

El sector exterior y las políticas de internacionalización

Enrique Fanjul
Director del Centro
de Relaciones Internacionales
INCIPE-CERI y editor
de la revista
Economía Exterior

La evolución reciente del sector exterior de la economía española ha estado marcada por dos hechos fundamentales: el fuerte crecimiento del déficit comercial y el aumento del diferencial de precios con los países de la UE, en particular de la zona euro, diferencial que constituye una grave amenaza para la competitividad de nuestras exportaciones. El déficit comercial se ha disparado en los últimos años, pasando de 3,8 billones de pesetas en 1998 a 7,1 billones en 2000. En este último año, el déficit es el resultado de unas exportaciones de 20,5 billones y unas importaciones de 27,6 billones. Con ello, la tasa de cobertura de nuestro comercio exterior fue del 74%. La pregunta inmediata que podemos hacernos es: ¿este creciente déficit comercial, está asociado a una aceleración del incremento de nuestras importaciones, o a una desaceleración de nuestras exportaciones? La respuesta es que se han producido los dos fenómenos: nuestras importaciones han aumentado a una tasa mayor que antes (un 22% en el año 2000) y, lo que es más destacado, nuestras exportaciones en 1998 y 1999 han crecido pero a una tasa sensiblemente menor a la de los años anteriores, aunque en 2000 han experimentado una sensible recuperación (con un incremento de un 19%). El crecimiento de las exportaciones ha sido superior a la media mundial, por lo que ha aumentado su cuota en los mercados internacionales (situándose en 1999 en el 2,1%, frente a un 1,9% en 1996). En cuanto a las razones que se hallan detrás de estos comportamientos, se pueden aventurar algunas hipótesis. El incremento de las importaciones está sin duda relacionado con el fuerte incremento que ha registrado la economía, que hace que las empresas y las economías domésticas gasten más, y por tanto aumenten su gasto en bienes procedentes del exterior. En épocas de alta actividad, por otro lado, a las empresas les resulta más fácil vender en el mercado interior: por ello se reducen sus esfuerzos por vender en los mercados exteriores y se resienten las exportaciones.

Principales sectores y mercados

En las importaciones conviene destacar el elevado peso que tienen los bienes de equipo, que, con 7,2 billones de pesetas, suponen la cuarta parte del total de las mismas. Dentro de las importaciones de bienes de equipo, sobresale el dinamismo mostrado en los últimos años por los equipos de telecomunicaciones, que en 2000 han superado 1,2 billones de pesetas. Por su parte, las importaciones de bienes de consumo han crecido en estos últimos años por debajo de la media. Las compras de bienes de consumo duradero aumentaron en el año 2000 un 19,9%, y las de manufacturas de consumo en un 16% (frente al 22% de crecimiento del conjunto de las importaciones).

El sector del automóvil es, ya desde hace varios años, un sector determinante en el comercio exterior, tanto en importaciones como en exportaciones. En 2000 el comercio en este sector (tanto en automóviles y motos como en componentes) llegó a los 9 billones de pesetas, repartidos casi por igual entre importaciones y exportaciones. El automóvil supuso en 2000

el 22% de nuestras exportaciones y el 16% de nuestras importaciones. El comercio del automóvil es quizás el ejemplo más claro de la importancia alcanzada por el comercio intraindustrial, es decir, dentro del mismo sector. España exporta e importa al mismo tiempo automóviles, como sucede en otros países europeos, en los que las grandes empresas automovilísticas actúan ya en un mercado único, distribuyendo la fabricación de sus modelos entre sus factorías situadas en diferentes países. Para algunos analistas, la alta y creciente dependencia del sector del automóvil tiene su vertiente negativa, ya que en dicho sector los centros de decisión se hallan situados normalmente fuera de España.

En lo que se refiere a la estructura geográfica del comercio exterior, cabe destacar que en el año 2000, y a diferencia del año anterior, ha bajado ligeramente la participación de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en especial en lo que se refiere a las importaciones. Las exportaciones dirigidas a la zona OCDE crecieron un 18% en 2000, frente a una media general de incremento del 19%, y representaron el 83% del total. Las importaciones, por su parte, crecieron muy por debajo de la media, un 15,7%, representando un

“El incremento de las importaciones está sin duda relacionado con el fuerte incremento que ha registrado la economía”

77% del total. En el caso de las importaciones, la evolución se explica en buena medida por el alza del precio del petróleo, que ha determinado que las importaciones procedentes de los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) hayan crecido más del 100%. Las importaciones de productos energéticos han aumentado en el año 2000 en un 125%, sobrepasando los 3,3 billones de pesetas. Con un mayor crecimiento de las exportaciones hacia zonas OCDE, España empieza a alinearse con la tendencia de otros países de nuestro entorno, que están incrementando desde hace años la parte de sus exportaciones dirigida a los países no OCDE, y que orientan además su política comercial a la consecución de este fin.

En el año 2000 destaca el fuerte crecimiento en un 18%, de las exportaciones a América Latina (que habían caído en un 2,1% en 1999), lo cual se explica básicamente por la superación de la crisis económica que habían registrado algunos países de la zona en 1998-1999. Existe una notable diferencia entre la importancia que tiene América Latina desde el punto de vista de la inversión y desde el punto de vista del comercio exterior. En 2000 América Latina sólo absorbió el 6% de nuestras exportaciones, y el 4% de las importaciones. España, por ejemplo,

exporta mucho más a Portugal que a todo el conjunto de América Latina.

En el panorama geográfico de nuestro comercio exterior destaca el escaso y decreciente papel que representa Asia en nuestras exportaciones. No ocurre lo mismo en las importaciones, que para muchos países ha mostrado un espectacular dinamismo en los últimos años. Por citar un dato significativo, sólo con China, Japón y Corea del Sur España tuvo en el año 2000 un déficit comercial de 1,5 billones de pesetas, es decir, algo más de la quinta parte del total del déficit comercial de España. Las exportaciones a China, un país en el que España ha realizado un gran esfuerzo de política comercial desde hace años, han permanecido estancadas en la segunda mitad de los años noventa, mientras que las importaciones prosiguieron el imparable crecimiento que mantienen desde hace años, y llegaron a los 778.000 millones de pesetas en 2000. La mayor parte de los países de la UE, en cambio, han aumentado sus exportaciones a China en los últimos años. En este último año, por primera vez en un largo período, nuestras exportaciones a China han mostrado una apreciable tasa de crecimiento (un 25%), aunque no hay que olvidar que partimos de cifras muy bajas.

Como apuntamos al principio, un tema clave de preocupación es el elevado, y creciente, diferencial de inflación que España mantiene con los países europeos, en particular con los de la zona euro. En enero de 1999, cuando se inauguró el euro, la tasa de inflación en España era de un 1,5%, frente a un 0,8% de media en los once países miembros del euro. En enero de 2001 la tasa de inflación española se ha disparado hasta el 4%, mientras que la inflación media de la zona euro era de un 2,6%. El diferencial se ha doblado pues en estos dos años (de 0,7 a 1,4 puntos). Con la introducción del euro, el tipo de cambio de la peseta ha dejado de ser un instrumento de política económica. En su primer año y medio de vida, la depreciación del euro contra el dólar jugó a favor de la competitividad de las exportaciones en los mercados que no pertenecen al área del euro. Pero el diferencial de la inflación española en relación con la inflación media de la UE plantea una peligrosa amenaza. Si se mantiene este diferencial, la competitividad de los productos seguirá empeorando en la zona del mundo que absorbe la mayor parte de nuestras exportaciones, sin que se pueda recurrir al tipo de cambio para compensar ese deterioro. Por otro lado, si el euro consolida en el futuro su recuperación frente al dólar, como apuntan la mayoría de los pronósticos, se agravará también la pérdida de competitividad frente al resto del mundo, que hasta ahora se había defendido gracias a la debilidad del euro.

La imagen exterior de España

Los problemas de la imagen exterior de España están generando una creciente preocupación en los medios empresariales y en la Administración. La oferta industrial y tecnológica española continúa presentando serias carencias en cuanto a imagen. La credibilidad tecnológica constituye un requisito indispensable para poder entrar en nuevos mercados. En éstos, algunos de los sectores con mayores posibilidades de desarrollo son sectores en los que el componente tecnológico es decisivo. Aunque en los últimos años se han realizado grandes esfuerzos, las empresas que venden productos industriales y tecnología continúan enfrentándose a una seria dificultad a causa de la falta de credibilidad tecnológica de España. En bienes de consumo, son todavía pocos los productos y las marcas españolas que están asociadas con un alto nivel de calidad.

El problema de la imagen de los productos españoles tiene una triple manifestación. En primer lugar, existe desconocimiento sobre España. Se trata más bien de un problema de ausencia de imagen, de que no se conoce a España, pero en todo caso no se la sitúa entre los países industrializados con alto nivel de tecnología y calidad. En otros casos, lo que ocurre es que existe una imagen poco conveniente. Es decir, existe una imagen de España, pero ésta es la de un país poco industrializado. Es la imagen limitada que asocia a España con las naranjas, el turismo, el flamenco, los toros. Existe una nueva, y preocupante, modalidad de imagen distorsionada que se ha desarrollado en los últimos años: es la imagen de “nuevos conquistadores” con la que desde algunos medios se ha asociado la ola de inversiones españolas en América Latina. En este caso el tema no es de capacidad técnica, pero el efecto puede ser igualmente dañino.

Por otro lado, existe una notable ausencia de marcas españolas. Son pocas las conocidas en los mercados internacionales, incluso en casos en los que el producto es efectivamente de buena calidad, como puede ocurrir con el vino. La Administración y los organismos de la sociedad civil como institutos de estudios o fundaciones de empresas, deberían promover la realización de actividades (foros, seminarios, publicaciones) que contribuyeran a mejorar la proyección exterior de la imagen de España. Por otra parte, las empresas españolas que tienen una destacada presencia inversora en los países de América Latina deberían desarrollar actividades (fundaciones, patrocinios, colaboraciones de diverso tipo con la sociedad civil) que las muestren como instituciones arraigadas y comprometidas en dichos países. Se ha efectuado incluso

la propuesta de crear un organismo (por ejemplo, una fundación, respaldada tanto por la Administración como por entidades privadas) que estuviera dedicado específicamente a promover la marca *Made in Spain* y a defender los intereses de la imagen de España.

¿Crisis en la política de internacionalización?

Durante el año 2000 se ha intensificado el debate, en especial en los medios empresariales, acerca de la efectividad de las políticas de apoyo a la internacionalización. Para una línea de pensamiento el sistema de apoyos a la internacionalización que existe en España funciona bien y se ha ido adaptando de manera adecuada a los cambios que se han producido. Éste es el planteamiento que suele hacerse desde sectores de la Administración. Para otra línea de pensamiento, en cambio, dominante en amplios sectores empresariales, el sistema funciona bien en determinados aspectos, pero en otros se ha vuelto más rígido e inflexible, ha perdido parte de su eficiencia y, en suma, necesita modificaciones sustanciales.

Que existen síntomas claros de crisis en algunos de los instrumentos es algo que salta a la vista al analizar algunos datos básicos. Tomemos por ejemplo el caso de los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), probablemente el instrumento más tradicional que ha servido para apoyar las exportaciones de las empresas españolas. Las cifras de desembolsos por utilización de créditos FAD han caído en los últimos años. En 1999 los desembolsos brutos (es decir, las disposiciones o pagos efectivamente realizados por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) con cargo a los créditos FAD en vigor) fueron de 56.455 millones de pesetas. Por otra parte, el FAD recuperó 27.450 millones de pesetas, correspondientes a repagos de créditos concedidos en el pasado. En consecuencia, el desembolso neto con cargo al FAD fue de sólo 29.005 millones de pesetas. Hay que tener en cuenta a este respecto, y para poder valorar la infrautilización de recursos, que las leyes presupuestarias autorizan unas disposiciones del Tesoro con cargo al FAD de hasta 80.000 millones de pesetas en el año.

En resumen, ha caído la utilización efectiva del FAD y han quedado sin usar, en ese año 1999, casi 50.000 millones de pesetas, cuya asignación estaba aprobada en los presupuestos del Estado. No es difícil conjeturar una serie de motivos por los cuales los créditos FAD han perdido efectividad. En primer lugar, se trata de créditos del gobierno español a un gobierno extranjero, que requieren la garantía de éste; en principio no se pueden emplear, por tanto, para proyectos privados, en la medida en que el

gobierno del país receptor no extienda su garantía al sector privado. Con el auge de las tendencias privatizadoras en la economía mundial, ha disminuido sensiblemente el volumen de proyectos acometidos por el sector público. Por otro lado, las normas internacionales restringen el tipo de sectores y países en los que se puede emplear financiación concesional. En el ámbito interno, la gestión de los créditos FAD han sido objeto de ataques por parte de ONG que han cuestionado su carácter de ayuda al desarrollo. Por si fuera poco, la propia Administración ha burocratizado notablemente la gestión del instrumento, como es el creciente recurso a concursos públicos. En muchos países, la Administración española ha impuesto que la adjudicación de proyectos financiados con créditos FAD se realice mediante concurso público entre empresas españolas. La Administración les ha obligado así a competir entre sí, y ha discriminado en contra de las empresas que invierten en esfuerzo comercial (¿qué sentido tiene para una empresa individual gastar recursos en identificar un proyecto, si luego la Administración lo va a difundir públicamente a través de un concurso, sin ningún reconocimiento para la empresa que lo haya identificado?).

“Los problemas de la imagen exterior de España están generando una creciente preocupación en los medios empresariales y en la Administración”

La infrautilización de los recursos disponibles se registra en otros instrumentos, además del FAD. El FIEEX (Fondo para Inversiones en el Exterior) y el FONPYME (Fondo para Operaciones de inversión en el exterior de la Pequeña y Mediana Empresa) son dos fondos que fueron creados hace un par de años con el fin de apoyar las inversiones españolas en el exterior. Alimentados con dinero del Estado, el funcionamiento de estos fondos consiste en esencia en invertir en el exterior acompañando la inversión de empresas españolas. El FIEEX está pensado en principio para operaciones relativamente grandes, mientras que el FONPYME se dirige a pequeñas y medianas empresas. La introducción de estos fondos generó expectativas optimistas entre las empresas españolas. Su diseño ha sido considerado como apropiado. Sin embargo, su aplicación práctica ha sido hasta ahora muy limitada. En opinión de empresarios que han tenido relación con estos instrumentos, no han sido problemas de planteamiento o diseño los que determinaron una utilización tan escasa, sino la falta de agresividad para asumir compromisos por parte de los responsables que integraban los órganos gestores de los fondos.

Lo mismo puede decirse de la llamada Línea FEV (Financiación de Estudios de Viabilidad), un instrumento creado en 1995 con el fin de financiar estudios de viabilidad de proyectos (y similares) por parte de empresas españolas. También fue muy bien recibido este instrumento por las empresas, ya que suponía un apoyo para una actividad, la realización de un estudio de viabilidad, que permite posicionarse muy bien a la empresa y el país que lo realiza para la ejecución posterior del proyecto. Hasta 1999 sólo se había utilizado una pequeña parte de las dotaciones de dinero asignadas al FEV. En concreto, en lo que se refiere a estudios gestionados por la Administración española sólo se habían aprobado 2.250 millones de pesetas. El importe correspondiente a estudios realizados por organismos financieros multilaterales, en función de los fondos de consultoría establecidos con varios de ellos (con cargo a la Línea FEV), es bastante superior. Estos fondos son gestionados por dichos organismos, y no por la Administración española.

El escaso volumen de la ayuda aprobada por término medio para un estudio ha sido otro motivo de crítica para las empresas exportadoras. La ayuda media concedida por estudio ha sido de 17,5 millones de pesetas. Esta ayuda ha supuesto, como promedio, el 40% del coste total del estudio (el otro 60% tendría que ser cubierto en principio por la empresa que lo realiza). Es fácil que el coste de un estudio de viabilidad de un proyecto de una cierta importancia sobrepase los 100 millones de pesetas. En este sentido, las ayudas de la Línea FEV son consideradas como pequeñas. De hecho, se han producido casos en los que empresas que habían solicitado y obtenido una ayuda con cargo a la Línea FEV, han renunciado posteriormente a la misma, por considerar que representaba una ayuda insuficiente en relación con la carga que le iba a suponer realizar el estudio de viabilidad.

Muchas empresas señalan, para resaltar la necesidad de reformar el sistema de apoyos a la internacionalización, la desventaja con la que a menudo operan las empresas españolas en comparación con empresas de países competidores. Por citar un solo ejemplo, podemos mencionar nuevamente el caso de la Línea FEV. Ya hemos señalado que los importes de las ayudas son bajos. Pero lo más significativo, probablemente, es que son muy inferiores a las que conceden otros países industrializados en programas similares. Por ejemplo, el organismo estadounidense TDA (Agencia para el Comercio y el Desarrollo, organismo público que concede donaciones para la realización de estudios de viabilidad) suele conceder ayudas para la realización de estudios de viabilidad que fácilmente llegan a los 300 o 400.000 dólares,

es decir, una cifra varias veces superior a los 17,5 millones de media de las ayudas del FEV español. Aparte de sus importes absolutos, las ayudas de la TDA representan un porcentaje respecto al coste total del estudio muy superior al 40% que ha supuesto la línea FEV, bajando raramente del 60% y llegando con frecuencia a un 70-80%. Para muchas empresas españolas, resulta difícil competir en los mercados internacionales en la exportación de proyectos industriales y tecnológicos, por los problemas de desconocimiento respecto a la capacidad de España, por falta de credibilidad, etc. Pero a ello conviene añadir la gran diferencia que existe entre las ayudas con las que cuentan los competidores y las que están a disposición de la empresa española: la línea FEV es en este sentido uno de los mejores ejemplos que se pueden citar.

Y hay un hecho que es preciso tener muy en cuenta: esa "cicatería" en la administración de las ayudas no se debe a la existencia de una escasez de fondos, como perfectamente podría ocurrir y en cuyo caso estaría lógicamente justificada la aplicación de una política restrictiva. El FAD, FEV, FIEX, FONPYME, todos estos instrumentos disponen de abundantes fondos que no son utilizados debido a los criterios con que son gestionados. Tal evidencia es lo que resulta especialmente sangrante para muchas empresas. Y ya que se ven obligadas enfrentarse a muchos problemas y desventajas a la hora de competir en los mercados internacionales, las empresas piensan que al menos deberían poder contar con las ayudas teóricamente disponibles pero, de hecho, no utilizadas por la gestión tan restrictiva que se les aplica. En los círculos empresariales vinculados a la internacionalización existe una opinión bastante extendida de que es necesario adaptar y reformar los instrumentos de apoyo a la internacionalización, en primer lugar, pero también aplicar con criterios mucho más ambiciosos y agresivos los instrumentos que ya existen.

Para ambas cosas resulta imprescindible, como condición previa, asumir que los instrumentos no están funcionando adecuadamente. Más aún, es preciso asumir algunos de los hechos básicos que hemos mencionado en este artículo. Por ejemplo, desde la Administración comercial se ha negado con frecuencia que haya caído la utilización de los créditos FAD, alegando que las cifras de aprobaciones se han mantenido más o menos constantes durante estos últimos años, en torno a su límite máximo anual de 80.000 millones de pesetas. Las cifras de aprobaciones corresponden a los créditos FAD que son validados por el Consejo de Ministros para el desarrollo del proyecto. Después de la aprobación

el Instituto de Crédito Oficial instrumenta el crédito, y los desembolsos del mismo se producen conforme se ejecuta el proyecto. Pero está claro que las aprobaciones no son el indicador "final" de la actividad del FAD, puesto que puede ocurrir, como de hecho ha pasado, que se aprueben créditos FAD para proyectos que luego, por diversos motivos, no se ejecutan. Y también ha ocurrido que se aprueben líneas de créditos FAD, que luego deberían ser "rellenadas" con operaciones concretas, pero que en la práctica lo son en muy escasa medida. Se ha aprobado pues una línea de crédito FAD (como las que existen con Marruecos, Túnez, Argelia, para pequeñas y medianas operaciones o para inversiones de empresas españolas) pero luego, de hecho, no se ha utilizado.

El indicador más relevante de la utilización efectiva del FAD es la cifra de desembolsos, que muestra el dinero que efectivamente ha sido desembolsado por el ICO por los créditos FAD que ha instrumentado. En la Administración no ha sido raro en los últimos años enfrentarse a políticas defensivas y autocomplaciente, que lógicamente imposibilitan la capacidad de plantear reformas. Se ha valorado frecuentemente el hecho que los créditos FAD no sólo estaban funcionando bien, sino que habían sido sometidos a un proceso de racionalización y ordenamiento que ha eliminado muchos fallos del pasado.

Se ha reforzado la política de firma de protocolos financieros con otros países, protocolos en los que se recogen las cifras de financiación disponibles para la ejecución de proyectos por parte de empresas españolas para un período determinado. Hoy en día existen protocolos firmados con alrededor de una treintena de países. El problema es que muchos de estos protocolos apenas son utilizados. A veces se tiene la impresión de que el objetivo de la política comercial es la firma de protocolos en sí misma, sin que se preste la adecuada consideración a cómo son utilizados en la realidad. Con el fin de promover esa racionalización y ordenamiento, se ha impulsado la política de transparencia, lo cual ha supuesto un notable reforzamiento de los procedimientos burocráticos, la introducción de medidas como los concursos públicos como sistema de adjudicación de proyectos financiados con créditos FAD, que, como ya hemos señalado, son rechazados por las empresas. Estas medidas no pueden ser ajenas a la baja utilización de los instrumentos de apoyo a la internacionalización. ¿Qué propuestas se han hecho para intentar corregir dichos problemas? Como ya hemos señalado, las empresas exportadoras resumen sus peticiones en dos puntos:

a) que se empleen los instrumentos existentes, y que se utilicen los recursos disponibles;

b) que determinados instrumentos sean reformados, con el fin de superar algunos de los inconvenientes que dificultan su efectividad.

En esta línea, se reclama, en primer lugar, una mayor adaptación a las nuevas circunstancias en la política de apoyos a la internacionalización. Existe un consenso bastante generalizado en el mundo empresarial respecto al hecho que los créditos FAD, por ejemplo por su actual diseño y planteamiento, están seriamente "tocados". Su efectividad práctica ha bajado en los últimos años, como prueba la caída de los desembolsos efectuados con cargo a estos créditos, una tendencia que continuará en el futuro. Es preciso por tanto reformar los créditos FAD, modernizar su marco jurídico, e incluso cambiarles de nombre si ello facilita y clarifica la adaptación. El FAD podría ser reformado para que sus fondos sirvan para ambiciosos programas de asistencia técnica y formación, un tipo de actividad que tropieza con muchos menos problemas de restricciones internacionales, oposición de ONG, etc., y que pueden resultar muy útiles para promover la industria y la tecnología española. En la misma óptica, la Línea FEV debería ser reformada para darle un planteamiento mucho más agresivo y ágil: aumentando los importes de las ayudas, en vistas a situarlas en un

“La creación en 2000 del Consejo de Política Exterior pretende reforzar la coordinación dentro de la Administración” nivel más acorde con las de otros países competidores; simplificando su tramitación administrativa; y probablemente convirtiéndola en un instrumento independiente, no integrado en el Fondo de Ayuda al Desarrollo. En segundo lugar, se reclama también más flexibilidad y agresividad.

Los exportadores "veteranos" recuerdan con nostalgia la flexibilidad con la que actuaba la Secretaría de Estado de Comercio hace algunos años. Cada proyecto era estudiado de manera independiente. Se buscaba la mejor forma de ayudar a la empresa a ganarlo. Si era preciso, por ejemplo, se buscaba una fórmula para aumentar el componente extranjero que podía ser financiado. O para mejorar el tipo de interés de los créditos. Hoy en día ese espíritu se ha perdido, en buena medida. El principio dominante en la actuación de la Administración comercial era antes el de ayudar a las empresas a conseguir contratos en los mercados exteriores, según las restricciones que pudieran existir, de tipo presupuestario o de normas internacionales. Ahora parece que el principio dominante es el de asegurar el control y la transparencia. El apoyo a la empresa, la consecución de contratos, han pasado aparentemente a un lugar secundario.

En tercer lugar está el tema de la coordinación. Si hay una reivindicación que se plantea de una manera prácticamente unánime entre los sectores empresariales es la necesidad de una mayor coordinación en las actuaciones de la Administración. Coordinación, en primer lugar, entre la Administración central y las Administraciones autonómicas. Pero también en el seno de la propia Administración central, entre Comercio, Exteriores, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Por último, se reclama una mayor colaboración con la sociedad civil. Para muchas empresas, es necesario que la Administración refuerce los canales de comunicación y discusión con las empresas, y tome efectivamente en cuenta las posturas de éstas.

El recientemente presentado Plan Asia, por ejemplo, que pretende ser un ambicioso plan para promover la presencia de España en Asia fue, en primer lugar, elaborado en un plazo de tiempo sumamente breve: encargado por el presidente del Gobierno a principios de julio de 2000, el texto básico del plan había sido elaborado para fines de dicho mes. Sin duda, un procedimiento que parece un tanto apresurado. Además, y probablemente debido en parte a esas prisas, la interacción con la sociedad civil (no únicamente el mundo empresarial, sino también el académico: universidades, centros de investigación), fue relativamente escasa y, cuando se produjo, lo fue de manera también apresurada. Muchos se preguntan por qué un plan estratégico de largo plazo como es el plan Asia no se ha preparado con más detenimiento, más estudio previo, más participación de la sociedad civil relacionada con el tema.

Líneas futuras de la política de internacionalización

¿Hacia dónde va la política de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas? De las declaraciones y escritos de altos responsables de la Administración comercial, se desprenden las grandes líneas de la política de internacionalización que se van a aplicar en el futuro y que suponen en buena medida una profundización de las ya desarrolladas en los últimos años. No se han anunciado grandes cambios. Además, habrá que ver cómo se concretan algunas de las políticas que han sido hasta el momento formuladas de manera muy general. Por ejemplo, se ha anunciado la intención de reforzar la promoción internacional tanto en nuevos mercados como en nuevos sectores de tecnología avanzada, con el fin de potenciar la imagen-país de España. Se trata de un objetivo que recibiría sin

duda el apoyo de prácticamente todos los agentes relacionados con la internacionalización. Es de esperar que se traduzca en medidas concretas con el necesario respaldo técnico-presupuestario para poder tener efectividad. En todo caso, la necesidad de una serie de énfasis es evidente. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

a) **Énfasis en las actividades de información.** La política de internacionalización ha estado basada hasta hace relativamente poco en subvenciones, apoyos a la financiación de exportaciones y políticas de promoción comercial desarrolladas a través del ICEX. Se trata de líneas de acción que han sido muy importantes para impulsar la internacionalización de las empresas españolas, pero que han tropezado de forma creciente con restricciones de diverso tipo: restricciones internacionales que limitan los apoyos a la financiación de operaciones internacionales; o limitaciones presupuestarias domésticas. En los últimos años se ha empezado a realizar un importante esfuerzo para adaptar las políticas de internacionalización a los nuevos condicionantes. Así, se quiere mejorar el marco en el que las empresas desarrollan su actividad, y la información es en este sentido un aspecto fundamental. La creciente diversificación de los mercados en los que éstas actúan, los cambios en el funcionamiento de las economías, suponen para las empresas españolas una notable dificultad para contar con la información que precisan. La mejora de los sistemas de información para las empresas ha sido una prioridad en la labor reciente del ICEX. Ahora, para el futuro inmediato, se anuncian nuevas iniciativas, como la creación de un catálogo de oportunidades comerciales, en el que se recogerán oportunidades de exportación e inversión en los mercados que se consideren prioritarios.

b) **Refuerzo de las acciones de formación.** Con la misma finalidad ya señalada de mejorar la capacidad de las empresas, en especial las pymes, para operar en los mercados internacionales, las acciones de formación han registrado un claro refuerzo. En los últimos años el denominado Plan PIPE (Plan de Iniciación a la Promoción Exterior) ha sido la estrella de la política de formación de la Administración. Dirigido a formar y preparar para operar en los mercados internacionales a empresas hasta el momento ausentes de los mismos, se ha anunciado el lanzamiento de un nuevo plan PIPE para el período 2001-2006.

c) **Apertura a la presencia en nuevos mercados y sectores.** Como hemos señalado, la actividad internacional de las empresas española está fuertemente concentrada en los países industrializados de la OCDE, y en especial de la Unión Europea. Diversificar los mercados internacionales es una prioridad de la política

comercial. De ahí la aprobación del plan Asia, dirigido a promover la presencia española en una zona geográfica que absorbe más de la mitad de la población mundial y alrededor de un tercio de su PIB, pero en la que la presencia española, tanto en comercio como en inversiones, es sumamente baja. Igualmente, se quiere potenciar la exportación en nuevos sectores, como los relacionados con la cultura (lengua, audiovisual) y las tecnologías avanzadas.

d) **Apoyo a las inversiones en el exterior de las empresas españolas.** Desde hace ya tiempo se ha asumido que la internacionalización va más allá de la exportación, y que un proceso sólido de globalización exige para muchas empresas una implantación directa en otros mercados exteriores. En los últimos años se ha desarrollado una batería de instrumentos financieros de apoyo a las inversiones en el exterior: a través de líneas de financiación del ICO (como la llamada "línea de internacionalización", dirigida a las pymes, o la línea Proinvex, dirigida a la financiación de grandes inversiones), de la creación de fondos de capital riesgo como el FIEEX y el FONPYME (administrados por COFIDES -Compañía Española de Financiación al Desarrollo-, empresa de capital mayoritariamente público, creada a principios de los noventa precisamente para impulsar las inversiones en el exterior de las empresas españolas). La política de internacionalización proseguirá promoviendo y reforzando estos instrumentos, en algunos casos con objetivos concretos en cuanto a cifras.

e) **Refuerzo de la presencia en los organismos internacionales.** El mercado de programas financiados por las instituciones financieras multilaterales ha alcanzado un gran volumen y se halla en fase de expansión. Se estima que el volumen de préstamos concedidos por las instituciones financieras multilaterales es de unos 45.000 millones de dólares al año. Con esa cifra se movilizan unos 50.000 millones de dólares adicionales para la realización de proyectos en países en desarrollo. Aumentar las tasas de retorno de los organismos multilaterales es un objetivo asumido con carácter prioritario por todas las instancias de la Administración comercial española, con resultados sin embargo poco satisfactorios hasta el momento, y con falta de estrategias coordinadas y a medio-largo plazo.

Las posibilidades de España se ven limitadas por el reducido peso de las empresas de consultoría y servicios: en España existen pocas empresas de este tipo, y su tamaño suele ser pequeño. Una presencia fuerte en actividades de consultoría, identificación de proyectos, estudios, asistencia técnica, permite obtener un mejor posicionamiento para la adjudicación posterior de proyectos de ejecución de obras. Una

tarea fundamental es aumentar la presencia de funcionarios españoles en los organismos multilaterales. El diseño de una política de empleo público que promueva la presencia de funcionarios españoles en los organismos internacionales, funcionarios que deben asumir la importancia de su papel para apoyar la labor de las empresas españolas, es una de las prioridades de nuestra política económica exterior.

f) Adaptación del ICEX a las nuevas circunstancias.

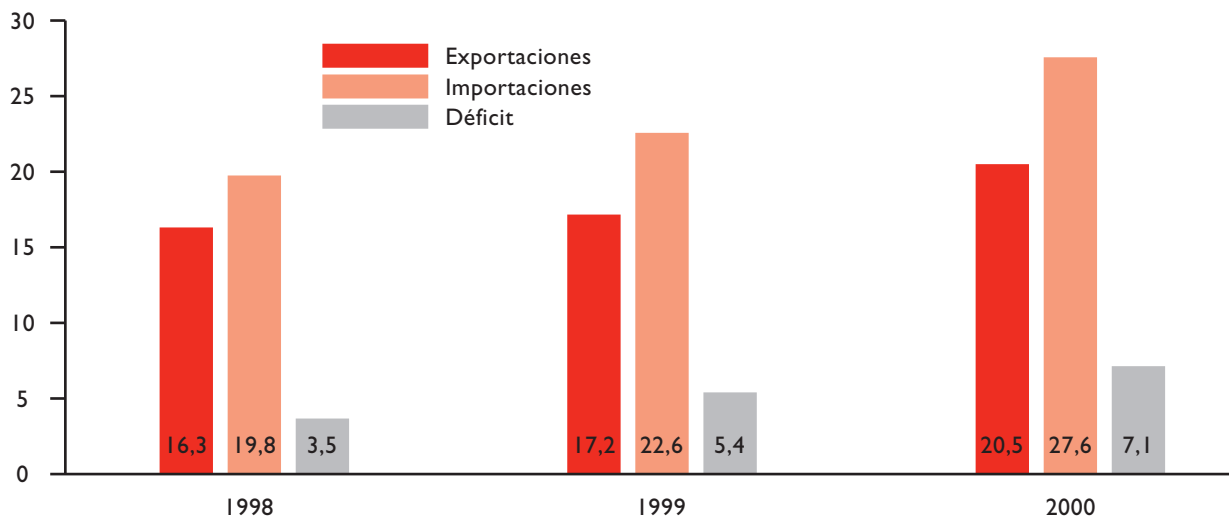
El Instituto Español de Comercio Exterior es una pieza central en la política económica exterior, centrado en las actividades de promoción comercial. El ICEX ha emprendido, bajo su actual equipo directivo, un ambicioso programa de modernización y actualización a los nuevos tiempos. Por un lado, está potenciando las actividades de formación e información dirigidas a las empresas. Para ello está recurriendo de forma determinante a las nuevas tecnologías, a internet. Por otro, el ICEX está prestando atención a actividades que trascienden el ámbito directo de la exportación, pero que tienen una influencia decisiva en la proyección internacional de la empresa española. A modo de ejemplo puede citarse su apoyo a la difusión de la lengua española y las exportaciones de servicios. El ICEX ha sido tradicionalmente un instrumento de gran importancia para la promoción comercial de la empresa española. Potenciarlo, aumentar sus recursos, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, es una aspiración que respaldan casi todos los sectores exportadores.

g) Reforma de la Administración comercial y del servicio exterior. La necesidad de una mayor coordinación entre los diferentes agentes (organismos de

la Administración central, administraciones autonómicas, organizaciones empresariales) que intervienen en los temas relativos a la internacionalización de la empresa es una de las reivindicaciones tradicionales del mundo empresarial. Las soluciones no son fáciles. Pero hay pocos temas en los que la opinión de las empresas (exportadoras o inversoras, grandes o pequeñas, de unos u otros sectores) alcance una mayor unanimidad. Un punto de capital importancia a este respecto es la ubicación de la Administración comercial, que ha mostrado una falta de estabilidad desde hace tiempo. Ministerio de Comercio y Turismo, de Industria y Comercio, Secretaría de Estado con diversas denominaciones y otras actividades anexas aparte de las de comercio exterior: muchas han sido, en el curso de unos pocos años, las configuraciones administrativas de la Administración comercial.

La creación en 2000 del Consejo de Política Exterior pretende reforzar la coordinación dentro de la Administración. La nueva ley del Servicio Exterior, por su parte, debería servir para reforzar la tendencia hacia la profesionalidad y la experiencia entre los funcionarios que trabajan en el exterior. ¿Terminará la actual Secretaría de Estado de Comercio y Turismo adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, reforzando así de manera decisiva la orientación económica de éste? ¿Se fusionarán en un solo cuerpo los diplomáticos y los técnicos comerciales del Estado, en consonancia con esa orientación? Éstas son dos de las grandes cuestiones que están planteadas para un próximo futuro en lo que se refiere a la organización de la Administración comercial del Estado y del ser-

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR (en billones de pesetas)



Fuente: Servicio de Estudios del BBVA.

EXPORTACIONES POR ZONAS GEOGRÁFICAS

	millones de pesetas	% total
UNIÓN EUROPEA	14.465.984	70,6
UE-ZONA EURO	11.984.896	58,5
UE-ZONA NO EURO	2.280.051	11,1
EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL	447.054	2,2
ESTADOS BÁLTICOS	22.300	0,1
CEI	118.394	0,6
ANTIGUA YUGOSLAVIA	74.892	0,4
RESTO DE EUROPA	861.988	4,2
AMÉRICA DEL NORTE	1.091.339	5,3
AMÉRICA LATINA	1.248.686	6,1
ASIA (INCL. ORIENTE MEDIO)	1.215.186	5,9
ÁFRICA	683.063	3,3
OCEANÍA	76.767	0,4
TOTAL MUNDIAL	20.482.040	100,0

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.