INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
Núm. 3135 - MAYO de 2021
ICE
BOLETÍN ECONÓMICO

Percepción de los exportadores sobre el apoyo a la internacionalización

Recursos públicos y evaluación

En preparación

- El sector exterior en 2020

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir necesariamente

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
NÚMERO 3135

Director
Bernardo Hernández San Juan

Secretario de Redacción
Juan Enrique Gradolph Cadierno

Jefa de Redacción
Pilar Buzarra Villalobos

Consejo de Redacción: Antonio Mª Ávila Álvarez, Fernando Ballestero Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José Mª Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Gonzalo García Andrés, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, M. Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres, Enrique Verdeguer.
Redacción: María José Ferreras Álvarez y Ana Belén Rodríguez Rodríguez
Logo y diseño general: Manuel A. Junco.
Edición y Redacción: Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. *www.revistasICE.com*
Distribución y suscripciones: 91 349 43 35, *CentroPublicaciones@mincotur.es*

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: CARHUS PLUS+, CIRC, DIALNET, DICE, DULCINEA, EBSCO, ISOC, Journal Scholar Metrics, MIAR y REBIUN.

Editor: SG de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio
Diseño de cubierta: Fernando Fuentes
Composición y maquetación: SAFEKAT, SL
Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio
Papel:
Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)
Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)
ECPMINCOTUR: 1.ª ed./200/0521
PVP: 7€ + IVA
DL: M 30-1958
NIPO: 112-19-006-3
e-NIPO: 112-19-007-9
ISSN: 0214-8307
e-ISSN: 2340-8804
Catálogo general de publicaciones oficiales: *https://cpage.mpr.gob.es/*

ICE

Boletín Económico de Información Comercial Española
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

S U M A R I O

En portada

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial — **3** — La percepción de los exportadores sobre el apoyo a la internacionalización Resultados de la EPAI 2021

Colaboraciones

Cristina Herrero Sánchez — **23** — Gestión de recursos públicos y evaluación: un binomio inseparable

Paula de las Casas — **37** — El respaldo de CESCE en tiempos de COVID, impulso esencial para la internacionalización de las empresas

AMENET MFW4A — **53** — El sector financiero en África

Subdirección General de Estudios y
*Evaluación de Instrumentos de Política Comercial**

LA PERCEPCIÓN DE LOS EXPORTADORES SOBRE EL APOYO A LA INTERNACIONALIZACIÓN
Resultados de la EPAI 2021

En este artículo se presentan los resultados de la Encuesta de Percepciones sobre el Apoyo a la Internacionalización de 2021 (EPAI 2021). Se trata de una investigación que aporta información sobre el conocimiento que tienen las empresas que exportan con regularidad acerca de los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización (ICEX, CESCE, las líneas ICO de internacionalización, la red de Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior, FIEM y COFIDES), el uso que hacen de los mismos y el grado de satisfacción con los resultados obtenidos. La EPAI 2021 ofrece, además, resultados desagregados por sectores e intervalos de exportación y, en el caso de los principales instrumentos (ICEX y CESCE), explora las causas por las que algunas empresas no los utilizan, a pesar de conocerlos. Las valoraciones de las empresas, obtenidas a través de la encuesta, facilitan que se alcancen conclusiones útiles para la mejora de la eficacia de las políticas de apoyo a la internacionalización.

Palabras clave: comercio exterior, internacionalización, pyme, exportación, ICEX, CESCE, ICO, OFECOMES.
Clasificación JEL: F13, F43, L21, L25.

1. Introducción

En el cuarto trimestre del año 2019 la Secretaría de Estado de Comercio realizó la Encuesta Piloto sobre Apoyo a la Internacionalización (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2020). Se ponía así en marcha un ejercicio orientado a mejorar el conocimiento sobre la percepción que tienen las empresas, en concreto las que exportan de forma regular, acerca de los instrumentos de apoyo a la internacionalización.

Los resultados obtenidos fueron de utilidad para la elaboración del Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2017-2018 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021).

Sobre la base de la experiencia adquirida mediante esta encuesta piloto, en el ▷

* Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Versión de mayo de 2021.
DOI: https:/doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7199

primer trimestre de 2021 se ha incluido en la Encuesta de Coyuntura de la Exportación (ECE) un nuevo módulo. Este módulo ha pasado a denominarse Encuesta de Percepción sobre el Apoyo a la Internacionalización (EPAI).

El objetivo de esta investigación es contribuir a la mejora de los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización, aportando luz sobre su visibilidad entre las empresas susceptibles de utilizar los servicios que ofrecen, el grado en que los utilizan, las razones por las que, en su caso, no lo hacen y la medida en que los resultados que obtienen satisfacen sus expectativas. Este indicador de satisfacción pretende aproximar, al menos de forma cualitativa, la eficacia percibida por las empresas sobre los apoyos recibidos.

Los resultados de la EPAI 2021 serán de utilidad para la evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020 (Subdirección General de Estrategia de Internacionalización, 2019). Se trata del segundo plan bienal de desarrollo de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 (en adelante, EIEE), el marco estratégico que articula la acción pública para impulsar la internacionalización de la economía, cuyo objetivo es consolidar la contribución positiva del sector exterior al crecimiento económico e impulsar la creación de empleo (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2017; Subdirección General de Análisis y Estrategia de Internacionalización, 2019).

El primer eje de la EIEE es ofrecer un apoyo a la internacionalización adaptado al perfil de las empresas. En línea con este eje, la EPAI 2021 permite analizar cómo difieren las percepciones de las empresas sobre los instrumentos de apoyo a la internacionalización y su eficacia en función de características tales como su sector de actividad o sus volúmenes de exportación. Este análisis desagregado mejora la comprensión de la relación existente entre las características empresariales y sus necesidades en materia de internacionalización y facilita, por esta vía, un diseño más adecuado de los instrumentos de apoyo.

En suma, la EPAI 2021 pretende ser una contribución a la aplicación efectiva de los principios de transparencia y evaluación que rigen la EIEE y que son esenciales tanto para la mejor consecución de sus objetivos como para la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

En este artículo se resumen los principales resultados de la EPAI 2021. En el epígrafe 2 se realiza una breve descripción de la metodología de la EPAI, subrayando los cambios que incorpora respecto al ejercicio piloto realizado en el último trimestre de 2019. En el epígrafe 3 se presentan los resultados sobre conocimiento, uso y satisfacción acerca de los apoyos, servicios y programas que ofrece ICEX, así como sobre las razones por las que algunas empresas no los utilizan. Se comparan estos resultados con los obtenidos en la encuesta piloto de 2019. En el epígrafe 4 se presentan los resultados para CESCE, circunscritos a su acción por cuenta del Estado. Esta opción impide una comparación con los resultados de 2019, ya que en ese año el cuestionario tenía un enfoque más general. El epígrafe 5 se dedica a presentar cómo perciben las empresas otros instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa, las líneas ICO de internacionalización, la red de Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES) en el exterior de la Secretaría de Estado de Comercio, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y COFIDES. En el ▷

último apartado se resumen las principales conclusiones.

2. La Encuesta de Percepción sobre el Apoyo a la Internacionalización

La EPAI 2021 supone, tras la experiencia piloto del último trimestre de 2019, la consolidación de esta herramienta de evaluación de la acción pública de apoyo a la internacionalización. Su objetivo es obtener información sobre la percepción que tienen las empresas que exportan mercancías de forma regular[1] sobre los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización: ICEX, CESCE (centrándose, en esta edición 2021, en su actuación por cuenta del Estado), las líneas ICO para la internacionalización, la red de OFECOMES, FIEM y COFIDES.

Hay que destacar que los resultados de la EPAI 2021 relativos a ICEX son los únicos que pueden compararse, de forma directa, con los obtenidos en el ejercicio piloto de 2019, ya que, con relación a otros instrumentos, o bien se ha modificado el enfoque de las preguntas (es el caso de CESCE) o bien no se recogió información en el ejercicio piloto (líneas ICO para la internacionalización, red de OFECOMES, FIEM y COFIDES).

La EPAI 2021 se apoya sobre un cuestionario muy sencillo (ver anexo) que no persigue una cuantificación precisa de la cobertura, uso o eficacia de cada uno de los apoyos, servicios o programas de apoyo a la internacionalización que ofrecen las distintas entidades o instrumentos de apoyo a la internacionalización. Se trata más bien de obtener una imagen general del grado de conocimiento que tienen las empresas que exportan regularmente acerca de estos instrumentos, el uso que hacen de ellos y el grado de satisfacción con los resultados obtenidos. Esta información es útil para responder cuestiones relacionadas con la cobertura de cada uno de los organismos y obtener una aproximación, al menos cualitativa, a su eficacia o, siendo más precisos, a la percepción que sobre su eficacia tienen sus principales beneficiarios.

La EPAI 2021 se ha realizado incorporando un módulo adicional en la Encuesta de Coyuntura de la Exportación, que trimestralmente realiza la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Los principales datos técnicos de esta encuesta se resumen en el recuadro. El trabajo de campo se ejecutó en el primer trimestre del año 2021.

La encuesta cubre un universo de empresas cuyas exportaciones, en el periodo 2014-2017, supusieron el 96,1 % de las exportaciones de bienes españolas. Puede considerarse, por tanto, altamente representativa del volumen total de exportación de bienes. Sin embargo, no incluye a las empresas que exportan servicios, a las que exportan de forma no regular o por debajo del umbral establecido para obtener la muestra, a las que acaban de iniciarse en la exportación o aún no lo han hecho, pese a tener potencial para ello, o a las que se internacionalizan, principalmente, a través de la inversión en el exterior. Estas limitaciones de alcance deben tenerse en cuenta a la hora de valorar los resultados. ▷

[1] La definición de empresas que exportan regularmente utilizada en la ECE y en la EPAI difiere de la empleada en otros productos de la Secretaría de Estado de Comercio, como el Informe Mensual de Comercio Exterior. En el caso de la ECE y la EPAI, se trata de empresas cuya regularidad viene definida por la continuidad de exportaciones en cada uno de los años del periodo 2014-2017, exigiéndose, además, la superación anual de un umbral de exportaciones declaradas. En el caso del Informe Mensual de Comercio Exterior, se trata de operadores (no necesariamente empresas) cuya regularidad se refiere a haber declarado exportaciones en el periodo de referencia y en los tres años anteriores. No se exige la superación de un umbral.

Metodología de la EPAI

Ámbito

- Poblacional: empresas españolas que realizan de forma continua operaciones de exportación de mercancías superiores a 30.000 euros anuales.
- Temporal: se lleva a cabo con carácter trimestral. El periodo de referencia de la información habitual es el trimestre en curso, pero para el módulo EPAI 2021, información desde inicios de 2019 hasta la realización de la encuesta, y en el ejercicio piloto, desde inicios de 2017 hasta el último trimestre de 2019.
- Geográfico: el territorio del Estado español.

Unidades estadísticas: las empresas que realizan de manera continua actividades de exportación de bienes, que son asimismo las unidades informantes.

Informantes: responsables de exportación de las empresas seleccionadas.

Marco y directorio

- Se considera que una empresa tiene una actividad exportadora continua si realizó operaciones de exportación por valor superior a los 30.000 euros al año en cada uno de los años del periodo 2014-2017. Para determinar qué empresas cumplen esta condición se utiliza la información de comercio exterior de mercancías (datos de comercio declarado) del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. A partir de dicha información se actualiza el directorio que sirve de base para obtener la muestra trimestral.
- El directorio consta de 25.765 empresas, que son las responsables del 96,1 % de las exportaciones españolas de mercancías para el periodo 2014-2017.

Diseño muestral

- Tamaño muestral: la muestra se compone de un total de 1.900 unidades (empresas).
- Tipo de muestreo: muestreo aleatorio estratificado.
- Estratificación: se utilizan dos variables para estratificar la población de empresas exportadoras incluidas en el directorio: sector y tamaño. Las empresas se asignan a los diferentes sectores en función del tipo de bienes que exportan (producto principal), considerando nueve sectores. La variable de tamaño utilizada es el valor anual medio de las exportaciones de las empresas en el periodo 2014-2017. Se consideran un total de cuatro categorías o tamaños. El número total de estratos considerados es, por lo tanto, de 36.

Fechas de recogida de datos: en 2019, del 19 de noviembre al 11 de diciembre; y en 2021, del 15 de febrero al 11 de marzo.

3. Resultados para las ayudas, programas y servicios de ICEX

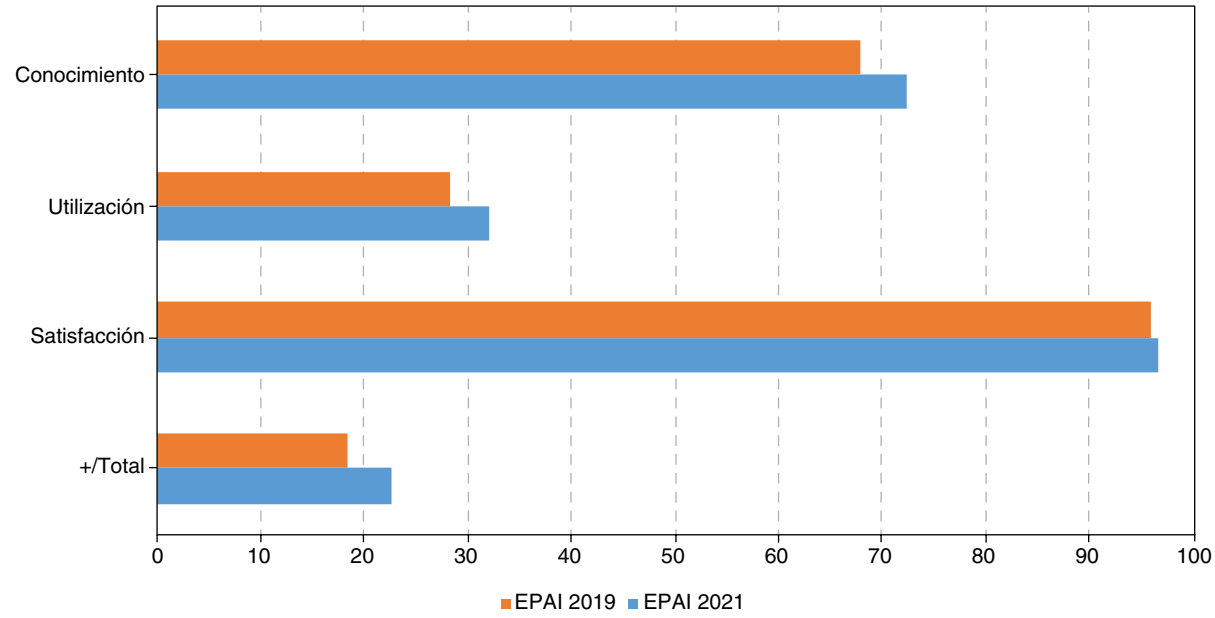
ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX) es la entidad pública empresarial cuya misión es promover la internacionalización de las empresas españolas y la inversión extranjera en España. Con este fin desarrolla un amplio conjunto de acciones para apoyar a las empresas en su esfuerzo de internacionalización y atraer inversión extranjera de alto valor añadido.

En el periodo 2019-2020, al que se refiere el cuestionario de la EPAI 2021, la eficacia percibida de ICEX ha registrado una mejora generalizada con relación a los niveles, ya elevados, que registraba en el bienio anterior y que se reflejaron en el ejercicio piloto de 2019. Esta mejora de la eficacia que perciben los exportadores regulares es el resultado de un aumento de su conocimiento de ICEX, del uso que hacen de las ayudas, programas y servicios que ofrece, y de su satisfacción con los resultados obtenidos, que era ya muy elevada en el bienio 2017-2019 (Gráfico 1).

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, el 22,5 % de las empresas españolas que exportan regularmente ha percibido un impacto positivo de los servicios y programas de apoyo ofertados por ICEX sobre su proceso de internacionalización. Este porcentaje, referido al bienio 2019-2020, supera en 4 puntos porcentuales al de la encuesta anterior, cuyo periodo de referencia se extendía desde 2017 hasta finales de 2019, y se obtiene como resultado de calcular el porcentaje de empresas que conocen ICEX, han hecho uso de sus servicios en el bienio de referencia y se muestran satisfechas con el resultado obtenido.

Por sectores, destaca la percepción positiva en los de alimentación, bebidas y tabaco y manufacturas de consumo (32,4 % y 30,7 %, ▷

GRÁFICO 1
EFICACIA PERCIBIDA DE ICEX
(Porcentajes de empresas)



Fuente: EPAI 2019 y 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

respectivamente). El impacto percibido positivo es más reducido en los sectores del automóvil y productos energéticos (9,2 % y 17,7 %, respectivamente), lo que posiblemente esté relacionado con las características de las empresas y del comercio en estos sectores.

Por intervalos de valor de exportación destaca, con un 23,9 %, el porcentaje de empresas que perciben un resultado positivo de ICEX en el intervalo medio-alto (de 3 a 15 millones de euros).

Un análisis más detallado revela que el grado de satisfacción de las empresas regulares que han utilizado los servicios de ICEX en 2019-2020 es muy elevado. Esta satisfacción es generalizada en todos los sectores e intervalos de exportación.

De forma agregada, el 96,8 % de las empresas exportadoras regulares usuarias de ICEX declara estar satisfecha con el resultado. Destaca el grado de satisfacción del 100 % entre los usuarios de ICEX en los sectores de productos energéticos, materias primas, semimanufacturas no químicas y automóvil. Por intervalos de exportación, los usuarios con mayor grado de satisfacción (97,3 %) se sitúan en el de más de 15 millones de euros. El elevado grado de satisfacción es generalizado, por sectores e intervalos de tamaño, con la única excepción del sector de bienes de consumo duradero, en el que ha sido más moderado (79,1 %).

La visibilidad de ICEX también ha mejorado con relación al resultado de la encuesta piloto. El 72,3 % de los exportadores regulares declara conocer ICEX. Por sectores, el grado de conocimiento de ICEX es superior al 70 % en todos ellos, con las excepciones de los sectores de productos energéticos y vehículos, donde se sitúa en el 59,0 % y 58,9 %, respectivamente. Es posible que estos resultados estén relacionados con el tipo de empresa presente en estos sectores que, por su tamaño e inserción en cadenas internacionales de valor, podrían necesitar en menor medida los servicios de ICEX. Por intervalos de exportación, la ▷

CUADRO 1
COBERTURA Y EFICACIA DE ICEX
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sector	Conocimiento	Utilización	Satisfacción	+/Total
Alimentación, bebidas y tabaco	84,8	40,5	94,4	32,4
Productos energéticos	59,0	30,0	100,0	17,7
Materias primas	76,0	29,8	100,0	22,7
Semimanufacturas no químicas	79,1	26,8	100,0	21,2
Productos químicos	71,6	28,0	98,1	19,7
Bienes de equipo	77,5	37,2	97,2	28,1
Sector del automóvil	58,9	15,6	100,0	9,2
Bienes de consumo duradero	71,4	38,5	79,1	21,7
Manufacturas de consumo	70,7	45,6	95,3	30,7
Intervalo de exportación				
0,03 a 0,6	69,5	22,2	95,2	14,7
0,6 a 3	76,5	27,6	93,4	19,8
3 a 15	75,7	33,1	95,5	23,9
Más de 15	71,5	32,5	97,3	22,6
Total	**72,3**	**32,2**	**96,8**	**22,5**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

CUADRO 2
RAZONES POR LAS QUE LAS EMPRESAS QUE CONOCEN ICEX NO LO UTILIZAN
DESGLOSE POR SECTOR E INTERVALOS DE EXPORTACIÓN
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sectores	No lo necesitan	Mejor cubierto por otros organismos	Instrumentos no adaptados a las necesidades de la empresa	Requerimientos de acceso excesivos	Muy caro
Alimentación, bebidas y tabaco	54,8	6,9	26,0	7,5	4,9
Productos energéticos	85,3	0,0	14,4	0,0	0,3
Materias primas	71,7	5,4	19,6	1,7	1,7
Semimanufacturas no químicas	57,8	5,0	31,3	5,1	0,9
Productos químicos	66,3	4,0	21,6	4,9	3,1
Bienes de equipo	58,1	5,1	27,2	7,3	2,3
Sector del automóvil	71,2	6,4	19,0	0,0	3,4
Bienes de consumo duradero	57,8	0,0	42,2	0,0	0,0
Manufacturas de consumo	57,8	5,9	28,2	6,3	1,9
Intervalos de exportación					
0,03 a 0,6	51,3	3,3	27,0	7,7	10,6
0,6 a 3	46,8	6,3	32,0	10,0	5,0
3 a 15	53,9	7,8	26,5	6,1	5,7
Más de 15	66,5	4,6	23,3	3,7	1,8
Total	**63,1**	**5,2**	**24,4**	**4,5**	**2,7**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

visibilidad de ICEX es más elevada entre los exportadores regulares situados en los tramos medios (entre 0,6 y 3 millones de euros y de 3 a 15 millones de euros), situándose en el 76,5 % y el 75,7 %, respectivamente, y algo más reducida entre los grandes exportadores (más de 15 millones), donde alcanza el 71,5 %, y entre los situados en el tramo más bajo (de 0,03 a 0,6 millones de euros), donde se sitúa en el 69,5 %.

El 32,2 % de las empresas exportadoras regulares que conocen ICEX declara haber hecho uso de sus servicios, con porcentajes por sectores que alcanzan el 45,6 en el caso de las manufacturas de consumo y el 40,5 en el caso de alimentación, bebidas y tabaco. Por intervalos de exportación, las mayores tasas de utilización se alcanzan en los intervalos alto y medio alto. En la valoración de estos resultados debe tenerse presente, además, que la encuesta se realiza a empresas que exportan regularmente y que, por lo tanto, tienen ya una presencia consolidada en mercados exteriores, por lo que pueden no requerir, de forma continuada, de los servicios y programas de apoyo que ofrece ICEX.

Esta interpretación está alineada con los resultados que ofrece la EPAI 2021 sobre las razones por las que los exportadores regulares que conocen ICEX no han hecho uso de los servicios que ofrece en el bienio de referencia (Cuadro 2). En el 63,1 % de los casos se trata de empresas que manifiestan no tener necesidad de esos servicios. El 24,4 % indica que los instrumentos ofrecidos no están adaptados a las necesidades de la empresa, mientras que solo el 5,2 % declara que estas necesidades están mejor cubiertas por otros organismos. Son también minoritarios los porcentajes de exportadores regulares que aluden a requerimientos de acceso excesivos (4,5 %) o a un precio muy caro (2,7 %). ▷

Como se observa en el Cuadro 2, aunque existen diferencias notables entre distintos sectores e intervalos de valor de la exportación, las razones principales para no utilizar los servicios de ICEX son, en todos ellos, no necesitarlos o que no estén adaptados a las necesidades de las empresas. Cabe destacar, sin embargo, que entre los exportadores regulares incluidos en el intervalo de exportación más bajo cobran más importancia las razones asociadas al precio de los servicios y, en el intervalo medio-bajo, los requerimientos de acceso, frente a lo manifestado por los exportadores con mayor volumen de exportaciones.

4. Resultados para la cobertura de riesgos por cuenta del Estado de CESCE

CESCE, además de ser la cabecera de un grupo de empresas orientadas a ofrecer soluciones para la gestión del crédito comercial, es la agencia de crédito a la exportación española que gestiona el seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado. Este seguro de crédito cubre riesgos políticos, comerciales y extraordinarios asociados a la internacionalización de las empresas españolas.

La EPAI 2021 se circunscribe a la actividad de CESCE por cuenta del Estado, por lo que sus resultados no son comparables con los obtenidos por la EPAI 2019, cuyo cuestionario tenía un enfoque más amplio, en lo que se refiere a CESCE.

Los resultados obtenidos para el bienio 2019-2020 muestran que la actividad por cuenta del Estado ejecutada por CESCE ha tenido un impacto positivo sobre el 13,0 % de las empresas españolas que exportan regularmente (Cuadro 3). Esta percepción positiva es el resultado de un grado de conocimiento de la actividad por cuenta del Estado de CESCE del 54,4 %, una utilización del 25,3 % y un nivel de satisfacción muy elevado, en concreto del 94,3 %. ▷

CUADRO 3
COBERTURA Y EFICACIA DE CESCE
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sector	Conocimiento	Utilización	Satisfacción	+/Total
Alimentación, bebidas y tabaco	61,0	19,0	97,9	11,3
Productos energéticos	35,4	33,2	100,0	11,7
Materias primas	58,2	14,7	91,7	7,9
Semimanufacturas no químicas	65,3	31,9	87,9	18,3
Productos químicos	52,9	27,0	91,8	13,1
Bienes de equipo	60,0	25,2	96,9	14,6
Sector del automóvil	44,2	20,2	100,0	8,9
Bienes de consumo duradero	66,9	16,2	47,1	5,1
Manufacturas de consumo	53,7	35,0	93,1	17,5
Intervalo de exportación				
0,03 a 0,6	45,4	19,1	91,0	7,9
0,6 a 3	52,9	22,9	86,5	10,5
3 a 15	56,2	19,1	100,0	10,7
Más de 15	54,2	26,7	94,0	13,6
Total	**54,4**	**25,3**	**94,3**	**13,0**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

CUADRO 4
RAZONES POR LAS QUE LAS EMPRESAS QUE CONOCEN CESCE NO LO UTILIZAN
DESGLOSE POR SECTOR E INTERVALOS DE EXPORTACIÓN
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sectores	No necesitan seguro de crédito a la exportación	Mejor cubierto por otras entidades	Las coberturas no se adaptan a las necesidades de la empresa	Requerimientos de acceso excesivos	Muy caro
Alimentación, bebidas y tabaco	37,3	41,8	14,0	1,0	5,9
Productos energéticos	74,8	0,6	24,6	0,0	0,0
Materias primas	51,7	33,5	10,4	0,0	4,4
Semimanufacturas no químicas	27,8	54,8	14,1	0,6	2,8
Productos químicos	41,2	39,3	12,9	3,8	2,7
Bienes de equipo	49,0	24,5	20,3	3,5	2,7
Sector del automóvil	68,8	12,8	9,9	0,0	8,4
Bienes de consumo duradero	62,9	21,1	16,0	0,0	0,0
Manufacturas de consumo	45,1	30,9	16,4	4,1	3,5
Intervalos de exportación					
0,03 a 0,6	58,0	13,8	14,8	1,4	12,0
0,6 a 3	43,5	26,3	23,9	3,4	2,8
3 a 15	46,2	31,0	12,3	3,7	6,8
Más de 15	47,9	31,9	15,0	1,4	3,7
Total	**47,5**	**31,3**	**15,1**	**1,9**	**4,3**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El elevado nivel de satisfacción es generalizado por sectores, con la excepción del sector de bienes de consumo duradero, donde el indicador se sitúa en el 47,1 %. Este dato debe interpretarse con cautela, ya que un análisis más desagregado muestra que la baja satisfacción se circunscribe, dentro de este sector, al intervalo de exportaciones alto (más de 15 millones de euros), mientras que en los demás intervalos la satisfacción es plena. El peso de los exportadores en este intervalo condiciona el resultado general. En sentido positivo, destaca el grado de satisfacción del 100 % en los sectores de productos energéticos y del automóvil.

Por intervalos de exportación, los niveles de satisfacción son en general elevados y oscilan entre el 86,5 % en el intervalo medio bajo (de 0,6 a 3 millones de euros) y el 100,0 % en el medio alto (de 3 a 15 millones de euros).

El nivel de utilización presenta cierta variación por sectores: los más elevados se presentan en manufacturas de consumo (35,0 %) y productos energéticos (33,2 %); y los más reducidos, en el de materias primas (14,7 %) y en el de bienes de consumo duradero (16,2 %). Por intervalos de exportación no se observa una pauta definida.

La visibilidad de CESCE es mayor entre los exportadores regulares de sectores como el de bienes de consumo duradero (66,9 %) y semimanufacturas no químicas (65,3 %). Las menores tasas de conocimiento se dan en el sector de productos energéticos (35,4 %) y automóvil (44,2 %).

Los resultados obtenidos invitan a examinar con mayor atención el caso del sector de bienes de consumo duradero, en el que, a pesar de una visibilidad elevada, el grado de uso es reducido y la satisfacción de los usuarios, con las cautelas de alcance de la interpretación antes señaladas, es inferior a la de otros sectores. En el mismo sentido, cabría profundizar en ▷

los sectores de productos energéticos y automóvil, donde la visibilidad de CESCE parece reducida, pero los niveles de utilización entre los exportadores regulares que la conocen son medios o altos y la satisfacción es muy elevada. En este tipo de sectores podría requerirse una mayor difusión de la actividad de CESCE por cuenta del Estado para potenciar los resultados positivos.

Las razones por las que las empresas que exportan regularmente no recurren a los servicios de CESCE, a pesar de conocerlos (Cuadro 4), son fundamentalmente no precisar estos servicios (47,5 %) o considerar que son mejores las coberturas ofrecidas por otras entidades (31,3 %). La falta de adaptación a las necesidades de las empresas ocupa la tercera posición, con un 15,1 %, mientras que son menos las empresas que indican problemas de coste de los servicios (4,3 %) o requerimientos administrativos excesivos (1,9 %).

Sectorialmente, se observan variaciones notables en la importancia relativa concedida a cada una de estas razones. En particular, destacan sectores como el de las semimanufacturas químicas o el de alimentación, bebidas y tabaco, donde la mejor cobertura ofrecida por entidades alternativas es señalada como la primera causa de no utilización, por delante de no precisar los servicios. Por intervalos de exportación, destaca la importancia que confieren los exportadores situados en el tramo bajo (entre 0,03 y 0,6 millones de euros) al coste de los servicios, frente a lo observado en intervalos mayores.

5. Resultados para las líneas ICO para la internacionalización, la red de OFECOMES, FIEM y COFIDES

En este epígrafe se presentan los resultados de la EPAI 2021 para otros instrumentos de apoyo a la internacionalización distintos de ICEX y CESCE. Se trata de las líneas ICO para la internacionalización, la red de OFECOMES, ▷

CUADRO 5
COBERTURA Y EFICACIA DE LAS LÍNEAS ICO DE INTERNACIONALIZACIÓN
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sector	Conocimiento	Utilización	Satisfacción	+/Total
Alimentación, bebidas y tabaco	74,9	17,8	94,4	12,6
Productos energéticos	70,2	8,3	100,0	5,8
Materias primas	75,3	32,5	100,0	24,5
Semimanufacturas no químicas	77,7	17,6	99,8	13,7
Productos químicos	65,8	12,2	100,0	8,0
Bienes de equipo	74,3	22,5	94,6	15,8
Sector del automóvil	72,0	17,5	87,5	11,1
Bienes de consumo duradero	77,2	21,7	98,8	16,5
Manufacturas de consumo	70,4	26,6	97,8	18,3
Intervalo de exportación				
0,03 a 0,6	72,4	20,9	89,6	13,6
0,6 a 3	73,8	26,4	98,7	19,2
3 a 15	74,5	19,8	96,3	14,2
Más de 15	72,0	17,6	94,6	12,0
Total	**72,5**	**18,5**	**95,2**	**12,7**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

FIEM y COFIDES. El cuestionario utilizado para estos instrumentos es más sencillo (ver anexo) y se limita a recoger las respuestas de los exportadores regulares sobre su conocimiento de los instrumentos, su utilización y la satisfacción con el resultado obtenido.

ICO es una entidad de crédito pública que actúa como banco público de promoción del crecimiento económico y agencia financiera del Estado. En el marco de estas actuaciones, ICO dispone de una serie de productos financieros orientados a facilitar el acceso de las pymes a los mercados exteriores: ICO exportadores, ICO internacional, ICO garantías internacionales e ICO canal internacional (García de Quevedo, 2019). El cuestionario de la EPAI se refiere de forma genérica a estos productos como «líneas ICO para la internacionalización».

Los resultados de la EPAI 2021 muestran que las líneas ICO para la internacionalización han tenido un impacto positivo en el 12,7 % de las empresas españolas que exportan de forma regular. Este impacto es el resultado de un nivel de visibilidad notable: el 72,5 % de los exportadores regulares declara conocer estas líneas, combinada con una utilización por el 18,5 % de las empresas que conoce el producto y con un nivel de satisfacción con los resultados alcanzados muy elevado, del 95,2 % (Cuadro 5).

Sectorialmente, se observa un rango variado de impactos positivos. Así, el mayor impacto positivo se percibe en el sector de materias primas, donde alcanza al 24,5 % de los exportadores regulares. Por el contrario, en los sectores de productos químicos y productos energéticos se registran los impactos más reducidos (del 5,8 % y el 8,0 % de los exportadores, respectivamente).

Estos datos pueden estar relacionados con la estructura empresarial de estos sectores, dado que las líneas ICO para la internacionalización tienen por finalidad atender las necesidades de la pyme. El objetivo es paliar los fallos de mercado que, en el ámbito financiero y, en particular, en relación con la financiación de la internacionalización, afectan especialmente a este tipo de empresas. En apoyo de este razonamiento puede destacarse que los dos sectores citados registran grados bajos de utilización de estas líneas (del 12,2 % en el caso de los productos químicos y del 8,3 % en el caso de los productos energéticos) y que las empresas que sí hacen uso de los instrumentos declaran una satisfacción plena (del 100,0 % en ambos casos).

Igualmente, el análisis de los resultados por intervalos del valor de la exportación muestra que las líneas ICO para la internacionalización son especialmente utilizadas por los pequeños exportadores, entre los que predominan las pymes. Así, partiendo de niveles de visibilidad del instrumento similares en los distintos intervalos de exportación, es el medio bajo (de 0,6 a 3 millones de euros) donde se registra un uso más elevado (el 26,4 % de las empresas del intervalo declara haber utilizado las líneas ICO para la internacionalización en el bienio 2019-2020). En el intervalo bajo (de 0,03 a 0,6 millones) el grado de uso es del 20,9 %, mientras que en los intervalos superiores se sitúa por debajo del 20 %. Los niveles de satisfacción son elevados en todos los intervalos, aunque algo más moderados en el bajo. El resultado es un impacto positivo que alcanza su nivel más alto en el intervalo de exportación medio-bajo, donde el 19,2 % de los exportadores regulares percibe un efecto positivo de estas líneas.

En suma, se trata de un instrumento con amplia visibilidad y aceptación por parte de las empresas, que genera un impacto que se percibe como positivo. Los resultados parecen ▷

coherentes con su orientación a paliar fallos de los mercados financieros que afectan a las pymes. Los registros, algo menos elevados, del indicador de satisfacción para los pequeños exportadores regulares requieren un análisis más en detalle para profundizar en sus causas y, en su caso, impulsar mejoras en su adaptación a las características de este tipo de empresas.

La red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el exterior (OFECOMES) dota a la Secretaría de Estado de Comercio y a sus instrumentos de apoyo a la internacionalización de una presencia activa en los principales mercados de interés para la economía española. Con esta presencia se persigue aportar a las empresas un apoyo en destino en su proceso de internacionalización.

De acuerdo con los resultados de la EPAI 2021, la red de OFECOMES ha tenido un impacto positivo para el 11,6 % de las empresas españolas que exportan de forma regular. Este impacto es el resultado de un conocimiento de la red de OFECOMES por parte del 51,5 % de las empresas que exportan regularmente, una utilización de este instrumento por el 24,5 % de las empresas que lo conocen y un nivel de satisfacción elevado, del 91,7 % (Cuadro 6).

Por sectores, los impactos positivos más elevados se dan en el de alimentación, bebidas y tabaco (21,1 %) y bienes de equipo (18,3 %). En ambos sectores, los niveles de conocimiento, utilización y satisfacción se sitúan por encima de la media. Los impactos positivos más moderados se registran en el sector del automóvil y en el de productos energéticos. No resulta sorprendente que se trate de los mismos sectores en los que las empresas que exportan regularmente declaran impactos también moderados de los servicios de ICEX, dado que la red de OFECOMES constituye, en buena medida, un punto de apoyo en el país de destino para la prestación de estos servicios. Las consideraciones con respecto a la valoración de estos resultados, condicionados por el tamaño de las empresas y su inserción en cadenas ▷

CUADRO 6
COBERTURA Y EFICACIA DE LA RED DE OFECOMES
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sector	Conocimiento	Utilización	Satisfacción	+/Total
Alimentación, bebidas y tabaco	60,9	37,3	93,0	21,1
Productos energéticos	24,0	25,3	100,0	6,1
Materias primas	52,1	30,1	71,6	11,2
Semimanufacturas no químicas	64,0	11,6	99,6	7,4
Productos químicos	53,7	17,4	95,9	9,0
Bienes de equipo	54,4	35,4	95,0	18,3
Sector del automóvil	44,7	6,6	50,0	1,5
Bienes de consumo duradero	56,8	39,2	47,6	10,6
Manufacturas de consumo	45,3	32,9	99,0	14,8
Intervalo de exportación				
0,03 a 0,6	39,9	22,4	91,4	8,2
0,6 a 3	50,8	22,8	90,0	10,4
3 a 15	55,9	23,8	97,8	13,0
Más de 15	50,9	24,8	90,7	11,4
Total	**51,5**	**24,5**	**91,7**	**11,6**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

internacionales de valor en ambos sectores, son también aplicables a la red de OFECOMES.

Por intervalos de exportación destaca el impacto positivo en el 13,0 % de las empresas que exportan entre 3 y 15 millones de euros al año. El nivel de satisfacción con los servicios prestados es también particularmente elevado en este intervalo (97,8 %) y la visibilidad de la red de OFECOMES (55,9 %) también alcanza su máximo entre estas empresas, aunque el grado de utilización (23,8 %) es algo inferior al de los exportadores situados en el intervalo de mayor volumen.

En definitiva, los exportadores regulares manifiestan un elevado nivel de satisfacción con los servicios recibidos por la red de OFECOMES. Sin embargo, la visibilidad de la red entre estas empresas es inferior a la de otros instrumentos de vocación general, como ICEX o CESCE, o las líneas ICO de internacionalización, a pesar de que estas últimas se dirigen principalmente a pymes. El refuerzo de la visibilidad y la potenciación de la utilización, así como el análisis de la adecuación de los servicios a las características de las empresas de algunos sectores e intervalos de exportación, podrían resultar en mejoras del impacto positivo de la red.

El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) es un instrumento gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio cuyo objetivo es promover la internacionalización de las empresas españolas mediante la financiación directa de sus operaciones de exportación e inversión en el exterior. Ofrece créditos a los clientes de las empresas españolas o a sus filiales extranjeras, de forma que sus proyectos disfruten de condiciones tan favorables como la de los competidores de nuestro entorno económico. En general, las operaciones FIEM conllevan un alto volumen de financiación, aunque desde 2019, en una coyuntura financiera favorable, han reforzado su orientación a las pymes a través de la línea FIEM-PYME, dedicada a financiar operaciones de exportación e inversión de este tipo de empresas y con unas condiciones financieras más flexibles y de tramitación más ágil.

La vocación más selectiva que tradicionalmente ha tenido este instrumento condiciona un impacto más reducido que el de los vehículos de orientación más general. Así, se observa un impacto positivo en el 1,0 % de los exportadores regulares que responde a una visibilidad limitada del instrumento, conocido por el 21,7 % de estas empresas, un grado de uso del 4,8 % de las empresas que lo conocen y un nivel de satisfacción particularmente elevado, del 96,1 % (Cuadro 7). Al valorar este resultado debe tenerse presente, además, que FIEM se orienta tanto a financiar operaciones de exportación como proyectos de inversión y que las empresas que se internacionalizan mediante la inversión no coinciden, necesariamente, con los exportadores regulares, entre quienes se realiza la encuesta.

Los resultados sectoriales también reflejan la vocación más selectiva del instrumento, ya que, en algunos de los sectores, pese a que la visibilidad del FIEM ha sido similar a la media, no se han registrado, de acuerdo con las respuestas de las empresas, usos de este fondo. Cabe destacar que, en los sectores donde hay utilización del FIEM, el grado de satisfacción es siempre elevado. De hecho, es pleno, salvo en el sector de bienes de equipo, donde alcanza el 88,8 %.

Por intervalos de exportación, el instrumento ha sido más utilizado en el medio alto (de 3 a 15 millones de euros al año), donde alcanza también la mayor tasa de impacto positivo ▷

CUADRO 7
COBERTURA Y EFICACIA DE FIEM
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sector	Conocimiento	Utilización	Satisfacción	+/Total
Alimentación, bebidas y tabaco	19,2	1,7	100,0	0,3
Productos energéticos	23,3	0,0	0,0	0,0
Materias primas	22,7	0,0	0,0	0,0
Semimanufacturas no químicas	25,3	3,1	100,0	0,8
Productos químicos	24,2	7,2	100,0	1,8
Bienes de equipo	25,9	7,3	88,8	1,7
Sector del automóvil	17,0	8,7	100,0	1,5
Bienes de consumo duradero	10,0	0,0	0,0	0,0
Manufacturas de consumo	19,8	0,0	0,0	0,0
Intervalo de exportación				
0,03 a 0,6	13,3	0,0	0,0	0,0
0,6 a 3	16,3	4,2	100,0	0,7
3 a 15	18,8	7,5	80,4	1,1
Más de 15	22,7	4,4	100,0	1,0
Total	**21,7**	**4,8**	**96,1**	**1,0**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

(1,1 %). Sin embargo, es más conocido entre los exportadores de mayor volumen (más de 15 millones de euros al año). Estos datos apuntan a la conveniencia de continuar reforzando la línea ya emprendida en 2019 de adaptar el instrumento a las necesidades y características de las pymes, así como de potenciar su visibilidad entre este tipo de empresas. El objetivo sería continuar impulsando su papel complementario del sector privado y atender las necesidades de financiación, con relación al proceso de internacionalización, de este tipo de empresas, que son las que, en mayor medida, resultan afectadas por los fallos de mercado en el ámbito financiero.

COFIDES es una sociedad mercantil estatal cuyo objeto es facilitar financiación a proyectos privados y viables de inversión en el exterior en los que exista algún tipo de interés español (a través de la propia inversión o de exportaciones vinculadas al proyecto), para contribuir con criterios de rentabilidad tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas. COFIDES utiliza, por un lado, sus propios recursos para financiar proyectos de inversión en países emergentes o en desarrollo y, por otro lado, gestiona por cuenta del Estado los fondos FIEX y FONPYME, creados para financiar proyectos de inversión en el exterior con independencia del grado de desarrollo del país destino del proyecto.

Al igual que en el caso de FIEM, se trata de un instrumento con vocación selectiva, lo que se refleja en un impacto positivo más reducido (1,5 % de los exportadores regulares) que el de los instrumentos de alcance más general. Este resultado también se explica por un nivel de visibilidad algo más limitado que el de otros instrumentos (el 34,0 % de los exportadores regulares conoce COFIDES) y, sobre todo, un grado de uso inferior a la media (el 4,5 % de los exportadores regulares que conoce COFIDES utiliza sus servicios). El nivel de satisfacción, por el contrario, es particularmente elevado y se sitúa en el 97,4 % (Cuadro 8). ▷

CUADRO 8
COBERTURA Y EFICACIA DE COFIDES
(Porcentaje de empresas del sector e intervalo de exportación en millones de euros)

Sector	Conocimiento	Utilización	Satisfacción	+/Total
Alimentación, bebidas y tabaco	33,0	3,9	100,0	1,3
Productos energéticos	35,0	0,0	0,0	0,0
Materias primas	26,3	0,6	100,0	0,2
Semimanufacturas no químicas	40,6	3,9	100,0	1,6
Productos químicos	31,2	4,7	100,0	1,5
Bienes de equipo	35,1	13,2	95,4	4,4
Sector del automóvil	33,5	0,6	100,0	0,2
Bienes de consumo duradero	20,5	0,0	0,0	0,0
Manufacturas de consumo	33,7	0,4	100,0	0,1
Intervalo de exportación				
0,03 a 0,6	20,6	1,4	100,0	0,3
0,6 a 3	24,8	4,6	100,0	1,1
3 a 15	29,8	6,6	86,0	1,7
Más de 15	35,6	4,2	100,0	1,5
Total	**34,0**	**4,5**	**97,4**	**1,5**

Fuente: EPAI 2021. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El análisis sectorial revela una cierta diversificación del instrumento, a pesar de su orientación más selectiva. Los grados de conocimiento varían entre el 20,5 %, en el sector de bienes de consumo duradero, y el 40,6 %, en el de semimanufacturas no químicas. En todos los sectores, salvo en los de productos energéticos y bienes de consumo duradero, se han contabilizado usuarios de COFIDES. La satisfacción es muy elevada en todos los sectores, con niveles plenos en todos los que registran uso, salvo en el de bienes de equipo, donde se alcanza un 95,4 %.

Por intervalos de exportación, el impacto positivo más elevado se alcanza en el medio alto (de 3 a 15 millones de euros), con una repercusión favorable en el 1,7 % de las empresas que exportan regularmente dentro de este intervalo. Es también en este intervalo donde se alcanza un mayor grado de uso, aunque la satisfacción es más reducida (86,0 %, frente al 100,0 % registrado en otros intervalos). La visibilidad de COFIDES parece presentar cierta correlación con el volumen de exportación, es más reducida en el intervalo bajo (20,6 %) y alcanza el nivel máximo en el más elevado (35,6 %).

6. Conclusiones

Los resultados de la EPAI 2021 permiten valorar cómo perciben las empresas que exportan regularmente el impacto que han tenido los principales instrumentos de apoyo a la internacionalización en el bienio 2019-2020. Dicho periodo coincide con la vigencia del segundo plan de acción bienal de aplicación de la EIEE 2017-2027, por lo que la EPAI 2021 resultará útil para su evaluación.

Los resultados presentados en este artículo permiten avanzar algunas conclusiones y sugerir líneas de exploración para potenciar una mayor eficacia de estos instrumentos.

En todos los casos, las empresas que exportan regularmente y utilizan los distintos ▷

instrumentos de apoyo muestran elevados niveles de satisfacción con los resultados obtenidos. Esta percepción sugiere que estos instrumentos son eficaces para la consecución de los objetivos de internacionalización de las empresas beneficiarias.

Con relación a ICEX, único instrumento para el que pueden compararse los resultados con los del ejercicio piloto realizado en 2019, se observa una mejora en los indicadores de visibilidad, uso y satisfacción, que redunda en un impacto positivo más elevado. Las principales vías de mejora de este impacto serían continuar potenciando la visibilidad del instrumento y profundizar en la adaptación de los distintos apoyos, servicios y programas que ofrece ICEX a las concretas características de las empresas. El desarrollo de la estrategia de evaluación interna de ICEX y del sistema de recomendación de itinerarios de apoyo a medida para las empresas son claros avances en esta línea (Núñez y Gómez, 2020).

En el caso de CESCE, además de reforzar la visibilidad de sus actuaciones por cuenta del Estado, los resultados obtenidos sugieren la necesidad de comparar sus servicios con los ofrecidos por otras entidades, para reforzar posibles complementariedades y avanzar en aspectos en los que pueda existir margen de mejora. En este sentido, ejercicios de *benchmarking* con otras agencias de crédito a la exportación sugieren que es necesario dotar de mayor autonomía y flexibilidad a este instrumento (CESCE, 2020). Otro elemento a considerar es el coste de los servicios para los pequeños exportadores, que podría estar constituyendo una barrera de acceso.

Las líneas ICO para la internacionalización disfrutan, de acuerdo con los resultados de la EPAI 2021, de elevados niveles de visibilidad y aceptación. Además de continuar con la labor de difusión, parece conveniente examinar su grado de adaptación a las necesidades de los pequeños exportadores, entre los que el nivel de satisfacción es algo menos elevado.

En el caso de la red de OFECOMES, la principal recomendación que puede extraerse de los resultados de la EPAI 2021 es la de continuar potenciando su visibilidad entre los exportadores, como principal vía para aumentar su eficacia, siempre que estén dotadas con capacidad para absorber un aumento de la demanda de sus servicios, sin merma de su calidad, que, de acuerdo con los indicadores de satisfacción, se percibe como elevada.

En los instrumentos de vocación más selectiva (FIEM y COFIDES) se aprecia también un elevado nivel de satisfacción con los servicios prestados. Dado el enfoque selectivo de los instrumentos, que sus niveles de visibilidad y grado de uso sean más reducidos que los de otros instrumentos no puede considerarse, por sí mismo, un problema. De acuerdo con análisis previos, el mayor margen para la mejora de su eficacia parece residir en reforzar su orientación de complementariedad con servicios ofrecidos por el sector privado, continuando la estrategia de apertura a pymes, en el caso de FIEM, así como su coordinación con otros instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización o de promoción del desarrollo (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2021).

Bibliografía

CESCE (2020). Agencias de crédito a la exportación. *Boletín Económico de ICE,* (3123). https://doi.org/10.32796/bice.2020.3123.7002

García de Quevedo Ruiz, J. (2019). Instrumentos del Instituto de Crédito Oficial para la ▷

financiación de la internacionalización de la empresa española. *Boletín Económico de ICE,* (3114). http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/6889/6906

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (2017). *La Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Estrategia-Internacionalizacion-2017-2027.aspx

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2021). *Informe de Evaluación del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2017-2018*. https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/informe-evaluacion-plan-2017_18.aspx

Nuñez Varo, J.M., y Gómez González, M. del M. (2020). El valor estratégico de la evaluación en ICEX. *Boletín Económico de ICE*, (3123). https://doi.org/10.32796/bice.2020.3123.7003

Subdirección General de Estrategia de Internacionalización (2019). El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020. *Boletín Económico de ICE,* (3111). https://doi.org/10.32796/bice.2019.3111.6827

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial (2020). Eficacia del apoyo a la internacionalización. La percepción de los exportadores. *Boletín Económico de ICE,* (3123). https://doi.org/10.32796/bice.2020.3123.7001

ANEXO
CUESTIONARIO EPAI 2021

N1. ¿Conocen en su empresa la entidad ICEX España Exportación e Inversiones?

Sí	Ir a la pregunta 2
No	Ir la pregunta 5

N2. ¿Ha utilizado su empresa algún tipo de ayuda, programa o servicio de ICEX España Exportación e Inversiones desde el 1 de enero de 2019 en adelante?

Sí	Ir a la pregunta N3
No	Ir la pregunta N4

N3. ¿Quedó su empresa satisfecha con la ayuda, programa o servicio prestado por ICEX?

Sí	Ir a la pregunta N5
No	Ir la pregunta N5

N4. Señale el principal motivo por el que su empresa no ha utilizado ningún apoyo o servicio de ICEX España Exportación e Inversiones

Instrumentos ICEX	Marca
No necesito ninguno de sus instrumentos	
Estos instrumentos están mejor cubiertos por otro organismo	
Los instrumentos no se adaptan a las necesidades de mi empresa	
Los requerimientos de acceso son excesivos	
Los servicios ofrecidos son demasiado caros	

N5. ¿Conocen en su empresa el seguro de crédito a la exportación e inversión exterior que gestiona CESCE por cuenta del Estado?

Sí	Ir a la pregunta N6
No	Ir a la pregunta N9

N6. ¿Ha utilizado su empresa algún tipo de cobertura de riesgos por cuenta del Estado de CESCE asociada a la exportación o inversión exterior desde el 1 de enero de 2019 en adelante?

Sí	Ir a la pregunta N7
No	Ir a la pregunta N8

N7. ¿Quedó su empresa satisfecha con el servicio prestado por CESCE?

Sí	Ir a la pregunta N9
No	Ir a la pregunta N9

N8. Señale el principal motivo por el que su empresa no ha utilizado ningún tipo de cobertura de CESCE por cuenta del Estado:

Seguro de crédito a la exportación de CESCE	Marca
No necesito ningún seguro de crédito a la exportación	
El seguro de crédito está mejor cubierto por otras entidades	
Las coberturas no se adaptan a las necesidades de mi empresa	
Los requerimientos de acceso son excesivos	
Los servicios ofrecidos son demasiado caros	

N9. ¿Conocen en su empresa la Compañía Española de Financiación del Desarrollo, COFIDES, S.A.?

Sí	Ir a la pregunta N10
No	Ir a la pregunta N12

N10. ¿Ha utilizado su empresa algún instrumento de capital y/o de deuda de COFIDES asociado a la exportación o inversión exterior desde el 1 de enero de 2019 en adelante?

Sí	Ir a la pregunta N11
No	Ir a la pregunta N12

N11. ¿Quedó su empresa satisfecha con el servicio prestado por COFIDES?

Sí	Ir a la pregunta N12
No	Ir a la pregunta N12

N12. ¿Conocen en su empresa el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM)?

Sí	Ir a la pregunta N13
No	Ir a la pregunta N15

N13. ¿Ha utilizado su empresa el Fondo FIEM desde el 1 de enero de 2019 en adelante?

Sí	Ir a la pregunta N14
No	Ir a la pregunta N15

N14. ¿Quedó su empresa satisfecha con la utilización de este fondo?

Sí	Ir a la pregunta N15
No	Ir a la pregunta N15

N15. ¿Conocen en su empresa las Líneas del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para la internacionalización de la empresa?

Sí	Ir a la pregunta N16
No	Ir a la pregunta N18

N16. ¿Ha utilizado su empresa las Líneas ICO para la internacionalización desde el 1 de enero de 2019 en adelante?

Sí	Ir a la pregunta N17
No	Ir a la pregunta N18

N17. ¿Quedó su empresa satisfecha con la utilización de las Líneas ICO para la internacionalización?

Sí	Ir a la pregunta N18
No	Ir a la pregunta N18

N18. ¿Conocen en su empresa la red de oficinas económicas y comerciales de España en el exterior?

Sí	Ir a la pregunta N19
No	FIN

N19. ¿Ha utilizado su empresa alguna vez los servicios de alguna oficina económica y comercial desde el 1 de enero de 2019 en adelante?

Sí	Ir a la pregunta N20
No	FIN.

N20. ¿Quedó su empresa satisfecha con el servicio prestado por la oficina económica y comercial?

Sí	FIN
No	FIN

BOLETÍN ECONÓMICO
ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2020

*Cristina Herrero Sánchez**

GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y EVALUACIÓN: UN BINOMIO INSEPARABLE

Políticas públicas bien diseñadas y convenientemente evaluadas mejoran el bienestar no solo económico, sino también la calidad institucional y democrática. El despliegue de abundantes recursos públicos en un corto espacio temporal para hacer frente a la pandemia otorga a la evaluación de las políticas públicas máxima actualidad. En este artículo se repasan experiencias internacionales destacadas en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, se profundiza en el caso particular de las revisiones de gasto que realiza la AIReF y se apuntan los retos de evaluación asociados al Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia.

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, *spending review*, eficiencia del gasto público, supervisión fiscal, acceso a datos.
Clasificación JEL: H43, H83.

1. Introducción

La evaluación de las políticas públicas es un tema recurrente, pero que ha recobrado especial actualidad. Ello no debe sorprender, puesto que hay consenso generalizado, entre academia y gestores, en que políticas públicas bien diseñadas y convenientemente evaluadas mejoran el bienestar no solo económico, sino también la calidad institucional y democrática. Y porque, sin embargo, la práctica se aleja, en muchos aspectos, de lo que recomienda la teoría.

Ahora bien, diría que estamos atravesando un momento que puede permitir dar un salto cualitativo en esta materia. Primero, por necesidad y oportunidad, ya que los recursos que se están movilizando para dar respuesta a la crisis desencadenada por la pandemia no relajan, en absoluto, la necesidad de optimizar su uso. Y segundo, porque se han realizado progresos importantes en el diseño de bases de datos y en la elaboración de indicadores que permiten proveer de *inputs* rigurosos y objetivos a los gestores y responsables de las políticas y recursos públicos. Así, por ejemplo, la existencia de bases de microdatos, la mejora de los registros administrativos y plataformas de bases de datos que permiten una más fácil interrelación, junto con las nuevas posibilidades tecnológicas para el tratamiento masivo de datos, abren vías de análisis que no existían hace unos años

En el ámbito internacional hay iniciativas y buenas prácticas que son, desde luego, un ▷

*Presidenta de la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).

Versión de abril de 2021.
DOI: https:/doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7185

referente a tener en cuenta. Cabe destacar los casos del Reino Unido y Estados Unidos, donde ciertamente la evaluación cuenta con tradición y arraigo, y que en los últimos años están dando pasos sustantivos para su impulso y sistematización en una doble dirección: 1) integración plena en el ciclo presupuestario y 2) diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas.

En el caso particular del Reino Unido, la evaluación está integrada totalmente con carácter sistemático en el proceso presupuestario. Desde la introducción en 1997 de programaciones presupuestarias a tres años, se vienen realizando evaluaciones ordinarias del gasto (*spending reviews*) con antelación a cada nuevo periodo plurianual. Estas revisiones se complementan con los denominados *comprehensive spending reviews,* que tienen mayor alcance temporal y una visión más estratégica, y con los *public service agreements,* que son acuerdos con departamentos en el que se fijan metas de productos y resultados. Las últimas revisiones de gasto se realizaron a finales del año pasado.

Además, para impulsar el papel de la evaluación en el proceso de gestión de políticas públicas, en 2013 el Gobierno lanzó la iniciativa *What Works Network,* con la que se promueve el uso de la evidencia para el diseño y prestación de los servicios públicos. Se trata de una red de centros independientes y asociados en diversas áreas que se comprometen a impulsar la oferta y la demanda de evidencia en sus respectivos ámbitos y tratar de adaptar sus *outputs* a las necesidades del decisor. Para ello, recolectan y sintetizan los datos existentes sobre la eficacia de las políticas públicas y la evalúan contra una serie de indicadores acordados. Además, tratan de hacer frente a los vacíos de evidencia comisionando análisis y apoyan a la Administración en el uso de esta evidencia. Se financian con recursos públicos y privados. Integran centros en diversos ámbitos como sanidad, educación o envejecimiento.

En Estados Unidos, en 2010, se reformó la Government Performance and Results Act (GPRAMA), que obliga a las agencias y departamentos federales a desarrollar, sobre la base de indicadores y metas cuantificables basadas en datos, planes estratégicos y memorias anuales de desempeño, cuya información ha de justificar las solicitudes de asignación presupuestaria. Además de reforzar las bases y requisitos legales de planes y memorias, se crearon nuevos puestos en cada agencia y departamento, entre otros un director de operaciones y un director de desempeño para asegurar un mayor nivel de implementación.

En 2018 se aprobó, por unanimidad, la Foundations for Evidence-Based Policymaking Act*,* que implementaba las recomendaciones de la Commission on Evidence-Based Policymaking, creada durante la Administración Obama. Con ello se establecía un marco ambicioso de evaluación, amplio y unificado para las diferentes agencias y departamentos federales. Comprende las evaluaciones *ex ante* y *ex post*; obliga a las agencias a desarrollar políticas basadas en evidencia y planes de evaluación; así como a fijar una ruta, dentro de su plan estratégico, para identificar y elaborar indicadores pertinentes de programas y políticas, definiendo estrategias, métodos y bases de datos a desarrollar adicionales a las exigidas por GPRAMA. Por otra parte, y para asegurar su puesta en práctica*,* se encargó a la Office of Management Budget la supervisión de su implementación durante sus cuatro fases (2019-2022), labor que lleva a cabo mediante la emisión de guías de actuación y metodológicas, identificando áreas prioritarias sobre las ▷

que obtener evidencia, y proponiendo soluciones a los obstáculos de implementación detectados. Adicionalmente, esta ley dotó a los departamentos y agencias de recursos humanos adicionales, con especial atención a la información. La nueva Administración Biden ya ha mostrado su determinación para consolidar esta práctica.

En el ámbito de la Unión Europea, por su innovación al adentrase incluso en el terreno de la economía experimental, cabe destacar a Finlandia. La evaluación, en su concepto amplio, está presente en este país desde los años sesenta, cuando se comenzó a implantar el desarrollo y la utilización de evidencia para hacer reformas del estado de bienestar. Se comenzó principalmente con evaluaciones *ex ante*. En los años ochenta y noventa, bajo el influjo de las prácticas anglosajonas, se produjeron importantes reformas y se comenzaron a abordar evaluaciones *ex post* de eficiencia y eficacia, con el establecimiento de grupos de evaluación y el desarrollo de guías de evaluación para las agencias gubernamentales. Así, en 2010 la evaluación en los diferentes ministerios era ya una práctica asentada y, tras nuevas reformas en 2014, cada año el Gobierno adopta un plan de análisis, asesoramiento e investigación que permite reforzar las políticas públicas con evidencia, estableciendo áreas prioritarias de evaluación con un seguimiento de los objetivos. Su actuación se complementa, entre otras, con evaluaciones externas que financia el Consejo de Investigación Estratégica y con la actividad del Consejo de Impacto Regulatorio, de naturaleza independiente, que tiene la misión de realizar evaluaciones *ex ante* de todas las propuestas legislativas en cartera. No obstante, hay todavía limitaciones en la implementación práctica que la Oficina Nacional de Auditoría ha puesto de relieve.

El compromiso con la evaluación se pone de manifiesto con el experimento que se realizó sobre el ingreso mínimo vital (IMV) durante los años 2017 y 2018 como apoyo a la remodelación de una parte del sistema de seguridad social. En concreto, su objetivo era analizar el impacto en la búsqueda de empleo de la puesta en marcha a nivel nacional de un IMV. La dirección del proyecto se atribuyó a Kela (Instituto de Seguridad Social finlandés) y el experimento se basó en un muestreo aleatorio (175.000 personas) a nivel nacional de personas que estaban recibiendo la prestación básica de desempleo. Se utilizaron técnicas propias de la evaluación, por lo que se creó un grupo de tratamiento de 2.000 desempleados que pasaron a recibir el IMV de cuantía neta similar a la prestación por desempleo, pero no condicionado a la búsqueda de empleo, y se analizó su comportamiento frente al de un grupo de control que siguió recibiendo la prestación por desempleo. Los primeros resultados se presentaron el año pasado, generando gran atención en academia, decisores y medios.

Las instituciones comunitarias están tratando de impulsar estas prácticas, si bien con una visión un poco más modesta y muy centrada, hasta la fecha, en la dimensión presupuestaria. Se puede citar como punto reciente de arranque la declaración del Eurogrupo de septiembre de 2016, en la que se recomendaba a los países del euro utilizar los s*pending reviews* o revisiones de gasto como herramienta para mejorar la calidad de las finanzas públicas. El Eurogrupo acordó una serie de principios que deben orientar dichas revisiones e inició un intercambio regular sobre la práctica y la experiencia de los países.

Esta corriente europea ha llevado al propio Consejo a formular recomendaciones expresas a algunos países para que realicen ▷

dichas revisiones. España, así como Bélgica, Francia, Portugal y Malta, recibieron en 2017 una recomendación al respecto. En concreto, a España se le recomendó realizar una revisión integral del gasto público. Más recientemente, con la crisis de la pandemia ya extendida, el pasado otoño se recomendaba a todos los países del euro prestar atención a la calidad de las medidas presupuestarias, así como hacer uso de las revisiones de gasto para focalizarlo en las necesidades de la recuperación y la resiliencia.

Sea por impulso comunitario o por iniciativa propia, España está dando pasos importantes que evidencian un grado de compromiso que destaca entre los países del euro. Tanto a nivel de la Administración central como de las comunidades autónomas, se han adoptado iniciativas para revisar políticas de gran relevancia económica y presupuestaria como la sanidad, la educación, las políticas activas de empleo o importantes beneficios fiscales. Se percibe, además, el compromiso de que se convierta en un ejercicio continuado en el tiempo y no sea una práctica puntual derivada de una moda o presión externa. Esta motivación política es una premisa esencial, y el hecho de que se esté abordando por varios niveles de la Administración al mismo tiempo constituye un buen punto de partida.

Es en este contexto en el que se debe entender la incursión de la AIReF en el ámbito de la evaluación en profundidad de políticas sectoriales basada en la evidencia. En 2017 el Gobierno encargó a la AIReF la revisión integral del gasto público solicitada por las instituciones comunitarias. Se trata de un ejercicio de tres años de duración del que ya se han ejecutado las dos primeras etapas y se está en fase de concretar la tercera. Incluso con anterioridad, varias comunidades autónomas se dirigieron a la AIReF para realizar revisiones de políticas en el ámbito de sus competencias y se siguen incrementando las solicitudes procedentes de los Gobiernos autonómicos. Como resultado, hasta la fecha, la AIReF ha analizado y publicado los resultados de catorce políticas y están en curso otras ocho a las que se sumarán las correspondientes a la tercera fase del *spending review* de la Administración central.

2. La AIReF en el ámbito de la evaluación: retos y decisiones estratégicas

Para la AIReF, la evaluación ha supuesto un doble reto. Un reto organizativo, puesto que la AIReF no estaba dimensionada para estas nuevas tareas. Se carecía de los recursos humanos, de infraestructura de gestión de los datos e información que requiere este tipo de análisis, así como de experiencia de dirección en materia de evaluación. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, un reto reputacional en caso de no ser capaces de igualar los estándares que han caracterizado nuestros análisis en el ámbito macroeconómico y presupuestario.

Además, la AIReF no ha sido ajena a los retos comunes que afrontan las instituciones españolas que realizan evaluaciones. Entre ellos, cabe destacar las dificultades para entablar una colaboración constructiva con los gestores de las políticas evaluadas. Falta mucho para que la evaluación sea percibida como un instrumento útil para el gestor. La cultura de rendición de cuentas y análisis por resultados no está tan extendida en España como en los países antes citados. El sesgo hacia evaluaciones de tipo más fiscalizador o procedimental, y con escasa integración en el proceso presupuestario, puede estar detrás de ▷

estas reticencias. Asimismo, la AIReF ha tenido que incorporar a su acervo metodologías nuevas que requieren una especialización todavía poco extendida o muy limitada hasta la fecha al mundo netamente académico. Como otras instituciones, también se han debido resolver los problemas de acceso a la información, como me referiré posteriormente. Y a todo ello se ha de sumar la propia naturaleza descentralizada de la Administración pública, que complica aún más la evaluación de políticas de carácter transversal.

Si bien aún seguimos haciendo frente a estos retos propios y comunes, y somos conscientes de nuestras limitaciones y ámbitos de mejora, creo que hemos sido capaces de dar una respuesta satisfactoria, como evidencian estos tres primeros años experiencia. Ello ha sido resultado de la combinación de dos factores: 1) algunas características intrínsecas a la configuración institucional de la AIReF y 2) las decisiones que hemos ido adoptando para responder a los retos citados.

El elemento diferenciador fundamental de la AIReF es la sinergia entre sus funciones de supervisión fiscal y la evaluación. La revisión en profundidad de ingresos y gastos está intrínsecamente relacionada con la supervisión fiscal y constituye una salvaguarda de la sostenibilidad financiera, que es el mandato último atribuido a la AIReF. De hecho, en el desarrollo de esta función de supervisión, ya habíamos incidido en la necesidad de evaluar la eficiencia y eficacia del gasto como parte integral de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es más, para poder realizar nuestras propias previsiones fiscales, nos habíamos adentrado en el análisis en profundidad de políticas sectoriales de mayor relevancia cuantitativa, habíamos empezado a construir bases de datos e indicadores de eficiencia como los del ámbito local y, por supuesto, algunas de nuestras herramientas de análisis permiten atender esa doble vertiente. Por poner algún ejemplo, los modelos de microsimulación desarrollados sobre figuras impositivas nos permiten atender demandas tanto de previsiones fiscales como de evaluación de dichas figuras para analizar eficacia o efectos redistributivos. En definitiva, más que excluyentes, la supervisión fiscal y la evaluación son complementarias y entran de lleno en el ámbito de la AIReF.

Además, el ámbito de actuación de la AIReF se extiende a todos los niveles de la Administración pública. La naturaleza orgánica de la ley de creación de la AIReF y las provisiones relativas al deber de colaboración facilitan «legalmente» que la AIReF se haya podido adentrar en políticas de gasto que afectan tanto a la Administración central como a las Administraciones territoriales. Cabe señalar, como ejemplo, nuestras evaluaciones del gasto en sanidad o en políticas activas de empleo, con competencias compartidas.

Por exigencias europeas, las instituciones fiscales independientes como la AIReF deben contar con una fuerte base legal para garantizar su independencia y autonomía funcional, que son dos requisitos irrenunciables del evaluador. El legislador ha velado por la independencia de la AIReF e incluso, el ser una institución nueva, le ha permitido introducir prácticas novedosas, como las relativas al nombramiento de la presidencia o requisitos técnicos de la dirección. Pocas instituciones requieren legalmente el respaldo parlamentario que se exige del presidente de la AIReF ni una experiencia tan profunda. Por otra parte, el presidente disfruta de una capacidad de gestión presupuestaria y de recursos humanos que, si bien no iguala plenamente a otras entidades evaluadoras, sí le ha permitido sortear las carencias ▷

mencionadas de recursos y estructura, aunque hay camino por recorrer. Además, frente al predominio de instituciones en las que las decisiones se adoptan de forma colegiada, el carácter unipersonal de la AIReF le ofrece agilidad y unidad de criterio. Los posibles rasgos menos positivos asociados a esta configuración presidencialista se compensan con una estricta rendición de cuentas y el contrapeso de su Comité Directivo y el apoyo del Consejo Asesor.

Con este punto de partida, hemos ido afrontando los retos comunes de todo evaluador, con una serie de decisiones estratégicas que nos están permitiendo configurar un estilo de evaluación propio que tiene en cuenta los principios y buenas prácticas en esta materia. En primer lugar, el énfasis en las evaluaciones de resultados. Existen organismos públicos que ya realizan evaluaciones en profundidad de las políticas públicas, y muchas se han adentrado en el ámbito de los resultados, pero todavía con carácter marginal. Sin renunciar a los aspectos estratégicos y procedimentales, en la AIReF predomina el análisis de eficiencia, eficacia y equidad de las políticas públicas. De algún modo, se cubre un hueco en materia de evaluación que complementa los otros tipos de análisis. Por supuesto, no se trata de enfoques excluyentes, ni de parcelar evaluaciones por tipos de entidades, sino todo lo contrario. Considero que todos los organismos evaluadores públicos y privados deben trabajar de la mano para cubrir todos los ámbitos de la evaluación que, en cada caso, requieren unas competencias, especializaciones y metodologías muy distintas.

En segundo lugar, en línea con las mejores prácticas, se ha hecho un esfuerzo por utilizar los datos y microdatos disponibles para cada evaluación. Utilizamos desde datos de consumo de medicamentos (base de datos Alcántara), la base nacional de subvenciones, el sistema integrado de información de universidades, beneficiarios de políticas activas de empleo a los microdatos anonimizados de la Agencia Tributaria o los millones de billetes de avión vendidos en los últimos años, por poner algunos ejemplos. Así mismo, se emplean análisis cualitativos mediante la elaboración de encuestas de captura de información, entrevistas, grupos focales o análisis con expertos. Por supuesto, la riqueza informativa se explota combinando distintas fuentes de información y cruzando bases de datos. Todo ello ha sido posible gracias a la colaboración de los productores de esta información y el compromiso institucional con estas evaluaciones.

Ahora bien, el acceso a la materia prima necesaria para evaluar con base en la evidencia fue y sigue siendo uno de los grandes retos a los que nos enfrentamos todos los evaluadores. España cuenta con una riqueza incalculable de datos administrativos y económicos, pero no están preparados para su explotación. Los datos están dispersos entre distintos organismos sin comunicación entre ellos, problema que se agudiza aún más por la descentralización. En la AIReF, el acceso a la información resultó complejo no solo por la existencia de reticencias iniciales a compartir determinada información, hasta entonces nunca utilizada para la investigación, que generaba además temores sobre su uso y confidencialidad, sino, también, por la falta de una preparación de los datos para llevar a cabo análisis de calidad.

Por ello, a resultas de nuestra experiencia, el pasado 7 de octubre publicamos una opinión sobre el acceso a datos administrativos, abogando por una estrategia que permita un cambio en esta materia. La experiencia de otros países más avanzados nos ha llevado a proponer un modelo que permita sistematizar el ▷

acceso de forma fácil y segura, con posibilidad de cruce entre distintas fuentes, con garantías de confidencialidad y uso responsable. Un primer paso en este sentido sería la puesta a disposición de toda la información utilizada en los estudios de la primera y la segunda fase del *spending review* mediante una base de datos disponible para la investigación. En definitiva, de nada sirve tener una gran riqueza de datos si estos no pueden ser explotados. En un mundo que avanza de manera vertiginosa hacia la economía de la información, la Administración pública, el mayor tenedor de datos de un país, no puede quedarse atrás. Solo los datos nos permitirán identificar de manera sólida y fundamentada a qué debemos destinar unos recursos cada vez más escasos.

En tercer lugar, versatilidad e idoneidad metodológica. El tipo de evaluaciones que hacemos requiere utilizar metodologías adaptadas a la especificidad de cada evaluación. Planificar una evaluación es tan importante como su realización, e invertimos mucho tiempo en ello. Combinamos las técnicas cuantitativas y cualitativas que consideramos se adaptan mejor a cada proyecto. Hemos realizado desde microsimulaciones y análisis de impacto hasta estudios de *benchmarking*, encuestas o entrevistas. Por ejemplo, en el ámbito de la evaluación de los beneficios fiscales ha predominado el análisis de eficacia y consideraciones redistributivas. Se han utilizado técnicas cuantitativas de análisis de impacto (regresiones en discontinuidad, o diferencias en diferencias, variables instrumentales) y se han realizado análisis de elasticidades y microsimulaciones. En los estudios sobre sanidad, las técnicas cualitativas han sido una parte esencial, cubriendo desde la revisión documental y normativa, entrevistas con expertos, cuestionarios o visitas a los equipos de dirección y gestión de hospitales cubriendo toda la geografía nacional. Y en todas ellas siempre hay un esfuerzo por mirar las mejores prácticas, sea en el ámbito nacional o internacional.

En cuarto lugar, nuestras evaluaciones buscan alcanzar conclusiones con las que identificar propuestas de factible implementación. El fin último de todo este esfuerzo evaluador no es otro que mejorar la asignación de recursos. Así, desde la AIReF todas nuestras evaluaciones concluyen con propuestas claras y que consideramos factibles a distintos horizontes temporales. Por supuesto, no siempre son propuestas cerradas, y, en muchas ocasiones, ofrecemos baterías de opciones al decisor. Pero, en todos los casos, tratamos de ofrecer *inputs* útiles. Y ello nos obliga a dar un enfoque pragmático que busca un adecuado equilibrio entre investigación y presentación de resultados, ya que los estudios no se pueden dilatar indefinidamente en el tiempo. Pero de nada sirve este pragmatismo en nuestras evaluaciones si no existe también un compromiso para, al menos, considerar la posible implementación de las propuestas. Aunque, obviamente, la implementación es algo que no corresponde a la AIReF, estamos haciendo un seguimiento del grado de implementación, tratando de construir un diálogo con las Administraciones responsables para explicar nuestras conclusiones.

Estos estándares o rasgos distintivos que nos hemos marcado para nuestras evaluaciones nos han llevado a definir un esquema de trabajo abierto que incorpora recursos externos. Ello nos permite, por un lado, superar las limitaciones de recursos humanos de la institución. Pero, también, contar con los mejores expertos en cada una de las materias analizadas. Es prácticamente imposible aglutinar en una sola institución especialistas en metodologías, tratamiento de datos y políticas sectoriales que requieren las evaluaciones de la AIReF. Uno de ▷

los retos de la AIReF es una integración exitosa del factor humano con perfiles y tareas muy distintos. Estos equipos multidisciplinares son un activo, pero también un factor de complejidad en la dirección. Aunque a medida que vamos evaluando vamos adquiriendo el *know-how* y una capacidad de trabajo más autónoma, el conocimiento y la experiencia de colaboradores científicos siguen siendo pieza clave de nuestras evaluaciones. Sin embargo, la falta de recursos humanos suficientes sigue siendo un reto dada la creciente demanda de estudios. En este sentido, y como ya he manifestado en numerosas ocasiones, considero fundamental que la AIReF cuente con una estructura interna sólida y consolidada que permita hacer de la evaluación otra de las áreas clave de la institución.

Por último, en todo este proceso la comunicación es fundamental. El carácter, a veces, demasiado técnico de las evaluaciones dificulta la comprensión por parte de un público no especializado. Por ello, hemos afrontado este reto común con un esfuerzo divulgativo extra. Utilizamos herramientas sencillas como infografías o vídeos que acerquen nuestros análisis a los ciudadanos. Debemos ser capaces de explicar que la evaluación de políticas públicas es una herramienta clave en la toma de decisiones para optimizar los recursos. No se trata necesariamente de gastar menos, sino de cómo gastar mejor. Y los datos ofrecen un punto de partida para dar respuesta a esta pregunta.

3. La sostenibilidad fiscal y la disponibilidad de recursos europeos redoblan las necesidades de evaluación

La evaluación adquiere más relevancia, si cabe, en el actual contexto de crisis en el que nos encontramos, cuyo fuerte impacto en las finanzas públicas va a exigir decisiones para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. Frente a la práctica de reducciones lineales de gasto, las evaluaciones de eficiencia y eficacia permiten identificar qué políticas funcionan o dónde fallan, cómo redirigir el gasto y cómo rediseñar aquello que no está alcanzando los objetivos para los que fue creado. Parece necesario que la evaluación se integre en todas las etapas del proceso presupuestario de todos los niveles de la Administración.

En este sentido, cabe hacer mención a lo señalado por la Comisión Europea (2021), en su comunicación del pasado 3 de marzo, en sus recomendaciones a los países miembros a la hora de diseñar sus políticas fiscales: «All Member States should focus on the composition and the quality of public finances». La crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia ha exigido la puesta en marcha de toda una batería de medidas de apoyo a la economía. La activación de la cláusula de escape por parte de la Comisión Europea ha permitido a los países miembros desalinearse de las reglas normalmente exigidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el fin de que estos puedan dar una respuesta rápida y contundente a la crisis sin preocuparse por el cumplimiento de las reglas fiscales. Sin embargo, no podemos perder de vista el medio plazo y la necesidad de diseñar un plan que devuelva las finanzas públicas a una senda sostenible.

La gravedad de la crisis de la COVID-19 ha generado una respuesta comunitaria sin precedentes, que hará que la consolidación de la cultura de evaluación de las políticas públicas se torne especialmente relevante durante los próximos años. En julio de 2020, los países de la Unión Europea acordaron un ambicioso ▷

paquete de medidas (Next Generation EU)[1] dotado con 750.000 millones de euros, de los que 672.500 millones se destinarán al denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, el Mecanismo).

El objetivo del Mecanismo es, por un lado, contribuir a la recuperación de los países de la UE y, por otro, desarrollar economías robustas, sostenibles y resilientes frente a futuras crisis. Los desembolsos, en forma de transferencias y préstamos, están condicionados a la presentación por parte de los Estados miembros de Planes de Recuperación y Resiliencia nacionales. Estos planes tendrán que incluir una descripción pormenorizada de las reformas e inversiones proyectadas en línea con las prioridades marcadas por la UE[2], y los desembolsos periódicos dependerán del cumplimiento de objetivos cuantitativos e hitos cualitativos definidos por cada Estado miembro. A España le corresponden casi 70.000 millones de euros en transferencias y 72.000 en préstamos. Estos fondos —que se deberán absorber en el periodo 2021-2026— serán recibidos en su totalidad si se cumple con los compromisos definidos en el plan.

Este Mecanismo supone un hito en el proceso de construcción de la Unión Europea. Se trata de un mecanismo de solidaridad temporal que podría abrir la vía hacia la creación de una capacidad de estabilización central permanente en la zona euro, lo que supondría un gran avance en el diseño de una unión económica y monetaria más completa. Por otro lado, la necesidad de acompañarlo de un programa de inversiones y reformas estructurales diseñado por cada Estado miembro, que condiciona el desembolso de fondos, supone una oportunidad de aumentar el crecimiento potencial de la economía española a largo plazo y el bienestar social.

El desafío que supone la gravedad de la crisis derivada de la pandemia, la cantidad de fondos que debe absorberse y la condicionalidad de los desembolsos del Mecanismo, unida a la importancia que tiene el buen funcionamiento de este primer mecanismo de solidaridad fiscal europeo, provoca que la evaluación en todas las etapas del proceso adquiera una especial relevancia.

Las especificidades en el diseño del Mecanismo conllevan algunas particularidades en cuanto al tipo de evaluación que es preciso llevar a cabo. Estas peculiaridades pueden resumirse en tres elementos.

El primero de ellos se refiere a la rapidez. Es necesario que el plan se diseñe con rapidez, como se está haciendo, para que los fondos disponibles puedan comenzar a ejecutarse lo antes posible y se evite un daño permanente en los tejidos productivos. Ante el reto sin precedentes de absorción de fondos[3], se ha flexibilizado el marco jurídico para simplificar los procedimientos de gestión[4]. Esta medida puede resultar necesaria en una economía como la española que necesita aumentar la agilidad en la planificación, asignación y ejecución de proyectos, pero ello no debe representar una reducción de los controles necesarios para lograr una buena ▷

[1] Este paquete se añade a la creación de una nueva línea de apoyo del Mecanismo de Estabilidad (MEDE), el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (instrumento SURE, por sus siglas en inglés), y el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

[2] Organizadas en torno a seis pilares: transición ecológica, transformación digital, crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, cohesión social y territorial, sanidad y capacidad de respuesta a crisis, y políticas para la próxima generación como educación y formación.

[3] Los fondos del paquete Next Generation EU se unen a los fondos por absorber del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

[4] A través del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE de 30 de diciembre de 2020).

asignación de los recursos, en los que la evaluación *ex post* cobra especial relevancia.

El segundo elemento tiene que ver con el alcance del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante el Plan), tanto en el ámbito temporal como en el material. Por un lado, los planes deben contener iniciativas en el horizonte comprendido entre los años 2020 y 2026; se trata, por tanto, de un amplio periodo de tiempo a lo largo del cual tanto la coyuntura de la economía española como las necesidades de intervención pública irán evolucionando. Esta ventana temporal abre también la posibilidad de que a través de la evaluación se vayan modulando o revisando aquellos aspectos del Plan cuyos resultados no sean satisfactorios.

Por otro lado, en el ámbito material, los Estados miembros tienen que elaborar un programa coherente de reformas e iniciativas de inversión que proporcione una visión global y una prospectiva de las actuaciones que el Estado miembro se compromete a emprender en los próximos años. Este carácter global ha de complementarse con una importante granularidad en lo que se refiere a las medidas específicas. En concreto, según las directrices publicadas por la Comisión Europea, los planes de recuperación y resiliencia deben estar compuestos por componentes muy detallados. Y todo ello dentro de un conjunto muy amplio de ámbitos de política económica relacionados con:

> […] la cohesión económica, social y territorial, la transición ecológica y digital, la salud, la competitividad, la resiliencia, la productividad, la educación y las capacidades, la investigación y la innovación, el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, el empleo, la inversión y la estabilidad de los sistemas financieros. (artículo 3 del Reglamento (UE) COM(2020) 408 final del 28 de mayo de 2020, por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia)

El tercer elemento está relacionado con el hecho de que el desembolso de los fondos está ligado al desempeño y no a la ejecución de los proyectos, como ocurría con los fondos europeos anteriormente existentes. De este modo, la Comisión autorizará los desembolsos en función del cumplimiento satisfactorio de un grupo de hitos y objetivos que reflejen los avances en las distintas reformas e inversiones del Plan.

En definitiva, la celeridad de la elaboración del Plan, junto con su horizonte temporal y el amplio abanico de elementos que debe contener, hace muy relevante identificar de manera clara los elementos de evaluación que pueden contribuir a maximizar sus efectos positivos y garantizar el uso eficiente y eficaz de la gran cantidad de recursos públicos que se van a ejecutar.

En concreto, las características específicas del Plan de Recuperación y Resiliencia ponen el foco en un triple eje de evaluación para cada componente del mismo:

- La dimensión *ex ante*, que engloba el diseño de las políticas y la necesidad de seleccionar buenos proyectos que contribuyan a mejorar las perspectivas de un crecimiento sólido, sostenible y equitativo en el futuro.
- La dimensión de ejecución, que ha de ser diligente para que se desplieguen los efectos positivos del fondo cuanto antes, y aprovechar así el estímulo adicional que lleva aparejado el hecho de que la inversión sea coordinada con el resto de los socios de la UE. Al mismo tiempo, ha de garantizarse un control adecuado del uso de los recursos públicos. ▷

– La dimensión *ex post*, que abarca la evaluación de los efectos que esas políticas e inversiones vayan generando. Esto es crucial para, dado el horizonte temporal del Plan, poder ir corrigiendo aspectos concretos del diseño de los distintos componentes de manera que se reduzcan posibles ineficiencias y se potencien los efectos positivos.

Por lo tanto, diseñar un sistema adecuado de evaluación del Plan es a la vez crucial y complejo, ya que a partir del año que viene y durante su vigencia se solaparán, en un mismo ejercicio, las necesidades de evaluación *ex ante* y *ex post*, además del control de la ejecución de sus distintos componentes.

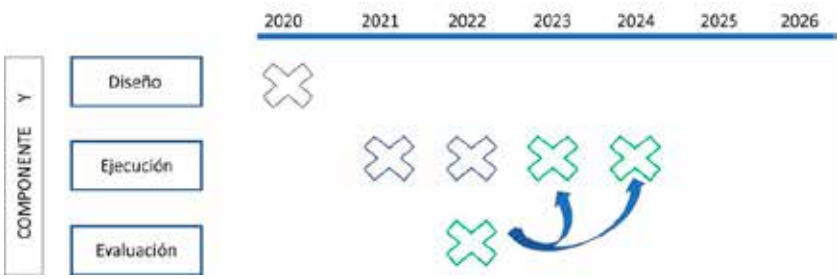
En este sentido, se echa en falta, ahora más que nunca, la existencia de un Consejo Nacional de Productividad que habría facilitado notablemente el diseño y seguimiento de los proyectos y podría haber contribuido a su evaluación, tal y como sucede en el caso de Países Bajos, donde será esta institución la encargada de la evaluación. Estas instituciones fueron creadas en numerosos países europeos siguiendo una recomendación de la Comisión Europea de 2016 en el marco del proceso de fortalecimiento de la gobernanza europea que tuvo lugar tras la crisis financiera y soberana. Una institución de estas características podría haber ayudado a identificar aquellas áreas en las que la intervención pública puede contribuir en mayor medida al aumento de nuestro potencial de crecimiento a medio plazo.

En las circunstancias actuales, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) constituye una institución con experiencia para llevar a cabo un control robusto de la ejecución de los fondos en la fase de implementación de cada componente.

Pero es fundamental complementar lo anterior con una evaluación *ex post,* que permita incorporar las lecciones extraídas de las primeras fases de ejecución de un determinado componente para mejorar la eficiencia, la eficacia o la coherencia de las políticas a lo largo de los años de vigencia del Plan (Esquema 1). La AIReF ha acumulado a lo largo de estos últimos años una sólida experiencia en la evaluación *ex post* de políticas públicas y está, por tanto, favorablemente situada para llevar a cabo estas tareas en el futuro, contribuyendo así al mejor uso de los fondos, de los que se beneficiará la economía española en los próximos años.

No obstante, dada la amplitud de políticas que cabe esperar que contenga y el grado de innovación de algunas líneas de inversión ▷

ESQUEMA 1



El esquema ilustra que la evaluación *ex post* de los primeros estadios de ejecución de un determinado componente del Plan puede utilizarse para identificar áreas de mejora en la implementación de las medidas de modo que se potencie un uso eficaz, eficiente y coherente de los recursos públicos.

Fuente: elaboración propia.

—como la transición ecológica o la digitalización, áreas a las que deben ir destinados al menos el 37 % y el 20 % de los fondos respectivamente—, en esta labor deberían participar varias instituciones independientes con conocimientos técnicos en el área.

4. Conclusiones

Por su propia naturaleza de institución supervisora de la salud de las finanzas públicas, la AIReF está progresivamente desarrollando experiencia en materia de evaluación. La revisión en profundidad de las políticas de ingresos y gastos públicos constituye una salvaguarda de la sostenibilidad financiera, que es el mandato último atribuido a la AIReF, y por ello se vienen analizando políticas desde los inicios de nuestra actividad. Pero, sin lugar a duda, la revisión del gasto a tres años, encargada por la Administración central, en línea con las recomendaciones comunitarias, está constituyendo un hito diferenciador. Es más, la intención de mantener esta práctica en el futuro como una actividad regular, son noticias alentadoras.

Ninguna institución puede dar respuesta en solitario a las necesidades de evaluación actuales. Desde la AIReF estamos acumulando experiencia, fundamentalmente, en el ámbito de evaluaciones *ex post* y centradas en análisis de eficacia, eficiencia y aspectos distributivos, aunque sin descartar por ello otras evaluaciones de tipo más estratégico. Otras instituciones pueden tener ventajas en evaluaciones más de control, ejecución o de diseño. Lo relevante es poder ir definiendo una arquitectura de evaluación que permita su extensión en todos los niveles, y, en este sentido, las prácticas de los países más avanzados pueden ser un referente. En un mundo tan especializado como el de la evaluación, incluso las iniciativas para compartir e impulsar la generación de la evidencia sobre políticas públicas son atractivas.

El reto de la evaluación requiere, además, resolver los problemas de acceso a la información que toda evaluación rigurosa y basada en la evidencia requiere. La experiencia de la AIReF nos ha llevado a proponer, en línea con los países más avanzados, una estrategia nacional que permita sistematizar de forma fácil, con garantías de confidencialidad y uso responsable, la información disponible en las Administraciones públicas. Y, como paso más inmediato, hemos recomendado la puesta a disposición de toda la información utilizada por la AIReF en las fases ya realizadas de las revisiones de gasto de la Administración central.

Se está atravesando un momento crítico para consolidar en España la evaluación como una actividad regular y extendida en la gestión de las políticas públicas y, en particular, para sustentar las decisiones presupuestarias. Si antes de la pandemia la propia sostenibilidad de las cuentas públicas aconsejaba prestar especial atención a la calidad de las finanzas públicas para optimizar el uso de los recursos públicos, tras ella se ha redoblado esta necesidad. Los abundantes recursos públicos que se están desplegando en todos los niveles de la Administración aconsejan también que el Plan de Recuperación y Resiliencia cuente con su propio esquema de evaluación.

Bibliografía

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial* ▷

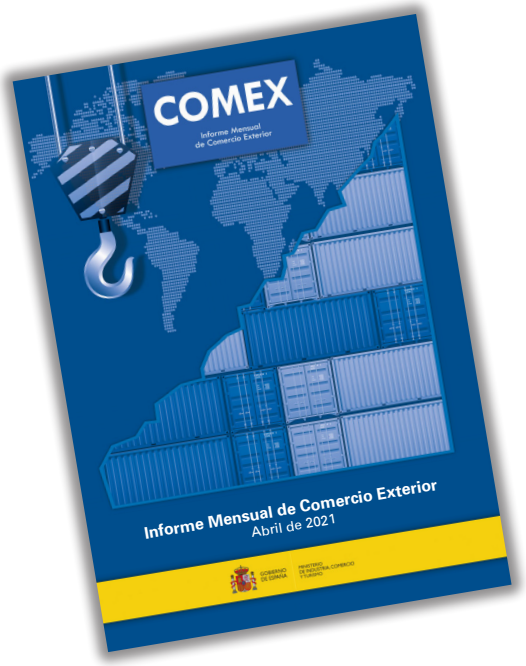
del Estado, n.º 341, de 31 de diciembre de 2020, pp. 126733 a 126793. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36/dof/spa/pdf

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. *Boletín Oficial del Estado,* n.º 274, de 15 de noviembre de 2013, pp. 91298 a 91310. https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/11/14/6

Unión Europea (2020). Comunicación (COM (2020) 408 final) de la Comisión, de 28 de mayo de 2020, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea.* https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ES/COM-2020-408-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF

Unión Europea (2020). *Plan de recuperación para Europa: NextGenerationEU.* https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu

INFORMES MENSUALES DE COMERCIO EXTERIOR



Los informes mensuales de comercio exterior se elaboran por la Secretaría de Estado de Comercio a partir de los datos suministrados por Aduanas. Consiste en una radiografía completa del sector, tanto del mes como del acumulado del año. Las exportaciones e importaciones se clasifican de acuerdo a múltiples criterios, como el origen y destino o los capítulos económicos en los que se engloban. Los datos también se desglosan por comunidades autónomas.

Página web: ***http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/estadisticas-informes***

*Paula de las Casas**

EL RESPALDO DE CESCE EN TIEMPOS DE COVID, IMPULSO ESENCIAL PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS

Con motivo de la crisis provocada por la COVID-19, en coordinación con la Secretaría de Estado de Comercio, CESCE ha puesto en funcionamiento medidas específicas encaminadas a atender las necesidades de las empresas españolas que llevan a cabo una actividad internacional. Entre otras actuaciones, la Cuenta del Estado de CESCE ha gestionado una primera Línea Extraordinaria de Cobertura para la Financiación de Créditos de Circulante a empresas internacionalizadas. Una vez agotada esta primera línea, en la que se han cubierto créditos por valor de 1.377,5 millones de euros, se está gestionado actualmente otra segunda, en la que, hasta la fecha, se han recibido por parte de las entidades financieras casi seiscientas solicitudes de cobertura de créditos por valor de 923 millones de euros. La gestión de estas dos líneas está suponiendo para la Cuenta del Estado de CESCE un esfuerzo sin precedentes al tener que adecuar la forma de trabajar al elevado volumen de solicitudes. Se han redoblado los esfuerzos para simplificar y mecanizar los procesos realizando desarrollos tecnológicos que permitan apoyar cada vez a un número mayor de empresas.

Palabras clave: CESCE, pymes, créditos de circulante, internacionalización, exportación, seguros derivados de la internacionalización, cobertura de riesgos de crédito, cobertura de avales, cobertura de riesgos por cuenta del Estado, contratos internacionales.
Clasificación JEL: F34, G28, L53.

1. Introducción

Desde los primeros días de 2020, en que empezó a hacer sombra la pandemia por todo el mundo, hasta hoy se han dedicado esfuerzos sin precedentes desde todos los ámbitos de la sociedad, de los Gobiernos a todos los niveles y de las empresas para intentar recuperar la normalidad de la forma más acelerada dentro de las posibilidades que nos ha brindado la crisis sanitaria en la que todavía seguimos inmersos.

Lo que inicialmente fue una crisis sanitaria se trasladó rápidamente al ámbito económico a medida que los cierres de las distintas economías interrumpían las cadenas de suministro, en un primer momento, y la actividad económica de prácticamente todos los sectores —y en casi todos los países—, poco después. ▷

* Jefa de la Unidad de Pymes de la Cuenta del Estado de CESCE.
Versión de abril de 2021.
DOI: https:/doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7198

La puesta en marcha de respuestas coordinadas y rápidas para garantizar la recuperación ha sido crucial: bancos centrales y Gobiernos de todo el mundo han implementado paquetes de facilidades fiscales, financieras y ayudas de todo tipo para las empresas que han permitido mitigar los efectos de esta crisis económica mundial.

2. Entorno macro en el que nos encontramos

La epidemia originada en la ciudad china de Wuhan, en diciembre de 2019, se extendió por todo el planeta en apenas cuatro meses. Para frenar la curva de contagios y combatir el colapso de los sistemas sanitarios se han implantado cuarentenas, confinamientos y cierres de regiones enteras. En función del país, estas medidas han influido en la actividad económica de millones de personas y han desembocado en una caída extraordinaria en el PIB mundial.

El impacto ha variado en función de la capacidad de los países para controlar la incidencia del virus y del peso que, los sectores que más han sufrido, tienen en su estructura económica. Los países que adoptaron estrategias contundentes en la fase inicial de la crisis sanitaria han logrado reducir al mínimo la incidencia del virus y, como resultado, recuperar con mayor rapidez el funcionamiento normal de la economía. El ejemplo por excelencia es China, que ha crecido un 2 % en 2020; otros países, como Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur o Vietnam, han seguido estrategias similares.

De forma generalizada, los bancos centrales han implantado un amplio abanico de medidas que han facilitado la financiación de la política fiscal y el crédito a las empresas. La intervención de los bancos centrales ha sido inédita, con actuaciones rápidas y masivas. La política económica se ha volcado en proteger, en la media de lo posible, el tejido productivo, con el fin de evitar al máximo el daño estructural. En el terreno fiscal se han aplicado programas de estímulo, destinados a proteger los ingresos de las economías familiares y a aliviar las necesidades de liquidez de las empresas por diversas vías, que incluyen reducciones de los costes laborales, moratorias impositivas y la concesión de garantías públicas a créditos concedidos por las instituciones financieras.

La crisis económica no terminará hasta que no se controle la crisis sanitaria, y, hoy por hoy, las vacunas constituyen la única esperanza de frenar la situación. Las campañas de vacunación han comenzado a principios de este año y, con diferente ritmo de avance, se espera que en los países desarrollados buena parte de la población esté inmunizada para el verano de 2021.

Así pues, 2021 debe ser el año del comienzo de la recuperación si se cumplen las anteriores premisas acerca de la vacunación. Más allá de la cifra de crecimiento, el principal interrogante, una vez superada la pandemia, será la valoración del daño al tejido empresarial de los distintos países, puesto que las medidas adoptadas se han orientado a reducir los problemas de liquidez, pero la prolongación en el tiempo de la crisis tendrá un impacto también sobre la solvencia. Las empresas que sobrevivan se van a encontrar, además, con un problema de sobreendeudamiento. De hecho, el elevadísimo volumen de la deuda, pública y privada, constituye uno de los principales riesgos a los que se enfrentaba ya la economía mundial. En el caso de los países desarrollados, a partir de este año, un volumen de deuda pública por encima del 100 % del PIB dejará de ser una excepción. ▷

En España se cumple un año desde que se decretó el estado de alarma, paralizándose en gran medida su actividad para tratar de controlar los contagios provocados por el virus SARS-CoV-2. Las restricciones de movilidad han provocado la parálisis de la industria turística. En el caso de España, segundo destino turístico del mundo, esto ha supuesto una pérdida de ingresos del orden del 5 % del PIB.

La crisis de la COVID-19 ha sido de una magnitud inaudita. Nunca antes en tiempos de paz se había producido un desplome de la actividad como el que se registró en 2020. El PIB cayó un 11 % en el conjunto del ejercicio, llegando incluso a situarse un 22 % por debajo del nivel precrisis en el segundo trimestre del año. Ni siquiera en la crisis de 2008 el desplome económico fue de tal dimensión (la caída fue «apenas» del 9 %), sin que pueda compararse la crisis actual con la sufrida entonces, dado que la naturaleza de ambas crisis es totalmente distinta. Mientras que en el año 2008 las dificultades comenzaron en los mercados financieros y, posteriormente, contagiaron al conjunto de la economía, en 2020 ha sido la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 el desencadenante de esta situación.

La deuda pública, por su parte, ha aumentado hasta el 117,1 % del PIB, si bien España no está teniendo problemas para cubrir sus necesidades de financiación gracias al apoyo que presta el Banco Central Europeo. El sector exterior también ha experimentado un durísimo impacto. Las exportaciones de bienes han registrado un retroceso del 10 % frente a 2019. Pero lo verdaderamente grave para la economía española ha sido el desplome del turismo. En 2020 España recibió 19 millones de turistas, un 77,3 % menos que en 2019. Como consecuencia, la balanza de servicios, tradicionalmente en superávit, se ha hundido a terreno negativo. Ciertamente, la importancia del turismo en la estructura productiva del país, que supone alrededor de un 12 % del PIB, explica el mayor impacto en la balanza comercial española en comparación con otros países de la zona euro.

Dado el peso del sector turístico en la economía española, actividad en la que incide de forma especial el cumplimiento de las normas de distancia social, el desempeño económico futuro dependerá única y exclusivamente del éxito en el control del virus, lo que, a su vez, vendrá determinado por la evolución de la campaña de vacunación. Solo en ese momento se podrá comenzar a hablar de recuperación sostenida de la economía. Si se consigue el objetivo de vacunar al 70 % de la población antes del verano, los primeros signos positivos en la coyuntura económica podrían observarse hacia la segunda mitad del año, cuando se espera un notable repunte de la actividad.

Además de la reactivación del sector turístico, un marco de actuación clave en el que proporcionar respuestas adaptadas a las necesidades actuales en el caso de la economía española es el sector exterior. De hecho, este fue el motor para salir de la última crisis financiera vivida en nuestro país.

3. Medidas adoptadas por CESCE en el contexto COVID

En CESCE, como gestores de instrumentos de apoyo a las empresas internacionalizadas o en proceso de internacionalización, llevamos casi cincuenta años apoyando al sector exterior. En este tiempo hemos ido adaptando nuestros productos y nuestra forma de trabajar a lo que en cada momento necesitan las empresas españolas en su actividad internacional. ▷

Con motivo de la crisis provocada por el coronavirus se han puesto en funcionamiento medidas específicas encaminadas a atender las necesidades del sector exportador y hacer todo lo posible para contribuir a solventar las dificultades a las que se enfrentan las empresas españolas, grandes o pequeñas, en los mercados internacionales en estos momentos tan extraordinarios.

En coordinación con la Secretaría de Estado de Comercio, CESCE ha llevado a cabo las siguientes actuaciones para contribuir a paliar los efectos de la COVID-19 sobre las empresas españolas que llevan a cabo una actividad internacional.

3.1. Primera Línea Extraordinaria de Cobertura Aseguradora de Créditos de Circulante

Ante lo extraordinario de la situación acaecida por el coronavirus, la Administración instruyó a CESCE a lanzar una Línea Extraordinaria de Cobertura para Financiación de Créditos de Circulante para empresas internacionalizadas de hasta 2.000 millones de euros en dos tramos. La línea quedó regulada mediante el RDL 8/2020, de 17 de marzo, sobre medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19 y el RDL 25/2020, de 3 de julio, que amplía el ámbito de la línea, incorporando como elegibles a empresas cotizadas que en la primera norma habían quedado excluidas. Este programa está amparado por la Comunicación de la Comisión Europea relativa al Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (COM 2020/C 91 I/01).

La línea, sujeta a la normativa de ayudas de Estado de la Unión Europea, estaba dirigida a empresas españolas consideradas pymes, así como a otras empresas de mayor tamaño, incluidas cotizadas, en las que concurrieran las siguientes circunstancias: que se tratara de empresas internacionalizadas o en proceso de internacionalización que se enfrentaran a un problema de liquidez o de falta de acceso a la financiación como resultado del impacto de la crisis de la COVID-19 en su actividad económica. Para ser consideradas dentro de esta categoría, las empresas debían cumplir al menos uno de los siguientes requisitos:

- Que su negocio internacional, reflejado en su última información financiera disponible, representara al menos un tercio (33 %) de su cifra de negocios.
- Empresas que fueran exportadoras regulares (aquellas empresas que hubieran exportado regularmente durante los últimos cuatro años).

Quedaban expresamente excluidas de la línea las empresas que se encontraran en cualquiera de las siguientes situaciones:

- Que aparecieran en situación de morosidad en la consulta a los ficheros de la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE).
- Que presentaran incidencias de impago con empresas del Sector Público o deudas con la Administración registradas con anterioridad al 31 de diciembre de 2019.
- Empresas en situación concursal o preconcursal.

Además, quedaban también excluidas las empresas en situación de crisis a 31 de diciembre de 2019, conforme a los criterios establecidos ▷

en el artículo 2 (18) del Reglamento de la Comisión n.º 651/2018, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior.

Esta línea extraordinaria comparte muchas características, en cuanto a las coberturas que ofrece, con la póliza tradicional de CESCE de Créditos de Circulante; sin embargo, hay una diferencia esencial: mientras que la póliza tradicional está concebida para cubrir el riesgo de impago de un crédito que tiene por objeto financiar a una empresa española para llevar a cabo uno o varios contratos o proyectos de exportación o de internacionalización, bajo esta línea de cobertura no era necesario que los créditos de circulante otorgados a las empresas españolas tuvieran relación directa con un contrato internacional, siempre que respondieran a nuevas necesidades de financiación derivadas de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y no a situaciones previas a la crisis actual.

CESCE, en esta modalidad de cobertura, cubre al banco que concede la financiación frente al riesgo de impago del crédito por parte del deudor, por lo que el objetivo es facilitar a las empresas que cumplen los requisitos de elegibilidad un mayor acceso a la financiación para cubrir sus necesidades de circulante.

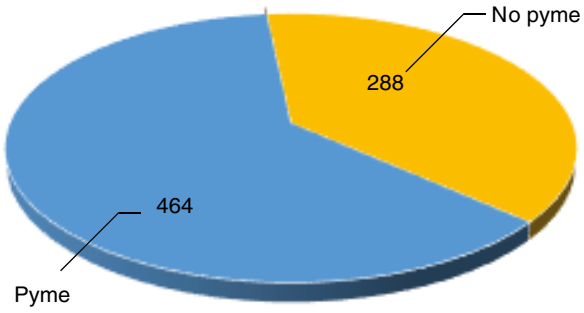
El mismo RDL preveía la aplicación de mecanismos ágiles de decisión para las solicitudes con cargo a la línea. En este sentido, con un porcentaje de cobertura máximo de las operaciones aseguradas bajo esta línea del 80%, se decidió que aquellas solicitudes para las que las entidades financieras solicitaran porcentajes de cobertura inferiores al 70% y, en especial, en aquellos casos en los que la suma asegurada fuera igual o inferior a 10 millones de euros, la aprobación del riesgo sería automática.

Aunque es muy pronto para valorar el comportamiento de los riesgos asumidos con cargo a esta línea, se han contratado 752 pólizas, que han dado cobertura a créditos por valor de 1.377,5 millones de euros. La suma asegurada por CESCE asciende a 970,2 millones de euros.

Más de veinte entidades financieras han participado en este programa, encabezadas, por número de solicitudes, por Bankinter, Banco Santander, Bankia, Abanca y Deutsche Bank.

En cuanto a las empresas beneficiarias de los créditos asegurados por CESCE, cabe señalar que dos terceras partes de las pólizas ▷

GRÁFICO 1
TOTAL SOLICITUDES POR TAMAÑO DE EMPRESA



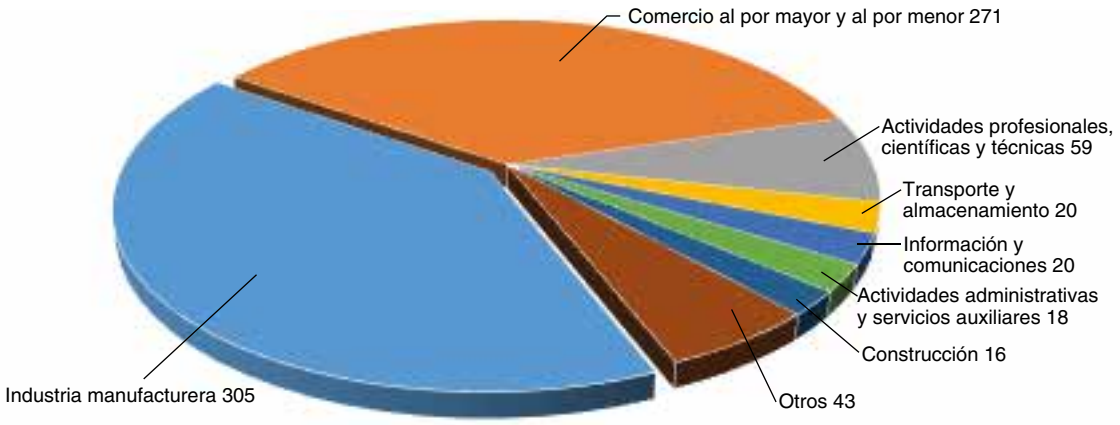
Fuente: CESCE.

TABLA 1
SEGURO CESCE

	Operaciones	Suma total (euros)	Cobertura promedio (%)
Total operaciones contratadas	**752**	**970.222.727**	**70,6**
Pyme	**464**	**287.364.779**	**71,3**
De las cuales cotizadas	0	_	_
No pyme	**288**	**682.857.948**	**69,5**
De las cuales cotizadas	10	107.630.000	71,5

Fuente: CESCE.

GRÁFICO 2
CANTIDAD TOTAL DE SOLICITUDES POR AGRUPACIÓN CNAE



Fuente: CESCE.

contratadas han correspondido a créditos otorgados a pymes, frente a un tercio para empresas de mayor tamaño (de estas, sólo diez operaciones han tenido como beneficiarias de los créditos a empresas cotizadas, lo que representa un 11 % del total de la cifra contratada).

Por sector de actividad, según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), las empresas beneficiarias se dedican a la industria manufacturera; al comercio al por mayor y al por menor; a actividades profesionales, científicas y técnicas; a la construcción; transporte y almacenamiento; a la información y comunicaciones; y a actividades administrativas y servicios auxiliares, entre otros.

3.2. Segunda Línea Extraordinaria de Cobertura Aseguradora de Créditos de Circulante

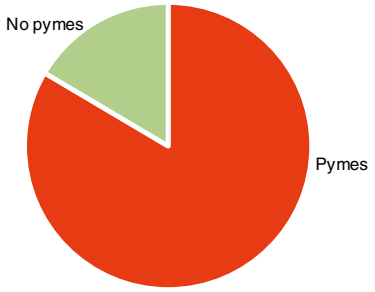
Una vez agotado el plazo para imputar operaciones con cargo a la primera Línea Covid, dado que persistían las necesidades para las que fue creada, y considerando la ampliación del Marco Temporal de ayudas de Estado que la amparaba, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó, el 23 de octubre de 2020, también con carácter extraordinario, una nueva Línea Covid de Cobertura de Créditos de Circulante por valor de 1.000 millones de euros (Línea Covid II) que diera continuidad a la anterior.

Esta segunda línea, cuyos términos esenciales replican los descritos en el punto anterior[1], comenzó a funcionar en octubre del año pasado y, según la información disponible a 29 de abril de 2021, se han recibido por parte de las entidades financieras casi seiscientas solicitudes de cobertura de créditos por valor de 923 millones de euros, que suponen 628 millones en términos de suma asegurada para CESCE. Del total de estas operaciones ya se han contratado, conforme a la última información disponible en el momento en que se escriben estas líneas, ▷

[1] De acuerdo con las prórrogas al Marco Temporal de la UE, se han modificado las fechas de vigencia de las líneas o de algunos de los criterios de elegibilidad y cálculo de importes.

274 pólizas, por un importe de 271 millones de euros de seguro emitido, que respaldan créditos por valor de 386 millones de euros.

GRÁFICO 3
TOTAL SOLICITUDES LÍNEA COVID II A 28 DE ABRIL DE 2021



Fuente: CESCE.

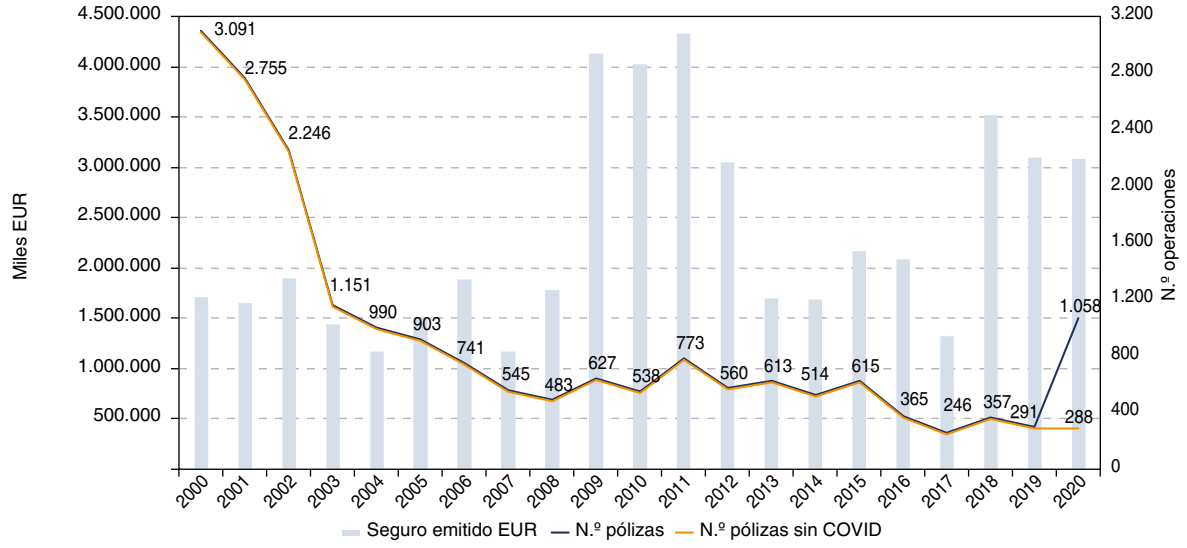
Hasta la fecha, el 84 % de las solicitudes recibidas bajo la Línea II responden de créditos cuyos beneficiarios son pymes (es decir, una proporción mayor que la media de la Línea Covid I, en la que el peso de las pymes fue del 62 %, en número de operaciones).

Las Líneas Covid I y Covid II han supuesto para la Cuenta del Estado de CESCE un esfuerzo sin precedentes al tener que adecuar nuestra forma de trabajar al elevado volumen de solicitudes que se están gestionando al amparo de ambas líneas.

Si al cierre de los dos ejercicios anteriores, 2018 y 2019, se habían contratado 357 y 291 pólizas respectivamente, con base en la actividad habitual de CESCE, a 31 de diciembre de 2020 se habían formalizado 1.058 pólizas, lo que da una idea de lo que representa la suscripción de operaciones al amparo de estas líneas en relación con la actividad tradicional de la Cuenta del Estado de la compañía.

Conseguir las cifras de contratación mencionadas anteriormente ha sido posible gracias a la simplificación y mecanización de nuestros procesos. Hemos realizado desarrollos tecnológicos que sin duda nos permiten estar hoy en mejor posición para seguir creciendo en número de operaciones y, por tanto, en número de empresas a las que podemos apoyar de una forma ágil y eficaz. ▷

GRÁFICO 4
TODAS LAS COBERTURAS
(Excluye PAGEX y multimercado)



Fuente: CESCE.

3.3. Apoyo especial a las pymes

Además de las líneas extraordinarias de créditos de circulante que se han mencionado anteriormente y cuyos beneficiarios en gran medida son las pymes, se han llevado a cabo otra serie de actuaciones encaminadas a apoyar a las empresas de menor tamaño.

Una de esas medidas ha sido el refuerzo de la Línea CESCE de Avales y Circulante para pymes y empresas no cotizadas, cuya dotación se elevó hasta los 500 millones de euros, otorgándole además carácter *revolving*. En 2020 el presupuesto de esta línea se reforzó en dos ocasiones. La primera, a los dos meses de confinamiento, en el mes de mayo, cuando se aprobó un incremento de 100 millones de euros, que elevó a 400 millones de euros la dotación existente en ese momento. El segundo incremento tuvo lugar pocos meses después, en octubre, con un aumento de otros 100 millones de euros, lo que dejó la línea en los 500 millones de euros actuales.

Con el incremento en esta línea, la Cuenta del Estado de CESCE ha contado con un instrumento mejor dotado para cumplir con su labor de respaldo a las pymes que operan en el mercado exterior. Un apoyo indispensable en estos momentos, que viene a sumarse al paquete de medidas aprobadas por el Gobierno en el contexto de la COVID-19 para volver a la senda del crecimiento económico y de la creación de empleo.

La línea forma parte de un abanico de productos y coberturas que CESCE pone a disposición de las pequeñas y medianas empresas, directamente o indirectamente a través de los bancos. En este caso, los avales o créditos de circulante que se benefician de esta línea se destinan a operaciones de internacionalización de pymes o empresas no cotizadas internacionalizadas o en proceso de internacionalización que, gozando de una buena capacidad técnica, puedan tener un acceso limitado al crédito bancario por distintos motivos, que van desde que exista una desproporción entre el importe de los avales o el crédito necesario para financiar un contrato y su balance hasta que se trate de empresas de reciente creación.

Las operaciones con cargo a esta línea incluyen coberturas en las modalidades de avales a emisores, fianzas a exportadores y créditos de circulante asociadas a la ejecución de contratos internacionales de pymes y empresas no cotizadas que necesitan ordenar la emisión de avales técnicos, así como financiación a corto plazo para ejecutar sus proyectos. Esta línea de avales constituye, por tanto, una herramienta esencial para impulsar la actividad de este tipo de empresas en el exterior que, en estos momentos, requieren más apoyo que nunca para mantenerse o lanzarse al mercado internacional y obtener nuevos contratos que les permitan mantener la actividad que vienen desarrollando.

Desde la creación de esta línea se han estudiado más de 267 proyectos con cargo a la misma, con un considerable efecto multiplicador, ya que, con la cobertura de CESCE, ha sido posible apoyar contratos internacionales de empresas españolas por un valor superior a los 3.000 millones de euros.

Esta línea ha permitido a muchas empresas acceder a proyectos y contratos de internacionalización que de otra forma no habrían podido realizar. Empresas que estaban iniciando su proceso de internacionalización y que no encontraban posibilidades en el mercado para poder emitir los avales que les requerían han podido, gracias al seguro de CESCE con cargo a la línea, firmar y ejecutar esos contratos, y ▷

su situación financiera se ha visto claramente favorecida, al mismo tiempo que ampliaban sus mercados. Asimismo, empresas que tenían sus líneas de avales con los bancos casi totalmente dispuestas han podido liberar parte de ellas gracias a la línea y así asegurar nuevos proyectos.

3.4. Otras medidas para paliar los efectos de la COVID-19 en las empresas

Con fecha 22 de abril de 2020, la Comisión de Riesgos por Cuenta del Estado de CESCE aprobó una serie de medidas, que se resumen a continuación, para flexibilizar la operativa habitual con relación a cierto tipo de solicitudes, tanto de operaciones nuevas como de actuaciones sobre operaciones en cartera, ante la previsión de que la crisis de la COVID-19 pudiera resultar en un incremento de solicitudes de modificación de coberturas ya existentes. Con ello se pretendía facilitar a las empresas españolas terminar sus contratos de exportación y a los deudores extranjeros atender sus obligaciones de pago en un entorno de caídas de ingresos o de dificultades extraordinarias.

Con este objetivo se han admitido y tramitado solicitudes de cobertura sobre riesgos relacionados con operaciones cuya ejecución había sido iniciada por el exportador sin prever que existiera una cobertura relacionada. Esto difiere de la práctica habitual, en la que, con carácter general, no se admiten esas operaciones ya iniciadas sin seguro salvo en casos excepcionales.

La crisis de la COVID-19 ha provocado que muchos exportadores que estaban ejecutando contratos sin cobertura directa o sin financiación asegurada asociada se hayan visto en la obligación de otorgar prórrogas, bien en los términos de pago, bien en el periodo de ejecución de los contratos (por la incapacidad de ejecutarlos en la situación provocada por la pandemia), encontrándose con un riesgo en cartera con el que no contaban y que posteriormente han considerado necesario asegurar.

A pesar de las numerosas llamadas a que la banca mantuviera sus niveles de apoyo a las empresas, debido a la situación provocada por la COVID-19, era previsible que asistiéramos a una contracción de las líneas de crédito y avales a las empresas similar a la que se produjo en la última crisis. En este contexto, otra medida adicional que se aprobó fue considerar, para estos productos, y en el caso de que las entidades financieras lo solicitaran, porcentajes de cobertura del riesgo superiores al 50 %, en modalidades de cobertura en las que tradicionalmente no se otorgan (con el objetivo de compartir con las entidades financieras los riesgos derivados de la operación).

Por otro lado, con el propósito de ayudar a minimizar las pérdidas de las empresas exportadoras intervinientes en las operaciones y de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, se tomaron una serie de medidas para el tratamiento de las solicitudes de ampliación de plazos y de reestructuración de términos de pago que afectaran a operaciones ya en cartera, tanto de aquellas en las que los contratos de exportación subyacentes estaban todavía en fase de ejecución como de aquellas en las que el contrato de exportación estaba completamente ejecutado y se encontraban en la fase de repago del crédito asociado.

En el momento en que se tomaron estas medidas anticipábamos que, a medida que la pandemia obligara a paralizar la actividad económica en los países de destino, se presentaría la necesidad de reestructurar créditos ya en cobertura o de realizar modificaciones ▷

contractuales de distinto tipo en las operaciones que ya teníamos en cartera con objeto de evitar impagos o incumplimientos de las partes.

Por último, dentro de este capítulo se acordaron distintas actuaciones con el objetivo de agilizar la tramitación y toma de decisiones en aquellos casos en los que se solicitara una ampliación del seguro derivada de la necesidad de acomodar los retrasos en la ejecución de los contratos de exportación asociados a las coberturas en vigor, así como de facilitar las reestructuraciones de deuda para aquellas operaciones en fase de amortización del crédito asegurado.

Aunque estas medidas de flexibilización sobre nuestra operativa habitual fueron introducidas muy temprano, como se ha indicado, lo cierto es que durante 2020 no han resultado tan necesarias como se anticipaba. No ha sido hasta finales de ese año y los primeros meses de este cuando se ha comenzado a recibir un número creciente de solicitudes de reestructuración de operaciones en cartera. Aun así, el comportamiento de las operaciones ya asumidas sigue siendo mejor del que cabía esperar.

4. Cobertura de riesgos de crédito a corto plazo

Dentro de las medidas adoptadas por la Unión Europea para flexibilizar el apoyo de los Estados a la economía se encuentra la suspensión de la prohibición de otorgar coberturas de crédito a corto plazo con apoyo oficial en los países de la UE y de la OCDE denominados países comercializables o negociables, por considerar que la oferta de seguro disponible para estas operaciones por parte del sector privado ya no está garantizada en la cantidad o profundidad necesarias para asegurar el comercio.

En este contexto, CESCE ha extendido su oferta de cobertura por cuenta del Estado de forma temporal a operaciones de exportación a corto plazo en países de renta alta de la OCDE. Estos riesgos, denominados «negociables» en la normativa europea, normalmente están fuera del ámbito de las Agencias de Crédito Oficial a la Exportación (ECAS), por existir un mercado asegurador privado con capacidad suficiente para cubrir la demanda de este tipo de seguro. Sin embargo, para paliar posibles fallos del mercado privado en estas coberturas en el contexto de la crisis de la COVID-19 y asegurar una oferta suficiente, la Comisión Europea suspendió con carácter temporal la prohibición de cubrir estos riesgos con apoyo de los Estados. Así pues, CESCE ofrece por cuenta del Estado cobertura para los riesgos a corto plazo en países avanzados, complementando así la oferta de las aseguradoras privadas.

De nuevo, se trata de una medida que ha sido utilizada por un número muy limitado de exportadores, posiblemente porque el mercado privado, a pesar de su retracción, sigue dando respuesta a sus necesidades.

5. CESCE 2020: un año marcado por la COVID-19

El ejercicio 2020, como no puede ser de otra manera, ha venido marcado por la pandemia de la COVID-19. No se puede resumir la evolución del periodo sin hacer referencia a esta crisis sanitaria mundial, que no solo ha transformado nuestra forma de trabajar y de relacionarnos, sino que, para la Cuenta del Estado de CESCE, también ha determinado las cifras de contratación del año.

Desde el 15 de marzo, día siguiente al decreto del estado de alarma en España, ▷

prácticamente todos los trabajadores[2] de CESCE nos quedamos en casa, y desde ahí, además de gestionar la actividad habitual, hemos lanzado y gestionado la mayor operación de CESCE desde su creación. Nos referimos a las Líneas de Créditos de Circulante Covid que se han comentado anteriormente.

Esta operación ha definido en gran parte las cifras del año, no solo por su impacto en la contratación global, la concentración por modalidad de cobertura o por destino geográfico, sino también, y como aspecto más reseñable, por el número de operaciones involucradas y el número de empresas beneficiarias a las que ha llegado.

El seguro emitido en 2020 ha alcanzado una cifra de 3.081 millones de euros, frente a 3.091 millones de euros en el ejercicio anterior, que se sitúa entre las mayores registradas en los cincuenta años de vida de CESCE. En ella tiene un peso relevante la contratación bajo las Líneas Covid, que suponen un tercio del total.

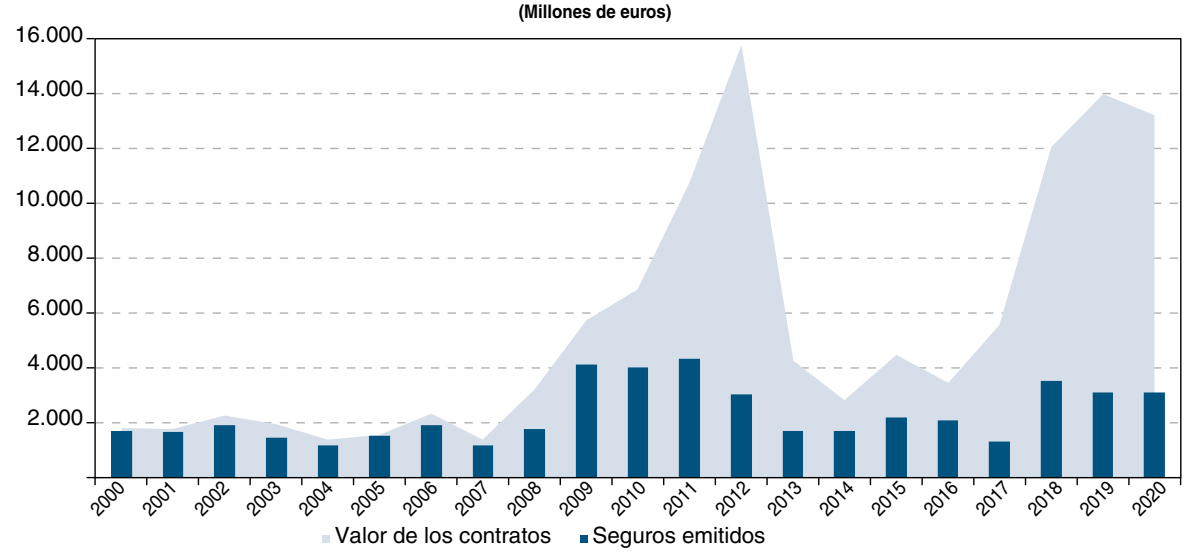
El valor contractual de las operaciones de exportación que han contado con el apoyo de CESCE en 2020 asciende a 13.209 millones de euros[3], cifra que refleja el volumen de comercio que se beneficia del apoyo del Estado a través del seguro de CESCE.

El Gráfico 5 demuestra el carácter anticíclico de las coberturas de CESCE, que suele presentar volúmenes de contratación superiores a la media en años de crisis (la excepción fueron los años 2018 y 2019). Otro dato importante que puede verse en este gráfico es cómo el seguro de CESCE presenta un mayor efecto multiplicador en estos años. Esto es así porque en los periodos 2011-2014 y a partir de 2018 las coberturas de créditos de circulante y de avales ▷

[2] Los trabajadores de CESCE han recibido el premio del Club de Exportadores como «Reconocimiento especial a la mejor respuesta empresarial ante la pandemia», premio compartido con los trabajadores de ICO y COFIDES. En palabras del propio Club, «con este premio el jurado quiere reconocer el esfuerzo e implicación personal con el que los equipos de ICO, CESCE y COFIDES han desarrollado su labor durante los últimos meses en apoyo de las empresas españolas con actividad internacional, en un entorno económico extremadamente adverso y con un gran volumen de trabajo sobrevenido, anteponiendo por encima de todo los intereses de la economía española y de su sector exterior» .

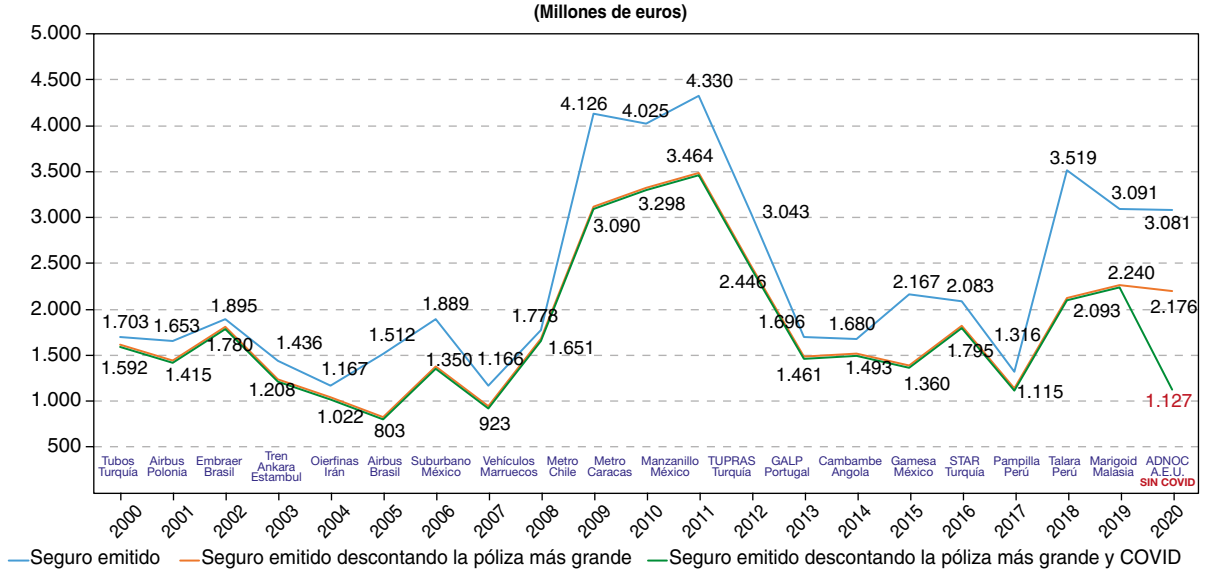
[3] Puesto que los créditos asegurados bajo la Línea Covid no son finalistas (no están ligados a una operación de exportación), en estas operaciones en el valor de la operación de exportación se ha reflejado el valor del crédito, por considerar que de alguna forma estas coberturas contribuyen a la actividad internacional de las empresas beneficiarias.

GRÁFICO 5
VALOR DE LOS CONTRATOS FRENTE AL SEGURO EMITIDO
(Millones de euros)



Fuente: CESCE.

GRÁFICO 6
SEGURO EMITIDO POR CUENTA DEL ESTADO (EXCLUIDAS LA PAGEX, P100 Y MULTIMERCADO)
(Millones de euros)



Fuente: CESCE.

han tenido un mayor protagonismo frente a las coberturas de crédito con deudor extranjero, presentando aquellas un efecto multiplicador mayor.

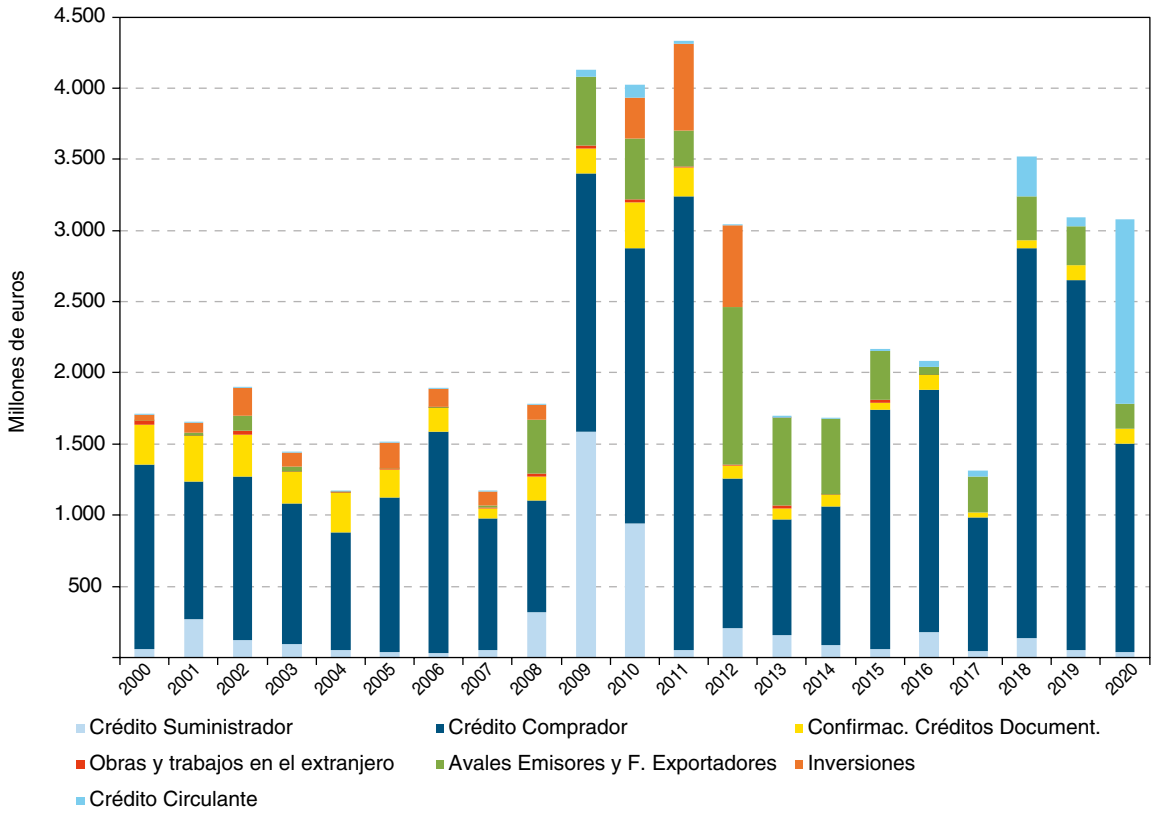
En el Gráfico 6, por otro lado, se puede ver la evolución del seguro emitido por cuenta del Estado desde 2000. A lo largo de las dos últimas décadas la emisión ha promediado 2.300 millones de euros anuales. Se muestra, además, la evolución del seguro si se elimina el proyecto más grande suscrito cada año, para eliminar la distorsión que en ocasiones origina un único proyecto muy voluminoso sobre la estadística global. En el ejercicio 2020 puede observarse, además, el efecto de la Línea Covid.

En lo que respecta a la distribución por tipo de cobertura, el Crédito Comprador sigue siendo la modalidad más contratada por importes, aunque en el último año seguida muy de cerca por el seguro de Crédito de Circulante (Líneas Covid). Los avales pasan en esta ocasión a tercera posición, lejos de las dos anteriores, posiblemente por la ralentización que la pandemia ha supuesto para la firma de nuevos contratos por parte de los exportadores españoles.

Normalmente, la distribución geográfica de la contratación de cada año viene determinada por las grandes operaciones, cuyos destinos se sitúan habitualmente en cabeza de la lista. Como es lógico, este año la principal concentración de riesgo ha sido España, como consecuencia de la contratación de pólizas de circulante enmarcadas en las Líneas Covid, en las que el riesgo que se asegura es el impago de la empresa española receptora del crédito. Le siguen Emiratos Árabes Unidos, Marruecos, Turquía, Senegal, Argentina y Tanzania.

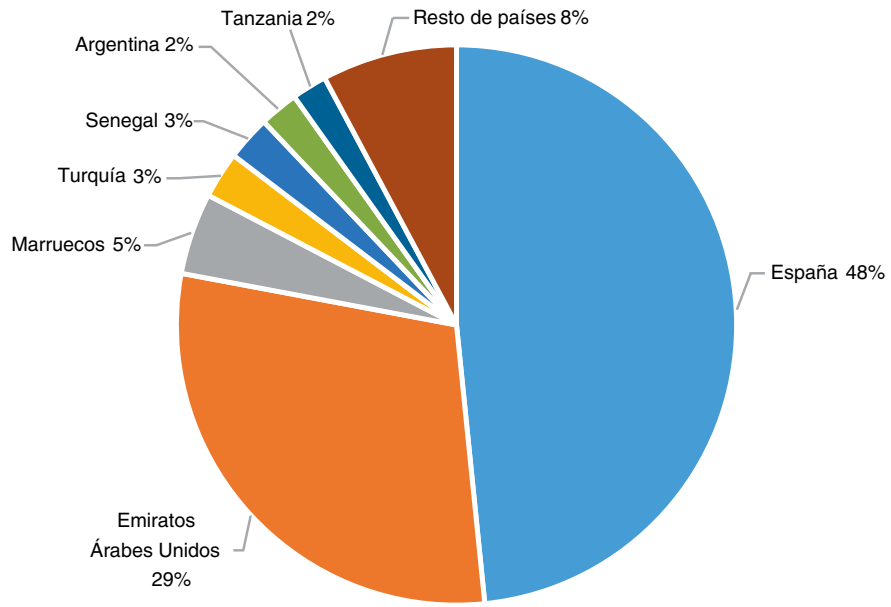
Al cierre del ejercicio 2020, el valor de los riesgos en cartera ascendía a 16.376 millones de euros, lo que supone un aumento del 1,5 % respecto al cierre del año anterior. Este año España pasa a ocupar la primera posición en la cartera de riesgos, con un 15,4 % de la ▷

GRÁFICO 7
SEGURO EMITIDO



Fuente: CESCE.

GRÁFICO 8
CONTRATACIÓN EN EL AÑO POR DESTINO



Fuente: CESCE.

exposición total, debido casi en su totalidad a la contratación de operaciones bajo las Líneas Covid.

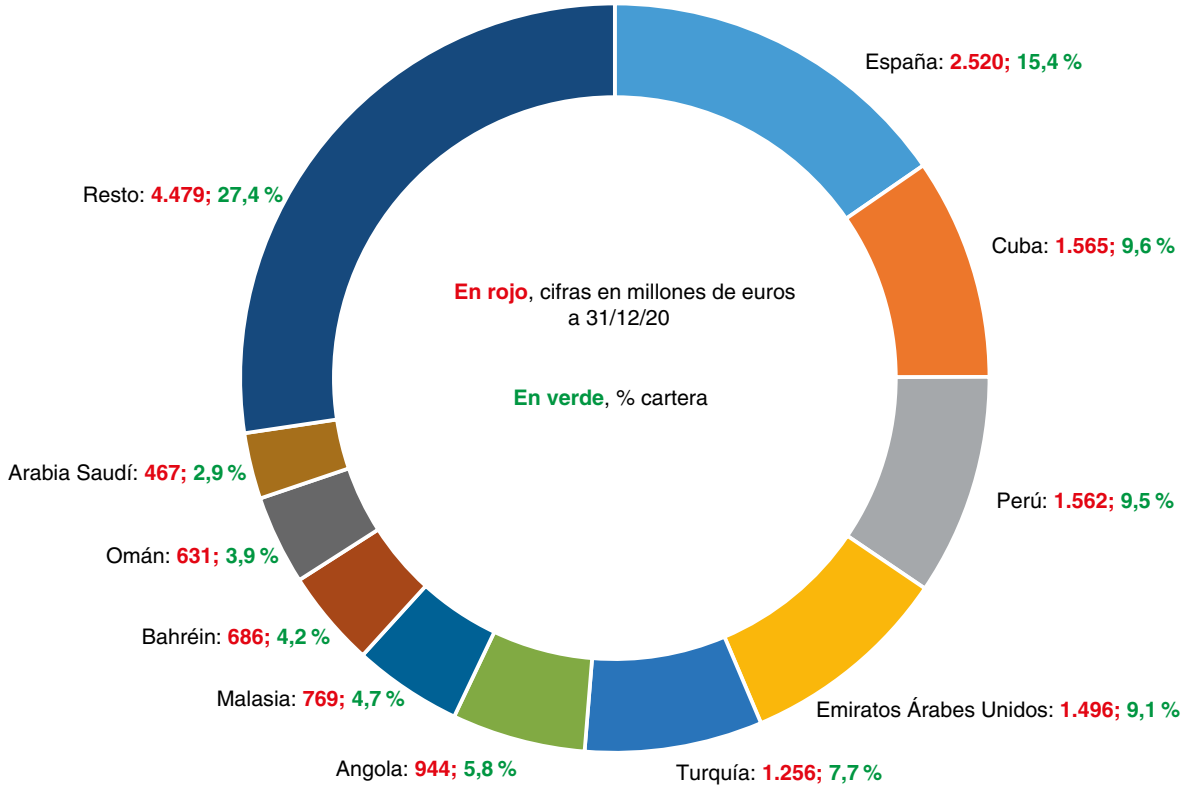
También se adelanta Cuba, que pasa a la segunda posición no porque haya habido nueva contratación con este destino —su cifra de riesgo viene de operaciones antiguas y se mantiene, así como también el porcentaje que representa sobre el total (9,6 %)—, sino por la evolución del tipo de cambio, que ha reducido el valor en euros del riesgo con Perú y lo desplaza a tercera posición.

Emiratos Árabes Unidos sube a la cuarta posición, con un 9,1 % del total, seguido de Turquía, que se queda en quinto lugar, con un 7,7 %, y de Angola, que, con un 5,8 % del total, pasa del quinto al sexto puesto.

A partir de ahí se producen algunos cambios en este escalafón. Malasia sube a la séptima posición, con un 4,7 %, seguida de Bahréin (4,2 %), Omán (3,9 %) y Arabia Saudí (2,9 %). En el Gráfico 9 se puede ver la distribución del riesgo por países.

Como es habitual, los deudores públicos mantienen un peso predominante en la cartera de CESCE, y de hecho lo han incrementado en 2020, llegando a suponer casi un 64 % del total, mientras que los privados aglutinan el 36 % restante. Dentro de los deudores y garantes públicos, los soberanos suponen aproximadamente la mitad, concentrados principalmente en Angola, Emiratos Árabes Unidos, Argentina, Catar, República Dominicana, Panamá, Ecuador, Camerún, Gabón, Kenia y Omán. ▷

GRÁFICO 9
CARTERA DE RIESGOS POR DESTINO



Fuente: CESCE.

6. Conclusión

Desde que se declaró el estado de alarma toda la atención de CESCE y de las autoridades públicas encargadas de impulsar y apoyar la internacionalización de las empresas españolas ha estado centrada en el lanzamiento de nuevas medidas de apoyo tanto para las pymes como para empresas de mayor tamaño, así como en el reforzamiento de medidas ya existentes para dar una respuesta a las nuevas necesidades creadas por el impacto de la pandemia. Esto, en un contexto que también ha cambiado de forma brusca las formas de trabajar, ha supuesto un esfuerzo sin precedentes en la historia de nuestra compañía. En estos meses, además, hemos redoblado nuestros esfuerzos para mejorar y mecanizar los procesos, así como simplificar nuestros productos, con el objetivo de aprovechar las lecciones aprendidas y poder continuar apoyando a un número cada vez mayor de empresas.

Como se ha mencionado, las Líneas Covid I y II han atendido solicitudes de un número enorme de empresas internacionalizadas que no habían trabajado con nosotros con anterioridad y que a partir de esta experiencia conocen los productos de CESCE y las posibilidades que brindan a la empresa que exporta o invierte en el exterior.

Por último, señalar que no habríamos podido atender el extraordinario número de solicitudes que se ha producido sin la colaboración de los equipos de los bancos, que canalizan esa financiación con cobertura hacia las empresas. La intensa relación de trabajo ha propiciado también un mayor diálogo, que redundará, sin duda, en la mejora y adaptación de los productos para responder también a las necesidades de los bancos.

Bibliografía

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado,* n.º 73, de 18 de marzo de 2020, pp. 25853 a 25898. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8/con

Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. *Boletín Oficial del Estado,* n.º 185, de 6 de julio de 2020, pp. 47684 a 47742. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/07/03/25/con

Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado. *Diario Oficial de la Unión Europea.* https://boe.es/doue/2014/187/L00001-00078.pdf

Unión Europea (2020). Comunicación (2020/C 91I/01) de la Comisión, de 20 de marzo de 2020, sobre el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19. *Diario Oficial de la Unión Europea.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=ES

BOLETÍN ECONÓMICO
ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Información Comercial Española
Revista de Economía

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

Boletín Económico
de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior

En

INTERNET

Cuadernos Económicos
de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación

Página web: www.revistasice.com

*AMENET**
*MFW4A**

EL SECTOR FINANCIERO EN ÁFRICA

Este artículo es el primero de una serie que es resultado de la colaboración entre la red universitaria AMENET y la iniciativa Making Finance Work for Africa (MFW4A). A modo de introducción, el artículo se limita a la descripción general de los avances más notables que se han producido en el desarrollo del sector financiero en África desde los años noventa. La transformación se ha acelerado tras la crisis financiera de 2008 con la sustitución progresiva de los bancos europeos y americanos que dominaban el sector por un grupo dinámico de entidades panafricanas, principalmente de Sudáfrica, Nigeria y Marruecos. Esta misma dinámica se ha trasladado al sector de seguros y de los mercados financieros. Las bolsas han pasado de ser nueve en 1989 a treinta en 2020 y se encuentran en un proceso de interconexión muy avanzado que ha ampliado la liquidez y la diversificación de productos. Otros dos aspectos destacados del proceso han sido el avance de la inclusión financiera gracias a la penetración de la banca telefónica, en la que África es líder mundial, y el refuerzo de la regulación y los sistemas de supervisión. Esta transformación financiera está favoreciendo el proceso de integración económica a nivel continental y la interconexión con los mercados financieros a escala mundial.

Palabras clave: mercados financieros en general, instituciones y servicios financieros.
Clasificación JEL: G10, G20.

1. Introducción

El sector financiero en África ha experimentado un notable desarrollo desde la primera oleada de reformas en los años noventa que eliminaron los principales corsés de la actividad crediticia y la formación de precios, y privatizaron una buena parte de las entidades financieras estatales. Con la eliminación de buena parte de las barreras de entrada y salida y la mejora de la supervisión tras la grave crisis del sector en la década de 1980, los sistemas financieros en todo el continente han experimentado una transformación profunda.

Tradicionalmente, la investigación sobre el sector financiero africano ha prestado mucha atención a la comparación con otros mercados más desarrollados poniendo demasiado ▷

*Este artículo es el resultado de la colaboración entre la red AMENET, proyecto impulsado por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y la iniciativa Making Finance Work for Africa (MFW4A). El equipo estaba integrado por los investigadores de MFW4A dirigidos por Abdelkader Benbrahim, coordinador de partenariados (Hugues Kamewe Tsafack, Guy Menan, Muazu Ibrahimd y Alain Stephane Moulote), y los doctorandos de la red AMENET, coordinados por el profesor de la UAM Fernando Gallardo (Albert A. Agyemang-Badu y Victoria Opoku).

Los autores expresan su reconocimiento a Juan Antonio Obregón, anterior asesor principal en el Consejo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), por su apoyo a esta iniciativa de colaboración entre AMENET y MFW4A.

Versión de mayo de 2021.

DOI: https:/doi.org/10.32796/bice.2021.3135.7200

El proyecto AMENET (Africa, Mediterranean and Europe Network), liderado por la Universidad Autónoma de Madrid, es una de las redes universitarias financiadas por el programa Jean Monnet Networks de Unión Europea. AMENET reúne a un equipo multidisciplinar de investigadores de una red universitaria formada por catorce universidades africanas y europeas. El principal objetivo es promover la colaboración entre investigadores, profesionales y funcionarios africanos y europeos con el fin de profundizar en la integración económica de África con Europa y avanzar en el desarrollo económico y social sostenible en el continente africano. La red promueve la investigación de estudiantes y profesores sobre todos los temas relacionados con estos objetivos y la colaboración con diversas instituciones con intereses afines. Entre las actividades llevadas a cabo por AMENET destaca la celebración de congresos internacionales (Tánger, noviembre de 2019; Las Palmas, octubre de 2020; Accra, febrero de 2021; y Dakar, septiembre de 2021) y los intercambios bidireccionales de estudiantes y profesores africanos y europeos. En este marco se han desarrollado ya varias tesis doctorales.

Making Finance Work for Africa (MFW4A) es una iniciativa establecida por el G8 en 2007 con la colaboración de varios donantes e instituciones, y dedicada a promover el desarrollo del sector financiero en África. Gracias a la experiencia acumulada por sus promotores y socios, MFW4A reúne a los líderes de la industria, Gobiernos, instituciones de desarrollo y el mundo académico para la promoción del conocimiento aplicado al desarrollo del sector financiero en África. La iniciativa está basada en el convencimiento de que el sector financiero es un motor clave de la inversión privada, la generación de empleo y el crecimiento económico. Actualmente, el trabajo de MFW4A cubre cuatro pilares principales: 1) inclusión e innovación financiera; 2) sistemas bancarios; 3) financiación comercial; y 4) financiación a largo plazo. La secretaría de MFW4A se estableció en el año 2008 en la sede del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), en Abiyán.

énfasis en el tamaño relativamente pequeño de las entidades bancarias, los problemas de capitalización y las debilidades de la supervisión bancaria. La mayoría de los análisis insisten, también, en el tamaño reducido de los mercados financieros, la escasa liquidez y la falta de infraestructuras financieras desarrolladas.

Sin embargo, con cierta retrospectiva, este análisis pasa por alto muchos aspectos clave del progreso realizado desde los años noventa que apuntalan el potencial de crecimiento del sector.

Las tecnologías de la información han tenido un impacto positivo en el acceso a la financiación y la diversificación y expansión de los servicios financieros. De acuerdo con los datos de la base Global Findex, la proporción de hogares con una cuenta aumentó del 23 % en 2011 al 43 % en 2017[1]. La industria de ▷

[1] La base de datos Global Findex (https://globalfindex.worldbank.org/), financiada por la Fundación Bill y Melinda Gates, actualiza cada tres años desde 2011 la información más completa disponible sobre el progreso de la inclusión financiera en el mundo.

seguros también ha atraído la atención de los principales actores globales por el potencial para el crecimiento y la diversificación de productos en el mercado.

Esta perspectiva del sector financiero presta más atención a los avances concretos que al análisis comparativo y tiene en cuenta también, lógicamente, el contexto socioeconómico en el que operan las instituciones y mercados. África representa el 16,3 % de la población mundial, pero solo el 2,9 % del producto interno bruto mundial (PIB mundial) y sigue dominada por su dependencia del sector agrícola y la exportación de materias primas. Esta situación está cambiando gradualmente. El crecimiento económico en África ha tenido una tendencia ascendente y la tasa de crecimiento del PIB real ha sido del 4,9 % anual en promedio entre 2000-2008, lo que duplica el ritmo de los años ochenta y noventa (Banco Africano de Desarrollo, 2020). Se estima que, en 2050, el 50% de la población mundial menor de veinticinco años estará en África, que previsiblemente será el continente más poblado, con 1.200 millones de personas (ONU/DESA, 2017). Aunque el fenómeno de la inmigración ha recibido una atención desproporcionada, el porcentaje de africanos desplazados fuera de su país es inferior al 2,5 % de la población actual y los movimientos migratorios se concentran principalmente dentro de África (*The Economist*, 26 de marzo de 2020). Todas las estimaciones apuntan a que África será el continente más poblado y uno de los principales mercados en el mundo.

El desarrollo del sector financiero se ha convertido en un elemento central del debate político en África debido a su importancia para estimular el crecimiento económico inclusivo necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El objetivo de este artículo es presentar una descripción general de esta evolución relativamente reciente en el sector financiero africano. Sin abarcar de forma exhaustiva todos los temas, se han seleccionado aquellos aspectos más destacados e ilustrativos de la transformación que está en marcha.

Tras una breve descripción de la evolución general, se agrupan el resto de asuntos en cuatro secciones: 1) sector bancario; 2) inclusión financiera, que analiza el impacto de las nuevas tecnologías; 3) la financiación a largo plazo, que incluye la evolución de los mercados de capital y de deuda y las referencias a los principales inversores institucionales y públicos; y 4) un breve repaso a los principales aspectos de la regulación y la supervisión financieras.

Esta introducción se completará con otros dos artículos, el primero dedicado a la evolución reciente de las instituciones financieras y el segundo con una descripción más detallada de los mercados y la innovación financiera.

Este trabajo marca también el inicio de la colaboración entre la red universitaria Jean Monnet, AMENET y la plataforma MFW4A, que tiene como objetivo fomentar los vínculos entre jóvenes investigadores académicos en Europa y en África y los profesionales del sector financiero en el continente.

2. Evolución del sistema financiero de África

Desde la década de 1980, África se ha enfrentado a una gran cantidad de desafíos que han afectado al desarrollo de su sector financiero. La inestabilidad macroeconómica y sociopolítica a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 desencadenó una ▷

crisis bancaria sin precedentes que agravó la estabilidad financiera y los desequilibrios fiscales. Las dificultades financieras fueron especialmente graves para los bancos comerciales y las entidades financieras estatales. La solución de la crisis financiera implicó un coste muy elevado que lastró el desarrollo del sector financiero durante los noventa.

Sin embargo, la crisis dio también un impulso muy fuerte a reformas políticas y económicas de gran calado. En la mayoría de los países africanos, los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial incluyeron reformas generalizadas del sector financiero como un compromiso político decidido que se mantiene hasta la actualidad (Cuadro 1).

Estas políticas han conseguido minimizar el número y la gravedad de las crisis bancarias y han favorecido el desarrollo de sistemas financieros más diversificados con instituciones de captación de depósitos más eficientes, una industria de seguros más sofisticada y mercados financieros más dinámicos. Dos claves importantes de esta nueva orientación han sido el reconocimiento de la importancia de las instituciones de microfinanzas (IMF) y del desarrollo del marco regulatorio y la supervisión.

Históricamente, las microfinanzas en África han evolucionado en dos etapas diferentes. Durante el decenio de 1970 los intermediarios financieros dominantes eran las cooperativas, cajas de ahorro rurales y postales, especialmente en África Oriental y Occidental. En las décadas de 1980 y 1990 se registró un crecimiento de las organizaciones no gubernamentales de crédito respaldadas por instituciones internacionales de desarrollo y organizaciones privadas que potenciaron el desarrollo del sector financiero no bancario desde el final de la década de 1990. Gradualmente, la mayoría de los países africanos han incluido las IMF en su regulación financiera y su desarrollo ha mejorado el acceso a la financiación y ha aumentado la competencia por los depósitos con los bancos comerciales[2].

La evolución del sector financiero durante los dos últimos decenios también se ha caracterizado por la proliferación de bancos extranjeros tras las privatizaciones de principios de los noventa, así como por el desarrollo de instituciones financieras panafricanas (bancos y compañías de seguros). El número de bancos panafricanos (PAB, por sus siglas en inglés) se triplicó entre 2002 y 2017. El rápido aumento de los PAB fue impulsado principalmente por la reducción de los grupos bancarios tradicionales europeos y estadounidenses después de la crisis financiera mundial de 2008. Este aumento trajo una mayor competencia en la intermediación financiera y, como resultado, estimuló significativamente los mercados interbancarios de África y se ha convertido en la principal fuerza impulsora de la integración regional.

Los avances en términos de estabilidad han sido también notables. La mayoría de los sistemas bancarios africanos demostraron gran resistencia a la crisis financiera mundial de 2008, como resultado de una menor exposición al riesgo derivado de las hipotecas *subprime* y la mejora de la calidad de la regulación y la supervisión bancaria de las dos últimas décadas. Los Gobiernos africanos están firmemente comprometidos a alinear la regulación y supervisión financieras con las mejores prácticas internacionales, mejorando gradualmente la capitalización y la liquidez del sistema. ▷

[2] Entre los perfiles financieros que MFW4A está desarrollando de la mayoría de los países africanos ilustra bien esta tendencia el caso de Senegal, en el que se han registrado tan solo 28 entidades de crédito y 19 compañías de seguro, pero hay 208 instituciones de microfinanzas que lideran la tasa de penetración de los servicios de microfinanzas en África del Oeste, y llegan al 18,4 % de la población del país (https://www.mfw4a.org/country/senegal).

CUADRO 1
PRINCIPALES REFORMAS Y OBJETIVOS

Reformas	Objetivos
Liberalización del crédito y tipos de interés preferenciales	Intermediación financiera efectiva enfocada hacia sectores productivos
Reestructuración y privatización de bancos estatales y otras instituciones financieras	Eliminar las interferencias políticas y mejorar la eficiencia del sector bancario
Introducción de regulaciones microprudenciales y refuerzo de la supervisión del Banco Central	Asegurar la estabilidad y la rentabilidad de las instituciones financieras Mejorar la solvencia y reducir la tasa de morosidad

Fuente: elaboración propia.

El desarrollo del sector financiero también ha traído riesgos adicionales derivados de la diversificación y la innovación de productos y servicios, la complejidad creciente de los mercados financieros, una integración regional más profunda y la interconexión más intensa con los mercados financieros globales.

Queda aún un largo camino por recorrer. La financiación en África sigue siendo insuficiente en escala, demasiado cara y muy orientada hacia el corto plazo. Los sistemas bancarios son reducidos y demasiado concentrados, con una capacidad limitada de movilización del ahorro local para financiar actividades productivas en el sector real. Las imperfecciones del mercado, como la asimetría de la información y la ineficiencia en la asignación de recursos, inducen un coste elevado del endeudamiento que actúa como principal freno a la inclusión financiera. La profundidad y la liquidez de los mercados financieros avanzan aún muy lentamente para asegurar que la intermediación financiera tenga el impacto necesario para alcanzar los objetivos de financiación marcados por la Agenda 2030.

A pesar de todas estas limitaciones, la creciente diversidad de proveedores de servicios ofrece una gran oportunidad para acelerar la innovación e integrar a una gran mayoría de la población que sigue sin tener acceso. Estas nuevas tendencias, sin duda apoyadas en las tecnologías digitales y los nuevos modelos de negocio, como evidencia el rápido desarrollo de la banca telefónica en todo el continente, ofrecen un atisbo de esperanza de que el sector financiero en África consolide su potencial como motor de un crecimiento económico más inclusivo y sostenible.

3. El sector bancario

Muchos países africanos han experimentado un crecimiento significativo y una expansión y profundización de sus sistemas bancarios. Hoy en día, el continente es el segundo mercado bancario de más rápido crecimiento en el mundo, considerando tanto la banca minorista como la mayorista. Los bancos comerciales continúan dominando el sector bancario en África, a excepción de Sudáfrica, y, por tanto, la intermediación financiera en todo el continente. La profundidad y cobertura de los sistemas financieros, medida por las relaciones del crédito al sector privado y el dinero en sentido amplio (M2) con el PIB, ha aumentado en las últimas décadas, aunque sigue siendo menor en comparación con otras economías emergentes.

La liberalización financiera y las reformas que siguieron, las mejoras en la capacidad institucional y reguladora y la expansión de las actividades transfronterizas, gracias al ▷

CUADRO 2
EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN ÁFRICA (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
Masa monetaria M2 (% del PIB)	42,44	44,14	43,72	43,06	46,23
Crédito al sector privado (% del PIB)	27,22	27,73	27,17	24,94	27,55
Crédito bancario al sector privado (% del PIB)	24,39	24,83	24,12	23,35	24,93

Fuente: World Development Indicator, World Bank (2020).

rápido desarrollo de las entidades bancarias panafricanas, han transformado significativamente el panorama del sector bancario[3].

Los sectores bancarios en África son ahora relativamente más profundos y estables y las crisis bancarias sistémicas han disminuido drásticamente en las últimas dos décadas. El Cuadro 2 confirma que el desarrollo financiero, medido por el crédito interno al sector privado, sigue siendo insuficiente, aunque los niveles de capitalización se encuentran por encima del requisito del 10,5 % fijado en los Acuerdos de Basilea, lo que ilustra bien una mayor capacidad de los bancos para resistir las perturbaciones (Gráfico 1).

Además de los niveles de adecuación del capital, la rentabilidad de los bancos, tanto por el rendimiento de los activos como por el capital, también continúa creciendo. Según Chironga *et al.* (2018), el sector bancario de África es el segundo más rentable (detrás de América Latina y comparable a Asia emergente y Oriente Medio), con un rendimiento sobre el capital de más del doble del promedio mundial del 9 %.

El coste de la financiación es aún elevado a pesar del aumento de la competencia en los sistemas bancarios. Esto se debe a que los bancos mantienen el exceso de liquidez y de deuda pública, principalmente en bonos y letras a corto plazo. Debido a la alta rentabilidad y el menor riesgo de la deuda pública, esta inversión se realiza a expensas del crédito al sector privado necesario para promover el crecimiento económico *crowding-out*[4].

También ha habido mejoras en los últimos años con respecto a la adopción de recomendaciones internacionales sobre límites prudenciales y estabilidad del sector financiero. El último informe del Banco Europeo de Inversiones (BEI, 2020) confirma que la mayoría de los grupos bancarios cumplen con los Acuerdos I y II de Basilea, y una buena parte ya cumplen o trabajan para aplicar los de Basilea III.

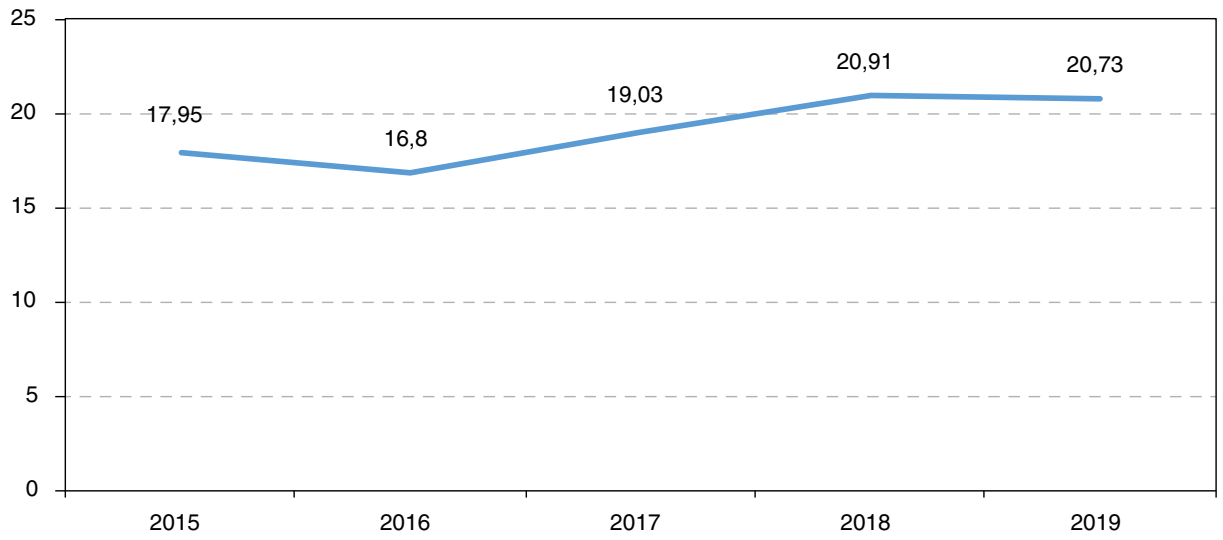
4. Inclusión financiera

El acceso a la financiación ha mejorado notablemente, aunque persisten las disparidades. Según Global Findex, el porcentaje de adultos en África Subsahariana con acceso a una cuenta ha aumentado de 34 en 2014 a 43 en 2017, todavía por debajo del promedio mundial del 67 %. La difusión de los servicios de dinero móvil es el instrumento ▷

[3] El Banco Europeo de Inversiones (BEI) elabora periódicamente un informe sobre la banca en África (Banking in Africa). En 2015, la segunda edición incluyó los resultados de una encuesta sobre la expansión de los bancos panafricanos. MFW4A ha colaborado con el BEI en esta tarea. Más recientemente, el programa DEGRP (Development and Economic Growth Research Programme) de ODI (Overseas Development Institute) también ha analizado la expansión de las subsidiarias de bancos con sede en países africanos, principalmente de Sudáfrica, Nigeria y Marruecos (Raga & Tyson, 2021a). En este proceso, destaca la expansión de tres bancos marroquíes (AWB, BCPE y BCME), que ha sido analizada con detalle en un informe publicado en 2019 por el Ministerio de Economía y Hacienda de Marruecos (Boumahdi, 2019).

[4] La mayoría de los mercados interbancarios del África Subsahariana surgieron en la década de 1990, pero aún se encuentran en las primeras etapas de desarrollo. En Kenia, Malawi, Uganda y Zambia, la actividad interbancaria ya representa alrededor del 30 % del PIB (Raga y Tyson, 2021b).

GRÁFICO 1
ÍNDICE DE ADECUACIÓN DE CAPITAL REGULATORIO (%)



Fuente: World Development Indicators (Banco Mundial, 2020).

CUADRO 3
RENTABILIDAD BANCARIA EN ÁFRICA (2010-2017)

Rentabilidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rendimiento de activos (%, antes de impuestos)	25,37	25,83	25,06	24,89	23,91	24,97	25,57	27,27
Rendimiento de capital (%, antes de impuestos)	25,46	25,95	25,16	24,93	23,93	25,03	25,63	27,38

Fuente: Datos para 2017 de la base Global Financial Development (2020). Elaboración propia.

que más ha contribuido a impulsar la apertura de cuentas en muchos países, superando rápidamente las cuentas tradicionales. El porcentaje de cuentas de dinero móvil en África Subsahariana casi se duplicó entre los años 2011 y 2017, de 12 a 21, lo que confirma el peso de la tecnología y la innovación en el aumento de la inclusión financiera en el continente.

4.1. El papel de los bancos y las instituciones microfinancieras

El Cuadro 4 reúne varios indicadores de la situación de la inclusión financiera. Aproximadamente el 60 % de la población de África todavía no tiene acceso a una cuenta bancaria formal con una institución financiera o proveedor de dinero móvil. Otra medida de la penetración de los servicios financieros, número de sucursales bancarias por cada 100.000 habitantes adultos, es aun más baja, especialmente en África Subsahariana (excepto África Oriental).

En realidad, el número de cajeros automáticos y sucursales ha aumentado desde principios de la década de 2000, acercando los servicios a la población, pero los bancos también, sobre todo, aprovechando las nuevas tecnologías con aplicaciones móviles y banca *online* para atender mejor a la demanda. En cuanto a las operaciones de activo, los bancos continúan liderando la actividad de crédito a pesar de que una alta proporción de empresas no tiene acceso al crédito. Se ▷

CUADRO 4
PENETRACIÓN FINANCIERA EN ÁFRICA EN 2017

	Cuentas bancarias por 1.000 adultos	Sucursales bancarias por 100.000 adultos	Concentración de activos de los 5 primeros bancos
África	476,00	8,75	80,49
África del Norte	517,68	10,36	79,11
África Subsahariana	465,58	8,34	80,84
África del Oeste	402,14	6,81	77,99
África del Oeste sin Nigeria	358,74	6,99	79,33
África Central	230,53	6,89	84,26
África del Este	754,30	13,06	73,80
África Austral	–	6,62	87,31
África Austral sin Sudáfrica	475,33	5,98	85,72

Fuente: Datos de la base Global Financial Development (2019). Elaboración propia.

estima que la brecha financiera de las pymes supera los 331.000 millones de dólares solo en África Subsahariana[5]. El problema principal es la falta de sistemas adecuados de información crediticia, que coloca a los bancos en una situación de riesgo muy elevado para desarrollar sus operaciones de activo. Como resultado, la tasa de morosidad de los bancos africanos se mantuvo en promedio en el 11,9 % durante la última década, tres veces más alta que la media mundial[6].

4.2. Servicios financieros digitales y dinero móvil

Con solo el 41 % de los adultos bancarizados formalmente en África, la tecnología digital y móvil se ha convertido en la vía principal para mejorar el acceso a los servicios financieros del resto de la población, principalmente mujeres, jóvenes y población de las zonas rurales.

Según el informe GSMA de 2019[7], las cuentas de dinero móvil están disponibles en el 96 % de los países, donde menos de un tercio de la población tiene una cuenta en una institución financiera formal.

De acuerdo con los datos de Global Findex (Demirgüç-Kunt *et al*., 2018), África Subsahariana lidera actualmente la adopción de dinero móvil, con casi el 21 % de los adultos que poseen una cuenta de dinero móvil en 2017. Solo en 2019, el número de cuentas de dinero móvil registradas aumentó en 50 millones. Para aprovechar esta clientela potencial, los bancos están colaborando con operadores móviles y compañías *fintech* para introducir nuevos productos financieros[8].

Las transferencias de efectivo es otro de los servicios financieros digitales más utilizados. En 2019 se registraron más de 690.000 millones de dólares en transacciones a nivel mundial (24 %), y África Subsahariana representó más del 60% de ese valor, con un aumento previsible durante la pandemia de 2020. ▷

[5] Datos anunciados durante el SME Finance Forum en 2018.

[6] En el artículo siguiente se aporta más información sobre el desarrollo incipiente de los sistemas privados de información crediticia y el lanzamiento de la base de datos GEMS (Global Emerging Markets Risk Database) en 2019, que ha constituido un hito importante para el desarrollo de un sistema generalizado de información sobre riesgos financieros en África.

[7] Global System for Mobile Communication o GSM Association. https://www.gsma.com/sotir/wp-content/uploads/2020/03/GSMA-State-of-the-Industry-Report-on-Mobile-Money-2019-Full-Report.pdf

[8] A título de ejemplo, en junio de 2020, la operadora de comunicaciones francesa Orange, en asociación con el grupo asegurador africano NSIA, anunció el lanzamiento del nuevo banco Orange Bank Africa en Costa de Marfil con la intención de extender su actividad a Senegal, Mali y Burkina Faso.

El dinero móvil también está afectando positivamente la vida de los pequeños agricultores, que representan el 54 % de la fuerza laboral en el África Subsahariana. El informe GSMA de 2019 muestra que alrededor del 10 % de los proveedores de dinero móvil a nivel mundial colabora con empresas del sector agrícola. De este 10 %, el 75 % está en África Subsahariana.

Aunque los servicios financieros digitales ya ayudan significativamente a hacer que las finanzas sean más accesibles, su potencial esta aún desaprovechado debido a la interoperabilidad limitada. Actualmente existen varios proyectos en marcha para abordar los problemas de interoperabilidad tanto a nivel nacional como regional. Los avances en este asunto serán la clave de la expansión de los sistemas de pago y un impulso decisivo para las transacciones comerciales privadas y las transferencias de remesas[9].

5. Financiación a largo plazo

La disponibilidad limitada de financiación a largo plazo en los mercados africanos es una de las mayores preocupaciones debido a la enorme brecha existente para cubrir las necesidades de infraestructuras, vivienda de África y financiación empresarial, en particular de pymes. Actualmente, la financiación a largo plazo para infraestructuras en África proviene principalmente del extranjero, incluida la financiación pública.

El desarrollo de los mercados financieros africanos, aún relativamente pequeños y poco diversificados, tiene un papel destacado en la solución de este grave problema. Los cambios experimentados en las últimas décadas han sido significativos para desarrollar una nueva gama de productos destinados a los inversores, tanto extranjeros como africanos.

5.1. Mercados de capital y deuda

Las bolsas de valores africanas siguen siendo pequeñas (en comparación con sus contrapartes de Asia o América Latina) y muy concentradas. La bolsa de valores de Johannesburgo (JSE) es la principal, y las cinco bolsas más grandes (Sudáfrica, Marruecos, Egipto, Nigeria y Kenia) representan aproximadamente el 90 % de este total. La capitalización de las treinta bolsas de valores de África superó 1,5 billones de dólares en 2018. La capitalización de la JSE representaba 3,6 veces el PIB nominal del país en 2020, mientras que la proporción en el resto de los países africanos es mucho más baja (por ejemplo: Ghana, 8 %, Nigeria, 8 %, Egipto, 17 % y Kenia, 24 %). Están muy lejos de las proporciones superiores al 100 % normales en los países desarrollados, lo que refleja la ausencia de una masa crítica de empresas locales interesadas en cotizar. No obstante, el porcentaje de capitalización de mercado con respecto al PIB ha aumentado significativamente entre 2011 y 2019, del 38 % al 61 % en promedio.

Debido a la fragmentación y el reducido volumen de transacciones, la liquidez sigue siendo un gran desafío en la mayoría de las bolsas africanas, a excepción de Sudáfrica y, en cierta medida, Egipto. Por lo general, la negociación se produce solo en un número limitado de valores, que representan la mayor parte de la capitalización de mercado, principalmente acciones financieras, de telecomunicaciones o inmobiliarias.

Esta situación ha empezado a cambiar gradualmente a lo largo de la última década. Desde finales de los noventa se introdujeron ▷

[9] También en este asunto se están haciendo progresos. Ghana introdujo un sistema de interoperabilidad de dinero móvil en 2018 que permite la transferencia de fondos entre redes de dinero móvil. La BCEAO (Banco Central de los Estados de África Occidental), en colaboración con el BAfD, está trabajando en la interoperabilidad de los sistemas de pago digital de los ocho países de África Occidental pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO).

acuerdos de cotización cruzada que contribuyeron a un modesto repunte en los volúmenes de negociación. Posteriormente, el lanzamiento de los mercados regionales, principalmente en África del Oeste y Central[10], ha contribuido a aumentar la liquidez. Este proceso de integración ha recibido un impulso definitivo con el proyecto de interconexión de las principales bolsas del continente (African Exchanges Linkage Project, AELP), liderado por la African Securities Exchanges Association (ASEA) con el apoyo del BAfD y la Cooperación Económica Corea-África[11].

Desde la década de 2000, muchos países africanos también han desarrollado sus mercados de deuda como una fuente alternativa de financiación para sus economías. Los mercados de deuda pública son relativamente recientes y pocos países disponen de un mercado de deuda secundario (Sudáfrica, Nigeria, Ghana y Botsuana). La emisión total de bonos y letras ha pasado de 28.000 millones de USD en 2000 a más de 200.000 millones de USD anuales en promedio desde 2009, con un valor nocional de la deuda soberana en circulación por valor de aproximadamente 400.000 millones a finales de 2019. Los altos tipos de interés y el volumen elevado de emisiones soberanas han desplazado a los emisores corporativos[12].

En general, los países africanos están logrando avances gracias a la introducción de nuevos productos más adaptados, las reformas de la regulación y la adopción de políticas económicas más adecuadas para atraer la inversión. A nivel nacional, el refuerzo de la capacidad del sector público está mejorando gradualmente la transparencia de los mercados. Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) multilaterales y bilaterales están apoyando la capacitación de los centros encargados de la gestión de la deuda pública para mejorar la transparencia, extender la curva de rendimientos de manera creíble y aumentar la atracción de inversores institucionales locales e internacionales. Entre las actividades destaca la *Iniciativa de Mercados Financieros Africanos* (AFMI, por sus siglas en inglés)[13].

Otra de las características principales de los mercados financieros en África, que está también recibiendo atención en los últimos años, es la escasez de oferta de financiación en moneda local a largo plazo, más allá de cinco años, en la mayoría de los mercados. Este tipo de financiación es esencial para la inversión en los sectores prioritarios de infraestructura y vivienda. En 2017, varias instituciones, agrupadas en torno a la iniciativa MFW4A, lanzaron la Africa Long-Term Finance Initiative (ALTFI)[14]. ▷

[10] Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) y Bourse des Valeurs Mobilières de l'Afrique Centrale (BVMAC).

[11] La ASEA fue creada en 1993 y hoy agrupa a veintisiete bolsas con el objetivo de promover el desarrollo de los mercados y alcanzar un volumen de capitalización medio superior al 123% en 2023 (https://african-exchanges.org/). El AELP es el proyecto más importante de la asociación que está también promoviendo acuerdo con otras bolsas fuera del continente (https://africanexchangeslink.com/). El interés suscitado por los bonos verdes y sociales es uno de los factores, junto con estos procesos de interconexión a nivel regional y mundial, que puede favorecer el despegue de los mercados financieros africanos.

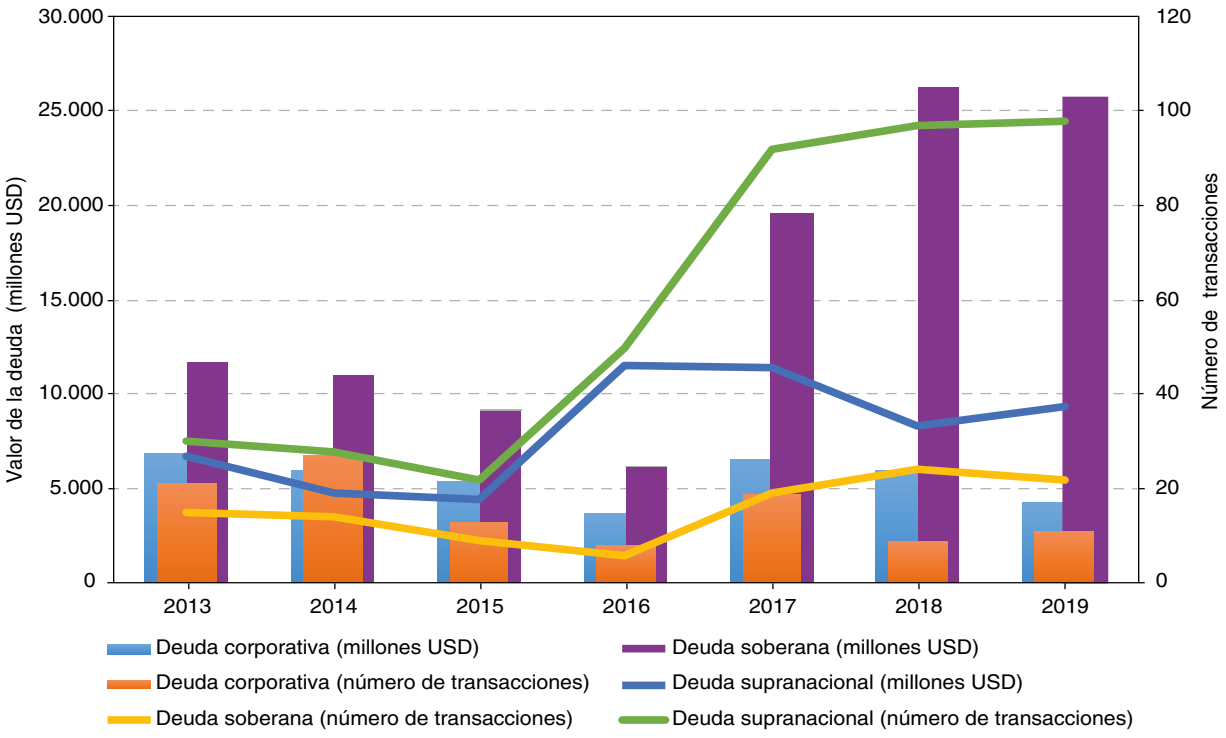
[12] PWC Africa publica anualmente, desde 2014, un informe de seguimiento de los mercados de capitales africanos que se ha convertido en la principal referencia (PwC's Africa Capital Markets Watch). La última edición disponible corresponde al año 2019 y es el quinto informe anual que cubre tanto los mercados de capital de valores como el de deuda, el sexto en lo que se refiere solo a los mercados de valores (https://www.pwc.com/ng/en/publications/africa-capital-markets-watch.html).

[13] Promovida por el BAfD, la iniciativa African Financial Markets Initiative contribuye a mejorar la información fiable y actualizada a través de una red de funcionarios de enlace (*liason officers*) en treinta bancos centrales africanos. Los dos principales elementos son el African Domestic Bond Fund (ADBF), primer ETF (Exchange Traded Fund de deuda en Africa), y la African Financial Markets Database (AFMD).

En 2017 se realizó también la primera emisión de deuda vendida exclusivamente a través de banca telefónica en Kenia (M-Akiba, https://www.m-akiba.go.ke/).

[14] El principal objetivo de la ALFTI (https://www.mfw4a.org/our-work/africa-long-term-finance-initiative-altfi) es la transparencia y la información disponible en este mercado. Para ello se ha desarrollado una base de datos con un mecanismo de evaluación (*scoreboard*) para poner a disposición de los principales inversores, donantes y Gobiernos la información de calidad sobre los instrumentos disponibles, operaciones y demanda. La iniciativa realiza también diagnósticos a nivel nacional y regional. Los tres socios principales de la ALFTI son el BAfD, el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, BMZ/GIZ y FSDA, Financial Sector Deepening Trust for Africa, financiado por la cooperación británica.

GRÁFICO 2
TENDENCIAS DE LOS MERCADOS DE DEUDA (2010-2019)



Fuente: Africa Capital Market Watch (2019).

5.2. Inversores institucionales

Dado el reducido espacio fiscal y la disminución de la AOD (Asistencia Oficial para el Desarrollo)[15], existe un consenso generalizado sobre el nuevo enfoque para obtener la financiación necesaria para el cumplimiento de los ODS en África. Este pasa por el desarrollo del sistema financiero con una atención particular a los inversores institucionales, tanto africanos como internacionales, que están llamados a desempeñar un papel fundamental en el aumento del acceso a la financiación privada a largo plazo.

La implicación de los inversores institucionales, fondos de pensiones, fondos soberanos (SWF) y compañías de seguros facilitaría la movilización de los recursos necesarios para ampliar la financiación de proyectos de infraestructura y servicios sociales básicos.

El sector de seguros en África está aún en una fase incipiente de desarrollo, pero con un potencial de crecimiento mayor en comparación con otras regiones. La tasa de penetración se sitúa en torno al 2,8 %, en comparación con el 9 % de los países de la OCDE y menos de la mitad del promedio mundial estimado en 6,3 %. Existen grandes disparidades regionales en todo el continente, y Sudáfrica tiene una tasa de penetración de mercado del 14 %. La industria de seguros está valorada en aproximadamente 68.000 millones de USD en términos de primas emitidas brutas en 2018.

Varios países han emprendido también reformas estructurales para crear un entorno propicio para nuevos planes de pensiones ▷

[15] La financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en África requiere entre 600.000 y 700.000 millones de dólares al año de acuerdo con las estimaciones realizadas por Naciones Unidas (UNCTAD, 2016).

privados más dinámicos. Los cambios han contribuido a un crecimiento en los activos de los fondos de pensiones, por ejemplo, en Nigeria, donde los activos administrados por estos fondos han pasado de 7.000 millones de dólares en diciembre de 2008 a 30.000 millones en diciembre de 2020. Los activos de los fondos de pensiones en toda África se estiman en 372.000 millones de dólares en 2018 (293.000 millones en 2008). El crecimiento se ha atribuido en gran medida al desarrollo económico, el ascenso de la clase media, la mejora del acceso a los mercados financieros, los cambios regulatorios y los avances tecnológicos que están atrayendo a más personas a los sistemas de previsión social. A pesar de las reformas regulatorias de los sistemas de pensiones, la reticencia de los gestores de estos fondos junto con las limitadas oportunidades de diversificación del riesgo han sido las barreras principales que han limitado la movilización de estos recursos para la inversión productiva a más largo plazo.

Durante la última década se han desarrollado nuevos instrumentos financieros, fondos especializados de infraestructuras[16], vehículos financieros estructurados que combinan diversas fuentes de financiación privada y pública con algún tipo de garantía, para atraer precisamente los fondos más conservadores. Todos estos aspectos se desarrollarán con más detalle en los próximos artículos.

Sería tan solo necesario mencionar, para concluir esta sección, que la crisis financiera de 2008 y el debate sobre los ODS han puesto de nuevo sobre la mesa el papel del Estado en la economía, veinte años después de la liberalización de los años noventa. Como consecuencia, se ha renovado interés por las IFD, que también se analizará con mayor detalle en los siguientes artículos[17].

6. Regulación financiera y supervisión

La crisis financiera mundial de 2007/2008 puso en primer plano numerosas fallas en los mecanismos de regulación y supervisión e hizo que se prestase más atención a la correlación entre el desarrollo del sector financiero y la estabilidad financiera y los vínculos entre los sistemas financieros y la economía real.

6.1. Alineamiento con los estándares globales

Para garantizar el buen funcionamiento de los sistemas financieros, los Gobiernos africanos se comprometieron a alinear la regulación y supervisión financieras con las mejores prácticas internacionales. Como resultado, los sistemas financieros son más estables, con sectores bancarios mejor capitalizados e incluso con exceso de liquidez.

Los estándares prudenciales globales representan un esfuerzo importante para reducir la probabilidad de otra crisis financiera sistémica. En consecuencia, los responsables ▷

[16] Numerosos fondos privados de infraestructuras han surgido recientemente y se agrupan en torno a la African Private Equity and Venture Capital Association (AVCA, https://www.avca-africa.org/).

En este área de la financiación de infraestructuras destaca un nuevo instrumento público especializado, el Fondo Africa50 (https://www.africa50.com/), creado en 2015 por el BAfD y otros veintisiete Gobiernos africanos y dos bancos centrales.

[17] Existen en África alrededor de 140 IFD y bancos nacionales y regionales de desarrollo, de las que 67 instituciones nacionales son miembros de la Asociación de Instituciones de Financiamiento para el Desarrollo en África (Association of African Development Finance Institutions, AADFI). Esta reúne también a otras doce organizaciones a escala regional y continental y apoya la capacitación y la autoevaluación de sus miembros en el marco de sus «Prudential Standards, Guidelines and Rating System for African Development Banks and Finance Institutions» (PSGRS). Este interés por las IFD ha recibido un nuevo impulso en la Cumbre Finance in Common de 2020, donde se lanzó una nueva base de datos especializada en los Bancos Públicos de Desarrollo (PBD, https://afdshiny.shinyapps.io/developmentbanksdatabase/).

políticos africanos enfrentan una mayor presión para acelerar la adopción de regulaciones internacionales, en particular las recomendaciones de Basilea II, Basilea III, las normas internacionales de información financiera (NIIF) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

En este contexto, el continente presenta diferentes niveles en cuanto a la aplicación de las recomendaciones. Algunos países africanos han optado por avanzar hacia la plena aplicación del nuevo marco de Basilea III, mientras que otros prefieren un enfoque gradual y personalizado de Basilea II y III. Entre los segundos, las autoridades nigerianas decidieron implementar solo los aspectos que se determinaron como adecuados para su país. Por el contrario, Sudáfrica y la región de la zona CFA, bajo la supervisión de la BCEAO (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest), se han comprometido con las normas en su totalidad.

Al igual que los bancos centrales, el reconocimiento unánime de la importancia de la gobernanza como un ingrediente clave para el desarrollo del sector financiero ha obligado a los reguladores de todos los sectores financieros en África, seguros, pensiones y mercado de valores a introducir los principios de buen gobierno corporativo en las áreas bajo su responsabilidad.

6.2. Mejora de la regulación y refuerzo de las entidades de supervisión financiera

Tradicionalmente, los riesgos de crédito, liquidez y mercado son las principales preocupaciones de los reguladores y supervisores. Sin embargo, el ritmo acelerado de adopción de las nuevas tecnologías por las *fintech* y la diversificación de los servicios financieros ha ejercido una mayor presión sobre los reguladores y supervisores para desarrollar y aplicar una regulación mejor adaptada.

Los nuevos modelos de negocio, a menudo, traspasan las fronteras de los servicios financieros tradicionales y requieren una fuerte cooperación entre reguladores y supervisores de los sectores financiero y de telecomunicaciones. Al mismo tiempo que se aprovechan los beneficios de las nuevas tecnologías financieras, es necesario garantizar que los riesgos que plantean dichas innovaciones para la estabilidad financiera se gestionen y mitiguen adecuadamente para garantizar que los sistemas financieros desempeñen plenamente su papel de apoyo al crecimiento económico.

En este nuevo contexto, una de las principales limitaciones observadas es que los reguladores y supervisores carecen de la capacidad y los recursos para mantenerse al día con la evolución del mercado y supervisar la creciente complejidad del sector financiero. Las amenazas nuevas y emergentes, incluidos el blanqueo de dinero, el fraude y los ataques cibernéticos, exigirán una mayor inversión en sistemas y capacidades del personal. No es un problema exclusivo de África, pero afecta de manera particular a las autoridades en el continente debido a la menor capacidad y una más rápida adopción de las nuevas tecnologías por la población.

La experiencia reciente, durante la crisis financiera mundial de 2008, ha confirmado la importancia de introducir un sistema de regulación financiera basado en el análisis del riesgo potencial para equilibrar los objetivos de estabilidad, integridad, inclusión y protección del consumidor. La actual crisis de la pandemia de COVID-19 ha revelado la vulnerabilidad creciente de los sistemas financieros africanos a los choques endógenos y exógenos. ▷

Por último, las autoridades reguladoras y supervisoras de África están integrando cada vez más los riesgos derivados del cambio climático en el seguimiento de la estabilidad financiera y la supervisión microprudencial. El cambio climático como fuente de riesgo financiero puede afectar los balances y los modelos de negocio de los bancos comerciales de muy diferentes formas. El propósito es orientar al sector bancario hacia la transición a una economía de bajas emisiones de carbono aplicando una regulación adaptada y una supervisión adecuada.

Consciente de la necesidad de contribuir a los esfuerzos en curso para fortalecer los marcos regulatorios y de supervisión bancarios en el continente, la Comunidad de Supervisores Bancarios Africanos (Community of African Banking Supervisors, CABS), establecida por la Asociación de Bancos Centrales Africanos (Association of African Central Banks, AACB) con el apoyo de MFW4A, se está convirtiendo en el principal instrumento de colaboración de los reguladores africanos para la supervisión transfronteriza y el cumplimiento de las normas internacionales, así como el desarrollo de las reformas prioritarias y el dialogo con otros supervisores a nivel internacional.

7. Conclusión

El peso del sector financiero en África es aún muy bajo tanto en términos absolutos, comparado con el resto del mundo, como en términos relativos con respecto al PIB de cada país. Sin embargo, en las secciones anteriores se han esbozado los principales avances que se han producido en las dos últimas décadas y que están poniendo las bases para un desarrollo sostenido e inclusivo de los servicios financieros que contribuya al desarrollo económico general.

Se debe destacar, a modo de conclusión, que la mayoría de los aspectos señalados están favoreciendo una mayor integración regional tanto a través de la expansión de los grupos financieros privados y la interconexión de los mercados como de la colaboración pública para la armonización y mejora de la regulación y la supervisión a escala continental.

Esta integración, junto con el avance significativo de la innovación financiera y la adopción de las tecnologías de comunicación, es el principal factor que contribuirá a resolver la fragmentación del que previsiblemente será uno de los principales mercados mundiales a partir de 2050 en el continente más poblado.

El desarrollo de los grupos financieros panafricanos es otro aspecto importante que requiere atención por las implicaciones potenciales en las relaciones económicas dentro de África y de ésta con el resto del mundo.

La colaboración entre MFW4A y AMENET en la elaboración de este trabajo es tan solo un primer paso en el inicio de una relación que se espera que sea fructífera en los próximos años. Esta colaboración servirá para involucrar a más investigadores africanos y europeos, lo cual redundará en la mejora de la capacidad de análisis y en el enriquecimiento del debate de las políticas económicas y sociales sostenibles.

Bibliografía

Banco Africano de Desarrollo (2020). Developing Africa's Workforce for the Future. *African Economic Outlook 2020.* https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020

Banco Europeo de Inversiones (2020). *Banking in Africa: financing transformation amid uncertainty.* https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7b3c1887-5f5b-11ea-b735-01aa75ed71a1

Boumahdi, I. (2019). *Le positionnement du secteur bancaire marocain en Afrique: réalité et perspectives de renforcement.* DEPF Policy Africa. Ministère de l'Economie et des Finances du Royaume de Maroc. https://www.finances.gov.ma/Publication/depf/2019/Policy%20Africa_secteur%20bancaire.pdf

Chironga, M., Cunha, L., De Grandis, H., y Kuyoro, M. (2018). *Roaring to Life: Growth and Innovation in African Retail Banking.* Global Banking Practice. McKinsey and Company. https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/financial%20services/our%20insights/african%20retail%20bankings%20next%20growth%20frontier/roaring-to-life-growth-and-innovation-in-african-retail-banking-web-final.ashx

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., y Hess, J. (2018*).The Global Findex Database 2017. Measuring financial inclusion and the fintech revolution.* World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29510

Mlambo, K., Kasekende, L., y Murinde, V. (2012). Comparative overview of bank regulatory experiences and the impact of bank competition and intermediation efficiency in Africa. In V. Murinde (Ed.), *Bank Regulatory Reforms in Africa*. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions.

ONU/DESA (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision* (Working Paper No. ESA/P/WP/248). United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. Nueva York.

Raga, S., y Tyson, J. (2021a). *Impact of pan-African banks on financial development in sub-Saharan Africa.* Synthesis report. Development and Economic Growth Research Programme (DEGRP). https://degrp.odi.org/wp-content/uploads/2021/03/ODI-DEGRP-ImpactPanAfricanBanks-Synthesis-Report-March21-FINAL040321.pdf

Raga, S., y Tyson, J. (2021b). *Sub-Saharan Africa's interbank markets: progress, barriers and policy implications.* Synthesis report. Development and Economic Growth Research Programme (DEGRP). https://degrp.odi.org/wp-content/uploads/2021/02/Sub-Saharan-Africas-interbank-markets-DEGRP-2021-Synthesis-Report.pdf

The Economist (26 de marzo de 2020). *Africa is changing so rapidly, it is becoming hard to ignore.* Special report. https://www.economist.com/special-report/2020/03/26/africa-is-changing-so-rapidly-it-is-becoming-hard-to-ignore

UNCTAD (2016). *World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges.* United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2016_en.pdf

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (BICE) ISSN 0214-8307

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	**UNIÓN EUROPEA 1 año**	**RESTO DEL MUNDO 1 año**
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	65,00 €	65,00 €
Gastos de envío España	5,12 €	7,26 €	9,41 €
Más 4% de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,80 €		
TOTAL	72,92 €	72,26 €	74,41 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	**UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar**	**RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar**
NÚMERO SUELTO	7,00 €	7,00 €	7,00 €
Gastos de envío España	0,36 €	0,51 €	0,66 €
Más 4% de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
TOTAL	7,65 €	7,51 €	7,66 €
BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	**UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar**	**RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar**
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	12,00 €	12,00 €
Gastos de envío España	1,16 €	1,65 €	2,15 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,53 €		
TOTAL	13,69 €	13,65 €	14,15 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.
C/Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.
Teléfonos: 91 3 49 51 29 – 91 3 49 51 33 (venta de publicaciones)
91 3 49 43 35 (suscripciones)
Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO, INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web del grupo de revistas de *Información Comercial Española* (Revistas ICE), donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (*www.revistasice.com*).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico *revistasice.sscc@mincotur.es* También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Sólo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20 (aproximadamente entre 5.000 y 6.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
   - El título.
   - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas (aproximadamente 150 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
   - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
   - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literatura (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:

     https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. Si hubiera anexos, se insertarán tras la bibliografía y deberán llevar título.
9. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:

   1. Título del apartado

   1.1. Título del apartado

   1.1.1. Título del apartado
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección *https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing*
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en *https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples*

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. https://doi.org/xxx

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. https://doi.org/10.1007/97-0-387-85784-8

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M., & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. En I. Rizzo y A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, *volumen*(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, *12*(2), 1-19.

Publicaciones periódicas* online *con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, *volumen*(número), pp-pp. https://doi.org/xxx

Fernández-Blanco, V., Orea L., y Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, *30*(4), 622-633. https://doi.org/10.1016/j.joep.2009.04.005

Informe oficial en web

Organismo (Año). *Título del informe*. http://www…

Fondo Monetario Internacional (2019). *Global Financial Stability Report*. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. http://www.boe.es....

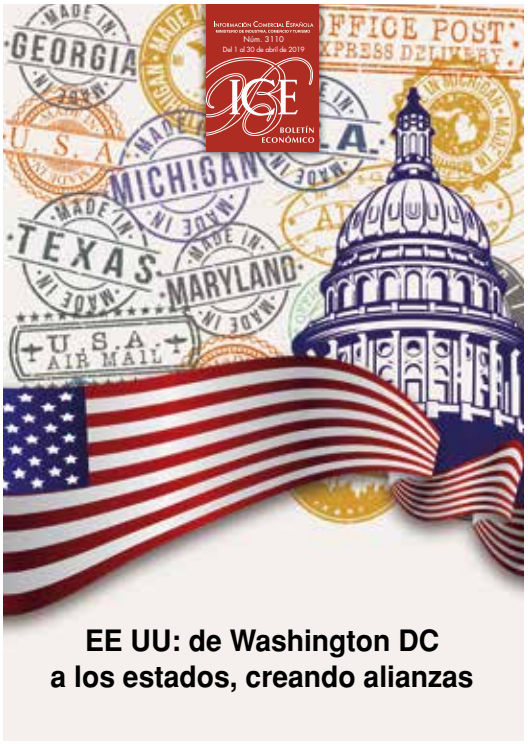
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. http://www.boe. es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf

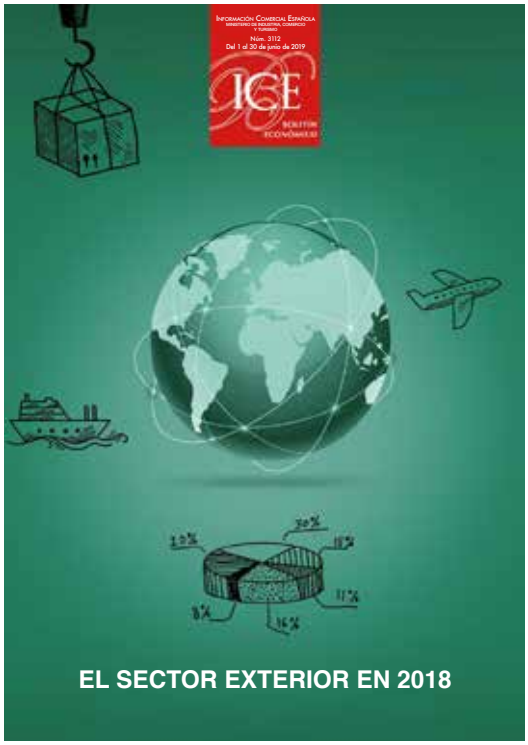
Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS





www.revistasICE.com

BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

9 770213 376803 03135

• 7 € + IVA

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO