

INVERSIONES EN DEFENSA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN ESPAÑA

José Folgado Blanco
*Secretario de Estado de Energía,
Desarrollo Industrial y de la PYME.*

Introducción

Buenas tardes: excelentísimo señor secretario de Estado de Defensa, excelentísimo señor director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y autoridades.

En primer lugar, me gustaría agradecer la amable invitación que he recibido, del CESEDEN para impartir esta conferencia, compartiendo mesa con don Fernando Díez Moreno, actual secretario de Estado de Defensa, con quién compartí en mi anterior cargo de secretario de Estado de Presupuestos muchas de las experiencias que hoy formarán parte de mi exposición.

Constituye un clásico en los análisis económicos sobre defensa hacer referencia a su carácter de bien público, puesto que consiste en garantizar la seguridad y la defensa de la nación frente a agresiones externas. Incluso Adam Smith, padre de la Economía moderna, maestro de la escuela clásica y partidario de reducir al mínimo la presencia del sector público en la economía, defendió la necesidad de que el sector público se encargara de prestar y garantizar el servicio de defensa a los ciudadanos (los tres deberes del soberano: seguridad interna, Defensa Nacional y actividades no rentables económicamente pero sí socialmente).

Sin duda, «invertir en defensa y seguridad supone invertir en estabilidad»: la defensa y la seguridad de un país constituyen uno de los pilares sobre los que se asienta el bienestar económico y social. En este entorno de estabilidad las familias, los empresarios y, en general, todos los agentes económicos pueden adoptar sus decisiones con mayor seguridad y certidumbre y, en definitiva, con mayores garantías de éxito.

Pero en mi exposición voy a realizar un análisis distinto, puesto que mi propósito es contemplar el sector de la defensa de una forma más amplia, como un sector clave dentro del proceso de crecimiento y desarrollo de nuestro país por ser una «punta de lanza» dentro del tejido industrial, por su capacidad de innovación tecnológica y la capacidad de retorno inherente al esfuerzo inversor realizado en este área.

En esta línea de análisis, los economistas nos hemos planteado preguntas importantes y difíciles de responder como las siguientes:

1. ¿Cuál es el nivel preciso de gasto en defensa de un país, teniendo en cuenta su grado de desarrollo y su rol en el ámbito geoestratégico?

2. ¿Cuál es el impacto real del gasto en defensa sobre el funcionamiento del sistema económico en su conjunto?

Aunque evidentemente en una conferencia no podemos analizar con profundidad estas cuestiones, sí me gustaría reflexionar sobre ellas y extraer las ideas que nos permitan trazar el camino a seguir (como ven, no me falta osadía).

¿Cuál es nuestro grado de desarrollo económico?

Voy a comenzar analizando la positiva evolución que ha experimentado la economía española en los últimos años y los factores que nos han permitido avanzar en términos de convergencia real (mayor crecimiento de nuestra renta y empleo que nuestros socios comunitarios). Factores que están relacionados con la aplicación de una política económica firmemente comprometida con la estabilidad macroeconómica, la flexibilidad y la cohesión social.

Desde el año 1996 nuestra economía ha crecido por encima de la eurozona (el crecimiento medio anual en España ha sido del 3,5%, frente al 2,2% de la eurozona) lo que se ha traducido en un diferencial a nuestro favor superior a un punto durante este periodo (1996-2002).

Incluso en el actual proceso de desaceleración sincronizada e intensa a nivel mundial iniciado a finales del año 2000, la economía española ha sido capaz de continuar creciendo (a tasas superiores al 2%), claramente por encima de la media comunitaria.

Con ello, se produce un cambio histórico en el comportamiento de la economía española. Hemos dejado de ser procíclicos como ocurría en etapas anteriores (aunque en épocas de crecimiento crecíamos más que nuestros socios, en épocas de crisis también nos desacelerábamos con más intensidad).

Esta capacidad de la economía española de mantener un crecimiento positivo y sostenido, incluso en etapas de intensa desaceleración económica internacional, se ha producido a la vez que nuestra economía se caracteriza por ser una de las más abiertas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (grado de apertura del 63%, X+M/Producto Interior Bruto [PIB] en 2001).

Otro elemento muy positivo de este ciclo de crecimiento de nuestra economía es su carácter intensivo en creación de empleo. Desde el año 1996 se han creado en España casi 3,8 millones de empleos (datos de la encuesta de población activa).

En definitiva, hemos ido avanzando en prosperidad relativa, es decir, en convergencia real (el PIB *per cápita* en el año 1997 representaba el 79,9% —haciendo 100 Unión Europea-15—, en el año 2001 ha ascendido al 84,1%).

La evolución del gasto en defensa respecto al PIB y otros indicadores. Dentro de este contexto de convergencia de la economía española respecto a nuestros socios, la evolución que ha experimentado el gasto en defensa se ha caracterizado en la década de los años noventa por un descenso en términos reales, si bien ha sido mucho más intenso en la Unión Europea que en España, 4,4 veces superior (descenso del 3,3% del gasto

en defensa en España, frente a la reducción media del 14,6% en la Unión Europea). Dicho descenso ha sido fruto fundamentalmente del cambio del entorno geoestratégico, replanteamiento de los gastos destinados a defensa ante el fin de la guerra fría y la reconsideración de las amenazas por parte de los gobiernos. Dentro de dicha década pueden distinguirse dos subperiodos:

1. Entre los años 1991-1996, la caída en España fue del 8,4% y en la Unión Europea del 14,8% (en términos reales).
2. Entre los años 1996-2000, España aumenta el gasto en defensa en el 5,5%, en términos reales, y en la Unión Europea el crecimiento es del 2,8%.

A pesar de que nuestros gastos en la primera mitad de la década de los años noventa decrecieron con menos intensidad que la media de la Unión Europea y de que hemos crecido por encima en la segunda mitad, nuestros niveles de gasto en defensa siguen estando por debajo de los estándares europeos. Así en el año 2000 nuestro esfuerzo en defensa (gasto en defensa/PIB) se situó en el 1,3% frente al 2,0% de la Unión Europea; el gasto en defensa *per cápita* se situó en 201 dólares frente a 461 dólares de la Unión Europea; el número de soldados por cada 1.000 habitantes se situó en España en 3,6 frente a los 4,2 de la Unión Europea, si bien en este parámetro conviene recordar que, mientras en la Unión Europea se realizan políticas de reducción de efectivos, España está incrementando el número de tropas profesionales.

A la luz de esta realidad, España y su Gobierno saben de la importancia de aproximar nuestros estándares en defensa a nuestro nivel de desarrollo económico. Somos conscientes de que el aumento del gasto en defensa tiene en la actualidad una serie de limitaciones: la falta de amenazas estratégicas tangibles (ni los hechos del 11 de septiembre han conseguido producir un decidido cambio de tendencia), el cambio demográfico, con unas sociedades cada vez más envejecidas y el mantenimiento de un Estado del Bienestar, y finalmente, las limitaciones financieras, consecuencia de la ralentización de la economía. Pero puede actuar como elemento impulsor del gasto en defensa el acuerdo de unos principios comunes de política exterior y de seguridad común, a nivel comunitario (como la decisión de crear una Fuerza de Reacción Rápida europea).

En este sentido, la materialización del proyecto de unificación monetaria europea, ha supuesto una dilución del tradicional concepto de Estado representado por una moneda, un territorio y un ejército.

Para acercar nuestros niveles de defensa a nuestros socios comunitarios, hemos de saber afrontar los retos que se nos presentan a nivel global. Unos retos que imponen nuevas oportunidades de convergencia e integración tanto a nivel político, como económico y de seguridad.

Estos retos «comunes», tanto para la economía en general como para la defensa en particular, requieren de la aplicación de un principio básico que ha guiado la política económica desarrollada por este Gobierno. Este principio no es otro que el de una concepción moderna de colaboración entre el sector público y el sector privado, donde ambos «suman» sus fuerzas en lugar de «anularse». (En este sentido, el sector de la defensa es un buen ejemplo, por su tecnología dual o la posibilidad de ofrecer servicios al sector privado, como comentaré más adelante).

Así, el modelo de política económica que nos ha permitido mantener un crecimiento continuo durante estos años y un proceso de convergencia real con Europa, se sustenta en cuatro pilares básicos. Estos cuatro pilares básicos son los siguientes:

1. Unas finanzas públicas sanas y creíbles con una «referencia», el equilibrio presupuestario.
2. Privatización, liberalización de los mercados, refuerzo de la política de defensa de la competencia y buen gobierno.
3. Apoyo a la eficiencia del sistema productivo. Fomento de inversiones (públicas y privadas), adecuada dotación de infraestructuras.
4. Protección social, desarrollo económico sostenible y cohesión interterritorial.

Constituye una auténtica revolución, que pasará a la historia económica española como uno de los hechos más trascendentales, haber tomado como referencia el equilibrio presupuestario (-0,1% en el año 2001), que en el año 1995 alcanzaba unos niveles del -6,6% del PIB (casi cinco billones de pesetas, más de 30.000 millones de euros). En el año 1996 parecía un reto imposible que se redujera nuestro nivel de déficit para cumplir los criterios de Maastricht.

Una consolidación presupuestaria que ha dotado a nuestra economía de un margen de actuación muy superior al de los países de nuestro entorno (ha facilitado la reducción de los tipos de interés, ha posibilitado la ampliación del espacio financiero para las inversiones y la iniciativa privada, ha impulsado la consecución de cifras de apalancamiento históricamente positivas en las empresas, ha permitido que nuestra deuda pública obtenga la máxima calificación, triple «A», por Moody's, con los beneficiosos efectos que ello reporta).

Una consolidación que se ha apoyado en un 78% en una reducción del peso del gasto público en el PIB (fundamentalmente de naturaleza corriente) mientras el restante 22% se ha obtenido mediante aumento del peso de los ingresos en el PIB, derivado de la ampliación de las bases imponibles por el mayor dinamismo de nuestra economía, cuadro 1.

El Gobierno español continuará manteniendo como referencia el equilibrio presupuestario (-0,2%, en el año 2002 y 0,0% en los años 2003 y 2004), convencido de los beneficiosos efectos que reporta a nuestra economía y competitividad.

Dentro de esta estrategia de consolidación presupuestaria, el Gobierno español, consciente de la importancia de la política de defensa como elemento catalizador y dinamizador de la economía en su conjunto, la ha apoyado por diferentes vías:

1. Los Presupuestos Generales del Ministerio de Defensa, frente a un decrecimiento en la primera mitad de los años noventa (869.992 millones de pesetas en el año 1990 y 865.972 millones de pesetas en el año 1996), a partir del año 1997 comenzó un crecimiento positivo de los recursos destinados a defensa que se concreta en crecimientos medios, entre los años 1997 y 2003, en torno al 3%, alcanzando una dotación en el año 2003 de 6.212,77 millones de euros (1.033 billones de pesetas).
2. Adicionalmente, el Gobierno, dada la complejidad tecnológica y el elevado nivel de inversiones necesario para la consecución de los programas que requiere la defensa, diseñó un sistema de planificación/financiación a largo plazo, aportando un escenario estable en el tiempo que permite ir acometiendo las inversiones necesarias en política de defensa, sin estar al arbitrio de los cambios coyunturales.

Cuadro 1. Reducción del peso del gasto público en el PIB.

Conceptos	Años		
	1995	2001	Diferencia 2001-1995
Gasto público/PIB	45,0	39,9	-5,1
Impuesto sobre el patrimonio/PIB	38,4	39,8	+1,4
Déficit/PIB	-6,6	-0,1	-6,5

Se trata, por tanto, de un Gobierno que entiende el problema y apoya al Ministerio de Defensa con créditos de tecnología con unos periodos que se extienden entre 6 y 14 años. Unos créditos que han contribuido a salvar el retraso en la dotación de nuestros Ejércitos y la contratación e ingresos de las empresas de defensa. El antiguo Ministerio de Industria (actualmente de Ciencia y Tecnología) financia los proyectos de inversión mediante programas de prefinanciación.

Programas de defensa (prefinanciados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología) y sus efectos económicos-impacto industrial

Los cuatro programas en curso (1) dentro de este sistema de prefinanciación (*Eurofighter-2000*, fragatas F-100, *Leopard 2E* y aviones A-400M), con un coste total de 14.322 millones de euros, tienen un impacto laboral total de 44.046 empleos (12.520 empleos directos, 16.915 indirectos y un empleo inducido de 14.611).

Los cinco nuevos programas, que se inician en el año 2003, (helicópteros, vehículo *Pizarro*, misiles submarino S-80 y buque polivalente), con un coste total de 4.226 millones de euros, tienen un impacto laboral total 8.304 empleos (2.740 empleos directos, 2.395 indirectos y un empleo inducido de 3.169).

Lo que implica en términos totales un impacto laboral de 52.350 personas. Además, los retornos generados en los últimos cuatro años por los acuerdos de cooperación industrial ascienden a 1.360 millones de euros.

En esta línea me gustaría destacar, que una base industrial moderna, eficaz y competitiva es fundamental, pues no hay defensa posible sin industria nacional que investigue, desarrolle y fabrique los sistemas de defensa, aunque una parte se adquiriera en el exterior.

De hecho, la provisión del servicio de Defensa Nacional se caracteriza por la presencia conjunta de tres tipos de oferentes de bienes. En primer lugar, aquellos que fabrican bienes que sólo se utilizan para el servicio de defensa; en segundo lugar, las empresas que ofrecen bienes duales (de uso tanto en el ámbito civil como en el militar); y, en tercer lugar, todas aquellas empresas que suministran bienes de tipo indiferenciado (textil, alimentario o construcción).

(1) Iniciados escalonadamente desde 1997.

De ahí que una de las características específicas de las empresas que realizan actividades dentro de campo de la defensa, es la presencia habitual de procesos productivos en los que se fabrican bienes de naturaleza dual. Un ejemplo tipo viene dado por las empresas de mecánica y electrónica, cuyos bienes pueden ser utilizados tanto en el campo civil como en el militar. Esa misma dualidad se pone también de manifiesto en un elemento básico de la defensa, al que me referiré más adelante, la importancia de la Investigación y Desarrollo (I+D) militar, cuyos avances han sido objeto de aplicación en los mercados civiles (papel esencial en países capitalistas desarrollados, como Estados Unidos), como el desarrollo del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) o el propio Internet.

En concreto, la industria de la defensa en España con empresas como CASA en el sector aeronáutico; Bazán en la construcción naval, INDRA en electrónica y Santa Bárbara en material para el Ejército de Tierra, por citar algunos ejemplos, está empezando a sacar la cabeza y a consolidar posiciones en sus respectivos ámbitos. Así, podemos afirmar que en los últimos años se ha producido una transformación radical del tejido industrial de defensa español con un desarrollo nunca antes conocido, coincidiendo con fenómenos como son los ya mencionados de privatización y reducción del déficit público y demostrando, una vez más, que no hay mejor aliado para el futuro de la industria, incluida la de defensa, que una política económica de rigor.

Estamos, por tanto, ante una industria dinámica y competitiva a la que los planes del Gobierno aportan un horizonte de seguridad y que contribuye al robustecimiento de la industria española y, sin duda, a la política de reequilibrio regional que el Gobierno plantea en el conjunto de su política económica.

Las perspectivas del sector industrial nacional en defensa pueden considerarse, por tanto, muy positivas (para esta década, la cartera de pedidos supera los dos billones de pesetas). Los programas de armamento que el Ministerio de Defensa ha llevado a cabo (fragatas F-100, aviones de combate *Eurofighter*, *Tifón*, etc.) junto con la participación de España en los procesos tecnológicos europeos (sistema de localización por satélite, *Galileo*) proporcionan en la actualidad un desarrollo de la industria de defensa como nunca ha existido y un robustecimiento del tejido empresarial de nuestro país.

Capital tecnológico Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i)

El gasto en I+D en España respecto al PIB está un 1% por debajo de la media Unión Europea, aunque hemos realizado un avance importante en los últimos años (desde el año 1995 hemos crecido a un ritmo tres veces superior al de la Unión Europea). Debemos impulsar decididamente este elemento decisivo de competitividad.

Precisamente uno de los elementos básicos de la industria de la defensa es la tecnología. Ésta es una característica fundamental que me gustaría destacar. Las empresas que no se unan a las transformaciones e innovación tecnológica se verán a medio plazo, fuera del mercado.

La producción de la industria de la defensa requiere, por lo general, de importantes flujos de recursos en I+D para poder mantener su posición tecnológica.

Cuadro 2. Presupuestos Generales del Estado, entre los años 1997-2002, media: 42,9%.

Años							
1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
23,4	37,0	47,2	53,9	41,2	38,7	39,3	34,3

La innovación tecnológica es fundamental tanto para el rendimiento de los equipos como para la eficacia de los Ejércitos, máxime si se tiene en cuenta que es determinante en la resolución de conflictos armados debido al creciente peso de los componentes electrónicos y de precisión que el material bélico incorpora.

Dentro de este ámbito, hay que destacar el importante esfuerzo que se viene desarrollando para financiar las inversiones en I+D a través de fondos públicos, cuadro 2.

Gasto en I+D en defensa (2)/Gasto en I+D total (en porcentaje)

En esta línea, no puedo dejar de resaltar la favorable acogida que ha recibido por parte de la Comisión Europea, la propuesta que ha realizado la actual Presidencia griega de financiar proyectos de investigación sobre materias de defensa por parte de la Unión Europea (actualmente los Fondos de Investigación de la Unión Europea se limitan estrictamente a proyectos civiles).

Como señalaba, hace unos momentos, a menudo existe una línea divisoria muy estrecha entre la investigación militar y sus usos civiles.

El gasto en investigación militar genera importantes efectos sobre el crecimiento económico. Continuamente la investigación militar crea y resuelve problemas de naturaleza tecnológica, desplazando la frontera de posibilidades de producción, actualizando bienes y procesos productivos y favoreciendo así un rápido trasvase de conocimientos a los mercados civiles.

La cuestión fundamental, por tanto, para las economías estriba en los efectos *spin-off* de las inversiones en I+D de la defensa en el sector civil. Como efectos *spin-off* se conocen los beneficios que en la actividad civil se generan las innovaciones puestas a punto en la actividad militar. Los retornos a la actividad civil del esfuerzo dedicado a la creación de armamento avanzado constituyen unos dividendos extra para el bienestar de las sociedades.

Los ejemplos son diversos: reactores nucleares para producir electricidad, el radar en la Aviación civil, el sonar en la pesca industrial, los transistores, los hornos microondas, los ordenadores, Internet, GPS, etc.

Capital humano

La formación del capital humano constituye un elemento esencial e imprescindible de calidad/competitividad. El principal activo de una sociedad es su capital humano. El

(2) Incluye gasto directo en I+D de defensa más prefinanciación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Gobierno español ha venido realizando modificaciones en los marcos normativos que faciliten la adaptación ordenada de la educación española: Ley Orgánica de Calidad de la Educación, Ley de Formación Profesional y de Cualificaciones de 2002 y Ley Orgánica de Universidades de 2001.

Dentro del componente del capital más importante para una nación, el «humano», las Fuerzas Armadas, no permanecen ajenas.

De todos es sabido el importante esfuerzo que el Gobierno de la nación ha realizado y está realizando para completar la profesionalización y modernización de nuestro Ejército; sin olvidar las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades que han permitido la incorporación de la mujer en el Ejército.

En esta línea, los Presupuestos de 2003 contemplan para Defensa la elaboración del Plan Director de Recursos Humanos, con objeto de facilitar la adaptación de estos recursos a las capacidades y objetivos derivadas del planeamiento de la defensa.

Del mismo modo, todos conocemos cómo la capacidad y competencia adquiridas en los periodos de incorporación a un Ejército profesionalizado pueden ser de gran utilidad en el tejido empresarial.

El Ejército, además de la institución de defensa, es un destino profesional donde los jóvenes aprenden y trabajan, sentando las bases de su trayectoria profesional posterior en cualquier otro ámbito productivo. Por ello, las empresas y el Ejército deben buscar su colaboración y complementariedad en sus campos comunes. Un ejemplo de dicha colaboración lo ofrece el Convenio de Colaboración firmado por el Ministerio de Defensa y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales en octubre del año 2002, con objeto de facilitar la incorporación laboral de los militares profesionales, una vez finalizado su compromiso temporal con el Ejército, adecuando sus cualificaciones a las necesidades de las empresas.

Con esta breve reflexión, he intentado poner de manifiesto cómo las inversiones en seguridad y defensa en el marco global de la economía aseguran que se cumple el «círculo virtuoso» que representa la inversión frente a la creación de riqueza.

Pese a las limitaciones que he ido señalando (presupuestarias, geopolíticas, etc.), el Gobierno es consciente de que, hoy en día, incrementar el gasto en defensa es una necesidad objetiva, por lo que hemos de ser capaces de diseñar las políticas y los instrumentos que nos permitan dar respuesta al dilema teórico al que nos enfrentamos.

Pero, además de los esfuerzos en materia presupuestaria, el sector de la defensa debe afrontar los retos que presenta el futuro de una forma dinámica:

1. Detectar y aprovechar nuevas oportunidades de negocio para obtener autofinanciación, mediante el ofrecimiento de sus servicios al resto de los mercados. Así, podrían ofrecer servicios de asesoría a empresas privadas dedicadas, a título de ejemplo, a comunicaciones, logística, investigación médica y veterinaria, gestión de residuos, alquiler de infraestructuras para la realización de maniobras y equipos para operaciones a Fuerzas Armadas aliadas.

2. En línea con la propuesta realizada por la Presidencia griega de financiar proyectos de investigación sobre materias de defensa por parte de la Unión Europea (actualmente los Fondos de Investigación de la Unión Europea se limitan estrictamente a proyectos civiles), convendría intensificar y coordinar mejor los actuales programas comunitarios de ayudas a I+D, a la vez que sería conveniente crear un programa específico destinado a apoyar la investigación en tecnologías de doble uso.

Muchas gracias por su atención.