

II.- Estructura General del Comercio Exterior de España

POR ENRIQUE RUIZ GARCÍA

“El factor clave de una economía —ha dicho Alfred Sauvy— son las finanzas exteriores, es decir, las cuentas con el extranjero. Si éstas se deterioran no cabe la posibilidad de la independencia ni tampoco la posibilidad de realizar una política progresista...”

Primer Punto: Un Proteccionismo Histórico

LA entrada en el GATT, el ingreso en la OCDE y la solicitud de apertura de negociaciones de cara a una posible asociación con el Mercado Común Europeo han colocado a España, de repente, ante un cuadro económico, psicológico y político, que viene a ser la contradicción, al tiempo, del proteccionismo histórico de casi cien años y de la política de autarquía del último cuarto de siglo, pero que la sitúa, lo quiera o no, ante una profunda evolución.

Para entender los problemas y las características de la situación será preciso tener en cuenta —aunque sea de manera somera y esquemática— algunos hechos generales que contribuyen a precisar la perspectiva. En primer lugar España ha vivido de manera muy aguda la gran polémica histórica del libre cambio y el proteccionismo. Se puede decir, no obstante, que salvo el episodio liberal de 1869 a 1891 con el famoso acuerdo sobre el “arancel Figuerola”, España ha seguido antes de 1869 y posteriormente a 1891 y, por tanto, hasta la proclamación del nuevo arancel de 1960 después del episodio del Plan de Estabilización, una política fuertemente proteccionista. El aislamiento español, el distanciamiento profundo entre la Europa industrial y la Europa agraria o meridional, habían favorecido también las tendencias proteccionistas porque el liberalismo librecambista no ofrecía, como fórmula de equilibrio frente a las poderosas organizaciones industriales que se iban estableciendo en la Europa septentrional, el esquema de una gran política de desarrollo y de inversiones de prioridad. No habiéndose producido, infortunadamente, esa situación, todos los sectores nacionales terminaron exigiendo, desde los obreros a los empresarios, el arancel de la protección. Desde finales de siglo —arancel de 1891— este es el hecho decisivo y característico.

En 1906 la Ley de Bases determinó que con una periodicidad de 15 años debía revisarse el sistema, pero lo cierto es que el país se inclinaba por la línea de menor resistencia y por proteger las *etapas coyunturales* de crecimiento industrial como vinieron a ser, por distintas causas, la Primera

Guerra Mundial y el período de la Dictadura. *A continuación de cada una de estas fases coyunturales los sectores que habían surgido de manera no competitiva recababan de los poderes públicos “la protección”. De esta manera España llegó a tener, según registró en los años “veinte” un estudio de la Sociedad de Naciones, el más alto nivel proteccionista del mundo.*

En líneas generales esta situación se ha prolongado hasta la ley arancelaria de 1960 —que no significa tampoco la liquidación del período, sino un tránsito suscitado bajo la vigilancia internacional del GATT; OCDE etc.— pero con una situación intermedia en cuyo seno vinieron a agudizarse esas tendencias porque la política de autarquía de los últimos 25 años, vocada hacia el crecimiento industrial, parecía ignorar, sin embargo, las leyes de costo y de comunicabilidad que el mundo en derredor iba produciendo con vertiginosa rapidez.

A su vez la depresión mundial de los años treinta vino a coincidir, dramáticamente, con la esperanza reformista de la república española surgida después de las elecciones del 14 de abril de 1931, pero la evasión de los capitales, la crisis comercial europea y el proteccionismo universal establecido para superar la crisis, obligaron a los dirigentes económicos de la República a un control de cambios total y al establecimiento de un régimen de comercio exterior de talante bilateral que era el contrario del que aspiraban políticamente. El afán de proteger y favorecer el aparato industrial de España iba a llevar posteriormente, desde 1939 hasta 1959 —fecha en que se inicia el Plan de Estabilización— al abuso desmesurado de un sistema de proteccionismo que parecía no conceder ninguna importancia al mercado exterior y que acentuaba, gravemente, la concentración monopolística, la secuela de los cambios múltiples —con la corrupción inevitable de los sectores exportadores e importadores— y el control de todos los movimientos del comercio exterior. De no haberse encontrado la fórmula de comunicación con el exterior con el Plan de 1959 —año en que no existían divisas ni incluso para hacer frente al pago del petróleo— la economía espa-

ñola hubiera llegado a un callejón sin salida. Esto no quiere decir, por supuesto, que el problema se haya resuelto, pero no cabe duda que *el problema ha quedado planteado* y que su sola presentación implica la revisión general de toda la política anterior o, cuando menos, un inevitable cambio de frente si se quiere entrar en Europa. Es preciso añadir que siguen existiendo fuertes núcleos de resistencia frente a los cambios y las transformaciones, pero no menos verdad es que después de los pasos dados cada vez resultará más difícil —a esos grupos políticos— retroceder al punto de partida y que la presión europea y occidentalista de las nuevas generaciones de técnicos parece incontenible.

Segunda Cuestión: El Dilema del Comercio Exterior (1939-1959)

Aunque la balanza comercial española ha venido registrando un déficit muy considerable durante los últimos años (salvo el paréntesis de 1960), preciso es decir que esto no ocurría por un afán de importaciones de cara al desarrollo, sino porque era un hecho establecido y mecánico. Mejor sería decir que la tendencia exportadora tenía, al revés, una clara propensión al estancamiento.

En realidad, como la tentativa económica consistía en crear una *industria de sustitución* —en un mercado de consumo muy limitado— los costos resultaban tan altos que obligaban nuevamente no sólo al proteccionismo, sino a que las exportaciones industriales fuesen mínimas. Unase a ello la resistencia de las estructuras sociales arcaicas a modificaciones sustanciales —puesto que su *status* de poder estaba garantizado políticamente— para que el dilema continuara largo tiempo. El resultado fue que durante catorce años —puede decirse que, al menos, hasta que surgió la ayuda norteamericana— el crecimiento de las exportaciones fue muy reducido o a tenor del incremento de la renta nacional lo que impedía acumular superávit reales de divisas, hecho que fue una verdadera calamidad para el país.

Tercer Elemento: La Estructura del Mercado Exterior

Era cierto, no obstante, que a los problemas estructurales de la economía española se unieron —como dice el Informe de la OCDE de mayo de 1962— “las destrucciones ocasionadas por la guerra civil y sus secuelas inmediatas, entre ellas, la baja de la producción en numerosas ramas de la actividad y hasta tal extremo que no recuperaron su nivel de antes de la guerra hasta el año 1950. Además España no se benefició del Plan Marshall ni, en el cuadro de la OCDE, de la institución de cambios y de pagos internacionales de carácter largamente *multilateral y liberal*”.

Por esas mismas fechas la economía española, por un condicionamiento político bien conocido, tendía, al revés, hacia los acuerdos bilaterales y hacia una posición no liberal. Por otra parte la propensión a dar poca importancia al comercio exterior (que ahora constituye la preocupación central de los jóvenes economistas españoles) tampoco era nueva, pero cabe decir que esos graves gérmenes —¿quién no recuerda la famosa frase de Cambó que reza: “los factores exteriores tienen poca influencia en la economía española”?— se cristalizaban y enraizaban con la línea política de 20 años de autarquía.

Sin embargo, y como recientemente ha recordado el editorialista de la revista “Información Comercial”, del Ministerio de Comercio español, “el sector exterior ha jugado siempre un papel clave en la coyuntura económica española, si no en cuanto a su importancia cuantitativa, sí al menos cualitativamente”. Tal afirmación se comprende fácilmente si se tiene en cuenta que, en orden al origen del producto

nacional bruto, cada sector trasciende con la siguiente participación: el 27.5% el sector agrario; el 31% el sector industrial y el 40.5% los servicios. Al examinar, pues, la radiografía del comercio exterior español claramente aparece la importancia de las exportaciones en la economía y la sociología española porque, todavía hoy, entre el 50% y el 55% de nuestras exportaciones quedan remitidas al sector agrario.

Si se tiene en cuenta que la población campesina constituye, aún, el 42% de la población activa española, se comprenderá rápidamente el valor de lo dicho anteriormente y la grave dependencia al sector primario en el momento mismo que el Mercado Común Europeo se dispone a realizar una vasta empresa de comunidad agraria que derribará y dismantelará el viejo *status* campesino, lo que obliga a profundas e irremediables reformas estructurales.

Para valorar, pues, la importancia del renglón agrario y alimenticio en la estructura de la exportación española nada mejor que ver, desglosados, los capítulos de 1961:

ESTRUCTURA DE LA EXPORTACION ESPAÑOLA

	Millones de dólares	% del total
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	315.17	44.5
Materias primas (excepto combustibles), pero incluyendo aceites y mantecas de origen animal y vegetal	131.47	18.5
Combustibles y lubricantes minerales	42.00	6.00
Artículos fabricados	220.94	31.00

En este sentido el economista Ramón Tamames ha señalado, con la penetración que caracteriza su trabajo, los siguientes supuestos tácitos de nuestra economía en un reciente libro publicado en España: “que exportamos más de un millar de mercancías distintas, pero de ellas un grupo muy reducido de sólo 20 representa, normalmente, casi el 70% del valor total de lo exportado y que de esas 20 mercancías las de mayor importancia son los productos agrícolas que suponen más del 50% de nuestra exportación y a la que proporcionan unas características muy marcadas...”

Esta situación se ha mantenido, con grandes riesgos para el futuro español, durante veinte años y hasta que, al menos, un importante grupo de jóvenes técnicos se hizo cargo de la maquinaria económica en 1959. De todas formas, y en torno a ese grave riesgo, el Informe de la OCDE efectúa una serie de reflexiones amparadas en una objetividad absoluta —el tono diplomático de sus palabras es evidente— y que reflejan la coyuntura española con las siguientes palabras:

“Así, por tanto, a la expansión relativamente rápida de los años cincuenta sucedió, en razón de la elevación de los precios, un período ulterior de estancamiento. La expansión presentaba, sin embargo, algunas realizaciones positivas (por ejemplo, un desarrollo notable de las industrias de la electricidad, siderurgia, productos químicos y metalurgia) pero registrándose también diversos resultados negativos. *La estructura de los costos de precios ha sido falseada por la utilización de los cambios múltiples, por el principio del bilateralismo en el comercio exterior, por el régimen riguroso de las licencias de importación, por el reparto de las materias primas, etc...*”

Este análisis de la OCDE parece incuestionable en todos los sentidos y sirve de testimonio —en lo positivo y nega-

tivo— del problema que actualmente examinamos de cara, justamente, a la situación del comercio exterior en el momento mismo que España tiene que abrirse —económica y políticamente— a una etapa internacional de comunicación.

Cuarta Perspectiva: La Orientación de las Importaciones (Hasta 1959)

Durante años —digámoslo como aproximación al tema— un gran renglón de las importaciones españolas se dedicaba a la adquisición de materias primas destinadas —como ratifica Tamames— “a las industrias que trabajan casi por completo para el mercado interior”, es decir, para empresas que se habían anclado sobre el *status* autárquico sin dispo- nerse nunca para la aventura exterior.

Lo cierto es que, tradicionalmente, dos grandes capítulos campean en las importaciones españolas: *las materias primas y los artículos fabricados*, aunque parece existir la tendencia a pasar de los bienes de consumo a los de capital.

En el año 1961 —con una importación de 1,092 millones de dólares— los cuatro grandes renglones de las compras españolas podrían resumirse, siguiendo el mismo orden enu- merativo del Banco Exterior de Madrid, de la siguiente forma:

PRINCIPALES RENGLONES DE LA IMPORTACION ESPAÑOLA

	Millones de dólares	% del total
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	189.15	17.3
Combustibles y lubricantes	177.61	16.2
Materias primas (excepto combustibles) y aceites y mantecas de origen animal y vegetal	260.43	23.8
Artículos fabricados	465.09	42.5
Total importado en 1961	1,092.28	

De acuerdo con la distribución por secciones arancelarias la radiografía incluso es más explícita puesto que el propio Banco Exterior señala que sólo los productos minerales (sección V) representaban el 19.92% de la importación total y que los productos del reino vegetal comportaban, a su vez, el 12.56%.

Quinta Etapa: La Evolución del Comercio Exterior

La tradición determina también, y desde antes de la guerra civil española, el déficit en la balanza comercial española. Este déficit, a medida que ha aumentado la tensión irremisible del desarrollo, se ha ampliado notablemente. Baste considerar, por ejemplo, que el déficit comercial, como promedio, de los años 1931-35, era ya considerable. En los últimos cinco años la situación, de acuerdo con la Dirección General de Aduanas y el Informe del Banco de España, ha sido del siguiente carácter:

BALANZA COMERCIAL DE ESPAÑA (Millones de dólares)

Años	Importación	Exportación	Saldo
1957	862.20	475.80	386.40
1958	872.43	485.79	386.64
1959	794.54	500.65	193.89
1960	721.45	725.39	+ 3.94
1961	1,092.38	709.38	382.93

Pese a que la balanza de pagos registra en los pasados tres años un notable superávit, es el saldo negativo de la balanza comercial el que preocupa grandemente a los expertos. Sobremanera, en unos momentos en que es preciso iniciar la fase del desarrollo para que los indudables beneficios del Plan de Estabilización no se pierdan estérilmente. El Informe del Banco de España, en 1961, no elude que el crecimiento de las importaciones ha sido mucho más fuerte que el de la exportación, a partir de las medidas de liberalización dictadas en el cuadro de la OCDE, y de ello extrae estas reflexio- nes:

“Los resultados generales de la balanza de pagos indican que si, por el momento, se puede sostener una posición comercial deficitaria —ya que en definitiva otros renglones cubren el déficit comercial— esta posición negativa es siempre una amenaza latente para el futuro. El desarrollo económico español tiene que acentuar, por tanto, su expansión en el sector de las exportaciones comerciales...”

No obstante, pese a esa necesidad, y después del considerable salto de los 475 millones de dólares exportados en 1957 a los 725 de 1960, la exportación descendió ligeramente en 1961 (16 millones) para situarse en un nivel que cubre más o menos dos tercios de la importación.

Es obvio, pues, que se asiste en el mercado español, aprovechando la política de liberalización arancelaria, a un enorme crecimiento de las importaciones. Me temo, no obstante, que si no se efectúan reformas estructurales y reconversiones oportunas —y esta es una idea basada en el talante mismo de la situación— puede darse el caso de que gran parte de las importaciones de 1961 se hayan destinado a la reconstitución de existencias en previsión o con posible esperanza de aprovechamiento, de una coyuntura alcista y de curva inflacionista nacida, en gran parte, de la nueva coyuntura de los salarios. Otro importante renglón de las importaciones españolas en 1961 lo han constituido las compras de productos agrarios en razón de una mala cosecha cerealista que parece corregida en esta temporada. Pero incluso considerándose este ángulo positivo se hace no menos imprescindible una política de reforma agraria y estructural que, sin eufemismo alguno, señala también, como imprescindible, el Informe de la OCDE. ¿Ha cambiado la situación?

Sabemos que en los primeros cinco meses de 1962 el panorama, en orden a la balanza comercial, se manifiesta igualmente dinamizado en las importaciones, pero sin seme- jante ni paralela tensión en las exportaciones. La tabla de cálculos de enero a mayo de 1962, y según los datos facilitados por el Instituto de Moneda Extranjera, se mantiene en este plano:

BALANZA COMERCIAL ESPAÑOLA DE ENERO A MAYO DE 1962 (Millones de dólares)

	Ingresos	Pagos	Saldo
Mercancías	397.6	517.7	—120

En 1961, en ese mismo espacio de tiempo, la coyuntura era, sin duda, más favorable puesto que la balanza de mercancías se saldaba entonces con 12.3 millones de dólares de déficit, en tanto que ahora es de 120 como subraya, objetiva- mente, el boletín de información del Ministerio de Comercio. De todas formas, y hasta donde nos alcanzan los datos disponi- bles en el momento presente, el aumento de las exportacio- nes españolas del primer trimestre de 1962 descansaban en un crecimiento muy grande (en mil cien millones de pese-

tas) de los productos del reino vegetal y en un interesante incremento de los bienes de equipo.

De todas formas sigue siendo el *turismo*, sin duda, el factor compensador del desequilibrio de la balanza comercial "ya que su extraordinario desarrollo ha continuado durante 1962, año en el cual los ingresos de los cinco primeros meses (todavía no "turísticos" en el sentido concreto de la palabra) pasaron de 104.6 millones de dólares en 1961 a 142.6 millones en 1962, lo que significó un 36.3% de aumento" y, a su vez, las remesas de los emigrantes pasaban de 46.3 millones a 65.7 millones de dólares en las mismas etapas de comparación. También es cierto que ello está impulsado, en este último capítulo, por la creciente presencia de trabajadores españoles en Europa, principalmente en Alemania, en cuyo país el número era de 25,000 personas en 1961 y pasaba oficialmente de 75.000 en marzo de 1962.

Sexta Ojeada: La Necesidad de la Transformación

Es obvio que desde el Plan de Estabilización —y ahí están los datos anteriores de la profunda evolución de su comercio exterior— se ha suscitado en España, desde 1959, una coyuntura económica de movilidad indudable, pero que sólo puede considerarse positivamente si se realiza, al tiempo, una política profunda de expansión de las exportaciones. Pero éstas implican, en todos los órdenes, un revisionismo indudable. El Informe de OCDE de mayo de 1962 no duda en afirmar que en 1961, después del descenso de la renta nacional en 1960 a continuación de la contracción verificada como resultado inicial de la estabilización, se "ha producido un retorno a la actividad económica de nivel normal". El año 1962 será, en este orden de cosas extremadamente interesante porque, al dinamizarse el *status* de la clase trabajadora —las huelgas, los convenios colectivos, etc.— la curva de los costos va a tener una influencia grande en el proceso —negativa— si no se efectúan reformas muy amplias.

"La tasa elevada y sostenida de desarrollo que pretenden las autoridades españolas —dice el Informe de la OCDE— así como la integración progresiva de España en el mercado europeo, exigirán, ciertamente, transformaciones mayores de la estructura y de las instituciones económicas del país de igual manera que modificaciones importantes de la política oficial..." (página 28. Capítulo 33)

Séptimo Planeamiento: Dirección de Exportaciones e Importaciones

Uno de los supuestos centrales de la política futura del comercio exterior español arranca de un punto clave: la considerable expansión del comercio de España con el Mercado Común. Sobremanera en sus sectores más delicados y rígidos como son las naranjas, el aceite de oliva, las aceitunas, los tomates y los vinos de Jerez cuyas solas partidas componen una cifra no inferior a los 200 millones de dólares.

En líneas generales puede decirse que el Mercado Común compra hoy casi la mitad de las exportaciones españolas. Si un día se añade al grupo de los "Seis" la nación inglesa (primer comprador de productos españoles con unos 110 millones de dólares anuales) la proporción en favor de la Comunidad Económica Europea será enorme.

De todas formas es conveniente tener un cuadro de la distribución de las exportaciones e importaciones españolas en el mundo porque, a través de él, se puede completar la imagen lineal del comercio exterior de España en la última década. Tomemos, por tanto, dos fechas de confrontación: el año 1950 y el 1961. (Ver Cuadro).

En otras palabras, la exportación a Europa Occidental representa "las dos terceras partes de nuestras ventas y más de las dos quintas partes de nuestras compras". Es considerable, también, el incremento del comercio norteamericano en razón misma de los acuerdos, pero cuando se atiende al hecho de que "el total incorporado a la economía española desde el comienzo de la cooperación con Norteamérica en los conceptos de ayuda económica y compra de excedentes agrícolas, asciende a 938 millones de dólares (Informe del Banco de España en 1961), sin incluir los donativos de Cáritas (150 millones de dólares hasta finales de 1961)", se comprende muy bien la importancia de estos recursos en los últimos años.

De igual manera —a tenor del crecimiento del comercio con la América del Norte— es notorio y lamentable el descenso de las relaciones comerciales con Latinoamérica, tendencia que tendría que ser examinada a la luz de una coyuntura amplia, sobre todo en el terreno crediticio. Es de advertir que, en virtud de ese factor compensador del turismo y de otras partidas favorables en la balanza de pagos, al finalizar el primer cuatrimestre de 1962 la cifra de reservas españolas equivalía, según el Instituto Español de Moneda Extranjera, a 1,000 millones de dólares.

El Mercado Común sigue siendo, pues, determinante en la dirección de las mercancías españolas y de enorme consideración, también, con respecto a sus importaciones. Las diferencias estructurales de España con los seis países de la Comunidad —sin hablar ya de las diferencias institucionales en el orden político— constituyen uno de los grandes problemas a resolver, en el inmediato futuro, para la nueva promoción española. Lo que parece indudable es que, de acuerdo con el Informe de la OCDE, "la integración progresiva de España en el mercado europeo exigirá, ciertamente, transformaciones mayores de la estructura, de las instituciones económicas del país así como modificaciones importantes de la política oficial". El dinamismo español de los últimos años, suscitado, a la vez, por nuevas fuerzas económicas y por el despertar social de las clases trabajadoras, crea de cara a esa nueva etapa una atmósfera singular que tiene que ser observada con renovada atención.

DIRECCION DEL COMERCIO EXTERIOR POR ZONAS

(Millones de dólares)

Años	Comercio mundial de España		Europa Occidental		Estados Unidos y Canadá		Resto de América		Resto del Mundo	
	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación
1950	389.1	405.6	39.3	50.6	15.9	16.0	26.9	10.3	17.9	23.1
1961	1,092.3	709.3	41.8	66.4	26.4	11.0	10.1	7.5	21.7	15.1

FUENTE: Dirección General de Aduanas.