
comercio internacional

A

Alianza público-privada. Fomento de la exportación e innovación en pymes: el caso de España

Antonio Bonet Madurga



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, marzo de 2010



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaría Geral
Ibero-Americana

Este documento fue preparado por Antonio Bonet Madurga, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del estudio “Alianzas público-privadas para la innovación y el desarrollo exportador”, coordinado por Robert Devlin y Graciela Moguillansky con el financiamiento de SEGIB, mediante el proyecto “Alianzas público-privadas para la Innovación y el Desarrollo Exportador: Casos Exitosos Extraregionales y la Experiencia Latinoamericana”. Algunas de las investigaciones preliminares de este proyecto fueron presentadas anteriormente en CEPAL, *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367 (SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008, cap. VI, págs. 231 a 299.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-869 ISSN versión electrónica 1680-872

ISBN: 978-92-1-323351-1

LC/L.3127-P

N° de venta: S.09.II.G.103

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La internacionalización económica España	9
A. Evolución Cuantitativa del Proceso de Apertura al Exterior: 1980-2006.....	10
1. Comercio exterior.....	10
2. Inversión extranjera.....	12
B. El modelo político-económico.....	13
1. Condicionantes político-legales.....	13
C. Las claves del éxito	15
1. Factores esenciales	15
2. Factores secundarios.....	16
II. Visión general del sistema de promoción en España	19
A. El sistema nacional	19
1. Promoción de exportaciones	19
2. Innovación	23
B. El sistema regional. El caso de Andalucía.....	25
1. Promoción regional de exportaciones	25
2. Promoción regional de la innovación	26
C. Atracción de inversión extranjera.....	28
D. Alianzas público-privada.....	28
III. Lecciones aprendidas y mejores prácticas	31
A. Promoción de exportaciones	31
1. Modelo, políticas y estrategias	31
2. Agencias públicas.....	32

Conclusiones	35
Bibliografía	37
Series de Comercio internacional: números publicados	39
Índice de cuadros	
CUADRO 1	COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA 1970-2004 10
CUADRO 2	INVERSIÓN EXTRANJERA DE EMPRESAS ESPAÑOLAS EN EL MUNDO 13
CUADRO 3	FONDOS ESTRUCTURALES DE AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA 15
CUADRO 4	PARTICIPACIÓN DE AGENCIAS DE PROMOCIÓN EN LOS DISTINTOS TIPOS DE APOYO..... 22
CUADRO 5	APOYO DEL GOBIERNO ESPAÑOL AL PROCESO DE EXPORTACIÓN..... 22
CUADRO 6	APOYO DEL GOBIERNO ESPAÑOL A LA INVERSIÓN EN EL EXTERIOR 23
Índice de gráficos	
GRÁFICO 1	COMPOSICIÓN DE EXPORTACIONES DE ACUERDO A GRADO TECNOLÓGICO AGREGADO..... 11
GRÁFICO 2	COMERCIO DE MERCANCÍAS..... 11
GRÁFICO 3	FLUJOS IDE RECIBIDA 12
GRÁFICO 4	FONDOS ESTRUCTURALES DE AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA..... 15

Resumen

El estudio analiza el sistema español de apoyo a la internacionalización y a la innovación de PYMES y cómo interactúan el sector público y el sector privado para implementar este apoyo. Se analiza tanto el modelo central como el de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Los autores aducen factores esenciales y secundarios que explicarían de por qué España ha sido exitosa en la internacionalización de sus empresas. Se identifican además las principales características y pilares del sistema y de la principal institución pública ejecutora de políticas, así como el papel que juega el sector privado en el diseño y ejecución de políticas. De acuerdo a los autores, el “modelo español” de promoción de exportaciones se caracteriza por la ausencia de un diseño formal. Todos los agentes que participan en el sistema estarían de acuerdo en los lineamientos, principios generales y estrategias. Sin embargo, no ha existido un proceso formal y estructura para alcanzar y mantener dicho consenso. Las claves del éxito del modelo se deberían entonces sobretodo a la estabilidad política y económica, la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas y la realización de reformas estructurales para introducir competencia y modernizar los sectores productivos.

Introducción

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas está llevando a cabo una iniciativa para apoyar, en los países del continente, la colaboración entre el sector público y el privado en el diseño y ejecución de políticas de apoyo a pymes para internacionalización e innovación. Para ello ha encargado la realización de varios estudios en diversos países¹ para analizar los diferentes modelos utilizados y extraer mejores prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser útiles para los países latinoamericanos. El interés de CEPAL es conocer las principales tendencias y elementos estructurales de medio y largo plazo de los sistemas y no entrar en casuísticas cortoplacistas o coyunturales.

En el marco de esa iniciativa es donde se encuadra el presente estudio. Su objetivo es presentar un análisis sobre el sistema español de apoyo a la internacionalización y a la innovación de pymes y sobre todo mostrar como interactúan el sector público y el sector privado para llevar a cabo dicho apoyo. En España se produce la peculiaridad de que no hay un único modelo, sino una multiplicidad, lo cual es consecuencia de la estructura muy descentralizada, cuasi-federal, del Estado español. Por una parte está el modelo central, por otra los modelos de las Comunidades Autónomas. En nuestro caso hemos optado por analizar el modelo central y el de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Hemos elegido esta región por tener notables similitudes con los países latinoamericanos² y por tratarse de una región cuya renta era muy inferior a la media de España, pero que ha alcanzado unos niveles de crecimiento y desarrollo económico y social superior a la media española.

¹ Los países analizados son: Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, República Checa, República de Corea, Singapur y Suecia.

² Entre otras, una base productiva donde el sector agropecuario es muy importante y donde la tradición industrial es escasa y centrada en la industria agroalimentaria y de bienes de consumo.

El sistema español, tanto a nivel central como regional, distingue entre promoción de exportaciones por un lado y de apoyo a pymes y a la innovación, por otro. Así los instrumentos e instituciones que participan en uno y otro son diferentes. Por ello, este documento separa ambas actividades y los somete a un análisis diferenciado. Los términos de referencia propuestos por CEPAL indican también que el análisis debe centrarse en políticas e instrumentos de promoción e información y no en instrumentos de tipo financiero (créditos, apoyos fiscales, entre otros). En el caso de España, los instrumentos de apoyo de tipo fiscal son poco empleados; los financieros muy completos y sofisticados, pero son fundamentalmente proporcionados por instituciones privadas en un entorno de fuerte competencia entre entidades y de respeto a las reglas de mercado y a la normativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea. Los apoyos públicos para la financiación constituyen la base del sistema de apoyo a la innovación y del apoyo a la inversión española en el exterior.

El análisis en el caso de España se ha realizado estudiando en primer lugar las 4 principales instituciones de promoción de España (Instituto Español de Comercio Exterior ICEX de apoyo a la exportación y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial CDTI de apoyo a la innovación) y Andalucía (EXTENDA, para internacionalización e IDEA, de apoyo a pymes e innovación). En cada una de ellas se han analizado los siguientes 9 elementos:

- origen, mandato y evolución histórica,
- estrategia y planificación de actividades,
- principales actividades y programas,
- estructura interna,
- personal,
- presupuestos,
- procesos de identificación de problemas y diseño de soluciones,
- mecanismos de difusión de información y contacto con terceros, y
- evaluación de resultados y control.

Este documento fue escrito en noviembre de 2007 utilizando información que se recopiló durante los meses de Marzo a Septiembre de 2007. Las fuentes de información utilizadas han sido: documentos públicos de las instituciones analizadas (e.g. informes anuales, planes estratégicos, páginas web, folletos, entre otros), entrevistas con directivos y cuadros medios de dichas instituciones (a los cuales se les pasó una encuesta exhaustiva sobre su institución), y entrevistas con representantes de instituciones privadas y empresarios. Esta información se ha analizado a la luz de la experiencia y conocimientos del autor.

El presente documento se estructura en 4 secciones. La sección 2 ofrece datos objetivos que demuestran porque España ha sido un claro ejemplo de éxito en la internacionalización de sus empresas. También analiza las circunstancias y el entorno político en que se produjo la internacionalización de la economía española y ofrece explicaciones sobre las razones del éxito. Estas se agrupan en factores esenciales y factores secundarios. La sección 3 ofrece una visión general del sistema de promoción de España, a nivel central y de Andalucía, en promoción de exportaciones y de innovación y describe el papel que juega el sector privado en el diseño y ejecución de políticas. La sección 4 describe las principales lecciones aprendidas y mejores prácticas del modelo español central y del de Andalucía, también desglosando promoción de exportaciones y de innovación. Para ello, se identifican las principales características y pilares del sistema y de la principal institución pública ejecutora de políticas. Finalmente, en la sección 5 se ofrecen conclusiones y recapitulaciones sobre todo lo anterior.

I. La internacionalización económica España

En esta sección sostenemos la tesis de que la economía española ha sido muy exitosa en su proceso de crecimiento e internacionalización, medido tanto en términos de comercio exterior como de inversión extranjera en España y española en el extranjero. Este notable éxito se produjo en un entorno de muy importantes cambios en el entorno regulatorio. Por una parte, el ingreso de España en la UE supone la adopción de las políticas de la UE en materia comercial (mucho más librecambistas que las españolas del periodo de la dictadura) y una importante pérdida de soberanía en política fiscal y monetaria; ahora bien, la UE aportó fondos muy importantes para el desarrollo de infraestructuras físicas y de capital humano y apoyo a la empresa. El segundo cambio importante consiste en una profunda descentralización, que conlleva a que sean los gobiernos regionales quienes asuman crecientes competencias en materia de promoción económica.

Estos factores han tenido, sin duda, importancia en el éxito del modelo económico español. Sin embargo, las principales claves del éxito han sido otras: estabilidad política y económica, políticas macroeconómicas ortodoxas y de apertura al exterior y profundas reformas estructurales.

A. Evolución cuantitativa del proceso de apertura al exterior: 1980-2006

1. Comercio exterior

El proceso de internacionalización de la economía española en el último cuarto del siglo pasado ha sido espectacularmente rápido, amplio y exitoso. Las cifras que se exponen en los cuadros siguientes son suficientemente ilustrativas al respecto.

El comercio exterior de España ha pasado de representar menos del 20% del PIB en el año 1970 a constituir aproximadamente un 60% en la década del 2000. Medido en términos absolutos, en el periodo de 25 años que transcurren desde el año 1970 al 2004, las importaciones se han multiplicado por 109 alcanzando € 200.000 millones y las exportaciones por 150 hasta € 150.000 millones.

CUADRO 1
COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA 1970-2004
(En millones de Euros)

	Exportaciones	Importaciones	Grado de apertura bienes y servicios (%) ^a
1970	1 044	1 833	18,2%
1980 ^a	8 914	13 974	31,9%
1990	33 994	51 807	30,6%
2000	126 070	163 847	60,7%
2004	148 195	200 079	55,3%

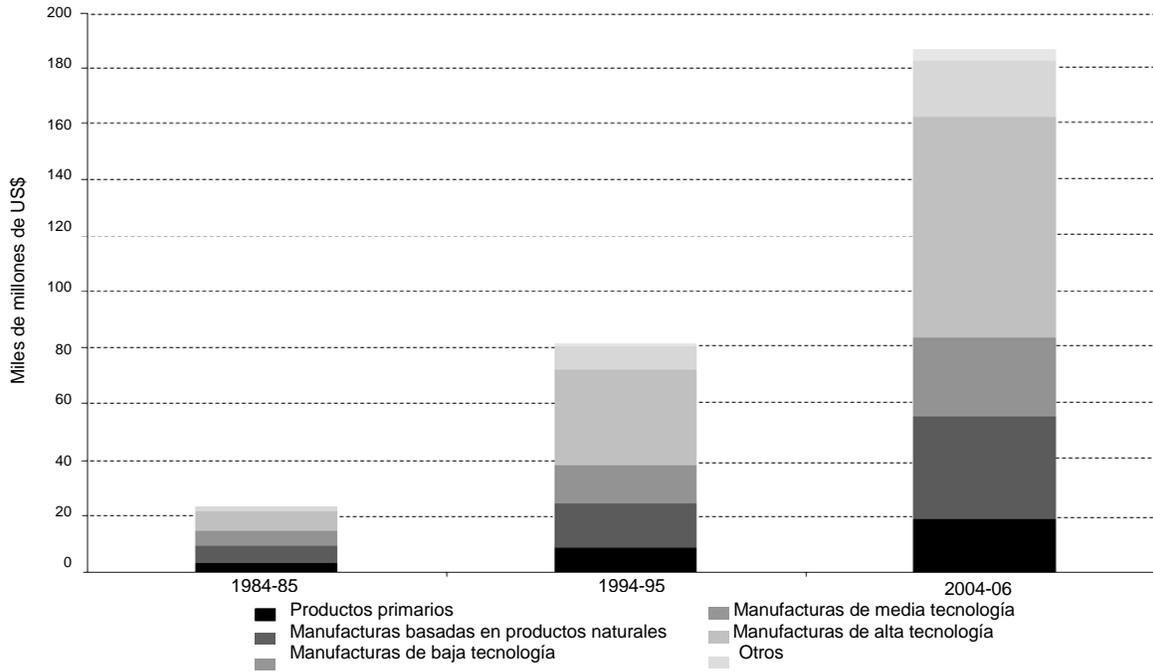
Fuente: Elaboración del autor a partir de INE, Banco de España, SG de Estudios del Sector Exterior.

^a Grado de apertura en bienes = $X + M$ (balanza pagos) en % del PIB.

Cabe también señalar que el patrón geográfico del comercio exterior ha estado muy concentrado en la Unión Europea a donde se han dirigido tradicionalmente el 80% de las exportaciones y de donde provienen como media en los últimos 30 años el 65% de las importaciones.

El espectacular crecimiento de las exportaciones se ha producido en todos los rubros, desde materias primas y manufacturas asociadas a las mismas hasta en manufacturas de grado tecnológico medio. Donde menos incremento se ha producido ha sido en las exportaciones de bienes de alto contenido tecnológico, tal y como muestra el gráfico siguiente:

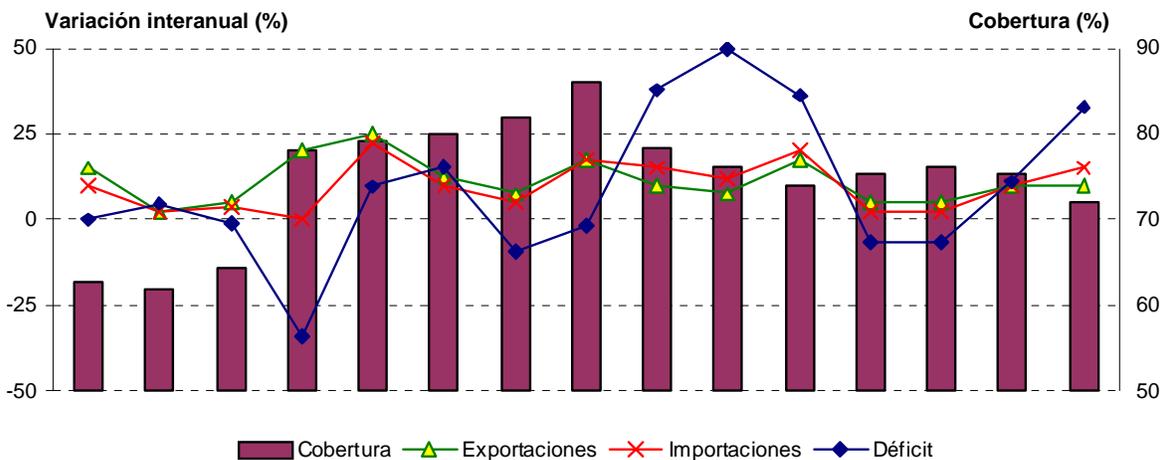
GRAFICO 1
COMPOSICIÓN DE EXPORTACIONES DE ACUERDO A GRADO TECNOLÓGICO AGREGADO
(En miles de millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Este importantísimo y rápido proceso no ha estado exento de problemas y de tensiones. En efecto, el sector exterior de la economía española ha sido tradicionalmente deficitario, como muestra el gráfico siguiente. Las importaciones de bienes han sido siempre superiores a las exportaciones; así el grado de cobertura que en las últimas décadas nunca ha superado el 85%.

GRÁFICO 2
COMERCIO DE MERCANCÍAS
(En porcentaje de cobertura y variación interanual)



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de Aduanas

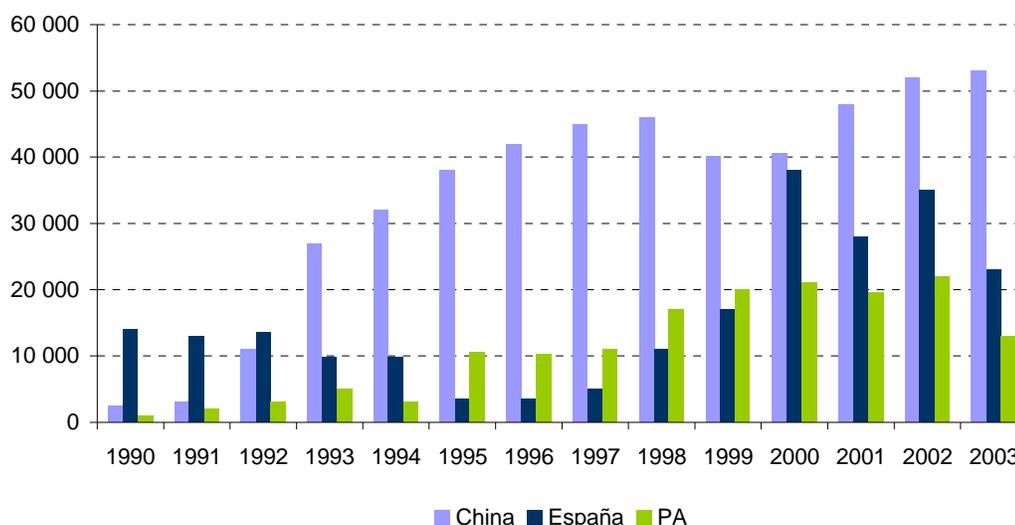
Las importaciones han mostrado un comportamiento pro-cíclico, lo cual unido a su elevado importe ha supuesto un freno al crecimiento de la economía española, motivado por la necesidad de financiar el déficit comercial. Tradicionalmente el déficit comercial exterior se ha compensado con exportaciones de servicios (especialmente turismo), inversiones extranjeras y remesas de emigrantes

2. Inversión extranjera

España ha sido un país que ha atraído importantes flujos de inversión extranjera. El gráfico siguiente muestra una comparación de la inversión extranjera en España en comparación con la que ha llegado a la República Popular China y a los 10 Países Ampliación (PA) de la Unión Europea. El gráfico siguiente muestra como España fue un receptor más importante de inversión extranjera que China (hasta mediados de la década de los 90); y que en casi todos los años del periodo 1990-2003, España ha superado al total recibido por el conjunto de los 10 nuevos países miembros de la UE.

GRAFICO 3
FLUJOS IDE RECIBIDA

(En millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: S.E. Comercio, a partir de datos de UNCTAD y del Banco de España

Para medir la internacionalización de la economía es un mejor indicador la inversión realizada en el exterior por las empresas españolas, que la recibida en España procedente de empresas extranjeras. Con este criterio se aprecia muy claramente el enorme esfuerzo (y éxito) de la internacionalización de España. En efecto, como muestra la tabla siguiente, las empresas españolas han realizado un gran esfuerzo inversor en el exterior. En cifras tanto absolutas (inversión bruta) como relativas (inversión neta) los flujos hacia el exterior han sido muy superiores a los de recepción de inversión en España en los últimos 10 años. Este proceso de internacionalización de la empresa española es una consecuencia directa de las políticas de promoción de la internacionalización que se han seguido en España desde mediados de la década de los 90, tal y como veremos en secciones posteriores de este trabajo.

CUADRO 2
INVERSIÓN EXTRANJERA DE EMPRESAS ESPAÑOLAS EN EL MUNDO
(en millones de Euros)

AÑOS	Inversión Bruta TOTAL	Inversión Neta TOTAL
1993	1 837	4 233
1994	5 890	4 956
1995	10 426	15 407
1996	51 344	60 068
1997	46 897	45 342
1998	30 588	46 730
1999	796	3 113
2000	2 840	3 314
2001	8 996	12 237
2002	43 568	50 792
2003	42 114	29 764
2004	24 766	42 430

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio.

B. El modelo político-económico

En los últimos 25 años se han producido en España 2 cambios que han afectado profundamente a su sistema económico y de promoción. Por una parte en 1986 se produce el ingreso de España en la Unión Europea, que trae como consecuencia que España debe adoptar las políticas y prioridades de la Unión (lo que se traduce en un cambio sustancial en los instrumentos de promoción) y por otra en un aumento muy sustancial de los recursos financieros destinados a este fin. Por otra parte, España ha pasado de ser un país centralista a un estado cuasi-federal, donde las Comunidades Autónomas han asumido, por Ley, importantes competencias en materia de promoción económica y apoyo a pymes, incluyendo internacionalización.

1. Condicionantes político-legales

El rápido y exitoso proceso de internacionalización de la economía española se ha producido en un contexto de drásticos y profundos cambios del entorno político y legal en el que operaba España. Al acabar la dictadura en 1978, se produce un cambio radical en la estructura político-legal. Por una parte, se abandona definitivamente la política de autarquía económica y proteccionismo. España ingresa en la Unión Europea en el año 1986 y se sumerge en los procesos de internacionalización y globalización económica.

Por otra, se sustituye el rígido sistema centralizado de gobierno por un régimen de autonomía regional, donde las regiones gozan de una amplia autonomía e independencia. Cada una de las 17 Comunidades Autónomas (ie. Regiones) dispone de poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios así como de importantes presupuestos para ejecutar las políticas que determina el ejecutivo regional y aprueba su parlamento. Las Comunidades Autónomas no siempre son gobernadas por el mismo partido que preside el ejecutivo central.

La Constitución española no siempre asigna poderes exclusivos al gobierno central o a los autonómicos. Así, al gobierno central le reserva competencias exclusivas en materia de política cambiaria, monetaria y de acuerdos comerciales. Pero en materia de promoción económica, de apoyo a pymes, promoción de exportaciones y apoyo a la innovación, las competencias están compartidas entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales. Al tener cada Comunidad Autónoma su propio

presupuesto y sus propias políticas³ es inevitable que se produzcan duplicidades de gasto público y problemas de coordinación entre las políticas centrales y autonómicas, como veremos más adelante.

La descentralización administrativa ha supuesto la introducción de elementos de competencia en el sistema de promoción de la internacionalización. Ahora las empresas pueden acudir bien al gobierno central en busca de apoyos, bien a su gobierno regional o a ambos. Esto ha provocado un sinnúmero de descoordinaciones y duplicidades de programas y gastos entre el Gobierno Central y los Autonómicos; pero también ha provocado una competencia sana entre instituciones centrales y autonómicas en la prestación de servicios a pymes.

En cuanto al ingreso en la Unión Europea, cabe señalar que supuso un cambio importante en España al reducirse drásticamente la autonomía en el manejo de instrumentos de política económica. España cedió totalmente la soberanía en cuanto a la política comercial y monetaria y parcialmente en cuanto a política fiscal. Desde su ingreso el 1 de Enero de 1986, la competencia para establecer el nivel del arancel y otros instrumentos de protección comercial se cedió a la Comisión Europea, así como la potestad de firmar acuerdos comerciales (e.g. creación de zonas de libre cambio) con otros países y regiones. Esta cesión de soberanía en política comercial supuso un cambio drástico en la política comercial española, que pasó de ser proteccionista y sustitutiva de importaciones a ser muy liberal. España no solo pasó a formar parte de una zona de libre comercio con los 11 miembros de la Unión Europea⁴, que eran sus principales clientes y proveedores, sino que tuvo que reducir muy sustancialmente sus aranceles y asumir los acuerdos comerciales que había firmado la Unión Europea con terceros países.

En definitiva, España tuvo que dismantlar casi totalmente su rígido sistema de protección comercial y abrirse al exterior, puesto que ha tenido que asumir la “política comercial común” de la UE⁵.

En cuanto a la política fiscal y monetaria, España (igual que el resto de los países miembros) cede parcialmente soberanía en la medida en que tiene que coordinarse con los restantes miembros de la Unión. Desde la puesta en marcha del Tratado de Maastrich, a principios de la década actual, la cesión de soberanía en política monetaria y de tipo de cambio es total y el grado de autonomía en la política fiscal es muy reducido.

Es decir, el éxito del proceso de internacionalización de la economía y las pymes españolas se produce en un contexto en el que apenas pueden utilizarse instrumentos tradicionales de política macroeconómica y de una muy importante apertura al exterior.

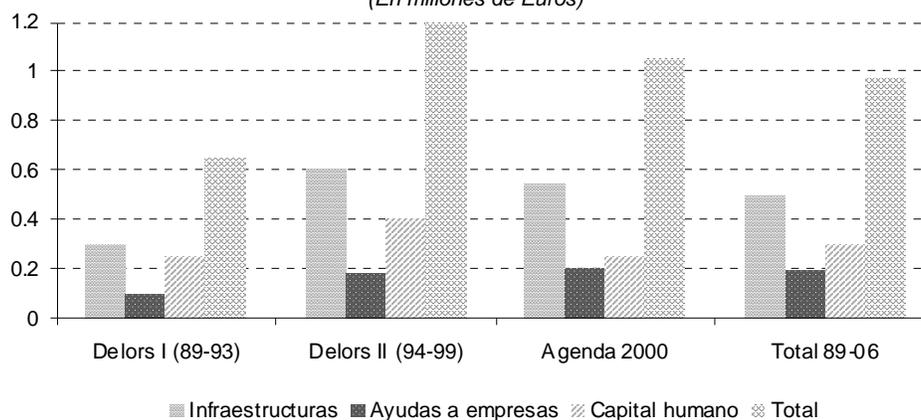
Ahora bien, el ingreso en la Unión Europea supuso una importante transferencia de recursos financieros desde Europa.

³ En algunas Comunidades Autónomas las actividades en el exterior (e.g. misiones comerciales, ferias, encuentros empresariales, campañas de imagen, entre otros), han sido utilizadas no sólo como herramienta de promoción de exportaciones, sino también como una herramienta para promover su soberanía e identidad nacional en el exterior.

⁴ En el año 1986 eran Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda, Reino Unido, Grecia y Portugal.

⁵ La política comercial y aduanera no es competencia de los estados miembros, sino de la propia UE. Esta ha supuesto para España, por una parte, en la creación de un mercado común (libre circulación de mercancías, capitales y personas) con las principales economías europeas (que ya eran los principales clientes y proveedores comerciales de España); Por otra, la asunción de los acuerdos de liberalización comercial que la UE ha firmado con otros países y regiones.

GRÁFICO 4
FONDOS ESTRUCTURALES DE AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA
 (En millones de Euros)



Fuente: Correa y Manzanedo (2002), Ministerio de Hacienda (2001) y elaboración del autor.

CUADRO 3
FONDOS ESTRUCTURALES DE AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA

Período de programación	Infraestructuras	Ayudas a empresas	Capital humano	Total
Delors I (1989 a 1993), media anual	1 382	500	1 110	2 993
Delors II (1994 a 1999), media anual	3 135	835	2 049	6 021
Agenda 2000 (2000 a 2006), media anual	3 436	1 369	1 856	6 662
Media anual 1989 a 2006	2 765	950	1 713	5 429
Ayudas totales 1989-2006	49 778	17 102	30 839	97 721

Fuente: Correa y Manzanedo (2002), Ministerio de Hacienda (2001) y elaboración propia.

En el cuadro anterior puede apreciarse el volumen en términos absolutos de las ayudas que recibió España de los distintos fondos europeos (ie. Feder, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión). Si bien el grueso se destinó a infraestructuras, hubo también ayudas muy importantes para apoyo a pymes y a formación de capital humano en las empresas. En términos relativos, como proporción del PIB, el importe de la ayudas comunitarias fue también muy significativo.

C. Las claves del éxito

1. Factores esenciales

En estos últimos 25 años, España ha experimentado un muy rápido crecimiento y una profunda modernización que la han llevado de ocupar un puesto sin importancia en el ranking económico de naciones a convertirse en la décima potencia mundial en términos de producto interior bruto. La renta per cápita de los españoles ha ascendido hasta situarse muy cerca de la media de la Unión Europea de 15 miembros; es decir, entre las más altas del mundo. Las empresas españolas han multiplicado por 15 su volumen de exportación y se han situado entre los principales inversores en numerosos países y regiones.

Se ha analizado ampliamente el modelo seguido por España y las transformaciones ocurridas desde el fin de la dictadura. Si bien no hay unanimidad, si hay un amplio consenso en que el éxito de la modernización económica española puede explicarse mediante 3 factores esenciales y 3 secundarios.

Los 3 elementos esenciales son:

- Estabilidad política y económica cuyo principal manifestación son los “Pactos de la Moncloa” de 1977. La consolidación de la democracia se realiza a través del consenso entre los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales. El modelo político se basa en una profunda descentralización político-administrativa, la integración en Europa y en la principales instituciones internacionales occidentales y un estricto respeto del estado de derecho. Todo el proceso se apoya en una administración pública y un sistema judicial muy profesional, eficiente y apolítica heredados del pasado.

En la parte económica, el consenso entre agentes políticos y sociales se fundamenta en un modelo de economía de mercado abierta al exterior, con respeto a la propiedad privada, fomento y respeto al emprendedurismo y mantenimiento de las “reglas del juego”. Es decir, estabilidad y predecibilidad regulatoria.

Este entorno de estabilidad política y económica genera confianza entre inversores españoles y extranjeros y se produce un importante aumento de la inversión productiva, tanto nacional como extranjera.

- Políticas macroeconómicas ortodoxas. La políticas fiscal y monetaria que han seguido todos los gobiernos de la democracia, fueran de la tendencia que fueran, han sido ortodoxas. Se ha reducido la inflación a niveles aceptables, al tiempo que se ha controlado el déficit público y la deuda tanto interna como externa. La reducción resultante de los tipos de interés y su mantenimiento a niveles muy reducidos ha sido otro de los factores clave que determinaron un importante aumento de la inversión y el consumo.
- Profundas reformas estructurales. Durante el periodo analizado desde principios de los 80, se han acometido muy profundas reformas estructurales. La estructura económica española estaba anquilosada en un modelo semiautárquico, intervencionista, proteccionista, ... que limitaba el desarrollo del sector privado y, por tanto, de la economía. Todos los gobiernos de la democracia, tanto de derechas como de izquierdas, se plantean como objetivo modernizar la estructura económica liberalizando los mercados, introduciendo competencia y aboliendo monopolios, privatizando empresas públicas y reduciendo el papel del sector público en la economía.

Sin ánimo exhaustivo cabe señalar, entre otras, las reformas llevadas a cabo en el sistema financiero (i.e. mercado de capitales, banca extranjera, banca comercial, fondos de pensiones, seguros, ...), mercado de trabajo (e.g. flexibilidad, empresas de trabajo temporal, nuevas modalidades contractuales, ...), servicios profesionales, educación (universidades privadas, ...), telecomunicaciones, energía, etc.

Al mismo tiempo se reestructuran profundamente ciertos sectores no competitivos internacionalmente, tales como la minería, siderurgia, astilleros, producción láctea, etc.

Estas reformas estructurales provocan, por una parte, un aumento de la eficiencia del sistema y una reducción de precios que se traduce en aumento de inversión y creación de empleo. Por otra, en los sectores en crisis, el cierre de numerosas empresas y fuerte aumento del desempleo.

2. Factores secundarios

Hay otros factores que han contribuido significativamente el despegue e internacionalización de la economía española, sin los cuales hubiera sido mucho más difícil que se produjera el mismo. Podemos señalar 3 factores:

- Desarrollo y consolidación de los programas de protección social (e.g. seguro de desempleo, pensiones, cobertura médica, ...). Este tipo de programas ya existía en la época franquista, pero su generalización y el sustancial aumento de coberturas se produce durante la transición democrática. Las profundas reformas estructurales y la reconversión industrial producen un

muy elevado nivel de desempleo, que hubiera sido social y políticamente insostenible sin la existencia de estos programas de apoyo social. Se aprecian en estos años un fuerte aumento del gasto público y de la presión fiscal, que pudo llevarse a cabo, entre otras razones, por una profunda reforma y modernización del sistema fiscal⁶.

- Cuantiosa inversión pública en infraestructuras y factores productivos, especialmente capital humano. España disponía de unas infraestructuras físicas muy deficientes que estrangulaban el crecimiento económico. Desde principios de los 80, se construyen autopistas, puentes, trenes de alta velocidad, aeropuertos, plantas de tratamiento de aguas, hospitales, escuelas y universidades, redes de telefonía rural, ... Además se invierten sustanciales cantidades en formación de capital humano, no solo a través de la mejora y ampliación del sistema educativo (educación primaria, secundaria y universitaria), sino de formación de personal ya empleado, especialmente en sectores en reconversión. La Unión Europea contribuye sustancialmente a financiar estas inversiones, como hemos visto más arriba; su contribución anual desde el año 1986 oscila entre el 0,3% y el 0,65% del PIB en el caso de infraestructuras y entre el 0,2% y el 0,35% del PIB en el caso del capital humano.
- Programas e instrumentos de apoyo a pymes, que también cuentan con significativa ayuda financiera por parte de la UE. Así se crean nuevos instrumentos, tales como las “sociedades de garantía recíproca”, capital riesgo y líneas de crédito subvencionadas para inversiones productivas, agencias de promoción de exportaciones, centros tecnológicos e incubadoras de empresas, etc. Esta decidida política de apoyo a pymes se produce no solo a nivel de gobierno central, sino muy especialmente a nivel regional, al ser ésta una competencia constitucionalmente compartida entre ambos poderes y contar las Comunidades Autónomas con abundantes recursos financieros. Sin embargo, numerosos expertos consideran que podría haberse alcanzado dicho éxito (quizás con más lentitud y menos intensidad) si los programas de apoyo a pymes para exportación, innovación, ... hubieran tenido un alcance y amplitud menor que el que tuvieron.

Este tercer elemento, programas de apoyo a pymes, que consideramos como un factor secundario del éxito económico de la democracia española, es el objeto del presente documento.

⁶ Entre otras reformas, se introduce el impuesto de valor añadido y se produce una profunda modificación del impuesto de personas físicas. Además se moderniza muy sustancialmente la administración fiscal y la lucha contra el fraude.

II. Visión general del sistema de promoción en España

A. El sistema nacional

1. Promoción de exportaciones

Antes de describir el sistema nacional de promoción de exportaciones, conviene señalar que diversos estudios realizados en varios países⁷ coinciden en señalar que las pymes perciben como el principal obstáculo (o la principal necesidad) para exportar la disponibilidad de financiación adecuada a precios razonables, sin tener que prestar garantías desproporcionadas. En segundo lugar las pymes indican apoyos fiscales y subvenciones. A continuación, en orden de importancia, señalan como necesario para la exportación apoyo en la promoción en el exterior, información y capacitación. Por último, la existencia de acuerdos comerciales y relaciones político-diplomáticas adecuadas.

El modelo español de apoyo a la internacionalización responde a estas necesidades de las pymes. Desde la década de los 60 se pone en funcionamiento en España un sistema de subvenciones fiscales a la exportación y de créditos a la exportación que funcionó muy eficientemente⁸. Estos incentivos se dismantelan durante la década de los 80 con el ingreso de España en la UE, por ser contrarios a la normativa de defensa de la competencia y de apoyos públicos de la UE.

⁷ Estos estudios han sido realizados por el autor como parte de trabajos de consultoría y no han sido publicados. Los países analizados han sido España, Guatemala, Honduras, Hungría, República Checa, República Dominicana y Venezuela.

⁸ Al exportador le devolvía el Gobierno los impuestos indirectos que había soportado la producción del bien exportado, pero el cálculo se realizaba de forma que encubría una importante subvención. La parte financiera y crediticia se articulaba a través del Banco Exterior de España, banco público de primer piso, hoy desaparecido, especialista en crédito a la exportación.

El modelo español actual de apoyo no financiera de exportaciones (información, capacitación, asesoramiento y promoción propiamente dicha) empezó a diseñarse a fines de los 70, se consolidó a principios de los 80 y ha ido perfeccionándose durante estos últimos años. Se basa en 2 pilares. Por una parte un importante apoyo público a la exportación, al considerarse que la promoción de exportaciones es un bien público que produce externalidades no apropiables por empresas privadas individualmente. Por otra la participación activa del sector privado, a través de asociaciones y organizaciones empresariales, en el diseño y ejecución de planes y acciones de promoción.

A nivel del gobierno central, el área de comercio exterior ha sido siempre tratada por lo partidos políticos como una zona técnica, al margen de “disputas políticas”. Siempre ha habido consenso en los objetivos finales y estrategias, así como ausencia de debate en cuanto a la ejecución de las políticas. El diseño de políticas de internacionalización ha sido realizado por funcionarios profesionales, estables, bien retribuidos y ajenos a los vaivenes y alternancias políticas. Estos han transmitido sus posiciones a los políticos, que han asumido las políticas y prioridades estratégicas propuestas. Desde las CCAA y el sector privado no se han cuestionado las principales estrategias y políticas, aunque no ha habido consenso en cuanto a la forma de ejecución.

La estructura “meso” del sistema de promoción español ha sufrido pocos cambios en estos últimos 30 años, si bien los programas e instrumentos se han sofisticado notablemente y los presupuestos han crecido exponencialmente. El diseño de políticas y la regulación general del sistema ha permanecido en la Secretaría de Estado de Comercio, la cual ha estado adscrita alternativamente bien al Ministerio de Economía y Hacienda bien al M° de Industria. La gestión diaria en la S.E. de Comercio ha sido ejecutada por un cuerpo de funcionarios del estado (i.e. Técnicos Comerciales del Estado) muy especializado, estable y apolítico. Incluso el propio Secretario de Estado, durante los últimos 30 años, ha sido casi siempre funcionario de este cuerpo.

Cabe mencionar también que se ha producido un importante cambio en los objetivos estratégicos relativos a internacionalización. Hace 25 años, el objetivo era aumentar la exportación y atraer inversiones extranjeras. Hoy el objetivo es mejorar la calidad y estabilidad de la presencia española en los mercados exteriores. Es decir, se ha pasado de políticas puramente mercantilistas (ingreso de divisas y creación de empleo vía exportación e inversión extranjera en España), a políticas que promueven la inversión de empresas españolas en el extranjero. Las CCAA y el sector privado comparten y asumen plenamente estos objetivos de la política nacional.

En el sistema intervienen 3 tipos de agentes:

- Entidades públicas. Bajo la dirección de la Secretaria de Estado de Comercio que establece los lineamientos políticos y dirige el sistema, funcionan varios organismos y empresas públicos especializados. Son los siguientes:
 - ICEX. Es la institución encargada de promoción de exportaciones y de inversiones españolas en el exterior. Para ello cuenta con programas de promoción, información, capacitación y asesoramiento. Actúa fundamentalmente en el exterior (a través de las 88 Oficinas Comerciales de España, dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio). Tiene una estructura muy profesionalizada y estable y cuenta con un presupuesto anual de € 220 millones, que aportan los presupuestos generales del Estado.
 - COFIDES. Sociedad mercantil de capital riesgo, cuyo objetivo es co-financiar inversiones de empresas españolas en el extranjero. Sus accionistas son el Estado y bancos y compañías de seguro privadas.
 - Expansión Exterior. Sociedad mercantil de mayoría pública cuya actividad se centra en realizar operaciones complejas de comercio exterior (e.g. grandes proyectos, operaciones de compensación y barter, BOT, ...), en países complejos, liderando consorcios de pymes españolas.
 - INTERES. Agencia pública de atracción de inversiones extranjeras, creada en el año 2005 y que recién ha comenzado sus actividades.

- CESCE. Conformar junto con ICEX los 2 principales pilares del sistema nacional de fomento de exportaciones. Es una compañía de seguro de crédito que asegura riesgo comercial (i.e. de impago del importador) (por cuenta propia) y riesgos de carácter político y extraordinario (por cuenta del estado) en todo tipo de operaciones de exportación y de inversión en el exterior, incluso las de tipo BOT tanto países OCDE como en vías de desarrollo. Sus accionistas son el Estado y bancos y compañías de seguro privados y está adscrita al Ministerio de Economía, si bien la S.E. de Comercio participa activamente en su Consejo de Administración.
- ICO. Banca pública de segundo piso, cuya función es realizar funding para que la banca privada financie, a medio y largo plazo, operaciones en el exterior (i.e. exportación de bienes de equipo y plantas llave en mano, inversiones de empresas españolas en el exterior, concesiones, obras públicas, proyectos BOT, etc.). Está adscrita al Ministerio de Economía.
- Asociaciones empresariales. El sector privado participa activamente en el diseño y ejecución de planes de promoción de exportaciones, a través de 2 tipos de instituciones. En general las organizaciones gremiales españolas son sólidas y estables, bien financiadas y cuentan con personal profesional bien capacitado y retribuido.
 - Cámaras de comercio. El sistema cameral en España se organiza geográficamente: hay 88 Cámaras, todas multisectoriales, con demarcaciones geográficas determinadas. Por Ley, las cámaras son instituciones privadas de “utilidad pública”, sin ánimo de lucro, y de afiliación obligatoria para todas las empresas, ya sean grandes, pequeñas, micro o empresarios individuales. Se financian mediante cuotas obligatorias⁹ (que cobran a todos los miembros, cuyo importe se determina en función del tamaño de la empresa y de los beneficios obtenidos el ejercicio anterior) y venta de servicios. Están obligadas a destinar un 33% de sus recursos a promoción de exportaciones; además realizan funciones de información, asesoramiento y capacitación.
 - Asociaciones sectoriales, de las que hay más de un centenar. De afiliación voluntaria, aglutinan a sectores o subsectores concretos. Sus funciones se centran en proporcionar información relevante para los intereses de las empresas miembros, defender los intereses del sector y diseñar y ejecutar programas de promoción de exportaciones. Esta última actividad la realizan habitualmente conjuntamente con el ICEX o las agencias regionales de promoción de exportaciones. Son interlocutores habituales de la Secretaría de Estado de Comercio, quien les consulta frecuentemente sobre cuestiones de interés para el sector. Hay varias docenas de asociaciones de este tipo.
 - Organizaciones gremiales horizontales, tales como la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, cuyo papel en temas de internacionalización es muy reducida. Sus funciones estriban en defender los intereses generales de las empresas en cuestiones tales como el mercado laboral, sistema fiscal, etc. Otras organizaciones multisectoriales, como el Club de Empresas Exportadoras e Inversoras juegan un papel relevante como *think tank*, especialmente en lo relativo a políticas de promoción y *fine tuning* de instrumentos (e.g. fiscales, de seguro de crédito, ...).
- Entidades financieras. Bancos, aseguradoras, empresas de factoring, leasing, forfaiting... El sistema financiero español, muy sofisticado y competitivo, dispone de abundantes instrumentos privados sin apoyo oficial de financiación de operaciones de comercio exterior a precios y en condiciones internacionalmente competitivos. Para operaciones complejas o con elevado riesgo se apoyan en las coberturas que proporciona CESCE y para operaciones de medio y largo plazo utilizan frecuentemente el financiamiento proporcionado por ICO.

Además de las instituciones de carácter nacional hay que añadir las regionales, dependientes de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, que también desempeñan funciones de promoción de la internacionalización, como veremos en la sección siguiente.

⁹ El sistema de recaudación de las Cámaras es muy eficiente. En caso de impago, las Cámaras utilizan el procedimiento de recaudación ejecutiva de la Administración Pública.

En cuanto a los tipos de apoyos que presta el sistema español a pymes son de 5 tipos: (i) información (e.g. oportunidades de negocio, estudios de mercado, regulación de mercados, solvencia de clientes, ...); (ii) promoción (misiones, ferias, encuentros empresariales, promociones punto venta, publicidad, ...); (iii) financiación (crédito circulante, crédito a corto, medio y largo plazo, capital riesgo, ...); (iv) apoyo local en el exterior (identificación de oportunidades, contacto con clientes potenciales, gestiones ante las administraciones, organización de agendas de viajes, ...); y (v) capacitación.

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN DE AGENCIAS DE PROMOCIÓN EN LOS DISTINTOS TIPOS DE APOYO
(Presencia en fases)

	ICEX	CCAA	GREMIALES	CESCE
Información	✓	✓	✓	✓
Promoción	✓	✓	✓	
Financiación	✓			✓
Apoyo local en el exterior	✓	✓		
Capacitación	✓	✓	✓	

Fuente: Elaboración del autor

El cuadro anterior resume la participación de los principales agentes del sistema en el mecanismo general de apoyo a la internacionalización.

Más específicamente el gobierno central apoya (a través fundamentalmente de ICEX y de CESCE) a la exportación en todas las fases del proceso necesarias para culminar una operación de exportación. El cuadro siguiente lo ilustra. Un proceso tipo de exportación, tiene 4 fases. En la primera (identificación) el exportador puede recibir capacitación, se le proporcionan medios para que establezca los contactos comerciales adecuados, se le forma y se financian todas estas operaciones. En la segunda fase –negociación con el cliente– también se le asiste proporcionándole información, capacitación y financiación. Una vez acordada la operación de exportación, al exportador también se le asiste en la tercera fase –cobro– mediante información, capacitación y financiación. Finalmente, en operaciones mas complejas que requieren asistencia post-venta (e.g. exportación de bienes de equipo, concesiones administrativas, hospitales llave en mano, ...), al exportador también se le presta apoyo de tipo informativo y de carácter financiero.

CUADRO 5
APOYO DEL GOBIERNO ESPAÑOL AL PROCESO DE EXPORTACIÓN

	Información	Contactos	Formación	Financiación
Identificación	✓	✓	✓	✓
Negociación	✓		✓	✓
Cobro	✓		✓	✓
Post-venta	✓			✓

Fuente: Elaboración del autor

En las operaciones de inversión española en el exterior, también se apoya a la empresa española en las distintas fases del proceso: (i) para identificar posibles oportunidades, (ii) en la realización de los estudios de viabilidad correspondientes, (iii) proporcionándole herramientas para atender los requisitos

legales y fiscales del país de destino de la inversión y de España y (iv) para la creación y puesta en marcha de la filial o joint venture en el exterior.

CUADRO 6
APOYO DEL GOBIERNO ESPAÑOL A LA INVERSIÓN EN EL EXTERIOR
(Presencia en fases)

	Información	Contactos	Formación	Financiación
Identificación	✓	✓	✓	✓
Estudio viabilidad	✓	✓	✓	✓
Fiscal / legal	✓	✓		✓
Creación Filial / JV	✓			✓

Fuente: Elaboración del autor

2. Innovación

España ha contado tradicionalmente con un muy endeble entramado de instituciones y empresas en las que se realizaban actividades de creación y desarrollo de conocimiento empresarial. Los indicadores objetivos para medir el I&D&i de España son muy pobres¹⁰. Sin embargo esto está experimentando un cambio importante, al crearse en estos últimos años un sistema nacional de innovación propio. En estos últimos 10 años, el sistema español de innovación ha ido creciendo en proporciones aceptables, aunque sigue estando lejos del resto de países de la Unión Europea, y mucho más de EEUU.

Durante estos 20 años, España ha contado con un entorno cada vez más favorecedor de las actividades de creación de conocimiento y de innovación, debido a su convergencia económica, productiva e institucional hacia el modelo que representa el promedio de la Unión Europea. Los objetivos de la UE, establecidos en la “cumbre” de Lisboa, en donde se fijó el listón del I+D sobre el PIB en un 3% para el año 2010, han servido para que las autoridades españolas concedan mayor importancia a estos temas. No obstante, esa aproximación es aún incompleta y plantea un reto de primordial importancia para el futuro económico de España. Por esta razón se crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología en el año 2000 y tanto éste como su sucesor, el M° de Industria y Comercio (creado en el año 2004) han diseñado planes y programas ambiciosos para mejorar los indicadores tecnológicos. Así, en los dos últimos años se han puesto en marcha nuevas iniciativas cuyos efectos empezarán a manifestarse en los próximos años. Aparte de los mayores incrementos presupuestarios de la historia en lo relativo a fondos públicos, se han impulsado una serie de medidas que tratan de potenciar la investigación de excelencia y la colaboración público-privada.

El sistema público de I+D, aunque dotado de menos recursos en términos relativos que en el resto de la UE, puede competir internacionalmente, tanto en cantidad como en calidad de sus publicaciones científicas. Sin embargo, todavía no se ha conseguido la misma eficacia en la creación de conocimiento tecnológico ni en su transferencia al tejido productivo (ya que no existe una relación fuerte entre los distintos agentes que lo componen). Hay poca intensidad y eficacia de la interacción entre los investigadores públicos y el colectivo empresarial. Las empresas españolas emplean pocos investigadores y no existen suficientes organizaciones (salvo la OTRI y algunos parques tecnológicos y científicos) que actúen de forma activa como interfaz entre el sistema público de I+D y las empresas.

Las ayudas públicas a las empresas dedicadas a la innovación, son en general bastante inferiores de lo que es normal en los países de la UE. Además sigue habiendo un problema de burocracia y lentitud en la gestión por las administraciones públicas de las ayudas a empresas, así como de inseguridad jurídica puesto

¹⁰ Entre otros, gasto en I+D/PIB, nº de patentes solicitadas y concedidas, exportaciones de productos de alto contenido tecnológico, nº de publicaciones científicas, etc.

que las empresas no tienen certeza de que una vez iniciadas sus actividades de I&D&i vayan a recibir las ayudas acordadas, si éstas son necesarias durante varios años. Entre las medidas positivas, cabe señalar una reforma en la fiscalidad de la innovación, dotándole de uno de los sistemas de créditos fiscales más avanzados de la OCDE, aunque, todavía es reducido el número de empresas que se acogen a estas ventajas.

El diseño del sistema nacional de innovación y apoyo a la investigación y desarrollo responde a un esquema comprensivo y global, bien diseñado conceptualmente, pero poco práctico y muy burocrático. Los organismos de la Administración Pública que intervienen son numerosos y muchos de ellos creados ex profeso para esta función. A nivel de la Administración Central son los siguientes:

- Consejo General de la Ciencia y Tecnología en el que participan representantes de la Administración del Estado y de las CCAA, es el organismo encargado de coordinar la actuación de las diferentes CCAA entre sí y en relación con la Administración del Estado. Es uno de los órganos consultivos de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología
- Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología: es responsable de la programación de las actividades de investigación de los organismos dependientes de la Administración del Estado. El instrumento mediante el que lleva a cabo esta tarea es el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
- Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología: se encarga de promover un clima social estimulante para la investigación científica. Este Consejo es el vínculo entre la comunidad científica, los agentes sociales los responsables de programar la actividad científico-investigadora, garantizando así que los objetivos de esta programación se adecuen e los diferentes intereses y necesidades sociales.
- Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI): es una Entidad Pública Empresarial dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo que promueve la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas. Su objetivo es contribuir a la mejora de la competitividad de la industria de nuestro país mediante el desarrollo de actividades como, la evaluación técnico-económica y financiación de proyectos de I+D desarrollados por empresas; el apoyo en la participación española en programas internacionales de I+D y la promoción de la transferencia internacional de tecnología empresarial y de los servicios de apoyo a la innovación tecnológica.

Los instrumentos con los que cuenta la Administración Central para la ejecución de políticas de fomento de la innovación, investigación y desarrollo empresarial son también profusas y abundantes, pero burocráticas y poco prácticas:

- Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico que establece los grandes objetivos en investigación científica y tecnológica para periodos plurianuales y ordena las actividades dirigidas para su consecución en programas nacionales, sectoriales y programas a realizar por los distintos Ministerios y CCAA.
- Programas Nacionales de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico: son elaborados por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y pueden integrar las correspondientes iniciativas sectoriales. Esta Comisión determina, asimismo a quien corresponde la gestión y ejecución de los programas y su duración.
- Programas sectoriales en materia de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. propios de los distintos Departamentos ministeriales y de otros organismos públicos de titularidad estatal son elaborados, gestionados, financiados parcial o totalmente y, en su caso, ejecutados por éstos, y propuestos a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por los propios Departamentos a los que estuvieran adscritos los Organismos correspondientes. La Comisión Interministerial procede a la integración de estos Programas Sectoriales en el Plan Nacional, previa coordinación y armonización de los mismos entre sí y con los Programas Nacionales a que alude el apartado anterior.

- Programas de las Comunidades Autónomas que en razón de su interés pueden ser incluidos en el Plan Nacional y acordada su financiación, en todo o en parte, con fondos estatales. Estos programas son presentados para su inclusión en el Plan Nacional a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por el Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, y los criterios para su financiación, gestión y ejecución son establecidos por acuerdo entre ambos.
- Programas Nacionales de Formación de Personal Investigador, que son elaborados por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, atendiendo a las necesidades generales de la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico, así como de las derivadas de los Programas establecidos en los apartados anteriores y ejecutados fundamentalmente por las Universidades.
- Oficinas de transferencia de resultados de investigación (OTRI): Las OTRI se han diseñado para activar las relaciones de los centros públicos de investigación y universidades con otros elementos del sistema español de innovación, especialmente empresas.

B. El sistema regional. El caso de Andalucía

La promoción económica y de apoyo a pymes se lleva a cabo en Andalucía a través de 3 Consejerías¹¹. Cada una de estas Consejerías dispone de instrumentos (i.e. empresas o instituciones públicas especializadas) para llevar a cabo las políticas dictadas desde las Consejerías correspondientes

- Agricultura, responsable de la producción agropecuaria.
- Turismo, Comercio y Deporte, responsable de la actividad turística y de la exportación. De esta Consejería dependen la Empresa Andaluza de Turismo y Extenda (Agencia de promoción de exportaciones).
- Innovación, Ciencia y Empresa, que se encarga del apoyo a pymes, innovación y atracción de inversión extranjera, que utiliza a IDEA (organismo público para facilitar la inversión de pymes y atracción de inversión extranjera) y la Corporación Tecnológica de Andalucía, como sus principales instrumentos.

1. Promoción regional de exportaciones

La promoción de la internacionalización (exportación e inversión en el extranjero) es competencia de la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte. Antes estaba asignada a la Consejería de Economía. Esta rotación entre Consejerías es espejo, en cierta forma, de la rotación que se aprecia también a nivel del gobierno central.

La filosofía, estrategia y objetivos finales del sistema andaluz son muy similares a los del gobierno central. La principal diferencia entre ambos modelos estriba en la ejecución de las políticas. En Andalucía es más ágil, menos burocrática y más próxima y accesible a las pymes usuarias del sistema. Esto puede ser debido tanto a la proximidad geográfica a las empresas, como su menor tamaño (el presupuesto del ICEX es 10 veces superior al de EXTENDA).

Desde el punto de vista de políticas e instrumentos, el gobierno andaluz, ha optado (igual que el resto de los gobiernos regionales de España) por no actuar en el ámbito fiscal y financiero, dejando este tipo de instrumentos al gobierno central (desgravaciones a la exportación, seguro de crédito a la exportación, banca de segundo piso). Su actuación se ha centrado en instrumentos que requieren menos recursos presupuestarios, pero que proporcionan mayor visibilidad por la cercanía a la pyme: información, capacitación, asesoramiento, promoción y apoyo en el extranjero.

Este tipo de instrumentos los gestiona EXTENDA, que es una sociedad mercantil, cuyo accionista es el Gobierno de Andalucía (88%, siendo el 12% restante del capital de 12 de las 14 Cámaras de Comercio Andaluzas). Se crea en el año 1997 y se ha caracterizado desde entonces por ser una institución cuya gestión se lleva a cabo de forma planificada y profesionalizada, sin injerencias políticas, y que se ha ganado una merecida reputación de eficacia y buen servicio a las pymes entre la comunidad

¹¹ Una Consejería de una Comunidad Autónoma es equivalente a un Ministerio del Gobierno Central.

empresarial. Los planes y programas de EXTENDA han adquirido mayor importancia con el transcurso de los años, así como sus recursos presupuestarios, que para el año 2007 han sido € 25 millones.

La Junta de Andalucía ha tenido muy poca interferencia en la gestión diaria de EXTENDA, incluso en su posicionamiento estratégico y diseño de instrumentos y programas ha respetado la independencia y profesionalidad de los gestores de EXTENDA. Estos han permanecido en puestos directivos durante muchos años, casi 10. Además EXTENDA ha gozado de estabilidad presupuestaria. El gobierno ha garantizado unos ingresos mínimos crecientes a lo largo del tiempo, lo que ha permitido a la institución tener estabilidad y poder programar a medio y largo plazo.

2. Promoción regional de la innovación

Las CCAA han ido tomando conciencia de la importancia de las políticas de fomento a la innovación empresarial y actualmente aportan cantidades similares a las que la Administración General del Estado dedica en su presupuesto a gastos y subvenciones en I&D&i. Las CCAA están asumiendo cada vez más responsabilidades para fomentar su tejido empresarial y estimular la colaboración entre la administración y el sector privado. La mayor proximidad de las administraciones regionales a las empresas les permite tener un acceso a la realidad empresarial de forma más sencilla que la Administración Central. Ello hace que el papel de las CCAA en materia de innovación e I&D&i sea clave. Sin embargo las administraciones autonómicas adolecen de problemas similares a los de la Administración Central: lentitud y burocracia en la gestión, escasa coordinación con otros organismos tanto del gobierno central como de su propia autonomía, etc.

Una tendencia general que puede advertirse es que las políticas de innovación desarrolladas por las administraciones autonómicas se orientan en mayor medida a la componente empresarial que al científico. También es común a casi todas las políticas regionales, la atención a las infraestructuras de innovación, que son consideradas como instrumentos centrales de sus políticas. Las comunidades han impulsado el desarrollo de centros tecnológicos, parques tecnológicos, incubadoras de empresas innovadoras y laboratorios de ensayo y medida, actuaciones todas estas que la Administración Central ha delegado en las regionales.

En el caso concreto de Andalucía, se observa que la autonomía y capacidad de maniobra del gobierno regional en el diseño y aplicación de políticas de apoyo a pymes y a la innovación, ha estado muy influida por las directrices de la UE en esta materia. El principal elemento de la política de apoyo a pymes y a la innovación de Andalucía en el pasado ha consistido en facilitar la distribución de fondos europeos a las pymes y otras instituciones andaluzas, para lo cual era obligatorio el seguir las directrices marcadas por la UE. Para ello se creó el Instituto de Fomento Andaluz, IFA, (hoy redenido IDEA)

La estrategia andaluza de innovación y apoyo al sector privado ha sufrido una profunda redefinición en los últimos 3 años. En el año 2004 se crea la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa con la clara vocación de acercar los mundos de la I&D&i y de la empresa. Se trata de poner en práctica las recomendaciones de la UE en materia de desarrollo conocidas como la Agenda de Lisboa. La nueva Consejería ha elaborado 2 importantes planes, cuyos resultados no pueden ser todavía analizados por no haber transcurrido suficiente tiempo desde su puesta en marcha. El diseño de esta nueva estrategia ha sido realizado por la propia Consejería y las instituciones de ella dependientes con apoyo de empresas consultoras externas. Las aportaciones del sector privado al diseño han sido escasas, si bien los planes y estrategias han sido discutidas con sindicatos y patronal en el marco de los Acuerdos de Concertación Social.

- Plan de Innovación y Modernización de Andalucía (PIMA). En un plan quinquenal (2006-2010) muy amplio y ambicioso que plantea posicionar a Andalucía como una región de referencia a nivel europeo en investigación e innovación. Propone grandes objetivos en temas tan variados como la igualdad de oportunidades digitales, apoyo a emprendedores y al desarrollo empresarial, medio ambiente y energía, industria del conocimiento y universidades, sociedad de la información y administración pública electrónica.
- Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) 2007-2013. Es uno de los componentes del PIMA centrado en una importante reforma de la financiación universitaria

para priorizar la I&D y el contacto con la empresa. Se le ha dotado de muy abundantes recursos económicos, € 25.000 mill, de los cuales € 9.200 serán aportados por el gobierno andaluz, € 5.800 millones por la UE y el resto por el gobierno central y el sector privado.

El principal objetivo que se plantea actualmente es vertebrar y estructurar el conocimiento de forma que la innovación llegue a las pymes y microempresas. Antes, la política de fomento de innovación era relativamente deslabazada y poco estructurada. Ahora se sigue apoyando a pymes pero el énfasis se pone en la innovación y desarrollo.

La herramienta fundamental de apoyo a pymes del gobierno andaluz era el IFA (hoy IDEA). A través de este organismo se canalizaban los muy abundantes recursos provenientes de la UE para apoyo al sector empresarial. IDEA ha cambiado su orientación radicalmente en los últimos 3 años. Ha pasado de ser un “hospital de empresas privadas” (a quienes se ayudaba económicamente para evitar despidos de trabajadores) y un “ente subvencionador” para atraer grandes inversiones productivas tanto nacionales como especialmente extranjeras a convertirse en una institución que aspira a promover la I&D&i entre pymes andaluzas.

La Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, dispone de 3 instrumentos para ejecutar la política que ha diseñado:

- La Corporación Tecnológica de Andalucía se configura como una fundación de derecho privado dedicada a promover proyectos de investigación e innovación para empresas. De ella son miembros tanto la propia Consejería de Innovación como empresas privadas, en general grandes aunque hay también de tamaño mediano. Las empresas realizan una aportación económica (hasta la fecha de redacción de este informe han aportado € 40 millones). Está presidida por un empresario privado de reconocido prestigio, al haber sido presidente ejecutivo de IBM España.
- Red RETA Es una de las principales innovaciones en sistema de innovación que ha introducido el Gobierno andaluz. Se trata de un mecanismo para acercar a las pymes al conocimiento e investigación y simultáneamente a las universidades y centros de investigación a las necesidades de las pymes. Para ello en cada uno de los 700 parques y polígonos industriales de Andalucía se crearán “agrupaciones tecnológicas RETA” (a fines del 2006 había 21, el objetivo para el 2007 es alcanzar 125). Estas “agrupaciones tecnológicas” son pequeñas unidades (2-3 personas) ubicadas físicamente en parques y polígonos industriales para:
 - Efectuar un diagnóstico de la situación y necesidades tecnológicas de las empresas instaladas en el polígono industrial.
 - Informar a las Universidades y Centros de Investigación de las necesidades tecnológicas de las empresas.
 - Informar a las empresas sobre donde pueden encontrar respuestas y soluciones a los problemas tecnológicos y de know-how a los que se enfrentan.
 - Identificar y gestionar fuentes de ayudas públicas y créditos para que las empresas puedan acometer las inversiones necesarias para mejorar su posición tecnológica y de innovación.

La otra parte de la RED, los centros de investigación y universidades tendrán cada una OTRI (oficina de Transferencia de Resultados de la Innovación), cuya función es conocer las líneas de investigación que se están llevando a cabo en su Universidad o Centro y trasladar la información a las “agrupaciones tecnológicas”, así como trasladar la información sobre necesidades de empresas (que le son aportadas por las “agrupaciones tecnológicas”) a los investigadores.

- Agencia IDEA Es la agencia pública dedicada a apoyar a empresas, incluidas pymes, en sus programas y proyectos de inversión productiva y de I&D&i. Su actividad se centra por tanto en apoyos (i.e. subvenciones, créditos y participaciones en capital) para nuevas empresas y

empresas existentes sin distinción del sector económico. También tiene como cometido atraer inversión extranjera a Andalucía.

C. Atracción de inversión extranjera

España, a nivel de gobierno central, no ha tenido una política de atracción de inversión extranjera desde mediados de los años 80. A finales de los 70 y principios de la década de los 80, la política consistió en desregular, dar seguridad jurídica, no discriminar y otorgar tratamiento nacional a los inversores extranjeros y abrir el mercado nacional para facilitar la entrada y salida de divisas para todo tipo de operaciones relacionadas con la inversión extranjera. Sin embargo, a pesar de la ausencia de política activa de atracción de IED los resultados han sido muy positivos, puesto que España ha sido a lo largo de los últimos 25 años uno de los principales receptores de IED del mundo.

En el año 2005 se crea el ente público INTERES (adscribo a la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo), con el objetivo de realizar políticas activas de atracción de IED, y para coordinar la actuación de los gobiernos autónomos en esta área. Todavía ha transcurrido poco tiempo como para poder analizar los programas, estructura y políticas que está adoptando INTERES.

La responsabilidad de atracción de inversión extranjera en Andalucía ha recaído tradicionalmente en el IFA, hoy IDEA, que continúa asumiendo estas responsabilidades. Los principales instrumentos utilizados consistían en subvenciones a fondo perdido para realizar inversiones en activos fijos. El propio IDEA se encargaba de tramitar y conceder dichas subvenciones. Además IDEA realizada funciones de identificación de inversores potenciales y servía de ventanilla para facilitar a los inversores extranjeros información y contactos para que materializaran sus proyectos de inversión. En comparación con otras políticas de promoción, la de atracción de inversión extranjera en Andalucía ha tenido menos relevancia que otras como de promoción de exportaciones o de apoyo a pymes.

D. Alianzas público-privada

Más arriba hemos señalado que la modernización e internacionalización de la economía española se produce durante la transición a la democracia (fines de los 70 y principios de los 80) y que existió un amplio consenso entre las fuerzas políticas y sociales sobre el modelo (i.e. economía de mercado, integración en la UE y principales organizaciones internacionales, internacionalización de la economía, ...). Este consenso entre sindicatos y organizaciones empresariales sobre la meso-estructura política se obtuvo también para el modelo de promoción de apoyo a pymes para la internacionalización.

El sector privado tiene en España unas estructuras de representación y asociacionismo fuertes, consolidadas, bien estructuradas y financiadas. Como hemos señalado más arriba consta de 3 tipos de instituciones: Cámaras de Comercio, Asociaciones Sectoriales y Confederaciones Empresariales de carácter horizontal. En temas de internacionalización y apoyo a pymes son las Cámaras y las Asociaciones Sectoriales las que juegan un papel relevante. La estructura, funciones y medios de financiación de ambos tipos de organizaciones ya existía en los años 60 y 70; de hecho fue el propio sector público quien alentó y financió el nacimiento y consolidación de muchas asociaciones empresariales. Su esencia se ha mantenido con posterioridad, si bien su eficacia y medios ha aumentado notablemente.

La relación entre el sector público y el privado (a través de las asociaciones y cámaras) ha sido y continúa siendo (independientemente del signo político del partido en el gobierno) fluida y fácil, no habiéndose producido graves diferencias de criterio entre ambos. Hay un entendimiento no escrito sobre el papel de ambos y forma de relacionarse, que se caracteriza por:

- El sector público consulta sistemáticamente a las principales organizaciones privadas en cuestiones de política de internacionalización y, aunque en menor medida, de apoyo a pymes e innovación.

- La ejecución de políticas de promoción tiene un marcado carácter sectorial. La participación de las asociaciones y organizaciones privadas en el diseño y ejecución de políticas y planes es muy activa.
- Los encuentros entre ambos, especialmente los de carácter informal, son muy frecuentes.

En los últimos años esa relación fluida y de consulta informal se ha ido formalizando progresivamente. Así, por ejemplo, en los últimos años se ha ido dando entrada en el Consejo de Administración del ICEX y en el de las Instituciones de Promoción de Exportaciones de las Comunidades Autónomas a representantes de organizaciones empresariales (anteriormente solo había representantes del sector público).

Finalmente cabe señalar que las organizaciones empresariales en España han jugado un papel relevante en la aceptación de las políticas generales diseñadas desde el sector público y en la ejecución de acciones y planes sectoriales de promoción exterior. Sin embargo el diseño del exitoso modelo español de apoyo a la internacionalización de pymes no ha sido realizado por instituciones representativas del sector privado, sino por funcionarios públicos del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior¹². En general las organizaciones gremiales han asumido las propuestas y planes lanzados por la Administración pública (tanto a nivel de gobierno central como regional) y participan en la ejecución de acciones y planes.

Sin embargo, así como el gobierno central y todos los gobiernos de las comunidades autónomas han otorgado un papel importante a las organizaciones gremiales en los temas relativos a promoción de exportaciones, el papel que han otorgado a sindicatos y otras instituciones civiles (e.g. Universidades, centros de investigación) ha sido prácticamente nulo. La excepción sería el caso de Andalucía, en el que merece la pena señalar la llamada “política de concertación social”. Se trata de un mecanismo de consenso tripartito (Gobierno regional, patronal y sindicatos) que lleva en funcionamiento una veintena de años, mediante el cual se consensúan las políticas económicas, incluyendo la de internacionalización y se da entrada a las instituciones sindicales y patronales en los órganos de gobierno de empresas e instituciones públicas. Por ejemplo, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) participa en el Consejo de Administración de IDEA y las Cámaras Comercio en el EXTENDA; Sindicatos y CEA participan en Comisión Seguimiento Plan Estratégico de Internacionalización (que gestiona EXTENDA); estos Planes de Internacionalización, el el PIMA y el PAIDI fueron sometidos a la consideración de empresarios y sindicatos.

¹² En las organizaciones empresariales no hay propiamente ningún *think tank*, sino “servicios de estudios”. Solo las grandes (e.g. CEOE, Consejo Superior de Cámaras, Cámara de Barcelona, Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas, entre otros) cuentan con estos “servicios” cuyos trabajos son eminentemente descriptivos de la situación económica y del sector económico correspondiente, pero no suelen realizar análisis sobre la problemática que pueda afectar a los sectores, ni presentan habitualmente propuestas innovadoras sobre posibles soluciones, ni propuestas de modelos de promoción de la internacionalización. La única organización empresarial que podría considerarse como un *think tank* en temas de internacionalización y promoción de exportaciones es el Club de Empresas Exportadoras e Inversoras. Esta institución privada sin ánimo de lucro goza también (igual que otras muchas asociaciones y organizaciones empresariales) de subvenciones públicas para su funcionamiento y actividades, a pesar de ser frecuentemente crítica con el modelo actual de internacionalización, por considerar que se ha quedado obsoleto.

III. Lecciones aprendidas y mejores prácticas

A. Promoción de exportaciones

1. Modelo, políticas y estrategias

Está fuera de dudas el enorme éxito que ha tenido España en sus políticas de internacionalización de la pyme y de crecimiento económico. Las estadísticas de la sección II de este documento así lo muestran. Cabe preguntarse ahora que características o elementos del sistema español han sido las relevantes para explicar el éxito del modelo y cuales de ellas pueden ser extrapolables a América Latina. En nuestra opinión el modelo español tiene 3 pilares básicos y 3 características. Los pilares son:

- La promoción de exportaciones es un bien público. La internacionalización se considera una prioridad y una necesidad de España para crecer y alcanzar el nivel de bienestar y desarrollo de los países ricos. La promoción de exportaciones es un bien público con numerosas externalidades positivas, no apropiables por ningún agente que realice dichas actividades de promoción. Por tanto, el apoyo público a las pymes para que exporten y se internacionalicen está justificado.
- La política de promoción la ejecutan instituciones públicas. El sector público es el protagonista del sistema de promoción y apoyos. Se crean instituciones públicas especializadas para realizar y dirigir esta actividad. La gestión de estas instituciones se profesionaliza y se mantiene al margen de ingerencias políticas.

- Financiación regular, predecible y abundante. Se dota al sistema de promoción y a las instituciones que lo gestionan de recursos financieros (a través de los presupuestos generales del Estado) estables, crecientes en el tiempo y predecibles para que puedan llevar a cabo sus actividades.

En cuanto a las características del “modelo español” de promoción de exportaciones, la primera es la ausencia de un diseño formal¹³ del modelo. Es decir, el actual sistema de apoyos a la internacionalización de pymes no se ha basado en un plan formal, sino en mejoras incrementales que se han ido produciendo paulatinamente a lo largo de los años.

Ni el modelo en sí, ni la principal institución del sistema, ni las actividades y planes que ejecuta han surgido de una planificación formal estratégica a medio o largo plazo. ICEX funciona a través de programas/planes anuales, normalmente con gran contenido y orientación sectorial, en cuya planificación y ejecución participan entidades privadas. Pero los instrumentos, herramientas, medidas, han sido diseñados de forma casuística por funcionarios públicos¹⁴ y son aceptados por el sector privado. Para el diseño los funcionarios utilizan su propio know-how y experiencia y consultan de forma informal a empresarios y representantes de organizaciones gremiales. Apenas se han utilizado consultores externos o asociaciones gremiales para el diseño de instrumentos.

Una segunda característica es que existe consenso sobre el modelo y sobre su evolución a lo largo del tiempo. No puede señalarse que haya existido un debate estructurado y serio¹⁵ sobre el modelo, su alcance, orientación, instrumentos, Todos los agentes que participan en el sistema (empresarios, sindicatos, gobierno central, gobiernos regionales, ...) están de acuerdo en los lineamientos, principios generales y estrategias. Sin embargo, no ha existido un proceso formal y estructura para alcanzar y mantener dicho consenso.

En tercer lugar, cabe señalar que el modelo no es estático sino dinámico. No solo se han producido mejoras incrementales, sino que ha habido un cambio de orientación fundamental. En los años 80 y primera parte de los 90 la meta a alcanzar era aumentar la exportación; es decir, era un modelo centrado en la promoción de exportaciones. A partir de mediados de la década pasada y especialmente en el actual siglo la orientación cambia y se fomenta aumentar la calidad de la presencia de empresas españolas en el exterior, para lo cual se apoya no solo la exportación sino también la inversión de carácter comercial y productivo de empresas españolas en el exterior.

2. Agencias públicas

Hemos visto que el modelo español, tanto a nivel central, como regional, se basa en instituciones públicas fuertes que coordinan, dirigen y financian los apoyos públicos a la promoción, información, capacitación y asesoramiento a pymes para su internacionalización. Para analizar las principales características de estas instituciones, hemos identificado 8 elementos que caracterizan a estas instituciones. En concreto lo hemos utilizado esta caracterización para ICEX y para EXTENDA, que son las piezas centrales de la promoción no financiera a nivel central y de Andalucía. Más abajo resumimos los principales características de las mismas.

- Mandato. En ambos casos son instituciones públicas muy especializadas en funciones de promoción de exportaciones y de inversión española en el exterior. Su régimen jurídico le

¹³ Entendemos que para que exista un “diseño formal” es necesario que se haya producido tanto un “proceso” como un “output”. El proceso sería la secuencia de actividades (i.e. Reuniones, dictámenes, debate, presentación y discusión de propuestas, ...); el “output” sería un documento escrito que establece lineamientos, estrategias, objetivos generales y específicos, actividades, medios, riesgos, indicadores, ... En el caso español no ha existido ni “proceso” ni “output”.

¹⁴ Los niveles directivos del ICEX, del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Estado de Comercio los ocupan personal de un “cuerpo de funcionarios” llamados “técnicos comerciales y economistas del estado”. Se trata de un cuerpo de funcionarios de élite, muy bien cualificados (y antes también muy bien retribuidos), que desempeñan funciones de forma estable, rotando entre estas 3 instituciones así como en la Oficinas Comerciales de España en el exterior.

¹⁵ La única excepción sería una iniciativa que tuvo el gobierno a mediados de los 90, donde la Secretaría de Estado de Comercio sí promovió un amplio debate entre empresarios, representantes de asociaciones y organizaciones gremiales, instituciones públicas del sistema de promoción y funcionarios. Los resultados de este debate mostraron que el modelo entonces existente era eficiente y solo necesitaba de ciertas modificaciones menores y *fine tuning*.

permite tener mayor agilidad en la contratación y gasto que los ministerios, si bien no gozan de total libertad como las empresas privadas.

- **Productos y servicios.** Tanto ICEX como EXTENDA ofrecen a las pymes servicios de promoción, información, capacitación, asesoramiento y apoyo en el exterior. Cabe señalar que la gama de servicios en cada una de estas categorías es muy amplia y responde a una segmentación del mercado por tipo de servicio / medida de apoyo que necesita la empresa. En el caso del ICEX cabe destacar el muy sofisticado y eficiente sistema de información a pymes; en el caso de EXTENDA los servicios que ofrece son cada vez más sofisticados entrando, más que el ICEX, en el terreno de apoyar la prestación de servicios de consultoría a empresas. En el caso de ICEX los apoyos son más estándar, mientras que EXTENDA consigue prestar un apoyo más personalizado y adaptado a las necesidades de cada empresa; esto es posible por ser mucho menor el número de empresas a las que atiende la agencia andaluza que la nacional.
- **Recursos financieros.** Ambas agencias se nutren de los presupuestos generales. El importe que reciben tiene carácter anual y su monto es predecible (y en el caso de EXTENDA creciente). El apoyo a las empresas se basa en mecanismos de “cost-sharing”; es decir, la agencia cubre parte de los costes de ejecución de las acciones de promoción, y el resto la empresa. Sin embargo, el servicio de información es gratuito para las empresas. ICEX dispone de un presupuesto muy superior al de EXTENDA; € 220 millones/año, frente a € 25 millones en el año 2007.
- **Planificación estratégica a largo plazo.** Al analizar este parámetro vemos que se produce una importante diferencia entre ICEX y EXTENDA. En el caso de EXTENDA su actividad se enmarca en planes estratégicos cuatrianuales, de los cuales se han elaborado 3; además realiza una programación anual de actividades. En el caso del ICEX su planificación se limita a planes operativos anuales. Los planes estratégicos de EXTENDA son elaborados con apoyo de consultores externos.
- **Injerencia política en la gestión.** Ni en el sistema nacional, ni en el regional de Andalucía, las actuaciones, planes y apoyos prestados a empresas o/y sectores para su internacionalización han sido decididas a nivel político, sino que han correspondido a decisiones de carácter técnico.
- **Participación del sector privado.** En ambos casos representantes de asociaciones gremiales y cámaras participan en el Consejo de Administración tanto de ICEX como de EXTENDA. Además ambas instituciones consultan al sector privado para la elaboración de los planes operativos anuales. El sector privado también interviene en los planes estratégicos de EXTENDA, pues ésta los presenta y discute con representantes de patronales y cámaras.
- **Personal.** La política de personal de ambas instituciones es muy parecida. Las dos utilizan personas muy cualificadas, que desarrollan una gran parte de su carrera profesional en ICEX o EXTENDA. Prácticamente la totalidad del personal de ambas instituciones es de carácter técnico y basado en méritos y capacidad profesional; apenas hay nombramientos políticos. Los puestos directivos suelen ser ocupados por funcionarios de la Secretaría de Estado de Comercio en el caso del ICEX. Ambas instituciones utilizan contratos laborales (no de funcionarios), aunque la estabilidad laboral es superior a la del sector privado. El nivel de retribución es ligeramente superior al de funcionarios públicos; en comparación con el sector privado, los cuadros altos y el personal directivo de ICEX y EXTENDA suelen estar peor retribuidos que sus equivalentes del sector privado; sin embargo los niveles medios y bajos de ICEX y EXTENDA tienen una retribución más alta que sus equivalentes en pymes. Apenas hay extranjeros las plantillas.
- **Evaluación de resultados.** Esta es uno de los temas más complejos y peor resueltos en la promoción de exportaciones, no solo en España, sino con carácter general en todos los países. La atención que se ha dedicado en España a medir la eficacia, eficiencia e impacto de los programas y planes ha sido muy reducida; en ICEX solo se mide el grado de satisfacción de los usuarios de planes, programas y acciones (y no con carácter exhaustivo); por el contrario EXTENDA sí mide con carácter general el grado de satisfacción de los usuarios de sus

servicios, y además está diseñando sistemas propios de medición del impacto de sus planes sectoriales en los países objetivo así como de otros programas.

- Control, supervisión y transparencia. En ambos casos se trata de instituciones públicas, por lo tanto tienen un sistema de control y supervisión más rígido que el del sector privado, aunque no tanto como el de ministerios. Los gastos se someten al escrutinio, ex ante de un contralor público y las cuentas anuales son revisadas, ex post, por el Tribunal de Cuentas Público. A pesar de todos estos controles, ambas instituciones tienen una gran libertad e independencia para elaborar sus presupuestos y tomar decisiones sobre como gastarlo y en que forma ayudar a las pymes. La gestión económico-financiera es generalmente considerada como limpia y transparente, sin que existan casos de uso indebido de fondos públicos. La información que facilita EXTENDA, desde su creación en el año 1997, al público en general es muy amplia y exhaustiva; en el caso del ICEX, únicamente desde el año 2004 publica una memoria anual.

Conclusiones

España ha experimentado un muy notable crecimiento económico y modernización en el último tercio del siglo pasado. El país ha pasado de ser receptor de préstamos del Banco Mundial (fines de los 60) a convertirse en la octava potencia económica del mundo y uno de los principales inversores en el exterior. Desde 1980, las exportaciones se han multiplicado por 16 hasta alcanzar € 150.000 millones y las importaciones han crecido un 1400% hasta alcanzar € 200.000 millones ese año.

A este espectacular crecimiento e internacionalización de la economía, y las pymes, españolas ha contribuido sin duda los programas y planes de apoyo a la exportación de pymes. Sin embargo, en este documento mantenemos la tesis de que las claves del éxito no han sido estos programas de apoyo a pymes, sino la estabilidad política y económica, la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas y la realización de profundas reformas estructurales para introducir competencia y modernizar los sectores productivos.

Todo ello se ha producido en un entorno político-administrativo en profunda transformación. Por una parte se abandonó la política cuasiautárquica y aislacionista de la dictadura; España ingresó en la Unión Europea en el año 1986. Por otra parte se descentraliza profundamente el estado y se crean las Comunidades Autónomas, que gozan de muy amplias competencias y presupuestos. Cada región española crea sus propias instituciones y programas de apoyo a la exportación de pymes. Las consecuencias positivas de estos profundos cambios han sido el fuerte crecimiento de la inversión en infraestructuras, capital humano y apoyo a pymes (con fondos provenientes de la UE) y el acercamiento a las pymes para apoyarlas en sus programas de internacionalización (las autoridades regionales

están, obviamente, más próximas a las empresas que las autoridades centrales). La parte negativa ha sido el solapamiento de actividades y la falta de coordinación y diálogo entre las diferentes instituciones.

El modelo español de promoción de exportaciones (tanto a nivel de gobierno central, como el regional de Andalucía) se sustentan en 3 pilares básicos: (i) la promoción de exportaciones es un bien público que genera externalidades positivas y por tanto requiere apoyos públicos; (ii) las políticas las ejecutan instituciones públicas, especializadas, estables y profesionalizadas; y (iii) el sistema dispone de abundantes fondos públicos que son estables en su monto y predecibles.

El sector privado, a través de Asociaciones Sectoriales, Cámaras de Comercio y Organizaciones Empresariales coincide con los planteamientos fundamentales de la política de apoyo a la exportación; existe consenso en cuanto a los objetivos y estrategias. Además participa en el diseño de los planes operativos anuales y en la ejecución de los mismos; muchas de las actividades de promoción que ejecutan tanto ICEX como EXTENDA son de carácter sectorial y en su propuesta y ejecución participan las asociaciones correspondientes. Finalmente, cabe señalar que el sector privado participa en los órganos de gobierno (i.e. Consejo de Administración) de las instituciones de apoyo a la internacionalización.

La situación relativa al modelo español de apoyo a la innovación de pymes no ha sido, por el contrario, tan exitoso como el de internacionalización. Ello a pesar de que los recursos públicos con que cuentan las instituciones de apoyo a pymes son muy superiores a los de internacionalización. A lo largo del trabajo hemos expuesto que el sistema de apoyo a la innovación es burocrático, complejo y confuso para las pymes y con numerosas duplicidades entre el gobierno central y los regionales. Contrariamente a lo que ocurre con la internacionalización, el papel del sector privado en estas políticas es muy reducido. Cabe señalar que no hay consenso en cuanto a los objetivos finales y estrategias, apenas hay participación de instituciones representantes del sector privado en la formulación de planes y estrategias; en el caso de Andalucía, sin embargo, el sector privado si da su “visto bueno” a las políticas y estrategias públicas en el marco de los “acuerdos de concertación social”. Tampoco participa el sector privado en la ejecución de las actividades y programas de apoyo a la innovación, ni en los órganos de gobierno de IDEA ni CDTI.

Bibliografía

- CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) (2005), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/550_221222122006113434.pdf>
- ___(2004), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/18254_88882006113229.pdf>
- ___(2003), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/38333_88882006112916.pdf>
- ___(2002), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cdti.es/recursos/publicaciones/archivos/27719_88882006112951.pdf>
- CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación S.A.) (2005), Informe Anual, Madrid.
- ___(2004), Informe Anual, Madrid.
- ___(2003), Informe Anual, Madrid.
- ___(2002), Informe Anual, Madrid.
- COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo S.A.) (2005), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cofides.es/pdf/COFIDES_2005.pdf>
- ___(2004), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cofides.es/pdf/COFIDES_2004.pdf>
- ___(2003), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.cofides.es/pdf/COFIDES_2003.pdf>
- ___(2002), Informe Anual, [en línea], Madrid, <http://www.ico.es/web/descargas/paginas/7907321_informe%20auditoria%20memoria%202002.pdf>
- CTA (Corporación Tecnológica de Andalucía) (2005), Informe Anual, Sevilla.
- ___(2004), Informe Anual, Sevilla.
- ___(2003), Informe Anual, Sevilla.
- ___(2002), Informe Anual, Sevilla.
- EXTENDA (Agencia Andaluza de Promoción Exterior) (2006), Informe Anual, [en línea], Sevilla, <http://www.extenda.es/export/sites/default/EXTENDA/comunicacion1/MEMORIA.pdf>.

- ___ (2005), Informe Anual, [en línea], Sevilla, http://www.extenda.es/export/sites/default/EXTENDA/comunicacion1/MEMORIA_EXTENDA_2005.pdf.
- ___ (2004), Informe Anual, Sevilla.
- ___ (2003), Informe Anual, Sevilla.
- ___ (2002), Informe Anual, Sevilla.
- ___ (2007) “III Plan estratégico para la internacionalización de la Empresa Andaluza 2007-2010”, [en línea], Sevilla, http://www.catedrasextenda.es/us/descargas/Plan_Internacionalizacion.pps.
- Fundación Cotec (2006), Informe Anual, [en línea], Sevilla www.cotec.es.
- ___ (2005), Informe Anual, [en línea], Sevilla, www.cotec.es.
- ___ (2004), Informe Anual, [en línea], Sevilla, www.cotec.es.
- ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior) (2005), Informe Anual, [en línea], Madrid, www.icex.es.
- ___ (2004), Informe Anual, Madrid, www.icex.es.
- ___ (2003), Informe Anual, Madrid, www.icex.es.
- ___ (2002), Informe Anual, Madrid, www.icex.es.
- IFA (Instituto de Fomento de Andalucía) (2005), Informe Anual, Sevilla.
- ___ (2004), Informe Anual, Sevilla.
- ___ (2003), Informe Anual, Sevilla.
- ___ (2002), Informe Anual, Sevilla.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), “I+D e innovación en España: mejorando los instrumentos”, [en línea], <http://www.plannacionalidi.es/inicio/diagnostico/estudios/documentos/espanol%20OCDE.pdf>.
- Revistas ICE (2008), “Boletín Económico Información Comercial Española”, [en línea], Madrid, <http://www.revistasice.com/NR/exeres/B44C249D-648A-48F5-9538-31DCEF23E403,frameless.htm?in=4>.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España (2008), [en línea], Madrid, <http://www.mityc.es>.
- Presidencia del Gobierno (2008), Programa Nacional de Reformas (PNR) 2007, [en línea], Madrid, <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/62B6B50E-AE7B-455A-85A5-600EF4EA9281/84004/ProgramaNacionaldeReformasInformeAnualdeProgreso20.pdf>.
- ___ (2008), Programa Nacional de Reformas (PNR) 2006, [en línea], Madrid <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/62B6B50E-AE7B-455A-85A5-600EF4EA9281/80554/PNREInformeAnualDeProgreso2006TextoCompleto.pdf>.

Anexo Bibliográfico

Entrevistas realizadas durante 2007 a autoridades españolas en ejercicio:

- Acebes, Ángel, Vicepresidente Ejecutivo, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).
- Buisan, Mario, Director General de Información, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).
- Cañete, Jacinto, Director General de Investigación, Tecnología y Empresa, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), Sevilla.
- Castaño, Carlos, Vocal Asesor, Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa (DGPYMES), Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- Cordero, Gervasio, Subdirector General de Crecimiento Empresarial, Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- Fernández, Antonio, Subdirector General de Fomento Empresarial, Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- Fernández, Juan Carlos, Director de Promoción, Estudios y Servicios Corporativos, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), Madrid.
- Fernández, Pedro, Director de Administración, Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA), Sevilla.
- Gross, Christian, Director de Promoción, Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA), Sevilla.
- Lucena, Miguel, Secretario General, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), Sevilla.
- Marga, Ramón, Director del Gabinete del VP Ejecutivo, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).
- Minguez, María Fátima, Subdirector General del Entorno y Coordinación Internacional en Políticas de PYME, Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa (DGPYMES), Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- Portes, Álvaro, Director de Consultoría y Marketing, Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA), Sevilla.
- Sainz, María, Subdirección General del Entorno y Coordinación Internacional en Políticas de PYME, Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa (DGPYMES), Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

95. Alianza público-privada. Fomento de la exportación e innovación en pymes: el caso de España, Antonio Bonet Madurga (LC/L.3127-P), N° de venta S.09.II.G.103 (US\$10), marzo de 2010.
94. Brazil's emergence as the regional export leader in services: A case of specialization in business services, Lia Valls Pereira, Ricardo Sennes, Nanno Mulder, (LC/L.3124-P), N° de venta S.09.II.G.102 (US\$10), octubre 2009.
93. Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional, (LC/L.3113-P), N° de venta S.09.II.G.91 (US\$ 10), octubre de 2009.
92. Quality of Latin American and Caribbean Industrialization and Integration into the Global Economy, Mikio Kuwayama, (LC/L.3107-P), N° de venta S.09.II.G.xx (US\$10), septiembre de 2009.
91. Weak links between exports and economic growth in Latin America and the Caribbean, Nanno Mulder, (LC/ 3015-P), N° de venta S.09.II.G.25 (US\$ 10), febrero de 2009.
90. Trato especial y diferenciado y comercio de servicios, Sebastián Sáez, (LC/L.2992-P), N° de venta S.08.II.G.98 (US\$10), diciembre de 2008.
89. Oportunidades de una economía pequeña y remota en el mundo global: Uruguay como exportador de servicios, Marcel Vaillant, (LC/L.2978-P), N° de venta S.08.II.G.87 (US\$ 10), noviembre de 2008.
88. La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe, Sebastián Sáez, (LC/L.2914-P), N° de venta S.08.II.G.48 (US\$ 10), julio de 2008.
87. Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina, Mauricio Reina y Carmen Zuluaga (LC/L.2903-P), N° de venta S.08.II.G.39 (US\$ 10), mayo de 2008.
86. Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe, Mariano Alvarez, (LC/L.2887-P), N° de venta S.08.II.G.24 (US\$ 10), abril de 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: