

LOS LIMITES DE LA INTERVENCION PUBLICA EN EL SECTOR EXTERIOR

Luis A. LERENA GUINEA

EN primer lugar quiero resaltar que la teoría del comercio internacional acuñó, en su expresión ortodoxa más pura, como una de sus partes, la teoría de la protección, con lo cual nos permite mantener posiciones contradictorias. En efecto, aunque el principio general sea la defensa del libre mercado y, en nuestro caso, del libre cambio, la propia teoría económica más ortodoxa nos autoriza a mantener una posición defensiva de la intervención y la protección en los casos en que se trata de maximizar el bienestar de la comunidad. En este sentido, la posición del teórico del comercio internacional es distinta de la del de otras partes de la teoría económica y, por tanto, de otros problemas que se discutieron en la Mesa Redonda.

En este marco bifronte quisiera hacer algunas observaciones. En unos casos para defender la intervención pública. En otros, para propugnar el protagonismo del sector privado y el abandono de la intervención del sector público. Me centraré, principalmente, en tres puntos:

- 1) La política comercial.
- 2) La política del tipo de cambio y el mercado de capitales.
- 3) El horizonte del Mercado Común.

1. LA POLITICA COMERCIAL

Debo subrayar, en primer lugar, mi acuerdo con el Sr. Linde en la necesidad de defender la protección, y ello por razones teóricas y prácticas. El problema de nuestro arancel es que no es capaz de responder a una política de protección consistente. Ya desde su origen, y después por la anarquía a que han conducido los cambios casi cotidianos y las astucias empleadas por nuestra Administración para burlar las reglas de juego de la negociación internacional, se ha concluido en una confusa y caótica situación que protege, casi siempre, mal e inadecuadamente. Es urgente, pues, introducir las modificaciones necesarias para que nuestra política arancelaria responda a unos objetivos determinados y no distorsione nuestra producción, nuestra exportación y nuestro tipo de cambio.

El argumento de que la incorporación a la CEE hace inútil y superflua una reforma del arancel hasta la adopción de la tarifa exterior común no sirve, a mi juicio, porque nuestra negociación se basa precisamente sobre concesiones en un arancel injustificado y absurdo y sería más conveniente que basáramos nuestra negociación en uno racionalizado. Nuestros argumentos serían, así, comprendidos mejor por nuestros futuros socios comunitarios. Se podría configurar un período de tran-

sición razonable y basado sobre premisas sensatas. Por otra parte, nada garantiza la estructura del arancel que vamos a tener cuando empecemos a negociar seriamente nuestra adhesión, puesto que los cambios en nuestro arancel se producen, como se ha dicho, casi cotidianamente y de forma anárquica. En fin, si hemos de mantener nuestro arancel incambiado durante ocho o diez años, los efectos perturbadores sobre nuestra estructura productiva serían irrevocables y gravísimos.

Algo parecido sucede con la política de fomento a la exportación. La anarquía del impuesto de compensación de gravámenes interiores ha traído la anarquía a la desgravación fiscal y la acusación, a lo que parece justificada en bastantes sectores, de que no es solamente compensadora, sino que supone una prima a la exportación. La naturaleza de la desgravación fiscal exige que sea puramente compensadora de los impuestos pagados y no puede pretender superar, permanente o conjuntamente, defectos de productividad o incrementos de costos salariales.

En el último aspecto señalado, quisiera llamar la atención sobre los peligros de retoques o actuaciones compensadoras de variaciones salariales. La ventaja comparativa española no radica hoy en nuestro bajo nivel de salarios. Son la innovación, la comercialización y la tecnología los factores que determinan el futuro de nuestra ventaja comparativa. En ese sentido, la compra de tecnología y la imitación me parecen inevitables. Pero también la creación de una tecnología propia me lo parece. El mercado de tecnología incorpora innovaciones que ha intro-

ducido, a veces, directamente el sector público (investigaciones nucleares, militares, espaciales) o indirectamente (investigación básica), o también con el apoyo a la investigación aplicada. Se encuentra aquí un campo importante de interacción del sector público con el privado. En esas actuaciones conjuntas hay un campo mucho más prometedor, y verdaderamente reductor de costes, que en el de las subvenciones a la ineficiencia.

Aceptada la importancia de la tecnología, hay que hacer notar el riesgo que entraña la aceptación de un modelo simple de crecimiento extrovertido de la simpleza y pasividad del que impera en países como Corea del Sur o Taiwan. Aparte de su fracaso en términos económicos, como lo muestra el nivel de endeudamiento de estos países, originado por un crecimiento final de importaciones superior al de las exportaciones, el funcionamiento de esa estrategia exige, ineludiblemente, unos salarios bajos y, en consecuencia, un modelo político y social diferente del aceptado por la sociedad española. En ese sentido, aunque uno sienta la necesidad de defender los principios del liberalismo, debe confesar su falta de convencimiento de que España deba ser la Corea del Sur de Europa.

2. LA POLITICA DE TIPOS DE CAMBIO

La primera cuestión que debe plantearse en este tema es la ignorancia en la que uno se mueve. ¿Ha tenido este país una política de tipos de cambio?

¿Ha sido el mercado —o cuándo ha sido el mercado— el determinante de nuestro tipo de cambio? En verdad, estas dos preguntas no tienen, en mi opinión, respuesta.

En una primera y larga fase de su flotación, la peseta evolucionó paralelamente al dólar y aceptó sus fluctuaciones. Se revaluó o devaluó sucesivamente siguiendo al dólar. Desde luego, éste no es un buen marco para la exportación. Tampoco lo es para la inflación. Dentro de la más vieja argumentación contra la flexibilidad de los tipos de cambio, se acepta que se importe inflación como consecuencia de una devaluación, pero (el «círculo vicioso») esta importación tiene un carácter inflexible por la rigidez a la baja de precios y salarios, de forma que la revaluación subsiguiente no es capaz de compensar la inflación que se importa (no se cumple el «círculo virtuoso»). He aquí un sólido argumento en favor de una intervención en el mercado en que se forma el tipo de cambio.

En años más recientes, el flujo de capitales y de ingresos de turismo (oferta de divisas o demanda de pesetas) ha producido una tendencia hacia la revaluación de nuestra divisa que no se compensaba por un posible incremento de importaciones (demanda de divisas) que no toleraba nuestra elevada protección comercial. El problema de los sesgos en el tipo de cambio, introducidos por los movimientos de capitales, se ha añadido, así, a los sesgos introducidos por el control de la importación. He aquí otro problema que, en la más estricta aplicación de las reglas de la economía de mercado, justificaría una intervención en los tipos de

cambio. No hay, sin embargo, información sobre la posibilidad actual de mantener nuestros tipos de cambio a niveles adecuados, dado el volumen que suponen las entradas de capitales.

Finalmente, en los últimos meses, la tendencia de la peseta es hacia la devaluación y sigo preguntándome a qué se debe, si a una intervención de la autoridad monetaria o a la evolución del mercado. En todo caso, no está garantizado —si juzgamos por la experiencia anterior— el que esta tendencia a la devaluación (que es, sin duda, una tendencia a la fijación de un tipo de cambio más conforme con la realidad), va a continuar durante mucho tiempo o, al menos, si no va a sufrir oscilaciones.

Dada la importancia de los movimientos de capitales en la fijación del tipo de cambio, resulta de interés hacer algunas consideraciones sobre el régimen legal del control de cambios en nuestro país. Me parece preocupante que en el artículo de Linde se admita como hecho normal y hasta elogiado que la legislación de control sea caracterizable por admitir dentro de ella una intervención total a la vez que una liberalización total (aunque para ello se requiera un Decreto). En una situación de libre mercado esta incógnita de hasta dónde puede llegar la intervención es inadmisibles. Se requiere definir exactamente el marco de intervención estatal. De lo contrario, se está registrando una situación anómala en la que la Administración se encuentra, sin duda, satisfecha por el poder que ejerce, pero el administrado tiene encima una espada de Damocles que caerá sobre él cuando el criterio de la

autoridad económica —justificado o caprichoso— cambie de la noche a la mañana las reglas de intervención y pase de un régimen de libertad a un régimen de total intervención, sin necesidad de someterse a autorización alguna de los poderes legislativos. En el límite, un régimen de control de cambios del tipo más rígido practicado en las economías de dirección central cabe dentro de ese ambiguo marco legal. No sé si otros cuerpos legisladores estarán dispuestos a aceptar una entrega de soberanía tan importante al ejecutivo.

Algo parecido habría que decir de la intervención administrativa en los movimientos de capitales. Otra vez la Administración puede controlar una parte de la actividad de las instituciones financieras, con lo que satisface sus ambiciones de poder, pero el administrado se encuentra, asimismo, sujeto a una intervención que a veces resulta cómoda porque elimina riesgos. En este caso, resulta especialmente cómoda para las instituciones financieras porque protege de la competencia exterior.

En efecto, las instituciones financieras españolas se encuentran protegidas de la competencia de instituciones financieras extranjeras y, por ello, reaccionan favorablemente frente a las tendencias intervencionistas que perduran en nuestra financiación exterior. Con el mayor optimismo, se llega a afirmar que la legislación española está, en este sentido, más adelantada que la de todos los países comunitarios, puesto que la intervención que en éstos se está estudiando ahora, hace largo tiempo que está establecida en la economía española. La responsabilidad de esta situación

perversa radica, en buena parte, en una complacencia recíproca Administración-empresas con el intervencionismo consolidado en el sistema financiero. El peligro adicional de freno al dinamismo de prestatarios y prestamistas, que impide alcanzar nuevos segmentos del mercado internacional o nuevas fórmulas de financiación, es cierto y puedo afirmar que no es hipotético.

3. EL MERCADO COMUN

Sólo quisiera hacer dos brevísimas reflexiones sobre el tema del Mercado Común, que me parece relativamente olvidado en el artículo de Linde. En primer lugar, quisiera señalar la importancia que para la economía española y sus empresarios tiene el conocimiento del horizonte en el que va a configurarse nuestro proceso de integración en el Mercado Común. Se ha hablado de un posible período de integración cuya duración oscilaría entre cuatro y ocho años. La diferencia entre el tiempo mínimo y el máximo es importante en un período de integración. Pero, desde mi punto de vista, todavía es más importante el hecho de que ni siquiera la más pesimista de estas cifras (es decir, la de ocho años) está de acuerdo con la realidad. En mi opinión nuestra plena integración en el Mercado Común es hoy *técnicamente* imposible.

En efecto, los problemas de la reforma de la política agrícola comunitaria, la libertad del movimiento de personas, nuestra integración en el sistema monetario europeo, nuestros problemas regionales, etc., han elevado

el costo para la Comunidad de nuestra integración a niveles que la hacen técnicamente inviable. Y, desde el punto de vista español, podría afirmarse lo mismo. No estamos técnicamente en condiciones de aceptar la reglamentación comunitaria, en múltiples aspectos, en la situación presente y en un futuro inmediato de nuestra economía. La situación es paradójica. Mientras, hasta 1979, nuestra integración era *políticamente* imposible, hoy la imposibilidad viene por el lado técnico. Ciertamente, una decisión política podría superar los inconvenientes técnicos de nuestra integración, pero no parece realista pensar que esa decisión vaya a producirse. Creo que convendría despejar al empresario español la incertidumbre sobre nuestra integración. Nuestro proceso de integración va a requerir un largo tiempo y el horizonte que razonablemente debe esperarse de la misma puede estar más próximo al año 2000 que al año 1980. Con ello no pretendo entrar en una polémica que tiene rasgos políticos y que no afecta para nada a mi posición puramente personal.

La segunda observación que quisiera hacer con referencia al Mercado Común tiene relación directa —otra vez— con la política arancelaria. Si la política arancelaria es siempre importante, lo es mucho más cuando tal política se refiere a la integración en el Mercado Común y afecta a la configuración del período transitorio que nuestra economía ha de atravesar antes de integrarse plenamente. Creo que es absolutamente esencial tener definida la política arancelaria a seguir en tal período. Entiendo, como ya he dicho, que es difícil racionalizar esta