



# Política comercial



*Isabel García Maura\**

## ANÁLISIS Y ESTRATEGIA REFORZADA PARA CHINA: PIDM+

La Secretaría de Estado de Comercio, consciente de la necesidad de apoyo institucional de la empresa española para afrontar los retos de un mercado lejano y desconocido como China, consideró oportuno profundizar en los esfuerzos realizados desde el año 2000 e incluyó a China como país objetivo en la estrategia de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM). En este trabajo se revisan los resultados obtenidos por el PIDM China en los años de actuación y se describen las principales áreas en las que se ha puesto un especial énfasis, como son: apoyo institucional, acceso al mercado, promoción comercial e imagen, apoyo financiero, apoyo a la inversión e información y formación. Todas estas actividades se seguirán manteniendo en el marco de un nuevo PIDM China que se elaborará para el período 2011-2013.

**Palabras clave:** política comercial, planificación económica, desarrollo, China.

**Clasificación JEL:** O2, F13.

### 1. Introducción

Cualquier diagnóstico de la problemática de nuestro patrón de comercio exterior revela una excesiva concentración de nuestro comercio en los países de la Unión Europea. Se trata sin duda de una consecuencia natural de nuestra integración en la Unión, pero supone, por un lado, un riesgo ante una posible evolución desfavorable de este área, y por el otro implica una simultánea pérdida de oportunidades en otros mercados de gran potencial para España.

La toma de conciencia de este hecho originó un proceso de análisis, llevado a cabo por la Secretaría de Estado de Comercio, para la identificación de aquellos mercados con mayor potencial para la internacionalización de las empresas españolas a partir de una serie de indicadores objetivos. Este

esfuerzo desembocó en el documento titulado «Análisis de Mercados Exteriores con Alto Potencial», que constituiría la base para determinar aquellos mercados en los que se debería centrar el esfuerzo de la Administración comercial española. El objetivo básico era contribuir a diversificar nuestro patrón de comercio y a potenciar nuestra presencia en aquellos mercados que mejores perspectivas nos ofrecía. Como resultado, se pusieron en marcha los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM), en el marco de un Acuerdo de Intenciones firmado entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la CEOE, el 21 de diciembre de 2004.

Al desarrollar estos planes, se decidió mantener la atención a los mercados de la Unión Europea y otros mercados tradicionales, considerándoles prioritarios, concediéndoles la denominación de países PIDM a nueve mercados: Estados Unidos, Brasil, México, Marruecos, Argelia, Rusia, China, India ▷

\* Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Subdirección General de Política Comercial con Europa, Asia y Oceanía.

y Japón, a los que mas tarde se añadirían Corea del Sur, Turquía y los Países del Golfo, por lo que, actualmente, existen doce planes específicos para fomentar la presencia de las empresas españolas en cada uno de esos países prioritarios y fortalecer nuestras relaciones bilaterales con ellos, en particular en el plano económico.

## 2. PIDM China

Desde el comienzo del desarrollo de los PIDM, China fue clasificada como un mercado exterior de alto potencial tras el éxito alcanzado en su transición desde un sistema centralizado a una economía de mercado, así como por su alto crecimiento económico, unido a su elevada estabilidad política y macroeconómica. Pero también hubo otras razones que pesaron en su designación, como el hecho de ser un mercado de más de 1.300 millones de habitantes situado en el tercer puesto mundial por volumen de PIB, o bien recibir cifras en torno al 8 por 100 de la inversión directa extranjera (IDE) en el mundo. Básicamente se analizó la insuficiente presencia comercial e inversora de España en este prometedor mercado.

### 2.1. PIDM China 2005-2007

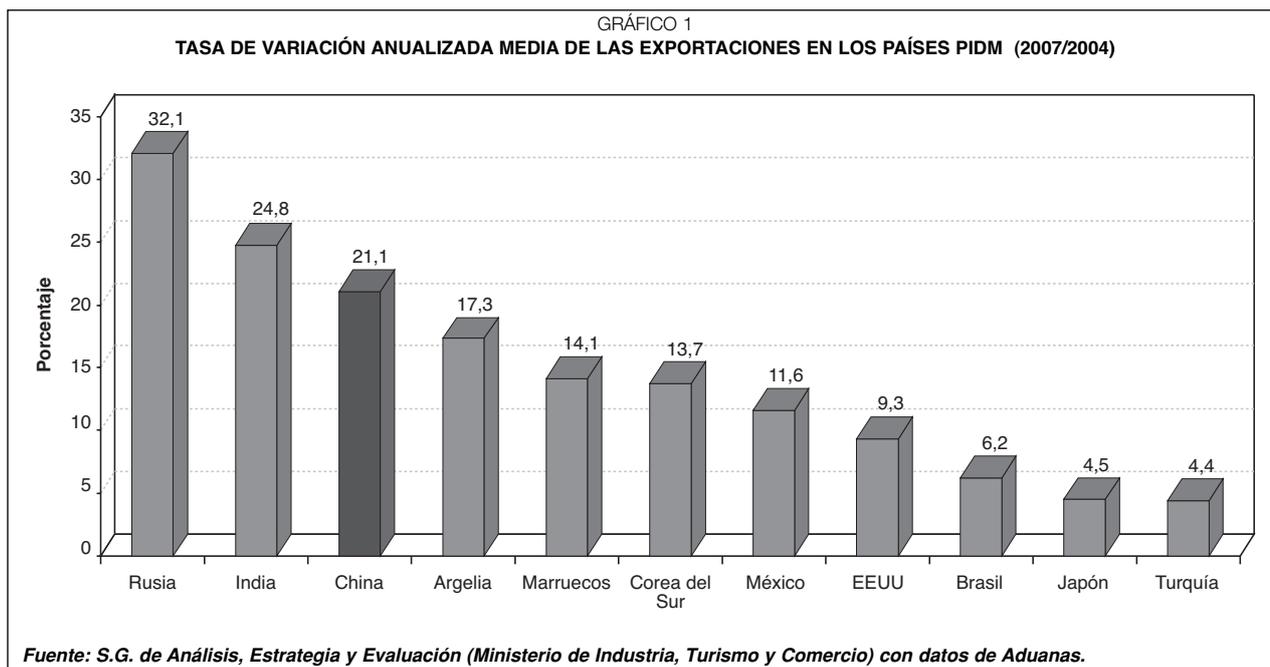
El primer PIDM que se estableció para China abarcó el período 2005-2007. A la vista de los resultados que se exponen a continuación, se puede concluir que los resultados del mismo fueron ampliamente satisfactorios.

Por lo que se refiere al comercio bilateral entre China y España, la tasa media de crecimiento anualizada de las exportaciones españolas a China, en este período, fue del 21 por 100, muy superior a la media de las exportaciones totales españolas (7,3 por 100) y sólo superada de entre los PIDM por Rusia con el 32 por 100 y por India con el 24 por 100.

El número de empresas exportadoras regulares a China se incrementó, en este mismo período, en un 18 por 100, llegando a alcanzar las 1.317 empresas en el año 2007. Creció asimismo nuestra cuota de mercado en China<sup>1</sup>, pasando del 0,32 por 100 en 2004 al 0,46 por 100 en 2008, por lo que mejoramos ligeramente, nuestra posición respecto a nuestros principales competidores.

No obstante lo anterior, a lo largo de estos años ▷

<sup>1</sup> Este indicador se calcula utilizando datos de las aduanas chinas, no estrictamente comparables con los datos anteriores, obtenidos de las aduanas españolas.



las importaciones provenientes de China se fueron incrementando en porcentajes superiores a nuestras exportaciones a ese país (37 por 100 en 2005, 22 por 100 en 2006 y 28 por 100 en 2007), lo que redundó en continuas caídas de nuestra tasa de cobertura con China, algo por otro lado común al resto de socios europeos.

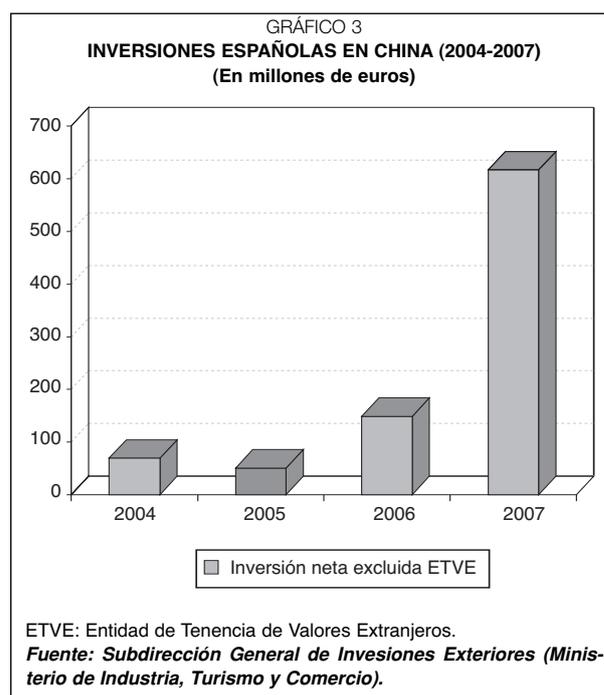
Por su parte, las inversiones españolas en China en el último año del período del PIDM mejoraron sensiblemente, debidas a la materialización de grandes operaciones en los sectores financiero y de las telecomunicaciones.

Las inversiones chinas en España han sido prácticamente inexistentes en este período. Podría estar produciéndose un cambio de tendencia, pero será necesario esperar unos años para llegar a una conclusión sólida. En particular, se verá si se consolida la tendencia china de invertir en el exterior y en qué momento darán sus frutos los esfuerzos que la Agencia *Invest in Spain* está realizando en el marco del PIDM China+.

Para alcanzar los objetivos que se habían establecido en el PIDM China, se destinó al mismo un presupuesto de algo más de 513 millones de euros para el período 2005-2007, el mayor presupuesto entre los países PIDM.

La media de la ejecución presupuestaria, con carácter general fue de un 65,5 por 100. El apoyo a la promoción comercial e imagen registró un cumplimiento de algo más del 83 por 100, y el apoyo a las actividades de formación e información superó las cantidades asignadas originalmente, con un 107 por 100 de cumplimiento. Sin embargo, el capítulo de apoyo a la inversión sólo se utilizó en un 15 por 100.

De este PIDM se beneficiaron más de 4.800 empresas españolas gracias a las más de 1.300 acciones realizadas, repartidas en acciones de apoyo al comercio y a la inversión así como en acciones de información y de formación, que se ejecutaron en colaboración con las Oficinas Económicas y Comerciales de España en China (Pekín, Shangai y Hong Kong) y con otros organismos de la Administración española (ICEX, COFIDES, ICO, CESCE e *Invest in Spain*).



## 2.2. PIDM China+ (Reforzado)

En 2008, y con el objetivo de cubrir el período hasta finales del 2010, se estableció un plan reforzado para China: el llamado PIDM CHINA+, con el fin de potenciar el esfuerzo que se estaba ya realizando en este país. Este nuevo PIDM reforzado ▷

contaba con una serie de objetivos: disminuir el déficit crónico que mantienen nuestros intercambios comerciales; aumentar cada año en 500 el número de empresas exportadoras regulares; elevar nuestro modesto nivel de inversiones con respecto a nuestros más directos competidores y forjar una imagen-país más acorde con el verdadero potencial de España.

La estrategia diseñada en este nuevo PIDM China+ puso especial atención en los siguientes aspectos:

- Reforzar las relaciones institucionales, tratando de potenciar la frecuencia de las visitas oficiales.

- Difundir la imagen de España como país tecnológicamente avanzado y fomentar el consumo de productos españoles con garantía de marca.

- Intensificar los flujos de inversiones en ambos sentidos con el apoyo de todos los instrumentos puestos a disposición por la Administración española.

- Reforzar la presencia institucional española en las zonas del sur y del oeste de China para aprovechar las futuras oportunidades de negocio que se generen.

- Cooperar en terceros países aprovechando la presencia de España o de China en sus respectivas zonas de influencia.

Los sectores priorizados para llevar a cabo una estrategia coordinada en China se agruparon en tres categorías, sin que esta priorización implique que se dejen de atender a otros sectores económicos:

- Comercio de bienes: bienes industriales con alto contenido tecnológico, bienes de consumo (moda, juguetes, cosmética, muebles, etcétera) productos alimenticios e industrias culturales (productos educativos, cine, tv, etcétera).

- Comercio de servicios: ingeniería, arquitectura, operadores logísticos, transporte de viajeros, servicios financieros y seguros, y distribución comercial y franquicias.

- Inversiones: medioambiente, concesiones y privatizaciones, servicios energéticos (oportunidades en el sector de energías renovables y energía

nuclear), turismo y ocio, servicios a empresas, telecomunicaciones, ferrocarril, sector industrial (automoción, química, productos de consumo y materiales de construcción).

Para ejecutar este PIDM China+ se ha puesto especial énfasis en varias áreas de actuación:

### 2.2.1. Aspecto institucional

Desde el punto de vista institucional se está trabajando en:

- Potenciar los encuentros mixtos entre empresas y autoridades, mediante la celebración de Foros, Encuentros Empresariales o Conferencias para fomentar la cooperación económica, tecnológica y comercial entre los dos países.

- Reactivar la Comisión Mixta Hispano-China para asuntos económicos y comerciales en colaboración con otros entes públicos para ampliar la temática y optimizar la eficacia de las discusiones sobre medioambiente, energía, transportes, impuestos, financiación, etcétera, creándose además dos subcomités, uno de inversiones y otro de tecnología y telecomunicaciones, dentro de la misma.

- Crear un Grupo Interministerial para China, para coordinar todos los viajes de las numerosas autoridades españolas que se están desplazando a este país. En los últimos dos años se pueden citar numerosos viajes de miembros de la Casa Real, ministros, presidentes de CCAA y de distintos organismos oficiales así como numerosos viajes de autoridades chinas a España (incluido su Primer Ministro) que se suelen coordinar con visitas a instalaciones industriales y tecnológicas de España.

### 2.2.2. Acceso al mercado

España también va a seguir trabajando, en colaboración con otros países de la Unión Europea y con la propia Comisión Europea, en la eliminación de las numerosas barreras comerciales que obstaculizan de una manera importante el acceso de ▷

las empresas españolas al mercado chino. Entre estas barreras se podrían destacar:

- Un sistema legal disperso y opaco, que se trata de sustituir por un sistema de consulta previa de políticas y normativas que mejore su transparencia.

- El respeto a la propiedad intelectual, mediante la mejora de acceso a las bases de datos de registro de marcas y patentes y la negociación de un acuerdo entre China y la UE para la protección recíproca de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen.

- El sistema de certificaciones, que habría que adaptar a la práctica internacional, de acuerdo con los compromisos adquiridos en la OMC de sustituir el antiguo sistema dual de certificación (diferente para productos nacionales y para productos importados) por un sistema único, pero dotado de una ejecución ágil y no discriminatoria.

- Las numerosas restricciones en el sector servicios, extensísimas de enumerar, que se están intentando eliminar para obtener mejoras de acceso al mercado en un área trascendental para nuestras empresas.

- El actual marco regulador de contratación pública, sobre el que también se está trabajando en la OMC, que debería ser modificado porque obliga a las entidades centrales y provinciales a dar prioridad a los bienes y servicios nacionales, lo que va en contra de los principios del Acuerdo de Compras Públicas de la OMC, al que China está negociando su acceso.

### 2.2.3. Promoción comercial e imagen

Con el fin de potenciar la imagen de España y de los productos españoles para los años del período abarcado por el PIDM, hay previstas más de 500 actividades de promoción en todos los sectores objetivo, repartidas en misiones comerciales, participación en ferias, jornadas técnicas, promociones directas, campañas de comunicación, entre otros. Cabe destacar la construcción y operación del Pabellón

de España en la Exposición Universal de Shanghai 2010, para el que se está desarrollando un importante programa de actos y que se espera tenga un carácter permanente tras la EXPO.

Para hacer más efectivas las labores de promoción comercial y de difusión de la imagen de España, se procurará diversificar geográficamente las participaciones de las empresas españolas en ferias sectoriales y acciones de promoción, y también se intensificará la acción conjunta entre ICEX, CCAA y otros departamentos de la Administración pública.

Por lo que se refiere a la promoción de productos alimenticios, está previsto continuar con el Plan de Promoción de la oferta española, iniciado en 2007 en colaboración con el sector y las comunidades autónomas, para fomentar y aumentar el consumo de productos españoles. Para ello se necesita incrementar las relaciones comerciales entre la industria agroalimentaria española y los operadores comerciales chinos.

La promoción de productos industriales se centra en la difusión y promoción de la imagen tecnológica de España, mediante la campaña *España, Technology for life* para control del tráfico aéreo, infraestructura de transporte, energías renovables y tratamiento de aguas; así como actuaciones de comunicación sobre la oferta tecnológica española, en colaboración con el *Massachusetts Institute of Technology*.

Y, aunque no esté incluido en el PIDM, conviene destacar que se va a proceder en breve a un estudio que defina un Programa de Energías Renovables, iniciativa conjunta chino-española que pretende fomentar la cooperación bilateral en el campo de las energías renovables. La iniciativa comenzará con el desarrollo de un Estudio de Viabilidad financiado por la Secretaría de Estado de Comercio para definir con precisión los detalles de la cooperación en los ámbitos de investigación y cooperación empresarial.

Con la promoción de los bienes de consumo se pretende llegar a largo plazo a la creciente clase media china mediante el apoyo a la creación de imagen y el apoyo a las marcas, sobre todo, en los sectores de moda y hábitat. ▷

Y por último, dentro de este capítulo se está prestando especial atención al sector servicios con el seguimiento, consolidación y ampliación de acciones en los sectores considerados objetivo (arquitectura, editorial, servicios educativos, audiovisual, logística, música...) y con acciones en otros sectores como turismo, franquicia, transporte de viajeros y, restauración moderna y tradicional.

#### 2.2.4. Apoyo financiero

Respecto al apoyo financiero, al ser China el principal receptor de créditos con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), el Plan China+ refleja la utilización de estos fondos en el marco de un programa financiero que se centrará en aquellos proyectos que se consideren más emblemáticos y con más posibilidades de potenciar la imagen de España como país tecnológicamente avanzado. También se van a potenciar las donaciones con cargo al FEV, sobre todo, en la modalidad privada, como instrumento de apoyo a la inversión y en la modalidad pública las destinadas a la reforma del marco regulatorio.

El nuevo Programa Financiero, que se firmó el 23 de octubre de 2008 durante la visita a China del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, tiene un enfoque más innovador para potenciar políticas de internacionalización con fórmulas de financiación más flexibles.

El Programa contempla unas posibilidades de financiación de 380 millones de euros ampliables, de los que 300 millones están previstos para financiar grandes proyectos tecnológico-industriales de gran valor añadido que potencien la presencia empresarial en los sectores con potencial de crecimiento en China y con amplia oferta competitiva española. Del resto, se reservan 40 millones en el marco de una línea para pequeños y medianos proyectos y se duplica la financiación para estudios de viabilidad y asistencias técnicas con 20 millones de euros. También se conceden otros 20 millones de euros como línea de emergencia para la

reconstrucción de la zona devastada por el terremoto de Sichuán.

Independientemente de los fondos previstos en el marco del protocolo, se han ofrecido fondos ilimitados, que se estudiarán caso por caso, para proyectos emblemáticos que potencien la imagen tecnológica de España.

#### 2.2.5. Apoyo a la inversión

El apoyo a la inversión y a la cooperación empresarial que se realiza desde el ICEX, en el marco del PIDM China+, se materializa de dos formas:

Con el apoyo a proyectos de inversión y de cooperación empresarial potenciando los diferentes programas del ICEX que están funcionando desde hace años (PAPI, PROSPINVER, PIDINVER).

Con la realización de más de 350 actividades e iniciativas, entre las que destaca la celebración del Foro de Inversiones y Cooperación Empresarial Hispano-Chino, que tuvo lugar en Tianjin en 2008, y fue inaugurado por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, la organización de un Encuentro Empresarial en el marco de la Feria Internacional de Pymes de China, que se celebra en Cantón en septiembre de 2009 y finalmente de un Foro de Inversiones y Cooperación Empresarial que previsiblemente se realizará en 2010 en Shangai.

Y también con el apoyo a proyectos de inversión y cooperación empresarial en China desde Hong Kong.

Otros organismos de la Administración española, a través de sus distintas facilidades financieras, colaboran también en el apoyo de la inversión española en China, tales como COFIDES con la Línea FIEX, el ICO con la Línea para la internacionalización de la empresa española o CESCE con la utilización del seguro de inversiones.

Por su parte, la Agencia *Invest in Spain* cuenta con un programa completo de actuaciones para la atracción de las inversiones chinas a España, en el que cabe destacar el lanzamiento de una Red Comercial en China para la identificación de ▷

proyectos así como la difusión del nuevo Portal de la Agencia en chino.

### 2.2.6. Información y formación

Mediante las Jornadas Informativas sobre oportunidades comerciales y de inversión en China y con el desarrollo de las nuevas tecnologías, se trata de fomentar un mayor conocimiento de la realidad económica china y de su forma de hacer negocios.

El portal inverso en chino constituye una herramienta indispensable para facilitar al empresario chino sus relaciones comerciales con España ([www.spainbusiness.com.cn](http://www.spainbusiness.com.cn)).

Por otra parte, merece una especial referencia la introducción de los nuevos servicios personalizados a empresas españolas que se ofrecen desde las oficinas comerciales, que van a proporcionar un mayor valor añadido con respecto a la información que recibían las empresas que desean exportar o invertir en China.

Dentro del capítulo de formación, se continúa con el objetivo de formar a profesionales en comercio exterior e inversión especializados en China, a través del Programa de Becas ICEX, que se distribuyen en una primera fase entre las distintas Oficinas Económicas y Comerciales de China, y en una segunda entre empresas establecidas en dicho país.

En el marco del Programa de Captación y Formación de Profesionales Extranjeros (PROPEX) se están formando una serie de profesionales de alto nivel en diferentes sectores prioritarios para España y con una atención especial a la formación de profesionales chinos en alta gastronomía española, mediante un convenio establecido al efecto con la prestigiosa cadena hotelera Shangri-La.

Adicionalmente, conviene destacar también los esfuerzos de formación y familiarización con España de directivos públicos chinos en el marco del Convenio con la Escuela China de Directivos de la Administración Pública, así como la colaboración entre el ICEX y la Universidad Autónoma de

Madrid, en el marco de *Europe-China School of Law* en actividades de docencia, estudio, investigación, publicación y difusión.

### 3. Conclusión

Aunque hasta el momento el PIDM China+ ha ido cumpliendo con sus objetivos previstos de ejecución y ha posibilitado una atención especial hacia este mercado, ni España ni China han escapado a los efectos de la crisis internacional que se ha iniciado en 2008, por lo que los resultados del PIDM China+ se van a ver lógicamente afectados. En especial, los niveles de exportación ya están sufriendo un notable descenso en el primer trimestre de 2009. Es previsible además, que los contactos institucionales y empresariales sufran un impacto a la baja, al ser necesario un ajuste presupuestario de todas las economías en el capítulo de gastos en desplazamientos, en un mercado en donde, por otra parte, la presencia física continuada es vital en las relaciones comerciales.

Para los próximos años, se está pensando en la necesidad de replantearse los PIDM, potenciándolos como una herramienta clave a la hora de planificar las actividades en cada país y realizando los ajustes necesarios en función de las circunstancias cambiantes de cada mercado.

En el caso concreto de China se percibe, por ejemplo, un paulatino desinterés de las autoridades chinas por la financiación FAD, una de las claves de los PIDM anteriores, al disponer de abundante financiación y al empezar a ocupar ellos mismos un lugar preferente en la lista de los grandes donantes internacionales, por lo que habrá que reconvertir la actividad que se desarrolla en China en el marco de la ayuda al desarrollo hacia otros instrumentos financieros.

En el caso de las actividades de promoción, al ser un país con un elevado número de barreras de acceso al mercado, habría que potenciar la coordinación entre presiones para la eliminación de barreras y las actividades de promoción, con el fin de obtener la máxima rentabilidad del esfuerzo que se realice. ▷

Isabel García Maura

En esta dirección irá el PIDM China que se elaborará a finales del próximo año, para cubrir el período 2011-2013 y con el que se espera mantener la intensidad de la atención de la Secretaría de Estado de Comercio, hacia este mercado priorita-

rio, en el marco de las nuevas circunstancias económicas por las que atravesamos y a la luz de la experiencia práctica que nos ofrece cinco años de ejecución del PIDM China.