

LA ADMINISTRACION ECONOMICA EXTERIOR

Por GUILLERMO DE LA DEHESA

Secretario general de Comercio

Sumario: 1. Política económica general, y sectorial.-2. Política económica y política exterior.-3. Elaboración, gestión y coordinación de la política exterior y la política económica.-4. Generalidad y especialización.-5. Administración económica en el exterior y administración exterior.-6. Coordinación exterior.-7. Situación de la administración económica en el exterior.-8. El reto de la CEE.

Aunque el título de la Conferencia sobre el que se me ha pedido disertar es la administración económica exterior creo que sería más correcto hablar de la administración económica en el exterior porque la administración económica del Estado es única, con independencia de donde se ejerza sus facultades o desarrolle sus funciones y porque única e indivisible es, sobre todo si la división se pretende justificar en criterios geográficos, la política económica de un Estado moderno.

Para poder comprender el porqué y el cómo de la administración económica en el exterior y poder explicar, ante un público tan experto como el que me escucha, la razón de la existencia de una administración económica en el exterior y las actividades que este sector de la administración desarrolla, me veo obligado a hacer previamente un cierto *ejercicio taxonómico* a fin de, por una parte, ubicar la política económica dentro de la política general del Estado, en el interior y en el exterior, y, por otra, encuadrar la política económica dentro de la

acción exterior del Estado, es decir: la parte que en la política exterior, en sentido lato, le corresponde a la política económica y a la administración que la gestiona.

1. POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL Y SECTORIAL

Es principio generalmente admitido hoy en día que el conjunto de la política económica de un país tiene dos vertientes básicas que se manifiestan en dos campos de actuación diferenciados:

En primer lugar está la política macroeconómica, general u horizontal, que se ocupa del análisis y regulación del sistema económico de un país tomado en su conjunto. Esta política económica tiene como objetivo conseguir los fines que, dentro de la política general del Gobierno, deben de conseguirse en el campo económico, y la administración económica, que tiene a su cargo esta importante función, debe de elaborar, gestionar y vigilar el cumplimiento de las medidas macroeconómicas, de ajuste o expansión de la actividad económica del país, que se toman por el Gobierno para conseguir esos objetivos, incluyendo la necesaria coordinación y, en su caso, compensación, de las políticas económicas sectoriales.

Dentro de la política macroeconómica suelen clasificarse las políticas fiscal, monetaria, financiera, comercial y arancelaria, de precios y rentas por citar sus manifestaciones más importantes en un país con economía de mercado. El hecho de que en la práctica la política macroeconómica se presente a veces fraccionada en varias esferas (fiscal, monetaria, comercial, etc.), que pueden incluso estar encomendadas en la Administración del Estado a diferentes Departamentos u Organos administrativos superiores, se explica por razones de eficacia en la gestión pero no debe interpretarse como una ruptura de la unidad de la política económica macroeconómica y, muchos menos, como manifestación de la existencia de diferentes políticas económicas, pues ello supondría introducir la confusión y desorden en la actividad económica del país.

En segundo lugar, está la política microeconómica, sectorial o vertical, que se centra y actúa de forma selectiva sobre sectores concretos de la economía de un país.

Dentro de la política microeconómica se incluyen las políticas industrial, energética y agrícola en sus diversos campos, la política de transportes, turismo o cualquier otra, que tenga por finalidad la tutela

o desarrollo de una actividad económica sectorial que el Gobierno considera conveniente organizar, estructurar, reducir o promover por razones económicas, sociales o de otra índole.

A diferencia de la política macroeconómica, las políticas sectoriales son selectivas por definición, parciales por su contenido y unilaterales por sus fines y objetivos dentro de la totalidad de la actividad económica de un país. Están siempre sometidas a las presiones de sectores sobre los que se aplican y tienden, en su mayor parte, a conseguir dos tipos de objetivos concretos: de un lado, la ordenación y tutela del sector y, de otro, su desarrollo para hacerlo lo más fuerte y competitivo posible incluso detrayendo recursos de los otros sectores productivos del país. De ahí la necesidad que tiene el Gobierno de coordinar las diferentes políticas sectoriales entre sí y su conjunto con la política macroeconómica general.

Resumiendo: La política macroeconómica de un país es única e indivisible, forma parte de la política general del Gobierno, necesita una clara y jerárquica definición de sus fines y objetivos y requiere un centro de decisión único, sea individual, encomendándola a un departamento, o colegiado, haciéndose el Gobierno cargo y responsable de esta tarea, que unifique las tomas de decisión y que al mismo tiempo arbitre sobre los conflictos entre las unidades administrativas que gestionan las políticas sectoriales y entre éstas y la política económica general.

Esta función de coordinación es absolutamente necesaria porque no existe una diferencia nítida entre ambas vertientes de la política económica ni se puede considerarlas como compartimentos estancos en cuanto al ámbito de su aplicación. Hay ciertas zonas o áreas de solapamiento, ya que medidas de política económica general pueden afectar de forma diferente a sectores concretos y, a su vez, se puede dar el caso de que medidas de política económica sectorial rebasen los límites del sector y se transmitan a través de la interdependencia entre los sectores económicos al resto de la economía.

2. POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA EXTERIOR

Hoy en día no tiene sentido hablar de política económica interior y política económica exterior como si fuesen dos políticas económicas diferentes por el simple hecho de que sus efectos o su gestión se manifiestan a uno u otro lado de una frontera.

Como hemos señalado anteriormente la política económica de un Estado moderno con un sistema de economía de mercado es única e

indivisible y el hecho de que parte de su gestión, generalmente la más reducida, o algunas de sus manifestaciones se materialicen fuera del país es puramente circunstancial y accesorio y no afecta para nada ni a la esencia ni a la unidad de la política económica.

Pretender separar los aspectos internos y externos de la política económica sólo es posible en las hipótesis de un Estado que fuese totalmente autosuficiente o en países con economías cerradas y pretensiones de autarquía total. Hipótesis que no es posible aplicar a nuestro país.

En el mundo moderno, después de las revoluciones industrial, de las comunicaciones y de la información, las economías de los países, sobre todo de los países con sistemas de economía de mercado, son interdependientes y los rectores de la política económica de un país tienen que tener siempre presente esta realidad.

La economía internacional actual está formada por el conjunto de las aportaciones de todos los países, las presentes y las potenciales, y las medidas de política económica interior que un país tome repercuten de forma inmediata en su economía exterior de la misma forma que las medidas económicas que toman otros países tienen efectos internos en nuestro país deteniendo o facilitando nuestras exportaciones, encareciendo o abaratando nuestras importaciones, modificando las corrientes comerciales, influyendo en nuestros precios interiores y costes de producción, alterando la relación de intercambio de nuestros productos, compensando o agravando las diferencias de productividad, etc.

Piénsese, como ejemplos fáciles de comprender, en la incidencia que en las economías de todos los países ha tenido recientemente la elevación de los precios del petróleo decidida por algunos países productores, o las consecuencias derivadas de las fluctuaciones recientes que ha tenido el dólar.

Es, por tanto, imposible separar los aspectos internos y externos de la política económica. En unos casos porque parte de esa política se realiza fuera de las fronteras del país (política pesquera, de transportes, etcétera). En otros casos porque sólo es posible una política supranacional, dada la especial característica de los problemas (medio ambiente) o la pertenencia a áreas económicas integradas (CEE) en las que una gran parte de las decisiones económicas se toman por consenso entre los países que forman parte del área integrada. Y en otros casos, como la política comercial, toda medida es al mismo tiempo e intrínsecamente interna y externa.

Esta interdependencia económica existente entre los países hace que buena parte de las medidas de la política económica sean al mismo tiempo medidas de política exterior y que la política exterior tenga casi siempre repercusiones económicas. Estas interconexiones y solapamientos suelen ser origen de conflictos entre los departamentos administrativos competentes.

3. ELABORACIÓN, GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

Una cosa es la política y otra la gestión o administración de la política. La política exterior, la política económica, etc. se hacen, planean y proyectan por el Gobierno. La administración, que para ello se llama así, las gestiona, las administra y las aplica sobre la base de lo acordado y decidido por el Gobierno.

Naturalmente, el Gobierno utiliza para su toma de decisiones y para construir dicha política toda la información que necesita de la administración. La gestión se lleva a cabo en diferentes unidades departamentales que se crean, modifican, fusionan o separan de acuerdo con las necesidades que impone, en cada momento; una mejor gestión de la política.

4. GENERALIDAD Y ESPECIALIZACIÓN

Durante muchos siglos la gestión de la política exterior y de la política económica de los distintos países ha sido tarea de una administración formada por personas de cierto nivel cultural conocedoras de los problemas y necesidades de su país.

Cuando los problemas eran menos complicados se necesitaba una especialización menor y la administración en el exterior, basada en funcionarios poseedores de una formación general sin necesidad de una especialización técnica, salvo el conocimiento de idiomas, podía servir para gestionar toda la política exterior del Gobierno desde los asuntos puramente políticos hasta las manifestaciones externas del resto de las políticas sectoriales (de defensa, economía, comercio, financiación, social, cultura, etc.).

Conforme los Estados se han ido modernizando y las relaciones entre los países ampliando, los problemas sociales, comerciales, financieros, monetarios, agrícolas, industriales, etc., se han hecho más frecuentes, complejos y técnicos tanto en el interior como en el exterior del país.

La administración ha tenido que hacer frente a estos problemas y se ha ido especializado más y más. Es evidente que en este último siglo se ha pasado de una administración formada por generalistas a una administración formada por expertos y especialistas con adecuada formación técnica en las diferentes actividades que cubre la acción del Estado. Hoy en día no se pueden gestionar ciertos asuntos ni tomar muchas decisiones si no se es un experto en la materia, incluso especialista en sectores muy concretos, pero no por eso menos importantes, de la actividad del país (siderurgia, fletes, seguros, aranceles, envases, normas de seguridad en los transportes, etc.).

Hay, pues, una extraordinaria y creciente tecnificación de la administración y es cada vez más difícil, por no decir imposible, que la administración en el exterior esté formada por funcionarios generalistas, por muy buena que sea su formación en derecho internacional, muy amplia su cultura y muy profundo su conocimiento de idiomas. La administración necesita de especialistas y técnicos en las diferentes materias que forman la política exterior. En materias de política económica, por lo menos, su necesidad es evidente.

Digo lo anterior por un doble problema de eficiencia y de economía de gasto que intentaré explicar aunque sólo sea, limitado por el tiempo, con unas consideraciones generales:

En primer lugar está el problema de la formación del funcionario. Es evidente que una formación técnica y especializada, si bien se inicia en la Universidad o en un centro de estudios especiales, es una formación que requiere un proceso de estudios largo que termina con unas pruebas selectivas en las que el candidato demuestre su preparación en el tema. Es una formación que no se puede obtener con la lectura de unos libros generales o la asistencia, durante un corto espacio de tiempo, a un curso de carácter general.

En segundo lugar, está la asiduidad en el trabajo que da al funcionario experiencia práctica en las materias. Un especialista lo es tanto por su formación de base como por su experiencia cotidiana sobre todo en materias, como la económica en general, donde la situación está en permanente evolución y los problemas actuales de la economía internacional son tan complejos y cambiantes que no se puede estar «al día» en un determinado problema si no se estudia y se sigue, día a día, su evolución en los mismos centros de tomas de decisiones. Esta permanente «puesta a punto» es prácticamente imposible, por muy

buena formación de base que se tenga, si el funcionario se dedica gran parte de su vida profesional a atender actividades polifacéticas distintas de las de su especialización o pasa muchos años de su vida destinado a cientos o miles de kilómetros de distancia de los centros de la Administración Central donde se «cuelcen» los asuntos y se toman las decisiones.

En tercer lugar, el desarrollo de los medios de transporte ha sido tan grande en las últimas décadas que, medido en términos de coste y eficacia, hoy en día con frecuencia es preferible que el especialista que conoce a fondo un asunto o materia se desplace a lo largo del año al exterior las veces que sea necesario para tratar, negociar, gestionar o seguir un asunto en vez de permanecer estabilizado «en puesto» en un país durante varios años. La movilidad en los puestos técnicos obliga a estar al día, aumenta la eficacia y reduce el gasto público.

Por último, hay que tener en cuenta que si el desarrollo del transporte ha sido espectacular otro tanto o más se puede decir del desarrollo y transportes de la información. En materias económicas, por lo menos, una gran parte del trabajo de información que tenían hasta mediados de este siglo los funcionarios en el exterior, ha sido complementada, ampliada y perfeccionada por los diversos medios de información especializados existentes en la actualidad.

5. ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA EN EL EXTERIOR Y ADMINISTRACIÓN EXTERIOR

El origen de los conflictos que existen en todos los países entre la administración económica en el exterior y la administración exterior general, radica en su misma naturaleza y en la imposibilidad de separar en materias económicas, como hemos señalado anteriormente, los aspectos internos de los externos de la política económica.

Si se optara por una gestión unificada y globalizadora de toda la acción del Estado en el exterior por el hecho de que se manifiesta más allá de nuestras fronteras se podría llegar, por extrapolación, al absurdo de que a los países les bastaría con tener dos unidades administrativas superiores, una de asuntos en el exterior, y otra de asuntos en el interior. Naturalmente esta opción es totalmente inviable.

La evolución seguida en la práctica ha sido la contraria. Conforme la especialización ha ido creciendo; las administraciones económicas de todos los países han ido cubriendo la gestión de su política con especialistas.

En España, los primeros delegados de hacienda en el extranjero datan de mediados del siglo pasado cuando la necesidad de atraer capital extranjero para financiar la explotación minera y la construcción de los ferrocarriles aconsejó la creación de delegaciones especiales en las principales capitales financieras de Europa. A fines de siglo, cuando la pérdida de las últimas colonias obligó a hacer un mayor esfuerzo comercial en otros mercados, se crearon los primeros Agregados Comerciales por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la verdadera organización de estos Servicios, con carácter permanente en el extranjero, no se acometió hasta la tercera década del siglo xx con la creación del Servicio de Consejeros y Agregados Comerciales y la apertura de Oficinas Comerciales en los principales centros mercantiles. Con la liberalización y apertura de la economía española que tiene lugar a partir de 1959 se inicia un proceso de modernización y desarrollo de estos servicios que dura hasta hoy.

Paralelamente se inicia un proceso similar de especialización en otros Departamentos que, por los cometidos que tienen atribuidos o por imperativos de la evolución del país, tienen cada día mayores contactos con el exterior y más asuntos que gestionar. Van apareciendo los agregados de turismo, laborales, financieros, de industria, que van cubriendo diversos campos de la gestión en el exterior de las actividades economicosociales del país o se desarrollan otros ya existentes, como los agregados agrícolas con tradición en nuestra administración económica en el exterior.

Esta proliferación de servicios exteriores de los Departamentos económicos ha hecho que los servicios propios del Ministerio de Asuntos Exteriores hayan ido concentrando su actuación en las actividades más clásicas como la gestión política, la información, la promoción de nuestra cultura o la protección de los españoles, repartidos por todo el mundo, a través de los Consulados.

¿Qué hacer ante esta situación? Volver atrás es imposible y poco práctico, pues sería desconocer la evolución economicosocial del país y querer nadar contra la corriente. También lo es, como hemos visto antes, intentar buscar una solución basada en la gestión global por parte de los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores de todos los diversos asuntos que se plantean en el exterior. Sería, además, desconocer la progresiva especialización de la administración y sus servicios en el interior y en el exterior.

Pero, además, este problema se complica con nuestra entrada en la CEE. Los países miembros de la Comunidad, con objeto de conseguir una Europa unificada y fuerte, han cedido parte de sus competencias y capacidad de decisión nacionales en beneficio de una administración coordinadora en Bruselas que gestiona partes importantes de la política monetaria, presupuestaria, comercial, agrícola, industrial, etc., intentando un cierto consenso previo entre los países.

Cabe preguntarse: estas decisiones que se toman en Bruselas y que afectan a la economía interna de cada país miembro, ¿forman parte de la política exterior en sentido estricto de nuestro país o de nuestra política económica?, ¿son los servicios que tienen a su cargo los asuntos políticos de la política exterior quienes deben negociar y consensuar en Bruselas estas decisiones o los gestores de la política económica?

Si fueran los gestores de la política exterior los encargados de esta misión tendrían necesariamente que gestionar también la política en Madrid, volviéndose al absurdo señalado anteriormente.

Por lo tanto, la administración económica debe de ocuparse de la gestión de la política económica en Bruselas, ya que es al mismo tiempo una política supranacional de todo el área de integración y una política interna que afecta a un mercado único integrado.

COORDINACIÓN EXTERIOR

Otro aspecto diferente es que la acción de todos los Departamentos necesite ser lo más coordinada posible. En este sentido la labor del Departamento que gestiona la política exterior es fundamental. Coordinar significa, por un lado, complementar la acción de los demás, tanto ofreciendo una experiencia y un conocimiento de otros aspectos importantes que por su limitación de especialistas no son conocidos de los expertos económicos, como consiguiendo un flujo horizontal o transversal de información de unos servicios a otros.

Lo primero sólo puede lograrse con una verdadera especialización de los servicios de Asuntos Exteriores; esa especialización debe de ser, por un lado, política, y por otro lado nacional o regional.

La especialización política supone tener un conocimiento profundo de la política y la estrategia internacionales en cada momento. La regional o nacional supone crear especialistas en distintas zonas o en determinados países de los que se quiere tener un conocimiento profundo. Para ello es necesario que se estudien y conozcan la historia

y cultura de dichas zonas o países, así como el estado en que se encuentran en la actualidad gran parte de la vida administrativa de los mismos, evitando tanto los cambios continuos de unos países a otros fuera de la zona, como de unos puestos a otros de muy distinto contenido, como ocurre hoy en día.

Lo segundo se consigue a través de la figura del embajador, que tiene que ser una persona que por haber desarrollado su vida administrativa en la zona sea la persona más experta en ella, y, por lo tanto, pueda coordinar todos los servicios exteriores que forman parte de la Embajada con absoluto conocimiento y con una visión global de los problemas que le permite estar claramente por encima de los distintos servicios y saber qué línea directriz tomar en cada momento.

SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA EN EL EXTERIOR

Como ya he señalado anteriormente, conforme se ha ido especializando la administración y se ha ido abriendo al exterior la economía española se ha ido creando y desarrollando una administración económica en el exterior relativamente importante.

Hoy en día, con la pertenencia de España a todos los organismos económicos y financieros internacionales, y con una exportación de más de 20.000 millones de dólares y una importación de más de 30.000 millones de dólares, una inversión extranjera de 2.000 millones de dólares anuales y una deuda externa de 26.000 millones de dólares, los temas económicos externos tienen una importancia creciente para la economía española.

Consecuencia de ello es que el Ministerio de Economía y Hacienda es el que sin duda alguna dedica en España una mayor cantidad de efectivos a los problemas exteriores, ya que no es sólo la Secretaría de Estado de Comercio el establecimiento y desarrollo de relaciones comerciales con las distintas áreas o países, el seguimiento y participación en las diferentes políticas comerciales multilateral y el fomento y la promoción de exportaciones e inversión extranjera, sino que también el Tesoro, Planificación, Tributos, Previsión y Coyuntura, dedican parte de sus efectivos a la actividad exterior. A éstos hay que añadir todos los organismos vinculados como el INFE, el ICO, el Banco de España, Cesce, etc., que también dedican una parte importante de sus servicios a los asuntos exteriores.

Relativamente menor es, sin embargo, el despliegue del departamento en el extranjero, ya que alcanza a 78 oficinas económicas y

comerciales y tan sólo cuatro oficinas financieras. Además de las representaciones en los organismos internacionales: OCDE, FMI, GATT, CEE, Banco Mundial, Bancos regionales de desarrollo, etc.

Estos servicios están sufriendo una importantísima remodelación para adaptarse a las nuevas circunstancias, lo que ha supuesto una clara especialización en técnicas de promoción comercial y marketing, publicidad e información en los países más desarrollados y en técnicas de financiación de operaciones comerciales y plantas llave en mano, análisis de solvencia y negociaciones de deuda externa, cooperación industrial, coinversión, etc.

Conforme vaya aumentando la apertura de la economía española estos servicios irán lógicamente incrementando su actividad y sus efectivos.

EL RETO DE LA CEE

Nuestra entrada en la CEE va a representar el mayor reto a la coordinación de la Administración española y naturalmente de sus servicios destacados en Bruselas. El hecho de que cerca de un 35 por 100 de las decisiones de política económica se transfieran a Bruselas, decisiones que afectan a toda la economía, y de que haya que gestionar dicha política transferida a través de cerca de 200 comités y grupos de trabajo, en su mayoría económicos, nos muestra claramente el que la CEE, una vez negociada la entrada pasa a ser más un problema de política y administración económica que un problema de política exterior «strictu sensu». De ahí que la coordinación de todos los servicios que se dediquen a ello es un problema de una importancia capital, ya que de ella depende un mejor o peor éxito en la integración.

En definitiva, hay que intentar olvidar los conflictos derivados de la gestión de la política exterior y concentrarse en la consecución del más elevado nivel de coordinación posible, que es el verdadero reto de cara al futuro.



- Relaciones diplomáticas consulares:
Convención de Viena.
- Representaciones de España en el extranjero.
- Representaciones españolas en organismos internacionales.

