

Las agencias de promoción de las exportaciones: una visión panorámica[♦]

*Salvador Gil Pareja, Rafael Llorca Vivero y José Antonio Martínez Serrano**

La exportación es una actividad compleja para las empresas, pues penetrar en los mercados internacionales supone elevados costes fijos irrecuperables que, además, difieren según el destino y el tipo de bien exportado. La implicación de los gobiernos en la promoción de las exportaciones, especialmente cuando se trata de pequeñas y medianas empresas, se justifica por la existencia de diferentes fallos de mercado que dificultan el proceso de internacionalización de este tipo de empresas. Un instrumento fundamental a tal efecto son las agencias de promoción de exportaciones, cuyas actividades tienen –a la luz de las conclusiones de numerosos estudios– un impacto positivo sobre las exportaciones. Este trabajo analiza la promoción de las exportaciones en España y, en particular, el papel que desempeñan las agencias regionales. Los resultados de los últimos estudios realizados muestran que el efecto de las oficinas regionales opera principalmente a través del número de productos exportados y del número medio de transacciones empresariales por producto. Asimismo, el impacto es mayor cuando las oficinas se sitúan fuera del Espacio Económico Europeo y sus efectos se incrementan con el tiempo que llevan en funcionamiento y, más especialmente, con las exportaciones de productos diferenciados.

Las barreras al comercio que representan los elevados costes fijos de la actividad exportadora son especialmente severas cuando las empresas no cuentan con experiencia previa en dicha actividad; esto es, cuando son nuevos exportadores o cuando, teniendo ya experiencia en este ámbito, pretenden abrir nuevos mercados o introducir

nuevos productos. En cambio, las citadas barreras son más débiles cuando se persigue aumentar las ventas de un producto que ya se está exportando a un determinado destino.

La presencia de importantes obstáculos a las exportaciones explica que la proporción de empre-

[♦] Los autores agradecen la financiación proporcionada por el Ministerio de Economía y Competitividad, Proyecto ECO2015-68057-R, financiado en parte por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) y la Generalitat Valenciana (PROMETEO II-2014-053).

* Unidad Mixta de Investigación UV-UJI INTECO, Universidad de Valencia.

Cuadro 1

Empresas exportadoras por tamaño

	Número de empresas			% empresas	Total exportado	% exportado
	1997	2007	2015	en 2015	(miles de euros) 2015	en 2015
Total	62.725	97.418	147.378	100	250.241	100
Menos de 5.000 euros	19.404	38.566	78.578	53,3	77	0,0
Entre 5.000 y 50.000 euros	14.676	23.324	30.164	20,5	531	0,2
Entre 50.000 y 500.000 euros	16.199	17.848	18.605	12,6	3.482	1,4
Entre 500.000 y 5 mill. euros	9.807	13.325	14.691	10,0	25.009	10,0
Entre 5 mill. y 50 mill. euros	20439	3.870	4.707	3,2	67.359	26,9
Entre 50 mill. y 250 mill. euros	170	409	526	0,4	52.162	20,8
Más de 250 mill. euros	30	76	107	0,1	101.622	40,6

Fuentes: Cámaras de Comercio e ICEX.

sas que participan en el comercio internacional sea sorprendentemente baja en muchos países y que, además, un reducido número de ellas esté detrás de la mayor parte de las exportaciones, como pone de manifiesto la literatura especializada (véase, por ejemplo, Bernard *et al.*, 2007 o Eaton, Kortum y Kramarz, 2011). En concreto, en el caso de España, solamente el 3,5% de las empresas exportadoras representa el 88% del valor de la exportación de bienes en 2015 (cuadro 1). Además, la fuerte concentración también queda patente cuando comprobamos que las 5, 50 y 500 principales empresas exportadoras suponen, aproximadamente, el 10, 33 y el 60%, respectivamente, del valor de las exportaciones españolas de bienes en 2015.

La mayor parte de los países cuentan con agencias de promoción de las exportaciones (APE) que tienen por objeto ayudar a que sus empresas tengan éxito en la actividad exportadora. Esta implicación de los gobiernos en la promoción de las exportaciones se justifica por la existencia de fallos de mercado que impiden o dificultan el proceso de internacionalización de las empresas. Uno de estos fallos de mercado es la *ausencia de información perfecta*. Las empresas que tratan de introducirse en un determinado mercado foráneo, especialmente si son pequeñas y medianas, pueden desconocer las preferencias de los consumidores, las oportunidades de negocio potenciales, los procedimientos contractuales, los mecanismos

de cumplimiento de los contratos o los canales de distribución, entre otros aspectos de las relaciones comerciales internacionales. De igual modo, los consumidores también pueden tener incertidumbre y no estar informados de la existencia y de las características de los productos que ofrece la empresa. Esta información incompleta crea fricciones entre compradores y vendedores de distintos países y puede suponer un fuerte obstáculo para el desarrollo de las actividades de exportación, especialmente en el caso de los productos con un cierto grado de diferenciación (Volpe Martincus *et al.*, 2010). En estas circunstancias, las políticas de promoción de exportaciones pueden ayudar a eliminar o, al menos, reducir las incertidumbres existentes en ambas partes del mercado y, con ello, incrementar la probabilidad de exportar y la de ampliar el número de mercados foráneos atendidos, así como el rango de productos ofrecidos en dichos mercados.

Un segundo fallo de mercado que justifica la intervención pública es la existencia de *efectos externos*. Una vez que una empresa hace una inversión para entrar en un nuevo mercado se facilita enormemente que otras empresas del mismo país penetren en ese mercado, de modo que se benefician del coste en que ha incurrido la empresa pionera. Esta externalidad positiva sugiere que la inversión de la empresa precursora en la apertura de mercados internacionales sea menor de lo que indicaría el nivel socialmente óptimo

(Álvarez, 2006). De hecho, la principal tarea de la política de promoción de las exportaciones es la de facilitar a las empresas la información relevante que posibilite la reducción del coste fijo de entrada que supone la venta a otros países, algo de lo que se pueden beneficiar especialmente las pequeñas y medianas empresas (Volpe Martincus, Carballo y García, 2012).

El presente trabajo se articula del modo siguiente. La siguiente sección describe la evolución de las exportaciones y de la cuota de exportación de las principales comunidades autónomas de acuerdo con el valor de sus exportaciones. A continuación se ofrece una revisión de la literatura que analiza el impacto de las agencias de promoción de las exportaciones. La sección posterior analiza la promoción de las exportaciones en España. Por último, se presenta la evidencia empírica disponible para España.

La evolución de la exportación por comunidades autónomas

En los gráficos 1 y 2 se presenta la evolución y participación de las principales comunidades autó-

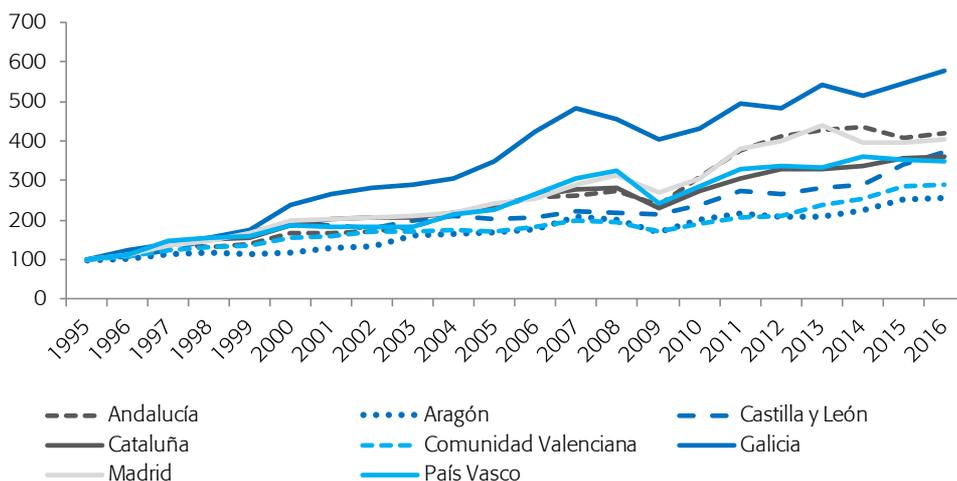
nomas exportadoras en el periodo 1995-2016. Cabe destacar la favorable evolución de las exportaciones, que se han multiplicado por 3,6 en el conjunto de España a lo largo del periodo. Hay que subrayar el buen comportamiento de aquellas regiones que tradicionalmente no fueron grandes exportadoras como Galicia, que ha multiplicado casi por 6 el valor de sus exportaciones, seguida de Andalucía, Madrid y Castilla-León, que logran también un sustancial avance de sus ventas al exterior. Por tanto, durante estos años la mayoría de las comunidades autónomas ha avanzado considerablemente en su integración en los mercados mundiales.

Respecto a la importancia relativa de cada comunidad en el conjunto español, Cataluña es, de forma muy destacada, la Comunidad Autónoma con una mayor participación en las exportaciones totales, con algo más de la cuarta parte del total. Su participación relativa se ha mantenido bastante estable durante el periodo con un máximo del 28% en 2001. La segunda en la ordenación, pero con un comportamiento mucho más desfavorable, es la Comunidad Valenciana, con algo más del 11% del total. Esta Comunidad llegó incluso a ser la quinta en importancia en 2012.

Gráfico 1

Evolución de las exportaciones

(1995=100)

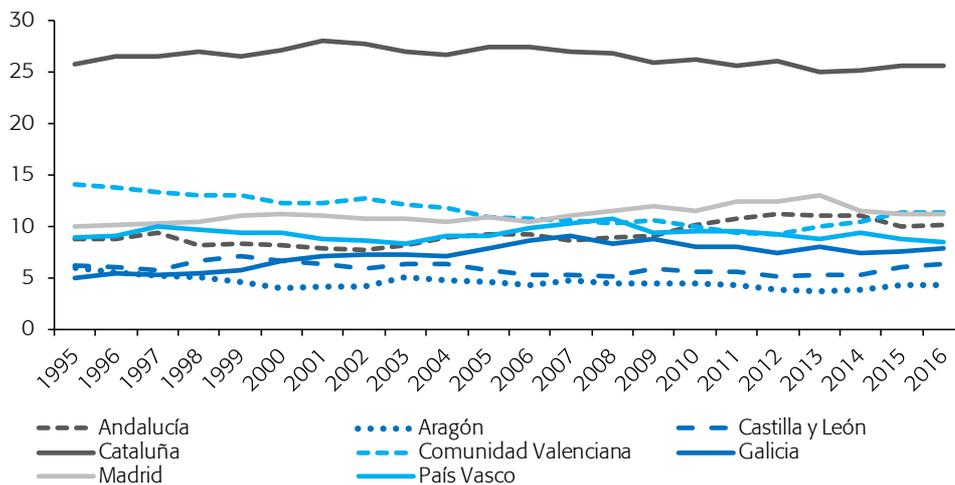


Fuente: DataComex.

Gráfico 2

Evolución de la cuota de exportación de las comunidades autónomas

(En porcentaje)



Fuente: DataComex.

En 2016 mantiene la posición que ocupaba en 1995 aunque perdiendo casi cuatro puntos porcentuales de participación relativa, con un estrecho margen respecto de la Comunidad de Madrid, que ha mejorado su participación en el periodo en aproximadamente un punto porcentual. Por su parte, Aragón es otra de las comunidades que ha perdido peso en el conjunto. El contrapunto son Andalucía y Galicia, especialmente esta última, cuyo peso relativo ha pasado del 5% en 1995 a cerca 8% en 2016, con una evolución muy positiva hasta el inicio de la crisis. Por su parte, el País Vasco y Castilla y León mantienen estable el peso de sus exportaciones en el conjunto nacional.

La política de promoción de exportaciones

La inmensa mayoría de los países han desarrollado programas de fomento de las exportaciones que tratan de facilitar el acceso de sus empresas a los mercados foráneos y consolidar su posición (Lederman, Olarreaga y Zabala, 2010 y Volpe Martincus, 2010). Tradicionalmente, los gobiernos han diseñado políticas de promoción de exportaciones instrumentadas mediante subsidios, segu-

ros y avales a la exportación, así como a través de estímulos fiscales y financieros. La evidencia acumulada ha mostrado que todas estas actuaciones se han revelado insuficientes para superar las trabas a las que se enfrentan las empresas en los mercados internacionales. Por ello, a lo largo del tiempo, muchos gobiernos han ido emprendiendo otros programas de promoción de las exportaciones que, junto a la asistencia proporcionada por organismos o asociaciones del sector privado, han tratado de alcanzar una mayor eficacia a la hora de penetrar en los mercados exteriores e intensificar las ventas externas. Este artículo se centra en estos últimos programas y, en particular, en los de carácter público.

Las acciones gubernamentales desarrolladas mediante agencias específicas de promoción de las exportaciones, oficinas diplomáticas (embajadas y consulados), visitas oficiales y de Estado o a través de la contratación de consultores especializados en cada mercado, buscan ayudar a las empresas en el establecimiento de relaciones comerciales con clientes foráneos potenciales y en la consecución de la información relevante en el proceso de exportación (cubriendo aspectos tales como los relativos a la demanda externa existente para sus productos, las particularidades de las dis-

tintas regulaciones, las características técnicas de los productos, los trámites administrativos y aduaneros necesarios o la identificación de los canales de distribución más adecuados).

Tradicionalmente, los gobiernos han diseñado políticas de promoción de las exportaciones mediante subsidios, seguros y avales, así como a través de estímulos fiscales y financieros. La evidencia acumulada ha mostrado que todas estas actuaciones se han revelado insuficientes para superar las trabas a las que se enfrentan las empresas en los mercados internacionales.

En concreto, las agencias de promoción de las exportaciones han sido consideradas, desde hace mucho tiempo, un elemento crucial para impulsar las exportaciones. La primera APE se creó en Finlandia hace casi cien años (1919) y a mediados de los años sesenta del pasado siglo este tipo de organismos se popularizó en los países en desarrollo gracias al apoyo del International Trade Center (UNCTAD-GATT). Las APE pueden impulsar las exportaciones mediante la asistencia inicial a nuevos exportadores (margen extensivo puro), ayudando a empresas ya exportadoras a reducir las barreras de entrada en nuevos mercados (margen extensivo-país) o nuevos productos (margen extensivo-producto), o bien mediante la asistencia continuada a los exportadores para intensificar las relaciones comerciales ya establecidas (margen intensivo). Como se ha apuntado anteriormente, parece razonable pensar que las barreras al comercio serán mayores cuando se trate de establecer nuevas relaciones comerciales (margen extensivo) que cuando simplemente las empresas traten de vender más unidades de un producto previamente exportado a un mercado. Además, cabe esperar que los obstáculos a la exportación relacionados con los problemas de información surjan especialmente en el caso de los productos diferenciados más que en el caso de los productos homogéneos.

Los análisis empíricos iniciales sobre el impacto de las APE sobre las exportaciones no avalaron la

eficacia de estos organismos. En efecto, a finales de los años ochenta del pasado siglo, el Banco Mundial llevó a cabo un estudio de evaluación de las APE en los países en desarrollo (Hogan, Kessing y Singer, 1991) concluyendo que la mayor parte de los trabajos no encontraba un efecto positivo de estas agencias sobre las exportaciones. Entre los principales factores explicativos de este resultado se señalaron las políticas de sustitución de importaciones en estos países, los escasos recursos dedicados a tal fin, la baja calidad de los servicios ofrecidos a los exportadores y las deficiencias en la gestión de estas agencias, conducidas por funcionarios escasamente formados y completamente desconectados de las necesidades de sus clientes del sector privado (Kessing y Singer, 1991).

En cambio, la evidencia encontrada en los últimos años es más favorable (Van Biesebroeck, Konings y Volpe Martincus, 2016). Desde comienzos del siglo XXI, un número creciente de estudios empíricos, casi todos publicados en la última década, han investigado la efectividad de las actividades de promoción de las exportaciones tanto desde un enfoque macroeconómico como desde una perspectiva microeconómica y, si bien no es fácil sintetizar todos los hallazgos, podemos concluir que casi todos los estudios encuentran que las actividades de promoción del comercio exterior tienen un impacto positivo sobre las exportaciones.

Los estudios que adoptan el enfoque macroeconómico usan datos agregados y flujos de comercio bilaterales de países o regiones. En su conjunto, estos trabajos encuentran efectos positivos de las actividades de promoción de las exportaciones. Algunos de ellos han centrado su atención en el análisis del impacto de las embajadas y consulados sobre el comercio de bienes y servicios. El trabajo seminal en este campo fue el de Rose (2007) quien, con datos de exportación de 22 grandes países exportadores y 200 mercados de destino encuentra un efecto positivo de la presencia de representaciones diplomáticas sobre las exportaciones. Profundizando en esta línea, con datos de 62 sectores, Segura y Vilarrubia (2008) concluyen que las embajadas y consulados afectan a la probabilidad de exportar, pero no al volu-

men de exportación. En el ámbito de los flujos turísticos, Gil-Pareja *et al.* (2007) estiman el efecto de las embajadas y consulados sobre el turismo emitido por los países del G-7, encontrando que las representaciones diplomáticas han ejercido un efecto positivo y, como era previsible, mayor cuando los flujos se dirigen a países en desarrollo. Por otra parte, Hayakawa, Lee y Park (2014)

y tipos de instrumentos (las agencias son más eficaces cuando cuentan con soporte en el destino, tienen un componente sectorial, la dirección es privada y los fondos públicos, o cuando combinan exportación e inversión extranjera).

Otros trabajos, también desde una perspectiva macroeconómica, han tratado de investigar los efectos sobre el comercio de las visitas de Estado y misiones comerciales. En este sentido, Nitsch (2007) se centra en las visitas de los jefes de Estado y otras autoridades públicas de Francia, Alemania y los Estados Unidos durante el periodo 1948-2003, concluyendo que las visitas comerciales oficiales aumentan las exportaciones bilaterales entre el 8% y el 10%. En cambio, Head y Reis (2010), en un estudio similar, con datos de las exportaciones bilaterales de Canadá a 181 países durante el periodo 1991-2003, concluyen que las misiones comerciales oficiales no han ejercido un efecto positivo sobre las exportaciones de Canadá.

La evidencia de los últimos años pone de relieve la efectividad y el impacto positivo de las actividades desarrolladas por las agencias de promoción de las exportaciones, tanto en términos macroeconómicos, con datos agregados de flujos comerciales, como en términos microeconómicos, con datos a nivel de empresa de diferentes países y regiones.

examinan el papel de las APE en la promoción de las exportaciones de Japón y Corea, documentando también un efecto positivo, especialmente en las exportaciones dirigidas a países de renta baja. Cassey (2014) hace uso de los datos de las 228 oficinas comerciales que los gobiernos de 40 estados de los Estados Unidos tenían distribuidas por 31 países en el año 2002 para concluir que las mismas han influido positivamente sobre las exportaciones.

Por último, algunos estudios, en lugar de analizar el impacto de la red exterior de oficinas, investigan los efectos de los recursos financieros dedicados a la promoción de las exportaciones. En esta línea de investigación, Castro y Saslavsky (2009) encuentran, con datos de las provincias de Argentina, que un dólar invertido en la promoción de las exportaciones se traduce en 240 dólares de ventas foráneas adicionales para la provincia media. Por su parte, Lederman, Olarreaga y Payton (2010), sobre una muestra de 88 APE, encuentran que sus presupuestos están positivamente relacionados con las exportaciones nacionales. No obstante, detectan una gran heterogeneidad entre regiones (Latinoamérica y Asia muestran los mayores impactos), niveles de desarrollo (escasa eficacia de los países más pobres)

Los estudios que adoptan el enfoque microeconómico se centran en el impacto de las actuaciones de promoción de las exportaciones sobre las empresas beneficiarias. A medida que las fuentes de información estadística y la aplicación de nuevas técnicas econométricas procedentes de otros campos lo han permitido, un buen número de trabajos se han dedicado a evaluar el impacto de los organismos de promoción de las exportaciones con datos a nivel de empresa de diferentes países y regiones. Nuevamente, casi todos los estudios encuentran un efecto positivo de las actividades y organismos de promoción de las exportaciones sobre las ventas foráneas de las empresas. Además, en línea con lo que cabía esperar, el efecto estimado es mayor cuando el cambio en el comercio pretendido (extensivo o intensivo), el tipo de empresa o de producto hace más probable que los problemas de información a afrontar sean más severos (Volpe Martincus, 2010 y Van Biesebroeck, Konnings y Volpe Martincus, 2016).

En primer lugar, la evidencia disponible en general sugiere que los efectos son más fuertes cuando las actividades de exportación se enfrentan a mayores obstáculos de información. Así, los efectos estimados son particularmente relevantes

cuando las empresas se introducen por primera vez en la actividad exportadora y cuando tratan de penetrar en nuevos mercados (países o productos). Los estudios que investigan el impacto sobre la probabilidad de empezar a exportar de las empresas no exportadoras son recientes y todavía escasos debido a que requieren muestras que incluyan tanto las empresas exportadoras como las no exportadoras. No obstante, evidencia en el sentido señalado es ofrecida por Ferguson y Forslid (2014), en relación a la apertura de embajadas suecas en el exterior y, para el caso de las APE, por Cruz (2014), con datos de aproximadamente 300.000 empresas brasileñas durante el periodo 2005-2010; Lederman, Olarreaga y Zabalza (2015) sobre una muestra de empresas latinoamericanas entre 2006 y 2010; Munch y Schaur (2015) con datos de empresas danesas y Schminke y Van Biesebroeck (2017), usando datos de empresas de la región belga de Flandes.

Respecto a los márgenes extensivo-país y extensivo-producto, la evidencia disponible es más amplia en la medida en que su obtención solo requiere información de las empresas exportadoras. Álvarez y Crespi (2000) analizan la efectividad de la agencia de promoción de las exportaciones de Chile con datos de 365 empresas, encontrando un impacto sobre el número de mercados de exportación y, tras un periodo de cuatro años, sobre la diversificación de productos. Volpe Martincus y Carballo (2008), a partir de una muestra de empresas peruanas, obtienen que las actividades de promoción de las exportaciones afectan a éstas principalmente a través del margen extensivo (país y producto) y muy poco a través del margen intensivo. Resultados en el mismo sentido se encuentran, entre otros, en Volpe Martincus y Carballo (2010a) usando datos de Uruguay; Volpe Martincus, Carballo y Gallo (2011) con datos de empresas latinoamericanas y caribeñas; Volpe Martincus, Carballo y García (2012) para empresas argentinas; Van Biesebroeck, Yu y Chen (2015) con datos de empresas canadienses o Cadot *et al.* (2015) para el caso de las empresas tunecinas.

En segundo lugar, los estudios indican que las agencias de promoción de las exportaciones resul-

tan más efectivas en la exportación de productos diferenciados. En concreto, Volpe Martincus *et al.* (2010) valoran el papel jugado por las instituciones de promoción de las exportaciones sobre el margen extensivo de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas concluyendo que las agencias de promoción de las exportaciones favorecen el incremento en el número de productos diferenciados que son exportados mientras que las representaciones diplomáticas en los países de destino parecen estar asociadas con la exportación de un mayor número de productos homogéneos. Resultados en el mismo sentido para las APE de Uruguay, Argentina y las regiones españolas son ofrecidos por Volpe Martincus y Carballo (2010a), Volpe Martincus, Carballo y García (2012) y Gil-Pareja *et al.* (2015), respectivamente.

En tercer y último lugar, la evidencia disponible sugiere que el impacto de los programas de promoción de las exportaciones es mayor en el caso de las empresas más pequeñas. La razón es que las empresas de menor tamaño afrontan mayores dificultades de acceso a la información en el comercio internacional. Álvarez (2004) y Volpe Martincus y Carballo (2010b) obtienen evidencia en este sentido con datos de Chile; Volpe Martincus, Carballo y García (2012) para empresas argentinas y Ferguson y Forslid (2014) para Suecia y las empresas de tamaño medio.

En definitiva, en la última década ha surgido un interés creciente por analizar el impacto de las políticas de promoción de exportaciones que realizan los gobiernos mediante sus acciones directas en los mercados de destino. En esencia se trata de evaluar en qué medida dichas políticas han permitido superar los obstáculos al comercio y facilitar el acceso a los mercados exteriores a las empresas todavía no exportadoras, o bien han ayudado incrementar el volumen de exportación o la introducción de nuevos productos por parte de las empresas exportadoras. En los epígrafes siguientes describimos el caso español y presentamos la evidencia disponible sobre el impacto de las políticas de promoción de las exportaciones realizadas por los gobiernos nacional y regionales.

La promoción de las exportaciones en España

En España las acciones directas de promoción de las exportaciones se han articulado en diversos niveles. En primer lugar, las embajadas y los consulados han desarrollado tradicionalmente actuaciones dirigidas a promover los intereses españoles en el exterior. Conforme la economía española fue aumentando sus relaciones económicas internacionales, se creó un organismo estatal encargado de prestar servicios a las empresas españolas con la finalidad de facilitar e impulsar su proyección internacional: el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). Para lograr sus objetivos, el ICEX desarrolla su actividad dentro y fuera de España. Dentro de España, cuenta con las 31 oficinas de las direcciones provinciales y territoriales de comercio y, fuera de España, con las 98 oficinas económicas y comerciales. Además, el ICEX dispone adicionalmente de 28 centros de negocios, los cuales permiten la internacionalización de las empresas sin necesidad de contar con infraestructura propia en el país de destino. El mapa 1

muestra la distribución geográfica de las oficinas del ICEX en el mundo.

Ahora bien, a pesar de la existencia del ICEX, de su amplia red y de las múltiples actividades de promoción que realiza, los gobiernos autonómicos consideran que un organismo de ámbito estatal no es del todo adecuado para la promoción de los negocios regionales en el exterior, especialmente en contextos de fuerte predominio de las pequeñas y medianas empresas. Esto ha llevado a que la mayor parte de las comunidades autónomas hayan creado sus propios organismos de promoción de las exportaciones y hayan establecido su propia red de oficinas comerciales en el exterior con el fin de impulsar las exportaciones regionales.

El número de agencias regionales de promoción de la exportación de que disponen las distintas comunidades autónomas en 2017 se presenta en el gráfico 3. Las regiones de Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana y Castilla y León son las que han creado la red más extensa con personal propio e incluso con algunos centros o plataformas que facilitan servicio de oficinas y secretaría

Mapa 1

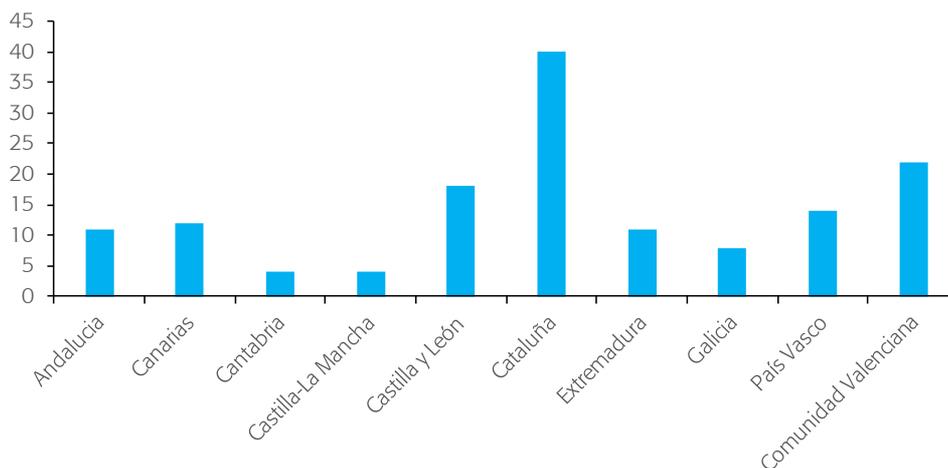
Oficinas del ICEX en el exterior



Fuente: ICEX y elaboración propia.

Gráfico 3

Número de agencias regionales de promoción de las exportaciones por comunidades autónomas. Año 2010



Fuentes: Elaboración propia a partir de las respectivas páginas web.

a las empresas de sus regiones en los países de destino. El resto de las regiones tienen redes más reducidas y, en muchos casos, recurren a consultores externos que gestionan proyectos concretos. En particular, Aragón, Murcia y Asturias no disponen de sedes propias, pero cuentan con una amplia red de consultores especializados externos. Asimismo, cabe destacar que otras comunidades autónomas con sedes propias también cuentan con los servicios proporcionados por consultores externos.

Los gobiernos autonómicos consideran que los organismos estatales no son del todo adecuados para la promoción de los negocios regionales en el exterior en contextos de fuerte predominio de pymes. De ahí que, en su mayor parte, hayan creado sus propios organismos de promoción de las exportaciones y hayan establecido su propia red de oficinas comerciales en el exterior.

Entrando más al detalle, Cataluña, a través de ACCIÓ, que es la agencia encargada de los procesos de innovación e internacionalización de las empresas catalanas, es la comunidad autónoma

que cuenta con la red exterior de mayor tradición. La primera oficina catalana en el exterior se abrió en Nueva York en 1987 y solamente tres años después, en 1990, esta comunidad ya contaba con 18 oficinas, red que se han ido ampliando progresivamente hasta contar con 40. Además, cabe destacar que a comienzos de 2017 el gobierno catalán anunció la apertura de seis nuevas oficinas exteriores de comercio e inversiones a lo largo de dicho ejercicio. Actualmente, el equipo de profesionales que están al servicio de las empresas catalanas está compuesto por casi 300 personas con un alto grado de cualificación académica. Cataluña es con diferencia, respecto a las restantes regiones, la que cuenta con una red propia de promoción exterior más amplia.

La Comunidad Valenciana, a través inicialmente del Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX) abrió su primera oficina comercial en el exterior en Tokio en 1990. La reciente crisis económica condujo a una reorganización de los organismos autonómicos encargados de la promoción empresarial y actualmente es el Instituto Valenciano de la Competitividad Empresarial (IVACE) el que ha asumido las funciones de la promoción exterior valenciana. El IVACE ofrece un extenso catálogo de servicios individualizados y desarrolla una amplia

Mapa 2

Agencias regionales de promoción de las exportaciones



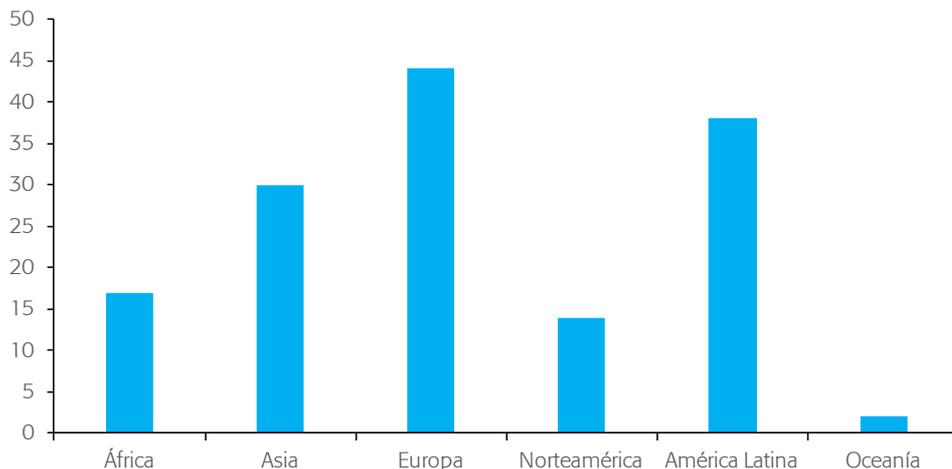
Fuentes: Elaboración propia a partir de las respectivas páginas web.

variedad de programas de apoyo: desde aquellos que impulsan el inicio de las tareas de exportación

o la promoción exterior hasta los relativos al asesoramiento en materia legislativa o financiera.

Gráfico 4

Distribución geográfica de las agencias regionales de promoción de las exportaciones



Fuentes: Elaboración propia a partir de las páginas web de las agencias regionales.

Por su parte, el País Vasco también cuenta con una importante red y tradición en este ámbito. Además de su propia red de oficinas exteriores, la internacionalización de las empresas vascas se apoya en un nutrido grupo de consultores internacionales especializados, distribuidos en 60 países de los cinco continentes.

En el mapa 2 se presenta la distribución geográfica de las agencias regionales de promoción exterior. Los datos por continentes del conjunto de estas delegaciones regionales se muestran en el gráfico 4. Hemos dividido el continente americano en Norteamérica (que engloba a Estados Unidos y Canadá) y América Latina, con el fin de destacar como los lazos culturales han sido determinantes a la hora de fijar el emplazamiento de estas agencias y la promoción exterior de las empresas españolas.

Como se observa, la mayor presencia de estos centros (con diferencia) se encuentra en Europa. Esto da a entender que la principal labor a realizar por estos organismos es facilitar el acceso a los mercados de nuestros socios más cercanos, con quienes formamos un mercado único y, en bastantes casos, compartimos incluso la moneda. Como sugiere la evidencia antes apuntada, son las pymes las que precisan de estos servicios, ya que su dimensión puede resultar un problema a la hora de acceder a información relevante en relación a estos mercados. A continuación, se observa cómo Asia es un foco de atención muy relevante para el fomento de las exportaciones regionales. Este hecho se debe, con toda probabilidad, a la gran expansión que han registrado estas economías en las últimas décadas, lo que les convierte en grandes demandantes potenciales. Latinoamérica presenta también una elevada concentración de agencias regionales. Como se ha comentado anteriormente, la afinidad cultural hace especialmente atractivos estos mercados que, no obstante, pueden resultar complejos para nuestras empresas, precisando por tanto de un asesoramiento y una infraestructura que les de soporte. En Norteamérica y África el número de agencias es todavía reducido, mientras que la presencia en Oceanía es testimonial.

El efecto de los organismos de promoción de las exportaciones en España

En los últimos años, tres estudios han tratado de analizar empíricamente el impacto de los organismos de promoción de las exportaciones de España (embajadas y consulados y oficinas regionales) a través de la estimación de la ecuación de gravedad. Esta metodología es particularmente adecuada por tres motivos. En primer lugar, por su amplio y exitoso uso en el estudio de los determinantes de los flujos comerciales internacionales. En segundo lugar, porque la ecuación de gravedad goza de sólidos fundamentos teóricos, siendo consistente con las principales teorías del comercio internacional. Por último, porque permite considerar, además de variables económicas, factores geográficos, políticos y culturales en la explicación de los flujos comerciales internacionales.

Desde que Tinbergen (1962) la estimó por primera vez con datos de los flujos comerciales bilaterales entre países, la ecuación de gravedad se ha convertido en el enfoque metodológico más utilizado en el estudio de los determinantes del comercio internacional. En su formulación más simple, esta ecuación relaciona los flujos comerciales bilaterales, positivamente, con el tamaño económico de los países y, negativamente, con la distancia entre ellos, en analogía a la atracción gravitacional newtoniana. La intuición que está detrás de estas relaciones es que los países de mayor tamaño económico tienden a comerciar más en términos absolutos (la renta del país exportador aproxima la capacidad de producción y la del importador la capacidad de demanda), mientras que la distancia entre los países afecta negativamente a los flujos comerciales bilaterales tanto directamente, a través del aumento en los costes de transporte, como indirectamente, a través de un menor contacto personal en las relaciones comerciales. Ahora bien, junto a la renta de los países y la distancia bilateral entre ellos, las ecuaciones de gravedad estimadas en la literatura especializada se amplían mediante la inclusión de variables adicionales de control que tratan de recoger otros factores con influencia sobre los costes de transac-

ción bilaterales como, por ejemplo, el hecho de compartir un idioma o una frontera terrestre entre países, el carácter insular de los socios comerciales, la ausencia de costas en el territorio o la pertenencia a acuerdos de integración económica de diversos tipos. En este marco analítico, el efecto de los organismos de promoción de las exportaciones puede estimarse mediante la inclusión en la ecuación de gravedad de variables que recogen la existencia o no de oficinas de promoción de las exportaciones y, en su caso, el número de las mismas en los distintos mercados de destino.

Gil, Llorca y Martínez Serrano (2008) estiman el efecto de las embajadas y consulados de España y de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones a partir de una muestra que recoge los flujos de exportación de las 17 comunidades autónomas españolas (seis de ellas con una amplia red de oficinas de promoción en el exterior) a 188 países a lo largo del periodo 1995-2003. Los resultados del análisis econométrico llevado a cabo en este estudio permiten concluir que la presencia de oficinas regionales en los mercados de destino tiene un efecto positivo sobre las exportaciones y que la magnitud de dicho efecto es mayor que el impacto ejercido sobre las exportaciones por las embajadas y consulados de España en el exterior. Esta evidencia es consistente con el hecho de que las representaciones diplomáticas españolas se ocupan, además de facilitar e impulsar las exportaciones españolas, de otros múltiples asuntos que atañen a las relaciones bilaterales entre países (en ámbitos muy diversos como el militar, político, cultural, etc.), mientras que las oficinas regionales se dedican exclusivamente a la promoción de las exportaciones de las empresas ubicadas en sus respectivos territorios.

Más recientemente, Gil, Llorca y Requena (2012) investigan nuevamente la efectividad de las oficinas de promoción de las exportaciones regionales de España y, siguiendo a Volpe Martincus, Carballo y Gallo (2011), los canales a través de los cuales se materializa su actuación. Para ello, en este artículo se descompone el valor de las exportaciones como el producto del número de bienes exportados (componente

que es utilizado para aproximar el margen extensivo del comercio) y el valor medio de las exportaciones de cada bien (componente que aproxima el margen intensivo). La muestra utilizada en este trabajo incluye los datos de exportación de las 17 comunidades autónomas a 190 países a lo largo del periodo 1993-2010. Los resultados obtenidos sugieren que estos organismos son eficaces en su labor promotora tanto en lo referente a la introducción de nuevos productos (margen extensivo) como a la intensificación de las relaciones comerciales (margen intensivo).

La descomposición de los márgenes del comercio realizada por Volpe Martincus, Carballo y Gallo (2011) y Gil, Llorca y Requena (2012) es interesante, pero sobreestima el impacto sobre las exportaciones que tiene lugar a través del margen intensivo. Ello se debe a que esta descomposición enmascara en el margen intensivo un canal potencialmente importante a través del cual los organismos de promoción de las exportaciones pueden afectar al comercio, a saber, el aumento en el número de transacciones empresariales por producto. En la medida que los organismos de promoción de las exportaciones ayudan al establecimiento de nuevas relaciones comerciales, cabe esperar que una parte del efecto total sobre las exportaciones tenga lugar a través de un incremento en el número de transacciones de cada producto que realizan las empresas.

Conscientes de la citada limitación derivada de la información estadística utilizada, Gil-Pareja *et al.* (2015) van un paso más allá al usar por primera vez datos de transacciones empresariales por producto para aproximar de forma más precisa el efecto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones sobre los márgenes extensivo e intensivo. Con información del periodo 1995-2011, los autores encuentran que, en línea con los estudios realizados con datos de otros países, el efecto de las oficinas regionales opera principalmente a través del margen extensivo, esto es, a través del número de productos exportados y del número medio de transacciones empresariales por producto. En concreto, las estimaciones realizadas sugieren que, del efecto

global que han tenido las oficinas regionales de promoción de las exportaciones, el 35% opera a través del aumento en el número de productos exportados por las empresas y el 44% a través del aumento en el número medio de transacciones. De este modo, únicamente el 21% restante vendría explicado por el valor medio de la exportación por transacción empresarial (lo que los autores denominan el margen intensivo puro).

La magnitud del efecto de las oficinas regionales sobre las exportaciones es mayor cuando las mismas están ubicadas fuera del Espacio Económico Europeo y sus efectos se incrementan con el tiempo que las oficinas llevan en funcionamiento, confirmando que la experiencia es un factor que contribuye positivamente al desarrollo de la actividad.

Por otra parte, como cabía esperar, en dicho trabajo se obtiene que la magnitud del efecto de las oficinas regionales sobre las ventas foráneas es mayor cuando las mismas están ubicadas fuera del Espacio Económico Europeo (donde las barreras al comercio derivadas de la falta de información son presumiblemente mayores) y que sus efectos se incrementan con el tiempo que las oficinas llevan en funcionamiento, confirmando que la experiencia en el desarrollo de la actividad es un factor que contribuye positivamente. Además, el análisis por categorías de productos sugiere que las oficinas regionales favorecen un incremento de los márgenes del comercio en las exportaciones de productos diferenciados lo que, como se ha apuntado anteriormente, es consistente con el hecho de que los impedimentos al comercio relacionados con los problemas de información son mayores en este tipo de productos. Asimismo, se obtiene evidencia de que el efecto positivo de las oficinas comerciales no recae exclusivamente sobre las exportaciones de la propia región al comprobarse que la existencia de oficinas de otras comunidades autónomas también tiene un efecto positivo, aunque menor, sobre las exportaciones regionales. Por último, los resultados muestran

una importante heterogeneidad por industrias y regiones. En el ámbito sectorial se encuentra un efecto positivo en 19 de las 22 industrias consideradas. Los mayores impactos en la industria manufacturera se obtienen en *productos electrónicos, piel y calzado, papel y artes gráficas y confección*. Por lo que respecta al ámbito regional, los mayores impactos se encuentran en las regiones que cuentan con más experiencia en la promoción de las exportaciones y poseen una red exterior más amplia.

Referencias

- ÁLVAREZ, R. (2004), "Sources of export success in small and medium sized enterprises: The impact of public programs", *International Business Review*, 13 (3): 383-400.
- (2006), "Explaining export success: firm characteristics and spillover effects", *World Development*, 35 (3): 377-393.
- ÁLVAREZ, R. E., y G. T. CRESPI (2000), "Exporter performance and promotion instruments: chilean empirical evidence", *Estudios de Economía*, 27 (2): 225-241.
- BERNARD, A.; BARDFOED, J. J.; REDDING, S. J., y P. K. SCHOTT (2007), "Firms in international trade", *Journal of Economic Perspectives*, 21 (3): 105-130.
- CADOT, O.; FERNANDES, A. M.; GOURDON, J., y A. MATTOO (2015), "Are the benefits of export support durable? Evidence from Tunisia", *Journal of International Economics*, 97 (2): 310-324.
- CASSEY, A. J. (2014), "The location of US States' overseas offices", *Review of International Economics*, 22 (2): 310-325.
- CASTRO, L., y D. SASLAVSKY (2009), *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- CRUZ, M. (2014), *Do export promotion agencies promote new exporters?*, Inter-American Development Bank, WP508.

- EATON, J.; KORTUM, S., y F. KRAMARZ (2011), "An anatomy of international trade: Evidence from French firms", *Econometrica*, 79 (5): 1453-1498.
- FERGUSON, S., y R. FORSLID (2014), *Sizing up the impact of embassies on exports*, Research Institute of Industrial Economics, Estocolmo.
- GIL, S.; LLORCA, R., y J. A. MARTÍNEZ SERRANO (2008), "Measuring the impact of regional export promotion: The Spanish case", *Papers in Regional Science*, 87 (1): 139-146.
- GIL, S.; LLORCA, R., y F. REQUENA (2012), "El impacto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones en los márgenes extensivo e intensivo", *Economistas*, 130: 108-114.
- GIL-PAREJA, S.; LLORCA-VIVERO, R., y J. A. MARTÍNEZ-SERRANO (2007), "The impact of embassies and consulates on tourism", *Tourism Management*, 28 (2): 355-360.
- GIL-PAREJA, S.; LLORCA-VIVERO, R.; MARTÍNEZ-SERRANO, J. A., y F. REQUENA (2015), "Regional export promotion offices and trade margins", *Review of World Economics*, 151 (1): 145-167.
- HAYAKAWA, K.; LEE, H-H., y D. PARK (2014), "Do export promotion agencies increase exports", *Developing Economies*, 52 (3): 241-261.
- HEAD, H., y J. REIS (2010): "Do trade missions increase trade?", *Canadian Journal of Economics*, 43 (3): 754-775.
- HOGAN, P.; KESSING, D. B., y A. SINGER (1991), *The role of support services in expanding manufactured exports in developing countries*, Economic Development Institute, World Bank, Washington, D.C.
- KESSING, D. B., y A. SINGER (1991), "Assisting manufactured export through services: new methods and improve policies" en HOGAN, P.; KESSING, D. B., y A. SINGER (eds), *The role of support services in expanding manufactured exports in developing countries*, Economic Development Institute, World Bank, Washington, D.C.
- LEDERMAN, D.; OLARREAGA, M., y L. PAYTON (2010), "Export promotion agencies: Do they work?", *Journal of Development Economics*, 91 (2): 257-265.
- LEDERMAN, D.; OLARREAGA, M., y L. ZABALA (2015), "Export promotion and firm entry into and survival in export markets", World Bank, *Policy Research WP* 7400.
- MUNCH, J. R., y G. SCHAUR (2015), The effect of export promotion on firm-level performance, University of Copenhagen, *Working Paper*.
- NITSCH, V. (2007), "State Visits and International Trade", *The World Economy*, 30 (12): 1797-1816.
- ROSE, A. K. (2007), "The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion", *The World Economy*, 30 (1): 22-38.
- SCHMINKE, A., y J. VAN BIESEBROECK (2017), The impact of export promotion on export market entry, *CEPR DP*, 11776.
- SEGURA, R., y J. M. VILARRUBIA (2008), "The effect of foreign service on trade volumes and trade partners", *Moneda y Crédito*, 226: 99-135.
- TINBERGEN, J. (1962), *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*, New York, Twentieth Century Fund.
- VAN BIESEBROECK, J.; KONINGS, J., y C. VOLPE MARTINCUS (2016), "Did export promotion help firms weather the crisis?", *Economic Policy*, 31 (88): 653-702
- VAN BIESEBROECK, J.; YU, E., y S. CHEN (2015), "The impact of trade promotion services on Canadian exporter performance", *Canadian Journal of Economics*, 48 (4): 1481-1512.
- VOLPE MARTINCUS, C. (2010), "Odyssey in international markets: An assessment of the effectiveness of export promotion in Latin America and the Caribbean" Special Report on Integration and Trade, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- VOLPE MARTINCUS, C., y J. CARBALLO (2008), "Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and extensive margins of exports?", *Journal of International Economics*, 76 (1): 89-106.
- (2010a), "Entering new country and product markets: Does export promotion help?", *Review of World Economics*, 146 (3): 437-467.

- (2010b), “Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries”, *Journal of Development Economics*, 92 (2): 201-214.

VOLPE MARTINCUS, C; CARBALLO, J., y A. GALLO (2011), “The impact of export promotion institutions on trade: Is it the intensive or the extensive margin?”, *Applied Economics Letters*, 18(2): 127-132.

VOLPE MARTINCUS, C. V.; CARBALLO, J., y P. GARCÍA (2012), “Public programmes to promote firms’ exports in developing countries: are there heterogeneous effects by size categories?”, *Applied Economics*, 44 (4): 471-491.

VOLPE MARTINCUS, C.; ESTEVADEORDAL, A.; GALLO, A., y J. LUNA (2010), “Information barriers, export promotion institutions and the extensive margin of trade”, *Review of World Economics*, 146 (1): 91-111.