

COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO: UNA SÍNTESIS AFORTUNADA

Juan VELARDE FUERTES

EN pocas personas como en José María Serrano Sanz he encontrado una vocación académica tan clara. No sólo se convirtió en un excelente catedrático de la Universidad de Zaragoza, sino que ha sabido crear en ella uno de los más brillantes equipos de investigación que existen en nuestras facultades universitarias de Economía. El viejo y primer conocimiento, evidentemente, se encuentra en el magisterio recibido del profesor Estapé, que fue quien, al convocarme para que juzgase la brillante tesis de Antón Costas —y, después, para que siguiese sus aportaciones y sus cada vez más refinadas posiciones sobre Figuerola—, me puso en contacto también con el profesor Serrano, que pronto efectuó un análisis ejemplar del viraje proteccionista de la Restauración. Así se inició un contacto intelectual al que mucho debo, y en el que tengo que anotar nombres como los de Eduardo Bandrés, Marcela Sabaté Sort, María Dolores Gadea, Carmen López Pueyo, María Jesús Asensio o José Aixalá, que han iniciado un colosal trabajo en equipo, en la Universidad de Zaragoza, del que ha sido alma el profesor Serrano Sanz. Todo, pues, procede de la semilla, sembrada por Fabián Estapé en la Universidad de Barcelona, al escribir lo que sigue en su trabajo «Proteccionismo, autarquía y librecambio», incluido en sus *Ensayos sobre economía española* (1). Conviene volver a recogerlo, de modo destacado, porque muestra la enorme trascendencia del consejo de un docente: «A pesar de múltiples tratamientos parciales siempre valiosos, ya sea por la cuantía de la información, ya sea por la calidad de los juicios que aportan, seguimos sin disponer de un análisis objetivo del problema —del proteccionismo o del librecambio—, de sus arranques ideológicos, del juego dialéctico entre doctrina y representación consciente o inconsciente de intereses».

El colosal intento del mencionado equipo de la Universidad de Zaragoza, que se va culminando del modo más completo posible, fue el de reconstruir la política comercial española a partir de la Restauración y hasta nuestra integración en la Unión Europea, y estudiar su incidencia en el desarrollo económico nacional. La que podríamos llamar toma de posición conjunta de este importante grupo de jóvenes profesores es la que se expuso, a través del profesor Serrano Sanz, en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas bajo el título de «Sector exterior y desarrollo en la economía española contemporánea», ofrecido en dos grandes apartados: en el primero, se examinaron los hechos —esto es, comercio exterior y política comercial— y en el segundo se argumentó en relación con los enlaces que relacionaron el comercio exterior y el desarrollo económico en la España contemporánea.

Efectivamente, la etapa que se va a estudiar —la que transcurre del 12 de julio de 1869 al 1 de marzo de 1986 (2)— es muy larga, y en ella se dan circunstancias muy dispares, pero por eso conviene que nos pongamos de acuerdo en los grandes epígrafes en que se puede dividir. José María Serrano sostiene que aparecen «con nitidez» tres etapas. La primera abarca de 1869 a 1935; es la etapa de la «curva de ballesta». La caracteriza «una apertura moderada, la utilización de aranceles y tratados de comercio, y un tipo de cambio flexible para una peseta que se mantiene al margen del patrón oro».

La segunda se extiende de 1940 a 1959, «dos decenios en que la apertura se reduce a la mitad de su proporción anterior y la introversión es administrada con rígidos instrumentos de control directo sobre divisas y comercio». La tercera va de 1960 a 1985, y

se caracteriza por «una apertura exterior elevada y creciente, y por la utilización de instrumentos de política más flexible: un arancel moderado y una peseta que sigue pautas de las monedas de países industriales».

Creo que la evolución de

$$\frac{X + M}{RN} \times 100$$

no prueba exactamente esa división, sino que, en cambio, de su mera contemplación se derivan tres etapas claramente diferentes. La primera muestra una onda larga ascendente desde 1869, con un coeficiente de apertura ese año de 14,40, hasta llegar a los máximos de 24,66 y 24,55 en, respectivamente, 1896 y 1897. Me parece bastante lógico. Es una etapa de fortísimas exportaciones. En su última parte, a finales del siglo XIX, las ventas al exterior de minerales son considerables, aparte, como recoge Serrano Sanz, de las consecuencias de la filoxera francesa y de las fuertes ventas a las colonias. Los aranceles de importación no pueden considerarse, y lo ha demostrado palpablemente el propio grupo de Zaragoza, como agentes de ninguna política de cierre industrializador. Efectivamente, hasta 1905 —la víspera de ponerse en marcha el arancel industrializador Salvador de 1906, que va a marcar un coeficiente de apertura situado entre los elevados del período 1869-1906— la política arancelaria todavía es contemplada como un arma para abrir los mercados extranjeros a nuestras producciones agrarias, sobre todo las vitivinícolas, gracias a guerras comerciales y dobles columnas. No se puede negar que existe un cierre progresivo desde 1891. Pero el índice

$$\frac{100X}{RN}$$

a pesar de que tal proceso de cierre está ya en marcha desde el arancel de guerra del año citado de 1891, alcanza un máximo tan fuerte en 1896 y 1897 que arrastrará al índice conjunto de apertura.

Por tanto, de 1869 a 1898, o a 1905, transcurre, tomado en su conjunto, un período de apertura importante que sufre una alteración funda-

mental en 1898 —o, si se prefiere, en 1906—, en que va a entronizarse la segunda etapa, de cierre progresivo, presidida por tres componentes. El primero es un proteccionismo arancelario industrializador que, poco a poco —de acuerdo con las tesis de Ricardo Schüller sobre el proteccionismo integral, que son las que finalmente triunfan (3)—, se mezcla desde la Primera Guerra Mundial con un proteccionismo fuertemente cargado de connotaciones estratégicas defensivas que no nos van a abandonar de ahí en adelante, y ello es natural. A partir de 1870, nuestra política exterior es de neutralidad. Aparte de la finta de Moret para acercarse a la Triple Alianza con un acuerdo secreto, pronto desbaratada por Cánovas del Castillo, lo que afanosamente se busca es el aislamiento internacional. No sólo huye España de las conflagraciones europeas; es que incluso teme tener aliados. Por supuesto que es a costa del desprecio de Bismarck, cuando Primo no se atreve a participar en la guerra de 1870; del abandono de las potencias en el reparto colonial de África, en la Conferencia de Berlín, para desesperación de Costa; de la soledad ante Alemania, cuando se planteó el conflicto de la Micronesia; del desamparo con que nos enfrentamos con los Estados Unidos en 1898; de la condescendencia ante un minúsculo protectorado en el Norte de Marruecos tras la Conferencia de Algeciras de 1905; de la cuestión de si se abría a España, o no, con un puesto permanente, el Consejo de la Sociedad de Naciones, que hizo crisis en la dictadura de Primo de Rivera; en fin, siempre del ninguno, hasta que en la Guerra Civil los dos bandos iniciaron una política de búsqueda de alianzas, actitud en la que se ha continuado cada vez con mayor claridad. Las autoridades militares estaban, pues, persuadidas en 1914 de que si nuestra política era la de neutralidad, se iban a emplear presiones económicas para que la abandonásemos, y que la mejor arma para resistirlas era no tener que acudir a importaciones no sólo de alimentos o de materias primas energéticas —recuérdese el enfático discurso del almirante Antequera como ministro de Marina en Gijón a propósito del carbón (4)—, sino de productos manufacturados.

En 1917 esto se une a una política de activo proteccionismo administrativo —que ya asomó en 1907—, amparada por un creciente nacionalismo económico que se hace bien visible, desde 1916, en las páginas de la *Revista Nacional de Economía*. El arancel Cambó de 1922 no será más que una etapa de cierre de nuestra economía, porque, aparte del papel protector que tuvo la caída de la peseta —enmascarado en las estadísticas porque el auge histórico del PIB siempre exige en España un incremento notable de las importaciones, como consecuencia de las características autófagas que tenía la economía nacional—, a partir de 1931 concluyó la etapa arancelaria. Lo señala muy claramente Ramón Tamames en la primera edición de su *Estructura Económica de España* (5), al indicar que, tras los intentos de revisión arancelaria de la Dictadura, cancelados por el Real Decreto de 20 de noviembre de 1928, tal revisión «se hizo innecesaria en los años siguientes a consecuencia de los efectos de la depresión económica mundial, iniciada en 1929. El control del cambio de nuestra valuta, que se había iniciado moderadamente al final de la década de los años veinte, alcanzó caracteres más severos a partir de 1931, y el enérgico instrumento del contingente de importación apareció decididamente en la política comercial española desde 1933 [...]. Aquellos mecanismos permitían una política proteccionista a ultranza que hacía innecesario cualquier retoque del arancel». Las demoras en la entrega de divisas para impedir la devaluación de la peseta que efectuaba el Centro Oficial de Contratación de Moneda, que concluyó de estructurarse con la Orden Ministerial de 21 de mayo de 1931, eran un toco, si se quiere, pero eficazísimo mecanismo de freno a las importaciones, porque tras el decreto de 29 de mayo de 1931, este Centro tenía que autorizar todas las operaciones en moneda extranjera. El decreto de 23 de diciembre de 1931 no tenía ningún reparo en exponer, en su preámbulo, que pretendía «reducir la importación de determinados productos a contingentes fijos, con objeto de disminuir nuestras adquisiciones en determinados países que castigan a nuestros productos con excesiva rigi-

dez, para pasar a adquirirlos en otros con los que tenemos mayor obligación. Estos contingentes habrán de distribuirse entre los diferentes países con arreglo a los intereses de nuestra exportación». No es necesario más que consultar la obra de F. Arniches y J. Plaza, con prólogo de Pedro Gual Villalbí, *Contingentes y divisas* (6).

Todo, naturalmente, se complicó más aún a partir del sistema de compensación de pagos —*clearing*— que dio sus primeros pasos con el acuerdo hispanobritánico de 1935, que se inició con una oficina compensadora, abierta, simultáneamente, en el Banco Exterior de España y en el Banco de Inglaterra. A partir de ahí, desapareció totalmente la convertibilidad de las monedas. El bilateralismo se instaló triunfante en nuestra economía, y su reinado iba a ser muy largo, pero desde el principio fue muy restrictivo de cara a la importación.

A mi juicio, el seguir los trabajos de Viñas y otros, publicados en volúmenes de confección apresurada, juicios poco contrastados y errores múltiples, que aparecieron bajo el título de *Política comercial exterior de España (1931-1975)* (7), es lo que produce este error cronológico, al considerar que, como se sostiene en estos análisis, los contingentes eran «tan laxos y afectaban a tan pocos productos que apenas tuvieron relieve hasta la guerra civil». Un indicio de la preocupación que reinaba ante el auge de este bilateralismo se observa en los trabajos del Servicio de Estudios del Banco de España. Si se investiga la balanza de pagos construida por Jáinaga en 1931, se observa que inmediatamente fue prolongada, y desglosada por países, para ayudar a la política comercial bilateral que, de acuerdo con el talante de los tiempos, y con especial daño porque al cierre se agregaron otras perturbaciones, imperó en España a partir de la II República. Al final, una economía de guerra acentuaría este talante. Esos planteamientos van a durar, sin la menor sombra de cambio, hasta alcanzar el mínimo de 4,68 en 1946. A partir de ahí, se inicia un proceso de apertura, administrativa primero, de acercamiento a tipos de cambio algo más próximos al mercado después y, desde 1957, como conse-

cuencia de la búsqueda de un nuevo sistema económico.

Creo que el cuadro n.º 1 señala mis discrepancias en este punto con el texto de Serrano Sanz.

Con una cronología u otra, lo cierto es que la exposición de lo sucedido en la materia concreta del comercio internacional y de la política económica aplicada, y en su enlace con el desarrollo, resulta absolutamente ejemplar. En el fondo late aquello que Alfred Marshall señaló en su *Memorandum sobre la política fiscal aduanera en relación con el comercio internacional* (8), como comentario a su ida a los Estados Unidos, en 1875, para estudiar, desde el punto de vista norteamericano la actitud proteccionista generalizada tras la Guerra de Secesión, del modo que sigue: «Volví convencido de que una política proteccionista era, en la realidad, cosa muy distinta a la que nos pintaban los economistas cándidos como Carey y sus seguidores, quienes pretendían que todos los demás pueblos serían tan rectos como ellos se consideraban a sí mismos y tan perspicaces como ellos creían serlo. Me encontré con que, por muy simple que sea en su comienzo todo plan de política proteccionista, existen fuerzas irresistibles que lo hacen intrincado, y que tienden a dar ayuda principalmente a aquellas industrias que ya tienen fuerzas bastantes para desarrollarse sin ella. Al convertirse en intrincado, se corrompe y tiende a corromper la política en general. En resumen, llegué a estimar que este peligro moral sobrepasa todos los pequeños be-

neficios que era capaz de proporcionar a la industria norteamericana en el grado de desarrollo que entonces tenía [...]. Por eso, me parece que la política adoptada hace sesenta años en Inglaterra sigue siendo la mejor [...] porque no se trata de un plan concreto, sino de la ausencia de todo plan. Un plan fraguado para salir al paso de un conjunto de condiciones determinadas resulta inservible cuando éstas cambian. La simplicidad y la naturalidad del librecurso, esto es, la ausencia de todo plan, puede seguir compensando ampliamente la serie de pequeños provechos que pueda proporcionar el manejo de los aranceles, por muy científico e ingenioso que sea».

Caben sólo, al hilo de las aportaciones de José María Serrano, hacer algunas consideraciones complementarias. La primera, la de si hubiese sido posible la apertura económica de 1959 sin que previamente existiese una apertura en la política exterior. Por supuesto que todo planteamiento de alianzas exteriores hace correr riesgos. Pero considero que la Guerra Civil mostró a los dos bandos, como acabo de señalar, lo conveniente que era liquidar la vieja neutralidad. La alianza italoalemana fracasó por el intento, por parte del Eje Roma-Berlín, de insertarla en un mapa económico europeo, con tal predominio germano —y una cierta presencia italiana— que no era posible que lo asimilasen de buena gana sus potenciales aliados. La política industrializadora española supuso, en los años cuarenta, como he mostrado

en otros lugares, una especie de réplica a los toscos planes del llamado Nuevo Orden Europeo, que era, en el fondo, un intento de sojuzgamiento económico casi colonial al Reich alemán. El acercamiento a Argentina con el Protocolo Franco-Perón no podía ir mucho más lejos de donde llegó, por las características de las dos economías, pero el estallido de la guerra fría en 1947 hizo posible una tercera alianza, esta vez con Norteamérica, a partir de las conversaciones iniciadas en 1951 y de los Acuerdos de 1953. Como Joaquín Muns señala, las conversaciones Franco-Fuster Dulles se encuentran detrás de ciertos aspectos del Plan de Estabilización de 1959. Sin la llegada de fondos norteamericanos y sin el evidente apoyo diplomático a España en las grandes instituciones financieras internacionales, el impulso económico que precisó de la apertura de 1959 ¿hubiese podido llevarse adelante? Convendría hurgar, probablemente, más por ahí.

En segundo lugar, considero necesaria una explicación mayor de los orígenes del impulso al turismo, un factor ya esencial para el equilibrio económico español. En unas reuniones efectuadas en la Vicesecretaría de Ordenación Económica —de las que aún puede dar noticia cabal Eduardo del Río—, que presidía Gabriel Arias Salgado, en 1950, se prepararon unas fichas de la situación de posible exportación española en los sectores más característicos de ésta. El resultado era, en general, bastante desolador. Sin embargo, no era eso lo que se

CUADRO N.º 1

ETAPAS EN LA HISTORIA DEL COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL

ETAPAS	SERRANO SANZ		VELARDE FUERTES	
	Lapsos temporales	Caracterización	Lapsos temporales	Caracterización
Primera.....	1869 a 1935	Apertura moderada, curva de ballesta	1869 a 1897 o a 1906	Apertura
Segunda.....	1940 a 1959	Fuerte cierre	1897 ó 1906 a 1946	Cierre fuerte y progresivo
Tercera.....	1960 a 1985	Apertura exterior elevada	1947 a 1986	Apertura creciente

obtenía de los datos que se estudiaron de un turismo entonces muy incipiente. Mostraba unas capacidades de expansión considerables y, además, parecía capaz de ofrecer unas posibilidades notables de desarrollo y empleo en zonas especialmente deprimidas, como las malagueñas, las canarias y ciertas áreas levantinas. De ahí que Gabriel Arias Salgado comenzase a estudiar a fondo el enlace entre desarrollo local y expansión turística en la Secretaría para la Ordenación Económico-Social de las Provincias, que dependía de la Presidencia del Gobierno. Es de donde procede, evidentemente, que el 18 de julio de 1951, en el cuarto gobierno de Franco, Arias Salgado fuese nombrado ministro de Información y Turismo. Todo esto, que he enunciado de modo muy sintético, al haber presenciado cómo se articulaba en mi cercanía inmediata, está por estudiar seriamente y a fondo.

La aplicación del modelo de Thirlwall a la economía española pone claridad cuantitativa a lo que habían intuido no sólo nuestros mejores economistas, sino nuestros políticos más competentes. Sobre éstos, se han lanzado demasiados denuos en torno a sus preocupaciones por el equilibrio de la balanza de pagos como para no subrayar una, al menos, reivindicación actual de sus posturas. Un análisis crítico que acompañase una antología de los mismos, de Cánovas del Castillo y Maura a Suanzes, o de Alfonso XIII a

Azaña o a Franco, tendría un gran valor. Sobre los primeros, los economistas, aún queda mucho trabajo por hacer. En este sentido, faltan estudios a fondo tanto sobre Perpiñá Grau (9) como sobre Manuel de Torres (10), cuya introducción a la obra de A. O. Hirschman *La potencia nacional y la estructura del comercio exterior* (Aguilar), que desarrolló después por su equipo en relación con Hispanoamérica, muestra hasta qué punto exploraba por las vías adecuadas. Por eso convendría observar ahora si lo dicho por él coincide con lo que ahora se observa gracias a estas preciosas cuantificaciones de Thirlwall-Serrano.

El sector exterior ha sido, y será, nuestra gran limitación. Su estudio es fundamental para alcanzar aquel ideal de vida que, como nos recuerda Pedro Cerezo Galán en su libro *La voluntad de aventura* (11), nos propuso Ortega, «al filo de la norma de Leonardo da Vinci»:

«Quien no pueda lo que quiere, que quiera lo que puede».

En estos momentos de nuestra Historia, una reflexión como la aquí efectuada por el profesor Serrano Sanz, adquiere por eso una trascendencia extraordinaria.

NOTAS

(1) Ariel, Barcelona, 1972, pág. 294.

(2) La primera fecha es la de la aprobación del arancel Figuerola, en la que, efecti-

vamente concluyen los restos del primitivo mercantilismo, que aún había inspirado más de lo que parece a Narváez; la segunda es la de la incorporación efectiva de España a la Comunidad Económica Europea.

(3) Cfr., de SCHÜLLER, su *Schutzzoll und Freihandel*, Viena, 1905.

(4) Exactamente dijo, ante la Liga de Contribuyentes de Gijón, «el carbón es hoy el nervio de la Marina de Guerra y puede decirse que no tiene Armada Nacional el país que no cuente con sus carbones propios».

(5) Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1960, págs. 480 y 490-491.

(6) Madrid, 1933.

(7) Banco Exterior de España, Madrid, 1979.

(8) La traducción española puede verse en Alfred MARSHALL, *Obras Escogidas*, selección de C. W. GUILLEBAUD, traducción de D. FERNÁNDEZ-SHAW, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1949, págs. 107-158; el párrafo en las págs. 131-132.

(9) El muy valioso de José Ramón Espínola sobre Perpiñá Grau se centra, sobre todo, en los planteamientos epistemológicos de éste.

(10) El de Manuel Jesús González y los míos sobre Torres son únicamente una primera aproximación. Para Torres antes de la Guerra Civil es esencial el libro de Juan Angel Zabalza Arbizu, *El pensamiento económico-agrario valenciano del siglo xx. Manuel de Torres, 1930-1936*, Generalitat valenciana. Conselleria de Educació y Ciència. Institut de Cultura Juan Gil-Albert (Diputació Provincial d'Alacant), Alicante, 1995.

(11) Cfr. Pedro CEREZO GALÁN, *La voluntad de apertura. Aproximación crítica al pensamiento de Ortega y Gasset*, Ariel, Barcelona, 1984, pág. 126.