

# **INSUFICIENCIA DEL AHORRO NACIONAL, INVERSIONES EXTRANJERAS E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

Por EMILIO CONDE FERNÁNDEZ-OLIVA  
y ÁNGEL L. LÓPEZ ROA

## **Introducción**

En este trabajo se trata de sintetizar los puntos de relación entre las dependencias del exterior, de la economía española y la Defensa Nacional.

Se hace un repaso inicial a cómo la economía española ha estado vinculada a los ciclos internacionales, y los objetivos de reconstrucción económica, primero, de desarrollo económico, después, y de distribución de la renta, posteriormente, han tenido que ser compatibilizados con la búsqueda de una estabilidad económica y de corrección de desequilibrios. En este «campo de conflictos» las asignaciones a la Defensa Nacional han resultado perjudicadas, casi sistemáticamente.

También se hace un recorrido por el comportamiento de las variables económicas que están vinculadas con el exterior. La cada vez mayor integración de la economía española en el contexto internacional —especialmente en la Unión Europea— ha representado ventajas importantes pero pone, paralelamente, de manifiesto las debilidades del propio sistema productivo.

Estas frágiles líneas afectan a la Defensa Nacional, entre otras vías, por las limitaciones presupuestarias.

En el «caldo de cultivo» que facilita esta falta de mayores dotaciones se encuentra la ausencia colectiva de una «conciencia de defensa».

Las soluciones pasan por planificar una política de inversiones estratégicas, en industria de defensa, en la que las aplicaciones de «doble uso» sean prioritarias.

## **La selección de objetivos en la economía española: breve referencia histórica**

### *Los juicios de valor y la selección de objetivos*

La aplicación de diferentes juicios de valor en la determinación de las prioridades de la política económica, por un lado, y las distintas circunstancias coyunturales por las que ha transcurrido históricamente la economía española, por otro, han condicionado, fuertemente, la asignación de los recursos presupuestarios a la Defensa Nacional. Puede hablarse de tres etapas temporales relativamente bien definidas.

En una primera etapa –autarquía– el imperativo de la Defensa Nacional ante el aislamiento exterior tuvo que ser compatibilizado con:

- Las necesidades de abastecimiento de la población.
- La dotación de elementales infraestructuras.
- El suministro energético (casi todo ello fuera de los circuitos de precios internacionales).

El esfuerzo relativo en Defensa Nacional puede considerarse alto, tanto en recursos financieros, como humanos y, sobre todo, en términos de coste de eficiencia.

Tras el Plan de Estabilización de 1959 y la apertura al exterior, la prioridad del desarrollo económico –bajo el diseño de planes específicos– y el inicio en 1965 de programas para la modernización de las Fuerzas Armadas con la Ley 85/65 sobre Regulación Conjunta de las Inversiones destinadas a la Modernización de las Fuerzas Armadas proporcionó una mayor racionalización en el empleo de recursos destinados a la Defensa Nacional. Sin embargo el volumen de recursos humanos seguía siendo alto –con el consiguiente «efecto absorción» de recursos financieros– y las necesidades de reposición de material obsoleto notables (que fueron cubiertas en buena medida con material de «ocasión»). Con todo se registraron significativos esfuerzos en aplicaciones tecnológicas propias modernizándose elementalmente el conjunto de los Ejércitos y abriéndose incipientemente algunos mercados de exportación.

Una tercera fase de la forma en que la aplicación de criterios económicos afectó a la Defensa Nacional se inicia en la segunda mitad de los años setenta. Tras unos años de absoluta prioridad a la resolución de problemas de transición política —y de estabilidad social— las dificultades derivadas de las sucesivas crisis energéticas y de precios de materias primas obligaron a las autoridades a replantear la política económica desde la óptica de la oferta frente a los «tradicionales» modelos de demanda aplicados con profusión en los años sesenta.

En ese contexto de crisis y en el de una integración político-económica más intensa en el área de la actual Unión Europea, la asignación de recursos financieros a la Defensa Nacional tuvo —ha tenido y tiene— que ser compatibilizada con la aplicación de fondos a otras necesidades —no de defensa— tanto de naturaleza estructural como exigidas por los ajustes a corto plazo.

Un elemento diferenciador importante, frente a situaciones anteriores, ha sido el que se ha aplicado un proceso racionalizador de recursos de la defensa en el sentido de reducir los efectivos humanos, por un lado, y de modernizar significativamente el material, por otro. Este proceso se ha realizado simultáneamente con desarrollos normativos que mantendrán su aplicación, previsiblemente todavía, en el medio plazo.

#### *Prioridades y problemas con la evolución cíclica*

¿Qué conclusiones pueden sacarse de esta evolución histórica? Evidentemente muchas pero puede ser relevante detenerse en aquellas más inmediatas que relacionan los objetivos de la política económica con el grado de aplicación de fondos a la Defensa Nacional.

La primera es la prioridad del objetivo desarrollo económico para lograr la transformación del sistema productivo y la mejora de los niveles de renta. Con pequeños paréntesis impuestos por concretas situaciones coyunturales, este objetivo es perseguido en casi todo el período que va desde la posguerra hasta la primera mitad de los años setenta. Posteriormente el objetivo desarrollo queda «tamizado» por políticas de ajuste a corto plazo que trataron de aprovechar las fases alcistas de los ciclos económicos en cada momento.

Posiblemente haya sido el objetivo estabilidad el que más esfuerzos ha requerido por parte de las autoridades económicas si bien es evidente que no siempre esos esfuerzos se han visto (o se vieron) acompañados por el éxito.

El continuo intento de las autoridades por evitar que desequilibrios muy concretos en la economía perturbaran tanto el ritmo de crecimiento como las políticas de distribución de renta ha tenido importantes efectos desasignadores de recursos en algunos sectores; uno de ellos ha sido la Defensa Nacional.

En esta misma línea de desasignación habría que situar el resultado de la aplicación de políticas claramente redistributivas de renta. Este objetivo ha sido especialmente perseguido en la década de los años ochenta y hasta la actualidad.

Se ha establecido así una «pinza» en la que:

- a) Unas veces como consecuencia de políticas estabilizadoras (especialmente políticas monetaria y fiscal).
- b) Otras por recortes presupuestarios derivados de exigencias de dotaciones de recursos a finalidades claramente redistributivas, el resultado ha sido un «sacrificio» de las partidas presupuestarias de la Defensa Nacional.

Ello se ha traducido en una reducción significativa del peso que los recursos destinados a la Defensa Nacional ha tenido sobre el Producto Interior Bruto (PIB) y sobre el total Presupuesto del Estado. El cuadro 1 es ilustrativo al respecto.

**Cuadro 1.— Presupuesto de Defensa sobre el PIB y sobre los Presupuestos Generales del Estado.**

Años	Porcentaje sobre el PIB	Porcentaje sobre los Presupuestos Generales del Estado	Años	Porcentaje sobre el PIB	Porcentaje sobre los Presupuestos Generales del Estado
1970	1,65	13,97	1983	2,12	10,60
1971	1,59	12,72	1984	2,17	10,24
1972	1,56	12,94	1985	2,19	10,12
1973	1,45	12,80	1986	1,95	8,81
1974	1,51	14,06	1987	1,95	8,54
1975	1,58	14,50	1988	1,90	8,52
1976	1,65	15,24	1989	1,82	7,68
1977	1,64	15,62	1990	1,74	6,86
1978	1,68	13,17	1991	1,57	6,38
1979	1,80	13,55	1992	1,34	5,08
1980	1,88	12,53	1993	1,25	4,50
1981	1,99	11,91	1994	1,25	4,24
1982	2,08	11,58	1995	1,25	4,45

Fuente: Informe de Coyuntura Económica, 1988 del Ministerio de Economía y Hacienda. Estadística de Asuntos Económicos y Oficina Presupuestaria del Ministerio de Defensa.

A este respecto cabe hacer algunas puntualizaciones, las cifras correspondientes al presupuesto del Ministerio de Defensa no son homogéneas en el tiempo por cambios en la estructura del mismo. Así, los créditos para personal mutilado que hasta 1991 figuraron en el presupuesto militar, desde 1992 se incluyen en la Sección de Clases Pasivas.

Aparte de los créditos presupuestarios, hasta 1989 ha habido una financiación adicional concretada en los préstamos concedidos por el FFB (*Federal Financing Bank*) de USA (725 millones de dólares hasta 1982 y 1987 millones de dólares hasta 1989). Pero como contrapartida en diversos años se han producido minoraciones del presupuesto en atención a políticas redistributivas o medidas para controlar la inflación y el déficit.

Así, además de una reducción de más de 13.500 millones de pesetas a principios de los años ochenta, en 1989 el «recorte» fue de 45.095,5 millones de pesetas (por RD Ley 3/89 de medidas de carácter social y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de mayo sobre no incorporaciones) y en el trienio de 1991 a 1993 se produjo una declaración de «no disponibilidad» por cuantías de 107.745 millones de pesetas (Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de julio de 1992), 18.613 millones de pesetas (Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993). Finalmente, en enero de 1995 el Consejo de Ministros acordó una reducción de 12.776 millones de pesetas por la no incorporación de créditos del ejercicio anterior a la vez que el bloqueo de otros 42.000 millones de pesetas que se mantienen como reserva.

Desde el punto de vista de los criterios para la asignación de recursos los destinados hacia la Defensa Nacional se han caracterizado entre otros aspectos en que:

- Han «cedido» tradicionalmente su prioridad ante otras necesidades coyunturales de la economía.
- Esto ha sido una de las consecuencias de no ser entendidos como «restricciones presupuestarias» (defensa en la discusión presupuestaria de su rigidez a la baja) y si aceptados como un gasto minorador de los recursos disponibles (se ha recurrido a los gastos de Defensa de forma flexible para atender otros tipos de gastos).
- Por extensión, ese comportamiento es la manifestación de una ausencia suficientemente generalizada de conciencia de Defensa Nacional (no debe extrañar el término; existen otro tipo de «conciencias» que se entienden «naturales» tales como la conciencia ciudadana, fiscal, etc.) y una prioridad del «criterio de satisfacción» a corto plazo del ciu-

- dadano-votante, (esto sería también aplicable, evidentemente a otro tipo de gastos en estructuras).
- Incluso se ha podido argumentar que las restricciones o minoraciones presupuestarias pueden realizarse ahora dados los anteriores esfuerzos en favor de las inversiones en defensa —criterio de dividendo de paz. Para el caso de España se trataría de un argumento relativamente débil toda vez que:
    - a) Los criterios contables aplicados en su momento pueden esconder partidas que realmente no significan inversión real y sí gastos corrientes.
    - b) La dimensión del sistema de defensa es reducida en términos relativos y las inversiones previas no aumentaron el volumen real del sistema.
    - c) La «calidad» de las inversiones tampoco mejoraron sustancialmente la relación eficiencia/dimensión, con lo que reducciones aprovechando el dividendo de paz deteriorarían la relación existente.
  - Un análisis de la evolución en el tiempo de los gastos de defensa en relación al PIB para los países de la OTAN (*vid. anexo 1, p. 173*) muestra que nuestro esfuerzo militar comparativamente es reducido y que ésta es una característica consistente en el tiempo.

### **Evidencias empíricas: las series históricas de la economía española y su relación con el exterior**

*Contabilidad nacional. Capacidad o necesidad de financiación de la nación; el ahorro financiero neto*

En el cuadro 2 se recoge la capacidad o necesidad de financiación de la Nación (contabilidad nacional) para el período 1970-1994.

Algunas observaciones pueden hacerse a partir de la serie *ut supra* expuesta:

- Una de ellas es la casi permanente insuficiencia de recursos que se traduce en necesidades de financiación con la excepción de los «empujes» de las fases alcistas más pronunciadas de la evolución cíclica.
- Lo señalado no tendría porque ser evidente. La correlación entre fases cíclicas y el signo del ahorro financiero neto depende de muchos factores y entre ellos está el nivel de desarrollo del país, las

**Cuadro 2.— Capacidad o necesidad de financiación de la Nación.**

Años	Millones de pesetas	Años	Millones de pesetas
1970	-0,4	1983	-340,2
1971	57,9	1984	349,5
1972	25,8	1985 (b)	392,0
1973	3,2	1986	558,7
1974	-204,6	1987	80,4
1975	-187,5	1988	-361,8
1976	-253,2	1989	-1.319,5
1977	-208,8	1990	-1.714,4
1978	50,5	1991	-1.655,6
1979	-13,1	1992	-1.772,3
1980	495,1	1993	-224,1
1981	-569,2	1994	-458,8
1982 (a)	-489,8		

NOTA: Esta serie recoge datos elaborados con distintas bases metodológicas. Para un detalle de las mismas véanse las *Notas metodológicas* publicadas en la fuente citada de Banco de España.

a) y b) Cambio de base.

Fuente: *Contabilidad nacional*, Instituto Nacional de Estadísticas. *Cuentas Financieras de la Economía Española 1970-1984*, *Ídem 1982-1991* e *Ídem 1995-1994* del Banco de España.

necesidades de financiación del mismo, las obligaciones impuestas por esas necesidades de financiación frente al exterior, la capacidad interna de ahorro (frente a niveles de consumo, por ejemplo), etc. Con ello lo que se quiere subrayar es que en la economía española la insuficiencia del ahorro financiero ha sido notable y se ha debido, en buena medida, a factores relacionados con la estructura del sistema productivo (y de consumo), a las prioridades de determinados objetivos de política económica (por ejemplo; redistribución de rentas vía transferencias y endeudamiento por insuficiencia de recursos), y a inadecuadas asignaciones de recursos financieros vía mercado.

- En la definición (aritmética) de la necesidad de financiación está el peso de la requerida por las Administraciones Públicas (que no es sostenida por la capacidad de financiación del resto de los sectores residentes). Esta necesidad de financiación ha sido notablemente elevada en la última década y se ha acentuado en los últimos años.
- Con todo, debe tenerse en cuenta que si se quiere mantener un proceso de desarrollo (compatibilizándolo con un proceso de redistribución de rentas, como ha sido el caso de España), hay que aceptar la posibilidad —pero no necesariamente— de ahorro financiero negativo. Existen otras alternativas, pero exigirían algunos «costes» sociales e indi-

viduales que (¿cultural o políticamente?) pueden ser difíciles de aceptar; tales serían menores consumos o distintas estructuras, menores transferencias, etc. El problema, finalmente, reside en cómo cubrir —y financiar posteriormente— esa ausencia de ahorro.

*Balanza por cuenta corriente. La financiación del desarrollo: déficit de balanza comercial y superávit de balanza de servicios y transferencias (cuadros 3 y 4)*

Tradicionalmente España ha mantenido una dependencia del exterior y algunas de sus manifestaciones se pueden concretar en:

- La evolución de los ciclos económicos ha sido paralela a la de los países más desarrollados de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En líneas generales las fases alcistas han sido más fuertes y las depresivas más profundas registrándose, casi siempre, con retraso respecto a las economías más avanzadas.
- Esto ha sido aprovechado por las autoridades que han potenciado políticas económicas específicas para explotar el «tirón» de esas economías. El «mecanismo» se ha iniciado a través de la demanda exterior para posteriormente basarlo en el consumo interno.
- Durante los años sesenta y hasta la crisis de las materias primas la economía española se benefició de unas economías de situación importantes. Las principales ventajas obtenidas —en este sentido— por la proximidad a un área de fuerte crecimiento económico (la antigua Comunidad Económica Europea) fueron:
  - Crecimiento de las exportaciones.
  - Incremento de los ingresos por turismo.
  - Aumento de la inversión extranjera.
  - Ingresos por las transferencias de emigrantes.
- Con la crisis económica de mitad de los años setenta y la posterior crisis política esas ventajas no pudieron ser aprovechadas y algunas de ellas desaparecerían (este es el caso de las transferencias de emigrantes).
- El fuerte crecimiento en los años ochenta tuvo una de sus fuentes en el ingreso en lo que hoy es la Unión Europea. Exportaciones, turismo e inversión extranjera se distinguieron por la importancia de su aportación al crecimiento del PIB.



**Cuadro 3.— Balanza por cuenta corriente.**

Años	Porcentaje sobre el PIB	Millones de dólares	Años	Porcentaje sobre el PIB	Millones de dólares
1970	0,2	79	1983	-1,6	-2.746
1971	2,2	856	1984	1,3	2.018
1972	1,5	581	1985	1,6	2.851
1973	0,8	585	1986	1,7	3.965
1974	-3,5	-3.233	1987	-	-233
1975	-2,9	-3.471	1988	-1,1	-3.784
1976	-3,9	-4.292	1989	-2,9	-10.933
1977	-1,4	-2.133	1990	-3,4	-16.819
1978	1,0	1.634	1991	-3,2	-16.718
1979	0,6	1.128	1992	-3,2	-18.481
1980	-2,4	-5.173	1993	-0,8	-4.640
1981	-2,6	-4.989	1994	-1,1	-5.173
1982	-2,4	-4.245	1995	-1,0 *	-

\* Previsiones.

Fuente: Boletín estadístico de Banco de España. *Balanzas de pagos*, del Ministerio de Defensa.

- Hay que recordar que la explotación de las economías de situación se ha podido dar, además de por coincidir los requisitos geográficos y económicos, por:
  - Estabilidad política.
  - Aplicación de políticas económicas *ad hoc*.

En suma, puede decirse que buena parte del crecimiento económico español ha sido financiado por los recursos obtenidos de esas economías de situación. El déficit comercial —que en líneas generales se derivaba de una necesidad de importar para crecer y mejorar los niveles de bienestar— fue (y es) compensado por los ingresos de las balanzas de servicios y de transferencias.

**Cuadro 4.— Saldos balanza por cuenta corriente, miles de millones de pesetas.**

Años	TOTAL	Bienes	Servicios	Rentas	Transferencia
1990	-1.682,8	-2.963,8	1.200,6	-359,1	439,5
1991	-1.723,9	-3.159,3	1.252,6	-455,0	627,8
1992	-1.803,1	-3.088,5	1.264,2	-587,6	608,8
1993	-309,2	-1.896,7	1.435,4	-447,6	599,7
1994	-514,7	-1.935,0	1.900,3	-1.060,2	580,2

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

Sin embargo, esta dependencia del exterior —beneficiosa en términos económicos— ha disfrazado de algunas debilidades específicas de la economía española entre las que podrían citarse:

- El comportamiento de las exportaciones ha tenido, con frecuencia, el «apoyo» de un tipo de cambio que ha facilitado su expansión. A esto hay que unir el que la apertura de mercados estables —no de «ocasión»—, el aumento de la competitividad vía precios y calidades, y la diversificación de productos, son, todavía, puntos débiles en la estructura de las exportaciones españolas.
- El mantenimiento de unos altos niveles de ingresos por turismo oculta, especialmente en los últimos años, una deficiencia del sector de forma particular en lo relativo a las dotaciones hoteleras y a la modernización de infraestructuras. La demanda se ha encontrado cerrados algunos mercados con potenciales de crecimiento importantes; este es el caso de los países del norte de África y, sobre todo, el mercado turístico de la ex Yugoslavia. Estos ha favorecido a la oferta española de manera notable.
- La emigración representó, en su momento, al menos dos efectos agregados (no hay que olvidar el coste social). Uno, la disminución de tensiones en los mercados de trabajo; se trataba de poblaciones que minoraban el paro interno. Otro, el volumen de transferencias contribuyó a aumentar el flujo de recursos disponibles. Ambos efectos se reducen sustancialmente con el retorno de emigrantes a mediados de los años setenta.

Con los años ochenta se pasa a ser «importador» de mano de obra. Los efectos económicos (de signo contrario, en consecuencia) no son tan relevantes como en la anterior situación pero la inmigración apunta aspectos tales como:

- La presión a la baja sobre los salarios de determinados núcleos de mano de obra.
- La necesidad de cobertura social a grupos adicionales de población.
- La apertura de tensiones racistas.

#### *Balanza de capital. Los flujos de inversión (cuadros 5 y 6, p. 126)*

Como se ha señalado en el apartado anterior una de las economías de situación para España ha sido el flujo de inversiones extranjeras. Éste se ha materializado, fundamentalmente, en forma de capital privado a largo plazo.

Algunas notas a destacar sobre los flujos de inversión son:

- Hasta las crisis de los años setenta las inversiones extranjeras fueron significativas por su destino pero tímidas en cuanto a volumen (dólares). El repunte de los años 1972-1974 fue fugaz.
- Esa tendencia de lenta variación no se modificaría hasta finales de los años setenta —comienzos de los años ochenta en que las inversiones directas despegaron— (se registró también un sustancial aumento de la inversión en inmuebles).
- El mayor impulso de las inversiones extranjeras se registraría a mediados de los años ochenta con una evolución vigorosa hasta entrados los años noventa.
- Sin entrar en el detalle de los condicionantes que las evoluciones cíclicas imponen a los volúmenes y tipos de inversión, conviene subrayar:
  - Los ingresos netos por inversión extranjera directa en España han representado (media) en los últimos 30 años el 50% de la inversión total. (Este porcentaje, para la inversión en inmuebles ronda el 30% pero con una mayor desviación; hubo fuertes crecimientos relativos en los años 1971-1976 y 1983-1985).
  - Las inversiones a largo plazo se han materializado, básicamente, en sectores dinámicos y con expectativas de desarrollos sólidos.
  - Las inversiones extranjeras han contribuido a complementar las necesidades de financiación de la economía española.
  - En los años noventa se manifiestan los efectos de la política de liberalización de movimientos de capitales. Cobran mayor importancia

**Cuadro 5.**— *Presupuesto por cuenta de capital, millones de dólares.*

Años	Directa	Cartera	Otro capital	Años	Directa	Cartera	Otro capital
1970	179	13	499	1983	1.379	42	2.584
1971	177	-23	540	1984	1.523	54	3.345
1972	231	23	693	1985	1.718	232	-5.167
1973	337	123	395	1986	3.073	1.228	-5.942
1974	273	-87	2.456	1987	3.825	3.799	6.605
1975	513	-87	2.213	1988	5.876	2.291	6.538
1976	285	-99	2.546	1989	6.955	7.989	3.398
1977	492	8	3.932	1990	10.904	5.361	12.037
1978	1.076	73	995	1991	6.919	18.725	6.332
1979	1.264	86	3.322	1992	6.758	-790	448
1980	1.182	-	4.065	1993	4.173	24.687	-27.552
1981	1.436	103	4.457	1994	4.032	1.843	-329
1982	1.272	-68	1.131				

Fuente: *Estadística Financieras Internacionales* del Fondo Monetario Internacional, Anuario, 1994, p. S357 y junio, 1995, p. S225.

**Cuadro 6.— Balanza por cuenta de capital, (variación de activos-variación de pasivos), miles de millones de pesetas.**

Años	TOTAL	Inversiones de España en el exterior			Inversiones del exterior en España		
		Directas	Cartera	Otras (a)	Inversiones exc. valores negociables	Valores negociables	Otras (b)
1990	-1.595,9	350,9	137,8	1.333,2	1.410,8	1.023,9	1.692,7
1991	-1.831,6	459,8	247,3	727,5	1.293,5	2.276,3	1.185,5
1992	-2.410,9	222,3	278,5	4.108,9	1.367,1	1.255,9	2.619,8
1993	-525,2	337,0	870,3	9.401,9	1.027,2	7.016,2	2.517,1
1994	-603,0	566,1	173,2	-1.577,9	1.310,2	-2.627,4	1.074,5

NOTAS: Total = Inversiones de España en el exterior - Inversiones del exterior en España + Variación reservas centrales.

a) Variación de activos.

b) Préstamo a largo plazo y corto plazo de Administraciones Públicas, otros sectores residentes y sistema crediticio.

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

las operaciones a corto plazo y se agilizan los movimientos de las entidades de depósito. Esta mayor integración en los mercados de capitales hace que los recursos financieros sean más sensibles a las variables básicas que determinan los comportamientos de los mercados, especialmente los tipos de interés reales y el riesgo. La mayor volatilidad de los mercados a corto hace más vulnerable la estabilidad de fondos en una economía, como la española, que tiene dificultades en la corrección de sus desequilibrios básicos y que, en ocasiones, añade otros factores de perturbación (por ejemplo políticos).

En cuanto a las inversiones españolas en el extranjero, dos son las características más notables de las mismas:

- Son escasas hasta mediados de los años ochenta y se activan de forma apreciable al consolidarse los procesos de integración en los mercados financieros internacionales —apoyados por las medidas liberalizadoras al efecto.
- Son, básicamente, inversiones directas.

### *El saldo presupuestario. La financiación del déficit público y la deuda pública (cuadro 7)*

Uno de los principales problemas de la economía española tiene su origen en el déficit presupuestario, especialmente por la naturaleza, volumen y estructura del gasto público. Las tensiones que se irradian sobre el nivel de inflación, la asignación de recursos y la eficiencia futura del propio

gasto (en buena medida condicionado), son altas. En este sentido puede destacarse:

- La política presupuestaria española ha estado condicionada, tradicionalmente, desde la vertiente del gasto por:
  - La exigencia de beligerancia anticíclica, no siempre satisfecha.
  - La atención a programas comprometidos de difícil recorte o gastos rígidos a la baja.
- La existencia de obligaciones extraordinarias, (y/o discrecionales a veces) que han engrosado las partidas iniciales de gasto y que generalmente se trasladaron (por diversas vías) a siguientes ejercicios.
- En la composición del gasto público han pesado en los últimos años las transferencias de todo tipo (pensiones, desempleo, subvenciones de explotación, pagos por intereses, etc.) en detrimento de las inversiones públicas.
- El sector público tiene unos gastos sobredimensionados en relación a sus ingresos dificultándose a medio plazo el cambio de signo del saldo presupuestario aún en el caso de fuertes crecimientos económicos.
- El recurso a la deuda pública que, sobre todo en los últimos años, ha presionado el nivel de gasto vía carga de intereses.

**Cuadro 7.— Saldo presupuestario de las Administraciones Públicas y deuda públicas.**

Años	Saldo presupuestario porcentaje sobre el PIB	Deuda pública porcentaje sobre el PIB	Años	Saldo presupuestario porcentaje sobre el PIB	Deuda pública porcentaje sobre el PIB
1970	0,65	16,0	1983	-4,80	38,7
1971	-0,55	16,6	1984	-5,40	45,4
1972	0,26	15,0	1985	-6,94	50,8
1973	1,11	13,2	1986	-5,97	51,8
1974	0,18	12,0	1987	-3,13	51,2
1975	0,04	12,6	1988	-3,25	47,4
1976	-0,30	13,0	1989	-2,80	48,7
1977	-0,61	14,5	1990	-3,92	48,7
1978	-1,75	14,4	1991	-4,92	49,9
1979	-1,74	16,5	1992	-4,45	53,0
1980	-2,69	18,3	1993	-7,25	59,4
1981	-3,91	24,0	1994	-6,70	63,5
1982	-5,62	30,4	1995	-5,00 *	66,5

\* Previsiones.

Fuente: Contabilidad nacional del Instituto Nacional de Estadística.

- Se ha llegado, en la última década a tener un déficit público excesivo con una presión fiscal alta y creciente. Al margen de las exigencias de convergencia con la Unión Europea, el déficit público puede ser difícilmente sostenible en la medida en que se genera un proceso de *feedback* (crecientes de pagos de intereses: los déficit presentes hipotecarán los ingresos de los presupuestos futuros).
- La financiación vía deuda pública ha producido notables distorsiones en los mercados financieros y significativas discriminaciones entre los agentes económicos según sus niveles de renta. Al respecto cabe destacar:
  - Distorsiones en la asignación de recursos.
  - Dificultades para la reducción de los tipos de interés.
  - Desincentivos a la inversión.
  - Desequilibrios externos.
  - Mayores costes a las generaciones futuras por los grandes volúmenes de deuda pública que deberán amortizarse.

### **La dependencia del exterior**

Dos, al menos son las referencias que conviene hacer respecto a la dependencia de España del exterior.

Una es estrictamente económica. La mayor integración comercial y de flujos financieros de España en el contexto mundial refuerza su estabilidad económica en la medida en que:

- Diversifique sus clientes y proveedores en términos de balanza por cuenta corriente (piénsese tanto en importaciones y exportaciones de bienes como en la oferta turística).
- Ofrezca buenas expectativas de rendimientos y seguridad para las inversiones extranjeras.

En el límite, la mayor integración lo que ha proporcionado es un «colchón» para aminorar las tensiones que se han producido en mercados y zonas específicas; sin esa integración los efectos sobre la economía española (a la vista de otras experiencias) hubieran sido muy negativos.

La otra referencia atañe al concepto Defensa Nacional. Quizás sería conveniente advertir de la importancia que reviste el término Defensa Nacional sobre todo porque en determinados ambientes y/o situaciones (de paz, por ejemplo) se piensa que el destino de recursos hacia la Defensa Nacional no es prioritario, o, lo que generalmente es peor, no hay circunstancias objetivas que exijan plantear estrategias alternativas de Defensa Nacional.

Aquí se trata de apuntar algunas líneas que, desde la óptica del comportamiento de variables económicas, afecten a la Defensa Nacional. Parece evidente que el deterioro generalizado de una situación económica en un país afecta, al principio, indirectamente a la Defensa Nacional. Sólo en situaciones de muy grave crisis económica con efectos sobre el sistema social y político los mecanismos de Defensa Nacional suelen verse perjudicados; los recursos disponibles se reducen o –lo que a veces es peor– el «succionamiento» de recursos para la defensa (países subdesarrollados o con problemas políticos internos) termina desestabilizando más la economía e impidiendo el crecimiento a medio plazo.

No parece ser este el caso para el área de países entre los que se encuentra España (Unión Europea y OCDE). (Algunos –Grecia en Unión Europea, México y Turquía en OCDE– pueden ser excepciones: sus «peculiaridades» históricas y fronterizas o sus delicadas situaciones internas hacen que el drenaje de recursos hacia la Defensa Nacional sea notable).

En economías, como la española, con fuerte integración y desarrollo económico (mercados y políticas económicas ágiles) la dependencia exterior permite que:

- Desde el punto de vista estrictamente económico, las crisis se afronten con medidas de coherencia interna (para el sistema económico del propio país) o externa (para el conjunto de países afectados). Un ejemplo de lo primero puede ser el esfuerzo y ayudas para mantener los programas de convergencia. Un caso ilustrativo para crisis internacionales son los programas conjuntos que se aplicaron en las crisis del petróleo (de gran utilidad posteriormente para regular la demanda de crudo) o las recomendaciones OCDE en materia presupuestaria y de empleo en los años setenta.
- Desde la óptica de la Defensa Nacional haya respuestas conjuntas. La crisis del Golfo (de componente más económico que de «principios» políticos) es un claro exponente. Los apoyos Unión Europea Occidental (UEO)-OTAN se han mostrado útiles.

Sin embargo la fragilidad política que algunas situaciones pueden aflorar induce a pensar que es necesario el «fortalecimiento propio de la Defensa Nacional». Esto es válido para supuestos conflictos con aliados –como la «crisis del fletán negro»–, o no aliados –como otros relacionados con la pesca o la protección de la flota.

¿Cuáles son los puntos débiles de la dependencia de España frente al exterior? Veamos algunos de ellos.

*Inversiones extranjeras en España y españolas en el extranjero.  
Países de procedencia, sectores, localización por Autonomías  
y modalidades de inversión*

## INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA

Como se ha visto en el apartado tercero, España tradicionalmente ha sido un receptor neto de capitales extranjeros. Los ciclos económicos, el grado de estabilidad interna —económica, social y/o política—, y las limitaciones a las transacciones, entre otras, han condicionado el nivel de esos flujos.

O. Bajo-Rubio y S. Sosvilla-Rivero (1994, *a*; 1994, *b*) han contrastado empíricamente algunas de estas dependencias.

Objetivamente debe considerarse como un signo muy positivo la inversión extranjera toda vez que es un reflejo de la confianza que la economía ofrece. Argumentos como que esas entradas netas de capital tienen una «salida» vía pagos de dividendos, retribuciones, patentes, servicios, etc. son débiles por obvios; el inversor requiere tener control de sus inversiones y poder de recuperación de las mismas. Otros argumentos más «interesados» tales como «la venta “del país” a empresas extranjeras» omiten que no puede haber crecimiento sin inversión y que ese riesgo no es asumido por empresarios u otros agentes económicos nacionales.

No parece haber efectos directos sobre la Defensa Nacional en cuanto al comportamiento de la variable (agregada) inversión extranjera en España. Sí, sin embargo, cuando se desagrega la variable por países (o zonas geográficas) y sectores.

En España, dentro del marco de liberalización de las inversiones extranjeras, cuya regulación se encuentra en la Ley 18/92 y en el RD 671/92, se contienen excepciones en relación a las inversiones no comunitarias que pudieran tener consecuencias perjudiciales para los intereses del Estado y en relación a sectores específicos, entre otros, aquellos directamente relacionados con la Defensa Nacional. Requieren así autorización del Consejo de Ministros las inversiones en actividades que se destinen a la producción o comercio de armas, municiones, explosivos y material de guerra, así como a la explotación de minerales de interés estratégico o de servicios finales y portadores de telecomunicaciones.

El *Reglamento de explosivos* (RD 2.114/78) limitaba la participación extranjera directa o indirecta en las empresas a un máximo del 40% del



capital, mientras el *Reglamento de armas* (RD 137/93) fijaba tal porcentaje en el 50%, además de imponer ciertas condiciones respecto a los titulares y directivos de las empresas o los miembros del Consejo de Administración.

Sin embargo, el RD 540/94 ha dado nueva redacción a los artículos correspondientes de los *Reglamentos de explosivos y de armas*, suprimiendo la limitación en los porcentajes, aunque mantiene la necesidad de autorización del Consejo de Ministros de las inversiones extranjeras relacionadas con la fabricación y el comercio de armas de fuego.

En todo caso el control del cumplimiento de la normativa vigente se verifica a través de la Junta de Inversiones Exteriores en la que existen representantes de los Departamentos Ministeriales, entre ellos del de Defensa.

#### INVERSIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA POR ZONAS

En la Dirección General de Inversiones Exteriores (1995), C. Jiménez Aguirre y M. Madrid Juan (1994) y M. L. Poncela (1994) —entre otra bibliografía (por ejemplo: Banco de España *Balanza de pagos*, Banco de España *Boletín económico*) hay un análisis reciente de la inversión extranjera en España, especialmente referido a la inversión directa.

Las notas más relevantes del comportamiento de la inversión extranjera en España pueden resumirse en:

- La procedencia de las inversiones extranjeras directas es para el último trienio, en términos aproximados, cuadro 8, p. 132.
- Aunque baja en términos relativos (1,2%), la participación de Japón en las inversiones directas en España es cualitativamente importante (fábricas, empresas comerciales y bancos).
- España es —exceptuando países que tienen relación con zonas propensas a inversiones *off-shore* (o lo son en sí mismos) tales como Luxemburgo, Reino Unido y Países Bajos— uno de los tres primeros países de la OCDE en recepción de inversión directa extranjera si se mide en términos de PIB (los otros países son Nueva Zelanda y Portugal). Ese porcentaje ronda en el último decenio el 2,5%.
- Una nota a tener en cuenta —aunque es común para otras economías— es que buena parte de las inversiones señaladas no tienen su procedencia directa de los países indicados ya que suelen corresponder a referencias de intermediación por parte de terceros países. (*Vid.* anexo 2, p. 174).

**Cuadro 8.— Inversiones directas extranjeras en España.**

Áreas	Porcentaje sobre el total	Áreas	Porcentaje sobre el total
OCDE	75	Francia	12
Unión Europea	60	Estados Unidos	7
Países Bajos	25	Reino Unido	6
España	25 *	Italia	4

\* Filiales de las empresas multinacionales instaladas en el país.

Fuente: Dirección General de Economía Internacional y Transacciones Exteriores del Ministerio de Economía y Hacienda.

## INVERSIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA POR SECTORES

En cifras medias, el 55% de la inversión extranjera se destina al sector manufacturero (resto a servicios siendo irrelevantes los porcentajes de otros sectores-agrícola y construcción).

El otro gran receptor de la inversión es el sector financiero-especialmente banca y seguros.

Es importante señalar que las referencias a las «correlaciones» entre la inversión extranjera y el dinamismo de los sectores receptores son evidentes por sí mismas.

En parecidos términos hay que aceptar la relación con los saldos correspondientes en la balanza comercial: responden a la situación de un país desarrollado intermedio con necesidad de incorporación de valor añadido (en un país subdesarrollado las inversiones se orientan hacia los sectores exportadores, generalmente agrícola y minero). (Vid. anexo 3, p.176).

## UNA REFERENCIA A LA LOCALIZACIÓN POR AUTONOMÍAS

No es relevante pues hay un sesgo importante en función de la ubicación de las sedes sociales (el 70% de la inversión directa extranjera se localiza en Barcelona y Madrid —27% y 43% respectivamente).

Esto explica que la distribución por Autonomías y sectores se identifique, especialmente, para el caso de Madrid con los sectores financiero y distribución, mientras que para el caso de Cataluña con la industria manufacturera y de transformación de metales y minerales no energéticos. (Vid. anexo 4, p. 178).

## MODALIDADES DE INVERSIÓN

En general la inversión extranjera directa se centra en un 55% en operaciones de «fusiones y adquisiciones».

Por término medio el 40% de esa inversión se destina a ampliaciones de capital de sociedades ya constituidas en España.

Sólo el 5% restante se orienta hacia constituciones de sociedades y préstamos a largo plazo (para filiales).

Ésta es una tendencia relativamente generalizada en este tipo de inversión dentro del área OCDE. (*Vid.* anexo 5, p. 180)

¿Qué relaciones significativas pueden extraerse? Una primera observación que hay que hacer es que las altas cifras de inversión extranjera ya se daban con anterioridad al proceso de liberalización de inversiones que se abre en España a comienzos de los años noventa. (RD 1816/91, OM 27 de diciembre de 1991, resolución de la Dirección General de Transacciones Exteriores de 7 de enero de 1992, RD 671/92, resolución anterior Dirección General de 6 de julio de 1992).

Su origen está, como se ha apuntado, en la importancia como economía, que el país ofrece.

La agilización que la nueva normativa permite responde al principio de libertad en los movimientos de capitales dentro de la Unión Europea.

Sin embargo la normativa liberalizadora contempla excepciones importantes en el sentido en que afectan —o pueden afectar— directa o indirectamente a la Defensa Nacional (*vid.* artículo 26 RD 671/92). Se trata de sectores como:

- Televisión.
- Radio.
- Transporte aéreo.
- Explotación de minerales de tipo estratégico.

Estas limitaciones son para toda inversión no procedente de la Unión Europea. Pero quedan incluidas en la excepcionalidad las inversiones que aunque procedan de la Unión Europea se refieran a:

- Producción y comercio de:
  - Armas.
  - Municiones y explosivos.
  - Material de guerra.
- Explotación de servicios portadores y finales de telecomunicaciones.

## INVERSIONES DE ESPAÑA EN EL EXTRANJERO

Una primera observación que conviene hacer es que –para el último sexenio– el total de la inversión directa española en el exterior representa casi el 30% de la recibida.

Es evidente que pueden hacerse diferentes valoraciones de esta relación –por cada tres pesetas recibidas se ha invertido una fuera– en el sentido de que es un porcentaje escaso o que la «agresividad» de los inversores españoles es limitada.

Pero debe tenerse en cuenta que esa inversión directa representa, como media en el mismo período, el 1% del PIB. Ciertamente es un porcentaje sensiblemente menor que el recibido también en términos de PIB pero debe entenderse como una cifra importante en la medida en que:

- a) El potencial económico de España es menor que el de los países de los que principalmente recibe la inversión.
- b) Este nivel y tipo de desarrollo –y las mayores necesidades de financiación doméstica– influye en que, junto a otros factores como «intermodalidad», atención a los propios procesos inversores, etc. se destinen recursos preferentemente hacia las propias empresas.
- c) No hay que olvidar la escasa tradición inversora exterior de España; las empresas, en general, no han tenido una vocación de apertura al exterior siendo limitados los ejemplos de inversiones no ya de capital propiamente dicho sino con finalidades ligadas directamente a partidas de la balanza por cuenta corriente (ampliación de mercados de exportaciones, acceso a nuevas redes de distribución de bienes y servicios, etc.).

**Cuadro 9.**— *Inversiones directas de España en el extranjero\**.

Áreas	Porcentaje sobre el total		Áreas	Porcentaje sobre el total	
	Años 1989-1994	Años 1992-1994		Años 1989-1994	Años 1992-1994
OCDE	62	60 (75)	Estados Unidos	6	7 (7)
Unión Europea	51	50 (60)	Reino Unido	7	3 (6)
Países Bajos	11	13 (25)	Italia	5	3 (4)
Francia	5	5 (12)			

\* Entre paréntesis figuran las inversiones del extranjero en España.

Fuente: Dirección General de Economía Internacional y Transacciones Exteriores del Ministerio de Economía y Hacienda. (Proyectos verificados).

Esto hace, quizás más relevante, la observación del tipo de inversión directa que realiza España.

#### INVERSIONES DE ESPAÑA POR ZONAS

Existe un cierto paralelismo entre las economías que invierte en España y el destino de las inversiones españolas. Recuperando el cuadro anterior puede contrastarse lo apuntado, cuadro 9.

Sin embargo hay dos zonas en las que se produce una sustancial diferencia en cuanto al sentido de los flujos de inversión. Se trata de Portugal y Latinoamérica, áreas hacia las que se han destinado en el último sexenio el 17% y 20% respectivamente, del total de la inversión directa de España en el exterior. Las razones de esta orientación por evidentes eximen de su detalle.

Con todo para el caso de Latinoamérica conviene puntualizar que el fuerte peso de la inversión se debe de forma concreta a la inversión materializada en 1994 ya que absorbió el 45% del total de la inversión española directa (la media del quinquenio previo se sitúa en el 10%). (Vid. anexo 6, p. 181).

#### INVERSIONES DE ESPAÑA POR SECTORES

Al margen de las dificultades de homogeneización de series —por cambios en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) a partir de 1993— la inversión directa española en el exterior se ha centrado en los sectores:

- Financiero.
- Transportes y comunicaciones.

Han sido grandes corporaciones españolas sobre las que ha recaído el peso de estas inversiones; públicas en el caso de los sectores de transportes y comunicaciones, y privadas en el sector financiero. En este último debe señalarse la influencia que la transformación del sistema financiero español en su conjunto ha ejercido. Es especial la referencia al caso bancario en donde los grandes bancos han venido desarrollando políticas de adquisición de participaciones en entidades extranjeras y apertura de oficinas operativas.

Desde el punto de vista de formación de una cultura inversora en el exterior son otros los sectores en donde habría que fijar la atención y otras las empresas que las materializan. Estos son los casos de las inversiones de

empresas de sectores de distribución (comercio), alimentación, química y manufacturas, que son significativos. La inversión en Portugal y Latinoamérica es importante y denota un interés específico por la apertura de mercados. (Vid. anexo 7, p. 183).

#### INVERSIONES DE ESPAÑA POR AUTONOMÍAS

Lo señalado anteriormente es aplicable aquí; hay un sesgo importante en cuanto a la localización de las sedes sociales de las compañías que realizan esta inversión de forma que se concentra en casi un 85% entre Madrid y Barcelona (Cantabria con un 9% de la inversión confirma lo apuntado). (Vid. anexo 8, p. 185).

#### INVERSIONES DIRECTAS DE ESPAÑA POR MODALIDADES

Al igual que en los apartados anteriores puede decirse que existe un paralelismo importante con las modalidades de inversión directa extranjera. Así el mayor porcentaje de la inversión española en el extranjero se destina a ampliaciones de capital y a adquisiciones de empresas (37% y 47% respectivamente).

Sin embargo hay que subrayar el hecho del relativamente importante de los volúmenes que se destinan a constituciones de empresas y préstamos a largo plazo (8% para cada modalidad). En el primer caso la importancia del esfuerzo inversor es evidente; en el segundo se pueden encontrar «disfrazadas» algunas partidas destinadas a cubrir situaciones de desequilibrios internos de las empresas filiales. (Vid. anexo 9, p. 187).

#### *Competitividad e internacionalización: «permeabilización» de la economía*

El rasgo más característico de la economía española es su dependencia del exterior. Esta condición hace que:

- La sujeción a los ciclos económicos de los países desarrollados sea cada vez más rígida.
- Las políticas económicas –instrumentales y sectoriales– de las autoridades españolas deban atender más estrechamente –respecto a la Unión Europea– los objetivos de convergencia y las adaptaciones sectoriales para mejorar los niveles de competitividad. El riesgo de quedar «descolgados» de los países clientes competidores entraña unos costes, especialmente en el proceso actual de unión, que serían excesivamente altos.

Si se atiende a la posición competitiva relativa de la economía española, en el último decenio, los indicadores señalan que con excepción del período 1991-1993 se ha registrado un deterioro de dicha posición competitiva (OCDE 1995, p. A64).

Esta posición se ha medido a través de los valores medios relativos de las exportaciones de productos manufacturados, los costes unitarios relativos de la mano de obra en el sector de manufacturas y los precios relativos al consumo. Las previsiones, por otro lado, para el período 1995-1996 indican estancamiento de dicha posición.

En el cuadro 10 se recoge la evolución de la productividad de las empresas, a través de los factores de producción (trabajo, capital y la media ponderada de ambos). La comparación de España con las áreas más desarrolladas debe tener en cuenta que la productividad total de los factores es la media ponderada de las productividades del trabajo y del capital, pero que la productividad del factor trabajo representa el rendimiento por persona ocupada.

Esto recoge el efecto «disminución de denominador»: el número de personas ocupadas al decrecer (o no crecer más que el producto-numerador) ofrece un aumento de la productividad del factor trabajo que puede inducir a valoraciones equivocadas.

**Cuadro 10.— Productividad en el sector empresas, porcentajes de variación en tasas anuales.**

Áreas	Producción total de los factores (a)			Producción del trabajo (b)			Producción del capital		
	Años 1960-1973	Años 1973-1979	Años 1979-1993	Años 1960-1973	Años 1973-1979	Años 1979-1993	Años 1960-1973	Años 1973-1979	Años 1979-1993
Siete grandes (c)	2,9	0,6	0,8	4,3	1,4	1,5	-0,5	-1,5	-0,8
Europa (d)	3,3	1,4	1,2	5,1	2,6	2,0	-0,7	-1,4	-1,7
OCDE (e)	2,9	0,6	0,9	4,4	1,6	1,6	-0,7	-1,7	-0,9
España	3,2	0,9	1,6	6,0	3,2	2,9	-3,6	-5,0	-1,5

a) Media ponderada del crecimiento de la productividad del trabajo y del capital.

b) Rendimiento por persona ocupada.

c) Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Canadá.

d) Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia y Suiza.

e) Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Canadá, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Australia y Nueva Zelanda.

Fuente: OCDE, 1995, p. A68.

Se encuentra la economía, así, en un proceso en que la mayor integración facilita una permeabilidad que debería ser aprovechada en sus aspectos más positivos. Esto es, mejorar los niveles de competitividad y proceder a una reestructuración de sistemas productivos y de organización empresarial.

El resultado, hasta el momento, es que la penetración de la competencia exterior no ha sido suficientemente contestada con reacciones empresariales similares.

*La influencia del capital extranjero en las empresas españolas.  
Niveles de decisión y condicionantes de inversión.  
Referencia al sector bancario*

Analizar los efectos directos e indirectos de la presencia de empresas bajo control de no residentes en el mercado de manufacturas español desborda los límites del trabajo que se trata de realizar en cuanto a vulnerabilidades y dependencias de la economía española. Pero existen algunos trabajos como el de F. Merino y V. Salas (1) que han profundizado sobre tal problemática y que por su interés expondremos sus principales conclusiones.

La empresa propiedad de no residentes (considerando como tal aquella en que más del 30% del capital social es propiedad de no residentes), influye notablemente en nuestra economía en tanto producen el 30,73% del valor añadido de la manufactura española, utilizan el 24,5% de los trabajadores e invierten en activos fijos el 33,2% de toda la inversión.

La forma normal de propiedad es el control mayoritario, superando incluso al número de empresas nacionales en algunos sectores de actividad, como el de máquinas de oficinas, proceso de datos, instrumentos de precisión y óptica (control mayoritario del 52,4% de las empresas y valor añadido por el total de empresas incluidas aquellas de participación minoritaria del 46,63%), en el de vehículos automóviles y motores (52,7% y 51,97%). También tienen una participación importante en sectores como el de productos químicos (37,6% y 36,42%), material y accesorios eléctricos (31,6% y 32,72%) y en el de productos de caucho y plástico (28% y 31,39%).

---

(1) MERINO, F. y SALAS, V., *La empresa extranjera en la manufactura española: sus efectos directos e indirectos*, Fundación Empresa Pública. Enero, 1995.



Por el tamaño de las empresas, referido al número de trabajadores, se deduce que las extranjeras muestran mayor interés por las de superior dimensión. Así tienen el control mayoritario del 47,3% de las empresas de más de 500 trabajadores, porcentaje que es del 34,3% en el caso de las entre 201 y 501 trabajadores y del 23,5% de las entre 101 y 200 trabajadores, siendo muy baja su participación para el resto de las empresas de inferior plantilla. Referido a la Investigación y Desarrollo (I+D), los autores deducen que la probabilidad de que se realicen gastos de esta naturaleza aumenta según lo hace el número de trabajadores (el 68,9% de las empresas de más de 500 trabajadores realizan gastos de I+D en porcentaje en relación a las ventas del 1,88%). En todos los casos, ya sean empresas grandes o pequeñas, y relación a la tecnología, los ingresos por exportaciones son inferiores los pagos por importaciones, siendo el saldo del comercio exterior superior en el 7,9% para las empresas nacionales.

Las empresas de mayor tamaño (más de 500 trabajadores) realizan un esfuerzo publicitario inferior a las de tamaño intermedio (entre 201 y 500 trabajadores), siendo el que realizan las empresas españolas inferior en el 0,5% al de las extranjeras.

Un análisis de la actuación en el ámbito del comercio exterior muestra que la inversión directa extranjera y el comercio son más bien complementarios que sustitutivos y que la actividad comercial –tanto en importaciones como en exportaciones en términos de probabilidad de que una empresa compre o venda fuera de España– aumenta con el tamaño. Las empresas propiedad de no residentes son las que con mayor probabilidad realizan actividades de comercio exterior y si bien la propensión a exportar de las empresas nacionales no difiere significativamente, si lo hace la propensión a importar, por lo que las extranjeras contribuyen relativamente más al déficit comercial.

Si lo que se analiza son las dotaciones de inmovilizado material (excluido terrenos y construcciones) por trabajadores, los autores deducen que a mayor tamaño hay una mayor intensidad de dotación, lo que sucede también en recursos humanos. La empresa extranjera es más intensiva en capital y tiene unos recursos humanos de mayor cualificación (proporción de titulados superiores y medios) que hace que tengan un mayor coste por este concepto que las nacionales.

Un examen de los resultados empresariales permite colegir que la empresa propiedad de no residentes tiene una cuota de mercado superior a las

correspondientes nacionales y resulta más productiva en tanto el valor añadido por trabajador supera en 784.000 pesetas al de las nacionales.

Los resultados cuando el análisis se realiza por sectores de actividad no difieren significativamente del análisis anterior, por lo que en resumen Merino y Salas llegan a la conclusión de que comparativamente hay una menor dotación de recursos en las empresas nacionales, lo que deriva en una inferior eficiencia productiva, pero ello no se traduce en una menor tasa de beneficio por los salarios más altos que pagan las multinacionales al utilizar recursos humanos de mayor cualificación.

Los efectos indirectos cabe sintetizarlos en el sentido de que las empresas extranjeras favorecen una intensificación de la competencia en los mercados nacionales, pero no influyen sobre el grado de eficiencia de forma significativamente positiva, aunque inducen a las empresas nacionales a realizar actividades de I+D.

Por lo que al sector financiero se refiere hay que hacer, al menos, dos grandes divisiones: la que afecta al sector bancario y la del sector seguros. Otros sectores tales como los operadores en los mercados de dinero y capitales, los establecimientos financieros de crédito (*vid.* Ley 3/94 —*leasing, factoring, etc.*— tienen una importancia cuantitativa menor).

Dentro del sector bancario la presencia del capital extranjero se limita a los bancos (no cajas ni cooperativas). Es obligada la cita de la liberalización del sistema financiero español iniciada en la segunda mitad de los años setenta. Hasta entonces los bancos extranjeros operativos en España eran sólo cuatro con muy limitadas operaciones y volumen de negocio.

Dos factores influyen directamente en la penetración del capital extranjero en la banca en España:

- a) La normativa liberalizadora en el sentido de permitir el establecimiento, pero con limitaciones de recursos, operativas y de expansión geográfica importantes.
- b) La profunda crisis del sistema financiero que afectaría durante casi 15 años a un elevado número de bancos que llegarían a representar en torno al 25% de los recursos ajenos del sistema. Algunas de estas entidades una vez que fueron saneadas fueron adquiridas por bancos extranjeros. La «ficha», en consecuencia, era española; quiere esto decir que operarían —y operan— a todos los efectos como bancos españoles sin limitación alguna en cuanto a captación de depósitos, expansión geográfica, etc.

El resultado de esta penetración (*vid.*, entre otros, J. M. Granados, 1993) ha sido la captación de una cuota de mercado del 10% (ocho puntos porcentuales para los bancos extranjeros con sede central en la Unión Europea y el resto para bancos fuera de ésta).

La presencia de los bancos extranjeros con sede en la Unión Europea (32) está cifrada, en términos de pasivo (depósitos) fundamentalmente en depósitos de entidades de crédito, y, en términos de activo (inversiones), aunque también son mayores los créditos a entidades, tienen un peso significativo los créditos a clientes.

En el cuadro 11, p. 142 se recogen algunas de las informaciones más destacables de la banca extranjera en España.

La presencia del capital extranjero en la banca española es importante, no sólo por lo que el cuadro indica sino por que buen número del los bancos nacionales (*vid.* cuadro 12, p. 143) tiene en su accionariado capital extranjero en proporciones muy importantes.

Como se señala en la nota al cuadro 12, no se consideran aquí las participaciones extranjeras en el capital de bancos nacionales tales como las del Banco Central Hispano o Santander cuya gestión está claramente definida por el capital español, así como las participaciones por compras directas en los mercados de valores.

Otras participaciones proceden de acuerdos *joint venture*, pero la gestión está vinculada a bancos de capital básicamente español (se indica —cuadro 12— entre paréntesis el grupo al que pertenecen).

Este cuadro es muy heterogéneo en la naturaleza operativa de los bancos. Bancos como el Atlántico, Barclays, Deutsche, Natwest, etc. son, a todos los efectos, bancos que operan en todos los sectores y con todo tipo de clientes; el que la mayoría del capital sea extranjero no condiciona su actividad bancaria de forma que no existen diferencias sustanciales con la operativa de otros bancos españoles. La gestión está encomendada a ejecutivos españoles y sus estrategias entran dentro de las líneas de competitividad del resto de bancos españoles de todos los tamaños.

La inclusión de los bancos que figuran en el cuadro 12 con los extranjeros que se citan en el cuadro 11 elevaría, evidentemente, los niveles de presencia extranjera en el sector.

En F. Gutiérrez y E. Ortega (1992) se abunda sobre lo señalado, y sobre el margen financiero *vid.* López Roa (1987).

**Cuadro 11.— La banca extranjera en España, datos al 31 de diciembre de 1994.**

Conceptos	Banco nacionales (a)	Sucursales bancos extranjeros sede fuera de la Unión Europa	Sucursales bancos extranjeros sede en la Unión Europa	TOTAL
Empleados	75.116	717	1.225	77.058
Varones	65.798	515	950	67.263
Mujeres	9.318	202	275	9.795
Número de cuenta (miles)				
Vista	12.582	3,762	23,368	12.609
Ahorro	17.706	0,437	1,414	17.707
Plazo (b)	5.693	0,156	3,328	5.696
TOTAL	35.980	4,355	28,110	36.013
Moneda extranjera	543	1,280	3,692	548
Recursos propios/Recursos ajenos (porcentaje)	11,85	81,66	—	12,00
Inversiones/Recursos totales (porcentaje)	83,30	393,11	—	91,06
Resultados propios (porcentaje)	9,10	14,39	—	9,27
Resultados/Recursos ajenos (porcentaje)	1,11	11,91	—	1,16
Resultados/Recursos totales (porcentaje)	0,99	6,52	—	1,03
Recursos ajenos/Empleados (millones)	233	137	213	232
Recursos ajenos/Oficina (millones)/Inversiones	1.975	4.240	5.202	1.997
Empleados/Oficina	1.840	30.281	21.983	2.11
Resultados	8	31	24	9
Empleados (millones)	2	16	—	3
Gastos persona/Empleados (millones)	6	11	—	6
TOTAL ACTIVO (MILES DE MILLONES)	59.646	2.279	6.104	68.028

a) Incluye a bancos con capital extranjero que tienen condición de españoles (vid. cuadro 8).

b) Incluye, pagarés y efectos.

Fuente: Asociación Española de la Banca, 1994.

### *La influencia en los mercados de dinero, la financiación de la deuda*

Es, en tiempos de paz, con niveles altos de integración económica internacional, y con liberalización de los mercados en general —y del de capitales en particular—, cuando, paradójicamente, se presentan mayores problemas de estabilidad económica si resulta necesario financiar volúmenes

**Cuadro 12.— Bancos nacionales con capital extranjero\*.**

---

Banco Atlántico.  
Deutsche Bank S.A.E. (Banco Comercial Trasatlántico).  
Barclays Bank (Banco de Valladolid).  
Banco Natwets España (Banco de Gerona).  
BNP España (Banca López Quesada).  
Credit Lyonnais España (Comercial Español).  
Citibank España (Banco de Levante). Banco San Paolo (Abel Matutes, Banco de Ibiza).  
Banca Jover (Grupo Credit Lyonnais).  
Sindicato de Banqueros de Barcelona.  
Banco Banif de Gestión Privada (Banco del Norte) (Grupo BCH).  
Bank of América.  
Banco de Asturias (Grupo Natwest España).  
Banque Indosuez España (Banco Industrial del Tajo).  
Banco Luso Español (Banco Industrial Fierro, Chase Manh. Bank).  
Banco Espirito Santo (Banco Industrial del Mediterráneo).  
Banco Árabe Español.  
Abby National Bank.  
Banco Halifax Hispania.  
Banco Popular Rabobank (Grupo Banco Popular).  
Finanza, Banco de Crédito (Banco del Oeste) (Grupo BBV).  
Banco de Madrid (Grupo Deutsche Bank).  
Deutsche Bank Credit.  
Credit Local de France-España.  
Banque Marocaine du Commerce Exterieur International.

---

\* Bancos nacionales con participación relevante de capital extranjero. Cuentan con representación directa en el Consejo de Administración. Los niveles de participación son muy variables. Entre paréntesis figura la denominación anterior —generalmente han accedido, en casos por compra tras saneamiento—, y el grupo bancario en el que se encuentran. No se encuentran, no se contemplan otras participaciones de capital como las que tienen los grandes bancos como Banco Central Hispano o Santander, así como las participaciones de cartera por que la decisión de gestión está claramente desvinculada de la representación de capital.

Fuente: Asociación Española de la Banca, 1994.

crecientes de deuda para atender a un déficit público «retro y auto alimentado». Este es, por el momento el caso de España.

La situación se define a través de los siguientes puntos:

- El déficit público ha sido creciente hasta mediados de los años noventa alcanzando niveles muy elevados. (*Vid.* cuadro 7, p. 127).
- Entre los factores que han influido para que el déficit público no sólo no se redujera sino que aumentara —esencialmente en el período 1987-1994, y abundando sobre lo ya señalado anteriormente—, están:
  - Las mayores cantidades destinadas a coberturas de asistencia social de todo tipo. Son transferencias que han aumentado porque:

- La cobertura de muchas de ellas se ha ampliado (es nacional) —sanidad, educación, etc.
- O bien porque el colectivo receptor también ha aumentado (como en las prestaciones por desempleo o por jubilaciones). En un caso —desempleo— han aumentado el número de parados, y, en otro, —jubilaciones— se ha ensanchado por arriba la pirámide de población (mayor esperanza de vida, mayor número de jubilados).
- El «no retorno» vía impuestos de ingresos por rentas generadas a la sombra del efecto multiplicador de la inversión pública. Al necesitarse más recursos para transferencias —que tienen escaso impacto sobre la renta vía inversión— se han tenido que reducir los destinados a la inversión pública. Las posibilidades de «creación de riqueza» —a través de esta inversión— se han visto reducidas.
- La carga creciente de intereses de la deuda pública. Esta presión está causada por:
  - El aumento del volumen de deuda.
  - Los elevados tipos de interés nominales necesarios para mantener la demanda de la misma.
- La presión que el déficit ejerce sobre los precios obliga a un control monetario de la inflación que es aplicado con rigor por la autoridad monetaria. Se producen diversas reacciones, pero dos son ilustrativas respecto al tema que se trata aquí:
  - Por un lado los tipos de interés nominales, a que los títulos (deuda) deben emitirse, incorporan, al menos, diferenciales sobre la inflación esperada y diferenciales de riesgo (político, de cambios, etc.). El objetivo es mantener unos tipos de interés reales atractivos para sostener la demanda de esos títulos.
  - En mercados abiertos —donde compiten títulos de otros países— la combinación «seguridad-rentabilidad» obliga a que los tipos de interés de la deuda pública de España tengan un diferencial respecto a otros países emisores —fundamentalmente de nuestro entorno económico, clientes y competidores en mercados integrados— alto. Esto atrae inversión extranjera.
  - Son conocidos los efectos beneficiosos de esta inversión; entre ellos el que están complementando la inversión interna. Algunas notas, empero, deben tenerse en cuenta.

- Obsérvese que es una financiación que viene a cubrir necesidades presupuestarias de gasto destinado básicamente a transferencias internas de renta; esto es, a distribución de renta (no a inversión).
  - Pero precisamente el alto grado de integración económica y la libertad de movimientos de capitales potencian la volatilidad de estos mercados de forma que «incidencias» de cualquier naturaleza pueden truncar ese flujo y cambiarlo de signo (corriente vendedora y caída de cotizaciones).
  - Finalmente, parte del ahorro interno saldrá fuera del país en forma de intereses y devolución del principal.
- A este respecto es importante recordar que el problema, desde el punto de vista del desarrollo, no radica en la existencia de un déficit público —que es generalmente necesario (y dicho sea de paso, de un déficit exterior)— sino que ese déficit pueda pagarse.
  - Esta secuencia conduce a que —vía deuda emitida— si los recursos obtenidos del exterior se emplean en generar riqueza, el esfuerzo interno podrá ser compensado.
  - Por otro, que a mayores necesidades de financiación de la deuda pública, menores recursos para la financiación privada (esto es una forma de expresar el efecto *crowding-out*, o de expulsión de esa financiación, del sector privado).
  - Al emitirse a tipos de interés atractivos —tratarse de una inversión segura— los agentes destinan sus recursos, preferentemente a comprar la deuda.
  - La introducción en este punto (efecto expulsión) venía a través de la existencia de altos tipos de interés. Son «los mismos» con los que la autoridad monetaria opera en los mercados de dinero (habría que hacer algunas precisiones pero para la exposición es suficiente). Así los créditos a los que los bancos van a «volver» a prestar el dinero son altos y muchas inversiones (y consumos) domésticas se verán desincentivadas.

### *La dependencia de patentes e instalaciones*

La legislación de patentes, y en general de propiedad industrial, ha sido desde la Ley de 1902, un instrumento de protección (tanto doméstico como frente al exterior) con pocas referencias «beligerantes» —y con resultados prácticos— en el sentido del fomento real de iniciativas.

Se trata de instrumentos normativos –la citada Ley de 1902, el Estatuto de la Propiedad Industrial de 1929, la creación del Registro de la Propiedad Industrial de 1975 (Oficina Española de Patentes y Marcas) y la Ley de Patentes de 1986– que a pesar de su intencionalidad explícita («promover el desarrollo tecnológico») en la práctica se han manifestado como «protecciones pasivas».

La dependencia del sector exterior es notable. El saldo (negativo; es decir pagos superiores a ingresos) de «*royalties* y rentas de la propiedad inmaterial», en la balanza de pagos, viene a representar, aproximadamente, el 1% del PIB industrial y el 0,4% del PIB a coste de los factores.

Para los dos últimos años (1993 y 1994) el déficit se ha cifrado en –105 y –115.000 millones de pesetas, respectivamente. Hay que tener en cuenta que en estas cifras no se incluyen otros déficit de la balanza de servicios tales como los «servicios informáticos» (–13 y –3.000 millones) los «servicios prestados a las empresas» (–159 y –166.000 millones) y los «servicios gubernamentales» (–130 y –134.000 millones).

Pero cuantitativamente también es importante porque los «pagos» por *royalties* no tienen compensación relativa significativa por la parte de los ingresos. El déficit viene a representar el 75% de los pagos anuales.

Desde el punto de vista cualitativo este tipo de pagos se «aproxima» a una equivalencia de «no gastos suficientes» en I+D.

Una dependencia de esta magnitud no sería comparativamente relevante si de los gastos en I+D se obtuvieran resultados competitivos en términos de mercados o suficientes en términos de autonomía. Desafortunadamente no es así y los riesgos de «desprotección» tecnológica son importantes en caso de conflicto.

Esta desprotección se encuentra potenciada toda vez que recuperar el *gap* tecnológico con los países de nuestro entorno exigiría inversiones muy cuantiosas. Estas no son previsibles a medio plazo pues los esfuerzos financieros –públicos– irán orientados a la reducción de los diferenciales con la Unión Europea para propiciar la convergencia impuesta por Maastricht.

Al hilo de lo expuesto, convendría recordar la fragilidad de las relaciones que determinan la definición de los flujos de inversión... y, en consecuencia, la necesidad de dotar de apoyo genérico –coherencia y solidez de la política económica– y específico –planificaciones sectoriales– a la inversión especialmente si tiene origen extranjero.



Debe recordarse que mucha de esa inversión extranjera acude porque no hay inversión nacional interesada. Si esos apoyos –y no necesariamente incentivos– no se concretan o desaparecen los riesgos de una retirada de inversión extranjera no sólo son altos sino que la proyección de sus efectos puede lesionar gravemente la actividad de sectores integrados en el diseño de una estrategia amplia de defensa. Los casos de los sectores de automoción y química pueden servir de ejemplo; la retirada de inversión –y sus patentes– dejaría las instalaciones vacías e incluso los productos inertes.

Si el objetivo de una defensa autónoma es utópico no lo debe ser el concentrar esfuerzos en la racionalización del uso de los recursos financieros disponibles en aplicaciones contrastadamente rentables (con frecuencia la aplicación de técnicas coste-beneficio brillan por su ausencia); éste sería el caso del desarrollo de patentes para incrementar la autonomía de defensa –y/o complementarla con socios– y minorar riesgos de desabastecimiento y de pérdida operativa como sería el caso de la dependencia sistemática de repuestos.

Una de las vías que –paradójicamente (?)– no parecen plantearse las autoridades, en el terreno de la I+D, es el recurso a la «planificación indicativa de inversiones» (el término está buscado a propósito). Es evidente que no tiene que ver con la planificación indicativa de los años sesenta sino de retrotraer al lector a experiencias inversoras de otros países que se han manifestado eficaces para incentivar la inversión privada (un ejemplo podría ser el programa Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) de Estados Unidos que ha reportado valiosos adelantos en tecnología aplicada). (Vid. Consejo Económico y Social 1995).

En el terreno de la inversión en I+D en defensa (más comercialización civil y militar), el ejemplo de una SDI adaptada a las peculiaridades de la economía y defensa española-integrada en Europa –podría servir de referencia. (Vid. *The Economist 1995-survey*).

Es importante subrayar el hecho de que limitadas y selectivas inversiones, en I+D en defensa, se han traducido en «retornos» a la economía española incluso pasados varios ejercicios económicos; el caso de los Aviocar puede ser uno de estos ejemplos.

Adicionalmente conviene señalar que los «esfuerzos» presupuestarios (gastos en defensa) de una/s generación/es se han convertido en «ingresos por ventas al exterior» para generaciones siguientes. La promoción y

apoyo al desarrollo de patentes propias en defensa se ha manifestado –sobre todo cuando se refuerza la I+D con la comercialización– en aportaciones sustanciales a la economía en su conjunto.

Finalmente, en el ámbito estricto de la legislación de patentes, los pasos en el futuro más inmediato habrá que darlos en el campo de la adaptación de la legislación española a la comunitaria. Esto debería facilitar la reasignación de recursos financieros y humanos hacia desarrollos integrales de programas eficientes de I+D en defensa «aplicada» a usos civiles. Los esfuerzos, en este sentido, de cooperación entre centros universitarios y militares podrían ser altamente recompensados por el mercado.

### *Los acuerdos internacionales: garantías y conflictos*

Los costes de los equipos militares modernos son tan elevados y las posibilidades de que cada país haga frente aisladamente a las agresiones tan reducidas, que casi desde el final de la Segunda Guerra Mundial las naciones occidentales se plantearon la concertación de alianzas de defensa colectiva, que quizá incentivaron otras de carácter económico. Inicialmente las inquietudes surgieron por el peligro de un rearme alemán y fruto de las mismas fue el Tratado de Dunkerque firmado por Francia y el Reino Unido, en 1947, por el cual estos países se comprometieron a prestarse ayuda y asistencia mutua en el caso de que Alemania les atacase en el futuro.

Más tarde, ante la amenaza que representaba la política de la Unión Soviética, se firmó en 1948 el Tratado de Bruselas que estableció un marco de colaboración en materia económica, social, cultural y de defensa colectiva entre Francia, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

El convencimiento de que la defensa occidental no podría plantearse de forma adecuada con los medios y recursos europeos exclusivamente, llevo a que en 1949 se firmase en Washington el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que comprometió a Estados Unidos en las tareas de la defensa de Europa y América del Norte y al que se adhieron además otros países que no estaban en el Tratado de Bruselas (Islandia, Noruega y Portugal). Paralelamente a estos acuerdos de defensa se producían otros desarrollos en el campo de la coordinación e integración económica, que cristalizarían en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y cuyo resultado animaría a procesos más amplios, concretados en 1957 en los Tratados de Roma, por los que se constituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

Junto a estas realizaciones cabe contabilizar también fracasos como el fallido intento de crear la Comunidad Europea de Defensa, cuyo Tratado Constitutivo se firmó en París el 27 de mayo de 1952, pero que no fue ratificado por Francia con lo que perdió toda opción de futuro. Esto llevó a buscar otras alternativas, como la modificación del Tratado de Bruselas el 23 de octubre de 1954, que dio origen a la UEO, configurada como una alianza político-militar que trataba de fortalecer la cooperación en materia de defensa. Se hacía ya un planteamiento más general, pues aparte del protocolo de modificación del Tratado, había otros tres adicionales. Uno de ellos obligaba a las naciones miembros a no superar un determinado nivel de fuerzas sin la aprobación unánime de los demás y a someter el mismo a la aprobación del Consejo. Los otros se referían al control de armamento, para lo cual se creaba una Agencia (ACA) que con el tiempo ha evolucionado y variado sus competencias.

El proceso descrito ha sido más general y ha comprendido otros desarrollos en el ámbito de los intercambios comerciales, primero a través del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y finalmente con el Acuerdo Mundial sobre Comercio.

Una característica de la evolución expuesta, ha sido su naturaleza viva, razón por la cual se han ido produciendo sucesivos progresos y modificación de concepciones, en gran parte para adaptarse al cambiante contexto mundial. El camino en cualquier caso no ha sido fácil, pues ha necesitado vencer muchos escollos y todavía tiene planteado retos importantes.

## · LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de Roma por el que se creó la CEE surgió para reconstruir la economía europea y dificultar la posibilidad de nuevas guerras en el continente. Los límites iniciales de la Comunidad se han ido ampliando con la incorporación de otros países europeos a la vez que el proceso de integración entre los mismos se ha ido potenciando y evolucionando de forma prometedora.

Con el Acta Única Europea de 1986 se delimitó un proceso dirigido a la consecución de a un mercado interior sin fronteras de 1993, de forma que las personas, mercancías, servicios y capitales tuviesen libertad de circulación en el territorio comunitario.

La Comunidad actual cuenta con un presupuesto común y un derecho propio junto con instituciones como el Parlamento Europeo (Consejo y Comisión) y el Tribunal de Justicia, y desarrolla políticas en diversos ámbitos

(agrícola, aduanas, etc.) guiándose con el principio básico de la libre competencia, como norma genérica.

El Tratado de Maastricht por el que se creó la Unión Europea en 1992, como sustitutivo de la antigua Comunidad, supuso un nuevo avance en el proceso de integración que debe conducir hacia una unión económica y monetaria con el establecimiento de una moneda única, después que los países cumplan unos criterios de convergencia en cuanto a tipos de interés, índice de coste de la vida, déficit presupuestario y deuda pública.

La Unión Europea incorpora una clara dimensión social y tiene competencias en ámbitos no exclusivamente económicos (como educación, cultura, terrorismo, etc.) siguiendo el principio de subsidiariedad en el sentido de que sólo debe intervenir en aquellas tareas que puede realizar más eficazmente que cada país por separado. Los países miembros han cedido soberanía en beneficio de una instancia supranacional, de forma que el derecho nacional se sustituye por el comunitario en las áreas que se han transferido.

En un contexto general de consagración de la libre competencia, el Tratado de Roma ya admitía excepciones por razones de seguridad nacional. Así en su artículo 223 declara que las disposiciones del Tratado no obligarán a ningún Estado a dar información que considere que afecta a los intereses esenciales de su seguridad; por otra parte, permite a los miembros adoptar medidas especiales que se refieran a la producción y al comercio de armas, municiones y demás material de guerra, aunque las mismas no deben alterar las condiciones de competencia con respecto a medios que no se destinen a fines específicamente militares.

En el artículo se impuso al Consejo la obligación de establecer una lista de productos acogidos a las medidas especiales, previéndose su modificación, a propuesta de la Comisión.

La lista de producciones sujetas a la excepción prevista en el artículo 223 es la que figura en la resolución del Consejo de la CEE de 15 de abril de 1958 y la Directiva del Consejo 80/767/CEE de 22 de julio de 1980, y comprende básicamente, con la condición de utilización militar:

- Las armas de fuego portátiles y el material de artillería y sus municiones.
- Las bombas, torpedos y el material de conducción de tiro.
- Los carros y vehículos similares.
- Pólvoras y similares y los agentes tóxicos o radioactivos.
- Buques y aeronaves de guerra y sus equipos especiales.

- Material electrónico y aparatos de fotografía y similares.
- Otro material como paracaídas, etc. y los repuestos.
- Motores y máquinas para fabricación del material militar.
- Carburantes especiales.

La exclusión del material de defensa de la normativa general se mantiene en el Acta Única, aunque la consecución de una base industrial competitiva con USA requeriría, o una reforma del artículo 223, o la reducción de la lista de producciones actualmente vigente.

Las adquisiciones de estas producciones no están sujetas a la normativa de publicación en el *Diario Oficial* de las Comunidades y por tanto, cada país tiene plena soberanía para decidir la forma y lugar de adquisición.

Indudablemente el mercado de defensa que así surge está distorsionado, por lo que han surgido tendencias que solicitan su apertura con objeto de alcanzar una base industrial más sólida, sobre todo en los sectores más dinámicos. El problema además se ve agravado ocasionalmente por la extensión inadecuada de la excepción a los productos de uso dual.

Pero los Estados se resisten a cambios relacionados o que afecten a su seguridad porque desean mantener una cierta capacidad industrial militar, al menos en los sectores estratégicos y a la vez para no distanciarse del progreso tecnológico, a pesar de que sus costes pueden ser muy elevados. Junto a Alemania que desea liberalizar el mercado de material de defensa, se encuentra la postura francesa totalmente opuesta por considerar que la política de armamento (sobre todo comercio y producción) es de soberanía nacional. Una postura racional es la de relacionar la defensa común europea con el mercado libre y hasta que no se consiga aquella no aceptar los avances hacia éste.

Cualquier racionalización del mercado de material de defensa tiene que apoyarse en la consideración de sus características peculiares. Por una parte, la demanda se conforma por los gobiernos, que en muchos casos son propietarios de las empresas fabricantes o tienen su control.

Por otra parte, la oferta se basa en producciones con elevados y crecientes costes de I+D y de fabricación, las series son limitadas y los precios a veces se determinan incrementando los costes con porcentajes por gastos generales y beneficio industrial. Los productos se fabrican cuando ya se tiene el contrato, pues no hay existencias en el almacén, y una vez creada una cierta capacidad de fabricación no existe seguridad de que su nivel se mantenga en el futuro, pues básicamente depende del nivel de los presu-

puestos de Defensa, por lo que en tiempos de distensión es normal que se produzcan sobredimensionamientos, problema que se ve agravado porque algunos países venden excedentes de sistemas de armas a precios muy inferiores a los del material nuevo.

La solución a alguno de los problemas apuntados no se encuentra siempre en la exportación, pues aparte de que los mismos tienen un carácter generalizado, a veces existen restricciones gubernamentales a las ventas al extranjero por razones políticas, por lo que muchas de las empresas fabricantes de material de defensa ha reaccionado ante la situación emprendiendo fusiones o desarrollando productos en colaboración e incluso han procedido al cierre de instalaciones o al abandono de la actividad. En definitiva, resulta necesario una racionalización del mercado de defensa, pues cada país aisladamente no puede en los tiempos actuales acometer el desarrollo de sistemas con tecnología avanzada sin incurrir en costes prohibitivos. Son necesarios así, acuerdos con otros países para la fabricación que deben tener asociados justos retornos o compensaciones para que los desequilibrios no se acusen todavía más.

El contexto expuesto permite afirmar que la reforma del mercado de defensa es una materia pendiente en la Unión Europea que deberá resolverse en el futuro a efectos de que se pueda alcanzar una base industrial suficientemente sólida y competitiva, al menos a través de un mercado mayor.

En la Unión, a parte de controles a la circulación de bienes culturales, se considera necesario controlar también el comercio de armas que no constituyan material de defensa procedente del resto de los países comunitarios, según la Directiva del Consejo 91/477/CEE (con transposición a nuestro ordenamiento por RD 137/93).

En España la regulación de las restricciones a la circulación de ciertos bienes y mercancías, se encuentran en el RD 1631/92, modificado por RD 652/94, habiéndose dictado instrucciones para cumplimentar la declaración sobre el movimiento o tránsito intracomunitario de armas, municiones, material de guerra y otras mercancías militares por circular número 5/94 de Aduanas e Impuestos Especiales.

Por otra parte, el RD 824/93 (que desarrollo la Ley Orgánica 3/92) aprobó el *Reglamento de comercio exterior de material de defensa y de doble uso*, estando pendiente de transposición a nuestro ordenamiento un Reglamento Comunitario aplicable desde el 1 de julio de 1995. Con este RD se intentó asumir los compromisos adquiridos en los distintos grupos y orga-

nizaciones a los que España se viene adhiriendo desde 1985, fecha en la que fue miembro del Comité Multilateral para el Control del Comercio (COCOM) con los países de Este. Las operaciones se informan por la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior del Material de Defensa y Doble Uso (JIMDDU).

En los cuadros 2 al 5 del anexo 9, pp. 188-193, puede apreciarse la dimensión de la industria de defensa española y relacionar la misma con la producción, empleo y exportaciones de otros países.

## LA UNIÓN EUROPEA (UEO)

La UEO nació en 1954 como consecuencia de una modificación del Tratado de Bruselas de 1948 con la finalidad de reforzar la unidad europea a través de una alianza político-militar propia. Implicaba que la agresión contra uno de sus miembros, compromete automáticamente a los demás, por lo que su naturaleza, al igual que la de OTAN, era de carácter defensivo.

Inicialmente su actividad quedó un tanto desdibujada, porque en el Tratado de Bruselas se había dispuesto que OTAN desarrollara las actividades militares para evitar duplicidades. Posteriormente las acciones encaminadas al refuerzo de la integración, llevaron a que en la Cumbre de Roma de 1984 se acordará revitalizar su papel, aunque este no quedó definido con la necesaria precisión hasta la plataforma de La Haya de 1987. El Tratado de la Unión Europea, finalmente, ha configurado debidamente su campo de acción, al disponer que la UEO es la encargada de preparar y poner en prácticas aquellas acciones de la Unión con repercusiones en el ámbito de la defensa.

España pertenece a la UEO desde 1988 cuando firmó su adhesión junto a Portugal como miembro de pleno derecho y junto a países con ese *status* existen otros con carácter de asociados (Turquía, Noruega e Islandia) y de observadores (Dinamarca, Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia), porque había naciones que siendo del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) no pertenecían a OTAN. Esta circunstancia proporciona idea de su carácter supranacional y posibilidades de influencia y hay nueve países de la antigua área de influencia de la Unión Soviética que tienen una asociación particular.

En la actualidad su sede se encuentra en Bruselas y tiene asignadas unidades militares de diversos países, desarrollando su función operativa a través de una Célula de Planeamiento.

La UEO no constituye una soberanía única, pues los miembros conservan la propia, pero permite reforzar la seguridad europea y se trata que sea el pilar en este continente de la OTAN con quien coexiste, aunque tratando de evitar duplicidades y con la debida autonomía. Aunque la figura de la UEO ha adquirido mayor consolidación, en el futuro puede tener todavía un mayor papel, lo que quizá se acuerde en la revisión de sus disposiciones prevista para 1996. El Consejo de Ministros reunido en Noordwijk en 1994 consideró que:

«La construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta hasta que no implique a la seguridad y la defensa.»

El papel operativo de la UEO se ha potenciado después que en la reunión de ministros de Bonn se aprobase la declaración de Petersburg de 1992 y se acordase su desarrollo como componente defensivo y pilar de la OTAN. Para ello los miembros de la UEO deben asignar unidades militares a la misma, organizadas sobre bases multinacionales y multiservicios y bajo su autoridad. Estas fuerzas deben emplearse de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y pueden utilizarse además de para la defensa, en misiones humanitarias, de salvamento, de mantenimiento de la paz y en gestión de crisis. Cada país decidirá su participación en cada operación, con independencia de la asignación de unidades a la Organización.

En el campo militar es posible una creciente integración de las fuerzas de varios países aún con dificultades por la operación con material bélico diferenciado, pero el proceso no es fácil en lo que se refiere a la industria de defensa, como consecuencia de la existencia del artículo 223 del Tratado de Roma, que permite adoptar a cada país las medidas que consideren necesarias en orden a garantizar su seguridad. Los gobiernos realmente disponen de un instrumento que permite defender a su industria militar de las reglas europeas referentes a fusiones, ayudas estatales y libre competencia, que al ser además de apreciación subjetiva permite que en algunos casos se utilicen los argumentos para defender los intereses industriales de un país o el desarrollo tecnológico de otro, para crear así simultáneamente una dependencia tecnológica y económica.

En cualquier caso los países de la Unión Europea son conscientes de la necesidad de cooperar en materia de armamentos y por ello en 1992 decidieron transferir las funciones del GEIP, dando lugar así al nacimiento de una nueva estructura en la UEO, que es el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO). Y en este sentido apunta también la declara-



ción de la UEO adjunta al Tratado de Maastricht relativa a la creación de una agencia de armamentos.

La organización del GAEO, similar a la del GEIP, proporciona idea de los campos que preocupan y por tanto de los desarrollos futuros previsibles, y se basa en paneles que dividen su trabajo en grupos subsidiarios constituidos según las necesidades y en subgrupos que tratan de la política de investigación y el plan tecnológico europeo y del apoyo a los países de menos desarrollo tecnológico (Portugal, Grecia y Turquía) entre los que deberían estar países cuya consideración como de nivel tecnológico medio resulta cuestionable. Los paneles son:

- Exigencias operativas y programas de adquisición de equipos.
- Investigación y tecnología (incluye el programa EUCLID).
- Procedimientos y asuntos económicos (trata del mercado de equipos de defensa).

Por su parte, la actividad de los grupos subsidiarios se centra en las áreas de:

- Competencia.
- Justo retorno.
- Transferencia de tecnología.
- Cooperación en I+D.

Además del GAEO, la UEO cuenta con organismos de interés como son el Instituto para Estudios de Seguridad que trata de la creación de una opinión pública consciente con las cuestiones de la seguridad y la defensa y el Comité Tecnológico y Aeroespacial que ha trabajado especialmente en el campo de la política de exportación de armas y la cooperación en armamento.

La estructura operacional de la UEO se ha fortalecido con la creación del Centro de Satélites de Torrejón y la formación de la Célula de Planeamiento Militar.

En Maastricht se sintió también la necesidad de la creación de una Agencia Europea de Armamentos (AEA) cuyas funciones no se definieron, por lo que se ha creado un grupo de trabajo con tal finalidad, cuya tarea no resulta fácil por la existencia de puntos de vista diferenciados. Para algunos los objetivos iniciales deberían ser modestos, para luego ir ampliándose conforme se dieran las condiciones necesarias para ello. En cualquier caso la asignación de tareas debe hacerse en términos de consecución de mayor eficacia y economía, y sin merma de las competencias nacionales en material de guerra. De partida podría ser la creación

de una base de datos de interés industrial y más tarde el desarrollo de proyectos e instalaciones comunes, para llegar incluso a la adquisición de equipos con fondos de varios países, aunque éste no es un campo propicio por las reticencias generalizadas a aportar recursos para su administración por un organismo supranacional.

La cooperación e integración de la industria de defensa es, pues, un campo abierto cuyo fruto dependerá de la actitud de los países europeos en un marco de equidad y solidaridad. En cualquier caso todo debe estar orientado hacia los objetivos de la Unión Europea en cuanto a la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común.

Para la UEO una tarea primordial sería la coordinación de las políticas de defensa y el desarrollo de programas de I+D comunes que debería apoyarse en una armonización de las necesidades, el desarrollo de la colaboración en todos los campos y la ordenación y reestructuración de los mercados.

La definición de la política europea de defensa común se aprobó en la reunión de ministros en Noordwijk (Holanda) en noviembre de 1994. La política de defensa se concibe como un elemento de la política de seguridad que debe hacer frente a los riesgos e incertidumbres que pueden representar una amenaza de todo tipo (contra valores, intereses e independencia) aparte de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

En todo caso los gobiernos de la UEO tienen responsabilidad directa en la seguridad y defensa de su propio pueblo y territorio y para el desarrollo del componente de defensa de la UEO debe prestar atención a los aspectos institucionales de la defensa; el ejercicio, preparación e interoperatividad de las fuerzas; el planeamiento general y de contingencia; la defensa antimisil y la inteligencia de defensa de Europa; y el mecanismo de reparto de cargas y aportación de fondos (*Vid. Information Report, UEO, marzo 1995, p. 42*).

## ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)

En el Tratado del Atlántico Norte firmado en Washington en 1949 los países firmantes acordaron que cualquier ataque armado contra uno de ellos en Europa o América del Norte se consideraría un ataque contra todos y legitimaba el empleo de la fuerza en uso de los derechos de autodefensa

individual o colectiva reconocidos en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

España inicialmente fue excluida de la OTAN, aunque la firma de un convenio con USA en 1953, que permitía la utilización conjunta de diversas bases e instalaciones de nuestro territorio por fuerzas norteamericanas, permitió ir modernizando nuestras Fuerzas Armadas y la participación en la defensa de Europa.

En 1982 España se convirtió en el décimosexto miembro de OTAN, aunque tras las elecciones generales de ese año se cuestionó la permanencia, dando lugar a un referéndum que ratificó nuestra presencia en la Organización, aunque con ciertas condiciones:

- No participación en la estructura militar integrada.
- Rechazo de las armas nucleares en nuestro territorio.
- Reducción progresiva de la presencia militar de USA en España.

Sobre la base anterior se han llevado a cabo negociaciones para determinar nuestro modelo de participación en la Alianza, quedando fijada la contribución militar española en unos principios generales que prevén áreas básicas de coordinación entre el JEMAD y los mandos principales (preservación de la integridad de nuestro territorio; defensa aérea; defensa y control de Gibraltar; operaciones navales y aéreas en el Atlántico Oriental y en el Mediterráneo Occidental; y, previsión de territorio e instalaciones españolas para recepción y tránsito de refuerzos, y apoyo logístico, aéreo y marítimo).

España participa en el Consejo del Atlántico Norte y es miembro de casi todos los comités; además coopera en materia de armamento participando en las conferencias de altos jefes de Logística y de directores nacionales de armamentos.

La pertenencia a OTAN no significa pérdida de soberanía, ya que se trata sólo de un compromiso internacional que obliga a cumplir ciertas obligaciones siempre que las decisiones correspondientes del Consejo se hayan adoptado por unanimidad (la votación por mayoría no obliga a someterse), aunque con libertad sobre el modo y forma de cumplirlas. Realmente es una Organización defensiva basada en la consulta y cooperación.

Como una defensa militar no se puede instrumentar adecuadamente sin prestar atención a la producción de material de guerra y a la I+D, la OTAN se ha ocupado de estas materias y establecido exigencias respecto a la estandarización, interoperabilidad, logística y entrenamiento conjunto. Así

la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNDA) ha tratado del fomento de la cooperación en el campo del material de defensa, habiendo constituido numerosos grupos de trabajo, en los que España participa en alrededor de 90.

Los países que se adhieren a un programa de cooperación lo hacen sujetándose sólo a reglas mínimas, ya que cada uno es responsable del equipamiento de sus fuerzas, si bien debe tener en cuenta las recomendaciones que se le hagan. La falta de una estrategia en el campo de la cooperación en armamento, llevó al inicio de la década de los años ochenta a estudios en áreas claves (prácticas proteccionistas, tecnologías emergentes, armonización de requisitos, etc.), resultando de ello un Sistema de Planificación de Armamentos Convencionales, CAPS, (*Conventional Armaments Planning System*) cuya base son unos cuestionarios de los Planes de Armamentos (APQ) que permiten a cada nación conocer las necesidades de sus aliados y sus planes para su satisfacción.

Otro desarrollo de OTAN son los CALS (*Continuous Acquisition and Lifecycle Support*) consistente en una estrategia para acelerar la transición desde los procesos actuales en esta materia, cuyo soporte es documental, y carecen de integración en sus diversas fases (desarrollo, diseño, fabricación y apoyo), hacia un modo completamente automatizado e integrado, tanto en el campo de obtención e intercambio de datos, como en el del almacenamiento, gestión y distribución de la información a múltiples y diversos usuarios.

El problema es el que aquellas empresas que carezcan de posibilidades económicas, o incluso de tipo informativo o de conocimiento para el acceso al mencionado sistema, se verán imposibilitadas de suministrar material al entorno de países OTAN, en el caso de que se generalice el sistema CALS a las adquisiciones.

También OTAN ha tratado del mercado de defensa NDT (*Nato Defence Trade*) estableciendo el Grupo NDT un código de conducta que establece los principios a observar, aunque legalmente no es obligatoria su aplicación. Pero la consecución de ese mercado es una tarea difícil porque se deben armonizar las normativas nacionales correspondientes y la desregulación no es fácil en áreas en la que los intereses de los países son considerables y donde las condiciones básicas de todo tipo son muy diferentes (propiedad estatal de muchas empresas, dificultades lingüísticas, falta de transparencia en las adquisiciones, etc.).

Un foro informal de los Ministerios de Defensa europeos dentro de la OTAN ha sido el EUROGRUPO que se estructuró en subgrupos cuya enumeración proporciona idea de su actividad. Estos son:

- EUROCOM. Sistemas tácticos de comunicación.
- EUROLOG. Logística.
- EUROLOGTERM. Doctrinas operativas a largo plazo con especificaciones de armamentos.
- EUROMED. Medicina.
- EURONAD. Normalización y adquisiciones conjuntas.
- EURONATO TRAINING. Adiestramiento e instalaciones (pilotos de reactores y helicópteros, etc.).

OTAN ha establecido exigencias (interoperabilidad, etc.) y las industrias deben tenerlas en cuenta, pero todavía existen desarrollos diferentes en I+D y en producción que difícilmente son competitivos porque las series no son lo suficientemente grandes. El diferencial de costes de las industrias europeas respecto a las de USA se ha estimado entre un 20% y un 50% a favor de éstas. Las duplicidades no benefician a un conjunto cuyos medios financieros son cada vez más escasos por la reducción de presupuestos.

Los elevados costes del moderno material han llevado a que la colaboración entre países sea hoy algo imprescindible y actualmente se realizan un gran número de proyectos en común, como es el caso del Avión de Combate Europeo (EFA), en el que a pesar que lo cofinancian Alemania, Inglaterra, Italia y España (13%), ha debido de renunciar a algunas prestaciones en el avión como forma de abaratar el presupuesto.

En cualquier caso las crecientes complejidades y elevados costes de los modernos sistemas de armas sobrepasan con mucho las capacidades de la mayoría de los países, por lo que en la actualidad la autarquía es un objetivo que carece de interés. Así, incluso Alemania realiza del 60% al 70% de sus proyectos importantes en cooperación.

Hoy las empresas europeas tratan de ser más competitivas y mejorar sus tecnologías verificándose un proceso de reestructuración en el que las fusiones y la cooperación constituyen un instrumento principal. Un peligro actual es que los monopolios nacionales pueden ser sustituidos por otros europeos al quedar en el mercado sólo un limitado número de empresas como consecuencia de las fusiones y adquisiciones.

OTAN cuenta también con un Grupo de Asesor Industrial (GAIO) que agrupa a expertos dedicados al estudio de proyectos para los directores de

armamentos y que se relaciona con el Grupo Industrial de Defensa Europeo, que es la pendiente industrial del GEIP.

Además, tiene un organismo NAMS0 con su Agencia NAMSA (*Nato Maintenance and Supply Agency*) que desarrolla una política de centralización para determinados sistemas de armas en lo que se refiere al abastecimiento. Los países con sistemas en común pueden obtener beneficios por la adhesión a proyectos concretos.

Las preocupaciones abarcan todas las áreas, de forma que el grupo de trabajo OTAN AC/313 en relación con las prácticas de adquisiciones ha desarrollado líneas directrices para la redacción de las cláusulas de los MOUS (*Memorandum Order Unit*). Los países más adelantados no desean considerar el «justo retorno» en las adquisiciones, práctica que utiliza NAMSA, ni tampoco las compensaciones, intentando un mercado libre en el seno de OTAN. En el próximo plenario del grupo está previsto analizar posibles casos de subvención a empresas por parte de países OTAN, considerándose como tal la aportación de documentación técnica, el pago de parte de la I+D, el uso de instalaciones del gobierno, etc.

El GEIP fue un producto de la colaboración en materia de armamentos al que pertenecían todas las naciones europeas de OTAN, excepto Islandia, y con el que Francia podía colaborar si era su deseo. El GEIP era hasta su desaparición por traspaso de sus funciones al GAEO una agrupación sin compromisos que ni tenía funciones legislativas ni podía dar órdenes de obligado cumplimiento. En realidad sólo formulaba recomendaciones en las siguientes áreas:

- Empleo eficaz de recursos para I+D y para adquisiciones.
- Promoción de la normalización e interoperabilidad.
- Aseguramiento de una base industrial y tecnológica adecuada para la defensa.
- Refuerzo de la personalidad europea en las relaciones con Estados Unidos y Canadá.

Los ministros de Defensa de los países de Grupo aprobaron en 1988 un plan de acción basado en el estudio *Towards a Stronger Europe* cuyo objetivo era la mejora de la competitividad de la industria europea de defensa, creando un Mercado Europeo de Equipos de Defensa (EDEM). Un desarrollo del referido plan en el campo de la investigación y la tecnología es el programa EUCLID (*European Cooperation For The Long-Term In Defence*).

En síntesis, la pertenencia a OTAN permite aumentar la seguridad propia y participar en los desarrollos de cooperación sin merma de la soberanía. A la vez moderniza los procedimientos militares, refuerza el entendimiento con otros países, e implica obligaciones en la defensa de los miembros de la Organización.

### **Dependencia exterior y Defensa Nacional: resumen y conclusiones**

Los apartados precedentes se han estructurado con la pretensión de destacar aquellos aspectos que pueden suponer unas líneas de fragilidad en la economía española en cuanto a su dependencia con el exterior para, a partir de los mismos, sintetizar los efectos más significativos de esa dependencia en orden a la Defensa Nacional.

Veamos las principales conclusiones:

1. La historia reciente de España (último medio siglo) ha estado marcada por unas necesidades, primero de reconstrucción y después de desarrollo, que han condicionado fuertemente la utilización de los recursos financieros. Esta limitación se agrega a la exigencia del mantenimiento de procesos de distribución de renta que empiezan a adquirir un mayor protagonismo a partir de los años ochenta.

Pero el condicionante «virtuoso/perverso» de casi toda la política económica en tan amplio período ha residido en la urgencia a veces imperiosa de corregir los desequilibrios sistemáticos en los que incurría la economía.

Una economía cuya evolución cíclica es fuertemente dependiente de los ciclos internacionales.

La inestabilidad económica —materializada fundamentalmente en altos diferenciales de inflación e intensas propensiones hacia déficit en los sectores público y exterior— se convierte así en el referente obligado de la política económica y particularmente de la política presupuestaria.

Primera conclusión: entre los grandes «sacrificados» están los gastos de defensa muchas veces en términos de volumen pero casi siempre en términos de calidad y de holgura previsoras hacia el largo plazo.

2. Dos factores financieros internos —insuficiencia de ahorro financiero y necesidad, elevada y acentuada, de financiación de las Administracio-

nes Públicas— unidos a los costes (también financieros) que representa la atención a la «elección pública» de bienestar social —naturaleza y volumen de muchas transferencias así como mantenimiento de ciertos tipos de consumo— exigen el recurso creciente a la búsqueda de financiación que cubra esa ausencia de ahorro.

La insuficiencia del ahorro financiero neto tiene uno de sus orígenes en la fuerte necesidad de financiación de las Administraciones Públicas y algunas características de la estructura productiva y de consumo de la economía española condicionan que el ahorro financiero neto tienda a ser más alto.

Puede citarse la «exigencia» de transferencias a las empresas y familias, por un lado, y la relativamente alta (en términos comparados) propensión al consumo de las familias, por otro.

Así, esta cobertura financiera obliga a dotar partidas crecientes para atender la carga financiera de la deuda.

El problema, en origen, reside en la definición de las preferencias sociales. En «frío», y a la luz de la evidencia histórica (y empírica) reciente, las necesidades sociales se han identificado con un tipo de gastos públicos de naturaleza redistributiva (transferencias) y no se han considerado prioritarios otros destinos.

Este es el caso de los gastos en Defensa Nacional. La causa está en la ausencia de una «conciencia de defensa», tan lógica y necesaria —como ya se ha apuntado—, cual la conciencia ciudadana, conciencia fiscal, o conciencia ecológica.

Segunda conclusión —abundando en la primera—: es la no consideración social de la Defensa Nacional, dentro de los objetivos económicos, la que facilita que se «arrinconen» los gastos presupuestarios en Defensa Nacional.

3. Se suele argumentar que hay que aprovechar el «dividendo de paz» y destinar parte de los recursos que antes iban a gastos en Defensa Nacional a otros objetivos. Para el caso de España el argumento es precario; los gastos en Defensa Nacional han venido sirviendo para «mantener» un sistema de defensa en el umbral de la obsolescencia y las inversiones se han visto reducidas en relación al gasto presupuestario en Defensa Nacional (los gastos corrientes en Defensa Nacional han sido rígidos a la baja) con lo que la relación eficiencia/dimensión del sistema conjunto de Defensa Nacional no ha mejorado.



Sucesos recientes (otros no tanto y algunos riesgos futuros) demuestran la necesidad de un fortalecimiento propio de la Defensa Nacional (incluso perteneciendo a la OTAN, UEO y Unión Europea).

Tercera conclusión: no es prudente hablar de una propuesta de distribución de beneficios (dividendo de paz) cuando la empresa (Defensa Nacional) requiere aún inversiones notables para aumentar su relación eficiencia/dimensión y mejorar su elasticidad de respuesta.

4. La fuerte dependencia del exterior, de la economía española, la hace especialmente vulnerable a cambios en la coyuntura internacional.

Hay debilidades específicas que quedan disfrazadas en el saldo de la balanza por cuenta corriente: la discreta competitividad de las exportaciones y un turismo sin competidores agresivos en el área mediterránea son flacos contrapesos para unas importaciones propensas al alza y unas salidas crecientes en la balanza de rentas.

En cuanto a la inversión extranjera (balanza de capital) ésta se ha manifestado básica en el proceso de crecimiento económico, de estabilidad y como complemento a la financiación interior del sistema.

Las inversiones a largo se han materializado en sectores dinámicos y con expectativas sólidas de desarrollo y las inversiones a corto han financiado buena parte del gasto público (vía deuda).

En términos de balanza de pagos las referencias a la Defensa Nacional se concretan en:

- Hay rigidez en las importaciones de material de guerra que, además, cuantitativamente son importantes (aviones de combate, misiles, carros de combate, motores, repuestos, etc.).
- No parece haber efectos directos sobre la Defensa Nacional en cuanto al comportamiento de la variable inversión extranjera en España: una garantía reside en la necesidad de autorización por el Consejo de Ministros de las inversiones en sectores considerados estratégicos. Las inversiones que afectan a la Defensa Nacional son una excepción a la liberalización de capitales.
- La mayor penetración extranjera tiene como destino el sector manufacturero, en particular la industria de alta demanda doméstica sofisticada tecnológicamente y con futuro prometedor.

En todo caso, predominan las inversiones extranjeras procedentes de países comunitarios, que tienen intereses comunes con los de España en el ámbito de la Defensa Nacional y son también aliados militares.

Cuarta conclusión: la Defensa Nacional está condicionada por la enorme dependencia de importaciones (agravada por la dependencia de repuestos). Parece evidente que es necesaria la reconversión de la industria de defensa que permita sustituir importaciones, aumente la autonomía de defensa y contribuya al aumento del PIB, vía exportaciones (aún más de lo que ya hace), y vía inversiones en tecnologías de «doble uso».

5. La política presupuestaria ha estado tradicionalmente condicionada por necesidades de gasto a corto plazo y medio plazo.

Los programas a largo plazo han sido muy concretos (vivienda, carreteras, etc.) y salvo algunos específicos para material de los ejércitos (aviones de combate y navíos de guerra) las dotaciones para la Defensa Nacional han sido muy escasas.

Los gastos públicos han tenido una orientación preferente hacia transferencias de renta y los ingresos tributarios han tenido que ser complementados por emisiones de deuda pública. La no «recuperación» suficiente de los niveles de ingresos vía aumentos de la renta nacional y los crecientes niveles de gasto han forzado una financiación adicional cuya carga de intereses ha ido en aumento; hay un efecto de retroalimentación del déficit que gravita de forma creciente sobre la deuda.

Quinta conclusión: la pesada carga de intereses de la deuda pública y la atención a políticas de carácter social y redistributivo limitan las posibles asignaciones a la Defensa Nacional.

6. La dependencia del exterior tiene otros tres puntos de referencia en el sistema productivo. Se trata de, el grado de permeabilización y competitividad de la economía española, la influencia del capital extranjero en las empresas españolas y la dependencia de patentes e instalaciones.

La cada vez mayor integración económica hace que el nivel de permeabilidad de la economía española sea muy alto a la competencia extranjera. Los esfuerzos en productividad y competitividad que hay que hacer para no quedar descolgados de la marcha de nuestros clientes/socios/proveedores son, sencillamente, necesarios.

Esto es totalmente extrapolable al sector Defensa Nacional. La influencia del capital extranjero en las empresas españolas tiene dos referencias; sector real y sector financiero. En ambos la influencia es positiva, por lo que a aumentos de la competitividad, eficiencia del sistema, e innovación tecnológica se refiere.

En cuanto al sector real, las voces críticas con la «colonización», que dicen ello representa, suelen olvidar que esa inversión ocupa un espacio que la propia inversión doméstica ha permitido. La contra-argumentación está en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada sistema económico. A este respecto la búsqueda de las ventajas comparativas de las empresas/sectores españoles debería inducir una mayor salida al exterior.

Por lo que al sector financiero (bancario especialmente) se refiere, el papel intermediador de la banca extranjera no perturba –sino todo lo contrario, facilita– la asignación de recursos financieros. Es un sector en que el nivel de decisión operativa directa sobre los mercados está determinado, básicamente, por agentes nacionales.

Más grave, desde el punto de vista tanto agregado de la economía, como específico para la Defensa Nacional, es la fuerte dependencia de las patentes –y el coste que ello significa en pagos al exterior.

El problema de esta dependencia se acentúa cuando se tienen en cuenta los efectos simétricos de la misma; esto es, la no inversión suficiente en I+D, más la comercialización de la misma.

Este último aspecto –la comercialización de I+D– es de fundamental consideración en los programas de inversiones si quieren verse traducidos en partidas de ingresos.

Sexta conclusión: una síntesis a modo de conclusión, en este apartado, es que, en términos de Defensa Nacional, hay una protección suficiente frente a la inversión extranjera. Sin embargo, el papel que una planificación estratégica de inversiones en I+D en defensa podría tener debería ser considerado tanto para aumentar la autonomía propia de la Defensa Nacional como para incrementar –en muchos campos– la contribución al PIB.

7. Buena parte de lo *ut supra* señalado apunta hacia la necesidad de disponer de una industria de Defensa Nacional propia, eficiente y en la medida de lo posible, rentable.

Tradicionalmente la industria militar ha tenido protección gubernamental y ha sido de propiedad estatal. La reducción de la demanda interna (por el descenso de los presupuestos de Defensa) y de las exportaciones (confluencia de la aplicación de dividendo de paz y venta de exce-

dentes de los grandes productores) han desembocado en pérdidas de puestos de trabajo, reducción de dimensiones productivas e ineficiencias vía costes, originadas por los excesos pre existentes de capacidad.

Una parte de las soluciones requeridas pasa por acometer fuerte procesos de reestructuración de la industria militar y desarrollar alianzas industriales y acuerdos de mercados (productos y servicios).

Las adquisiciones militares en el extranjero se plantean hoy en términos de «justo retorno», lo que proporciona beneficios y facilita la adquisición de tecnologías.

Estos retornos no son de carácter exclusivamente militar y afectan a muchos otros sectores productivos.

Con frecuencia se escuchan argumentos sobre la no rentabilidad de la industria de Defensa Nacional o del coste de oportunidad alto que induce.

Debe partirse de la base de que esas mediciones en términos de rentabilidad económica son incompletas cuando se trata de la obtención, además, de beneficios sociales.

¿Qué nivel de rentabilidad permite disponer, en un inmueble de viviendas, de una puerta blindada? ¿Cuántas familias instalan porteros automáticos o quieren disponer de sistemas de vigilancia para sus viviendas y negocios? ¿Cuáles son los motivos que impulsan a demandar más seguridad interior que no son aplicables a la seguridad exterior?

Los sistemas de radar, de vigilancia aérea y costera, de protección de flotas, de intervención rápida, etc. tienen un coste, evidente, pero proporcionan unos beneficios similares o mayores, desde el punto de vista de la seguridad colectiva, que los de «protección interna».

El problema está en —admitido el principio de «pagar una Defensa Nacional»— en qué forma pueden minorarse los costes económicos de las inversiones necesarias.

Aquí es donde entra en consideración la reestructuración de la industria de Defensa Nacional.

La industria militar se encuentra ante importantes problemas por la reducción de la reducción de los presupuestos de Defensa. Y esto se da en un contexto en que las armas son cada día mas costosas, son necesarias elevadas inversiones en I+D y las series de producción son cortas.

El diseño de una política de planificación de inversiones en industria de Defensa Nacional pasa por una ordenación de la política en I+D (ya se ha dicho que siempre se contempla en este concepto el requisito adicional de la comercialización).

La industria militar, para ser rentable, y económica y socialmente aceptada en el contexto en que nos movemos, necesita fabricar productos de doble uso (*vid.* por ejemplo, *Forum electrónica militar*, 1993). El que éste difumine la delimitación del concepto de industria de defensa no debe ser un obstáculo (más académico que práctico). Y desde el punto de vista del control de la inversión extranjera en sectores de aplicación militar bastaría con establecer algunos controles o convenios de reciprocidad de inversión.

Lo que es cada vez más evidente —hasta que se de una integración de soberanías nacionales (horizonte muy lejano)— es que es imprescindible mantener una capacidad militar industrial propia para asegurar la Defensa Nacional, aunque sea a un nivel mínimo.

Los elevados costes del armamento moderno obligan a que en esta planificación de las inversiones en defensa, y en el reordenamiento de la industria militar, se consideren los proyectos bilaterales o multilaterales de cooperación, formando consorcios y buscando especializaciones competitivas. La autarquía está muy cuestionada por los altos costes de I+D y las limitaciones de recursos.

Hay que tener en cuenta los procesos de fusiones que se están dando y que pueden llevar a la formación de oligopolios (cuando no monopolios) que perjudiquen, gravemente, la diversificación de suministros y material.

Finalmente hay que considerar que las ventajas derivadas de pertenecer a alianzas militares —aumento de capacidad para hacer frente a agresiones exteriores, entre otras— también están sujetas a restricciones e imponen compromisos de mantenimiento de capacidades militares acordes con los esfuerzos militares que realizan otros miembros.

Séptima conclusión: la fuerza militar —junto con la económica— permite a un país ejercer plenamente su soberanía y le proporciona capacidad de negociación y prestigio internacional.

Bajo los enfoques precedentes, la Defensa Nacional puede tener una importante función. Se trata de la conveniencia de desarrollo de una indus-

tria militar eficiente bajo los diseños de programas de inversiones en I+D, y comercialización, en tecnologías y aplicaciones de «doble uso» (civil y militar) y favorecer un «efecto sustitución» de inversiones extranjeras e importaciones.

Se trata de transformar la industria de defensa en polivalente. Contar con infraestructuras adecuadas a producciones militares para emergencias y cobertura de gastos de producción con producciones de uso civil.

## Bibliografía

- Asociación Española de Banca Privada (AEB), *Anuario Estadístico de la banca en España*. Madrid, 1994.
- BAJO RUBIO, O. y SOSVILLA RIVERO, S., (1994, a). «An econometric analysis of foreign direct investment in Spain, 1964-89», *Documento de trabajo 94-03*, Fedea. Enero, 1994.
- (1994, b). «Modelling international capital movements in the Spanish economy: a portfolio balance approach», *Documento de trabajo 94-05*, Fedea. Mayo, 1994.
- BANCO DE ESPAÑA. *Balanza de pagos de España* (anual):
- *Boletín económico* (mensual).
  - *Boletín estadístico* (mensual).
  - *Cuentas financieras de la economía española* (anual).
  - *Informe anual*.
- BUISÁN, M., «Análisis sectorial del grado de penetración del capital extranjero en la economía española: una aproximación», *Economía industrial*. Mayo-junio, 1992.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS, *Documentos Círculo*, sector exterior y política económica: «El camino hacia la Unión Monetaria». Julio, 1995.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Dictamen sobre el III Plan Nacional de Investigación y Desarrollo*. Septiembre, 1995.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIONES EXTERIORES, «Evolución de las inversiones exteriores directas en 1994». Información Comercial Española. *Boletín económico*, número 2.453. 1-7 de mayo de 1995, pp. 9-20.
- CUEVA, A., «Las inversiones españolas en el exterior». Información Comercial Española. *Boletín económico*, número 2 415. 6-12 de junio de 1994, pp. 1.403-1.410.
- ECONOMIST (THE). *Defence technology*, (survey). 10 de junio de 1992.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Estadística financieras internacionales* (mensual).
- FORUM ELECTRÓNICA MILITAR, *Tecnologías de doble uso*, Madrid, 1993.
- GAMIR, L., *Política económica de España*, Alianza Editorial. Madrid, 1993, pp. 99-160.
- GRANADOS, J. M., «La banca extranjera en España: modelización del balance y cuenta de resultados», Tesis Doctoral, Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 1993.
- GUTIÉRREZ, F. y ORTEGA, E., «La inversión directa en el sector instituciones financieras y de seguros». *Moneda y crédito*, número 194. 1992, pp. 199-244.

- JIMÉNEZ AGUIRRE, C. y MADRID JUAN, M., «Tendencias de la inversión extranjera directa. Especial referencia a España». Información Comercial Española. *Boletín económico*, número 2.415. 6-12 de junio de 1994, pp. 1393-1402.
- LÓPEZ ROA, A. L., «A propósito de las tres fases de la reforma del sistema financiero (o la necesidad de una cuarta)», *Información comercial española*, número 573. Mayo, 1981, pp. 53-58.
- «El proceso de reforma del sistema financiero español: objetivos, instrumentos y efectos», *Información comercial española*, número 596. Abril, 1983, pp. 57-72.
  - «Unas notas sobre economía de defensa: el caso de España», Ministerio de Defensa, *Boletín de información*, número 227. 1992, pp. 75-85.
- LÓPEZ ROA, A. L. y MATEO CANALEJO, L., «Efectos de los gastos de inversión en defensa sobre la producción nacional. Un ejercicio de estimación empírica», Ministerio de Defensa, *Cuadernos de estrategia*, número 64. *Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español*. 1994, pp. 17-40.
- «Evaluación de los efectos que algunas variables económicas vinculadas a los presupuestos de Defensa pueden tener sobre el producto industrial de España», Ministerio de Defensa. *Cuadernos de estrategia*, número 75, *Gasto militar e industrialización*. 1995, pp. 29-35.
- MERINO, F. y SALAS, V., *La empresa extranjera en la manufactura española: sus efectos directos e indirectos*. Fundación Empresa Pública. Enero, 1995.
- MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO, Secretaría General Técnica. «Comercio español de productos de alta tecnología». Información Comercial Española. *Boletín económico*, número 2.415. 6-12 de junio de 1994, pp.1387-1392.
- OCDE. *Perspectives économiques de l'OCDE* (semestral).
- PONCELA, M. L., «La inversión directa extranjera en España». Información Comercial Española. *Boletín económico*, número 2.415. 6-12 de junio de 1994, pp. 1.411-1.420.
- PONS ALCOY, J. A., *El sistema europeo de defensa. Tratados y organizaciones multilaterales europeas en el marco occidental*, Ministerio de Defensa. 1989.
- PRIETO VIÑANUELA, J. J., «La industria de defensa en España». *Papeles de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, número 22. 1995.