

Paloma Sendín de Cáceres

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN COMERCIAL

El artículo distingue tres etapas diferenciadas en la evolución de la política de promoción comercial hasta el año 2004. En la primera de ellas (hasta 1929) el apoyo al exportador se centra casi exclusivamente en el suministro de información, con la creación, algo desordenada, de una serie de órganos dedicados a ese fin. En la segunda etapa (desde 1929 hasta 1982), se avanza, por una parte, en la ampliación de los instrumentos y medidas de fomento de la exportación y, por otra, en la especialización de la gestión. La tercera y última etapa viene marcada por la necesidad de internacionalización de la empresa española, a la que ya no le basta con exportar, sino que tiene que acompañar este proceso con otro más complejo como es el de su implantación en el exterior. Por otra parte, el futuro de la política de promoción comercial podría girar en torno al suministro, básicamente, de servicios de información personalizados y de alta cualificación para el exportador-inversor, lo que significaría, paradójicamente, cerrar el círculo acabando por donde se empezó en 1891, es decir, que lo esencial es disponer de buena información.

Palabras clave: promoción del comercio exterior, internacionalización de la economía, inversiones en el extranjero, fomento de la exportación, España, INFE, ICEX.

Clasificación JEL: F13, O52.

1. Los primeros antecedentes: el apoyo al comerciante

Un repaso a la historia económica española anterior a 1929 nos permite identificar a finales del siglo XIX, en 1891, las primeras medidas de promoción, tal y como la entendemos hoy en día, a favor del exportador. En ese año, el Ministerio de Estado, que tenía entonces encomendadas las competencias en materia de comercio exterior y que ya había creado en 1833, durante el reinado de Isabel II, la primera Dirección de Comercio, pu-

blica una Ordenanza para facilitar el acceso del sector comercial a los mercados exteriores¹.

Esta Ordenanza tiene su origen en un estudio previo realizado por el propio Ministerio de Estado sobre las características de la empresa española y los problemas a que se enfrentaba en sus ventas al extranjero. El estudio concluye afirmando que es la pequeña empresa la que, dados su tamaño y sus limitados medios y posibili-

¹ CARRIZO, G.: «La promoción comercial en España hasta 1936».

dades de financiación, unidos a la falta de corresponsales o agentes en el extranjero, necesitaba del apoyo de la Administración para poder exportar.

El Ministerio decide pues, poner a las Embajadas españolas en el extranjero al servicio de las empresas exportadoras al objeto de apoyarles en sus operaciones de exportación, fijándoles una serie de funciones relativas al suministro de información, dentro de sus correspondientes demarcaciones, tanto sobre los posibles clientes extranjeros, como sobre posibles agentes o corresponsales, llegando incluso a habilitarles para proceder al cobro de créditos pendientes por cuenta del operador español, gestión por la que percibirían una comisión (o derechos) que fijaba la propia Ordenanza de forma detallada.

A partir de ese momento, es continua la preocupación de los sucesivos Gobiernos por apoyar al «comerciante», desarrollándose una serie de iniciativas que, aunque reflejan una cierta descoordinación administrativa, van dirigidas a la promoción del comercio exterior.

Se sucederían así²:

1. La creación en 1898, también por el Ministerio de Estado, del *Centro de Información Comercial* para facilitar información más especializada, tanto sobre la oferta exportadora española (sobre la base de una «encuesta» a los empresarios) como sobre la demanda extranjera de productos españoles, contando para ello de nuevo con los servicios de las Embajadas.

2. La creación en 1899 de la *Junta de Comercio de Exportación*, como órgano asesor del Ministerio de Estado para la propuesta de viajes de prospección mercantil y de otras medidas para favorecer las exportaciones.

3. La creación en 1901 de un *Registro de Matrícula de Viajantes de Comercio Españoles para el Extranjero*, dependiente del Centro de Información Comercial, para la inscripción de los representantes en el extranjero de empresas españolas.

4. La creación por el Ministerio de Fomento, en 1906, de un segundo órgano de promoción: el *Centro Nacional de Informaciones Comerciales y Archivo de sociedades Anónimas*, siguiendo el ejemplo de organismos europeos de promoción como los ya existentes en Francia, Bélgica, Italia o Alemania, y que coexiste con el *Centro de Información Comercial*, aunque gestionado por la Cámara de Comercio de Madrid y financiado con cargo a las subvenciones que las Cámaras recibían del propio Ministerio de Fomento. En este Ministerio, por otra parte, había ya en aquel momento otros dos órganos con funciones relacionadas con los mercados exteriores: el *Consejo Superior de la Producción* y la *Junta de Comercio Internacional*, aunque tres años más tarde, en 1909, se fusionarían entre sí, y el órgano resultante se fusionaría a su vez con el *Centro Nacional de Informaciones Económicas y Archivo de Sociedades Anónimas*, de tal forma que este último se convierte en el único organismo de promoción comercial en el Ministerio de Fomento.

5. La creación, en 1910, por el Ministerio de Fomento del *Centro de Comercio Exterior y Expansión Comercial*, que sustituye al *Centro Nacional de Informaciones Económicas y Archivo de S.A.*, y que se centraría más en las actividades relacionadas con el comercio exterior (con el nombramiento, por ejemplo, de agentes comerciales para las distintas regiones españolas, así como algunos agentes comerciales especiales para el exterior), abandonando las tareas relacionadas con el archivo de Sociedades Anónimas.

6. La reestructuración, en 1913, del *Centro de Información Comercial* (recordemos que éste dependía del Ministerio de Estado), para ampliar sus competencias con nuevos servicios al exportador tales como: el servicio de traducciones bajo pago, la elaboración de informes confidenciales sobre importadores extranjeros, la información sobre aranceles en otros países o la publicación del Catálogo de Exportadores. Estos nuevos servicios se unen a los que ya venía prestando a los exportadores y que había ido desarrollando con los años: la elaboración de Memorias Comerciales y Estudios de

² CARRIZO, G.: «La promoción comercial en España hasta 1936».

Mercado, la publicación del Boletín del Centro de Información Comercial, e incluso el establecimiento de un Museo Comercial en el propio Centro para exponer productos españoles susceptibles de exportación

7. La creación en 1924, en el seno de Presidencia del Gobierno, del *Consejo de Economía Nacional*, que absorbe, entre otros organismos, al *Centro de Información Comercial* que desaparece. El Consejo de Economía Nacional asume, sin grandes cambios, todas las funciones del organismo anterior, además de otras muchas relacionadas con la economía nacional en general, de forma que las actividades de promoción quedan de hecho difuminadas en el conjunto de aquéllas. Cuatro años después, en 1928, el Consejo de Economía Nacional se integra en el recién creado Ministerio de Economía Nacional, que asume las competencias en materia de comercio exterior a través de la Dirección General de Comercio.

2. 1929-1982: hacia la especialización

El año 1929 marca el inicio de una nueva época en la que la promoción comercial comienza a ser objeto de un tratamiento especializado con la creación del Banco Exterior de España, que asume desde su inicio el doble carácter de instituto de crédito y de instituto de promoción del comercio exterior, de acuerdo con el Decreto fundacional del Banco, que establece textualmente que «*lo que requiere nuestro comercio exterior no es tanto ser financiado como ser ampliado y fomentado*», por lo que se encomienda al recién creado Banco Exterior la tarea de «*promover la expansión de la industria nacional, abriéndole mercados en el extranjero*»³.

Una segunda medida importante es la creación por el Ministerio de Economía Nacional, también en 1929, del *Servicio de Agentes o Agregados Comerciales en el Extranjero*, a la que seguiría, poco después, en 1930, la

creación del *Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado* (aunque inicialmente recibió el nombre de *Cuerpo Técnico Especial de Secretarios y Oficiales Comerciales*), adscrito, en un primer momento, sólo a los Servicios de Comercio Exterior del Ministerio de Economía Nacional, y encomendándole, unos meses después, las funciones de Consejeros y Agregados Comerciales en el exterior, antecedente directo de las actuales Oficinas Comerciales.

En 1930, en plena depresión económica mundial, se considera que debe intensificarse la acción de la Administración sobre el comercio exterior, por lo que se crea en el Ministerio de Economía Nacional, una nueva Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, con competencias tanto en comercio interior como en comercio exterior, poniendo además especial énfasis en la información de mercados extranjeros y el fomento del comercio exterior⁴.

Vendría después la creación, en 1931, de la *Comisión Interministerial de Comercio Exterior*, formada por representantes de los Ministerios de Estado y de Economía Nacional, que tenía entre sus objetivos el estudio de los mercados extranjeros.

Posteriormente se da entrada en esta Comisión a otros Ministerios, ampliando así sus competencias y configurándose como órgano asesor del Gobierno para realizar toda clase de estudios y propuestas que considerara necesario para impulsar el comercio exterior.

Sin embargo, tanto esta Comisión como la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, traspasada en 1933 al reorganizado Ministerio de Industria y Comercio, parecen en esta época más orientadas al servicio de los intereses de la Administración que a los intereses y necesidades concretas de los exportadores españoles⁵.

Una reorganización posterior de esta Dirección General, en 1936, daría lugar a la aparición de los Servi-

³ GARCÍA MARTÍN, F.: «Un trienio (1969-1972) decisivo para el Banco Exterior de España vivido en el Ministerio de Comercio».

⁴ MANZANEDO MATEOS, J. A.: «El Comercio Exterior en el Ordenamiento Administrativo Español».

⁵ CARRIZO, G.: «La promoción comercial en España hasta 1982».

cios Periféricos de la Administración Comercial, al crear las Juntas Regulatoras de Importación y Exportación en cada provincia o región, con competencias en las autorizaciones y fomento de las exportaciones y que constituyen el antecedente directo de las Delegaciones Regionales de Comercio creadas en 1940, con las que coexistieron hasta 1952 con carácter de órgano consultivo⁶.

Tras el paréntesis de la Guerra Civil, y la reorganización administrativa subsiguiente, hay que esperar a 1942 para que el Ministerio de Industria y Comercio preste de nuevo atención a los problemas y necesidades de los exportadores, primero, mediante el establecimiento de un servicio de Información Industrial y Comercial, más orientado hacia el comercio interior, y más tarde, en 1943, mediante la creación de la Comisaría General de Ferias y Exposiciones⁷.

Unos años más tarde, en 1947, se constituye la Comisión Reguladora del Comercio Exterior, de carácter meramente consultivo y que tenía entre sus fines el estudio y propuesta de planes y programas de exportación, pero que resulta poco activa en lo que a promoción comercial se refiere.

En 1950, el Banco Exterior de España, que había venido creando una serie de representaciones comerciales propias en el extranjero⁸ que le permitían no sólo disponer de una información rápida y fiable sobre los mercados exteriores, sino la realización, con la necesaria agilidad, de operaciones de exportación, da un nuevo paso en la especialización en el ámbito de la promoción comercial y crea, a sugerencia del Ministerio de Industria y Comercio, la filial FOCOEX (Sociedad Anónima de Fomento de Comercio Exterior) para reforzar y ampliar la política de promoción del comercio exterior que ya venía desarrollando.

FOCOEX ejercerá esta función promoviendo y realizando viajes de promoción y operaciones de exportación, inicialmente por cuenta de sus clientes, los exportadores de la época, o incluso del propio Ministerio en el caso de operaciones que, por sus especiales características, no debían dejarse a la iniciativa privada, y más adelante directamente como titular. FOCOEX habría de convertirse con el tiempo en el verdadero instrumento operativo dedicado exclusivamente a la promoción y expansión de las exportaciones españolas, además de ser la primera manifestación de la idea, que se propondría algunos años más tarde, de crear un organismo público de fomento del comercio exterior⁹.

En 1951, con motivo de la primera reorganización de la Administración desde 1939, se crea el Ministerio de Comercio, reflejo de una nueva política de comercio exterior que el Gobierno considera imprescindible para abordar dos problemas claves de la economía española: los abastecimientos y la falta de divisas, según recoge el propio Decreto que crea el Ministerio¹⁰. El problema en el fondo era un «bucle» de difícil solución: por una parte, hacían falta equipos y productos de importación para aprovisionar una industria nacional creciente, y por otra, las divisas necesarias para ello debían venir de la exportación porque España no tenía en aquel momento otra forma de obtener divisas en el exterior que la que se derivaba de sus exportaciones de mercancías, y éstas se mostraban incapaces de generar el flujo de divisas necesario y suficiente para atender esa demanda de importación que requería la industria española en período de reconstrucción y modernización. Por tanto, este problema, el del estrangulamiento exterior, era una de las limitaciones estructurales fundamentales que frenarían el desarrollo económico de España durante mucho tiempo¹¹.

⁶ MANZANEDO MATEOS, J. A.: «El Comercio Exterior en el Ordenamiento Administrativo Español».

⁷ CARRIZO, G.: «La promoción comercial en España hasta 1982».

⁸ Si bien es cierto que durante mucho tiempo el Banco utilizó estas oficinas en el extranjero básicamente para su negocio bancario normal.

⁹ GARCÍA MARTÍN, F.: «Un trienio (1969-1972) decisivo para el Banco Exterior de España vivido en el Ministerio de Comercio».

¹⁰ «Legislación Básica sobre Comercio Exterior», Decreto Ley de 19 de julio de 1951 (BOE 20-7-1951).

¹¹ VIÑAS, A; VIÑUELA, J; EGUIDAZU, F.; PULGAR, C. y FLORENSA, S.: «Política Comercial Exterior en España (1931-1975)».

El recién creado Ministerio de Comercio tardaría todavía tres años (con el Decreto de 5 de mayo de 1954) en dotarse de un Reglamento en el que figuraba explícitamente el fomento del comercio exterior como una de sus competencias. Pero simplemente incorpora, dentro de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, a la Comisaría de Ferias y Exposiciones tal como venía funcionando desde 1943, sin aportar nuevas medidas de promoción comercial.

En una posterior reorganización del Ministerio, en 1957, se crea la Dirección General de Expansión Comercial que, en su Memoria correspondiente al año siguiente, plantea por primera vez la necesidad de contar con un órgano oficial de promoción comercial, para lo que propone la reforma de FOCOEX y su utilización para ese fin, idea que, sin embargo, no llega a prosperar finalmente¹².

A finales de los años cincuenta se hace evidente la necesidad de un cambio drástico en la política económica seguida hasta ese momento que propiciaba una estrategia de industrialización autárquica a través de un proceso de sustitución de importaciones, con una elevada protección del mercado interior y con el consiguiente efecto de discriminación contra las exportaciones, lastradas por unas estructuras productivas nacionales incapaces de competir sin protección frente al exterior¹³.

El Plan de Estabilización de 1959, junto con la liberalización exterior subsiguiente, y el ingreso en ese mismo año de España en la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), implican un cambio sustancial en las medidas de fomento de la exportación que se venían practicando y que incluían, además de las limitadas medidas de promoción comercial ya comentadas, otras como la creación de cuentas especiales de compensación para que los exportadores pudieran aplicar las divisas obtenidas por la exportación a la

importación de otros productos, o un sistema de cambios múltiples a tipos más beneficiosos para el exportador, o incluso la exención al exportador de la obligatoriedad de ceder las divisas al IEME (Instituto Español de Moneda Extranjera)¹⁴.

Se instrumenta a partir de entonces un sistema basado en cuatro tipos de medidas: *fiscales* (desgravación fiscal), *arancelarias* (trafico de perfeccionamiento), *financieras* (crédito y seguro de crédito a la exportación) y de *comercialización y promoción*, que conforman todas ellas por primera vez una auténtica política (en el sentido de un conjunto sistemático y coherente de medidas para obtener un determinado fin) de fomento de las exportaciones con muy distintos instrumentos, más allá, por tanto, de la serie de medidas aisladas y descoordinadas que se habían venido sucediendo hasta ese momento.

Aparecen, además, dos nuevas técnicas de fomento de la exportación: la Carta de Exportador Individual, cuyos beneficiarios se acogían individualmente en condiciones preferentes a las distintas medidas de fomento en vigor, entre ellas las ferias y misiones comerciales, y la Carta Sectorial, que evolucionaría después hacia la Ordenación Sectorial, primer intento de incentivar el asociacionismo de exportadores de un mismo sector y antecedente directo de los Planes Sectoriales actuales. La Ordenación Sectorial suponía, entre otras cosas, la gestión por el propio sector de una estructura que, financiándose con las sobreprimas a la desgravación fiscal que se les concedía, organizaba acciones conjuntas de promoción para sus asociados, consistentes, básicamente, en misiones comerciales.

En 1962, por otra parte, se recupera en la Ley del Plan de Desarrollo la idea de creación de un Instituto Nacional de Comercio Exterior, recayendo en el Ministro de Comercio el encargo de elaborar una propuesta al respecto. De acuerdo con ello, la Dirección General de

¹² GARCÍA MARTÍN, F.: «Un trienio (1969-1972) decisivo para el Banco Exterior de España vivido en el Ministerio de Comercio».

¹³ VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; PULGAR, C. y FLORENZA, S.: «Política Comercial Exterior en España (1931-1975)».

¹⁴ MANZANEDO MATEOS, J. A.: «El Comercio Exterior en el Ordenamiento Administrativo Español».

Expansión Comercial, tras estudiar los organismos de promoción ya existentes en Francia, Bélgica, Inglaterra, Suecia, Finlandia, Suiza, Portugal, EE UU, Sudáfrica y Australia, presenta en 1963 un anteproyecto para la creación del INCE, como instrumento para el estudio, promoción y desarrollo de las exportaciones españolas, aunque con el objetivo, poco ambicioso, de coordinar actuaciones ya existentes más que proponer nuevas¹⁵.

Sea como fuere, el anteproyecto, una vez más, no pasó de esa fase y volvió a quedar en el olvido, hasta que en 1970 el Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio propone crear un Instituto Nacional de Fomento de las Exportaciones, constituyéndose una Comisión Ministerial que redacta varios proyectos, en los que propone asimismo una reestructuración del Ministerio con la creación de dos Direcciones Generales: la de Importación y Política Arancelaria y la de Exportaciones y Expansión Comercial.

Tampoco en esta ocasión vería la luz el Instituto de Promoción, aunque sí las dos Direcciones citadas, y, dentro de la de Exportación, la Subdirección General de Fomento de la Exportación, con dos servicios dedicados a la promoción: el de Promoción Comercial (para la gestión de «Misiones y Prospección de Mercados», «Marcas y Propaganda», «Censos y Registros» y «Cámaras de Comercio en el Exterior»), y la Comisaría de Ferias en el Exterior¹⁶.

Cinco años después, en diciembre de 1975, y ante la evidente necesidad de contar con una instancia que centralice toda la información disponible para el exportador sobre mercados potenciales, se crea en el Ministerio de Comercio el CEDIN (Centro de Documentación e Información del Comercio Exterior), adscrito inicialmente a la Secretaría General Técnica, que, según su Decreto de creación, tiene a su cargo «la tarea de facilitar a la empresa española informes,

estudios, ofertas y oportunidades de exportación y a los importadores extranjeros las posibilidades de la exportación nacional, coordinando a estos efectos las Oficinas Comerciales y las Cámaras de Comercio españolas en el exterior»¹⁷.

La elevada demanda de sus servicios en su primer año de funcionamiento hace necesario prever, apenas un año después, que pueda cobrar por los servicios prestados, cuya importancia no radica tanto en el hecho en sí, inédito por otra parte en la Administración española, como en lo que supone de elemento de valoración por el cliente exportador de la información suministrada. El Decreto regulador del cobro de estos servicios se publica a finales de 1976.

Otra característica fundamental a destacar del CEDIN es también la de ser pionero en el tratamiento especializado y selectivo de la información mediante la creación de un «Boletín de Difusión Selectiva de la Información», por el que procesaba y transmitía al exportador interesado en sectores o países concretos, y con la mayor rapidez posible, la información recibida de las Oficinas Comerciales referida a proyectos y concursos internacionales, y a demandas en el extranjero de productos específicos.

3. 1982-2004: la internacionalización

A principios de los años ochenta, la economía española se ve afectada por varias circunstancias, que van a provocar una notable transformación en la estrategia de la política de promoción comercial seguida hasta ese momento. Estas circunstancias están relacionadas básicamente con la entrada en la CEE, la globalización creciente de los mercados y la aparición de nuevos actores en el ámbito de la promoción comercial.

Por lo que respecta a la primera de las circunstancias mencionadas, la entrada, prevista entonces, en la CEE

¹⁵ GARCÍA MARTÍN, F.: «Un trienio (1969-1972) decisivo para el Banco Exterior de España vivido en el Ministerio de Comercio»;

¹⁶ «Legislación Básica sobre Comercio Exterior 1», Decreto 1847/1970, de 3 de julio.

¹⁷ «Legislación Básica sobre Comercio Exterior 1», Decreto 3636/1975, de 26 de diciembre.

iba a obligar a España a modificar su esquema de apoyo a la exportación, abandonando, por lo que suponían de subvención a la exportación, muchas de las medidas de fomento fiscal y financiero, que habían sido sin duda alguna instrumentos muy potentes de fomento de la exportación, para centrarse necesariamente en las medidas de promoción comercial, prácticamente las únicas permitidas.

Además, la política de fomento a la exportación puesta en marcha a partir del Plan de Estabilización, no parecía haber conseguido en términos generales ninguno de sus dos objetivos: ni el de generar ingresos en divisas suficientes para equilibrar la Balanza de Pagos, ni el de contribuir a un proceso sano y equilibrado de industrialización. La liberalización exterior, iniciada en 1959, había mantenido una elevada protección del mercado interior por medio, entre otros factores, de altos aranceles e impuesto de compensación de gravámenes interiores. Perduraba por tanto en gran parte la discriminación contra las exportaciones de épocas anteriores, en la medida en que forzaba a producir internamente con costes elevados y en que también permitió mantener un tipo de cambio sobrevaluado¹⁸.

Por otra parte, también era evidente el retraso que, en materia de promoción de las exportaciones, mantenía España en relación con los países de su entorno, así como el agotamiento del modelo de ferias y misiones comerciales en vigor, como principales instrumentos, y casi únicos, de promoción comercial.

De hecho, ya a finales de los años setenta y principio de los ochenta, el Servicio de Promoción Comercial del Ministerio de Comercio, convencido de la eficacia limitada de las misiones comerciales en las que los exportadores viajaban junto con sus competidores provocando con frecuencia una subasta a la baja de los precios de sus productos, había comenzado a promover otras medidas como los VIAPROS (Viajes individuales de pro-

pección comercial), algún Plan Sectorial (dando en cierta manera continuidad a las Ordenaciones Sectoriales) en el sector agroalimentario, o los Centros de Promoción. Estos Centros, de carácter sectorial y ubicados en algunas Oficinas Comerciales, buscaban dotar a éstas de medios y recursos estables con los que garantizar su labor a medio plazo así como permitir la contratación de personas expertas del país.

En 1982, finalmente, y en el marco de un Decreto-Ley sobre «Ordenación Económica. Inversiones públicas de carácter extraordinario y medidas de fomento de la exportación»¹⁹, se crea el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE), como Ente público adscrito al Ministerio de Economía y Comercio, concentrando las distintas actuaciones en promoción comercial que se hallaban dispersas entre el CEDIN, el Servicio de Promoción Comercial, y la Comisaría de Ferias.

La creación del INFE supone un salto cualitativo fundamental en la política de promoción comercial, adoptando criterios generales de actuación de carácter innovador en la Administración española por lo que tienen de vocación de servicio al exportador y de agilidad y flexibilidad en su funcionamiento²⁰:

— Se crea como entidad de servicios y asistencia a la empresa exportadora, a la que ayudará a «detectar mercados, diseñar estrategias, desarrollar una imagen y potenciar su dinámica exportadora o ayudar a crearla si aún no la tiene»;

— con «especial atención a la pequeña y mediana empresa», que era la que mostraba una mayor propensión marginal a exportar;

— con el objetivo prioritario de «despertar nuevas vocaciones exportadoras»;

— con la vocación de ejecutar las acciones de promoción comercial exterior «con la agilidad y flexibilidad propias de la empresa privada» (a lo que pretendía contri-

¹⁸ VIÑAS, A; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; PULGAR, C. y FLORENSA, S.: «Política Comercial Exterior en España (1931-1975)».

¹⁹ Real Decreto 6/1982 de 2 de abril, BOE número 83, 7 de abril de 1982.

²⁰ INFE, documento interno, 1982.

buir tanto el carácter laboral de su personal, como el hecho de estar sujeto en la contratación al Derecho Privado);

— contando siempre con la red exterior de apoyo que integran las Oficinas Comerciales en el extranjero y las Delegaciones Territoriales y Provinciales de Comercio;

— aplicando con carácter general la «cofinanciación» de actividades con el exportador;

— e integrando en su Consejo de Administración a exportadores y Asociaciones de exportadores.

El INFE se plantea en sus primeros años un doble objetivo: *fomentar las exportaciones*, para lo que basa sus acciones de promoción en las empresas tradicionalmente exportadoras, y *fomentar los exportadores*, para lo que desarrolla actuaciones que incentivan su asociación.

Para ello, pone en marcha cuatro nuevos programas:

- *Los planes de empresa*, con un horizonte temporal de tres años, que se configuraban como un apoyo directo a las Pyme exportadoras para la mejora de sus estructuras comerciales exteriores (departamentos de exportación y redes comerciales en el exterior) y el fomento de sus actividades de publicidad y promoción en el exterior.

- El programa de *Establecimientos de Filiales en el Exterior*, destinado a promover relaciones estables de clientela de las empresas

- Los *Consortios*, como agrupación de exportadores en una entidad independiente con personalidad jurídica propia, a los que inicialmente se les financiaba únicamente los gastos de estructura.

- Los *ANEX*, programa de Ayuda a Nuevos Exportadores, como agrupaciones de exportadores sin vínculos jurídicos entre sí, a los que se financiaba gastos de estructura y de promoción, y que eran tutelados por las Cámaras de Comercio.

A la vez que perfecciona otros programas ya existentes con anterioridad:

- Intentando generalizar los planes sectoriales, antes casi circunscritos a la promoción agroalimentaria, am-

pliándolos a otros sectores de la exportación susceptibles de promoción comercial.

- Asumiendo la gestión del programa de becas que el Servicio de Promoción Comercial había iniciado en 1974, con tan sólo 12 becarios, con el objetivo de formar técnicos especializados para las empresas y prestar servicios al exportador en las Oficinas Comerciales

- Reconvirtiendo el instrumento de la asistencia a Ferias (que de hecho había venido funcionando como una mera ventanilla de subvenciones), y transformándolo en un elemento más activo de la política de promoción comercial al integrarlo en los planes sectoriales, concentrando además los recursos en ferias más especializadas.

- Informatizando la catalogación de todas las entradas de información (publicaciones, informes, estudios o noticias), y agilizando notablemente el acceso de los exportadores a la información.

- E iniciando la publicación de revistas propias dirigidas al exportador (*Expansión Comercial*), o, caso único en todos los organismos de promoción europeos, al profesional extranjero (*Spain Gourmetour*).

Al año de su creación, en 1983, el INFE replantea su estrategia: sustituye la programación por instrumentos y se organiza por sectores, otorga una dimensión temporal a sus programas, incrementa el apoyo a la exportación de tecnología y ve multiplicado por cinco su presupuesto.

La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 provoca de nuevo una serie de cambios estructurales y normativos que afectan a la promoción del comercio exterior²¹:

- Se elabora el primer Plan de Fomento de la Exportación, que articula un esquema de tres grandes tipos de programas de fomento: *financiero* (FAD, sistema CARI, seguro de crédito y cofinanciación de inversiones productivas en países en vías de desarrollo), *fiscal* (devolución del IVA, Tráfico de Perfeccionamiento) y de

²¹ INFE, Plan de Fomento de la Exportación, documento interno, 1987.

promoción (a través de cinco grupos de programas: información; formación, asesoramiento y publicaciones; ferias; apoyo a empresas; y planes sectoriales y Centros de Promoción).

- Se constituye el Consejo Asesor de Exportación, que integra a organizaciones empresariales, Cámaras de Comercio, entidades financieras y de seguro de crédito a la exportación y otros entes públicos de promoción.

- El INFE (Instituto Nacional de Fomento de la Exportación) cambia su denominación a ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior) para homologarlo a otros organismos de promoción europeos y para reflejar la ampliación de su horizonte de actividad, desde la promoción de exportaciones en sentido estricto al estímulo de las inversiones directas españolas en otros países.

- Refuerza, por tanto, los programas de apoyo a las inversiones directas en el exterior, cuyo progresivo aumento es reflejo del proceso de maduración de la actividad exportadora española

- Vuelve a experimentar un fuerte aumento en su presupuesto, duplicándolo, para compensar, parcialmente, la desaparición de la desgravación fiscal a la exportación, que había supuesto una disminución drástica del apoyo oficial a la exportación (reducción estimada de cerca del 40 por 100 del porcentaje de ayuda respecto al total de exportación)

En cuanto a la segunda de las circunstancias mencionadas, el proceso de globalización de los mercados, impulsado, a partir de 1986, por la creciente apertura de nuevos mercados a la exportación española, con el Acuerdo de Libre Cambio con la EFTA, los progresos del Mercado Único Europeo, la implantación de la moneda única, el acceso de nuevos países a la Unión Europea, o el dinamismo de las economías asiáticas, exige de las empresas españolas un planteamiento radicalmente distinto en su aproximación a los mercados exteriores, obligándoles a abordar definitivamente su proceso de internacionalización mediante su implantación en el exterior.

Este proceso de implantación se materializa de muy distintas formas: mediante la compra de empresas, el

establecimiento de filiales, formalizando *joint ventures*, estableciendo contratos para fabricación conjunta de productos, o firmando acuerdos de transferencia de tecnología, y contribuye a superar las etapas de exportación coyuntural u ocasional tan presentes en muchos sectores productivos, a la vez que aporta ventajas adicionales como la creación de economías de escala, el incremento de la competitividad, una mejor y más ágil capacidad de reacción ante los cambios de la demanda y la consecución de relaciones y contactos más sólidos en los mercados de destino²².

La inversión directa en el exterior, prácticamente inexistente en 1982, despegó a partir de 1986, y se acelera claramente a partir de 1990. El ICEX, que no es ajeno a este proceso, lo apoya decididamente mediante la creación, en 1988, de una División de Inversiones, la organización de Foros de Inversiones y Cooperación Empresarial y de Encuentros Empresariales, que totalizan más de 150 actos desde 1991, o los Acuerdos de 1998 con COFIDES²³⁻²⁴.

En esta misma línea, los sucesivos Planes que se han puesto en marcha en los últimos años²⁵, han integrado el concepto de internacionalización como un binomio comercio exterior-inversiones, dedicando en todos los casos una atención prioritaria al fomento de la inversión.

Finalmente, por lo que se refiere a la tercera circunstancia, los nuevos actores en el campo de la promoción comercial, tenemos, por una parte, la aparición del Estado de las Autonomías en el mapa político español, y, por otra parte, las actuaciones de otras instituciones con competencias en comercio exterior.

²² ICEX, Plan Estratégico 1990-1993, documento interno, 1990.

²³ COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo, S.A.) fomenta inversiones productivas de empresas españolas en países en vías de desarrollo.

²⁴ Revista *El Exportador*, número 53, mayo 2002 y número 85, abril 2005.

²⁵ El Plan de Internacionalización de la Empresa Española, de 1992; el Plan Estratégico para la Exportación e Internacionalización (o Plan 2000) de 1997; el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002 de 2000; el Plan de Internacionalización de la Economía Española, de mayo 2001; el Plan de Dinamización de la Economía Española, de 2004.

La creciente participación de las Comunidades Autónomas en actividades de promoción en el exterior²⁶, va a obligar al ICEX a modificar de forma importante sus estrategias de promoción para adaptar a la nueva realidad política y económica la organización de los servicios de promoción comercial del Estado. La consecución de los primeros Acuerdos con algunas Comunidades Autónomas para la realización de actividades de promoción conjunta en determinados países a partir de 1992, la creación de la Comisión de Promoción Exterior en 1995, o la reorganización del Consejo de Administración en 1996 para dar entrada a las Comunidades Autónomas, son algunas manifestaciones de este proceso, aún hoy abierto.

Por otra parte, se hace más evidente la necesidad, igualmente importante, de coordinación con otras instituciones con competencias en promoción exterior, como las Cámaras de Comercio, el Consejo Superior de Cámaras y las organizaciones empresariales, que, sin ser nuevos en este campo, han desarrollado y ampliado sus actuaciones de promoción de manera notable.

En su conjunto se puede hablar, por tanto, de la existencia de tres modelos de promoción comercial teniendo en cuenta los diferentes actores concernidos, el que podríamos llamar *modelo territorial*, que es el de las Comunidades Autónomas y que promociona los productos y empresas de su región; el *modelo de promoción multisectorial*, de carácter básicamente local, que es el desarrollado por las Cámaras de Comercio, y, finalmente, el *modelo sectorial-empresarial*, correspondiente al ICEX y que es el único capaz de aglutinar a todos ellos²⁷. Las organizaciones empresariales hacen una promoción básicamente institucional.

La convivencia desordenada de estos tres modelos de promoción puede originar disfunciones importantes en la promoción de la exportación y la inversión españo-

las, como dispersión de recursos, duplicidad de actuaciones, o distorsión en los mensajes que se transmiten, cuando, sin embargo, la coordinación es posible.

Un programa concreto que demuestra la posibilidad de esta coordinación es el PIPE, Plan de Iniciación a la Promoción Exterior, puesto en marcha en 1997 como un programa de atención personalizada dirigido específicamente a conseguir nuevas Pyme exportadoras, y en el que colaboran conjuntamente el ICEX, el Consejo Superior de Cámaras, las Comunidades Autónomas y las Cámaras de Comercio.

4. Los desafíos del futuro

En este contexto, las cuestiones sin resolver hasta el momento van a exigir la búsqueda de soluciones de adaptación por parte del ICEX, sobre las que cabe hacer algunas consideraciones:

- El hecho de que distintos entes de promoción (ICEX, Comunidades Autónomas, Cámaras, organizaciones empresariales) realicen actividades en el exterior no debe verse como una amenaza, sino como una oportunidad: la de sumar recursos, en el marco de un modelo de promoción compartido.
- En este modelo, a la promoción comercial desde el Estado parece corresponderle lo que se podría considerar su espacio natural: la responsabilidad de las acciones más genéricas y horizontales, es decir, no sectorializadas *a priori*, véase la promoción de imagen de la marca España, como productor de productos y servicios; la información, de calidad y en tiempo útil; la formación dirigida a los empresarios, en la que debe ejercer un claro papel de líder identificando nichos de necesidades formativas y diseñando los programas para atenderlas; la formación de becarios dirigida a nutrir de especialistas en comercio exterior a las pequeñas y medianas empresas, tan necesitadas de ellos; o la promoción de inversiones en el exterior.
- Los servicios al exportador-inversor desde el ICEX deben ser cada vez más personalizados, especializados y con alto grado de cualificación, es decir, de claro

²⁶ A título de ejemplo, las 18 sociedades de promoción autonómicas disponen en la actualidad de un total de 114 oficinas propias o «antenas» en el exterior.

²⁷ ICEX, Nueva Estrategia, documento interno, diciembre 1996.

valor añadido para el usuario, ajustándose por tanto lo más posible a sus necesidades concretas. Este planteamiento requiere un cambio de cultura institucional y empresarial: desde la cultura de las subvenciones a la de los servicios personalizados, que supone un auténtico reto para el ICEX del futuro.

- Directamente ligada con la anterior, está la cuestión del cobro de los servicios por parte del ICEX, todavía una asignatura pendiente en la política de promoción comercial española, que, además de posibilitar esa prestación de servicios de mayor valor añadido, resultaría de gran utilidad como elemento de medida y mejora de la calidad de los mismos, debiendo abordarse, por tanto, sin dilación. La tendencia general en organismos homólogos de otros países así lo confirma.

- La acción del ICEX, que tradicionalmente se ha orientado hacia el exportador español, debe en el futuro reorientarse también hacia el comprador extranjero, con actuaciones mucho más allá por tanto de las habituales misiones inversas y más ligadas a las genéricas de imagen de España.

- De especial importancia es la promoción del sector de los servicios, verdadero protagonista de la internacionalización de la empresa española. Consultoría, transportes, logística, construcción, diseño, arquitectura, servicios financieros, producción audiovisual, turismo, franquicias, son algunos ejemplos de subsectores a los que debe prestarse atención prioritaria por su elevado potencial.

- «El presente es la exportación y el futuro es la inversión»: España es desde 1997 un país emisor neto de inversiones y ocupa en la actualidad el sexto lugar en el *ranking* mundial de países inversores en el exterior. Esta realidad debe reflejarse en la estructura, organización y acción del ICEX del futuro.

5. Visión general de la evolución de la política de promoción comercial

El análisis realizado desde las primeras actuaciones en materia de promoción comercial a partir del siglo XIX

hasta nuestros días, permite hacer una serie de comentarios de carácter general:

1. La evolución de la política de promoción comercial ha estado directamente relacionada por lo general con el entorno económico de cada momento, que ha propiciado la formulación de distintas estrategias de promoción comercial y éstas a su vez la aplicación, en mayor o menor medida, de nuevos o distintos programas de promoción.

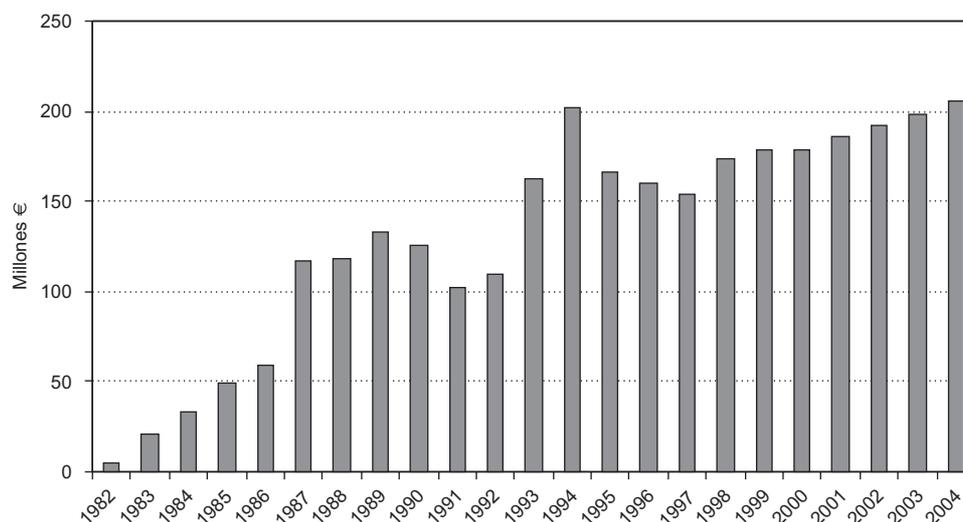
2. Algunos hitos y procesos fundamentales que han marcado la evolución de la política de promoción comercial han sido: la liberalización de 1959, la entrada en la CEE, la aparición del Estado de las Autonomías, las tecnologías de la información, o la globalización de los mercados.

3. Innovar en materia de promoción comercial no es fácil, según hemos podido comprobar: muchos de los instrumentos y programas utilizados hoy en día tienen sus antecedentes en épocas muy remotas. A pesar de ello, aún hay cierto margen para actuaciones novedosas, como lo demuestran los casos de los Centros de Negocios o las Expotecias, de principios de los noventa, o, más recientemente, el programa PIPE, el *call center* o la reorientación del programa de becarios.

4. Los presupuestos INFE-ICEX han crecido de manera casi constante desde 1982, y fuertemente en momentos concretos: de 1982 a 1983, de 1986 a 1987, de 1992 a 1993 o de 1993 a 1994, con dos períodos de inflexión a la baja: de 1990 a 1991 y de 1994 a 1997 (de hecho, hasta el año 2004 no se ha recuperado la cifra de 1994) (ver Gráfico 1). Sin embargo, los mejores presupuestos no son necesariamente los más elevados, sino los que se pueden gestionar bien, siendo quizás más importante, a efectos de una política de promoción eficaz, tener la garantía de un presupuesto estable en el tiempo sin oscilaciones imprevisibles.

5. Las debilidades de las empresas españolas a la hora de competir en el exterior, siguen siendo probablemente muy similares a las de la empresa de muchos años atrás: baja competitividad productiva (precio-calidad-diseño) y comercial (redes comerciales, marcas,

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DESTINADOS A PROMOCIÓN COMERCIAL,
1982-2004



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del ICEX.

plazos y condiciones de venta, servicios posventa y financiación); falta de cultura empresarial exportadora; carencias empresariales en *marketing*, formación, información; escasa implantación empresarial exterior; y ausencia o deficiencias de imagen en el exterior de productos españoles. Y es precisamente la modificación de los factores que determinan estos problemas estructurales de la exportación española el objetivo de una buena política de promoción comercial.

Sin embargo, de aquí no se infiere necesariamente que la política de promoción comercial española no ha sido eficaz: las empresas tienen los mismos problemas pero, en lo que se refiere a su actividad exportadora, son distintas, porque lo que sí parece haber habido es una progresiva y continua incorporación de nuevas empresas al sector exportador, con lo que se habría cumplido uno de los objetivos fundamentales de la política de promoción comercial: aumentar la base de exportadores estables.

6. En esta misma línea, dado que es prácticamente imposible determinar la evolución de la «exportación natural»²⁸, resulta también imposible cuantificar el impacto de la inversión adicional de carácter «oficial» sobre las variaciones de la exportación total, por lo que cualquier intento de valorar la eficacia de una política de promoción comercial pasa necesariamente por utilizar elementos de valoración «sucedáneos» o aproximativos, tales como la satisfacción de los usuarios, la disposición de éstos a la cofinanciación de actividades o el grado de aceptación del cobro de los servicios.

En conclusión, puede afirmarse que la política de promoción comercial española ha evolucionado desde sus orígenes en el siglo XIX, desde un sistema incipiente de

²⁸ Entendiendo por exportación «natural» la que se hubiera producido en todo caso, aun en ausencia de medidas de promoción.

apoyo al exportador hasta convertirse en un sistema complejo y sofisticado acorde con el contexto económico actual. En todo caso, ha sido un factor más en la modernización progresiva de nuestro país en el siglo XX.

Referencias bibliográficas

[1] CARRIZO, G. (1992): *La Promoción Comercial en España hasta 1936*, ICEX, Madrid.

[2] CARRIZO, G.: *La Promoción Comercial en España hasta 1982*, sin publicar.

[3] *El Exportador*, número 53, mayo 2002, ICEX.

[4] *El Exportador*, número 85, abril 2005, ICEX.

[5] GARCÍA MARTÍN, F. (1981): «Un trienio (1969-1972) decisivo para el Banco Exterior de España, vivido en el Minis-

terio de Comercio», *Lecturas de Economía Española e Internacional. 50.º aniversario del Cuerpo Técnicos Comerciales del Estado*, páginas 579-599.

[6] ICEX, *Nueva Estrategia*, documento interno, 1996.

[7] ICEX, *Plan Estratégico 1990-1993*, documento interno, 1990.

[8] INFE, documento interno, 1982.

[9] INFE, *Plan de Fomento de la Exportación*, documento interno, 1987.

[10] *Legislación Básica sobre Comercio Exterior 1*, 1977, Ministerio de Comercio, Madrid.

[11] MANZANEDO MATEOS, J. A. (1968): *El Comercio Exterior en el Ordenamiento Administrativo Español*.

[12] VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; PULGAR, C. y FLORENSA, S. (1979): *Política Comercial Exterior en España (1931-1975)*, tomos 1 y 2, Banco Exterior de España, Servicio de Estudios Económicos, Madrid.

