

EL PRIMER CUARTO DE SIGLO DE PROMOCIÓN EXTERNA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA: 1960-1986.

Ricardo Bustillo Mesanza

Departamento de Economía Aplicada V.

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea

E-mail: ebpbumer@bs.ehu.es

Resumen

El examen de los distintos ámbitos dentro de los que se desenvuelve la promoción exterior estatal, desde 1960 hasta la reforma posterior a la adhesión a la Comunidad Europea, conduce a la conclusión de que las autoridades gubernamentales iniciaron una política de fomento externo para compensar la discriminación a las ventas foráneas resultado del sistema proteccionista. El ejercicio de la política de fomento durante el tardofranquismo y los primeros años de la democracia muestra cierta incapacidad de adaptación a las circunstancias, de forma similar a lo sucedido en otras áreas de la política económica.

Palabras clave: promoción exterior, política comercial, España.

1. Introducción

La consecución de cierto equilibrio en las cuentas externas de cualquier nación ha suscitado un reconocimiento unánime, tanto desde el prisma académico como en la práctica política de la gestión económica pública. La disposición de una estructura manufacturera que no genere desajustes excesivos en los cobros y pagos con el exterior se ha mostrado como una condición imprescindible para preservar el desarrollo productivo. En entornos donde no se producen automáticamente los ajustes en los precios, salarios y tipos de cambio que reequilibren los saldos exteriores a largo plazo, las autoridades han de tratar de garantizar la amortización de la deuda externa del momento presente con el registro de superávit corrientes en el futuro. La economía española experimentó de forma cíclica graves problemas de pagos, los cuales motivaron actuaciones decididas por parte de los sucesivos Gobiernos, fundamentalmente en la forma de la devaluación de la paridad de la peseta y de políticas antiinflacionistas en momentos de incremento del déficit por cuenta corriente y de deterioro acusado de la competitividad española. Tales acciones gubernamentales pueden considerarse como un ejercicio de política coyuntural, lógico ante el riesgo de imposibilidad futura del pago de la deuda.¹ La historia económica española del siglo pasado es pródiga en este tipo de actuaciones, hecho que ha de interpretarse como el síntoma de la persistencia a lo largo de los años de un problema estructural que impedía el registro de balanzas corrientes equilibradas sin recurso a las medidas citadas.

Detrás de la tendencia a los desequilibrios se esconde, por una parte, la persistencia de una competitividad inferior a la de los socios comerciales naturales de España, la cual ha conducido al retraso en la convergencia de renta per cápita con la Unión Europea, al menos sin incurrir en graves desequilibrios exteriores. En un contexto de imposibilidad de ejercicio de algunas de las políticas coyunturales anteriormente descritas, el dilema que se le presenta a la economía española durante los próximos años es el “trade off” entre la mejora de la competitividad y el número de años mínimo para lograr la convergencia con Europa.²

En el momento presente, el ejercicio de una política de apoyo coyuntural al sector exterior es prácticamente imposible, en primer lugar por la carencia del recurso a devaluar la divisa nacional. Las restricciones a la utilización de la política fiscal y la inexistencia de una política monetaria diferenciada del resto de los países de la zona euro añaden un mayor efecto si cabe a la constatación de la carencia de instrumentos de actuación coyuntural sobre el déficit

externo.

Por consiguiente, a lo largo de los próximos años, en especial ante el reto que supondrá para la economía española la ampliación de la Unión Europea,³ la puesta en práctica de un conjunto idóneo de acciones de apoyo estructural será la única acción posible de corrección de los desequilibrios exteriores.⁴ Paradójicamente, se trata de un área de la intervención estatal que ha recibido recientemente una escasa atención por parte de los académicos. En consecuencia, este es el momento propicio para la realización de análisis de los rasgos de las acciones de fomento externo. Por otra parte, la caracterización difusa del “apoyo estructural” exige un examen de la evolución de la acción exterior española desde el Plan de Estabilización hasta el momento de adhesión a la Comunidad Europea, ya que en todo área de la intervención estatal es imprescindible disponer de un horizonte temporal suficientemente amplio que permita establecer analogías entre la experiencia pasada y los requerimientos presentes. Éste es el fin planteado en la redacción del presente texto, una revisión sintética de las peculiaridades del fomento externo en España a lo largo de los años transcurridos entre 1960 y 1986.

2. Antecedentes del fomento externo.

Si bien se ha escogido como intervalo temporal de análisis los años comprendidos entre el Plan de Estabilización de 1959 y la fecha de adhesión a la Comunidad Europea en 1986, resulta imprescindible incorporar una visión histórica de lo que significó la aprobación de los primeros instrumentos de fomento. La economía española ha sufrido la necesidad de encontrar mercados de exportación, como único medio de financiación de los productos que debían ser importados, al igual que les ha sucedido a otras economías de tamaño medio carentes de determinadas materias primas. Se imponía por tanto la intervención de los poderes públicos para favorecer la colocación de distintas clases de bienes en los mercados internacionales. A lo largo del siglo XIX, el fomento de las exportaciones consistió poco más que en la firma de tratados mercantiles con distintos socios, habida cuenta que el comercio por aquel entonces se encontraba muy bilateralizado y sometido a rígidos controles por parte de las distintas autoridades aduaneras.⁵ Las exportaciones españolas se comportaron de forma positiva mientras los políticos españoles consiguieron pactar tratos comerciales con países que pudieran suponer una importante fuente de renta para los exportadores hispanos. Cuando se careció de destinos para los bienes nacionales, se sufrió la restricción externa al

crecimiento, tal y como sucedió a partir de 1890, de forma que se interrumpió el proceso de "sustitución de exportaciones" al que se refería Velarde (1991), p. 20.⁶

Más allá de la delimitación de la política arancelaria y comercial, se puede mencionar como primer y único antecedente de la creación de una promoción exterior moderna la fundación en 1928 del Banco Exterior de España y de la Compañía Española de Seguros de Crédito y Caución, con la finalidad de comenzar una actividad en el área del crédito y el seguro oficial a la exportación. Los ambiciosos planes que se contemplaban con la creación de estas dos instituciones se vieron truncados por la crisis del 29 y los acontecimientos posteriores,⁷ quedando como meros ejemplos de hacia dónde debería haberse orientado desde aquel mismo momento la política pública de apoyo.

Durante la etapa de la autarquía las autoridades franquistas no se preocuparon del montaje de una mínima infraestructura de fomento externo, manteniendo un sistema económico que daba la espalda al acceso propio de la empresa al exterior. Tanto importaciones como exportaciones estaban severamente controladas, cuando no restringidas, por la Administración, siendo los intercambios un privilegio concedido por el Régimen a las compañías, y no el resultado de la voluntad de salida al exterior por parte del sector privado.⁸ Entre las figuras que sobrevivieron (sin ser apenas utilizadas) al franquismo se ha de mencionar el seguro de crédito oficial a la exportación, que empleaba dos instituciones dependiendo del tipo de riesgos que se quisieran cubrir: la Compañía Española de Seguros de Crédito y Caución (C.E.S.C.C.) aseguraba los riesgos comerciales, mientras que el Consorcio de Compensación de Seguros se ocupaba de los riesgos políticos y extraordinarios. El área del seguro del crédito a la exportación quizá era la que mostraba menos retraso o diferencias con respecto a los países desarrollados europeos, ya que la C.E.S.C.C. formó parte de la Unión de Berna desde la misma fecha de su fundación entre cuatro países europeos en 1934.⁹ A pesar de ello, la cobertura garantizada por el seguro no alcanzó hasta entrados los sesenta un porcentaje de las deudas homologable al cubierto por las compañías de otros países.¹⁰

3. Las diferentes medidas de apoyo: los ajustes fiscales en frontera

Otros procedimientos promotores que existían antes del establecimiento del Plan de Estabilización eran los distintos regímenes de admisión temporal y perfeccionamiento. Aunque en la actualidad no se les suele considerar como modos de fomento propiamente dicho, por haberse incorporado a todas las legislaciones comerciales como un procedimiento

de no discriminación de determinadas exportaciones, hasta mediados de los 70 se siguieron teniendo en cuenta como maneras de ayuda a los exportadores, lo que parece bastante lógico atendiendo a la escasez de métodos de reducción de la discriminación a las exportaciones del sistema protector existente.

El método de "admisión temporal"¹¹ existió desde 1888, y fue desarrollándose a lo largo de los años con una amplia y confusa profusión de textos legales. La admisión temporal era similar al actual sistema de perfeccionamiento activo modalidad de suspensión, por lo que permitía la exención (en el momento en el que atravesaban la frontera) del pago de los derechos arancelarios a productos que se introdujeran en España con el fin de transformarse y reexportarse. Al margen del sometimiento a autorización administrativa y la demora de su concesión, que sin duda limitaron su empleo,¹² la suspensión del pago de impuestos era parcial, pues no afectaba de forma íntegra a las "tarifas fiscales" que posteriormente se denominaron "impuesto de compensación de gravámenes interiores". Estas tasas indirectas se debían pagar en frontera, y solamente se devolvían las correspondientes a determinados productos, por lo que no se aplicaba por completo un sistema similar al actual régimen de perfeccionamiento, y por consiguiente se mantenía la discriminación a las exportaciones.¹³

Además del régimen de admisión temporal existía la "reposición de mercancías con franquicia arancelaria", creada en 1946. Este sistema era similar al perfeccionamiento activo modalidad exportación anticipada, y aunque su creación date de 1946, no fue sino tres lustros después cuando se empleó por primera vez.¹⁴ Ambos instrumentos no comenzaron a ser operativos hasta la aprobación del Plan de Estabilización y las posteriores reformas legislativas, ya que durante el periodo autárquico no tuvieron ninguna incidencia. En 1965 se legisló un régimen de perfeccionamiento "draw back",¹⁵ que, sin embargo, de forma similar a lo sucedido anteriormente con los sistemas precedentes, no se aplicó hasta la segunda mitad de los setenta.¹⁶

Paralelamente a las reformas de procedimientos aduaneros que ya existían en otros países, a principios de los sesenta se intentó crear un sistema de desgravación fiscal a la exportación,¹⁷ de nuevo con el objeto de paliar la discriminación contra las exportaciones del sistema proteccionista. Por desgracia, el desembolso parcial de los impuestos que habían soportado los bienes en el interior, siempre que tuvieran como destino la exportación, se aprobó de una manera muy burocratizada y sometida a controles rígidos. El sistema exigía el depósito de una

garantía por parte de la empresa en el momento de la devolución de las cantidades, y resultó desde el principio un procedimiento lento y complicado.¹⁸ Además, al igual que sucedía con otras normas comerciales, no se aprobó para todos los productos sino para unas cuantas secciones del arancel (algunos productos industriales), de tal forma que su extensión era reducida, además de que no garantizaba el pago de la totalidad de los impuestos devengados en España, al poderse conceder el total o solamente parte de la desgravación fiscal. Por otro lado, la modificación del arancel de aduanas en 1964 supuso una reducción de derechos arancelarios que se atemperó con un incremento de los impuestos de compensación de gravámenes interiores, lo cual agravó el problema de la ineficacia de los sistemas de desgravación fiscal a la exportación.¹⁹ El sistema de admisión temporal, que no permitió hasta 1964 la suspensión del pago del ICGI, vio mermada su eficacia al incrementarse este último. Al margen de los problemas que suscitó la peculiar política arancelaria española y la decisión de no generalizar a todos los productos la desgravación fiscal a la exportación, seguían existiendo unos problemas de rigidez y controles excesivos que sin duda resultaron aún más graves que la propia estrechez del concepto de desgravación que se permitió. Por ello, se legisló en 1961 que las Cámaras de Comercio de Bilbao y Barcelona pudieran pagar los importes correspondientes a la desgravación, e incluso se les autorizó a presentar avales a favor de las empresas exportadoras.²⁰

La descripción de los problemas que existieron de desarrollo y mejora de los sistemas de perfeccionamiento y desgravación durante los años sesenta y setenta sirve para ilustrar el ensimismamiento y la falta de adaptación a lo que acontecía en el exterior en cuanto a la política de promoción española. No obstante, el tráfico de mercancías beneficiadas por los regímenes de perfeccionamiento aumentó a lo largo de los últimos años del franquismo, aunque no a mayor ritmo que lo hicieron las exportaciones durante el mismo periodo, por lo que se mantuvo el porcentaje que representaban las mercancías acogidas a los regímenes de perfeccionamiento sobre el total de las exportaciones o importaciones.²¹

Los ingresos de las empresas en concepto de desgravación fiscal a la exportación aumentaron a lo largo del periodo referido anteriormente. Los estudios que se han realizado al respecto estiman que dentro de la desgravación existía un componente implícito de subvención, que puede cuantificarse en torno al 8,6% de las exportaciones, por lo que realmente, en cuanto se superaron los problemas de implantación que se han mencionado con anterioridad, la desgravación se empleó como un instrumento de subvención indirecta y no como un simple

ajuste fiscal en frontera.²² Otra prueba de la existencia de subvenciones en las liquidaciones en frontera fue que el sistema fiscal español sufrió continuas críticas por parte de los principales países de destino de nuestras mercancías, la CEE y EE.UU. Estos mismos Estados aprobaron medidas compensatorias para eliminar el efecto de los excesos en la devolución de impuestos en frontera.²³ Las dificultades sufridas por la empresa española a partir de 1986 cuando se abolió definitivamente la desgravación a la exportación reflejan la importancia que terminó adquiriendo este instrumento, siempre dejando al margen las distorsiones en la eficiencia y las discriminaciones que también hubo de motivar por su empleo desigual.

El fin de la desgravación fiscal y su subvención implícita comenzó por la eliminación del Impuesto General de Tráfico de Empresas y su sustitución por el Impuesto sobre el Valor Añadido. El IGTE era un impuesto "en cascada", que gravaba todas las fases de elaboración de un producto, y que planteaba serios problemas en su devolución en frontera.²⁴ Con la introducción del IVA acaba la desgravación fiscal y la posibilidad de conceder un trato de favor a determinadas exportaciones; en cuanto a la promoción externa, y al igual que sucede con otros aspectos de la política económica española, la historia reciente tiene solamente dos fechas en las que se produjeron cambios sustanciales en las características del apoyo exportador, que son 1960 y 1987, relacionadas con el Plan de Estabilización y la adhesión a las Comunidades Europeas respectivamente. A principios de los 80, antes de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema fiscal, algunos autores advirtieron de los problemas que sufrirían muchas compañías exportadoras por renunciar a los beneficios de la desgravación fiscal. Se estimaba que la eliminación de la desgravación a la exportación permitiría una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social de la empresa, con el fin de intentar paliar los inconvenientes del IVA en comparación con el reembolso del IGTE.²⁵

Las consecuencias de la eliminación de la subvención contenida en los desembolsos en frontera son bien conocidas, por lo que no es necesario insistir más en el papel que jugó el sistema fiscal entre 1960 y 1986. No obstante, es imprescindible comparar sus efectos sobre la competitividad-precio con las consecuencias inducidas por la apreciación de la peseta y la inflación en la segunda mitad de los años ochenta. El subsidio implícito que contenía la desgravación fiscal a la importación alcanzaba un porcentaje del 8,6%,²⁶ lo cual representa una pérdida de competitividad superior a la muy reducida variación en el tipo de cambio nominal del periodo. Sin embargo sí se ha de reconocer el influjo negativo del diferencial de inflación, en especial a partir de 1988, tal y como muestra el cuadro 1, lo cual mermó la

competitividad en un 15% aproximadamente, atendiendo a las cifras correspondientes al tipo de cambio efectivo real de la peseta durante el periodo.²⁷

CUADRO 1. TIPOS DE CAMBIO Y PRECIOS DEL COMERCIO EXTERIOR Y AL CONSUMO, 1985-1991

	<u>Tipos de Cambio de la Peseta</u>		<u>Índices de valor unitario</u>		<u>Precios al Consumo</u>
	Nominal: Ptas/ECU	Efectivo Real (1)	IVUX (1)	IVUM (1)	IPC (1)
1985	128,67	84,70	96,93	132,99	69,01
1986	137,38	83,00	92,76	109,19	75,02
1987	142,45	81,90	94,99	105,69	78,99
1988	137,70	87,80	99,36	104,11	82,79
1989	137,71	93,20	104,13	106,50	88,42
1990	129,31	98,50	101,42	102,88	94,34
1991	128,40	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Números índices base 1991. Fuente: OCDE, INE (IPC) y elaboración propia.

A principios de los sesenta se trató de complementar la política de beneficios fiscales aplicada a los impuestos indirectos con la creación de reducciones en los gravámenes directos, esto es, en el impuesto de sociedades. Con este fin se creó la figura de la "reserva de inversiones a la exportación", que consistía en descontar de la base imponible del impuesto de sociedades los beneficios destinados a la constitución de un fondo de reserva para efectuar inversiones en actividades exportadoras. Tal reducción en la base podía alcanzar como máximo el 30% de los beneficios anuales, porcentaje que se aumentaba al 50% si se trataba de sociedades protegidas de carácter puramente comercial. Este instrumento no obtuvo muy buena acogida entre las empresas exportadoras durante los años que se mantuvo en funcionamiento, desde 1964 hasta 1978, hasta el punto de que las inversiones declaradas entre 1965 y 1975 alcanzaron solamente los 900 millones de pesetas.²⁸ En 1978 se sustituyó por el sistema actual de deducción en la cuota del impuesto de sociedades del 25% del valor de las inversiones en la creación de establecimientos permanentes o adquisición de sociedades filiales en el extranjero, con el límite del 35% de la cuota.

4. El apoyo financiero a la exportación

El inicio del crédito a la exportación en España se remonta a la creación del Banco Exterior en 1928, lo cual no significó sin embargo el comienzo de una política de financiación exterior por razones que perfectamente se pueden imaginar. De la misma manera que sucedió con los instrumentos a los que se ha hecho referencia con anterioridad, el desarrollo del crédito oficial arrancó a partir de los años sesenta. Fueron razones de carácter coyuntural las que obligaron en 1960 a crear un instrumento de crédito a la exportación: la recesión económica experimentada en 1960 obligó a los fabricantes de máquinas-herramientas²⁹ españoles a tratar de colocar sus productos en los mercados exteriores, para lo cual precisaban de algún instrumento financiero a su alcance.³⁰ Algo similar ocurrió con la industria naval, y estas dos necesidades crediticias tuvieron como consecuencia la aprobación de la concesión de créditos a la exportación por parte de las entidades financieras, que se redescontaban posteriormente de forma automática en el Banco de España.³¹

En 1960 solamente podían beneficiarse de estos créditos las mencionadas industrias exportadoras de máquinas-herramientas y la industria naval. Los créditos debían ser refrendados oficialmente, y a tal efecto se creó en 1962 la institución encargada de aprobar los créditos a la exportación con vencimiento superior a los 18 meses concedidos por la banca comercial o el Banco Exterior, a la que se denominó como el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. Los préstamos originales autorizados para la industria naval y la máquina-herramienta se extendieron hacia otros sectores de bienes de equipo, y otras actividades, como la construcción de centrales de venta en el exterior, la exportación de libros o la construcción de depósitos para bienes que se fueran de inmediato a exportar. En cuanto a las modalidades de crédito, ha de señalarse la creación de figuras de prefinanciación, ya que en 1960 solamente se podían financiar exportaciones con pedido en firme. El crédito de prefinanciación se denominó "crédito de capital circulante", y tuvo mucha importancia cuantitativa hasta que fue derogado con la adhesión a la C.E.³² Por último, el crédito comprador para exportaciones de bienes de equipo, buques o plantas llave en mano no se aprobó y legisló hasta 1972. Sin querer dar una descripción exhaustiva de todas las formas de financiación que se fueron creando a lo largo de todo el tardofranquismo, se puede afirmar que al final del periodo existía un conjunto de disposiciones muy amplio que cubría prácticamente cualquier exportación de bienes o servicios, con el inconveniente de que el crédito con apoyo oficial dejó de ser un procedimiento selectivo de fomento de determinadas

exportaciones,³³ lo cual planteaba tanto problemas presupuestarios, por el incremento de los gastos para el erario público como de definición y de eficacia de la política de promoción exterior.

CUADRO 2: COMPOSICIÓN DEL CRÉDITO PRIVILEGIADO A LA EXPORTACIÓN

Porcentajes

Composición por fuentes de financiación	1973	1977	1978	1979	1980
Coeficientes de inversión	98	67	65	62	61
Crédito oficial a la exportación (ICO)	2	24	28	33	33
Banco de España	--	9	7	5	6
Composición por instituciones	1973	1977	1978	1979	1980
Banco Exterior	18	47	47	51	51
Banca Privada	82	53	46,5	43	43
Cajas de Ahorro	--	--	6,5	6	6
Composición por modalidades	1973	1977	1978	1979	1980
Capital Circulante	43	45	45	45	44
Bienes de Equipo y otras modalidades	57	55	55	55	56

Fuente: Manzanares (1981) y elaboración propia.

Tan interesante como el destino de los fondos fueron las alteraciones en los procedimientos de concesión de los créditos a lo largo del tiempo. Se ha mencionado el sistema de financiación privada con redescuento automático del Banco de España que funcionó desde 1960 hasta 1967, cuando se optó por complementar la escasa financiación concedida por la banca con los fondos públicos del Banco de Crédito Industrial. A principios de la década siguiente el sistema entró por primera vez en crisis tras el escándalo Matesa con Bancredial y las tensiones inflacionistas motivadas por el recurso al redescuento automático. En 1971 el redescuento fue sustituido por la utilización de los coeficientes de inversión obligatoria de las entidades privadas en el crédito a la exportación.³⁴ Sin embargo, si bien el sistema corregía los evidentes defectos del anterior, no logró evitar la escasez de fondos gestionados por las entidades privadas, por lo que el Tesoro autorizó que el BEX incrementara de forma sustancial las facilidades otorgadas al sector exportador. La razón fue la descompensación

entre la demanda de crédito por parte de las compañías exportadoras y la capacidad de oferta del sector financiero privado, incapaz de satisfacer toda la demanda existente, por lo que persistió una diferencia positiva entre la demanda de crédito y la oferta privada. El método que se empleó para cerrar la brecha entre oferta y demanda fue la inyección de recursos del Tesoro al BEX, a través del ICO, lo cual hizo que aumentaran las cifras de la financiación exterior hasta 1982. Tanto el crédito vivo como el porcentaje que representaba la financiación del BEX (con cargo a los recursos del Estado) se incrementaron a lo largo de los 70 y los primeros 80, hasta que sobrevino la crisis de la deuda externa.

El crédito oficial a la exportación, el gestionado directamente por el BEX con cargo a recursos públicos, mantuvo un porcentaje cercano al 50% sobre la totalidad del crédito a lo largo de los años 60. Posteriormente se incrementó entre 1978 y 1981 entre 40.000 y 50.000 millones de pesetas al año, y se disparó definitivamente en los ejercicios 1982 y 1983, en una cuantía cercana a los 150.000 millones anuales. Tal situación no podía mantenerse, y se requería una reforma profunda del sistema de financiación exterior. Como se deduce del análisis del cuadro 3, el saldo vivo del crédito a la exportación creció a buen ritmo durante todo el periodo, y se comprueba igualmente la mayor participación que adquiere a lo largo de los años el crédito oficial, en detrimento del ofrecido por la banca privada. Este último pasa de un porcentaje netamente mayoritario del 73% en 1974 a uno mucho más reducido del 42% en 1984.

Cuando se estudia el crédito oficial vivo, para ponderar correctamente la importancia relativa de las facilidades crediticias concedidas, conviene compararlas con el crecimiento de las exportaciones. La mayoría de los autores muestra abiertamente sus reticencias a la realización de tales confrontaciones de datos, pero siempre recurren a observar conjuntamente la variación de los saldos vivos de crédito a las cantidades exportadas anualmente. La razón de las reservas es que comparamos variables flujo (exportaciones) con variables stock (saldo vivo del crédito), además de los desfases temporales que implica tal comparación.³⁵ El porcentaje del saldo vivo sobre las exportaciones pasa de no superar el 10% durante los primeros años sesenta a alcanzar el 39,6% en 1984.

CUADRO 3: SALDO VIVO DEL CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN EN EL PERIODO 1960-1984

Millones de pesetas a precios corrientes

AÑOS	CRÉDITO PRIVADO	%	CRÉDITO OFICIAL A LA EXPORTACIÓN	%
1960	1.027	100	--	--
1961	739	100	--	--
1962	2.446	100	--	--
1963	1.582	100	--	--
1964	3.802	85,0	672	15,0
1965	2.977	52,9	2.650	47,1
1966	4.640	42,4	6.312	57,6
1967	10.331	52,0	9.524	47,9
1968	13.195	45,3	15.926	54,7
1969	16.420	42,6	22.098	57,4
1970	36.272	60,6	23.549	39,4
1971	50.491	68,5	23.193	31,5
1972	64.274	85,9	10.567	14,1
1973	73.514	87,5	10.510	12,5
1974	74.771	72,6	28.170	27,4
1975	79.884	56,4	61.736	43,6
1976	107.287	57,1	80.818	42,9
1977	149.600	52,6	134.696	47,4
1978	197.648	51,2	188.286	48,8
1979	239.639	49,1	247.756	50,9
1980	311.446	49,1	322.522	50,9
1981	378.563	44,0	481.019	56,0
1982	453.404	40,0	677.769	60,0
1983	467.132	36,5	811.357	63,5
1984	622.303	41,9	861.747	58,1

Fuente: Viñas et al. (1979), p. 1.277. Benelbas y Chaves (1985), p. 80 y elaboración propia.

España no fue el único país que durante aquellos años prestó un apoyo público intenso a la financiación exterior. Los excesos cometidos por todos los países desarrollados sin excepción en materia de crédito a la exportación aconsejaban crear algún tipo de autolimitación, con dos principales objetivos: en primer lugar, se debía contener el despilfarro de recursos que muchas

veces significaba el mantenimiento de costosos sistemas de apoyo.³⁶ Adicionalmente, la regulación internacional de la concesión de financiación privilegiada redundaría en un mayor sometimiento de los operadores a las leyes del mercado e impulsaría una eficiencia superior en aquellos mercados más beneficiados por el crédito oficial, como el suministro de bienes de equipo. Tras negociaciones que duraron años entre las principales naciones desarrolladas, se logró firmar un "pacto entre caballeros", el que se denominó desde entonces como el Consenso OCDE, al que se adhirió España en 1977, y que supuso ciertas limitaciones en las condiciones de los créditos.

Paralelamente a la expansión que experimentó el crédito comercial a la exportación en España, en 1976 se reguló la creación de un instrumento de financiación concesional destinado en exclusiva a los países en vías de desarrollo, que pretendía favorecer la creación de infraestructuras económicas en el tercer mundo al mismo tiempo que facilitaba la penetración de las empresas españolas en mercados de difícil acceso.

En realidad, en 1976 se institucionalizó bajo la denominación de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) un recurso de financiación que ya se había utilizado con anterioridad, y que consistía básicamente en la concesión de préstamos de gobierno a gobierno que hasta entonces se aprobaba en las Cortes. En el caso del FAD, desde su misma creación se planteó que fuera una Comisión Interministerial la encargada de proponer ante el Consejo de Ministros las distintas acciones anuales en el área de los FAD. La fuente de la financiación debía necesariamente depender de una partida presupuestaria anual dedicada a este concepto, aunque hasta 1983 no se otorgó una financiación suficiente con cargo a los presupuestos del Estado, por lo que los años comprendidos entre 1977 y 1983 la financiación FAD dependió más de los recursos del ICO que realmente de la transferencia de capital anual del Estado. La financiación del FAD no se ha expandido al mismo ritmo que lo hizo el crédito comercial: la primera disposición anual fue de 6.000 millones en 1977, y ha aumentado hasta 80.000 millones en 2001, por lo que se puede deducir que su incremento no ha resultado excesivo, lo que parece lógico por otra parte, dado que la carestía de estos créditos es mayor al ser otorgados en condiciones concesionales. A pesar de ser disposiciones de fondos a tipos reducidos para países pobres, su empleo se relaciona también con el crédito comercial ordinario, a través de los "créditos mixtos". Estos últimos fueron utilizados por Francia por primera vez, y consisten en la combinación de un crédito concesional o FAD al que se le añade un crédito ordinario en condiciones Consenso OCDE, esto es, a tipos más altos que los

FAD. A pesar de la confusión de objetivos que plantea la existencia de este género de financiación, los créditos mixtos fueron aceptados por el Consenso OCDE en la década de los 70.³⁷

Si la introducción de los FAD no planteó problemas a lo largo del tiempo, sin duda porque se trataba de un instrumento definido de forma correcta y conforme con las prácticas habituales en otros países, no sucedía lo mismo con el resto de instrumentos de créditos de exportación. Como se ha adelantado arriba, el crecimiento desmesurado de los créditos vivos entre 1960 y mediados de los 80 aconsejaba recortar de alguna manera la generosa financiación a la exportación concedida hasta entonces, además de tratar de limitar las ayudas a las ventas más interesantes, es decir, crear un sistema más selectivo y por tanto eficiente. Otros dos acontecimientos sobrevenidos a principios de los ochenta recomendaban un replanteamiento integral de la política de crédito a la exportación. Nos referimos a la crisis de la deuda externa y la inminente adhesión de España a las Comunidades Europeas. El extenso conjunto de modalidades de crédito se tuvo que eliminar, y figuras como el crédito de circulante tuvo que ser derogado para poder adaptarse a la normativa comunitaria.³⁸ El modo de obtener los fondos que se empleaba desde 1970 también debió ser modificado, suprimiéndose en marzo de 1987 los coeficientes de inversión obligatoria de la banca privada, y lo mismo sucedió con el coeficiente obligatorio del BEX en diciembre de 1992.³⁹ La liberalización progresiva del sistema bancario español, condición de la plena integración en la C.E., aceleró el proceso de conversión de los procedimientos de apoyo exterior.

Por consiguiente, se hacía necesaria la creación de un nuevo instrumento, el cual se encontró imitando el modelo italiano. En 1987 se regló el Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI), consistente en remunerar a las entidades financieras privadas la diferencia entre el coste de mercado de la financiación más un diferencial y el tipo de interés de créditos a la exportación (el mínimo pactado en el Consenso OCDE).⁴⁰ Por tanto, el CARI sustituyó el sistema antiguo de reserva de inversiones obligatorias para las entidades financieras, quedando el crédito oficial propiamente dicho circunscrito a los créditos FAD. El cambio, como se puede fácilmente comprender, fue muy profundo, desmantelándose el complejo sistema de financiación a la exportación desarrollado en el tardofranquismo. Las modificaciones hasta nuestros días han sido mínimas, tanto desde el punto de vista de la regulación como de los recursos concedidos.

Por último, se ha de hacer referencia al complemento de toda modalidad de financiación de las exportaciones, el seguro de crédito oficial. Hasta 1970 coexistieron en la prestación de servicios a la exportación la extinta Compañía Española de Seguro de Crédito y Caución y el Consorcio de Compensación de Seguros. En 1970 el gobierno español se decidió a crear una empresa única, con capital público, dedicada a gestionar tanto las pólizas de seguro por cuenta del Estado como contratar coberturas por cuenta de la propia compañía, y así nació la actual Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación, CESCE.

La experiencia de otros países como Francia o Alemania aconsejaba la profesionalización total de este servicio, además de una extensión de los distintos tipos de cobertura. La labor en el ámbito del seguro de crédito se desarrolló con total normalidad, de forma semejante a lo que sucedía en los países de nuestro entorno, de tal forma que las reformas sucesivas de la institución no han despertado el interés que el crédito oficial suscitó en su momento. En el capital social de CESCE, además de en las distintas Comisiones que deciden las coberturas de riesgo, participan tanto las principales entidades bancarias como el Estado. Este funcionamiento es coherente con la necesidad de seguir ciertos criterios técnicos o económicos en la prestación de servicios de la entidad (representados por la opinión de los bancos), y compatibilizarlos con los intereses del Estado, en el caso de que el bien común aconseje alejarse de la ortodoxia financiera.⁴¹

A lo largo de los setenta se desarrollaron las principales modalidades de cobertura de CESCE, los créditos comprador y vendedor a medio y largo plazo, y se crearon algunas pólizas nuevas, como el seguro de riesgo de cambio en 1973. El lapso de tiempo que ha planteado más dificultades a la gestión de CESCE ha sido el posterior a la crisis de la deuda externa de principios de los 80. A partir de entonces, la compañía española ha tenido que combinar su actividad tradicional de seguro con la de gestión de un gran volumen de impagados, los cuales resultaban de difícil devolución a pesar de estar avalados por instituciones públicas; las reuniones internacionales en el seno del Club de París a lo largo de la década sirvieron como refuerzo al cambio en el seguro motivado por la nueva situación financiera internacional. A finales de la década de los 80, la liberalización del sector financiero también afectó a CESCE, quien fue dotada de una mayor independencia en sus decisiones en la ley de presupuestos del ejercicio 1989. Al mismo tiempo, se estableció que anualmente se debía determinar en la ley de presupuestos del Estado el nivel máximo de cobertura por cuenta del Estado, que ascendió a 250.000 millones de pesetas en 1989. Con ello se culminaba el proceso de reforma de tal

institución, que se gestionaría a partir de entonces según criterios más cercanos a los del mercado.

5. La promoción comercial

La posición central o casi preferente que ocupa en la actualidad la promoción comercial dentro del esquema de las ayudas a la internacionalización contrasta con el tardío comienzo del desempeño de estas labores por parte de la Administración española. La financiación recababa más atención, y no fue hasta mediada la década de los sesenta cuando se comienza a plantear la creación de instrumentos nuevos de promoción comercial de las empresas.

Como primer eslabón de la cadena de acciones promotoras públicas, se debe citar la utilización de la red diplomática estatal como apoyo de las empresas que operan en el exterior. El organigrama institucional partía de la Secretaría de Estado de Comercio, donde la Dirección General de Política Comercial se responsabilizaba de controlar y coordinar las distintas acciones de promoción de las oficinas comerciales en el extranjero. De forma paralela, la Dirección General de Exportaciones gestionaba la ejecución de las acciones de promoción y la reglamentación del comercio exterior. A diferencia de lo que sucedía con otros países, no es hasta 1982 cuando se crea un organismo especializado en la promoción exterior dependiente de la Dirección General de Exportación, el Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE). Hasta entonces es la misma Dirección General la encargada de la promoción comercial. A la infraestructura estrictamente estatal se debía añadir la existencia de las Cámaras de Comercio; como fácilmente se puede comprender, las autoridades públicas ejercieron un control directo de las acciones de las Cámaras hasta la época de la transición democrática. Antes de analizar cómo varía la estructura de apoyo con la fundación del INFE y posteriormente del ICEX, conviene ofrecer una perspectiva temporal más amplia con el objeto de contemplar los cambios producidos en la promoción desde los sesenta.

Tradicionalmente se distinguía en el campo de la promoción entre dos áreas: las actividades relacionadas con la transmisión de información a los exportadores españoles y de dar a conocer los productos españoles en el exterior frente a las actividades de organización y promoción de las ventas en el exterior. Entre las primeras destacaban las ferias, misiones comerciales y los servicios de información, y fueron las que se desarrollaron menos

eficientemente, fundamentalmente por la inexistencia de una institución que centralizara convenientemente la información; el retraso en la creación del INFE y la excesiva dependencia del aparato administrativo lastraba la eficacia de este tipo de propuestas, que debían orientarse más hacia el sector privado.

Fue la conocida como "organización y promoción de las ventas en el exterior" la que recibió valoraciones más positivas, sin duda porque consistía en un instrumento que implicaba directamente a los sujetos principales del comercio exterior, las empresas, quienes debían mejorar sus resultados o actuar de forma conjunta para obtener las prebendas oficiales. Los dos instrumentos de la organización de ventas fueron la creación de la "carta del exportador individual" y la "ordenación comercial de la exportación". La primera, creada en 1967, otorgaba una serie de ventajas a los exportadores que lograran ciertos volúmenes de ventas, mientras que la segunda trataba de incentivar la actuación conjunta de las empresas en el exterior.⁴² El instrumento más novedoso y que representaba un acierto desde el punto de vista de la internacionalización fue la ordenación comercial, ya que la carta al exportador corría el riesgo de convertirse en otro medio de pago de rentas a ciertos agentes económicos, incluso más allá de la generosa desgravación fiscal a la que ya se ha hecho referencia con anterioridad. La ordenación comercial, denominada igualmente como "carta sectorial", fue el antecedente de las subvenciones concedidas al asociacionismo exportador, y pretendía fomentar el compromiso de actuación conjunta en el exterior de un grupo de empresas a cambio de una cesión de la capacidad normativa de la Administración. A los sectores que obtuvieran la "carta sectorial" se les permitía aprobar sus propias normas en áreas como el establecimiento de precios, normas de calidad, etc.⁴³ Al mismo tiempo se creaban fondos para la realización de acciones conjuntas con parte de los recursos recaudados de la desgravación fiscal. Las empresas por su parte debían ejercer unas acciones conjuntas de comercialización de sus productos en el exterior. La aplicación de la carta individual benefició más a los sectores manufactureros, mientras que la ordenación sectorial fue aprovechada por las actividades agropecuarias.

La evolución a lo largo de los años de estos instrumentos aconsejaba la creación de figuras legales más formales de organización industrial, por lo que se optó por legislar el estatuto de las patronales sectoriales exportadoras, siendo 1987 el año en el que se aprobó la Orden ministerial que regulaba la relación de las asociaciones de exportadores con la administración pública. Al mismo tiempo desaparecieron las figuras de la carta individual y sectorial una vez

que España ingresó en las Comunidades Europeas.

Si bien los pasos dados para favorecer la colaboración entre empresas parecían convenientes dada la atomización del tejido empresarial español, se carecía aún de una infraestructura centralizada de suministro de información por parte del Estado, como canal a través del cual fluyeran los datos procedentes de la red de oficinas comerciales en el exterior y de las delegaciones territoriales de comercio en todo el territorio estatal. Curiosamente, se dispuso en las primeras décadas del siglo de un sistema centralizado de suministro de información que dejó de funcionar en los años 30, pero que no se recuperó hasta los años 70. El antecedente a la creación del INFE, al menos en cuanto al suministro de información se refiere, fue la fundación del Centro de Documentación e Información sobre el comercio exterior, CEDIN en 1975. El CEDIN era un sistema de canalización de la información procedente de los mercados exteriores, que creó una estructura útil que posteriormente se incorporó al INFE en 1982.⁴⁴

La tardía pero finalmente definitiva instauración de una entidad como el INFE sirvió como germen del ICEX, como centro con más atribuciones y presupuesto de fomento de la actividad exterior de las empresas. En 1982 el INFE absorbió no solamente el CEDIN, sino también la antigua Comisaría General de Ferias y Exposiciones y el Servicio de Promoción Comercial de la Dirección General de Exportación.⁴⁵ Desde 1982 el INFE quedaba responsabilizado, siempre dentro del organigrama de la Secretaría de Estado de Comercio, de la coordinación y buena parte de la ejecución de las distintas políticas de promoción e información. La novedad residía en el hecho de que se le confiriera a la nueva institución personalidad jurídica propia, siguiendo la tradición de entidades similares existentes en el resto de los países europeos como ICE (Istituto de Commercio con l'estero) en Italia, CFCE (Centre Français du Commerce Extérieur) en Francia o BOTB (British Overseas Trade Board) en Gran Bretaña. Esa especial característica debía otorgarle una mayor cercanía con el sector privado, al fin y a la postre el destinatario de los servicios ofertados por el INFE.

La fecha de creación del INFE, abril de 1982, una época de inestabilidad política, conjuntamente con las dudas en torno a los criterios que debían regir el funcionamiento de la entidad contribuyeron a que durante su breve existencia fuera una figura en permanente cuestión. En cuanto a las reformas introducidas en la gestión de la entidad, no fue hasta la etapa final de su existencia cuando las autoridades se decidieron a modificar la estructura del INFE, creando en 1987 las dos Direcciones Generales que coexisten todavía en el seno del

actual ICEX. En aquella fecha se fundaron las Direcciones Generales de Promoción e Información, lo cual aclaraba las atribuciones de cada una de las divisiones de la institución.

CUADRO 4: PRESUPUESTOS INFE/ICEX DURANTE LA DÉCADA DE LOS 80

Millones de pesetas, precios corrientes

AÑOS	Presupuesto	D%	% s/Export.
1982	1.000	--	0,045
1983	3.416	241,6	0,120
1984	5.465	60,0	0,133
1985	6.626	21,2	0,174
1986	8.572	29,4	0,204
1987	10.422	21,6	0,224
1988	16.659	59,8	0,324
1989	17.080	2,5	0,303

Fuente: Ruiz (1987), p. 3.797, D. G. Aduanas, Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

La reestructuración era paralela a la aprobación del Plan de Fomento a la Exportación de 1987, y se efectuó cuando el gobierno tenía ya prevista la sustitución del INFE por el ICEX. El Plan de 1987 consistía simplemente en una respuesta ante los graves problemas que la eliminación del sistema protector y la desgravación fiscal a la exportación podían causar a las cuentas exteriores españolas. En la parte del Plan referida al INFE o ICEX a partir de 1988, se debe apuntar que se decidió incrementar los recursos en manos de la entidad española de fomento, con la finalidad de apuntalar su dotación humana y material en la sede central de Madrid, las direcciones territoriales y las oficinas comerciales en el extranjero.⁴⁶ En consecuencia, el presupuesto pasó de los 10.422 millones de pesetas presupuestados en 1987 para el INFE a los 16.659 millones para el ICEX en 1988. Es preciso resaltar que los gastos del INFE crecieron desde su fundación, desde los exigüos 3.416 millones presupuestados en 1983 hasta los 10.000 millones de 1987. Al margen del mayor volumen de recursos puestos a disposición del ICEX, se ha de resaltar que a partir de 1987 el instituto se convirtió en el centro de la política de promoción exterior española, o al menos eso debía suceder a la vista de lo previsto en los sucesivos planes de fomento.

La nueva orientación más centralizada del desempeño de la promoción se confirmaba con la creación en 1986 del Consejo Asesor de Exportación, que pretendía proporcionar a través de este foro consultivo una vía para que se expresaran las opiniones de los distintos agentes económicos que intervienen en el proceso de internacionalización, en especial de las patronales y de las cámaras de comercio. Parecía consolidarse con el transcurrir de los años el intento de dar forma a una actuación en el ámbito de la promoción más acorde con las necesidades de la colectividad empresarial, y sin recurrir como en el pasado a la mera subvención encubierta de las actividades exteriores. Como se puede imaginar, los esfuerzos de coordinación deben ser continuos y la creación de un órgano consultivo como el Consejo Asesor de Exportación no hacía sino confirmar la necesidad de incidir más en la colaboración interinstitucional para coordinar esfuerzos, eliminar acciones similares y realizar en suma una promoción más eficiente y menos costosa. Fue también reflejo de esta necesidad la redacción periódica de sucesivos "Planes" de fomento, generalmente en el comienzo de cada una de las legislaturas. Al margen de las novedades contenidas en los diversos planes, se ha de resaltar que los cambios más profundos, o mejor dicho, las "revoluciones" en el modo de apoyar las exportaciones se produjeron en dos fechas muy concretas, lo mismo que sucedió con otras medidas socioeconómicas: 1960 y 1986. A partir del Plan de 1987 los cambios no resultaron demasiado importantes, en vista de que en 1987 ya se había previsto la desaparición de las medidas tradicionales de crédito a las exportaciones, se decidió la consolidación del ICEX como agente central de las acciones de promoción e información y el resto de las instituciones (ICO, CESCE, créditos FAD, etc.) funcionaron desde entonces de forma similar a cómo lo habían hecho antes.

6. Conclusiones

En el comienzo del siglo XXI la economía española debe encarar los riesgos que implica la imposibilidad de utilizar los elementos de ajuste coyuntural de los desequilibrios externos, en especial las variaciones del tipo de cambio o las políticas monetaria o fiscal, a causa de los compromisos asumidos en el seno de la Unión Europea. En estas circunstancias, la aplicación de medidas efectivas de apoyo estructural a la actividad exterior de los distintos agentes económicos deviene un deber ineludible para las distintas administraciones públicas. El examen de la evolución de los diferentes elementos de apoyo estructural a lo largo del tardofranquismo conduce a una caracterización más concreta del modo de regulación de los flujos con el exterior. La intensa protección arancelaria y fiscal, esta última a través del

impuesto de compensación de gravámenes interiores, forzó el establecimiento de un costoso sistema de subvención de las exportaciones, con el objeto de paliar la discriminación sufrida por las ventas foráneas inducida por los obstáculos a la importación.

El fin último del mantenimiento de una infraestructura de subvención de este género no es favorecer los intereses de determinados grupos de presión, sino la pretensión de cierto equilibrio de pagos ante las dificultades estructurales de la economía española. De ahí la necesidad de vincular la persistencia de las medidas proteccionistas con el empleo reiterado de subvenciones a la exportación. El deficiente funcionamiento de determinados regímenes que favorecen las actividades exteriores, como la admisión temporal o la reposición de mercancías con franquicia arancelaria también estimulaba el pago de subsidios a la exportación. No obstante, tampoco fueron suficientes estas medidas, en especial ante las pérdidas de competitividad precio causadas por el diferencial positivo de inflación, por lo que se sucedieron las necesidades de devaluación de la peseta para provocar la recuperación de la competitividad perdida. La etapa de expansión posterior a la adhesión a la Comunidad Europea reflejó las dificultades sufridas ante la eliminación de la subvención a la exportación, la cual supuso una pérdida de competitividad de una magnitud cercana al 50% del incremento de precios relativos motivado por el diferencial de inflación entre 1985 y 1990.

Los procedimientos de apoyo financiero se crearon, al contrario de lo sugerido con anterioridad en referencia a la desgravación fiscal a la exportación, como respuesta a las necesidades concretas de determinadas empresas y sectores económicos. No obstante, a partir de 1960 se generalizaron a todos los sectores, por lo que su función puede asimilarse a las de los otros medios de fomento. Al igual que sucedió con los otros países industrializados, los dispendios en el crédito a la exportación se dispararon hasta comienzos de la década de los ochenta, aunque con la diferencia en España de la concesión de cierto volumen de financiación privilegiada que no se encontraba ligada directamente con operaciones de venta externa, en la forma de los créditos de prefinanciación. La lentitud en la ejecución de las reformas provocó que solamente tras la adhesión se suprimiera obligatoriamente el antiguo sistema, hecho que forzosamente implicó un esfuerzo de adaptación adicional para las empresas. En cuanto a la labor de apoyo comercial, se ha de señalar que la relevancia que se le otorga en la actualidad no fue tomada en cuenta por parte de los gestores políticos a lo largo del periodo de referencia. El volumen de los recursos dedicados a la promoción comercial era muy reducido, lo cual era especialmente grave pues este género de actuaciones sí redundan en

una mejora de la competitividad externa de las empresas, sin que aquélla dependa directa o indirectamente de los fondos públicos. Las compañías verían facilitada la obtención de activos intangibles, como consecuencia de la experiencia acumulada en los mercados exteriores, cuyo inicio ha sido previamente estimulado por la Administración. El retraso en la creación del INFE es el reflejo más claro de la pasividad a la hora de implementar formas de apoyo comercial.

En síntesis, el objetivo principal de la promoción exterior entre 1960 y 1986 fue el alivio de las cuentas exteriores españolas, quedando por tanto en segundo plano la consolidación del proceso de internacionalización del tejido productivo, tal y como sugiere el retraso en la aplicación de instrumentos efectivos de promoción comercial mediante la creación del INFE. La otra característica distintiva de la promoción comercial era su escasa capacidad de adaptación a las circunstancias, manifestando a lo largo del tiempo un comportamiento más influido por la inercia que por el cumplimiento de objetivos cuantificados. Los cambios cualitativos en el diseño de los distintos instrumentos de promoción solamente se experimentaron en momentos de grave crisis y bajo las recomendaciones de entidades internacionales, como sucedió tras el Plan de Estabilización o forzados por los acontecimientos, como en el momento de adhesión a las Comunidades Europeas.

Notas

¹ La expansión de la deuda externa conduce a su encarecimiento, incluso a medio plazo, por la prima de riesgo que se cobra por su negociación en los mercados financieros internacionales, y puede degenerar, como bien es conocido, en la imposibilidad de amortización sin que se reduzcan drásticamente los gastos públicos y/o privados.

² Dolado y Viñals (1992).

³ La mayor preocupación de cara a la ampliación es la competencia que pronto ejercerán los nuevos socios, naciones con unas ventajas comparativas similares a las españolas, al menos en comparación con los miembros más avanzados de la Unión.

⁴ De la Fuente (1990) efectúa una descripción de las acciones de promoción externa como política estructural.

⁵ Perpiñá (1972), p. 123.

⁶ La industrialización española dependió de los mercados británicos y franceses hasta 1913, a causa de las intensas relaciones comerciales y los flujos de inversiones procedentes de Francia y Gran Bretaña, tal y como afirma Carreras (1993). El estancamiento de las economías francesa y británica antes de la primera guerra mundial ayuda a explicar el "fracaso" de la industrialización española a lo largo del XIX, siguiendo la terminología de Nadal (1975).

⁷ Manzanares (1983), p. 104.

⁸ Mendizábal et al. (1981), p. 112. En referencia a la exportación desde cualquier región del Estado durante el periodo autárquico, los autores citados mencionan que fue "poco relevante" [y que] "cuando las exportaciones alcanzaron cierta entidad, ello ocurrió gracias a un apoyo muy concreto realizado por la Administración".

⁹ Sáenz de Buruaga (1961), p. 105.

¹⁰ Sáenz de Buruaga (1961), p. 106. Se cubrió a partir de 1960 el 75% de los riesgos comerciales y el 65% de los políticos y extraordinarios.

¹¹ Bernis (1969). El primer autor que denunció la escasa utilización y los defectos normativos del sistema vigente de admisión temporal fue Bernis en 1922; al mismo tiempo se opuso a los métodos de subvención de las exportaciones que demandaba la manufactura textil catalana.

¹² Bengoechea e Hidalgo (1965), p. 134.

¹³ En 1964 se modificó el régimen de admisión temporal de forma que se pudiera optar por suspender el pago del ICGI sustituyéndolo por el depósito de una garantía, en cuyo caso se renunciaba a la desgravación fiscal posterior en el momento de la exportación, al salir las mercancías transformadas. El motivo era evitar que resultaran discriminados los productos que no podían disfrutar de la desgravación fiscal, y por consiguiente no se les devolvía el ICGI cobrado en frontera, Bengoechea e Hidalgo (1965), p. 138. De esta manera existían dos procedimientos dentro de la admisión temporal, aunque con referencia solamente a la liquidación y devolución del ICGI. Con posterioridad, en 1969, se refundieron todas las normas del régimen de admisión temporal, y se suprimió la posibilidad de pagar la totalidad al importar para luego devolverse el impuesto, permitiéndose únicamente la suspensión con desgravación parcial en el momento de la exportación, a partir de 1970, Viñas et al. (1979), p. 1.260.

¹⁴ Bengoechea e Hidalgo (1965), p. 138.

¹⁵ Los métodos "draw back" no permiten la suspensión del pago del impuesto en el momento que las mercancías se importan, sino que se reembolsan los derechos arancelarios pagados anteriormente simultáneamente a la reexportación de los productos transformados.

¹⁶ De Velasco (1974), p. 111.

¹⁷ Viñas et al. (1979), p. 1.266. Siguiendo un criterio purista, la desgravación fiscal a la exportación no debe considerarse tampoco como un método de promoción, por tratarse de un simple ajuste fiscal en frontera que debería preservar la neutralidad de las distintas fiscalidades. Sin embargo, la neutralidad es una cualidad de la que carecía el sistema impositivo franquista, y por tanto es dudoso que se persiguiera con este tipo de medidas. Aparte de la devolución del ICGI, la Ley de Reforma Tributaria de 23 de diciembre de 1959 autorizaba al gobierno a la devolución de todos los impuestos indirectos que gravan la producción y comercialización, especialmente el Impuesto General de Tráfico de Empresas.

¹⁸ Sáenz de Buruaga (1961), p.102.

¹⁹ Bengoechea e Hidalgo (1965), p. 139.

²⁰ Sáenz de Buruaga (1961), p. 102.

²¹ Viñas et al. (1979), pp. 1.261-1.264.

²² Viñas et al. (1979), p. 1.270.

²³ Manzanares (1983), p. 109.

²⁴ La incidencia de los impuestos en cascada como el IGTE depende del número de fases en que consista el proceso de fabricación del producto; por esto, la Administración se veía obligada a calcular los tipos de devolución sobre procesos medios. España se vio en dificultades cuando en la Ronda Tokio del GATT se consideraron como subvenciones prohibidas todas las devoluciones de impuestos indirectos en cascada, sobre todo aquellas que permitieran el desembolso del impuesto correspondiente a bienes o servicios que no estén materialmente incorporados al producto por exportar, como sucedía en España con la electricidad. A España no le quedó más remedio que comprometerse a sustituir los impuestos en cascada por el IVA al firmar la Ronda Tokio, incluso antes que se viera obligado a hacerlo por la posterior adhesión a la CEE. Aunque el Estado español trató de negociar este aspecto, a principios de los ochenta se daba por segura la eliminación obligatoria de la desgravación fiscal, tal y como afirma Granell (1981), p. 272.

²⁵ Linde (1981), p. 224.

²⁶ Viñas et al. (1979), p. 1.270.

²⁷ Existe cierta tentación a simplificar la tendencia hacia el desequilibrio exterior de la etapa de expansión de la segunda mitad de los 80 apelando en exclusiva a la apreciación de la peseta, inducida por la política antiinflacionista de incremento de los tipos de interés que terminó generando la entrada de capitales exteriores y la eventual apreciación de la divisa española. No obstante, tiene más responsabilidad sobre el desequilibrio la misma inflación, amén del diferencial de crecimiento de la renta con los principales socios comerciales. La importancia de la desaparición de la desgravación fiscal se omite con demasiada frecuencia, aunque existen también análisis que incorporan su influencia como en Fuentes (1993), p. 85.

²⁸ Viñas et al. (1979), p. 1.271.

²⁹ Algunos autores han identificado la política de apoyo financiero a las exportaciones como una estrategia macroeconómica, cuya utilización es interesante para incrementar la demanda agregada sin someter a la economía a tensiones inflacionistas, tal y como afirman Melitz y Messerlin (1987) o Byatt (1984), tomando los ejemplos de Francia y Gran Bretaña respectivamente. Por el contrario, el ejemplo español muestra una Administración más preocupada por satisfacer los intereses microeconómicos de determinadas empresas o actividades, como parece sugerir que no se generalizaran de inmediato las ayudas hacia todos los sectores.

³⁰ Viñas et al. (1979), p. 1.273.

³¹ Sáenz de Buruaga (1961), p. 103. Los créditos a los vendedores se concedían por el 80% del valor facturado, teniendo que pagarse al contado el 20% restante. El interés alcanzaba el 5,5% anual, que posteriormente se

redujo al 4,6%. Se exigía el aseguramiento de los riesgos comerciales, políticos y extraordinarios. El plazo de amortización máximo que se permitió fue de cinco años.

³² Manzanares (1981), p. 175. El crédito de circulante permitía otorgar facilidades crediticias a empresas exportadoras por un importe anual del 20% de las exportaciones efectuadas el año anterior.

³³ Manzanares afirmaba en 1983, tras la crisis de la deuda externa y ante la ineludible necesidad de reformar con profundidad el sistema de crédito que "en 1980, 20 años después de haberlo iniciado, nos encontramos con un sistema muy completo, tal vez excesivo, de modalidades, en el que se financia privilegiadamente todo lo que se exporta, antes y después de que se realice la exportación".

³⁴ Viñas et al. (1979), p. 1.277. El 7% del 25% de coeficiente de inversión obligatoria de las entidades de crédito privadas debió destinarse a partir de 1971 a la financiación a la exportación. El Banco Exterior únicamente podía cubrir su coeficiente de inversión obligatoria con créditos a la exportación.

³⁵ Salazar (1995), p. 18.

³⁶ Walzenbach (1998), p. 201.

³⁷ Manzanares (1983), p. 108. Algunos autores estiman que fue un error por parte del Consenso OCDE la aceptación de estas prácticas crediticias, pues no han causado sino problemas en cuanto a la forma y las condiciones que se deben exigir para la aprobación de tales préstamos.

³⁸ Morán (1990), p. 4.321. A mediados de 1987 se eliminaron el crédito al capital circulante, los créditos de prefinanciación, el crédito a corto y largo plazo para bienes de consumo y los créditos para inversiones en el exterior.

³⁹ Morales (1990), p. 4.339.

⁴⁰ El apoyo mediante la subvención de los tipos de interés había sido sugerido años antes de su implantación, por ejemplo en Manzanares (1981), p. 179.

⁴¹ Martí (1989), p. 47. Martí denomina como "impulso político" la aplicación de criterios estratégicos (por ejemplo, la tradicional discriminación positiva otorgada a Latinoamérica) distintos de los técnicos o financieros, consistiendo estos últimos en limitar más estrictamente los techos de financiación de cada país.

⁴² Viñas et al. (1979), p. 1.281. La carta individual exigía que las empresas cumplieran dos requisitos: que sus exportaciones representaran al menos el 10% de las de su sector, con un mínimo de 25 millones de pesetas durante los últimos dos años y que las ventas en el exterior equivalieran al 50% de su producción. La carta individual concedía ventajas en la forma de beneficios en el crédito y el seguro de crédito oficial.

⁴³ De Velasco (1974), p. 109. Los objetivos de la carta sectorial eran reducir la fragmentación empresarial, paliar los problemas financieros que plantea una reducida dimensión y evitar los comportamientos insolidarios y el exceso de competencia entre empresas pertenecientes al mismo sector. Entre 1967 y 1974 se firmaron acuerdos de colaboración en 14 sectores agropecuarios, que suponían el 11% de la exportación total española y el 40% de la exportación de los productos agrícolas, por lo que de estos datos se puede deducir el éxito relativo que cosechó este instrumento de promoción.

⁴⁴ García (1985), p. 95. El suministro de información se canalizaba a través de un boletín quincenal de información de oportunidades comerciales en el exterior y un Censo de Exportadores editado en cuatro idiomas.

⁴⁵ De Erice (1993), p. 38.

⁴⁶ Ruiz (1987), p. 3.797.

Bibliografía

1. Benelbas, L. y Chaves, R. (1985): "Oferta y demanda del crédito a la exportación". *ICE, revista de economía*, **624-625**, pp. 79-87.
2. Bengoechea, J. M. e Hidalgo, A. (1965): "El arancel y los sistemas de fomento a la exportación en España". *ICE, revista de economía*, **379**, pp. 133-139.
3. Bernis, F. (1969): "Fomento de las exportaciones". En Velarde, J. (sel.) *Lecturas de economía española*, Gredos, Madrid. Reedición del texto de 1922.
4. Byatt, I. (1984): "Byatt Report on Subsidies to British Export Credits". *The World Economy*, 7, nº 2, pp. 163-178.
5. Carreras, A. (1993): "La industrialización española en el marco de la historia económica europea: ritmos y caracteres comparados". En García Delgado, J. L. (dir.) *España, economía*. 6ª Ed., Espasa Calpe, Madrid, pp. 143-180.
6. De Erice, J. S. (1993): "El ICEX: la información y la exportación". *ICE, revista de economía*, **718**, pp. 37-48.
7. De La Fuente, E. (1990): "El déficit comercial y la promoción de exportaciones", *Economistas*, **41**, pp. 40-43.
8. De Velasco, L. (1974): "Los organismos y sistemas de fomento a la exportación en España". *ICE, revista de economía*, **491-492**, pp. 106-115.
9. Dolado, J. J. y Viñals, J. (1992): "El déficit exterior español: sostenibilidad y objetivos en el proceso de transición a la UEM". *Papeles de Economía Española*, **52/53**, pp. 332-67.
10. Fuentes, E. (1993): "Tres decenios largos de la economía española en perspectiva". En García Delgado, J. L. (dir.) op. cit., pp. 1-142.
11. García, J. I. (1985): "La política de promoción comercial española". *ICE, revista de economía*, **624-625**, pp. 93-100.
12. Granell, F. (1981): "Las comunidades autónomas y la renovación del sistema español de promoción de exportaciones". *Papeles de Economía Española*, **7**, pp. 269-273.

13. Linde, L. (1981): "La liberalización del sector exterior", *Papeles de Economía Española*, **7**, pp. 216-228.
14. Manzanares, R. (1981): "Problemas actuales del crédito a la exportación". *Papeles de Economía Española*, **9**, pp. 171-180.
15. Manzanares, R. (1983): "Instrumentos de fomento de la exportación". *ICE, revista de economía*, **599-600**, pp. 101-112.
16. Martí, L. (1989): "La política de exportaciones". *Economistas*, **35**, enero, pp. 46-50.
17. Melitz, J. y Messerlin, P. (1987): "Export Credit Subsidies". *Economic Policy, A European Forum*, **4**, abril, pp. 150-175.
18. Mendizábal, A.; García, M. y Velasco, R. (1981): *La economía vasca durante el franquismo*. Ed. La Gran Enciclopedia Vasca, Bilbao.
19. Morales, J. A. (1990): "El crédito a la exportación con apoyo oficial". *Boletín de ICE*, **2.242**, pp. 4.337-4.341.
20. Morán, P. (1990): "Los instrumentos de promoción y fomento de exportaciones". *Boletín de ICE*, **2.242**, pp. 4.317-4.323.
21. Nadal, J. (1975): *El fracaso de la revolución industrial en España 1814-1913*. Ariel, Barcelona.
22. Perpiñá, R. (1972): *De Economía Hispana. Infraestructura. Historia*. Ariel, Esplugas de Llobregat.
23. Ruiz, A. (1987): "El comercio exterior español y la política de promoción de exportaciones". *Boletín de ICE*, **2.106**, pp. 3.793-3.799.
24. Sáenz De Buruaga, G. (1961): "Política comercial de expansión de las exportaciones. Dos casos comparados: Italia y España". *ICE, revista de economía*, **333**, pp. 87-107.
25. Salazar, F. (1995): "Promoción de exportaciones, un análisis comparativo". *Boletín Económico de ICE*, **2.455**, pp. 7-27.
26. Velarde, J. (1991): "El comercio exterior español en su perspectiva histórica y actual:

consideración especial del mito de nuestro déficit exterior”. En Velarde, J.; García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.) *Apertura e Internacionalización de la economía española*, Economistas Libros, Madrid, pp. 13-37.

27. Viñas, Á.; Viñuela, J.; Eguidazu, F.; Fernández, C. y Florensa, S. (1979): *Política comercial exterior en España (1931-1975)*. 3 volúmenes. Banco Exterior de España, Madrid.
28. Walzenbach, G. (1998): *Coordination in Context: Institutional Choices To Promote Exports*. Ashgate Publishers, Hants (Reino Unido)