

# *La unión europea en el contexto de la crisis internacional*

Carlos ALVAREZ ALEDO y Jorge ARAGON MEDINA\*

## **1. Un convulso panorama internacional**

Desde la Guerra del Golfo Pérsico (1990-1991), la economía mundial se ha visto envuelta en un proceso de continuada desaceleración de la actividad económica. A pesar de las opiniones oficiales sobre el papel reactivador que iba a desempeñar el proceso de reconstrucción en ese área, tras la intervención militar internacional —que tendría sus principales efectos sobre la economía de los Estados Unidos— la anunciada recuperación no llegó a producirse.

Las “transferencias de guerra” de Japón y Alemania hacia los EE.UU. sólo paliaron muy coyunturalmente su elevado déficit exterior y público, y la economía norteamericana fue pasando del estancamiento a la recesión —con cifras negativas en la evolución de su PIB— arrastrando a otros países como Canadá y el Reino Unido.

El fracaso de los intentos de diseñar una estrategia económica común entre los principales países industriales —organizados en torno al llamado Grupo de los Siete— puso de manifiesto las crecientes discrepancias entre los países centrales del capitalismo y, tras ellas, la pérdida de hegemonía de la economía norteamericana y la quiebra de los mecanismos de regulación del sistema de relaciones económicas internacionales.

Mientras Estados Unidos optaba por bajar sus tipos de interés en un intento de relanzar la demanda interna de consumo y de inversión —seguida parcialmente por Japón—, la economía alemana mantenía una

---

\* Carlos Alvarez es profesor de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid y Jorge Aragón es economista del Gabinete Técnico Confederal de CC.OO. y miembro del Consejo Económico y Social. Ambos son profesores de Economía Industrial y Laboral del Master en Relaciones Laborales de la Escuela de Relaciones Laborales.

política restrictiva, de altos tipos de interés, dirigida a frenar el aumento de la inflación, que obligaba a emprender políticas similares al resto de los países comunitarios, comprometidos en mantener la estabilidad de los tipos de cambio de sus monedas en el sistema monetario europeo.

La sombría situación económica internacional se ha agravado de manera creciente, por una parte con la grave crisis financiera de la economía japonesa que, más allá de la explosión de la burbuja especulativa de su mercado de valores, encierra una crisis productiva de su modelo de crecimiento “hacia el exterior” fuertemente concentrado en la economía de EE.UU. Por otra, con la ruptura parcial del Sistema Monetario Europeo que colapsaba la estabilidad cambiaría que hasta el momento había mantenido la Comunidad Europea, acelerando la caída de la actividad económica que ya se registraba en la mayoría de los países miembros.

### *1.1 La crisis económica y política del sistema internacional*

Algunos organismos internacionales señalan que la situación económica está marcada por el agotamiento del ciclo expansivo de los países centrales, que se inició a principio de los ochenta, sin que, sin embargo, se registren los fenómenos que caracterizaron el comienzo de la profunda crisis internacional de mediados de los años setenta. Así, los precios del petróleo y de las materias básicas no se han elevado —por el contrario han disminuido, permitiendo un mayor margen de recuperación—; la inflación se mantiene en niveles moderados; se han disipado las “incertidumbres” en Oriente Medio; y las políticas de ajuste emprendidas en los últimos años por los países industriales pueden empezar a dar sus frutos.

Consideran, por tanto, que se trata de una desaceleración de corta duración y “salvo que haya pruebas de que la recuperación no avanza, lo más aconsejable será que las autoridades monetarias...estén prontas para subir los tipos de interés y restringir el crédito en cuanto haya indicios de que pueden aumentar las presiones inflacionistas”<sup>2</sup>.

Este análisis olvida, sin embargo, que se repiten hoy algunos fenómenos fundamentales que generaron la crisis de los setenta y que existen nuevos procesos que ponen en cuestión la idea de una crisis coyuntural de “ciclo corto”. (Cuadro 1).

En el primer caso, es de destacar *las características de la recesión de la economía norteamericana* —con un elevado nivel de déficit exterior y déficit público, directamente relacionados con el crecimiento de los gastos militares en los años ochenta<sup>3</sup>— en la que subyace una continuada pérdida de competitividad exterior, que ha terminado trasladándose al valor y la

<sup>2</sup> “Perspectivas de la economía mundial”. Fondo Monetario Internacional. Mayo, 1992

<sup>3</sup> Resultado de la política emprendida por el Presidente Reagan a principios de los años ochenta, dirigida a recuperar la hegemonía económica, política y militar de los EE.UU. bajo la idea de “un dólar fuerte para una Norteamérica fuerte”.

**Cuadro 1**  
Producto Interior Bruto (\*)  
(Tasa de variación interanual)

	1990	1991	1992(p)
ESTADOS UNIDOS	-1,0	-0,7	1,8
JAPON	5,2	4,5	1,8
CEE	2,9	1,4	1,4
ALEMANIA	4,5	3,1	1,2
FRANCIA	2,2	1,2	1,9

\* OCDE: *Perspectives Economiques de l'OCDE*. Diciembre, 1992.

confianza en el dólar como divisa central en las relaciones económicas internacionales.

La quiebra del patrón dólar-oro como base del sistema monetario internacional en 1971 tiene hoy su paralelismo en la nueva crisis del dólar y en sus efectos directos en el resto de la economía mundial. Es decir, se trata de una crisis de una economía central (EE.UU.), que arrastra al resto de los países centrales por la posición dominante de su moneda en el sistema monetario internacional.

La crisis, aunque con rasgos parecidos a la de principios de los setenta, presenta nuevos aspectos. *La internacionalización del sistema financiero* ha ido acompañada de su creciente protagonismo en la actividad económica; la economía mundial es más interdependiente en el ámbito productivo y comercial pero, sobre todo en el ámbito financiero. Un proceso al que ha acompañado una intensa liberalización y desregulación de los mercados de capitales, hasta el punto de que está poniendo en tela de juicio la validez de los instrumentos de política económica con que tradicionalmente han contado los estados nacionales para regular la actividad económica.

La gran movilidad de los capitales a corto plazo que ha generado este proceso, explica su “volatilidad” al calor de procesos especulativos y la rapidez con que las tensiones financieras y cambiarias se transmiten a nivel internacional.

Este proceso explica que una parte del ciclo expansivo de los años ochenta haya tenido una base de crecimiento meramente *nominal*, debido a la revalorización de activos financieros —acciones de bolsa, títulos públicos— o de activos reales —edificios y viviendas— sin un apoyo en la expansión de la estructura productiva.

Vivimos, por tanto, una crisis financiera a la que han colaborado directamente las políticas financieras restrictivas —de altos tipos de interés— aplicadas por la mayoría de los gobiernos de las países industriales, para

financiar su creciente endeudamiento exterior y público. Se trata también, de una crisis en la distribución del ahorro, directamente relacionados con los déficits públicos continuados de los países centrales.

Pero también existen fenómenos nuevos que ponen de manifiesto el carácter profundo y no coyuntural de la crisis internacional. El derrumbe de los sistemas económicos y políticos de los países del Este europeo está suponiendo una intensa destrucción de capacidad productiva en estos países con efectos negativos directos en los países centrales del capitalismo<sup>4</sup>.

Los efectos del “derrumbe del Este” no han supuesto, como predecía el Presidente Bush tras la Guerra del Golfo Pérsico, el nacimiento mecánico de un Nuevo Orden Económico liderado por los EE.UU., que no era sino el triunfo de las economías de mercado. Por una parte, la quiebra de la división internacional del trabajo en dos bloques, y la acelerada destrucción de tejido productivo en la integración de las economías de planificación estatal, han agravado el problema de distribución de ahorro a nivel internacional creada por la situación norteamericana.

Paralelamente, la descomposición política y social de gran parte de estos países, puesta de manifiesto en los conflictos bélicos que la cruzan, supone un foco de inestabilidad que afecta directamente a la Comunidad Europea y, en definitiva, a una de las áreas de los países centrales que estaban manteniendo una mayor estabilidad económica. Los acontecimientos del Este, señalan que es también una crisis política.

Los procesos señalados apuntan la profunda transformación de las relaciones políticas y económicas internacionales que se han producido en los últimos años, en las que subyacen los principales factores de la actual etapa recesiva. Una transformación que no sólo afecta a las relaciones con los países del este europeo, sino que señala las relaciones Norte-Sur como una importante pieza en la evolución futura de la economía.

Aunque la crisis económica se concentra en los países del Norte, mientras que algunos países de Latinoamérica y Asia mantienen elevados ritmos de crecimiento, los desequilibrios entre la distribución de la población y la distribución de la riqueza a nivel mundial, suponen un importante núcleo de conflictos a medio y largo plazo.

El largo bloqueo de la Ronda Uruguay del GATT, la incapacidad del Fondo Monetario Internacional para evitar los crecientes desequilibrios de las relaciones económicas internacionales, o la ausencia de organismos políticos internacionales capaces de poner fin a conflictos bélicos como el de Yugoslavia, son muestra directa de la crisis política que viven las relaciones internacionales.

---

<sup>4</sup> El FMI estima que el PIB de la antigua URSS se ha reducido en más de un 16% en 1991.

## 1.2 La debilidad del proyecto europeo

Mientras los gobiernos europeos debatían la necesidad de llevar a cabo un nuevo proyecto de Tratado de la Unión Europea, basado en los acuerdos de Maastricht en los que la consecución de una moneda única se define como el hilo vertebrador de la integración de las diferentes economías, la crisis del dólar arrastraba al SME a una quiebra parcial<sup>5</sup>.

El marco —temporalmente convertido casi en exclusiva en la moneda refugio de los mercados de capitales— ha mantenido una continua apreciación respecto al dólar que ha tensado hasta sus márgenes máximos los límites de fluctuación de las monedas comunitarias en el Sistema Monetario Europeo. Tanto la libra esterlina, como la lira italiana no han podido seguir la apreciación del marco alemán y se salieron de los compromisos del Sistema Monetario Europeo.

El Reino Unido, tradicionalmente alineado con la coyuntura económica de los EE.UU., ha seguido fielmente la recesión de ésta sin contar con márgenes —dada la gravedad de la recesión que vive— para aplicar una política de ajuste, sin que se produzcan efectos productivos y sociales cuyo alcance destructivo sería difícil de calibrar. En el caso italiano, el elevado déficit público que acompaña a una deuda pública histórica de difícil control, junto a una situación de inestabilidad política especialmente grave, hace difícilmente viable la adopción de medidas para sostener el tipo de cambio de la lira alineada con los movimientos del marco alemán.

A la salida de la libra esterlina y la lira italiana, le acompañó un realineamiento de la peseta, que terminó por significar su depreciación en un diez por ciento. Las “turbulencias monetarias” obligaron a masivas intervenciones de los bancos centrales en los mercados de divisas para intentar mantener la estabilidad de los tipos de cambio; intentos que, a pesar de mostrarse impotentes para regular los movimientos especulativos de los mercados, redujeron gravemente los fondos de reservas de los países más afectados, y desembocaron en la quiebra parcial del Sistema Monetario Europeo.

La falta de una política económica diseñada de común acuerdo era sustituida por la hegemonía de la política monetaria alemana orientada hacia una opción restrictiva, para evitar que los desequilibrios macroeconómicos —inflación, déficit público, déficit exterior y desempleo— creados por el proceso de unificación alemán, afectaran negativamente su potencial de crecimiento futuro.

La debilidad del proyecto monetario europeo, en este contexto económico, parte del desequilibrio entre los avances sustanciales hacia la consti-

---

<sup>5</sup> Aunque en términos estrictamente técnicos, es el Mecanismo de Tipos de Cambio Europeo el que ha sufrido una quiebra parcial con la salida de la libra esterlina y la lira italiana, no es menos coherente el señalar que supone, igualmente, una crisis del Sistema Monetario Europeo (SME), del que es una pieza fundamental.

tución de un Mercado Único europeo —con los correspondientes procesos de apertura al exterior de los mercados nacionales y de libertad de movimiento de capitales, a través de intensas medidas de desregulación económica, tal y como se acordó en el Acta Única— y el escaso desarrollo del proceso de unidad política. La escasa capacidad de actuación de las instituciones y de los instrumentos comunitarios para desarrollar un “gobierno de lo económico”, cuya manifestación más evidente es el exiguo presupuesto comunitario, ha agravado la pérdida de soberanía de la política económica de los estados nacionales que implicaba la construcción del Mercado Único.

A este desequilibrio se han sumado las propias contradicciones de los Acuerdos de Maastricht, diseñados en una etapa de expansión económica, que plantean el objetivo de conseguir una moneda única sin la existencia de una política económica común. Una contradicción que en la etapa anterior se resolvía mediante la aceptación de la hegemonía de la política anti-inflacionista alemana por la mayoría de los países y que, implícitamente, se refleja en los indicadores nominales de convergencia fijados en Maastricht, con una orientación claramente restrictiva<sup>6</sup>.

Sin embargo, mientras que la expansión económica de los ochenta permitía un proceso de convergencia nominal, manteniendo cifras relativamente importantes de la actividad económica, de la renta y del empleo, en la actual situación recesiva, la aplicación de políticas de ajuste para conseguir la convergencia monetaria implica el grave peligro de sumir en la recesión a una parte importante de los países comunitarios. La falta de un proceso de convergencia de las economías reales acompasado con el objetivo de crear la Unión Monetaria —la ausencia de medidas significativas de cohesión económica y social— se manifiesta hoy como una importante amenaza para el proyecto de Unión Europea.

De hecho, a pesar de los compromisos de Maastricht para garantizar la estabilidad cambiaria, las actitudes de los Gobiernos europeos han demostrado la debilidad de su voluntad política y, en definitiva, la debilidad del proyecto europeo para mantener la coherencia interna de la integración frente a la crisis internacional; es más, han pasado a jugar un papel destacado en las incertidumbres que caracterizan el panorama económico<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver, en este sentido: J. A. De Castro Y P. Fernández-Baca. “Convergencia y coordinación de las políticas en el SME” .ICE 701. Enero, 1992; y L. A. Rojo: “Las políticas económicas en el proceso de formación del mercado único”. Papeles de Economía n.41. 1989.

<sup>7</sup> De hecho, si tenemos en cuenta que la economía griega ha quedado hace tiempo descartada de los proyectos de Unión Económica Europea, se puede apreciar cómo los países más afectados por la actual situación (Reino Unido, Italia, España, Portugal y Francia) suponen más de la mitad del mercado europeo. Sólo están siguiendo el marco alemán las economías que se consideran integradas en la denominada “zona del marco” como en el caso de Bélgica, Holanda y Dinamarca, cuyo peso económico relativo es muy inferior al de las economías que están sufriendo directamente las tensiones del sistema monetario internacional.

Los Acuerdos de Maastricht se mueven así en la contradicción de diseñar un ambicioso proyecto de estabilidad cambiaria que acompañe a la consolidación de un mercado único europeo y la falta de instrumentos para hacer frente a la estabilidad del propio Sistema Monetario Europeo, sobre el que se debe sustentar.

La adopción de una política del “sálvese quien pueda” está haciendo repensar el proyecto de la Europa de “dos velocidades”. En el diseño original de la Unión Monetaria, las velocidades de integración podían ser diferentes, pero estaban reguladas por consenso; es decir, debían quedar establecidas para todos los países, independientemente del momento de su integración en la moneda única. Frente a esta opción, algunos países del centro europeo comienzan a defender un nuevo proyecto de “dos velocidades”, que señala un único área de compromisos en torno a la “zona marco” al que se podrían incorporar algunos de los países de la EFTA que han solicitado su incorporación a la CE.

El equilibrio de “escaparate” de la cumbre de Edimburgo ha evitado un paso atrás en este sentido, pero no ha adoptado medidas significativas para hacer frente a la difícil situación económica comunitaria. Esta actitud de “compás de espera” del Consejo Europeo no oculta el debate sobre las distintas concepciones de la política comunitaria que se manifiestan cada vez más intensamente, y que se plasma en el retroceso en la interpretación de principio de subsidiariedad —capacidad de actuación de las políticas definidas a nivel comunitario— o en el importante recorte de proyecto de política presupuestaria del Plan Delors II que —tal y como indica su título: “los medios de nuestras ambiciones”— debían articular el proyecto europeo.

Por ello, más allá del debate sobre los Acuerdos de Maastricht, los países europeos se enfrentan hoy a una responsabilidad inmediata: ¿Cómo se resolverá la crisis del SME?. ¿Hasta qué punto afectará la recesión norteamericana al conjunto de la comunidad?

La recomposición del SME, en base a un nuevo realineamiento de las monedas, es una condición necesaria para evitar que las “turbulencias monetarias” suman a las economías europeas en una grave recesión; especialmente a las economías menos industrializadas de la CE. Sin embargo, la recomposición del SME pasa por redefinir los parámetros sobre los que se ha definido la política económica. El proyecto europeo no se puede articular hoy sobre políticas monetarias de ajuste, sino por el desarrollo de una estrategia de expansión común —que deberá afectar de manera distinta a los países, según sus márgenes productivos y financieros— que deberá complementarse con compromisos en los ámbitos de la cohesión económica y social.

## 2. Economía española y Unión Económica y Monetaria: objetivos y opciones

Si se mantienen inalterados los criterios para conseguir la Unión Económica y Monetaria, la situación macroeconómica actual de la mayoría de países comunitarios implica, en mayor o menor medida, la realización de un ajuste económico de cierta importancia para lograr, a finales de la década de los noventa, una convergencia nominal con los países en mejor posición. Esta adecuación de las economías nacionales a la fase final de la UEM supone la aplicación de programas de convergencia específicos para alcanzar los objetivos nominales acordados en Maastricht. Desde esta perspectiva nominal, España estaría situada en una posición intermedia respecto a países centrales de la CE (Cuadro-2) aunque con tendencia a un progresivo deterioro en los últimos meses.

Cuadro 2  
Situación de convergencia monetaria en 1992<sup>(1)</sup>

	IPC	Tipos de intereses Lp. (%)	Déficit Público (% s/Pib)	Deuda Pública (1991)
	Tasa media anual			
ALEMANIA(2)	3,8	7,5	-3,3	41,7
BELGICA	2,2	8,3	-6,4	129,5
DINAMARCA	2,0	10,4	-2,6	71,6
ESPAÑA	5,8	13,6	-4,8	45,6
FRANCIA	2,6	8,5	-2,8	48,7
GRECIA	15,3	n.d.	-13,5	100,2
IRLANDA	2,9	9,8	-2,2	100,5
ITALIA	5,0	15,6	-10,6	101,7
LUXEMBURGO	3,0	7,9	2,1	6,3
PAISES BAJOS	3,5	7,7	-3,5	78,7
PORTUGAL	9,3	14,1	-5,5	68,6
R.UNIDO	3,6	9,2	-5,9	40,0
CEE 12	4,0	10,5	-5,2	60,2
INDICADORES				
DE CONVERGENCIA(3)	3,8	11,1	-3,0	60,0
EE.UU.	4,4	8,2		
JAPON	2,8	6,8		

Fuente: Previsiones Económicas de la Comisión de la Comunidad Europea. Otoño de 1992.

<sup>1</sup> Los datos se refieren al año 1992, excepto la deuda pública que se estima para el año 1991.

<sup>2</sup> Todos los datos son de Alemania Unificada, excepto el IPC que se refieren exclusivamente a la antigua RFA.

<sup>3</sup> Los criterios de convergencia del nivel de inflación y de tipos de interés a largo plazo se establecen sobre la media de los tres países con menores aumentos de precios, fijando en el primer caso un diferencial máximo de 1,5 puntos porcentuales y de 2 puntos en el segundo caso, cuya cifra se recoge en la tabla.



Para conseguir tales objetivos, existe la posibilidad —no explicitada por las autoridades económicas españolas— de poder elegir el plazo de aplicación del ajuste económico. La primera opción consiste en realizar un “ajuste de urgencia” que sea lo suficientemente rápido para alcanzar a los países en mejor situación en el primer plazo previsto (aproximadamente 1997). La segunda opción consistiría en incorporarse en un plazo algo mayor de tiempo, quizá dos o tres años después, a una zona económica integrada, realizando un ajuste económico más lento. La diferencia entre ambos plazos no es desdeñable. Reducir los desequilibrios de la economía española en un plazo más largo permitiría un proceso de aproximación suave de las variables nominales y un período temporal más adecuado para realizar ajustes en variables reales que requieren un período de reforma más largo.

Las posibles ventajas económicas derivadas de conseguir la convergencia nominal en el primer plazo previsto necesitan también ser matizadas. Si España cumpliera con todos los criterios establecidos en Maastricht, participaría desde el principio en una zona económica europea que, a corto plazo, utilizaría una moneda única. Teóricamente, ello permitiría aprovechar, las máximas ventajas que se derivan del intercambio de bienes, servicios y capitales en un mercado totalmente integrado. Ello, sin embargo, sólo sería válido siempre que su situación coyuntural y estructural sea la más adecuada. Resulta lógico pensar que este marco económico sólo beneficiaría o dejaría igual a la economía española si ésta fuera capaz de aprovechar o compensar los efectos de la entrada y salida libre de productos y capitales con una sustancial mejora en su nivel de competitividad y en su capacidad de adaptación a los cambios.

Como es sabido, las autoridades económicas españolas han optado decididamente por un ajuste rápido, incluso apostando por un ritmo de construcción europea más rápido e inflexible que el deseado por algunos de los principales países comunitarios. Ello, en sí mismo, supone ya una elección de política económica con escasas variantes. La urgencia de esta operación económica exige utilizar fundamentalmente políticas económicas a corto plazo que mantengan un ritmo de crecimiento moderado y reduzca lo más posible el nivel de precios y el déficit público. Además, en ese período temporal la aplicación de políticas estructurales apenas tiene cabida.

Esta línea de actuación, basada fundamentalmente, en medidas de política económica coyuntural, no resulta nueva para la economía española. Ello se pone de manifiesto al realizar un breve repaso de la evolución reciente de los problemas y políticas aplicadas en los últimos años.

### *2.1 Estrategias coyunturales y problemas estructurales*

Si retrocedemos hasta la etapa inmediatamente anterior, en 1985, al final del período de crisis económica iniciada diez años antes, la grave situación de la economía española reflejaba un panorama coyuntural negativo, derivado de los efectos de la crisis y de la aplicación de una política económica restrictiva.

En el plano estructural se apreciaba el mantenimiento de profundas contradicciones que habían hecho comparativamente más grave la crisis española. En especial, destacaba la situación de un sector industrial obsoleto y en retroceso respecto al conjunto de la economía, incapaz en su conjunto de desarrollar nuevas actividades y de reaccionar a los cambios internacionales. El proceso de crecimiento de los años sesenta, había conformado un sistema productivo desequilibrado, creado en muchos casos con criterios políticos, y fuertemente protegido de la competencia exterior.

Sólo a mitad de la década de los ochenta, cuando otros países llevaban dos o tres años de recuperación económica, España consigue frenar los efectos de la recesión y, mediante la política coyuntural aplicada, llevar a niveles normales algunas de las principales variables macroeconómicas, con las significativas excepciones del desempleo y el déficit público. Sin embargo, el sistema productivo apenas registra en ese momento cambios significativos, salvo la constatación del final de un proceso de desinversión y descapitalización de sus empresas.

Las dos únicas modificaciones destacables en este ámbito estructural del período 1977-1985 se produjeron precisamente al final de esta etapa. En 1984 se inicia de forma efectiva el proceso de reconversión industrial y se introduce una profunda reforma de las modalidades de contratación laboral que refuerza el marco de flexibilidad creado en 1981. Ambas actuaciones presentaban unos objetivos reales orientados a pesar de todo hacia el corto plazo. La reconversión industrial se limita a amortiguar los efectos sociales del ajuste de plantillas en sectores tradicionales, especialmente en el caso de empresas públicas concentradas en determinadas regiones. La reforma del mercado de trabajo establece un marco de relaciones laborales basado en contratos temporales e incentivos económicos selectivos, dirigido a promover la reducción de la tasa de desempleo y la reducción de salarios sin utilizar políticas macroeconómicas.

Este es el punto de partida de la nueva etapa de expansión económica que comienza a finales de 1985. El período 1986-1989 se caracteriza por un fuerte crecimiento económico basado en la incorporación de la economía española al ciclo alcista de los países industriales, al que contribuyen los efectos de la reducción de precio de los productos petrolíferos y la depreciación del dólar, con efectos especialmente positivos en nuestro país por la elevada dependencia energética, y la incorporación a la CE. Las elevadas tasas de crecimiento anual, en torno al 4,7% del PIB, reflejan un

cambio sustancial de la situación macroeconómica, con una fuerte expansión de la demanda de consumo y especialmente de inversión —que alcanza tasas anuales en torno al 14%, frente a la desinversión del período 1975/1985 que registro tasas anuales negativas de -2,1%—, y del empleo mientras que, paralelamente, crecía el déficit exterior y la inflación.

La política económica de estos años vuelve a tomar como eje fundamental de actuación el control de las variables nominales, a través de una política monetaria de altos tipos de interés. Con ello se intenta, a la vez, moderar el crecimiento de la demanda y la inflación y —mediante la entrada de capitales exteriores— financiar el déficit comercial y el déficit público, desde la consideración de que los desequilibrios económicos provenían de un excesivo crecimiento de la demanda interna, que provocaba un “recalentamiento” económico, que justificaba las políticas de “enfriamiento”. Ello permitió tasas de crecimiento económico por encima de la media comunitaria sin provocar distorsiones graves en los diferenciales de los principales indicadores macroeconómicos.

Este éxito de la política económica en el plano coyuntural contrasta con la pasividad en materia estructural.

Las escasas actuaciones en este ámbito quedan paralizadas o son objeto de una continuidad que resulta incoherente con la nueva situación. El fuerte crecimiento de la demanda agregada afectó positivamente a todos los sectores productivos, tanto de la industria como sobre todo de los servicios impulsando un incremento en las necesidades de inversión y empleo. Esta favorable evolución en pleno proceso de integración comunitaria (con la consiguiente eliminación de barreras arancelarias y de empresas extranjeras), tiende a difundir una visión optimista sobre la capacidad del sistema productivo español para adaptarse al Mercado Único que no parece corresponderse con la realidad.

Desde el punto de vista productivo, la variable económica más relevante de este período es la balanza de pagos, que refleja claramente los efectos del proceso de internacionalización de la economía española. Así, de un superávit en la balanza por cuenta corriente del 1,5% del PIB en 1985 se pasa a un déficit del 3% a final del período. Este cambio es mucho más intenso en el saldo del comercio exterior que registra una caída continuada de la tasa de cobertura del 80,9% en 1985 al 62,2% en 1989. Además, si se eliminan los efectos positivos de la reducción del precio de petróleo, antes comentado, y se analiza el comercio exterior de productos no energéticos, se comprueba que de una tasa de cobertura positiva del 114% en 1985 en el comercio exterior de estos productos, se pasa a una tasa de cobertura deficitaria del 61,7% en 1989.

El creciente déficit exterior que acompaña a la etapa de integración en la CE no es explicable por la evolución de las exportaciones, dado que mejoran su cuota en el mercado comunitario, sino por el intenso aumento

de las importaciones, que confirman la pérdida que sufren las empresas españolas en el abastecimientos del mercado interior<sup>8</sup>.

Como antes se señalaba, los altos tipos de interés de la política monetaria restrictiva seguida por el Gobierno, junto a la expansión de las economías de los países industriales, estimula un creciente flujo de capital extranjero que equilibra a través del superávit en la balanza de capitales, los resultados negativos del saldo por cuenta corriente y permite un creciente aumento de las reservas exteriores, sin que se produzcan distorsiones financieras significativas.

Sin embargo, desde el punto de vista productivo, el creciente déficit exterior significa que una parte del crecimiento de la economía española se está "filtrando" al exterior, es decir, generando aumentos de renta, salarios y empleo en otros países, señalando el fuerte desequilibrio que está entrañando la intensa apertura económica al exterior, de este período.

La política económica seguida, a pesar de haber conseguido el equilibrio financiero, ha tenido efectos negativos sobre la oferta productiva. A nivel interior, porque su orientación restrictiva ha penalizado la actividad de las empresas, y a nivel exterior, porque ha supuesto una presión artificial sobre la peseta que se ha mantenido sobrevaluada respecto a la situación del comercio exterior de bienes y servicios, con el consiguiente efecto de encarecimiento de las exportaciones y abaratamiento de las importaciones.

A pesar de estos resultados, la política estructural española se ha limitado a incrementar el nivel de competitividad de la economía a través del mantenimiento de dos estrategias generales. Por un lado, se intensifica la desregulación de mercados en los principales ámbitos de producción. El principal exponente de esta estrategia es el mantenimiento, sin modificaciones, del marco de flexibilidad laboral creado en la etapa anterior. La creación de empleo mediante contrato temporal sin limitaciones legales, se mantiene para una situación no recesiva. El fuerte proceso de expansión del empleo de estos años se produce aprovechando tal marco institucional, difundiendo a gran velocidad la contratación temporal.

Por otro lado, las actuaciones en el sistema productivo y, más concretamente, en el sector industrial, se han circunscrito prácticamente a tan sólo tres puntos: establecimiento de políticas tecnológicas horizontales y entrada en grandes proyectos de tecnología a nivel comunitario; reestructuración de las empresas públicas mediante la creación de holdings diferenciados; y establecimiento de incentivos a la creación de plantas de producción por empresas multinacionales.

---

<sup>8</sup> J. Aragón: "Los retos de la internacionalización de la industria española". Gaceta Sindical nº 107, julio 1992.

Desde la óptica de la política económica seguida, con la liberalización de mercados y del fomento de la competencia exterior se esperaba generar un proceso natural de mejora de la competencia del sistema productivo nacional. Sin embargo, salvo excepciones, el comportamiento más habitual, parece haber consistido en que, una vez cubiertas las necesidades de capacidad productiva más inmediatas (lo que explica el importante proceso de inversión de estos años), se vuelva a insistir en el mantenimiento de la competitividad vía costes laborales.

Desde el segundo semestre de 1989, con la caída del ritmo de actividad económica reaparecen progresivamente las dificultades de antaño, con un fenómeno especialmente significativo: la persistencia del déficit exterior a pesar de la intensa caída en el ritmo de crecimiento de la demanda interna y del empleo; un hecho que pone de manifiesto el carácter estructural del desequilibrio exterior de la economía española. El panorama actual hace pensar que la favorable situación coyuntural de la segunda mitad de los ochenta ha constituido tan solo un paréntesis en los problemas estructurales de la economía española.

## *2.2 El proceso de convergencia hacia la UEM en el contexto de una crisis coyuntural y estructural*

A principios de los noventa, la acentuación del marco de recesión está mostrando escasos avances en la competitividad de la economía española en su conjunto, así como en su capacidad de adaptación a fluctuaciones coyunturales, tal y como ya ocurriera durante la crisis anterior.

Ello se aprecia de forma acusada en los sectores productivos tradicionales, con un peso predominante en el empleo y el valor añadido industrial. Los ajustes estructurales en los sectores de industria básica y manufacturas, que se habían paralizado o dado por terminado durante la segunda mitad de los ochenta, se muestran ahora insuficientes. Surge de nuevo el exceso de capacidad productiva en sectores de demanda decreciente o sometidos a la competencia de otros países. Por su parte, la producción en actividades de demanda media o fuerte (Química, Alimentación, Electrónica, etc) aparecen bajo titularidad exterior o con escasas posibilidades de expansión en su propio mercado.

Además, en una situación como la actual, en la que la demanda agregada disponible se reduce para todos, las deficiencias nacionales en la capacidad para competir en un mercado sin barreras pueden generar en algunos casos crisis sectoriales incluso de mayor intensidad que durante los setenta y primera mitad de los ochenta. De no aparecer nuevas actividades rentables y competitivas, se producirá un agravamiento del proceso de desindustrialización.

A pesar de estas circunstancias, la política económica orientada a la entrada en la fase final de la UEM parece seguir apostando en el momento presente por los mismos ejes básicos de la etapa anterior:

- reducción de la inflación (vía tipos de interés y salarios fundamentalmente),
- reducción del déficit público (mediante aumento de la presión fiscal, reducción de las partidas de gasto en protección social y privatización de empresas públicas),
- liberalización de mercados (especialmente del mercado de trabajo).

Los efectos sociales negativos que pudieran derivarse de estas medidas quedan supeditados a una mejora a medio plazo de la competitividad nacional que permitiría en el futuro incrementar el crecimiento y el empleo y soportar la competencia externa.

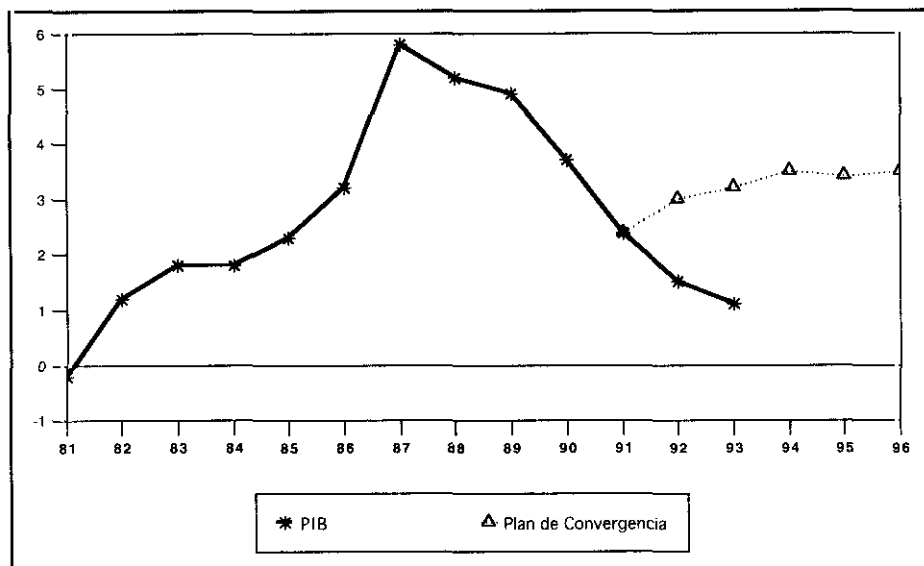
La realidad parece indicar, por el contrario, que la mayor parte del sistema productivo español se encuentra limitado en sus posibilidades de mejora sólida de la competitividad, entendida como proceso de incremento de la productividad y mejora de la calidad de los productos. El escaso dinamismo de la estructura productiva, la dependencia de la importación de bienes de equipo y tecnología, la expansión del gasto por el desdoblamiento desordenado de funciones en las Administraciones Públicas o el excesivo grado de flexibilidad laboral en la contratación, por citar sólo algunos aspectos, están atenazando la capacidad de crecimiento económico nacional.

El Plan de Convergencia presentado por el Gobierno el mes de marzo de 1992 nació con el marchamo del conflicto social. El recorte de las prestaciones por desempleo con que inició su andadura, tuvo como primera respuesta la convocatoria de medio día de paro general por los sindicatos mayoritarios, al que posteriormente se sumó la realidad de un difícil situación económica que echó por tierra, en el escaso plazo de varios meses, los escenarios macroeconómicos que en él se diseñaban. (Gráficos 1 y 2).

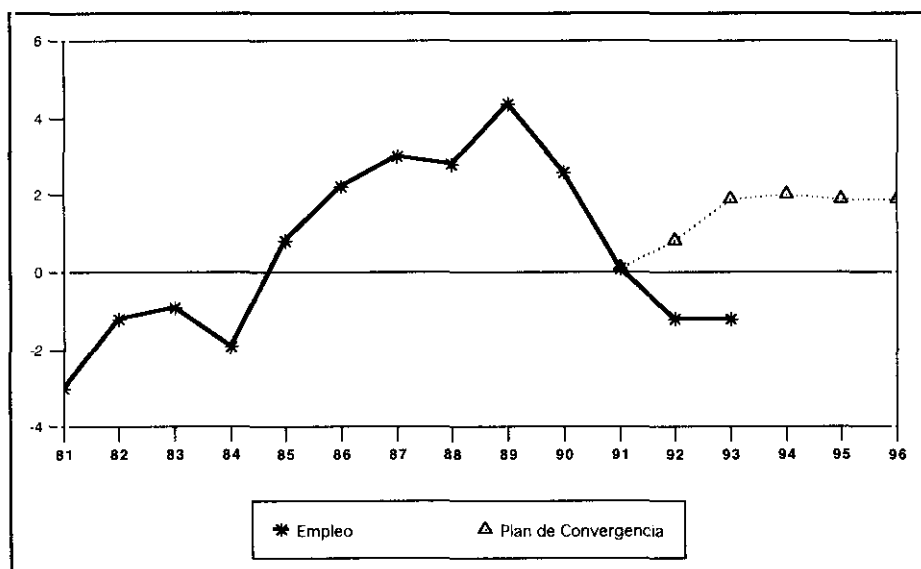
Han cambiado radicalmente las perspectivas del proyecto europeo y el modelo de crecimiento de la economía española ha agotado sus márgenes. La reducción del flujo de capitales extranjeros, las sucesivas devaluaciones de la peseta, el mantenimiento del déficit exterior aún en un período de estancamiento, son un claro reflejo de que los desequilibrios productivos a los que se enfrenta la economía española, en su actual período de internacionalización, no pueden ser resueltos a través de políticas agregadas de carácter restrictivo.

La orientación del proceso de convergencia de la economía española con las economías europeas no debe basarse en una perspectiva nominal o monetarista, sino que debe recoger, igualmente, el análisis de las diferencias en variables reales como el desempleo, el PIB por persona, el Gasto

**Gráfico 1**  
Evolución del PIB (% s/año anterior)



**Gráfico 2**  
Evolución del empleo (% s/año anterior)



en Protección Social o el peso de la actividad industrial (Cuadro-3), que ponen de manifiesto la distancia que nos separa de la media comunitaria en variables tan significativas o más que las contempladas en Maastricht.

### 3. A modo de conclusiones

El proyecto de Unidad Europea debe jugar un papel fundamental de reequilibrio de las relaciones internacionales. La quiebra del orden económico internacional nacido tras la Segunda Guerra Mundial, el derrumbe del sistema político y económico de los países del Este europeo y el hegemonismo de los Estados Unidos, amenaza con configurar un mundo más desigual, donde las relaciones entre los países del Norte y del Sur se articulen cada vez más en términos de dependencia y subordinación. La creación de una Unión Económica y Monetaria, dentro del proyecto europeo, puede y debe jugar un papel clave en la construcción de un nuevo orden internacional multipolar, en el que los mecanismos de regulación de los intercambios económicos no se articulen únicamente sobre los intereses de los países más desarrollados, sino que incorporen la situación y los intereses de los países menos desarrollados.

El actual proyecto de Unión Económica y Monetaria presenta, sin embargo, un claro desequilibrio entre los objetivos de convergencia monetaria y los de cohesión económica y social. Un desequilibrio que puede amenazar la viabilidad del propio proyecto europeo y que puede conllevar un aumento de las desigualdades entre los diferentes espacios económicos comunitarios.

Los objetivos de convergencia que se han cuantificado para 1997 están excesivamente orientados hacia el principio de la estabilidad monetaria y hacia una política conservadora que pueden significar para la gran mayoría de países, la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva, con elevados costes sociales.

**Cuadro 3**

Evolución de indicadores reales de la economía española respecto de media CEE

	1981	1985	1991
<b>• Tasa de desempleo</b>			
- España	14,4	21,9	15,8
- CEE	7,7	10,8	8,6
<b>• PIB por persona</b>			
- España	73,4	72,5	79,0
- CEE	100,0	100,0	100,0
<b>• VAB Manufacturas</b>			
- España	26,2	25,2	24,1 (1)
- CEE	26,5	25,5	25,8 (1)
<b>• Gasto en Protección Social (% PIB)</b>			
- España	17,1	17,8	18,4 (2)
- CEE	25,5	24,4	26,2 (2)

(1) 1987

(2) 1990

Fuente: CNE, INE y elaboración propia.



Es necesario incidir en una mayor coherencia del proyecto europeo para que los objetivos de convergencia y cohesión sean compatibles y para que su desarrollo no gire, exclusivamente, en torno a la política económica de los países más estables. El proyecto europeo debe articularse, integrando la diversidad de situaciones que se registran en el ámbito comunitario.

Desde esta perspectiva es necesario desarrollar una política económica selectivamente expansiva, que aleje el fantasma de la depresión que hoy impregna al proyecto europeo y que permita avanzar, aun en esta difícil coyuntura internacional, en una creciente integración económica, política y social.

La importancia de reequilibrar el proyecto europeo, especialmente importante desde el punto de vista de una economía como la española, hace aún más criticable que, en el contexto económico internacional analizado en la primera parte, se mantenga una opción de convergencia en el área comunitaria limitada a los aspectos nominales, desdeñando cualquier análisis de la realidad productiva que no sea profundizar la desregulación de las relaciones laborales.

Sin la presencia de un grupo más diversificado y específico de medidas estructurales y sin el establecimiento de una organización de la producción en las empresas basada en la formación, el control de la contratación temporal y la concreción de acuerdos entre los agentes económicos, las perspectivas de mejora del funcionamiento de las empresas españolas en estos aspectos parecen escasas. Sobre todo si se trata de competir en mercados europeos donde los altos costes laborales, aceptados ya como inherentes al desarrollo económico en muchos países, están intentando compensarse con otras ventajas comerciales y tecnológicas.

De cara a los próximos años, el sentido común parece indicar que el control estricto de las variables nominales sólo suponen el control de aspectos superficiales de nuestra economía. Igualmente, la inexistencia de algún tipo de acciones moderadamente expansivas o que fomenten el desarrollo estructural resultan imprescindibles para reiniciar el crecimiento económico y fortalecer la estructura productiva.

Independientemente de que esa sea o no una línea consensuada entre todos los países europeos (mediante una reducción de los tipos de interés y/o un reajuste de paridades), o de que se haya conseguido un mayor o menor porcentaje en un fondo de cohesión comunitario, es necesario el establecimiento de iniciativas coyunturales y estructurales propias, en esa dirección. De otra forma, el esfuerzo económico que se realice para cumplir con los requisitos de convergencia monetaria puede convertirse paradójicamente en una vía de alejamiento de las condiciones de bienestar y desarrollo que definen hoy a los países centrales de la Comunidad.