso intensivo de gastos pendientes de pago; e impactos concretos sobre la continuidad de los programas estratégicos y el mantenimiento de las capacidades operativas (Wood da Cruz, 2024).

Este conjunto de factores refuerza la idea de que, aunque el modelo de planificación naval presente un elevado grado de sofisticación, su efectividad está condicionada por un patrón de ejecución marcado por la incertidumbre y las restricciones fiscales, lo que limita la coherencia entre planificación estratégica y resultados efectivos. De esta forma, esta tensión estructural entre planificación plurianual y financiamiento anual constituye un elemento central para la comprensión del modelo brasileño y será profundizada en la subsección siguiente, dedicada al análisis de la cultura organizacional y de la gestión de la información en el ámbito de la gestión presupuestaria naval.

4.1.4. Cultura presupuestaria y gestión de la información.

La última dimensión para analizar del modelo presupuestario brasileño será la cultura presupuestaria, que puede ser entendida como el conjunto de prácticas institucionales, rutinas y valores que orientan a forma como el presupuesto es concebido, ejecutado y controlado en el sector público. Esta cultura fue moldeada por una fuerte tradición legalista en Brasil, donde el presupuesto es visto como un instrumento de control del Poder ejecutivo y de garantía del equilibrio fiscal (Conti, 2020).

El presupuesto brasileño se originó bajo el modelo clásico, cuyo énfasis recae en la autorización legislativa del gasto, en la debida clasificación de las erogaciones y en el control estricto de la legalidad y del equilibrio de las cuentas públicas (Giacomoni, 2017). Esto se

traduce en una orientación predominantemente volcada al control de cuánto y cómo se gasta, en detrimento de la evaluación de los resultados de las políticas públicas.

A partir de la implantación del presupuesto por programas y de la integración de herramientas como el PPA, la LOA y la LDO, la doctrina pasó a proyectar el presupuesto como un instrumento de planificación y gestión, con la capacidad de expresar las prioridades gubernamentales y proporcionar la vinculación de los recursos públicos a objetivos y metas (Conti, 2020). A pesar de ello, aún persiste una fuerte cultura de tratar el presupuesto, en su mayor parte, como un instrumento jurídico-contable, dado que su propio diseño institucional refuerza esta lógica al enfatizar principios como la anualidad y la legalidad, los cuales condicionan el proceso decisorio a restricciones formales y reducen la centralidad del análisis de desempeño en la asignación de recursos (Brasil, 2026c).

Por consiguiente, tales características se reflejan en el sector de defensa, y en particular sobre la Marina. Aunque el SPD represente un esfuerzo institucional importante para la integración entre planificación y presupuesto, su operación ocurre dentro de ese ambiente más amplio, en el cual el presupuesto aún es percibido, en su mayor parte, como un límite financiero y requisito legal, en lugar de mecanismo gerencial plenamente integrado al planeamiento de capacidades militares y resultados estratégicos (Silva, 2020).

Aun cuando el SPD esté reglamentado siguiendo ciclos formales de planificación, ejecución y control, así como mecanismos de seguimiento físico-financiero, la centralidad de estos mecanismos está fuertemente asociada a la fiscalización de la ejecución y no necesariamente a la verificación del desempeño (Marinha do Brasil, 2024). En este sentido, análisis recientes de Oliveira Junior (2018) sobre el proceso presupuestario naval indican la existencia de mecanismos orientados a resultados en el SPD, pero resaltan que estos instrumentos pueden ser ampliados y sistematizados, en especial en lo que respecta a la utilización de datos de desempeño y de costes como insumo efectivo para la toma de decisiones.

Además, aunque el PPA, la LDO y la LOA fueron concebidos para integrar planificación, ejecución y control, permitiendo que las directrices plurianuales se desglosen en programas, acciones y metas anuales, estos instrumentos no se encuentran plenamente integrados en la práctica en un sistema capaz de retroalimentar de forma consistente el proceso decisorio. En este contexto, Conti (2020) destaca la existencia de un fenómeno denominado “planificación de cajón”, en el cual los planes e instrumentos formales no se traducen íntegramente en decisiones efectivas de asignación de recursos, ni resultan en ajustes prácticos de las políticas públicas.

En el sector de defensa, esta fragmentación adquiere implicaciones aún más relevantes. De acuerdo con Alves (2022), la estructura del sistema presupuestario brasileño impone restricciones significativas a la flexibilidad gerencial, al mismo tiempo que refuerza mecanismos de control que priorizan la conformidad legal y fiscal.

Insertada en este entorno institucional, a pesar de que la Marina estructura su planificación y su presupuesto a partir de un sistema propio, su ejecución financiera continúa condicionada a las reglas y decisiones del ciclo presupuestario federal (Oliveira Junior, 2018). En este sentido, la coexistencia de múltiples flujos de información (financieros, operativos y

estratégicos) no se traduce necesariamente en un proceso integrado de aprendizaje organizacional, lo que dificulta la utilización sistemática de dichas informaciones para la revisión de prioridades, la reprogramación de recursos y la mejora continua de la gestión.

Adicionalmente, la propia lógica del presupuesto anual refuerza esta dinámica, toda vez que su anualidad, sumada a las incertidumbres fiscales, compromete la previsibilidad y la continuidad de los programas, al tiempo que limita la capacidad de incorporar información de desempeño de forma estructurada a lo largo del tiempo (Wood da Cruz, 2024). Así, la información tiende a ser utilizada de forma reactiva para justificar ajustes o responder a restricciones, en lugar de desempeñar un papel proactivo en la formulación de estrategias.

Esta configuración revela que el modelo presupuestario brasileño combina avances formales en la integración entre planificación, presupuesto y control con una práctica aún marcada por un fuerte legalismo, baja flexibilidad y un uso predominantemente reactivo de la información de desempeño. A continuación, el examen del modelo español permitirá contrastar estas características, evidenciando en qué medida diferentes diseños institucionales pueden mitigar o reforzar los límites observados en el caso brasileño.

4.2. Modelo de gestión presupuestaria naval de España.

En la sección actual, el enfoque del análisis será el modelo de gestión presupuestaria de España, especialmente orientado a la Armada, el cual se inserta en un marco institucional caracterizado por un elevado grado de formalización normativa, estabilidad macro fiscal y una fuerte integración con los mecanismos de gobernanza económica de la Unión Europea (España, 2026a). En este contexto, el análisis del sistema español permite identificar un conjunto de elementos institucionales y operativos que condicionan la previsibilidad, la coordinación interfuerzas y la orientación a resultados de la gestión presupuestaria, aspectos centrales para la comparación con el caso brasileño (España, 2022b).

El sistema presupuestario español se encuentra fundamentado en la Ley General Presupuestaria (LGP), que regula el régimen económico-financiero del sector público estatal, incluyendo las reglas de elaboración, ejecución, control y contabilidad del presupuesto (España, 2003). Además, dicha norma establece principios, tales como la estabilidad presupuestaria, la plurianualidad, la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos, que orientan el funcionamiento del proceso presupuestario español (España, 2003).

Conforme se ha demostrado en el marco normativo de este trabajo académico, la programación plurianual y la gestión por objetivos constituyen pilares esenciales para la racionalización del gasto público y para la alineación entre planificación y ejecución. En este sentido, el modelo español incorpora mecanismos de programación presupuestaria que buscan alinear las decisiones anuales con las metas fiscales y estratégicas definidas en el ámbito nacional y europeo, reforzando, así, la previsibilidad de la financiación pública y reduciendo la incertidumbre asociada a la ejecución de programas a largo plazo, característica particularmente relevante en el sector de defensa (España, 2003).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) constituyen el principal instrumento de materialización de estas directrices y, conforme a lo definido en la Ley 47/2003, representan la expresión anual, sistemática y consolidada de los ingresos y gastos del sector público estatal, reflejando las prioridades estratégicas del gobierno y los recursos destinados a su implementación. El proceso de elaboración presupuestaria se desarrolla en una secuencia estructurada de etapas, que abarca la definición de objetivos fiscales, la programación plurianual de la actividad del sector público estatal, la elaboración del proyecto de ley de presupuestos por parte del Poder ejecutivo y su posterior aprobación por las Cortes Generales, en un marco jurídico que se encuentra alineado con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (España, 2022b).

En el ámbito de la Defensa, el presupuesto del Ministerio de Defensa se integra en este sistema de los PGE, estructurándose mediante programas de gasto, así como en Brasil bajo la lógica del presupuesto por programas. Estos reflejan los objetivos operativos y estratégicos de las Fuerzas Armadas, tales como administración y servicios generales, programas de modernización y gastos operativos (España, 2022a).

En España, aunque la expresión “presupuesto-programa” no sea empleada con la misma centralidad conceptual de la tradición latinoamericana, la lógica programática fue progresivamente institucionalizada en el ordenamiento jurídico presupuestario. A continuación, se presenta la Tabla 7, que destaca cómo la actual Ley 47/2003, establece que los Presupuestos Generales del Estado se estructuran por programas de gastos, organizados según objetivos y políticas públicas.

Tabla 7 - Presupuesto por programas en España

Ley	Texto original
Ley 47/2003 (Art. 28)	“Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos” (España, 2003).
Ley 47/2003 (Art. 33, 2. d)	“Los Presupuestos Generales del Estado determinarán: d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna” (España, 2003).

Fuente: elaboración propia con base en España (2003).

Para ilustrar esta estructura programática, la Tabla 8 presenta los principales programas del Ministerio de Defensa, evidenciando la correspondencia entre la clasificación por programas y las respectivas funciones desempeñadas. La organización de los recursos en categorías como administración, modernización, programas especiales y apoyo logístico permite identificar de forma más clara la distribución de las dotaciones y la priorización de las capacidades militares en el presupuesto español.

Tabla 8 - Principales programas presupuestarios del Ministerio de Defensa

Código	Denominación	Función principal	Dotación inicial (2023)
121M	Administración y Servicios Generales	Apoyo administrativo general, gestión central, personal y servicios comunes.	2.536.909,04 €
122 ^a	Modernización de las Fuerzas Armadas	Inversiones generales de modernización en medios y capacidades militares.	459.203,70 €
122B	Programas especiales de modernización	Grandes programas de armamento y modernización de sistemas de armas.	4.901.716,30 €
122M	Gastos Operativos de las Fuerzas Armadas	Preparación y funcionamiento de las unidades, incluyendo operación y sostenimiento.	2.305.563,40 €
122N	Apoyo Logístico	Suministros, mantenimiento, infraestructuras y apoyo logístico a las Fuerzas Armadas.	1.028.109,11 €

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (España, 2022a).

La distribución de los recursos entre el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y del Espacio, así como entre las estructuras conjuntas, se produce dentro de un marco de coordinación centralizada, incluso a través de sistemas integrados de gestión económico-financiera conocidos como Sistema Informático de Dirección y Administración Económica (SIDAE), donde la programación de inversiones y de gastos operativos busca alinear la dotación presupuestaria con las necesidades de capacidades militares definidas a nivel conjunto (España, 2022a). Esta configuración refuerza una mayor integración interfuerzas, en la medida en que el presupuesto de defensa se concibe y ejecuta con base en programas transversales a los tres Ejércitos, reduciendo la fragmentación institucional que se observa frecuentemente en sistemas donde cada Fuerza dispone de una gestión presupuestaria más autónoma.

Además, la reciente evolución del presupuesto de defensa en España evidencia la creciente importancia de la articulación entre planificación estratégica, política industrial y compromisos internacionales, de modo que el aumento del gasto en defensa está directamente relacionado con el nuevo contexto geopolítico y con las obligaciones asumidas por España en el ámbito de la OTAN y de la Unión Europea, principalmente con la meta de aproximación al nivel del 2% del PIB en gasto militar (Fonfría y González-Regueral, 2023). En este contexto, la definición previa de objetivos estratégicos orienta la asignación de recursos, indicando una lógica de planificación relativamente más estructurada y centrada en el desarrollo de capacidades.

No obstante, el modelo español de gestión presupuestaria también presenta limitaciones estructurales, destacándose la existencia de una tensión entre la planificación estratégica a largo plazo, característica de los programas militares, y la anualidad de los PGE, lo que afecta a la continuidad financiera de estos programas y dificulta la consolidación de un horizonte plurianual estable. Como argumentan Fonfría y González-Regueral (2017), la ausencia de un marco específico de financiación plurianual de la Defensa limita la capacidad de alinear, de forma duradera, los compromisos estratégicos con la disponibilidad de recursos a lo largo del

tiempo, lo que ha llevado a proponer la creación de una Ley de Financiación de la Defensa como instrumento para mitigar esta disfunción.

Además, la recurrencia de prórrogas presupuestarias en los últimos ejercicios introduce restricciones adicionales a la programación y ejecución del gasto público, en la medida en que el Estado continúa operando con el presupuesto aprobado para años anteriores, debido a la falta de aprobación oportuna de nuevas cuentas. Esto congela, en gran medida, el cuadro de autorizaciones de gasto y reduce el margen para redefinir políticas públicas en función de nuevas prioridades, limitando la capacidad del presupuesto para incorporar de forma ágil cambios en el entorno estratégico y para ajustar la composición del gasto a las necesidades emergentes (Torres, 2024).

En el caso particular de la Armada, los estudios evidencian que el proceso reciente de incremento de la capacidad militar de España, caracterizado por la elevación del gasto en defensa, ha sido viable, en gran medida, gracias a incrementos aprobados fuera del ciclo ordinario de los PGE, mediante créditos extraordinarios, transferencias y reclasificación de partidas. Esto revela un patrón de financiación difícil de compatibilizar con una programación estable de capacidades militares (Ortega y Sánchez, 2025).

Adicionalmente, la creciente relevancia de los Programas Especiales de Modernización (PEM) refuerza la rigidez intertemporal del presupuesto de defensa español, al generar compromisos financieros a largo plazo que condicionan la asignación futura de recursos (España, 2026b). Tales características evidencian que, aunque el modelo español presenta una mayor previsibilidad relativa, también enfrenta limitaciones estructurales asociadas a la necesidad de compatibilizar la planificación estratégica a largo plazo con las exigencias fiscales y con la ejecución presupuestaria anual (España, 2026b).

En este sentido, se observa que el sistema combina avances institucionales relevantes, especialmente en términos de coordinación y programación, con desafíos persistentes relacionados con la anualidad presupuestaria y con la rigidez de los compromisos financieros a largo plazo. Estos aspectos se profundizarán en las subsecciones siguientes, permitiendo un análisis más detallado del funcionamiento del sistema presupuestario naval de la Armada.

4.2.1. Marco institucional y normativo.

Para comprender el modelo de gestión del presupuesto naval en España es necesario, inicialmente, el análisis del marco institucional y normativo que estructura el sistema presupuestario español. Se trata de un modelo caracterizado por una intensa formalización jurídica, elevada integración con el marco fiscal europeo y una definición clara de competencias entre los diferentes actores involucrados en el ciclo presupuestario (España, 2003).

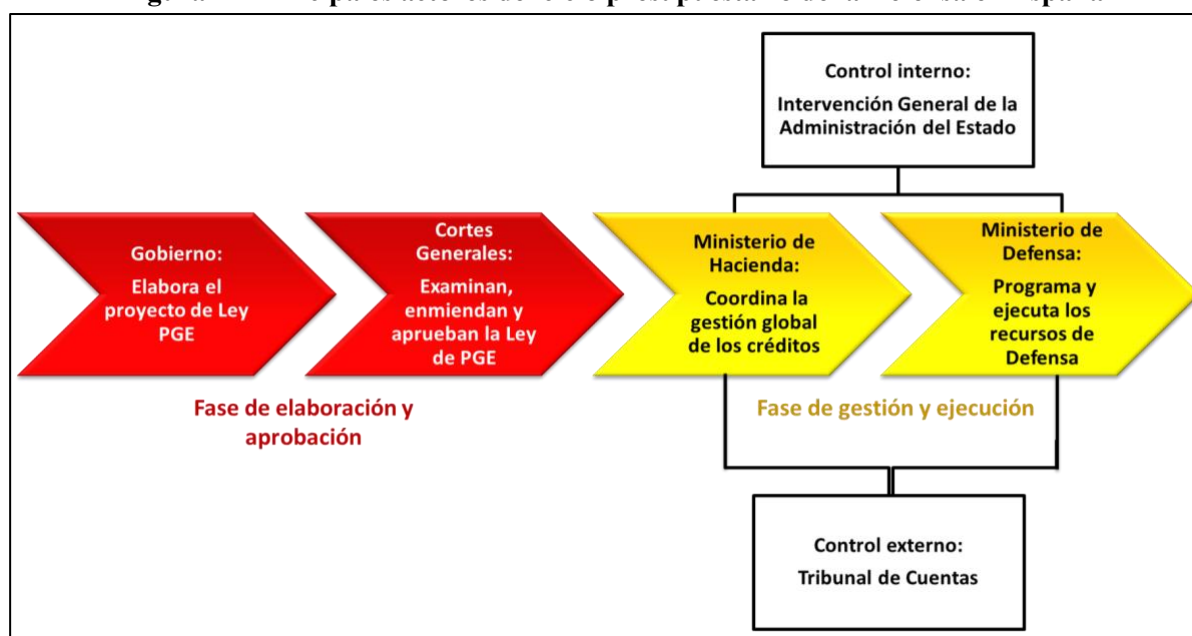
En relación con los agentes institucionales de este sistema presupuestario, están involucrados múltiples órganos con diferentes funciones que se complementan. Así, compete al Gobierno la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, mientras que las Cortes Generales o discutirán, realizarán las enmiendas que sean necesarias y, por

último, lo aprobarán, conforme a lo establecido en el ordenamiento constitucional (España, 1978).

En relación con la gestión y ejecución propiamente dicha del presupuesto, destacan el Ministerio de Hacienda y Función Pública, responsable por la coordinación del proceso presupuestario, y el Ministerio de Defensa, responsable por la programación y ejecución de los recursos destinados a la política de defensa. Por último, la Intervención General de la Administración del Estado ejerce la función de control interno y el Tribunal de Cuentas realiza el control externo y la fiscalización de la gestión económico-financiera del sector público (España, 2003).

La Figura 7 ilustra, de forma simplificada, las etapas y los principales actores involucrados a lo largo del ciclo presupuestario de la Defensa en España.

Figura 7 - Principales actores del ciclo presupuestario de la Defensa en España



Fuente: elaboración propia con base en España (1978) Y España (2003).

La Armada, por su parte, está integrada en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, articulándose con el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), responsable de la coordinación conjunta del empleo y de las capacidades militares de las Fuerzas Armadas (España, 2020d). En el ámbito interno de Apoyo a la Fuerza Naval, la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) y la Dirección de Asuntos Económicos (DAE) asumen la responsabilidad de la gestión de los recursos materiales y financieros de la Armada, lo que refuerza el papel central de estos órganos en la articulación entre el planeamiento estratégico, la programación presupuestaria y la ejecución de los recursos (España, 2020a).

Este sistema presupuestario se encuentra fundamentado en la Constitución Española de 1978, la cual define, en su artículo 134, el carácter anual de los PGE, el alcance de todos los gastos e ingresos del sector público estatal y el papel de las Cortes Generales en la aprobación del presupuesto, estableciéndolo como instrumento central de la política económica del Estado.

Este marco constitucional fue perfeccionado por la Ley LGP, la cual regula el régimen económico-financiero del sector público estatal y establece los principios fundamentales de la gestión presupuestaria estatal (España, 2003).

Además, esta Ley define los PGE como la expresión sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar en cada ejercicio, estructurando el ciclo presupuestario en las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control. Asimismo, regula el régimen presupuestario, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público estatal, fijando principios como la transparencia y la eficiencia, así como la articulación entre los escenarios presupuestarios plurianuales y los PGE anuales, en consonancia con los programas de estabilidad y crecimiento de la Unión Europea (España, 2003).

La integración de España en este bloque político-económico implica una serie de condicionantes para el sistema presupuestario nacional, dadas las obligaciones derivadas de las reglas de estabilidad presupuestaria, los límites de déficit y deuda pública, y la coordinación de los programas de estabilidad (España, 2022b). La propia Ley 47/2003 explicita que los principios de estabilidad, plurianualidad y eficiencia deben aplicarse en consonancia con la normativa europea, de forma que los escenarios presupuestarios plurianuales y los PGE anuales se inserten en el marco de reglas fiscales comunes de la UE, influyendo directamente en la definición de las prioridades presupuestarias, incluso en el sector de defensa.

En el contexto específico de la Defensa, la programación presupuestaria se encuentra estrechamente vinculada a los documentos estratégicos nacionales de alto nivel, como la Directiva de Defensa Nacional (DDN) y la Directiva de Política de Defensa (DPD), que orientan el planeamiento de capacidades, la definición de prioridades y la programación presupuestaria del sector. De este modo, la lógica del presupuesto de este departamento busca alinear las metas estratégicas a medio y largo plazo con los límites y procedimientos del ciclo presupuestario anual, aun cuando esta articulación enfrenta tensiones recurrentes en función de la anualidad de los PGE (Fonfría y González-Regueral, 2017).

En este sentido, Fonfría y González-Regueral (2017) identifican la necesidad de creación de una Ley de Financiación de la Defensa, la cual constituiría un marco jurídico específico para la financiación plurianual de la Defensa. Tal propuesta evidencia la percepción de que el actual régimen jurídico no resulta adecuado para sostener programas estratégicos plurianuales, especialmente aquellos que exigen previsibilidad financiera a lo largo de varios ejercicios.

Según argumentan estos autores, la ausencia de una ley de criterios de financiación de la Defensa dificulta la consolidación de un horizonte plurianual previsible para el sector, obligando a conciliar programas de inversión a largo plazo con decisiones presupuestarias anuales, a menudo complementadas por mecanismos extraordinarios y créditos adicionales. Esta laguna repercute directamente sobre los PEM, cuya naturaleza a largo plazo genera compromisos financieros que se extienden durante varios ejercicios y condicionan el margen de asignación futura de recursos dentro de este sector (Fonfría y González-Regueral, 2017).

Adicionalmente, Ortega y Sánchez (2025) señalan la fuerte influencia de la estructura del presupuesto de defensa español en los compromisos internacionales, particularmente en el

ámbito de la OTAN y de la UE, así como en las decisiones políticas relacionadas con el aumento del gasto militar y la modernización de las Fuerzas Armadas. En este sentido, los Programas Especiales de Modernización concentran una parte significativa de los recursos e implican compromisos financieros a largo plazo, cuya ejecución queda condicionada a la flexibilidad presupuestaria futura.

Por último, la articulación entre los Presupuestos Generales del Estado y la gestión presupuestaria naval se materializa en la estructura programática de la Sección 14 (Defensa) de los PGE, organizada por programas de gasto que reflejan funciones operativas, logísticas y de modernización (España, 2022a). La Armada, por su parte, participa como centro gestor dentro de esta estructura, ejecutando recursos en el marco de programas específicos y operando bajo las reglas generales del sistema presupuestario estatal, tanto en términos de planificación como de ejecución y control de los créditos que le son asignados (España, 2022b).

Por tanto, la Orden DEF/707/2020 establece una división funcional de la Armada donde la JAL garantiza la disponibilidad de los recursos materiales, mientras que la DAE dirige la administración financiera y contractual, ambas bajo la dependencia directa del Estado Mayor de la Armada (España, 2020b). Esta estructura permite que el marco institucional de la LGP se traduzca en procedimientos concretos de planeamiento y ejecución, consolidando a la Armada como un centro gestor especializado dentro de un entorno normativo altamente regulado, lo que condiciona, de forma decisiva, la previsibilidad, la rigidez y la gobernanza del gasto naval español.

De lo expuesto se desprende que, por un lado, la combinación entre estabilidad presupuestaria, plurianualidad e integración europea tiende a favorecer un ambiente de mayor previsibilidad macrofiscal y de disciplina en la programación de los recursos destinados a la Defensa (España, 2003). Por otro lado, la anualidad de los PGE, la necesidad de compatibilizar compromisos estratégicos a largo plazo con límites presupuestarios anuales, así como el peso de los programas especiales, introducen elementos de rigidez y de presión permanente sobre el presupuesto, con impactos directos sobre el margen de maniobra de la Armada en la gestión de sus capacidades navales (Fonfría y González-Regueral, 2017).

Estos condicionantes institucionales y normativos influyen directamente en la forma en que el planeamiento estratégico de defensa es concebido, priorizado y financiado a lo largo del tiempo. Por tanto, resulta necesario analizar, en la siguiente subsección, cómo este esquema se materializa tanto en el planeamiento estratégico como en el diseño de los programas navales de España.

4.2.2. Planeamiento estratégico y programas navales.

El planeamiento de defensa en España funciona como un elemento central en la articulación entre las directrices políticas de alto nivel y la programación presupuestaria en el sector militar, traduciendo orientaciones estratégicas, establecidas en documentos como la Directiva de Defensa Nacional y la Directiva de Política de Defensa, en objetivos concretos de capacidades y en programas de inversión a medio y largo plazo. En el ámbito específico de la Armada, esta articulación se refleja en la definición de requisitos de fuerza y en la priorización

de programas navales que dependen de trayectorias de gasto sostenidas en el tiempo (España, 2020a).

Este sistema opera como vínculo entre las prioridades estratégicas y la asignación de recursos en el marco de los PGE. En esta coyuntura, el modelo español adopta una lógica de planeamiento alineada con la perspectiva de la OTAN y de la UE, en la cual se definen objetivos de capacidades militares y niveles de esfuerzo para operaciones permanentes y misiones en el exterior, considerando, simultáneamente, los compromisos internacionales y el escenario presupuestario nacional (Pérez Ramírez, 2020).

La Armada se inserta en este sistema de planeamiento, coordinado por el EMAD, en el cual las capacidades militares se conciben de forma integrada entre las Fuerzas Armadas. Estas se traducen en objetivos concretos de capacidad conjunta que abarcan, entre otros dominios, la proyección en el mar, la protección de líneas de comunicación marítima, la presencia naval en áreas de interés y el apoyo a las operaciones de la OTAN y de la UE (España, 2020a). En este contexto, la Armada actúa como componente del sistema de capacidades conjuntas, contribuyendo con medios de superficie, submarinos y capacidad anfibia para el cumplimiento de los objetivos establecidos en las directivas estratégicas (España, 2026b).

El sistema de planeamiento español se estructura, así, a partir de un conjunto de documentos estratégicos que definen las prioridades de defensa y orientan la programación de capacidades. La DDN, definida como el documento máximo del planeamiento de la Defensa, fija las líneas de actuación y objetivos del Ministerio de Defensa para la legislatura y inicia un nuevo ciclo de planeamiento enraizado en la Ley de Seguridad Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional (España, 2020c).

Esta directiva es desarrollada por la DPD, que describe el contexto estratégico, establece objetivos específicos de la política de defensa y contempla las directrices para el planeamiento de la Defensa, tanto de la Fuerza como en el ámbito de las capacidades militares, tecnología e industria, actualizando los objetivos y esfuerzos militares a sostener (España, 2020a). Según Pérez Ramírez (2020), la DPD debe contener la evaluación de la situación estratégica, los objetivos a alcanzar (incluyendo el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas) y los factores condicionantes del planeamiento, en particular el escenario presupuestario.

Esto evidencia el intento de integrar, desde el nivel estratégico, la definición de objetivos de capacidades con las restricciones presupuestarias en las que se encuadra el esfuerzo de defensa, especialmente ante compromisos internacionales como la meta de alcanzar el 2% del PIB en gasto militar acordada en el ámbito de la OTAN. En el caso de la Armada, esta integración se traduce en la adaptación de sus planes de fuerza y de sus programas de construcción y modernización naval a dichos objetivos y límites financieros.

Ambas directrices, la DDN y la DPD, se complementan con el proceso de planeamiento de capacidades conducido por el EMAD, que conlleva la definición de escenarios estratégicos, la identificación de lagunas operativas y la formulación de objetivos de capacidad que deben ser alcanzados a lo largo del tiempo. De este modo, el sistema no solo articula planificación y programación, sino que incorpora explícitamente las restricciones presupuestarias en la fijación

de prioridades, influyendo directamente en la definición y priorización de los programas navales (Pérez Ramírez, 2020).

A partir de este panorama, se estructuran programas específicos de inversión y modernización, entre los que destacan los PEM, que constituyen uno de los principales instrumentos de desarrollo de capacidades militares en España (Fonfría, 2015). En el caso de la Armada, estos programas incluyen tanto la construcción de nuevos medios, como los submarinos S-80 y las fragatas F-110, como grandes paquetes de modernización y prolongación de la vida útil de plataformas existentes, frecuentemente asociados a un elevado volumen de inversión a lo largo de décadas (Fonfría, 2015).

Tales programas presentan características típicas del gasto en defensa, conforme a lo discutido en el capítulo 2, incluyendo un elevado valor financiero, larga duración y fuerte dependencia tecnológica, lo que implica compromisos presupuestarios plurianuales y contribuye a la rigidez intertemporal del presupuesto de defensa. La relación entre estos programas especiales y el presupuesto público se materializa, fundamentalmente, por medio de los programas 122A (Modernización de las Fuerzas Armadas) y 122B (Programas Especiales de Modernización) de la Sección 14 (Ministerio de Defensa) en los PGE, que engloban gastos operativos, inversiones y modernización (España, 2022a).

En este sentido, el planeamiento estratégico de capacidades se traduce en dotaciones presupuestarias específicas, aunque su ejecución esté condicionada al ciclo anual de los PGE y a las decisiones de política fiscal. Esta articulación revela que, si bien existe una lógica de programación plurianual, su materialización depende de la aprobación y ejecución de créditos en cada ejercicio financiero.

Para los programas navales de la Armada, esto se refleja en cronogramas de pagos para proyectos como los S-80 y las F-110 que deben ajustarse, año a año, a los límites autorizados en cada presupuesto. Como consecuencia, la implementación de este modelo de planeamiento enfrenta limitaciones derivadas de la estructura institucional del presupuesto público, la principal de las cuales está asociada al principio de anualidad de los PGE, que impone la necesidad de autorización legislativa anual para la ejecución de los gastos, incluso cuando se trata de programas de larga duración.

Además, Fonfría y González-Reguerual (2017) resaltan la recurrente utilización de créditos extraordinarios y modificaciones presupuestarias como mecanismos para viabilizar la financiación de programas de defensa, especialmente en contextos de aumento del gasto militar. No obstante, una parte significativa de las "inversiones reales" en Defensa se encuentra vinculada a estos programas, de forma que el pago de los compromisos asumidos con programas especiales, muchos de ellos de naturaleza naval, absorbe una fracción elevada de la capacidad de inversión anual de la Sección 14, reduciendo la flexibilidad para nuevos proyectos o para la recomposición de capacidades en otros dominios (Fonfría, 2015).

Esta dinámica refuerza la rigidez intertemporal del presupuesto de defensa español y hace particularmente relevante la discusión sobre la creación de un marco de financiación plurianual específico para el sector, a fin de reducir la dependencia de mecanismos extraordinarios y garantizar una mayor consistencia entre el planeamiento de capacidades y la

trayectoria presupuestaria efectiva (Fonfría y González-Regueral, 2017). Tal propuesta es especialmente pertinente en el dominio naval, en el que los ciclos de vida de los medios se extienden durante muchos años y los cronogramas de pagos de los programas de construcción y modernización exigen estabilidad presupuestaria para evitar retrasos, sobrecostes y discontinuidades operativas.

En los últimos años, este cuadro se ha visto agravado por la prórroga sucesiva de los presupuestos aprobados a partir de 2023, lo que ha dado lugar al mantenimiento de techos de gasto previamente fijados y a la reducción de la posibilidad de introducir nuevos programas o reorientar prioridades (Torres, 2024). Aunque esta situación no implique la ausencia de presupuesto, la repetida prórroga del último PGE aprobado limita la capacidad del sistema para incorporar nuevas necesidades estratégicas a corto plazo, reforzando la tensión entre el planeamiento estratégico de capacidades y la ejecución presupuestaria anual (Torres, 2024).

Para la Armada, estas condiciones tienen implicaciones directas sobre la previsibilidad y la gestión presupuestaria. Por un lado, el sistema de planeamiento conjunto y la existencia de programas estructurados de modernización favorecen la continuidad y la coherencia estratégica de las inversiones (Fonfría, 2015). Por otro lado, la dependencia de mecanismos extraordinarios de financiación, la rigidez de los compromisos plurianuales y la limitación impuesta por la anualidad presupuestaria reducen la flexibilidad para iniciar nuevos proyectos, ajustar prioridades o equilibrar gastos entre operación y mantenimiento e inversión (González-Regueral y Fonfría, 2017).

En síntesis, el modelo español combina un sistema de planeamiento de capacidades formalmente estructurado, integrado en el contexto estratégico de la OTAN y de la UE, con limitaciones prácticas derivadas de las características institucionales del presupuesto público. Aunque el planeamiento estratégico ofrece un marco consistente para la definición de prioridades y programas, su ejecución concreta enfrenta restricciones similares a las observadas en otros contextos, particularmente en lo que se refiere a la previsibilidad financiera y a la capacidad de adaptación del presupuesto a las exigencias a largo plazo.

En otras palabras, la coherencia entre los objetivos estratégicos definidos y la concreción de las capacidades militares está directamente vinculada a los mecanismos de ejecución presupuestaria, las reglas fiscales y las prácticas administrativas que regulan el flujo de recursos a lo largo del ejercicio financiero. Resulta necesario, por tanto, examinar en la siguiente subsección cómo se desarrolla la ejecución presupuestaria en el sistema español, con especial atención a la previsibilidad de los recursos, los instrumentos de gestión y control, y sus impactos sobre la continuidad de los programas navales.

4.2.3. Ejecución presupuestaria.

La efectividad del planeamiento estratégico de capacidades en resultados concretos no depende solo de la definición de las dotaciones previamente aprobadas en los PGE, sino, sobre todo, de la forma en que esos créditos se ejecutan a lo largo del ejercicio financiero. En el caso de la Armada, la Sección 14 y, en particular, los programas 122A y 122B concentran una parte relevante de las partidas destinadas a inversión y modernización, materializando, en el plano

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

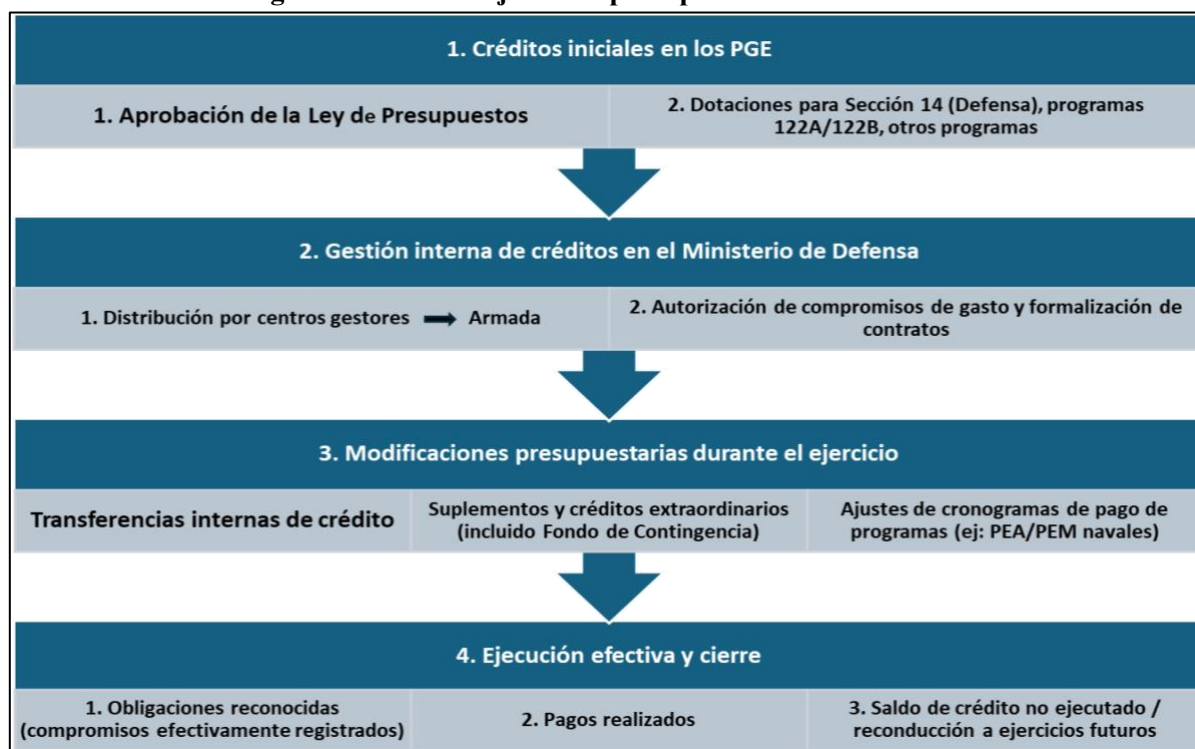
presupuestario, las prioridades definidas en el proceso de planeamiento de capacidades analizado en la subsección anterior (España, 2022a).

Sin embargo, la efectiva aplicación de estos recursos está condicionada por la lógica anual del presupuesto. En este sentido, esta subsección tiene como objetivo analizar el proceso de ejecución presupuestaria realizado por la Armada, con énfasis en los mecanismos de modificaciones presupuestarias, en los créditos extraordinarios y en los efectos de la prórroga de los PGE, así como sus implicaciones para la continuidad y la previsibilidad de los programas navales (España, 2003).

Conforme a lo discutido en el marco teórico sobre el ciclo presupuestario, esta etapa de ejecución es decisiva para la transformación de dotaciones en capacidades efectivas. La ejecución presupuestaria en el sistema español está regulada por la LGP, que establece los principios, fases y conceptos fundamentales del ciclo, incluyendo las nociones de créditos iniciales, obligaciones reconocidas y pagos efectivos (España, 2003).

Adicionalmente, órdenes ministeriales de delegación de competencias, como la Orden DEF/246/2021, atribuyen a distintos órganos del Ministerio de Defensa la capacidad de gestionar créditos, autorizar gastos y formalizar compromisos, permitiendo que la Secretaría de Estado de Defensa, el EMAD y los Estados Mayores de los Ejércitos, incluyendo la Armada, ejecuten de forma descentralizada las dotaciones atribuidas a los programas bajo su responsabilidad. La Figura 8 muestra el ciclo de ejecución presupuestaria en la Sección 14 (Defensa), con foco en la Armada.

Figura 8 - Ciclo de ejecución presupuestaria en la Armada



Fuente: elaboración propia con base en España (2003) y España (2021).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

El análisis de la ejecución del gasto en Defensa ha presentado, en los últimos años, un patrón recurrente de diferencia entre los créditos inicialmente aprobados y el gasto efectivamente realizado. En diversos ejercicios, el montante de gasto efectivo supera con frecuencia los créditos inicialmente aprobados en los PGE, en virtud de la aprobación de créditos adicionales a lo largo del ejercicio financiero (Valiño Castro, 2015).

Datos recientes indican, por ejemplo, que el gasto en Defensa en 2024 superó en un 16% el montante previsto inicialmente en los PGE, como resultado de la combinación entre una mayor utilización del Fondo de Contingencia y la aprobación de créditos extraordinarios para financiar programas de modernización y apoyo a Ucrania (Millán, 2025). Esta diferencia entre los créditos iniciales y la ejecución efectiva sugiere que la trayectoria real del gasto en Defensa depende, de forma relevante, de decisiones tomadas durante el ejercicio y no solo del presupuesto aprobado, lo que tiene implicaciones directas para la previsibilidad presupuestaria de la Armada, especialmente en la programación de pagos de proyectos navales plurianuales.

En este sentido, Fonfría (2015) destaca que el análisis del presupuesto de defensa en España enfrenta dificultades relacionadas con la dispersión de partidas fuera de la Sección 14 y la utilización de mecanismos extraordinarios de financiación, lo que reduce la transparencia y dificulta la medición del esfuerzo real en Defensa. Entre estos instrumentos, destacan los créditos extraordinarios, los suplementos de crédito y las transferencias provenientes del Fondo de Contingencia, frecuentemente utilizados para viabilizar la financiación de los PEM (Fonfría y González-Regueral, 2017).

Las estimaciones señalan que, en 2024, el Ministerio de Defensa recibió más de 3.100 millones de euros adicionales en créditos, destinándose gran parte de estos recursos a programas de inversión a largo plazo vinculados a los PEM (Cancio, 2025). En el caso de la Armada, tales decisiones repercuten sobre el cronograma de pagos de proyectos como los submarinos S-80 y las fragatas F-110, cuyos hitos contractuales exigen, en determinados años, volúmenes elevados de desembolso, a menudo viabilizados mediante suplementos de crédito aprobados fuera del ciclo presupuestario ordinario.

Es perceptible que estos mecanismos extraordinarios permiten ajustar el presupuesto a las necesidades de financiación de programas de elevada complejidad y larga duración. Sin embargo, también introducen desafíos en términos de previsibilidad y control, evidenciando la inexistencia, hasta el momento, de un marco legal específico de financiación plurianual de la Defensa (Fonfría y González-Regueral, 2017).

Adicionalmente, el Tribunal de Cuentas ha llamado la atención, en sus informes de fiscalización, sobre el uso intensivo de modificaciones presupuestarias en la Sección 14, en especial en el capítulo VI (inversiones), las cuales pueden afectar a la previsibilidad de la ejecución y limitar la capacidad de control parlamentario sobre el gasto público. Estos informes señalan que, aunque tales instrumentos son legales y necesarios para ajustar la ejecución a las necesidades emergentes, su uso recurrente reduce la transparencia inicial, dificulta la previsibilidad a medio plazo para programas plurianuales y refuerza la dependencia de decisiones discrecionales a lo largo del ejercicio (Tribunal de Cuentas, 2016).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

Para la Armada, específicamente, esto significa que la concreción de los programas navales estratégicos permanece, en parte, condicionada a la capacidad del Gobierno para movilizar créditos adicionales durante el año, lo que puede introducir incertidumbre tanto para la industria como para el planeamiento logístico y operativo. Esto se debe a que la ejecución presupuestaria tiende a presentar una concentración de pagos en determinados hitos contractuales, exigiendo reprogramaciones frecuentes y reforzando la dependencia de mecanismos extraordinarios (Fonfría, 2015).

Esta dinámica se vuelve aún más compleja en un contexto de prórroga presupuestaria, como viene ocurriendo desde 2023, en el que, ante la ausencia de nuevos PGE aprobados, se mantienen en vigor los créditos del último presupuesto, pero sin permitir la redefinición integral de las prioridades de gasto (España, 2003). Cancio (2025) indica que la prórroga sucesiva de los PGE limita la introducción de nuevos programas militares, además de restringir la capacidad de adaptación del presupuesto a nuevas necesidades estratégicas, obligando al uso de modificaciones presupuestarias y créditos extraordinarios para responder a las presiones de aumento del esfuerzo de la Defensa.

Aunque la tasa de ejecución del presupuesto sea elevada, frecuentemente cercana al 90%, se observa una desaceleración relativa en la incorporación de nuevas inversiones, lo que afecta a la dinámica de modernización de las capacidades militares (Millán, 2025). Este escenario implica dificultades para la Armada en la introducción de nuevos programas navales, así como la necesidad de ajustar el ritmo de ejecución de los programas existentes y una limitación de la capacidad de respuesta ante nuevas demandas operativas (Fonfría, 2015).

El análisis de la ejecución presupuestaria de la Armada evidencia que la combinación entre la anualidad formal de los PGE, el elevado peso de los compromisos plurianuales asociados a los PEM y el uso recurrente de mecanismos extraordinarios producen un cuadro que resulta en un proceso marcado por tensiones entre la previsibilidad, la flexibilidad y la eficiencia de la gestión de los programas navales (Fonfría, 2015). Más específicamente, se observa un patrón en el cual la previsibilidad presupuestaria es limitada, la flexibilidad se amplía mediante instrumentos extraordinarios y el control tiende a ser relativizado en favor de los ajustes a lo largo del ejercicio financiero.

Aunque los contratos a largo plazo con la industria de defensa, relativos a programas navales, confieren estabilidad al presupuesto naval mediante pagos ya comprometidos, la ejecución financiera efectiva de la Armada permanece condicionada a decisiones discrecionales y contingencias fiscales a lo largo del ejercicio. Esto relativiza el rigor de la programación plurianual frente a las oscilaciones de corto plazo (Fonfría y González-Regueral, 2017).

No obstante, la coherencia entre el planeamiento estratégico de capacidades y la materialización de los programas navales depende no solo de las normas formales y de los mecanismos de financiación disponibles, sino también de cómo el presupuesto es interpretado, monitorizado y utilizado por los propios actores institucionales, mediante rutinas administrativas y patrones de tratamiento de la información presupuestaria que moldean la cultura de gestión presupuestaria. Resulta necesario, por tanto, examinar en la subsección siguiente en qué medida la cultura presupuestaria vigente y los instrumentos de información,

transparencia y control condicionan la forma en que la Armada planifica, supervisa y ajusta la ejecución de su presupuesto.

4.2.4. Cultura presupuestaria y gestión de la información.

El análisis de la ejecución presupuestaria de la Armada evidenció que los resultados concretos del planeamiento de capacidades no dependen únicamente de las reglas formales de elaboración y aprobación de los PGE, sino también de una cultura presupuestaria y de prácticas específicas de gestión que condicionan la forma en que el presupuesto es interpretado, aplicado y ajustado a lo largo del año. La frecuencia de las modificaciones presupuestarias, el uso recurrente de créditos extraordinarios y el impacto de las prórrogas sucesivas revelan un patrón de funcionamiento que remite a una determinada cultura y a rutinas específicas del presupuesto de defensa en España (Fonfría, 2015).

Estas prácticas condicionan directamente la previsibilidad de los recursos y la manera en que los programas navales son supervisados, tanto en el ámbito interno de la Armada como ante los órganos de control y la sociedad (Fonfría y González-Regueral, 2017). En este contexto, esta subsección tiene como objetivo analizar de qué manera la cultura presupuestaria y los instrumentos de seguimiento y gestión influyen en la gobernanza del presupuesto naval.

La cultura presupuestaria puede entenderse, en términos operativos, como el conjunto de prácticas institucionales que orientan el grado de realismo de las previsiones presupuestarias, la frecuencia de los ajustes a lo largo del ejercicio, el nivel de centralización de las decisiones y la forma en que el sistema se articula con las reglas fiscales y los mecanismos de escrutinio público. Informes recientes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2021) sobre transparencia en las administraciones públicas españolas indican la existencia de avances relevantes en la publicación de información.

Según estos documentos, aún persisten desafíos relevantes relacionados con la calidad, la desagregación y la inteligibilidad de los datos presupuestarios puestos a disposición del público, así como en cuanto a la coherencia entre las perspectivas a medio plazo y los presupuestos anuales. En términos generales, el presupuesto sigue siendo percibido, a menudo, más como un instrumento de cumplimiento formal de metas y límites que como una herramienta integrada de planeamiento estratégico y de rendición de cuentas, lo que limita el potencial de la transparencia fiscal como mecanismo de mejora de la eficiencia del gasto (AIReF, 2021).

En el sector de defensa, estos rasgos generales de la cultura presupuestaria española adquieren contornos específicos. La transparencia presupuestaria, por ejemplo, enfrenta limitaciones adicionales asociadas tanto a la naturaleza sensible de determinadas informaciones como al modo en que los gastos son clasificados y presentados, justificando ciertas reservas en el nivel de detalle divulgado públicamente, especialmente en lo que se refiere a capacidades, operaciones y sistemas de armas (Huerta Barajas, 2012).

No obstante, diversos estudios e informes de órganos de control señalan que el uso reiterado de créditos extraordinarios y la dispersión de partidas vinculadas a la Defensa fuera de la Sección 14 dificultan la identificación del esfuerzo real en Defensa, contribuyendo a una

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

percepción errónea del gasto militar, por cuanto la información accesible al público no refleja, de forma inmediata y transparente, el conjunto de los compromisos financieros asociados a los programas de defensa (Fonfría, 2015). En este sentido, la transparencia del gasto de defensa es vista como un elemento importante para la buena gobernanza económico-financiera, pero encuentra restricciones prácticas relacionadas con la seguridad nacional y el propio diseño de la información presupuestaria disponible públicamente.

Aunque el Ministerio de Defensa está sometido a las obligaciones generales de publicidad y transparencia del sector público, la información presentada en los documentos presupuestarios y en los informes públicos no siempre permite reconstruir, de forma clara y completa, el coste total de los programas militares (Huerta Barajas, 2013). Para la Armada, estas características se traducen en dificultades para la reconstrucción, a partir de fuentes públicas agregadas, del coste total de los programas navales a lo largo de todo su ciclo de vida (Fonfría, 2015).

Además, a pesar de ser posible identificar en los PGE dotaciones vinculadas a determinados programas de inversión, el coste integral detallado de las fases de adquisición, operación, apoyo logístico, mantenimiento y modernizaciones no siempre resulta evidente en los documentos presupuestarios presentados al Parlamento y a la opinión pública. Tal hecho limita el escrutinio externo y dificulta la realización de comparaciones intertemporales consistentes sobre la evolución de los costes y de la ejecución financiera (Huerta Barajas, 2013).

En contrapartida, la Defensa española se apoya en instrumentos de gestión de la información sofisticados e integrados. Entre ellos, destaca el SIDAE, plataforma central de datos económico-financieros del Ministerio de Defensa, que integra funciones relacionadas con la gestión económica y administrativa, a la vez que permite el registro y seguimiento de la información presupuestaria en diferentes niveles (Rodríguez Lara, 2015).

En la Armada, el SIDAE asume un papel central en la consolidación de información relativa al planeamiento, ejecución y control del presupuesto naval, permitiendo registrar dotaciones, compromisos, obligaciones y pagos por programas, proyectos y centros gestores, así como efectuar la conexión de estos con la contabilidad pública (España, 2014). La relevancia del sistema para la gestión presupuestaria de la Fuerza se manifiesta, en particular, en la capacidad de realizar el seguimiento de la ejecución de programas navales de larga duración, integrando datos sobre cronogramas de pago, fases contractuales y necesidades de reprogramación (Faria, 2022).

Al permitir una visión más estructurada de la evolución de los compromisos financieros asociados a cada proyecto, el sistema favorece la toma de decisiones en términos de priorización de pagos, negociación de ajustes contractuales con la industria y evaluación de los impactos presupuestarios de los retrasos o sobrecostes. Además, la integración de información relacionada con el planeamiento de adquisición, operación y contabilidad analítica posibilita un mayor conocimiento sobre los costes a lo largo del ciclo de vida de los medios navales, aunque tales análisis no siempre se traduzcan directamente en informes públicos (Faria, 2022).

Siendo así, el SIDAE acaba generando una asimetría entre el nivel de detalle de la información disponible en el ámbito de la Armada, y de toda la Defensa, en relación con

aquellas presentadas en los PGE y en otros documentos públicos. Internamente, gestores y analistas disponen de instrumentos para realizar el seguimiento, con precisión, de la ejecución de los recursos y el desempeño de los programas navales (Faria, 2022).

Por otro lado, en el entorno externo, la percepción del esfuerzo presupuestario naval permanece condicionada por clasificaciones agregadas, por mecanismos extraordinarios de financiación y por limitaciones de transparencia. Tal dualidad tiene implicaciones directas para la gobernanza presupuestaria naval, por cuanto influye no solo en la calidad de la información utilizada para la toma de decisiones, sino que afecta también a la previsibilidad, al grado de priorización y de responsabilización (*accountability*) en la gestión de los programas navales y al nivel de confianza entre los diferentes actores involucrados en el proceso presupuestario (AIREF, 2021).

Por último, el análisis desarrollado a lo largo de la sección 4.2 evidenció que el modelo español de gestión presupuestaria naval se caracteriza por un marco institucional relativamente estructurado, con instrumentos formales de planeamiento, programación y ejecución que buscan articular las capacidades militares y los recursos financieros. No obstante, también se han identificado limitaciones relevantes, como la persistencia de la anualidad presupuestaria, el uso recurrente de mecanismos extraordinarios de financiación y las restricciones impuestas por la prórroga de los PGE, que condicionan la previsibilidad y la continuidad de los programas navales.

Además, el análisis de la cultura presupuestaria y de la gestión de la información reveló tensiones entre la sofisticación de los sistemas internos de seguimiento y la transparencia e inteligibilidad de la información en el plano público. En este contexto, resulta pertinente avanzar hacia un análisis comparativo entre los modelos brasileño y español, a fin de identificar convergencias, divergencias e implicaciones institucionales relevantes para la gestión presupuestaria naval, permitiendo evaluar en qué medida las diferentes configuraciones institucionales influyen en la previsibilidad, la coordinación y la gobernanza del gasto en Defensa.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA NAVAL DE BRASIL Y ESPAÑA.

A partir del análisis de las características de los modelos de gestión presupuestaria naval de Brasil y España, es posible comprender, de forma integrada, sus puntos fuertes, debilidades e implicaciones en la articulación entre el planeamiento estratégico y la ejecución financiera. A la luz del marco teórico presentado en el capítulo 2 y de los modelos sistematizados en el capítulo 4, el presente análisis tiene como objetivo realizar una comparación sistemática de la gestión del presupuesto por parte de la Marina de Brasil y la Armada. Para ello, se adopta un enfoque multidimensional que integra aspectos institucionales, estratégicos, operativos y organizacionales.

Tal como se expuso en el capítulo 4, este análisis comparativo se apoya en las cuatro dimensiones analíticas definidas para la investigación (marco institucional, planeamiento, ejecución y cultura organizacional), aplicadas aquí de forma transversal a ambos casos. De

acuerdo con la propuesta de Hartley (2020), la comparación entre países puede orientarse a partir de dimensiones institucionales (marcos legales y normativos), procedimentales (planeamiento estratégico, ciclos presupuestarios y mecanismos de ejecución y control) y culturales (prácticas de gestión e informaciones de desempeño).

Esta comparación permite un análisis cualitativo y estructurado de las dimensiones institucionales y procesales que condicionan la previsibilidad del financiamiento, la coordinación entre el planeamiento y la ejecución, y la capacidad de sostener programas navales de largo plazo. En línea con la lógica de comparación estructurada empleada por Alves (2022), es posible observar la relevancia de este enfoque aplicado a la gestión presupuestaria naval, desde que los criterios de comparación, así como sus limitaciones, se explicitan de forma clara.

En este contexto, la sección 5.1 profundiza en el análisis del marco institucional y normativo de ambos países, con el objetivo de examinar cómo diferentes esquemas formales estructuran las bases de la gestión presupuestaria naval.

5.1. Marco institucional y normativo.

En ambos casos, se observa la existencia de sistemas presupuestarios formalmente estructurados, basados en principios de legalidad, anualidad y control legislativo del gasto público. Además, tanto Brasil como España disponen de leyes generales de finanzas públicas y de instrumentos de planeamiento plurianual que buscan integrar los objetivos estratégicos y la asignación de recursos, tal como se describió en el Capítulos 4 para cada caso nacional.

En el caso brasileño, la Constitución de 1988, en combinación con la Ley 4.320/1964 y el Decreto-Ley 200/1967, instituye un modelo asentado en la tríada PPA-LDO-LOA, así como en la lógica del “presupuesto-programa”, buscando articular el planeamiento a medio plazo con la ejecución anual. En España, por su parte, la LGP establece los principios de estabilidad, plurianualidad y eficiencia en la asignación de recursos, materializados en los PGE, organizados por programas de gasto y vinculados a objetivos y políticas públicas (España, 2003).

En ambos, por lo tanto, se observa la presencia de esquemas legales que buscan favorecer la coordinación entre el planeamiento y la gestión presupuestaria, aunque con configuraciones institucionales distintas. A pesar de esta convergencia, la comparación entre los dos modelos revela diferencias relevantes en cuanto al modo en que estos marcos institucionales y normativos encuadran la gestión presupuestaria naval.

Mientras que en Brasil la Marina actúa en un sistema en el que la integración entre planeamiento y presupuesto está fuertemente regulada, pero inserta en un contexto de elevada rigidez fiscal y de un fuerte peso de los gastos obligatorios de personal, en el caso español el presupuesto de la Armada se inserta en un marco en el que los principios de estabilidad presupuestaria y programación plurianual se ven reforzados por compromisos europeos, aunque conviven con el uso recurrente de créditos extraordinarios y mecanismos para financiar programas especiales. Así, el modelo brasileño tiende a combinar un alto grado de formalización normativa con restricciones prácticas a la flexibilidad de gestión, en cuanto el español revela una tensión entre la disciplina fiscal y la necesidad de recurrir a instrumentos

excepcionales para atender la elevada demanda de inversión, configurando patrones distintos de convergencia y divergencia en el plano institucional.

Otra diferencia relevante reside en la posición que los órganos centrales de presupuesto y las estructuras específicas de la Defensa ocupan dentro de la estructura presupuestaria de cada país. En Brasil, la Secretaría de Presupuesto Federal y el Ministerio de Planificación ejercen un fuerte protagonismo en la definición de los techos de gasto, en la negociación de límites y en la autorización de créditos adicionales, lo que hace que la Marina dependa de canales formales de coordinación para adecuar sus planes al escenario fiscal disponible (Brasil, 2026c). La gestión presupuestaria naval brasileña, por lo tanto, está inserta en un panorama en el que las Fuerzas Armadas disponen de capacidad técnica de planeamiento, pero enfrentan márgenes restringidos de negociación ante un contexto presupuestario marcado por un fuerte legalismo y por reglas rígidas de control del gasto.

En España, por su parte, la estructura de Hacienda y el marco de los Presupuestos Generales del Estado también confieren un papel central a este Ministerio, pero la Defensa y la Armada operan en un contexto en el que la programación plurianual y la utilización de programas especiales abren espacios institucionales específicos para acomodar las necesidades de inversión naval, aunque muchas veces sea a través de instrumentos extraordinarios. Estas diferencias institucionales tienen reflejos directos sobre la forma en que la Marina de Brasil y la Armada vinculan sus instrumentos de planificación estratégica a los mecanismos presupuestarios de cada país (Izquierdo Rodríguez, 2025).

Sumado a este aspecto, conforme se detalló en la sección 4.1, en el caso brasileño, la existencia de un sistema integrado de planificación, con énfasis en el SPD y el PA anual, convive con un ambiente de dependencia de autorizaciones anuales y con la incidencia de restricciones presupuestarias y recomposiciones a lo largo del ejercicio, obligando a la revisión de prioridades y al reescalnamiento de los programas navales (Albuquerque y Silva, 2014). En contraste, y como se vio en la sección 3.2, en el caso español la integración del presupuesto de defensa en los PGE y la previsión de escenarios plurianuales en la LGP confieren una mayor coherencia formal entre los objetivos estratégicos y la programación financiera, aunque a costa del uso frecuente de créditos extraordinarios y acuerdos de financiación específicos para los grandes programas navales (Izquierdo Rodríguez, 2025).

Aunque tales mecanismos frecuentemente operan al margen del presupuesto ordinario, a través de créditos extraordinarios u otras soluciones institucionales, permiten reducir, al menos parcialmente, los efectos de la rigidez presupuestaria anual sobre los programas de larga duración. Estos rasgos confirman las tensiones señaladas en el capítulo 2 entre la anualidad presupuestaria, los ciclos plurianuales de inversión en capacidades militares y la necesidad de preservar cierto grado de flexibilidad gerencial (Musgrave, 1959).

De esta forma, la comparación evidencia que las diferencias institucionales no se limitan a la estructura formal de los sistemas, sino que se reflejan en la forma en que cada modelo equilibra la previsibilidad, la flexibilidad y el control del gasto. Este telón de fondo institucional será retomado en las secciones siguientes, en las que se examina, en clave comparativa, cómo

los documentos de planificación estratégica y la ejecución presupuestaria naval concretan, o tensionan, estas estructuras en cada país.

5.2. Planeamiento estratégico y programas navales.

Como se ha analizado en el capítulo anterior, tanto la Marina como la Armada operan a partir de documentos de alto nivel, como políticas y estrategias nacionales de defensa, directrices específicas para el ámbito marítimo y documentos internos de planeamiento, que definen capacidades deseadas, prioridades geoestratégicas y ejes de modernización. No obstante, la forma en que estas orientaciones estratégicas se desdoblán en programas navales de medio y largo plazo, así como el grado en que se vinculan a los instrumentos presupuestarios, difiere de manera relevante entre ambos modelos.

En el caso brasileño, tal como se describió en la sección 4.1, se observa la existencia de un conjunto estructurado de documentos estratégicos, como la PND, la END y los planes específicos de la Marina, que establecen directrices claras para el desarrollo de capacidades navales y orientan la formulación de programas como el PROSUB, las Fragatas Clase Tamandaré y el SisGAAZ. Sin embargo, la transposición de estas directrices al plano presupuestario revela limitaciones asociadas a la inestabilidad de la financiación a lo largo del tiempo (Albuquerque y Silva, 2014).

Aunque estos documentos estratégicos establecen objetivos claros como, por ejemplo, la renovación de la escuadra de superficie, la expansión de la fuerza de submarinos y la protección de la “Amazonia Azul”, su materialización en programas continuos enfrenta restricciones significativas. La fuerte dependencia de dotaciones anuales, la elevada rigidez de los gastos de personal y la recurrencia de restricciones de créditos y reprogramaciones hacen que los proyectos de largo plazo se ejecuten en ciclos marcados por interrupciones, retrasos y redimensionamientos (Wood da Cruz, 2024).

En cambio, en el caso español, conforme se expuso en la sección 3.2, la Armada se orienta por directrices estratégicas y por una programación plurianual explícita, estructurada en torno a grandes “programas especiales” de armamento y modernización. Este arreglo permite conferir un horizonte temporal claro a proyectos como nuevas fragatas, submarinos y buques de proyección estratégica, articulándolos con los objetivos fijados en las directrices de defensa (España. 2020c).

No obstante, esta mayor coherencia formal no elimina las tensiones entre la capacidad deseada y la restricción fiscal. La necesidad recurrente de créditos extraordinarios, ajustes de calendario y reconfiguración de paquetes de financiación demuestra que, también en el caso español, la sostenibilidad de largo plazo de los programas navales depende de un equilibrio delicado entre disciplina presupuestaria, flexibilidad negociada y capacidad política de priorización (Fonfría y González-Regueral, 2017).

En términos comparativos, por tanto, se observa que tanto la Marina de Brasil como la Armada disponen de instrumentos estratégicos y programáticos capaces de traducir, al menos en el plano formal, las orientaciones de alto nivel en proyectos navales. La diferencia central

reside en el grado de continuidad que estos instrumentos consiguen asegurar, como ilustra la Tabla 9.

Tabla 9 - Comparación planeamiento estratégico: Brasil y España

Dimensión analítica	Marina do Brasil	Armada	Implicaciones principales
Vinculación al planeamiento estratégico	Fuerte en el plano formal	Fuerte articulación con directrices de defensa nacionales	Convergencia en la definición estratégica
Programación y financiación	Dependencia del ciclo anual y ajustes interanuales	Mecanismos plurianuales y créditos extraordinarios	España presenta mayor estabilidad financiera
Continuidad de los programas	Sujeta a restricciones de créditos y reprogramaciones	Relativamente más estable, a pesar de ajustes extraordinarios	Brasil presenta mayor riesgo de discontinuidad
Previsibilidad a largo plazo	Baja	Moderada	Diferencia central en la capacidad de sostener capacidades navales

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del capítulo 4.

En el caso brasileño, la dependencia de autorizaciones anuales y la incidencia recurrente de cortes presupuestarios tienden a fragmentar la implementación de los programas. Por el contrario, en España, la existencia de programación plurianual y de programas especiales de modernización crea condiciones más favorables para preservar la lógica de largo plazo, aunque sea a costa de soluciones extraordinarias.

Estas características indican que el alineamiento entre el planeamiento estratégico y los programas navales, aunque es más robusto en el plano documental en ambos países, permanece condicionado por variables presupuestarias y políticas que escapan al ámbito estricto de las Fuerzas Navales. En la práctica, tanto la Marina como la Armada se ven obligadas a adaptar sus proyectos a las oscilaciones del ciclo presupuestario y a las prioridades definidas por los centros de decisión fiscal, lo cual se analizará con mayor detalle en la sección siguiente, dedicada a la ejecución presupuestaria y a la composición interna del gasto naval.

5.3. Ejecución presupuestaria y rigidez del gasto naval.

El análisis de la ejecución presupuestaria naval es importante para comprender en qué medida los modelos institucionales y los instrumentos de planificación anteriormente descritos se convierten en recursos efectivamente aplicados en la Fuerza naval de ambos países. Aunque sus presupuestos estén estructurados por programas y, en teoría, reflejen prioridades estratégicas previamente definidas, la fase de ejecución presupuestaria de la cartera de la Defensa está fuertemente condicionada por factores como la rigidez estructural del gasto, la naturaleza plurianual de los programas y la necesidad de adaptación a restricciones fiscales de corto plazo, tal como se destacó en el marco teórico (Hartley, 2020).

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

Así, la forma en que los créditos son liberados, restringidos, reasignados o suplementados a lo largo del ejercicio condiciona directamente la continuidad de los programas de modernización y adquisición, el mantenimiento de los medios y el nivel de prontitud operacional. En este contexto, la comparación entre Brasil y España permite evidenciar cómo diferentes arreglos institucionales y fiscales impactan la composición del gasto naval, la estabilidad de la ejecución y la capacidad de sostener inversiones estratégicas a lo largo del tiempo.

En Brasil, la ejecución presupuestaria de la Marina se caracteriza por un elevado grado de rigidez, derivado principalmente del peso significativo de los gastos en pago de personal y cargas sociales en el conjunto del gasto de defensa, ya documentado en la sección 4.1. Esta configuración reduce la disponibilidad financiera para gastos discrecionales, especialmente aquellos asociados a la operatividad y a la inversión, limitando la capacidad de expansión y modernización de la fuerza naval (Silva, 2020).

En España, la estructura del gasto presenta, en términos relativos, un mayor margen para los gastos de inversión, particularmente aquellos vinculados a los PEM (Fonfría y González-Regueral, 2023). No obstante, esta aparente flexibilidad convive con restricciones fiscales y con la necesidad de ajustes periódicos, lo que evidencia que, en ambos casos, la ejecución presupuestaria naval resulta de un equilibrio complejo entre compromisos rígidos, necesidades operativas y prioridades estratégicas.

Además de la composición interna del gasto, otro elemento central para la comprensión de la ejecución presupuestaria naval reside en los mecanismos de ajuste utilizados a lo largo del ejercicio. Mientras que en Brasil la ejecución está fuertemente marcada por la incidencia de bloqueos presupuestarios a lo largo del ejercicio, limitaciones de compromiso y reprogramaciones financieras, lo que provoca que una parte relevante de las dotaciones inicialmente aprobadas para la Marina no sea ejecutada íntegramente, sobre todo en las rúbricas de gasto operativo e inversión, en el caso español los ajustes se concentran más en la reprogramación de cronogramas y en el escalonamiento de desembolsos para compatibilizar las metas de estabilidad con los compromisos plurianuales.

Asimismo, la recurrencia de créditos suplementarios y la acumulación de gastos pendientes de pago en la ejecución presupuestaria naval brasileña, aunque configuran una respuesta institucional a las restricciones fiscales, introducen una alta volatilidad financiera. Esto fragmenta la ejecución de los programas, generando retrasos, reprogramaciones constantes y dificultades en la gestión de contratos a largo plazo, lo que refuerza la dependencia de decisiones de corto plazo y reduce la capacidad de planificación operacional y financiera de la Marina (Wood da Cruz, 2024).

En España, aunque la programación plurianual y los programas especiales confieren una mayor previsibilidad formal a la Armada, la ejecución frecuentemente exige créditos extraordinarios y modificaciones presupuestarias para compatibilizar las inversiones con las metas de estabilidad fiscal. Aun cuando estos mecanismos excepcionales puedan reducir la transparencia del presupuesto ordinario, resultan fundamentales para preservar la continuidad

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

de los proyectos estratégicos y suavizar los impactos de los choques fiscales sobre la ejecución naval (Tribunal de Cuentas, 2016).

De esta forma, la comparación evidencia que ambos modelos enfrentan tensiones entre la lógica plurianual de los programas navales y las restricciones anuales de financiación, aunque por vías distintas. Mientras que el modelo brasileño tiende a internalizar los ajustes dentro del propio ciclo presupuestario anual, el español recurre con mayor frecuencia a soluciones institucionales que permiten sustentar una mayor estabilidad en la ejecución de los programas navales, tal como se sintetiza en la Tabla 10.

Tabla 10 - Ejecución presupuestaria naval y adhesión al planeamiento: Brasil y España

Dimensión analítica	Marina do Brasil	Armada España	Implicaciones principales
Composición del gasto	Alto peso de personal; poco margen para inversión.	Mayor espacio relativo para inversión.	Brasil ajusta con más dificultad.
Ajustes fiscales	Bloqueos y límites sobre gasto discrecional.	Reprogramación de cronogramas para cumplir metas.	Mayor volatilidad en Brasil; ajustes más escalonados en España.
Instrumentos de acomodación	Créditos suplementarios y gastos pendientes de pago.	Créditos extraordinarios y modificaciones.	Ambos usan instrumentos extraordinarios.
Planeamiento vs ejecución	Brechas frecuentes, sobre todo en inversión.	Mayor adhesión, con revisiones de plazos.	Más riesgo de ruptura en Brasil.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del capítulo 4.

La tabla sintetiza, en perspectiva comparada, los principales rasgos de la ejecución presupuestaria naval en ambos países y su adherencia al planeamiento previamente definido. En la sección siguiente, se examinará cómo los arreglos de gobernanza presupuestaria y los mecanismos de coordinación interministerial influyen en la capacidad de la Marina de Brasil y de la Armada para proteger sus prioridades estratégicas en el ciclo de decisión y ejecución del gasto.

5.4. Cultura organizacional y gestión de la información presupuestaria.

Además de los marcos normativos, de los instrumentos de planificación y de los patrones de ejecución analizados en las secciones anteriores, la forma en que cada Fuerza Naval produce, utiliza y comparte la información presupuestaria constituye un elemento decisivo de su capacidad para gestionar recursos de manera estratégica. En este sentido, la cultura presupuestaria y los sistemas de información constituyen dimensiones fundamentales para entender cómo se procesan las decisiones de asignación, ajuste y seguimiento de los recursos en el ámbito naval.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

La comparación entre la Marina de Brasil y la Armada permite observar cómo diferentes culturas institucionales producen arreglos distintos de gobernanza informacional y de uso estratégico de los datos presupuestarios. Mientras que en ambos casos existen estructuras especializadas de planificación financiera, así como sistemas corporativos de seguimiento de la ejecución, varían de forma significativa el grado de integración de estas herramientas en el proceso decisorio, la difusión de la información entre los niveles de mando y la articulación con los mecanismos de rendición de cuentas ante el Poder legislativo y los órganos de control externo.

En esta sección se examina, de forma comparativa, cómo cada modelo organiza los flujos de información presupuestaria naval, cuáles son los principales instrumentos de seguimiento y reporte utilizados y en qué medida tales elementos refuerzan, o limitan, la previsibilidad, la coordinación interna y la transparencia en la gestión del gasto naval. Asimismo, se analiza la forma en que la cultura organizacional de cada Fuerza condiciona la propia centralidad atribuida a la información presupuestaria en el ciclo de mando y control.

En el caso brasileño, la gestión de la información presupuestaria naval está inserta en un ambiente caracterizado por una elevada formalización de los procedimientos y por una fuerte dependencia de los sistemas centrales de ejecución y control, como el SIAFI, complementados por herramientas internas de planificación y seguimiento desarrolladas por la propia Marina. Aunque estos sistemas proporcionan un elevado grado de transparencia y permiten el seguimiento detallado de la ejecución presupuestaria, en términos agregados, la información relevante para la gestión de programas navales complejos no siempre está plenamente integrada (Costa et al., 2019).

Como resultado, el proceso decisorio tiende a basarse en recortes parciales de la información, lo que dificulta la articulación entre el planeamiento estratégico, la programación financiera y la ejecución, especialmente en programas de naturaleza plurianual que exigen un seguimiento continuo y coordinación. Esto puede limitar la apropiación más amplia, por parte de los escalones operativos, de los datos necesarios para evaluar *trade-offs* entre programas y anticipar los efectos de los choques fiscales sobre las capacidades navales (Costa et al., 2019).

En España, por su parte, la gestión de la información presupuestaria de la Armada se apoya en sistemas integrados y en estructuras organizacionales que favorecen una mayor articulación entre el planeamiento, la programación y la ejecución. Instrumentos como el SIDAE y los sistemas del Ministerio de Defensa permiten un seguimiento más estructurado de los programas y una mayor trazabilidad de las decisiones a lo largo del tiempo, lo que contribuye a una gestión más explícita de los escenarios financieros en el seguimiento de los grandes proyectos. No obstante, esta mayor integración convive con limitaciones asociadas al uso de mecanismos extraordinarios de financiación, que pueden reducir la transparencia e introducir asimetrías de información entre los diferentes actores institucionales (Rodríguez Lara, 2015).

A partir de estos elementos, resulta posible sintetizar, en perspectiva comparada, cómo cada fuerza organiza sus sistemas de información y su cultura de uso de los datos presupuestarios. La Tabla 11 presenta, de forma resumida, las principales diferencias y

convergencias entre la Marina de Brasil y la Armada en lo que se refiere al grado de integración de los sistemas, a la difusión interna de la información y a la formalización de las rutinas de gestión del conocimiento, destacando las implicaciones analíticas de cada configuración para la gobernanza del gasto.

Tabla 11 - Cultura organizacional e información presupuestaria: Brasil y España

Dimensión analítica	Marina do Brasil	Armada	Implicaciones principales
Sistemas de información	SIPLAD integrado al SIAFI; foco en apoyo al SPD.	SIDAE del Ministerio de Defensa, común a las FAS.	España tiene base única; Brasil mayor autonomía naval.
Difusión interna de la información	Información concentrada en núcleos técnicos; acceso más fragmentado en niveles operativos.	Mayor articulación entre órganos económicos y mandos operativos, aunque con asimetrías.	Diferencias en la apropiación de datos para decidir.
Gestión del conocimiento y normas	Normativa única (Marinha do Brasil, 2024); facilita el aprendizaje interno.	Normativa más dispersa; ausencia de un único documento de síntesis.	Brasil destaca en formalización; España en integración sistémica.

Fuente: elaboración propia con base Ferreira (2020) y del análisis del capítulo 4.

Una vez concluido el análisis comparativo de las cuatro dimensiones centrales de la gestión presupuestaria naval de Brasil y España, el panorama resultante evidencia tanto convergencias como diferencias institucionales y procesales entre ambos países. Estas evidencias permiten dar un paso más hacia la síntesis interpretativa del estudio, analizando el impacto de los modelos en la gobernanza presupuestaria y extrayendo aprendizajes y lecciones institucionales compartidas.

6. SÍNTESIS INTERPRETATIVA E IMPLICACIONES DEL ESTUDIO COMPARADO.

El análisis comparativo desarrollado en el capítulo 5 permite identificar no solo las características específicas de los modelos de gestión presupuestaria naval de Brasil y de España, sino también los patrones estructurales que condicionan su funcionamiento. A partir de la articulación entre el marco institucional, los instrumentos de planificación, los mecanismos de ejecución presupuestaria y las prácticas organizacionales, se evidencia que ambos modelos responden a un mismo desafío fundamental: compatibilizar la rigidez inherente al gasto de defensa y a los programas plurianuales con la anualidad presupuestaria, las restricciones fiscales y la incertidumbre estratégica.

Así, el presente capítulo pretende profundizar en el análisis realizado en los capítulos anteriores, pasando de una comparación descriptiva de los modelos a una interpretación integrada de sus implicaciones para la gobernanza presupuestaria. Para ello, se persigue sintetizar los principales hallazgos del estudio, identificar patrones de convergencia y divergencia, y analizar sus efectos sobre la previsibilidad de los recursos, la coordinación entre

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

el planeamiento y la ejecución, y la orientación a resultados en el ámbito de las capacidades navales.

En este sentido, las diferencias observadas entre los casos no deben ser interpretadas como meras variaciones de diseño institucional, sino como expresiones de estrategias distintas de gestión. Además, se busca extraer aprendizajes comparados que permitan señalar posibles vías de perfeccionamiento institucional, considerando las restricciones estructurales y las especificidades de cada contexto nacional.

La comparación evidencia que el modelo brasileño combina una elevada coherencia interna de planeamiento, especialmente en el ámbito de la Marina, con una baja previsibilidad del flujo financiero efectivo. En contraste, el modelo español se apoya en una programación plurianual más explícita y en mecanismos que ofrecen mayor continuidad formal a los programas navales, aunque a costa de mayor complejidad institucional y de tensiones en materia de transparencia presupuestaria, tal como se sintetiza en la Tabla 12, a partir de las cuatro dimensiones analíticas examinadas en este estudio.

Tabla 12 - Cultura organizacional e información presupuestaria: Brasil y España

Dimensión analítica	Marina do Brasil	Armada	Implicaciones principales
Marco institucional y normativo	Sistema formalmente robusto (PPA, LDO y LOA) y requisito constitucional de inclusión en el PPA para inversiones que superan un ejercicio, pero sin garantía automática de financiación plurianual estable.	Programación plurianual más explícita y mayor continuidad formal de programas, aunque con dependencia de ajustes y mecanismos extraordinarios.	Ambos modelos planifican; la diferencia reside en la densidad institucional de la continuidad financiera efectiva.
Planeamiento estratégico y programas navales	Planeamiento naval interno sofisticado, con fuerte papel del SPD, pero vulnerable a la volatilidad de la ejecución anual.	Articulación más explícita entre directrices estratégicas y programación de programas navales plurianuales.	Destaca el planeamiento interno en Brasil; Destaca la protección formal de la continuidad programática en España.
Ejecución presupuestaria	Mayor rigidez, dependencia de liberaciones anuales, bloqueos y uso intensivo de gastos pendientes de pago como mecanismo de continuidad limitada.	Mayor capacidad de acomodación institucional del ciclo financiero de los programas, aunque con costes de complejidad y opacidad relativa.	En Brasil el riesgo se internaliza en la Marina; En España, se desplaza en mayor medida al plano interinstitucional.
Cultura organizacional y gestión de la información	Fortaleza intrainstitucional del SPD, pero uso frecuentemente reactivo de la información ante restricciones externas.	Sistemas más integrados de información y seguimiento, con mejor continuidad administrativa del ciclo presupuesto y programa.	Brasil ofrece una lección de organización interna; España ofrece una lección de estabilidad procedimental.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del capítulo 5.

Esta síntesis permite afirmar que la principal diferencia entre ambos modelos no está en la existencia de planificación o de instrumentos formales, sino en la forma en que se distribuye institucionalmente el riesgo de discontinuidad de los programas navales. A partir de esto, la siguiente sección pasa a centrarse directamente en las implicaciones de ambas configuraciones para la forma en que se gestiona el presupuesto naval en cada país, en términos de distribución de riesgos, centros de decisión e incentivos para la coordinación y la rendición de cuentas.

6.1. Implicaciones para la gobernanza presupuestaria naval.

Desde el punto de vista de la gobernanza, en el modelo brasileño, la combinación entre una fuerte centralización fiscal, la elevada rigidez del gasto obligatorio y la dependencia de autorizaciones anuales hace que gran parte de ese riesgo recaiga directamente sobre la Marina, la cual necesita, en cada ejercicio, adaptar prioridades, renegociar contratos y reajustar cronogramas de entrega frente a decisiones tomadas en instancias superiores. Esto tiende a reforzar un patrón de ejecución más reactiva, en el que el planeamiento interno se ve continuamente tensionado por choques de corto plazo, reduciendo la capacidad de la Fuerza para consolidar una trayectoria estable de inversión y de coordinación con sus principales programas navales.

En el caso español, por su parte, la existencia de una programación plurianual y de instrumentos extraordinarios de financiación permite desplazar parte de ese riesgo hacia mecanismos institucionales específicos, confiriendo una apariencia de mayor continuidad formal a los proyectos. Desde el punto de vista de la gobernanza, esto significa que el debate sobre la sostenibilidad de los programas se desplaza, en mayor medida, hacia la negociación entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y el Parlamento, mientras que la Armada dispone de márgenes un poco más amplios para gestionar internamente el ciclo físico-financiero de los proyectos ya aprobados. En contrapartida, la utilización recurrente de estos instrumentos tiende a aumentar la complejidad del modelo decisorio y puede reducir la transparencia en el presupuesto ordinario, exigiendo mecanismos adicionales de control y de rendición de cuentas, lo que refuerza la necesidad de coordinación entre los diferentes actores institucionales.

Estas diferencias en la forma de organizar el riesgo y los centros de decisión repercuten directamente sobre la coordinación entre planeamiento y ejecución. En el modelo brasileño, la distancia entre el horizonte temporal de los documentos estratégicos y la lógica anualizada de la ejecución hace que la coherencia del sistema dependa, en gran medida, de la capacidad de negociación de la Marina ante los órganos centrales y de la resiliencia de sus rutinas internas de priorización. Por el contrario, en el modelo español, la mayor integración formal entre los instrumentos de planeamiento y la programación financiera, aunque tensionada por ajustes y revisiones de cronograma, favorece una coordinación más previsible entre las fases del ciclo presupuestario, con una mayor capacidad de alinear las decisiones estratégicas y la ejecución en horizontes más largos.

Por último, en términos de orientación a resultados y capacidades operativas, los dos modelos también producen incentivos distintos. La necesidad, en el caso brasileño, de

reconfigurar con frecuencia el alcance y el ritmo de ejecución de los programas tiende a concentrar el foco de la gestión en garantizar la supervivencia presupuestaria de contratos y actividades esenciales. Esto puede limitar el espacio para evaluaciones sistemáticas de desempeño y para la vinculación explícita entre recursos, metas y niveles de alistamiento, diluyendo la rendición de cuentas por eventuales desviaciones entre lo planificado y lo ejecutado.

En España, la mayor estabilidad relativa de los flujos asociados a los programas especiales crea condiciones más favorables para realizar el seguimiento de la ejecución en un horizonte plurianual y relacionar, de forma más directa, los desembolsos con los hitos de capacidad. No obstante, esta ventaja depende de la existencia de sistemas de información y de prácticas de reporte que hagan visible, también para instancias externas, el recorrido entre el gasto autorizado y las capacidades efectivamente generadas.

Estos patrones refuerzan, en la práctica, las tensiones entre la anualidad presupuestaria, la rigidez estructural del gasto y el horizonte plurianual de los programas estratégicos discutidas en el capítulo 2, así como la centralidad de los modelos de gobernanza fiscal para mediar tales conflictos. En síntesis, la comparación demuestra que la principal diferencia entre los modelos brasileño y español no reside únicamente en el volumen de recursos o en la forma jurídica de los instrumentos utilizados, sino en la distribución del riesgo de discontinuidad de los programas y en la configuración de los centros de decisión.

Mientras que el modelo brasileño concentra los ajustes en el interior del propio ciclo anual transfiriendo a la Marina la carga de la adaptación continua; el modelo español tiende a externalizar parte de estos ajustes hacia mecanismos institucionales específicos, preservando la continuidad de los programas. De este modo, la utilidad analítica de este aspecto reside precisamente en mostrar cómo las variaciones en la arquitectura de los centros de decisión y en la distribución de riesgos condicionan, en la práctica, la posibilidad de alinear el planeamiento, la ejecución y los resultados en contextos de fuerte restricción fiscal.

6.2. Aprendizajes institucionales y lecciones comparadas.

La comparación entre los modelos de gestión presupuestaria naval de Brasil y de España no solo revela diferencias estructurales, sino que también señala oportunidades concretas de aprendizaje mutuo. Más que proponer la transposición directa de instrumentos o soluciones institucionales, el objetivo consiste en identificar qué elementos de cada Fuerza podrían, con las debidas adaptaciones, ofrecer referencias útiles para el perfeccionamiento de la gobernanza del gasto naval, considerando las restricciones estructurales, fiscales y organizacionales que caracterizan cada contexto nacional.

En este sentido, la comparación evidencia que ambos modelos se enfrentan a desafíos similares, pero adoptan estrategias distintas para gestionar esa tensión, lo que abre espacio para la identificación de patrones potenciales de aprendizaje. Las lecciones cruzadas no se entienden como una hoja de ruta de reformas a ser ejecutada mecánicamente, sino como un repertorio de soluciones institucionales que ayudan a identificar alternativas posibles frente a problemas que, en gran medida, son compartidos.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

Del lado brasileño, la experiencia española ofrece referencias particularmente relevantes en tres frentes: la programación plurianual explícita de programas navales estratégicos, la utilización de instrumentos específicos para proteger los grandes proyectos de modernización frente a las oscilaciones anuales del presupuesto y el uso de sistemas integrados de información económica que articulan, en una misma base, planeamiento, ejecución y contabilidad en el ámbito de la Defensa. En conjunto, estos elementos configuran un modelo en el que la continuidad formal de los programas goza de mayor protección institucional, lo que sugiere caminos para reducir, en el caso de la Marina de Brasil, la vulnerabilidad de sus proyectos a los choques de corto plazo y para fortalecer la vinculación entre las decisiones estratégicas y los compromisos financieros de medio y largo plazo, sin perder de vista los requisitos de transparencia y de control democrático del gasto.

En términos prácticos, la principal lección del caso español para la Marina de Brasil es la posibilidad de combinar la lógica de presupuesto por programa, ya consolidada en el ámbito federal, con mecanismos que confieran mayor previsibilidad a los programas navales considerados críticos. No se trata de reproducir íntegramente la arquitectura de los programas especiales españoles, sino de adoptar instrumentos que permitan señalar compromisos de medio plazo, como acuerdos de financiación específicos o arreglos contractuales con desembolsos en horizontes plurianuales compatibles con el ciclo de vida de los proyectos; esto podría atenuar la asimetría observada hoy entre la sofisticación del planeamiento interno de la Marina y la volatilidad de la ejecución financiera.

De modo complementario, la experiencia del SIDAE y de otros sistemas conjuntos de información económica en el ámbito del Ministerio de Defensa español apunta hacia la conveniencia de profundizar, en el contexto brasileño, la integración entre los sistemas de apoyo a la decisión de la Defensa y los instrumentos específicos de planeamiento de la Marina. El fortalecimiento de las interfaces entre el SIPLAD, los sistemas del Ministerio de Defensa y las bases federales de ejecución y contabilidad consolidaría la visión del esfuerzo financiero naval y facilitaría la producción de indicadores comparables, siendo fundamental para cualificar el diálogo con los órganos centrales de presupuesto y las instancias de control externo.

Por otro lado, la experiencia brasileña también ofrece elementos relevantes de aprendizaje para el caso español, particularmente en lo que se refiere a la estructuración interna del planeamiento y a la formalización de los instrumentos que articulan objetivos estratégicos, programación y ejecución. El modelo brasileño, al combinar un marco normativo consolidado con sistemas internos como el SPD y el Plan de Acción, constituye un ejemplo de cómo consolidar, en un mismo referencial, conceptos, rutinas, actores y flujos de información.

La propia SGM-401, al sistematizar el funcionamiento del SPD, ilustra cómo una normativa única puede servir como instrumento de gestión del conocimiento y de difusión de buenas prácticas de planeamiento presupuestario naval. Esta configuración favorece la estandarización de procedimientos, reduce las asimetrías de información entre niveles jerárquicos y facilita la formación de cuadros técnicos, aspectos que podrían inspirar, en el contexto de la Armada, esfuerzos de síntesis normativa y de explicitación de las etapas del proceso presupuestario naval, hoy dispersas en múltiples documentos.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

En este sentido, la experiencia brasileña sugiere que el refuerzo de mecanismos formales de integración entre el planeamiento estratégico y la gestión interna puede contribuir, en el caso español, a reducir la fragmentación normativa y fortalecer la consistencia institucional del ciclo de planeamiento naval. Además, la cultura de planeamiento interno de la Marina de Brasil, materializada en instrumentos como los Planes de Metas, las Acciones Internas y el Plan de Acción anual, ofrece un ejemplo de cómo traducir, de forma relativamente sistemática, las orientaciones estratégicas en objetivos operativos y parámetros de priorización.

Aunque la Armada ya dispone de directivas y documentos equivalentes, la experiencia brasileña sugiere que un mayor énfasis en la vinculación explícita entre metas internas, programas presupuestarios y rutinas de seguimiento puede reforzar la orientación a resultados del modelo español, sobre todo si se combina con los recursos informacionales ofrecidos por sistemas como el SIDAE. Al mismo tiempo, es fundamental reconocer que cualquier adaptación de prácticas inspiradas en el modelo español al contexto brasileño dependería de un debate más amplio sobre el marco fiscal, las reglas de responsabilidad presupuestaria y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, del cual podrían resultar nuevos límites o posibilidades para la programación plurianual de grandes proyectos navales.

De forma análoga, la eventual adopción por parte de la Armada de una normativa única similar a la SGM-401 exigiría voluntad política y capacidad administrativa internas, tanto para consolidar normas dispersas como para asegurar que tal documento fuera efectivamente asimilado por los diferentes niveles de mando y por los cuerpos técnicos involucrados en la gestión presupuestaria. Por lo tanto, es fundamental reconocer que la transferibilidad de estos elementos encuentra límites importantes, derivados de las diferencias de contexto fiscal, institucional y organizacional entre ambos países.

De esta forma, las lecciones cruzadas no apuntan hacia la superioridad de un modelo, sino hacia la posibilidad de que cada Fuerza aproveche las fortalezas mutuas para enfrentar desafíos comunes. Es decir, tales aprendizajes sirven como referencias analíticas que permiten ampliar el repertorio de alternativas institucionales, y no como soluciones preconfiguradas, tal como se resume en la Tabla 12.

Tabla 13 - Oportunidades de aprendizaje cruzado entre la Marina de Brasil y la Armada

Dimensión analítica	Elemento fuerte en España (para Brasil)	Elemento fuerte en Brasil (para España)
Programación	Programas especiales y marcos plurianuales de inversión naval	SPD como marco integrado de planeamiento interno
Financiación	Uso de acuerdos de financiación específicos para grandes programas	Cultura de articulación PPA - LDO - LOA e instrumentos de planeamiento plurianual
Información	SIDAE y sistemas integrados de información económico-presupuestaria	Formalización normativa y difusión interna de procedimientos (SGM-401)
Gobernanza	Negociación interministerial estructurada (Defensa, Hacienda y Parlamento)	Cultura de planeamiento e instrumentos de priorización interna (Plan de Acción)

Fuente: elaboración propia con base en el análisis del capítulo 5.

Además, es pertinente señalar como perspectiva de perfeccionamiento institucional la conveniencia de avanzar hacia marcos más explícitos de financiación plurianual para determinados programas navales estratégicos, ya sea mediante leyes específicas, acuerdos plurianuales más transparentes o dispositivos análogos compatibles con la disciplina fiscal. Esta observación no implica afirmar que exista una solución única o transferible mecánicamente entre casos, sino destacar que la evidencia comparada del estudio apunta a la necesidad de reducir el desajuste entre la duración económica de los programas navales y la lógica anual de la autorización presupuestaria.

Así, la utilidad de la comparación reside en la capacidad de comprender cómo diferentes arreglos pueden ser ajustados para equilibrar, de forma más eficiente, la previsibilidad, la flexibilidad y el control en la gestión del presupuesto naval, en consonancia con los dilemas teóricos identificados en el marco conceptual de este trabajo.

7. CONCLUSIONES.

La presente investigación tuvo como objetivo analizar comparativamente los modelos de gestión presupuestaria naval de la Marina de Brasil y de la Armada, buscando comprender cómo sus respectivas configuraciones institucionales y fiscales condicionan la articulación entre planeamiento estratégico y ejecución financiera en el ámbito de la Defensa. A partir de un enfoque cualitativo y del método comparado, el estudio examinó las dimensiones normativas y administrativas que estructuran la gobernanza presupuestaria naval en ambos países.

El análisis desarrollado a lo largo del trabajo permitió constatar que la gestión presupuestaria en el sector naval posee una naturaleza estructuralmente estratégica, marcada por elevados niveles de rigidez financiera, largos ciclos de maduración de las capacidades militares y fuerte dependencia de mecanismos de planificación plurianual. En este contexto, el presupuesto no representa únicamente un instrumento contable o financiero, sino un elemento central para la sostenibilidad operativa y para la continuidad de las capacidades navales a largo plazo.

En términos comparativos, la investigación evidenció que tanto Brasil como España presentan modelos institucionalmente estructurados y formalmente orientados a la integración entre planeamiento y presupuesto. Sin embargo, los resultados muestran diferencias relevantes en el grado de previsibilidad financiera, estabilidad programática y coordinación entre planeamiento estratégico y ejecución presupuestaria.

En el caso brasileño, el estudio identificó un sistema robusto desde el punto de vista normativo, sustentado en instrumentos como el PPA, la LDO y la LOA, además de mecanismos internos propios de la Marina, como el SPD. No obstante, la elevada rigidez del gasto obligatorio, la volatilidad fiscal y la dependencia de autorizaciones presupuestarias anuales generan limitaciones significativas para la continuidad de los programas estratégicos navales.

El modelo español, por otro lado, demostró mayores niveles de estabilidad y previsibilidad presupuestaria, influenciados por el marco fiscal y normativo de la Unión Europea y por mecanismos plurianuales de programación financiera. Sin embargo, el estudio

también identificó limitaciones relevantes, especialmente derivadas de la recurrencia de créditos extraordinarios, de las prórrogas presupuestarias y de la tensión existente entre las restricciones fiscales y las necesidades de modernización de las capacidades militares.

La propuesta analítica del trabajo consistió en aplicar un estudio comparado de casos, organizado en torno a cuatro dimensiones: marco institucional y normativo; planeamiento estratégico y programas navales; ejecución presupuestaria y rigidez del gasto; y cultura organizacional y gestión de la información. En cada dimensión se describieron las características de Brasil y de España y, a partir de esa base, se construyó una comparación cualitativa orientada a identificar patrones de convergencia y divergencia.

La comparación entre ambos modelos permitió concluir que la principal diferencia no reside únicamente en el volumen de recursos destinados a la Defensa, sino en la capacidad institucional de sostener compromisos plurianuales de forma coherente y previsible. Así, la investigación confirma que la eficacia de la gestión presupuestaria naval depende menos de la dimensión absoluta del gasto y más de la calidad de la gobernanza presupuestaria, de la estabilidad institucional y de la capacidad de integración entre planeamiento estratégico, programación financiera y ejecución presupuestaria.

No obstante, la investigación presenta algunas limitaciones. En primer lugar, el análisis se concentró exclusivamente en el ámbito naval, sin abarcar de manera integral las demás Fuerzas Armadas de ambos países. Además, la naturaleza predominantemente cualitativa y documental del estudio limita la posibilidad de establecer mediciones cuantitativas más precisas sobre eficiencia presupuestaria y desempeño operacional.

Asimismo, determinadas informaciones relacionadas con programas estratégicos y ejecución presupuestaria poseen restricciones de acceso o niveles diferenciados de transparencia institucional, lo que puede limitar la profundidad comparativa en algunos aspectos específicos. Por todo ello, las lecciones y aprendizajes cruzados identificados constituyen inferencias analíticas plausibles, basadas en el marco teórico y en la evidencia recopilada, y no recomendaciones normativas concluyentes.

Asimismo, el estudio evidenció que la cultura organizacional y los sistemas de información desempeñan un papel cada vez más relevante en la gestión del gasto naval, con la existencia de herramientas informatizadas de seguimiento y control, como el SIPLAD en la Marina de Brasil y sistemas integrados de gestión económico-financiera en el ámbito de la Defensa española, el SIDA. En este sentido, el trabajo abre posibilidades relevantes para futuras líneas de investigación relacionadas a la incorporación de tecnologías de Inteligencia Artificial (IA) en los sistemas de gestión presupuestaria y planeamiento estratégico de defensa de los países.

Estas tecnologías podrían ampliar la capacidad de análisis predictivo, identificación de riesgos presupuestarios, simulación de escenarios fiscales y seguimiento automatizado de programas estratégicos, contribuyendo a una mayor eficiencia, previsibilidad y coordinación entre planeamiento y ejecución financiera. De esta manera, la incorporación progresiva de soluciones basadas en IA puede representar una nueva etapa en la evolución de la gestión

presupuestaria de defensa, especialmente en sectores caracterizados por elevada complejidad técnica, restricciones fiscales y compromisos plurianuales, como el ámbito naval.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque y Silva, B. (2014). *Evolução orçamentária e a efetividade de sua execução: O caso da Marinha brasileira*. Instituto da Defesa Nacional, 2014. Recuperado de https://www.academia.edu/90267735/Evolu%C3%A7%C3%A3o_or%C3%A7ament%C3%A1ria_e_a_efetividade_de_sua_execu%C3%A7%C3%A3o_o_caso_da_Marinha_brasileira. En 23 de marzo de 2026.
- Allen, R., y Tommasi, D. (2001). *Managing public expenditure: A reference book for transition countries*. OECD Publishing. Recuperado de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2001/03/managing-public-expenditure_g1gh1491/9789264192607-en.pdf?utm_source=chatgpt.com. En 13 de febrero de 2026.
- Alves, L. F. Q. (2022). *Defense Budget Flexibility And Control: How The U.S. And Brazilian Systems Strike A Balance Between The Two*. Master's thesis, Naval Postgraduate School. Recuperado de [https://www.repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/846087/1/NPS-FM-23-014_de%20Queiroz%20Alves_Luiz%20%5BCT%20\(IM\)%20QUEIROZ%20%20DGOM%5D.pdf](https://www.repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/846087/1/NPS-FM-23-014_de%20Queiroz%20Alves_Luiz%20%5BCT%20(IM)%20QUEIROZ%20%20DGOM%5D.pdf). En 16 de marzo de 2026.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2021). *La transparencia fiscal en las administraciones públicas en España (Opinión 1/21)*. Opinión sobre la transparencia Fiscal en España. AIReF, 15 abril 2021. Recuperado de <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/05/CAMBIOS-OP/Opinion-Transparencia-Fiscal-.pdf>. En 17 de abril de 2026.
- Borne, T., Giesteira, L. F., y Couto, L. F. (2022). *Regras orçamentárias e programas estratégicos: Decifrando a lógica do orçamento do Ministério da Defesa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12171>. En 17 de marzo de 2026.
- Brasil. (1964). *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial da União. Brasília. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. En 18 de febrero de 2026.
- Brasil. (1967). *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília. Recuperado de

- https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. En 18 de febrero de 2026.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. En 23 de marzo de 2026.
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. En 18 de abril de 2026.
- Brasil. (2020). Estado-Maior da Armada. *Estratégia Naval e Planejamento Estratégico da Marinha 2020-2040. Marinha do Brasil. Brasília*. Recuperado de <https://www.marinha.mil.br/publicacoes/pem2040>. En 18 de abril de 2026.
- Brasil. (2023). Presidência da República. *Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento*. Diário Oficial da União. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11353.htm. En 18 de abril de 2026.
- Brasil (2024). Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília. Recuperado de https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa. En 18 de abril de 2026.
- Brasil. (2025a). Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2026*. Brasília. Recuperado de <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/ploa/ploa-2026-orcamento-cidadao.pdf>. En 18 de febrero de 2026.
- Brasil. (2025b). *Lei nº 15.121, de 2025. Lei Orçamentária Anual para 2025*. Diário Oficial da União. Brasília. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15121.htm. En 19 de marzo de 2026.
- Brasil. (2026a). Controladoria-Geral da União. *Portal da Transparência*. Brasília. Recuperado de <https://portaldatransparencia.gov.br>. En 25 de marzo 2026.
- Brasil. (2026b). Tesouro Nacional. *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Execução orçamentária 2025*. Recuperado de <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi>. En 22 de marzo de 2026.
- Brasil (2026c). Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico do Orçamento: MTO 2027*. Recuperado de

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2027:mto2027.pdf>.
En 26 de marzo de 2026.

Brito, A. da S. (2025). *Gestão orçamentária e transparência*. Revista Tópicos. Recuperado de <https://revistatopicos.com.br/artigos/gestao-orcamentaria-e-transparencia>. En 17 de marzo de 2026.

Burkhead, J. (1971). *Orçamento público*. Fundação Getúlio Vargas.

Cancio, F. (2025). *Gasto Militar: Defensa recibió más de 3.100 millones extra en 2024, lo que eleva la inversión al 1,36% del PIB*. La Razón. 29 marzo de 2025. Recuperado de https://www.larazon.es/espana/defensa/gasto-militar-defensa-recibio-mas-3100-millones-extra-2024-que-eleva-inversion-136-pib_2025032866098b0a0b0b8c000163f0d7.html. En 16 de abril de 2026.

Conti, J. M. (2020). *O Planejamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil*. São Paulo. Blucher. Recuperado de <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9786555500219-463/list#undefined>. En 18 de abril de 2026.

Controladoria-Geral da União. (s.f.). *Portal da Transparência: O que é e como funciona*. Portal da Transparência. Recuperado de <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. En 11 de abril de 2026.

Costa, D. L., Silva, M. G. de A., y Paula, R. M. de. (2019). *Relações entre o planejamento governamental e a execução orçamentária na Marinha do Brasil*. Latin American Journal of Business Management. Recuperado de https://www.academia.edu/114660236/Rela%C3%A7%C3%B5es_Entre_O_Planejamento_Governamental_e_a_Execu%C3%A7%C3%A3o_Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Na_Marinha_Do_Brasil. En 18 de abril de 2026.

Dallari, A. A. (1996). *Lei orçamentária: processo legislativo. Peculiaridades e decorrências*. Revista de Informação Legislativa, ano 33(129). Recuperado de <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176389>. En 12 de febrero de 2026.

DiGiuseppe, M., et al. (2024). *Threats and the Public Constraint on Military Spending*. *British Journal of Political Science*. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/1C36922740E94C9041E73DBD9BA2374E/S0007123423000443a.pdf>. En 25 de febrero de 2026.

Dixit, A. K., y Pindyck, R. S. (1994). *Investment under uncertainty*. Princeton University Press. Recuperado de <https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/DixitPindyck1994.pdf>. En 5 de mayo de 2026.

España. (1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado n.º 311, de 29 de diciembre de 1978. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>. En 8 de abril de 2026.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

- España. (2003). *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*. Boletín Oficial del Estado nº 284, de 27 de noviembre de 2003. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>. En 7 de abril de 2026.
- España. (2014). Secretaría de Estado de Defensa. *Instrucción 52, de 29 de octubre de 2014, por la que se establece la funcionalidad del Sistema informático de dirección y administración económica*.
- España. (2020a). Ministerio de Defensa. *Directiva de Política de Defensa 2020, 6 de agosto de 2020*. Recuperado de <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>. En 14 de abril de 2026.
- España. (2020b). Ministerio de Defensa. *Orden DEF/707/2020, de 27 de julio, por la que se desarrolla la organización básica de la Armada*. Boletín Oficial del Estado, 28 de julio de 2020. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-8635>. En 14 de abril de 2026.
- España. (2020c). Presidencia del Gobierno. *Directiva de Defensa Nacional 2020*. Recuperado de <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>. En 14 de abril de 2026.
- España. (2020d). *Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas*. Boletín Oficial del Estado, 21 de mayo de 2020. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5190>. En 8 de abril de 2026.
- España. (2021). *Orden DEF/246/2021, de 12 de marzo, por la que se delegan determinadas competencias en materia presupuestaria*. Boletín Oficial del Estado nº 65, de 17 de marzo de 2021. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4216. En 18 de abril de 2026.
- España. (2022a). *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-22128>. En 4 de abril de 2026.
- España. (2022b). Ministerio de Hacienda y Función Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado 2023: Libro Salmon*. Recuperado de <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROSALMON2023.pdf>. En 12 de febrero de 2026.
- España. (2026a). Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda. *Código de normativa presupuestaria (Código electrónico 163)*. Boletín Oficial del Estado. Recuperado de https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=163_Codigo_de_Normativa_Presupuestaria.pdf. En 07 de abril de 2026.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

- España. (2026b). Ministerio de Defensa. *Programas especiales de modernización y obtención de capacidades*. Recuperado de <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensa/programas/Programas-Especiales-Modernizacion-obtencion-capacidades.pdf>. En 14 de abril de 2026.
- European Parliament. (2024). *Improving the quality of European defence spending (EPRS Study)*. European Parliamentary Research Service. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762855/EPRS_STU\(2024\)762855_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762855/EPRS_STU(2024)762855_EN.pdf). En 24 de febrero de 2026.
- Faria, R. O. de. (2010). *Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento público. III Prêmio SOF de Monografias. Brasília. Recuperado de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4682/1/tema-2-mencao-honrosa_2010.pdf. En 19 de febrero de 2026.
- Faria, R. P. B. (2022). *Gestión Estratégica en la Armada Española: un estudio del SIDA y sus repercusiones en la gobernanza presupuestaria de la Fuerza Naval*. Universidad Complutense de Madrid. Repositorio de la Marina de Brasil. Recuperado de <https://biblioteca.sdm.mar.mil.br/handle/ripcmb/845348>. En 17 de abril de 2026.
- Ferreira, P. V. J. (2020). *Gestão do processo orçamentário: estudo comparativo entre a Marinha do Brasil e a Armada Espanhola*. Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada]. Repositório de la Marina do Brasil. Recuperado de https://repositorio.marinha.mil.br/bitstream/ripcmb/844728/1/TAD_CT_IM_PAULO%20VITOR.pdf. En 22 de abril de 2026.
- Filgueiras, M. V. (2019). *Apoio logístico integrado e gestão do ciclo de vida dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais: o emprego do sistema de custos da Marinha na gestão do ciclo de vida dos meios da Marinha do Brasil*. Caderno De Ciências Navais, 3(1), 313-345. Recuperado de <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/cadernodecienciasnavais/article/view/2246>. Em 9 de mayo de 2026.
- Fonfría, A. (2015). *Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados (ARI 65/2015)*. Real Instituto Elcano. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari65-2015-fonfria-presupuestos-de-defensa-en-espana.pdf>. En 14 de abril de 2026.
- Fonfría, A. y González-Reguer, C. C. (2017). *Hacia una ley de financiación de la defensa en España (ARI 57/2017)*. Real Instituto Elcano. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hacia-una-ley-de-financiacion-de-la-defensa-en-espana/>. En 7 de abril de 2026.
- Fonfría, A., y González-Reguer, C. C. (2023). *El aumento del presupuesto de defensa en España: Desarrollo y perspectivas en el marco de la UE y la OTAN (Documento de*

- Defensa*). Fundación Alternativas. Recuperado de https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/DOCUMENTO-DE-DEFENSA-El-aumento-del-presupuesto-de-defensa-en-Espana_v6.pdf. En 7 de abril de 2026.
- Fonfría, A., y Pérez-Forniés, C. (2013). *Lecciones de economía e industria de la defensa*. Civitas-Thomson Reuters.
- Giacomoni, J., y Pagnussat, J. (2006). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília. ENAP. Recuperado de https://silo.tips/queue/planejamento-e-oramento-governamental-2?&queue_id=-1&v=1774273172&u=ODMuMzIuNzkuMjE1. En 23 de marzo de 2026
- Giacomoni, J. (2017). *O orçamento público*. (17 ed). São Paulo. Atlas.
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (6. ed.). Atlas. Recuperado de https://www.academia.edu/48899027/Como_Elaborar_Projetos_De_Pesquisa_6a_Ed_GIL. En 19 de abril de 2026.
- Goñi, E. Z. (2016). *Reflexiones sobre evaluación y gestión del gasto público en el marco de los principios de gobernanza*. Crónica Presupuestaria nº 4, 260-284. Recuperado de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/04_12.pdf. En 19 de abril de 2026.
- Government Accountability Office. (2025). *F-35 Joint Strike Fighter: Actions needed to address late deliveries and improve future development (GAO-25-107632)*. U.S. Government Accountability Office. Recuperado de <https://www.gao.gov/assets/gao-25-107632.pdf>. En 23 de febrero de 2026.
- Grasa, P.O. (2015). *El ciclo económico militar (I)*. Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado de <https://openaccess.uoc.edu/server/api/core/bitstreams/a362bee9-3476-48c7-aed9-c268090f4f5f/content>. En 24 de febrero de 2026.
- Hartley, K. (2011). *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*. Routledge. Recuperado de <https://doi.org/10.4324/9780203838778>. En 22 de febrero de 2026.
- Hartley, K. (2020). *Defence budgets*. En J. R. Deni y D. J. Galbreath (Eds.), Routledge handbook of defence studies (pp. 68–86). Routledge. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/989927365/17-Defence-Budget-Keith-Hartley-John-R-Deni-Editor-David-J-Galbreath-Editor-Routledge-Handbook-of-Defence-Studies-2020-68-86>. En 16 de marzo de 2026.
- Huerta Barajas, J. A. (2012). *¿Se puede mejorar el control del gasto de defensa?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE011-2012_ControlGastoDefensa_HuertaBarajas.pdf. En 17 de abril de 2026.

- Huerta Barajas, J. A. (2013). *La transparencia en el control del gasto de defensa, elemento esencial para la gestión de la crisis*. Revista Española de Control Externo. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5240651>. En 17 de abril de 2026.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). *Governança orçamentária no Brasil*. IPEA. Cepal. Recuperado de <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/d73b9cad-bd52-4cdf-9bd1-dd7c550cac51>. En 27 de marzo de 2026.
- Izquierdo Rodríguez, J. M. (2025). *El gasto en defensa en España. El objetivo del 2 por 100 del PIB (Documento de opinión IEEE 47/2025)*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/el_gasto_en_defensa_en_pana_2025_dieeeo47.pdf/cf06a564-a4d3-ed02-d4ab-389529f47774?t=1749556634871. En 12 de mayo de 2026.
- Larrinaga, O. V., y Landeta, R. J. (2010). *El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internzalización*. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa. Vol. 16, nº 3, 31-52. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1135252312600331>. En 9 de mayo de 2026.
- Light, T., et al. (2017). *Quantifying cost and schedule uncertainty for major defense acquisition programs*. RAND Corporation. Recuperado de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1723/RAND_RR1723.pdf. En 27 de febrero de 2026.
- Lijphart, A. (1971). *Comparative politics and the comparative method*. American Political Science Review, 65(3), 682–693. Recuperado de <https://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Lijphart1971/0.pdf>. En 5 de mayo d 2026.
- Mainwaring, S., y Welna, C. (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/388285752/270179966-Democratic-Accountability-in-Latin-America>. En 13 de mayo de 2026.
- Marinha do Brasil. (2024). Secretaria-Geral da Marinha. *SGM-401: Normas para a gestão do Plano Diretor (3ª rev.)*.
- Millán, J. (2025). *El Gobierno destinó 14.000 millones de los presupuestos a gasto en defensa en 2024, un 16% más de lo previsto inicialmente*. 20minutos. Recuperado de <https://www.20minutos.es/noticia/5700246/0/gobierno-destino-14-000-millones-los-presupuestos-gasto-defensa-2024-un-16-mas-previsto-inicialmente/>. En 11 de mayo de 2026.

- Ministério da Defesa. (2024). *Lançamento da 1ª fragata classe Tamandaré gera 2,3 mil empregos e impulsiona a indústria naval*. Recuperado de <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/lancamento-da-1a-fragata-classe-tamandare-gera-23-mil-empregos-e-impulsiona-a-industria-naval>. En 23 de febrero de 2026.
- Ministério da Defesa. (2025). *Atualização consolidada da execução orçamentária 2016 a 2025 - versão ASCOM (dotação atualizada e empenhadas - dezembro)*. Recuperado de <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-1/arquivos/12-atualiza-consolidado-2016-a-2025-v-ascom-dot-atualizada-e-empenhadas-dezembro.pdf>. En 23 de marzo de 2026.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.
- OCDE (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing. Recuperado de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/09/performance-budgeting-in-oecd-countries_g1gh8028/9789264034051-en.pdf. En 19 de febrero de 2026.
- OCDE (2014). *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries.htm>. En 13 de febrero de 2026.
- OCDE (2015). *Recommendation of the Council on budgetary governance*. OECD Publishing. Recuperado de <https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-04/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. En 13 de febrero de 2026.
- Oliveira Junior, J. N. de. (2018). *Orçamento por resultados: Aprimoramentos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil*. Fundação Getulio Vargas. Repositório FGV. Recuperado de <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/f9f0db10-0127-4c21-a021-fc9bb71c8ec0/content>. En 27 de marzo de 2026.
- Ortega, P., y Sánchez, Q. (2025). *El gasto militar y el rearme de España en 2025*. Centre Delàs d'Estudis per la Pau. Recuperado de <https://centredelas.org/publicacions/el-gasto-militar-y-el-rearme-de-espana-en-2025/>. En 8 de abril de 2026.
- Pérez Ramírez, E. (2020). *La Directiva de Defensa Nacional 2020 y los problemas que permanecen sin resolver (Documento de opinión IEEE 102/2020)*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO102_2020ENRPER_DDNDN.pdf. En 14 de abril de 2026.
- Presidencia del Gobierno. (2019). *Robles: "El proyecto de construcción de las fragatas F-110 se va a llevar a cabo según los términos anunciados"*. Recuperado de

- <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/defensa/Paginas/2019/310119-navantia.aspx>. En 23 de febrero de 2026.
- Ribeiro, D. (2013). *O orçamento-programa como instrumento de gestão pública*. Caderno IPARDES, 3(2), 1–24. Curitiba. Recuperado de <https://ipardes.emnuvens.com.br/cadernoipardes/article/view/652/870>. En 19 de abril de 2026.
- Robinson, M. (Ed.). (2007). *Performance budgeting: Linking funding and results*. Palgrave Macmillan.
- Rodríguez Lara, J. M. (2015). *SIDAE: Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa*. Ejército: Revista de las Fuerzas Armadas de España, (920), 40–47. Recuperado de https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDDefensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=221248. En 18 de abril de 2026.
- Sainz de Bujanda, F. (1985). Sistema de derecho financiero. I - Introducción (Vol. 2, pp. 417 - 419). Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Sandler, T., y Hartley, K. (1995). *The Economics of Defense*. Cambridge University Press.
- Schick, A. (2003). *The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*. OECD Journal on Budgeting, 3(2), 71–103. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art10-en>. En 13 de febrero de 2026.
- Sénat. (2010). *Projet de loi de finances pour 2011: Défense – Équipement des forces*. Recuperado de <https://www.senat.fr/rap/a10-112-5/a10-112-519.html>. En 23 de febrero de 2026.
- Shah, A., y Shen, Chunli (2006). A primer on performance budgeting. En A. Shah (Ed.). Budgeting and budgetary institutions. (pp. 137–176). The World Bank. Recuperado de https://www.academia.edu/54874728/A_Primer_on_Performance_Budgeting. En 19 de abril de 2026.
- Silva, H. M. (2020). *Orçamento de defesa do Brasil e gastos militares internacionais: Um comparativo mundial*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Panteon UFRJ. Recuperado de <http://pantheon.ufrj.br/handle/11422/15074>. En 18 de marzo de 2026.
- Silva, J. A. da. (1973). *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/933009265/Orcamento-Programa-No-Brasil-Jose-Afonso-Da-Silva>. En 16 de mayo de 2026.
- SIPRI. (1998). *Arms procurement decision making. Volume I: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*. Stockholm International Peace Research Institute. Recuperado de

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

- <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI98Singh/SIPRI98Singh.pdf>. En 24 de febrero de 2026.
- SIPRI. (2021). *Trends in world military expenditure, 2020 (SIPRI Fact Sheet)*. Stockholm International Peace Research Institute. Recuperado de https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf?utm_source=chatgpt.com. En 25 de febrero de 2026.
- SIPRI. (2024). *Trends in world military expenditure, 2023 (SIPRI Fact Sheet)*. Stockholm International Peace Research Institute. Recuperado de <https://www.sipri.org/publications/2024/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2023>. En 1 de marzo de 2026.
- SIPRI. (s.f.). *About SIPRI*. Recuperado de <https://www.sipri.org/about> En 1 de marzo de 2026.
- Teixeira, A. F. (2014). *Gestão orçamentária e financeira*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Recuperado de https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/2206/1/1.%20Apostila_Gest%C3%A3o_Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Financeira.pdf. En 10 de mayo de 2026.
- Torres, R. (2024). *El impacto de la prórroga presupuestaria*. *Funcasblog*. Recuperado de <https://blog.funcas.es/el-impacto-de-la-prorroga-presupuestaria/>. En 8 de abril de 2026.
- Tribunal de Contas da União. (2023). *Acórdão 681/2023 – Plenário*. Recuperado de <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/681/2023/Plen%C3%A1rio>. En 23 de febrero de 2026.
- Tribunal de Cuentas. (2016). *Fiscalización de las modificaciones presupuestarias en el Ministerio de Defensa (capítulo VI, 2012–2014)*. Recuperado de https://www.congreso.es/entradap/112p/e0/e_0001076_n_000_251146.pdf. En 16 de abril de 2016.
- Unión Europea. (s.f.). *EU budget (Glosario EUR-Lex)*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:budget>. En 17 de marzo de 2026.
- Valiño Castro, A. (2015). *Evolución reciente del presupuesto y el gasto español en Defensa*. Cuadernos de Información Económica, 248. Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). Recuperado de <https://www.funcas.es/articulos/evolucion-reciente-del-presupuesto-y-el-gasto-espanol-en-defensa/>. En 16 de abril de 2026.
- Wildavsky, A. B. (1964). *The politics of the budgetary process*. Pag (588 - 593). Boston: Little, Brown. Recuperado de <https://openyls.law.yale.edu/server/api/core/bitstreams/08eb4df8-035f-44b4-8a74-46f897fec7e8/content>. En 17 de marzo de 2026.

Gestión Presupuestaria en Perspectiva Comparada: El caso de la Marina de Brasil y de la Armada

- Wong, J. P., et al. (2022). *Improving defense acquisition: Insights from three decades of RAND Research*. RAND Corporation. Recuperado de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1600/RR1670-1/RAND_RRA1670-1.pdf. En 27 de febrero de 2026.
- Wood da Cruz, V. (2024). *Implications of annual budgeting on the execution of brazilian Navy investments*. Naval Postgraduate School. Recuperado de https://repositorio.marinha.mil.br/bitstream/ripcmb/847285/1/Wood%20da%20Cruz_Vinicius.pdf. En 23 de marzo de 2026.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods (3th ed.)*. Sage. Recuperado de https://iwansuharyanto.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/04/robert_k-_yin_case_study_research_design_and_mebookfi-org.pdf. En 20 de abril de 2026.