Luis de Velasco Rami*

EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA ESPAÑOLA Y EL APOYO OFICIAL: UN RECUENTO

En este artículo se estudia el proceso de internacionalización (exportación e inversión directa en el exterior) de las empresas españolas, con especial atención a las decisiones de política económica y a las políticas de fomento y promoción oficiales que ayudan y que constituyen un marco en ese proceso. Se distinguen varias etapas de mayor actividad y profesionalidad en ambas partes, con mejoras notables y con mayor presencia de las empresas en la escena internacional. La conclusión es que, a pesar de los notables avances en este proceso, son insuficientes, quedando por delante dificultades notables, agudizadas hoy por la grave crisis de nuestra economía.

Palabras clave: internacionalización, empresas, administración, historia económica, exportación, inversión directa, política económica, política comercial, política de fomento y promoción, competitividad, España.

Clasificación JEL: F13, N74.

1. Los comienzos

Cabe afirmar que el proceso de internacionalización de la empresa española se inicia con el Plan de Estabilización de junio de 1959, momento considerado como clave en nuestra reciente historia económica porque pone fin a la era de autarquía económica, que se prolongó desde el final de la Guerra Civil en 1939. Supuso, entre otras medidas, el inicio de la apertura de España, apertura que seguiría después, aunque con vacilacio-

nes, a la de la economía mundial. Nuestro país llegaba tarde una vez más, como había ocurrido antes con la revolución industrial, la caída del Antiguo Régimen o la revolución burguesa. Salvo en núcleos aislados en el País Vasco o Cataluña, la carencia de una burguesía emprendedora, pujante y que mirase al exterior supuso un lastre inicial del que todavía existen huellas y pasivos.

La internacionalización comienza por lo tradicional, siguiendo la pauta ya repetida en países entonces más adelantados, concretamente con la exportación de bienes. Esto no quiere decir que hasta entonces no se exportase sino que la exportación era mínima y su composición, el reflejo de una economía muy atrasada. Eran exportaciones, como acertadamente se definieron, de «aperitivo y postre», es decir, desde vino, aceite y acei-

* Técnico Comercial del Estado. Secretario de Estado de Comercio y Presidente del INFE, 1982-1986.
Versión de julio de 2009.

tunas, conservas de pescado y frutos secos y desecados, hasta cítricos. Aparte de ello, exportaciones de algunos minerales desde las «economías de enclave», principalmente por parte de empresas extranjeras. Eran esfuerzos aislados y muy rudimentariamente acompañados por iniciativas oficiales variadas, que van desde la creación de un centro de información comercial en el Ministerio de Estado, en 1898, hasta, ya en el Siglo XX, la fundación (1929) del Banco Exterior de España, la creación del Cuerpo Técnico Especial de Secretarios y Oficiales Comerciales —antecedente del de Técnicos Comerciales del Estado— y de las Oficinas Comerciales en el exterior (1930) y el propio Ministerio de Comercio, en 1951.

El Plan de Estabilización incorpora tres elementos fundamentales que dan lugar a un notable incremento de la exportación española en los años inmediatos, así como a un comienzo de cambio en la estructura exportadora, en la que aparecen, por primera vez, productos como barcos, vehículos y bienes de equipo, eso sí, con un nivel sencillo de tecnología. Esos tres elementos son: primero, la depresión económica que sigue a las medidas estabilizadoras con caída notable del PIB y del mercado interior, lo que lleva a las empresas a salir «como sea» al exterior. Ello también estimulado por el segundo elemento, que es una devaluación nominal de la peseta con respecto al dólar del orden del 40 por 100. El tercer elemento, de menos impacto en el corto plazo, es el comienzo de la liberalización exterior de la economía, del desmontaje del llamado «proteccionismo de invernadero», lo que va creando la necesidad para las empresas de competir y salir afuera. Estamos, en todo caso, ante una exportación de excedentes. Se trata de una salida forzada por las circunstancias, pero que es, dentro de sus limitaciones, importante, porque enfrenta a empresarios con los arcanos, hasta entonces desconocidos y temidos, de los mercados exteriores.

Es interesante señalar que entra en escena, por primera vez en la reciente historia económica del país, un instrumento oficial que, hasta el ingreso en la unión monetaria, ha estado siempre presente en la internacionali-

zación: el tipo de cambio. No es extraño. Un tipo de cambio infravaluado tuvo gran importancia, aparte de otros factores, por supuesto, en los «milagros» exportadores italiano y japonés tras la segunda guerra mundial y, más recientemente, en el de los tigres asiáticos, o el permanente de China. Vale la pena señalar también que, para ir remontando la contracción postestabilización, nuestra economía va a gozar de un doble efecto, al contar con vecinos ricos: la denominada «renta de situación». Uno, la emigración a Europa Occidental, que supone un gran alivio del paro y un incremento de las entradas de las ansiadas divisas por las remesas. Dos, el comienzo del «maná» del turismo, decididamente impulsado, a partir de los sesenta, por el franquismo, que decide enterrar, siquiera en parte, las esencias «morales» del país por un gran plato de divisas. Así, y a pesar del eterno déficit comercial, prueba de la escasa e insuficiente exportación, la balanza de pagos, permanente estrangulamiento, se alivia, si bien transitoriamente. Años después, concretamente en 1967, habrá que acudir otra vez más al sempiterno instrumento: devaluación de la peseta para seguir ayudando en ese esfuerzo de internacionalización. Y años más tarde, cuando la peseta entra, en junio de 1989, en el *mecanismo de cambios* del Sistema Monetario Europeo, hay que devaluar cuatro veces. fue la consecuencia del error lamentable, y «patriótico» de fijar un tipo de cambio fuera de toda realidad, ficticio (colocaba a la peseta como la moneda más fuerte del sistema) y perjudicial (no sirvió para reducir la inflación, objetivo central y, en cambio, perjudicó la exportación y aumentó artificialmente la importación).

2. La década del desarrollo (relativo)

En la década inmediatamente siguiente a la estabilización, es decir en los sesenta, es cuando se inician los Planes de Desarrollo, a partir de 1964. Se trataba de una iniciativa que seguía la experiencia francesa, en la onda de lo que entonces se denominó «planificación indicativa», con periodicidad cuatrienal. En lo que aquí interesa, hay que destacar que, entre otras cosas, priori-

zaba la apertura al exterior, con el correspondiente esfuerzo exportador tanto en bienes como en servicios.

El año 1962 se había abierto con una decisión realmente sorprendente, pero que indicaba la orientación aperturista (en lo económico) del sector tecnocrático del gobierno de la nación. En febrero de ese año, el ministro de Asuntos Exteriores remite una carta a la Comisión en Bruselas solicitando «negociaciones para un acuerdo de asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración». Sorprendente porque no se le escapaba al gobierno que la respuesta iba a ser negativa o un prudente silencio, porque el fin último del Tratado de Roma es la unión política y no cabía allí una dictadura. En esos años se van articulando, por primera vez, una serie de medidas que buscan establecer un sistema para fomentar y promocionar las exportaciones. No se trata, obviamente, de sustituir al exportador sino de ayudarlo, algo que los países más adelantados ya venían haciendo. Son medidas que nacen, se completan y se aplican desde el Ministerio de Comercio (que ya en 1957 había creado la Dirección General de Expansión Comercial, claro aviso a navegantes) aunque la mayor parte de ellas, al incorporar componentes fiscales y financieros, exigen negociaciones y acuerdos, siempre complicados, con el tesorero, es decir con el Ministerio de Hacienda.

Como a esas alturas ya está casi todo inventado, las autoridades comerciales recurren al atajo tecnológico, inspirándose en otros países europeos. Lo más interesante es que ambos actores en esta trama, Administración y empresarios, saben que el proceso de apertura de la economía española, a pesar de vacilaciones y algunos pasos atrás, es algo irreversible y, además, es beneficioso porque claramente los activos del mismo superan a los pasivos. Eso supone mayor competencia en el mercado interior, porque los variados mecanismos proteccionistas, que abarcan desde arancelarios a comerciales, pasando por otro muy importante como es el administrativo (mucho más opaco además) van a ir, aunque muy poco a poco, cayendo. El corolario de ello es la necesidad, cada vez más perentoria, de exportar

más y de exportar mejor, de modo que el permanente déficit comercial se reduzca. Ello exige, y trae como consecuencia, un efecto beneficioso, como es la creciente profesionalización de esos dos actores en presencia.

La internacionalización empresarial va entrando en una nueva fase caracterizada por una exportación con mayor valor añadido, con mayor cifra y, lo que es importante, no ya meramente ocasional sino con visos de consolidación, conforme los productos que se exportan van siendo más conocidos y permiten establecer relaciones de clientela más estables. Todo ello, eso sí, de manera muy incipiente en esta década llamada oficialmente del desarrollo. Por su parte, la Administración comercial también gana en profesionalización y, cada vez más, el Ministerio de Comercio, tanto en la sede central como en la creciente red de Oficinas Comerciales en el exterior, es un departamento que mira menos a la importación y el proteccionismo y más al fomento de la exportación.

Prueba de ello es el establecimiento de mecanismos oficiales de fomento y promoción, como son: la desgravación fiscal a la exportación, el tráfico de perfeccionamiento, diferentes modalidades de crédito, en especial el de capital circulante, el seguro de crédito a la exportación, las Cartas del Exportador, tanto individuales como sectoriales, así como misiones comerciales empresariales al exterior y la asistencia a ferias internacionales. Se trata de mecanismos, como decimos, ya experimentados en otros países y que aquí se aplican fundamentalmente a sectores de exportación tradicional, así como a otros que se van abriendo paso poco a poco. Para todos ellos este apoyo oficial es importante.

Las misiones y la asistencia a ferias permiten que un número creciente de empresarios viajen fuera por primera vez, experiencia indispensable para empezar a pensar en exportar. Sin duda viajar ilustra mucho. La desgravación fiscal a la exportación consistía, en teoría, en devolver al exportador los impuestos indirectos. En la práctica, la devolución era mayor y el resultado era un prima encubierta que, cada vez más, suponía proble-

mas para la Administración en las instancias internacionales. Duró lo que duró y cumplió su papel, sin duda equivocado para los creyentes en esa cosa que sólo existe en los manuales que es la asignación óptima de los recursos, pero correcto para los que abogaban por impulsar decididamente, aunque de manera heterodoxa, la exportación. Parecida importancia tuvo el sistema de capital circulante, objeto sin duda de fraude, pero también contribución destacada a la exportación. El llamado tráfico de perfeccionamiento era, en síntesis, una recompensa, eso sí perfectamente reglada, en forma de *input* de importación sin arancel para el que exportaba. El crédito a medio y largo y el incipiente seguro también fueron indispensables en el apoyo a sectores industriales, como maquinaria, barcos y camiones, que aumentaban sus modestas exportaciones. Por su parte, las Cartas del Exportador suponían estímulos adicionales y la Sectorial, un primer paso necesario y destacado en el fomento de las asociaciones y el esfuerzo común entre exportadores de los mismos productos, siendo los cítricos el caso más destacado.

Por su parte, las agrupaciones empresariales sectoriales, apoyadas y fomentadas desde la Administración, van aumentando su papel en la exportación, demostrando la utilidad de esa colaboración recíproca. Nos referimos a asociaciones como: Sercobe (bienes de equipo), Construnaves (barcos), Indunares (industria auxiliar de la industria naval), Sernauto (industria de componentes automotrices), Tecniberia (ingenierías), como las más destacadas, no las únicas. Esas exportaciones van casi exclusivamente a América Latina, claro mercado natural en el que, en los casos en que era posible, se utiliza por la Administración comercial su capacidad de compra de importaciones en régimen de comercio de Estado (compraba el Ministerio a través de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, la CAT), concretamente de azúcar, carne, café, para impulsar esas exportaciones. Las Oficinas Comerciales de España en esos países eran (éramos) en esos años prácticamente los representantes oficiales de esos sectores, además de libros, tradicional producto de exportación. La mayor

parte de los mecanismos de fomento y apoyo comercial citados se aplicaban a exportaciones del sector primario. Conviene situarse en la época. Ese sector era el más importante en el PIB y en la exportación, y acontecimientos que hoy resultan exóticos, como el precio del pan o la cosecha de aceite de oliva, eran sucesos de enorme importancia tanto económica como social, e incluso, aunque menos, política.

3. Los años setenta

Se abre la década con dos acontecimientos de naturaleza muy diferente, pero ambos con efectos notables en el proceso de internacionalización que, en esta fase, equivale a exportación. De un lado, la crisis por el multimillonario fraude de Matesa que, aparte de suponer un ajuste de cuentas entre las diversas familias franquistas en el poder y aledaños, da lugar a una revisión a fondo de algunos sistemas de fomento, concretamente del crédito y del seguro. De otra parte, la entrada en vigor del Acuerdo Comercial Preferencial, suscrito con la entonces denominada Comunidad Económica Europea, el año 1970.

Se crea la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE, SA), sociedad anónima mixta con mayoría de capital público, con el objeto social que su nombre indica e inspirada en compañías similares en países de la OCDE. Ello se acompaña de notables cambios en lo relativo al crédito a la exportación, tanto en su institucionalidad como en su funcionamiento. Claramente, son mejoras que repercuten favorablemente en la exportación. No se olvide además que, aparte de condicionantes internos, la disciplina multilateral en esta materia crediticia y financiera es creciente, sobre todo vía OCDE, a fin de evitar las ayudas que supongan competencia desleal.

El acuerdo firmado con la CEE supone, aparte de las ventajas arancelarias y comerciales que se obtienen en el que está claramente ya definido como el principal mercado de la exportación española, un mensaje también claro de continuidad de la apertura económica y co-

mercial, con su correspondiente atenuación de incertidumbres para la planificación y decisión empresariales. Fruto de ello es el crecimiento y consolidación incipiente de la exportación, sobre todo a ese mercado comunitario. Al mismo tiempo, supone otro efecto beneficioso, como es el aumento de la competencia en el mercado interior, medicina que desde 1959 había probado su eficacia, como la seguiría probando en todos los años siguientes. Esa apertura ha mostrado ser un elemento clave en la internacionalización empresarial española.

Hay que señalar dos decisiones que se adoptan y que tienen importancia indudable en el sistema de promoción y fomento de la internacionalización. La creación en el Ministerio de Comercio, en diciembre de 1975, del Centro de Documentación e Información del Comercio Exterior (CEDIN), con el objeto de recibir, tratar y difundir la información que, sobre mercados exteriores, se recibe en el Ministerio, principalmente de las Oficinas Comerciales en el exterior y de otras fuentes, así como facilitar información sobre la oferta exportable española. El centro, dotado además de un *status* administrativo especial que le permite un ágil funcionamiento, tiene una demanda creciente de información, lo que lleva a la creación de un boletín de difusión selectiva de la información que se distribuye a los interesados rápidamente según demanda. Es una experiencia nueva, que es además el embrión de lo que en 1982 será el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE), luego transformado en el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

En julio de 1976, y en el marco de una serie de medidas económicas en la estela de la denominada primera crisis del petróleo, se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), fondo que suponía, en síntesis, financiación blanda y que, con importantes modificaciones durante estos años, requeridas tanto por decisiones internas como por compromisos internacionales crecientes en este campo, ha mostrado su eficacia como elemento de apoyo a exportaciones industriales españolas a países en desarrollo. Una vez más, para valorar este instrumento es imprescindible situarse en la época en la que

se crea y analizar cuales son sus objetivos reales. El objetivo del Fondo, según la norma que lo crea es doble: el fomento de la exportación y la ayuda al desarrollo. En esos años España todavía es prestataria de algunos préstamos del Banco Mundial y su papel como donante es inexistente. Está claro, entonces, que de esos dos objetivos prima el primero, y así lo prueba el hecho de que la presidencia, la secretaría y la voz cantante en la comisión interministerial que se crea para gestionar el fondo corresponde al Ministerio de Comercio. Ocurre también, y es coherente, que el segundo objetivo, en años posteriores y con las exigencias del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, va ganando mucho más peso. Lo que también está claro es que el fondo, aun suponiendo las exportaciones cubiertas por el mismo una mínima parte de la cifra total exportadora española, ha tenido importancia en un doble campo: para determinadas exportaciones industriales y para la penetración en determinados países en desarrollo, poco transitados por el empresariado español. En lo primero destacan exportaciones de proyectos llave en mano, plantas, trenes, así como de pequeñas y medianas empresas. En lo segundo, países como China, Turquía o algunos sudamericanos y africanos. En muchos casos, más que mercancía, lo que se vendía es financiación blanda y se aparecía por primera vez en algunos de esos mercados donde la exportación y la industria españolas eran desconocidas.

En el terreno más intangible de las ideas, hay que echar una mirada a publicaciones del Ministerio de Comercio, como la revista mensual Información Comercial Española, así como al boletín semanal de esos años, para ver la reiteración e insistencia de artículos sobre la importancia de exportar, y también de invertir fuera, como indispensable para una exportación más consolidada. Es en esas publicaciones y, concretamente referido a América Latina, donde por primera vez se habla de empresas mixtas o conjuntas, es decir de inversión directa fuera de España, como segunda etapa indispensable en la internacionalización, algo exótico en esos momentos.

Algunas cifras nos muestran la evolución de la exportación en esa década. En euros de cada año y en base aduanas, la exportación pasa de mil doscientos millones en 1971 a cerca de nueve mil en 1980. En términos de proporción del PIB de cada año, pasa de 6.9 a 9.4, salto interesante que va a ir creciendo ininterrumpidamente año a año.

4. Un nuevo sitio en el comercio internacional

Es a partir del final de los setenta y comienzo de los ochenta cuando el concepto de internacionalización va, decididamente, tomando carta de naturaleza y saltando desde cenáculos especializados, sean administrativos, académicos o empresariales, a los medios y a la opinión pública. Exportar más y mejor, incluso invertir fuera, aparece así casi como una tarea nacional. Lo hace envuelto en un concepto más amplio que, en aquellos años, es casi omnipresente. La palabra clave es competitividad, es decir capacidad de competir en los mercados que se amplían enormemente, vía nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea a partir de 1986, vía la aparición y desarrollo del fenómeno de la globalización, a partir de los noventa.

En la búsqueda de esa imprescindible competitividad, especialmente para un país con un secular déficit comercial como es el nuestro, las autoridades económicas, desde los Pactos de la Moncloa a mediados de los setenta, son conscientes de la necesidad y urgencia de ir hacia una economía más liberalizada y más abierta y menos proteccionista, siempre con la vista puesta en nuestra integración en la CEE, ahora que el «gran obstáculo» político ha desaparecido. A partir de ahí, el gran objetivo es preparar nuestra economía para ese complejo tránsito.

La política económica de los ochenta se inscribe plenamente en las llamadas ortodoxas, con búsqueda y mantenimiento de los «equilibrios fundamentales», acompañada de menor intervencionismo y más liberalización y comienzo de privatizaciones. El ingreso, que se adivina inmediato, en la CEE supone además algo tras-

centental, como es un calendario fijado para el aumento de la competencia para las empresas, vía desarme proteccionista. En esos años previos a la apertura formal de la negociación, las autoridades españolas ralentizan el desarme proteccionista al objeto de mantener la importancia del «mercado español» como baza negociadora. Ese calendario es un elemento imprescindible para una posible y deseable mayor internacionalización. Si pueden las empresas competir dentro, podrán —en principio— competir fuera. Siempre que haya, según afirman en ese momento los empresarios y con razón, un terreno de juego equilibrado, un *level playing field*. Es decir, que por parte de las autoridades se diseñen y ejecuten políticas económicas generales, así como instrumentales (de fomento y promoción de la internacionalización), que permitan a las empresas una capacidad de competir similar a las de nuestros competidores.

Desde mediados de los setenta, cuando está claro que la sociedad española encara nuevos y diferentes desafíos, hay un mensaje claro lanzado desde la Administración, sobre todo la Administración comercial: la necesidad de exportar, mensaje que, a partir de los ochenta, cuando la economía española llega a nuevas fases en su desarrollo, se convierte en necesidad de internacionalización, lo que supone poner el énfasis en el binomio exportación-inversión directa, entrando así en un nivel superior, ya experimentado por economías más desarrolladas.

Se insiste siempre además en que este doble objetivo, imprescindible para un mayor crecimiento del producto y de la creación de puestos de trabajo, descansa en una doble base: acción de las empresas, como primero y más importante elemento y, segundo y complemento indispensable, acción del sector público, en su doble vertiente de política económica sana y políticas de fomento de la internacionalización, también la primera más importante que las segundas. No corresponde a la Administración pública exportar ni invertir, sólo incentivar y ayudar.

La importancia de una política económica sana, es decir la que permita un crecimiento sostenible preser-

vando los equilibrios fundamentales, es algo obvio, por lo que no vale la pena insistir en este punto. Un país con una inflación descontrolada, con un tipo de cambio errático, con muy baja productividad, no está en condiciones de permitir y fomentar la internacionalización de sus empresas. Además, las políticas de fomento de esa internacionalización, si es que existen, se aplicarían sobre bases falsas y artificiales que supondrían pan para hoy (si es que lo hay) y hambre para mañana, y gran despilfarro de recursos escasos. La creciente y rápida globalización de la economía, sobre todo a partir de los noventa, ha ido demostrando que ese tipo de políticas no se puede mantener o, que, si se mantienen, el país es expulsado del escenario económico mundial.

Sobre esa base de racionalidad económica (que no excluye obviamente errores y retrocesos ocasionales) se va perfeccionando a lo largo de estos últimos veintitantos años el sistema de instrumentos que ayudan a la internacionalización de las empresas.

Hay un principio central en esas políticas. La capacidad de competir de un país o, más correctamente, de las empresas de un país —porque, hay que insistir, son las que adoptan las decisiones de exportar e invertir— depende de una serie de factores, cada vez más complejos y cambiantes. En la exportación, uno de ellos, seguramente el que más se «ve», es el precio. Pero no es el único, y considerarlo como el único elemento para definir la competitividad es un error típico de los analistas de laboratorio, que no han visto una operación de exportación en su vida. Sin duda es el factor más importante para muchos productos y para muchos países, pero conforme el comercio internacional se hace mucho más sofisticado, mucho más segmentado, mucho más inter e intraindustrial, aparecen otros factores que adquieren igual o más importancia que el precio final, de oferta, del producto. No hay sólo competitividad-precio. Más aún: hay competitividad-producto y competitividad-comercialización. Hay empresas y países que comercializan mucho mejor y mucho más que producen.

Conforme la economía española se va desarrollando y, paralelamente, su estructura exportadora se amplía,

la base de su competitividad va dejando de ser lo que era hasta ese momento, concretamente el precio, en el que el componente interno, el coste total y, dentro del mismo, el coste salarial es clave, como lo es el tipo de cambio, «eterno» artilugio final cuando la inflación eleva demasiado los primeros (en América Latina, la CEPAL, Comisión Económica para América Latina, habló de «competitividad espúrea» en países de esa región, definiendo así la basada sólo en devaluaciones). Se sale al mercado en segmentos de productos de mínimo o nulo valor añadido, con la ventaja comparativa de los bajos salarios (siendo éste también un factor que incentiva la inversión directa extranjera en nuestro país, a partir de la liberalización que se inicia con las medidas de estabilización de 1959). Está claro que esa exportación de factor trabajo con bajos salarios se va a ir perdiendo y está claro que, si nuestro país quiere tener un porvenir en la escena del comercio internacional, esa ventaja comparativa se va a ir perdiendo, se debe ir perdiendo. Está claro también que nuestro país debe ir buscando un lugar nuevo en la división internacional del trabajo basándose en otros factores. Esos factores se resumen en un incremento de la productividad, que permita seguir siendo competitivos en precios, y avanzar en esos otros sumandos distintos de la competitividad-precio, que para determinados productos y determinados nichos de mercado cada vez tienen más valor. Todo esto será además mucho más cierto cuando, tras la entrada en la Unión Monetaria, pase a la historia el «arreglajoto» de siempre: el tipo de cambio.

5. Exportación e inversión directa

En abril de 1982, después de algún intento fallido años atrás, se crea el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE), que en 1986 se transforma en el actual Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). Se configura como un ente público adscrito a la Secretaría de Estado de Comercio. A partir de diciembre de 1982, y hasta ahora, ese secretario de Estado es el presidente del Consejo de Administración del Instituto, con

objeto de asegurar la coordinación entre el mismo y las restantes direcciones de esa Secretaría, ya orientados todos ellos decididamente, de un lado, a la internacionalización de las empresas y, de otro, primero a la negociación para la integración en la CEE y, después, al proceso de negociación continua en Bruselas.

No vamos a entrar aquí en el detalle de los instrumentos de promoción y fomento que desarrolla el Instituto y la ampliación y mejoras de los mismos que se van aplicando durante sus años, ya más de veinticinco, de existencia. (El lector interesado en este detalle puede consultar las memorias anuales del Instituto, así como su página *web*). Aquí nos interesa destacar algunos aspectos.

La razón de ser última de este organismo, como también del trabajo de las direcciones de la Secretaría de Estado de Comercio que llevan a cabo la política comercial —a través de la red de cerca de cien Oficinas Comerciales de España en el exterior, que son también delegaciones del ICEX—, la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo o la negociación y aplicación de un elemento importante en los últimos años como son los *acuerdos de promoción y protección recíproca de las inversiones* (APPRI), es la colaboración con las empresas en la introducción y mejora de esos otros elementos cada vez más decisivos en la competitividad. El instituto cuenta también con una red territorial con centros en todas las comunidades autónomas. Están además dos empresas públicas con ese mismo fin: P4R (antes Expansión Exterior y antes Fomento del Comercio Exterior, FOCOEX, SA, empresa pública de comercio exterior creada en 1950) que actúa como *medio propio* de la administración y la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES, SA), establecida en 1986 y que promueve la inversión directa española en países en desarrollo. Como también hay que reseñar el papel del Instituto de Crédito Oficial (ICO), como agencia financiera del Estado para la instrumentación bancaria y la tesorería del FAD, y de otros préstamos de gobierno a gobierno, así como su función en los créditos para la internacionalización de las empresas.

El objetivo de todos esos organismos oficiales es que cada vez se exporte más, que cada vez exporten más empresas, que se exporte mejor, con mayor preparación y profesionalidad, con ventas cada vez más valoradas y consolidadas y que se entre decididamente en esa segunda etapa de la internacionalización que es la inversión directa en el exterior. Es obvio decir que eso no es un fin, sino un medio para lograr un crecimiento y un bienestar mayores.

Correlativamente, el presupuesto para promoción del INFE-ICEX va creciendo, desde unos cincuenta millones de euros en 1985 a más de doscientos en los últimos años, en términos nominales. Ello corresponde, tanto a la ampliación de sus programas, que abarcan ya una muy amplia gama, similar a la de organismos similares en países de la OCDE, como al número de empresas que se acogen a esos programas, lógicamente sobre todo pequeñas y medianas, y que abarcan desde los sectores agropecuarios a las tecnologías más avanzadas, así como, crecientemente, el sector servicios. Son ya varios miles, incluyendo empresas ya exportadoras y muchas otras que se estrenan en la exportación, a través del Programa de Iniciación a la Promoción Exterior, PIPE, iniciado en 1997.

A mediados de la década de los ochenta, se va entrando, primero muy poco a poco y en la década siguiente mucho más rápidamente, en la siguiente etapa de la internacionalización, que es la de la inversión directa en el exterior. Pero echemos la vista algo atrás siquiera de manera resumida. Con el Plan de Estabilización se inicia la liberalización progresiva de las inversiones extranjeras en España, principalmente las directas. La liberalización continúa los años siguientes, especialmente a partir de los ochenta y, paralelamente, conforme el atractivo del mercado español va siendo cada vez mayor (al ser parte de la CEE, hay un cambio muy grande), crece esa inversión. Se trata, sobre todo de grandes empresas que, además de su aporte tecnológico, de gestión, etcétera, aportan cifra exportadora (también importadora) y contribuyen así decisivamente a la internacionalización de mentes y decisiones empresariales.

Hasta esa década, por lo tanto, España era claramente receptor neto de inversión directa extranjera, pues las salidas eran casi simbólicas.

El inicio de la inversión directa en el exterior tiene dos características muy claras. Una, se lleva a cabo por empresas entonces públicas. Dos, se dirigen exclusivamente a países de América Latina. En ambos aspectos el impulso gubernamental es claro, seguramente decisivo. Decisión no exenta de riesgos porque, aparte de la debilidades estructurales políticas y económicas de la mayor parte de los países de la región, la misma está instalada en una profunda crisis, en lo que luego se llamó la «década perdida». Está claro que en esas decisiones juegan factores extraempresariales, claramente de política exterior. La decisión es muy importante, porque abre una nueva etapa y sirve como efecto para arrastrar, en los años siguientes, a otras grandes empresas, esta vez privadas, con los bancos a la cabeza. Después, en una segunda y tercera ola, llegan a América Latina, sobre todo a determinados países, inversiones de muchas más empresas españolas, incluyendo medianas y pequeñas. El resultado es que hoy nuestro país es el segundo inversor en esa región, los llamados «nuevos conquistadores». No cabe duda que esto hay que atribuirlo sobre todo a decisiones empresariales, pero también está claro que el «rol» oficial de abrir caminos, apoyar, encarar litigios, aprobar fiscalidad favorable, negociar acuerdos, también ha sido y es importante.

Una segunda corriente inversora hacia fuera es la que se va desarrollando en el resto de países de la CE, resultado lógico y obligado de nuestra adhesión, decisión clave, como se ha señalado ya, en el proceso de internacionalización. Hoy la mayor parte de los empresarios consideran este bloque como lo que es, tanto en exportación como en inversión: mercado interior, teniendo en cuenta siempre las características locales. La notable inversión española en Portugal es un ejemplo claro.

Mucho más recientemente aparecen otras nuevas corrientes inversoras. En primer lugar, la que se denomina como «deslocalización», que incluye sobre todo a me-

dianas empresas y que busca abaratar determinados *inputs*. Caso típico: textil y confección. En segundo lugar, algo muy diferente, como es la aparición de empresas españolas que invierten en Estados Unidos en sectores como el alimenticio, financiero, construcción y concesión de obra pública, y energías renovables. Esto se inicia en 2006, porque hasta esa fecha la inversión directa española en ese país era ridícula. Finalmente, inversiones crecientes, aunque muy modestas, en otras partes del mundo, como Europa Oriental o Extremo Oriente, incluida China. En todas esas áreas, especialmente en Estados Unidos y China, el esfuerzo y apoyo oficial ha sido prolongado (en China empieza a principios de los ochenta) y decidido, en muchos casos por delante del sector empresarial. Siguen siendo, como se suele decir, «asignaturas pendientes», tanto de la exportación como de la inversión.

6. Un balance (provisional)

Desde 1959 a la fecha, ha habido notables avances en la internacionalización de las empresas españolas, especialmente en los últimos treinta años. La apertura de nuestra economía, como muestran diversos indicadores que miden la suma de diversos componentes de la balanza de pagos en proporción del PIB, ha sido notable. La internacionalización de la empresa, vía exportación primero y luego vía inversión directa, ha ido paralela, lógicamente, a esa apertura. Al fin y al cabo esa política de apertura se concreta en decisiones empresariales, y esas decisiones, en cifras, que son las recogidas en la balanza de pagos, fotografía del sector exterior.

Esas cifras muestran que el avance ha sido considerable pero insuficiente. La exportación y la inversión directa españolas han crecido pero más lo han hecho aquellos países con los que queremos competir, los viejos y los nuevos. Así lo muestra, sobre todo, la participación de nuestra exportación de bienes en el comercio internacional, prácticamente estancada en los últimos años. No así en materia de inversión, donde ha habido un avance interesante. Dicho de otra manera: la capaci-

dad de competir de nuestra economía, es decir de nuestras empresas, ha mejorado pero de modo insuficiente.

El problema es complejo, de larga data y de complicada y lenta solución. Hace años, en los ochenta, ya se afirmaba que nuestro país estaba en una situación complicada en la división internacional del trabajo, en el patrón del comercio internacional: país ni tecnológica ni comercialmente avanzado y, al mismo tiempo, perdiendo lenta pero inexorablemente, la ventaja salarial y de costes. Todo ello se acelera a partir de la presente década y la mejor prueba es la debilidad crónica del sector exterior, hasta hace bien poco con el déficit comercial más alto de la OCDE, en proporción al PIB. Algo no coyuntural, porque además hay otros renglones de la balanza de pagos con enormes debilidades, como ha puesto de relieve la actual crisis. Hoy, por ejemplo, los pagos anuales al exterior resultado del enorme endeudamiento privado —para, sobre todo, financiar el *tsunami* especulativo-urbanizador—, superan ya los ingresos por turismo (turismo que se ve amenazado a su vez por los destrozos costeros de ese *tsunami*, cerrándose así un círculo vicioso). El tradicional estrangulamiento exterior sigue ahí, aunque hoy más camuflado por la urgencia de otros problemas, y porque la depresión interior alivia algo la situación, vía menor crecimiento de la importación. Pero la debilidad sigue ahí.

Es una debilidad principalmente exportadora. Es claro que nuestro país, lo muestran todas las comparaciones, exporta poco y con poco valor añadido. El patrón exportador está dominado por sectores de demanda madura y lenta, y con importante presencia de multinacionales con alta propensión importadora. El peso de sectores tecnológicos avanzados es mínimo. La participación de la medianas y pequeñas empresas es baja,

tanto en número como en propensión exportadora. Hay excesiva concentración en la Unión Europea. Todo ello es, simplemente, el reflejo de una economía con notables debilidades (como se está demostrando ahora que la marea ha bajado y se está viendo, como decía Warren Buffet, quien se bañaba desnudo), que llega tarde, como antes se ha indicado, a la escena internacional, que no cuenta con una clase emprendedora suficiente en número y en calidad —ni con suficiente mentalidad de «salir afuera»— y con escasa o nula imagen como país avanzado y fiable económica y comercialmente. No existe en el imaginario internacional esa marca España que sea un sello de calidad en la escena internacional. La percepción, cuando existe, es otra. Los esfuerzos público-privados por ir haciéndola son meritorios, seguramente bien encaminados, pero la tarea es difícil porque es siempre lenta y, más importante, debe basarse en realidades. ¿Es posible tratar de promocionar España como país tecnológicamente avanzado cuando no lo somos, como lo muestran los indicadores tradicionales?

Pero, insistamos, lo avanzado estos años ha sido notable y ha sido posible, primero, por el esfuerzo de muchas empresas y, segundo, por decisiones oficiales tanto en política económica general como en las instrumentales de fomento y promoción de la internacionalización. Cada uno en su sitio y con su papel bien definido. Con aciertos y con errores, como en toda obra humana. La política oficial es aquí un complemento siempre a tener en cuenta y, afortunadamente para el país, hay una enorme vida al margen de lo oficial. Algo necesario cuando se enfrenta, como ahora ocurre, la más grave crisis de nuestra economía en su reciente historia.