

La experiencia de los empresarios españoles ante el proceso de liberación del comercio exterior

ADRIÁN PIERA*

El objetivo de este trabajo es muy claro: relatar cómo nos ha ido a los españoles, y sobre todo a los empresarios, en la larga marcha hacia la liberación del comercio, que se inició con ribetes en verdad dramáticos en 1959 con el Plan de Estabilización. Un proceso tan largo, aún no culminado, ha tenido a la fuerza que sufrir “recesos”. Junto a ellos, y por ser tan larga la andadura —piénsese que de 1959 nos separan ya más de 25 años—, precisa será la mención de algunos hitos históricos de especial significación liberadora. Me ha parecido así inexcusable una referencia complementaria al Acuerdo Preferencial con la CEE de 1970.

Finalmente, si bien no como experiencia —porque todavía es hoy futurible en sus muchas incógnitas— sí al menos como esperanza —y bien preñada por cierto—, algo tendré que decir sobre la integración de España en las Comunidades Europeas. Porque ahí sí que nos encontramos ante un hito histórico mayúsculo. El hito por antonomasia en la historia de la economía y de la política española, por supuesto, en la concreta historia de la liberación comercial. Ello me dará la oportunidad para ejercitar —más que la virtud de la esperanza, que como se ve no nos falta— la primera de las virtudes cardinales, que es la fe. Una fe acendrada en los beneficios de la libertad comercial, fruto y reacción seguramente frente a la larga experiencia autárquica y los flecos de rigidez, cuando no auténticos “faldones”, que todavía hoy ahogan la respiración, en buena parte sin embargo oxigenada por la apertura al exterior de nuestra economía.

Quiero ir al grano verdadero de la liberación comercial, que de ninguna forma puede constreñirse al análisis pormenorizado de una acción histórica concreta —como el plan español de 1959—, si dejamos que sus enseñanzas permanezcan arrumbadas en la noche de los tiempos. Es preciso, por el contrario, conducir esas experiencias hasta nuestros días, para que puedan cobrar nueva vida e iluminar incluso el futuro. En una palabra, es preciso generalizar y actualizar en lo posible los frutos de la experiencia.

Pues bien, lo primero que como empresario tengo hoy que confesar sobre el programa de 1959, a más de 25 años vista, es que una buena parte de los empresarios españoles de entonces se resistió fuertemente al cambio de política económica y comercial que la estabilización suponía.

Es preciso explicar y matizar esta afirmación.

Ante todo, las secuelas de la guerra civil, el entorno de aislamiento internacional de posguerra y, fundamentalmente, el sistema político entonces vigente, que el sociólogo español Juan Linz define con una expresión que hoy nos parece casi piadosa, como “sistema autoritario”. Pues bien, todo ese conjunto de circunstancias conformaron en España un tejido social y económico eminentemente corporativo. El proteccionismo se imponía en sus vertientes políticas y económicas. En cuanto entidad política, España tenía que defenderse de lo que se describía como una “conspiración múltiple” del exterior. Lo político doblegaba por entero a lo económico. Y lo económico carecía de otro sustento que no fuesen las ideas autárquicas. Autosuficiencia en la producción y sustitución de importaciones constituyeron, así, objetivos irrenunciables.

Resulta difícil percatarse hoy del arcaísmo y de los burdos errores en que incurría una política económica cuyo norte se orientaba a la defensa cerrada del déficit presupuestario, del dinero barato y de la industrialización a ultranza. El mantenimiento de un tipo de cambio absolutamente artificial no era sólo cuestión de dignidad nacional, sino verdadera obsesión tanto de la nuestra y de otras dictaduras. Esto lo había advertido Keynes en 1930, en su visita a Madrid. Y precisamente se pretendía entre nosotros, en la cúspide de la ignorancia, bautizar de keynesiana la doctrina oficial del déficit y el gasto.

A la serie de intervenciones ortopédicas sobre precios, salarios y tipos de interés, se añadía, en el plano del comercio exterior, la selva frondosa e impenetrable de los cupos comerciales, los *clearing*, el bilateralismo feroz y los cambios múltiples. Creo que el profesor Fuentes Quintana, miembro del comando de economistas —un “comando sin infantería”, como él mismo advierte, porque carecía del necesario apoyo social que en gran parte ins-

* Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid. Ponencia presentada en el seminario “Políticas para el Fomento de las Exportaciones: la Experiencia Internacional”, celebrado en la ciudad de México el 29 y 30 de julio de 1985.

piró el programa de 1959—, describe aquella situación de la forma más gráfica. La llama, en efecto, "situación babélica".

Cabe preguntarse, entonces, ¿podían existir en aquella Babel auténticos empresarios? ¿Qué tienen que ver los gerentes de aquellas pequeñas, ineficientes y hasta pintorescas unidades con los capitanes de la industria y del comercio de lo que hoy conocemos como economía de mercado? ¿De dónde podían surgir allí los que hace unas semanas Louis Pauwels se atrevía con orgullo a calificar como "creadores del espíritu humano"?

Ciertamente, aquel régimen no era el más apto para crear empresarios. A los que como tal actuaban no podemos reprocharles más culpas que las de la sociedad civil de que formaban parte. Una sociedad que por su textura, por los graves traumas vividos y las desviaciones políticas a que estaba sometida, no podía desde luego prestar el apoyo explícito que Fuentes Quintana con razón echa de menos cuando, en un trabajo reciente, describe la situación del empresariado de la década de los cincuenta: "aquella política de desarrollo 'hacia adentro' —afirma— había creado unos intereses económicos empresariales cuya suerte se decidía por la continuidad de la protección. En ese sistema, el empresario económico peculiar tenía que ser mitad organizador-innovador de su empresa y mitad burócrata; esto es, relacionado con e influyente en las discusiones de la administración pública, en cuyas manos estaba una buena parte de la suerte de su cuenta final de resultados". El corporativismo franquista se había hecho sindicalismo vertical, en una mezcla de empresa y burocracia administrativa. Luego, la primera lección *ex ante* del Plan de Estabilización de 1959 es una lección sencilla y fundamental: sólo el mercado será capaz de crear verdaderos empresarios, pues la libertad y la competencia constituyen el indispensable caldo de cultivo de la creatividad empresarial.

¿Qué ocurrió entonces en España? Pues que entró en vigor la ley de Ortega y Gasset según la cual "en España las cosas tienen que ponerse muy mal para que empiecen a ponerse bien". Lo que traducido a la economía significa que sólo las crisis graves de recursos exteriores provocan en nuestro país cambios importantes. O sea, ocurrió el estrangulamiento en los pagos. Se llegó a una "virtual suspensión de pagos por parte del Instituto Español de Moneda Extranjera", organismo que controlaba las transacciones de pagos exteriores.

Y la estabilización habitó entre nosotros. Paso por alto algunos pormenores en la gestión del Plan. Sin embargo, no me resisto a evocar un comentario del entonces ministro de Comercio, Alberto Ullastres, por lo que tenga de interés para determinadas situaciones en nuestros días.

Durante una reunión en su Ministerio sobre la mejor estrategia para vencer las dificultades internas que se oponían al Plan, don Alberto zanjó así la discusión: "la estabilización en España hay que hacerla desde el extranjero". A quienes no sean tan expertos en la historia económica española les diré simplemente que, sobre las autoridades y sobre la opinión pública actuó, de manera decisiva, el abrigo técnico y financiero que nos procuraron las opiniones de los organismos internacionales, especialmente la OCDE y el Fondo Monetario Internacional.

Remitiéndonos al Plan en concreto, el esquema de sus principios fue relativamente sencillo:

1) el restablecimiento de una disciplina financiera, merced a

una política presupuestaria y monetaria de signo fuertemente estabilizador;

2) la fijación de un tipo de cambio único y realista para la peseta;

3) la liberación y globalización del comercio exterior, y

4) acabar con la economía "recomendada", es decir, entregada al poder discrecional del Gobierno y a la drogadicción de los subsidios, las subvenciones, las intervenciones y las concesiones, para restablecer una economía mixta, basada en la flexibilidad y la disciplina del mercado.

Quienes vivimos aquella etapa de la economía española sabemos que el componente menos aceptable del Plan fue el del sector exterior. Aceptar una fuerte devaluación de la peseta (desde 47.7 pesetas por dólar hasta 60 pesetas) y liberar el comercio y las inversiones extranjeras constituía, en verdad, un trago amargo. Había mucho de "choque traumático" en un programa que sus autores querían "indivisible" y contundente. Adoptado en julio de 1959, inmediatamente se dejaron sentir los efectos depresivos. El segundo semestre de ese año y la primera mitad del siguiente fueron meses muy duros: retroceso en los salarios por la supresión de horas extraordinarias (unos 500 000 trabajadores se vieron afectados por la pérdida de 23% de sus ingresos, según el Banco de España); aumento del paro (con cifras que hoy nos parecen muy bajas, pero que suponían su duplicación en aquella fecha); caída en el consumo privado, en particular de bienes de consumo duradero, y, por último, significativos cambios en la formación bruta del capital. Con ello empezó la quiebra de las empresas que no supieron o no pudieron adaptarse a la nueva situación.

Sin embargo, junto a esto no dejaron de hacerse sentir, también inmediatamente, los efectos positivos. Me atrevo a resumirlos en dos puntos que, desde la perspectiva empresarial, constituyen la experiencia favorable, *ex post*, más importante del programa liberador de 1959.

En primer lugar, el psicológico, que hoy titularíamos "restablecimiento de la confianza empresarial". Con el mercado, el empresario cobró conciencia de su papel. Su actitud defensiva y proteccionista experimentó un vuelco. El ministro Ullastres avizoró el nacimiento de un empresariado imbuido por "el ambiente de lucha, el espíritu de ofensiva y de conquista económica, no el de negociación y defensiva". A mi juicio esto es trascendental y se sintetiza en el alto valor que comenzó a otorgarse a los principios de la competencia. La libre competencia significaba, tras veinte años de obcecación autárquica, el acceso del consumidor a toda una serie de bienes cuyos precios serían los mínimos posibles. Los beneficios del empresario se veían limitados por una parte y asegurados por otra, en cuanto que el mercado se ampliaba, las materias primas se abarataban y la nueva maquinaria y los repuestos le permitían aumentos importantes de productividad. Se creaba, pues, el marco para el desarrollo de la empresa privada. Y lo que es más importante, se iniciaba el camino para que ésta se convirtiera en la clave del arco de todo el sistema.

Por otra parte, desde el punto de vista empresarial también existe una feliz coincidencia histórica. Se empieza a producir el relevo de los empresarios de antes y después de la guerra civil —con todas sus virtudes y todos sus malos hábitos— por una nueva

generación que tiene un concepto totalmente distinto de la empresa, mucho más abierto y progresista, y que se siente disconforme con el callejón sin salida que le ofrecía el sistema hasta entonces vigente.

El segundo punto lleva por nombre exportación. La razón es obvia: el sector exterior registró una recuperación espectacular, impulsado por las ventajas de la devaluación y la liberación para importar suministros y materias primas. Ya en el mismo 1959 se consiguió un superávit en los pagos corrientes. El saldo negativo de 58 millones de dólares al 31 de diciembre de 1958 se convirtió en un superávit de 160 millones un año más tarde. La economía abandona la recesión en el segundo semestre de 1960 y se inicia el intenso crecimiento por el que se había apostado.

Ahora bien, el sentido profundo de lo ocurrido en aquellos meses va más allá de los meros logros en la balanza de pagos; sus efectos llegan hasta nuestros días. Los empresarios españoles descubrieron en la exportación nada más y nada menos que una auténtica opción del desarrollo. Ésta es, sin duda, una experiencia en la que todavía hoy debemos de profundizar, hasta lograr que nuestros colegas empresarios extraigan sus últimas consecuencias.

Desgraciadamente, las experiencias del programa de liberación de 1959 no se agotaron en los dos puntos aludidos. Desde la perspectiva actual, el desarrollo posterior del proceso ha dejado, tanto en los economistas como entre los más esclarecidos hombres de empresa del país, un cierto peso de frustración o de decepción.

Efectivamente — como era de esperar, el impulso liberalizador importante en sus primeros tramos, acabó enfrentándose con progresivas resistencias. Así, el Arancel de 1960 — aunque concebido con una técnica moderna, que relegaba al olvido los viejos derechos específicos, resultó complaciente en exceso para los intereses proteccionistas. La liberación y globalización de importaciones experimentó, por su parte, lo que al principio llamó un receso, convertido en total estancamiento a partir de 1966.

Pero los ataques más fuertes se orientaron a paralizar las medidas complementarias del Plan y que hubieran instaurado con plenitud en España, ya en los años sesenta, la economía de mercado. Nada pudo hacerse, en efecto, en los tres frentes de la flexibilidad del mercado de trabajo, la modernización del sistema financiero y la eliminación del conjunto de trabas y obstáculos que dificultaban la creación y ampliación de industrias.

Lo que ocurrió después podría ser objeto de la más viva polémica. La política económica cambió de signo. Se optó de nuevo por el intervencionismo. El Estado volvió a aplicar el modelo protegido que mejor cuadraba a determinados sectores. Ciertamente fue el decenio de un espectacular desarrollo, animado por la coyuntura internacional y con el desahogo que supuso la fuerte migración a Europa. La invasión de los tecnócratas a la administración y sus famosos planes de desarrollo — a partir de 1964 — configuraron un sistema doctrinalmente indefinible, cuyo producto más representativo era el llamado "empresario de la acción concertada". Es decir, volvíamos a actuaciones de signo contrario a las que habían inspirado el Plan de 1959. Pero lo cierto es que crecíamos a una media anual acumulativa de 7 u 8 por ciento. Crecimiento espectacular, pero desordenado — que truncaba las expectativas de quienes deseaban para España la disciplina del mercado, es decir, la instauración de una sólida economía social de mercado.

Por eso, a la vista de lo que a partir de 1973-1974 aconteció con el detonante de la crisis petrolera, resulta comprensible la amargura que muchos experimentan al juzgar que el fracaso en "la explotación del éxito" inicial del Plan de 1959, nos ha dejado los lodos del actual estancamiento. Porque debe indicarse que los grandes temas de la reforma que entonces quedó pendiente son los que ahora fundamentan las posiciones liberales del empresariado español: flexibilización del mercado de trabajo, reforma de la seguridad social, déficit público y comportamiento de la empresa pública, sistema financiero e inversiones rentables.

Mis conclusiones sobre el notable acontecimiento de 1959 se decantan, sin embargo, por un balance global netamente positivo. El gran salto adelante de nuestra integración comercial al mundo tuvo lugar a través de las listas de liberación que se suceden de 1959 a 1963. Desde apenas 30% de comercio de importación liberado en 1959, llegamos a más de 63% en 1963 y a 69% en 1966. Actualmente nos situamos en cifras del orden de setenta y tantos por ciento. Pero desde 1966, cuando el proceso quedó prácticamente estancado, han transcurrido casi 20 años, con un acontecimiento entremedias tan significativo, según veremos, como el Acuerdo Preferencial de 1970 con la Comunidad Económica Europea.

Por el lado de las exportaciones, el impulso liberador de aquellos años — cuando nuestra cuota de participación en el comercio de exportación mundial era de 0.6% — fue sin género de dudas el que sentó bases que nos han permitido conquistar después cuotas significativas del mercado, hasta situarnos hoy en torno a 1.5 por ciento.

Pero, por encima de todo, lo que importa ahora es que los empresarios lamentamos sinceramente que la reforma no pudiera llegar a sus últimas consecuencias. Hemos adquirido la visión actualizada de lo que pudo ser y no fue. Es más, deseamos que se realice cuanto antes la tarea pendiente. En definitiva, como afirmaba Chesterton, nuestro *handicap* no es precisamente el de "aquellos hombres que por ignorar el pasado son incapaces de conocer el presente".

Vayamos ahora al segundo paso, la segunda de las experiencias propuestas. El 27 de junio de 1970 se firmó, tras laboriosas negociaciones, el Acuerdo Preferencial con la CEE. Curiosamente, quienes desde los altos niveles técnicos de la administración habían sido entusiastas promotores del Plan de 1959 se mostraron reticentes ante el Acuerdo Preferencial. Quizás estimasen que todo lo que no fuera descoyuntar políticamente al franquismo, como base inexcusable y previa a la total integración en Europa, supondría en la práctica prolongar la existencia del sistema autoritario y aplazar *sine die* las reformas.

Dejando de lado los juicios de intención y ateniéndose a la realidad de los hechos, lo cierto es que el Acuerdo Preferencial significaba también un paso importantísimo en el camino de apertura y modernización de nuestra economía.

En el plano concreto de la liberación de importaciones, sus efectos no serían comparables al proceso autónomo del Plan de 1959 que se desarrolló, según hemos visto, entre 1960 y 1966. En escasa medida el Acuerdo nos imponía obligaciones liberadoras (como no fuera la progresiva ampliación, frente a los seis, de los contingentes globales). A mi juicio, su impacto liberador hay

que buscarlo en dos direcciones: la arancelaria y la de interpenetración comercial.

Respecto de la primera, las reducciones arancelarias españolas se plasmaron en tres listas de productos, a los que se aplicaron descensos graduales en la protección. Al final del período transitorio, en 1 de enero de 1977, las importaciones industriales procedentes de la CEE se beneficiaron de rebajas de 25% como norma general y de 60% en casos excepcionales.

Estas reducciones, muy prudentes del lado español, se vieron ampliamente compensadas por la preferencia arancelaria de 60% respecto al nivel de la Tarifa Exterior Común que la CEE otorgó a partir del 1 de enero de 1973. Insisto en el término *ampliamente compensadas* porque frente a la opinión generalizada de que, al ser de por sí bajos los derechos de la Tarifa Exterior, las preferencias no serían excesivamente importantes. Lo cierto es que tales reducciones, aun siendo pequeñas en términos nominales, encerraban un estímulo efectivo notable para ciertos sectores de la exportación industrial española y aún tengo la sensación de que los países comunitarios subestimaron en 1970 la capacidad de reacción y penetración de la industria española.

Sin necesidad de insistir en esta comparación arancelaria, y centrándome en los efectos liberadores de la interpenetración comercial, la experiencia empresarial sobre el Acuerdo de 1970 vigente hasta el 1 de enero de 1986, tiene que subrayar estos tres hechos claros:

- 1) el Acuerdo ha provocado una creación de comercio importante entre ambas zonas;
- 2) España ha aumentado su cuota de participación en el mercado de la CEE, en tanto que ésta ha estabilizado la suya en el español;
- 3) España ha visto elevarse espectacularmente el grado de cobertura de su comercio en la Comunidad.

El resumen de estas tres conclusiones me invita a intentar una síntesis global, aún más apretada, de nuestra experiencia liberadora en su conjunto. Y creo que, para ello, nada mejor que el pensamiento que un clérigo economista español, Flores de Lemus, expresaba en una célebre intervención en la Asamblea Nacional en 1928:

“Proteger la importación significa, ni más ni menos, que desproteger la exportación.”

Al señalar nuestra incorporación a las Comunidades Europeas, quisiera llamar la atención sobre el profundo significado de la síntesis que acabo de expresar.

Estoy íntimamente convencido de que en la raíz de la unánime —sin una sola discrepancia— opinión española favorable a la integración se encuentra la convicción social de que ha llegado el momento de apostar definitivamente por un futuro económico y comercial abierto: un futuro en que la desprotección compensa más que la protección; en que la exportación significa supervivencia y desarrollo. A partir de enero de 1986, España habrá dado un paso sin retorno hacia la liberación y, en definitiva, hacia la economía de mercado.

Esto, si no se malogra ante avatares hoy por hoy imprevisibles,

encierra una fuerza vital extraordinaria por parte del pueblo español. Sobre ella se funda la esperanza hinchada que al principio apunté. Y por eso no exageramos un ápice al calificar de histórico el acontecimiento. Durante los próximos siete años desarrollaremos el más colosal esfuerzo liberador de nuestra historia. Con el subrayado de que es un esfuerzo *erga omnes*, frente al mundo. No sólo nos alineamos con una Tarifa Exterior Común ya muy reducida, sino con un mercado que en los próximos años está condenado a abrirse más y más frente a Estados Unidos, frente a Japón, y no digamos frente al Tercer Mundo.

En cuanto al ejercicio de la virtud más importante, la fe libre-cambista, que también al principio prometí, vale la pena que nos esforcemos en algunas breves reflexiones.

Ante todo, debemos de reconocer que, como consecuencia del prolongado estancamiento económico que vivimos desde mediados de los setenta, las presiones proteccionistas, en particular las medidas que ahora se llaman de la zona gris (*grey-zone measures*), se han incrementado considerablemente.

Un reciente estudio de la OCDE nos revela que más de una cuarta parte del comercio internacional de manufacturas se encuentra todavía sometido a aranceles o tarifas efectivas muy elevadas y a severas barreras no arancelarias o a subvenciones deformantes.

Desde los sectores tradicionales de textiles, vestido, calzado, acero y construcción naval, la protección va extendiéndose también a campos tales como los automóviles, la electrónica y las máquinas herramienta.

Esta situación hace inexcusable que los empresarios, antes aun que los gobiernos, analicemos rigurosamente el balance de los costos y beneficios de la protección.

Necesitamos para ello obtener conclusiones científicas sobre la manera en que el proteccionismo deforma los flujos mercantiles; también sobre cómo repercute en la elevación de los precios. Sobre la falacia, asimismo, de que asegura el mantenimiento del empleo. Y, finalmente, sobre los insostenibles sacrificios que provoca en los países en desarrollo el aplazamiento constante de las medidas de ajuste estructural que los países desarrollados debemos acometer sin dilación.

Todo ello nos demostrará que la ineficacia del proteccionismo ejerce un impacto prolongado sobre sus costos. Cuando la protección no logra sus objetivos, las presiones se enardecen, reclamando ayudas siempre más grandes. Además, el “efecto demostración” hace estragos y provoca la aparición de nuevos grupos de presión. De esta forma, a los costos directos de la protección habría que añadir otros menos tangibles y más difíciles de cuantificar. Incluso para las economías que más se acercan al pleno empleo resulta sumamente peligroso ignorar el impacto macroeconómico de cualquier medida proteccionista. Porque es imprevisible la permanencia, extensión y efectos acumulativos que desencadena.

En resumen, tengo el convencimiento de que la experiencia de los empresarios de países que acabamos de llegar a niveles relativamente elevados de desarrollo, una experiencia larga, adquirida a través de procesos de liberación nada fáciles, resultará decisiva para el logro de un sistema abierto y multilateral de comercio. □