

Convergencias de las políticas económicas europeas

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LUIS ANGEL ROJO DUQUE (*)

Uno de los rasgos distintivos del proceso de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea ha sido la ausencia de una polémica nacional sobre su conveniencia. A diferencia de lo ocurrido en otros países durante el período previo a las negociaciones, tanto la opinión pública como los partidos políticos españoles se mostraron prácticamente unánimes respecto de la deseabilidad de nuestro ingreso en la Comunidad. Se reconocían, desde luego, las dificultades que el proceso de adaptación traería consigo, pero se entendía que las ventajas —generales, no sólo económicas— excederían netamente a los costes. Había un sentimiento generalizado de que se trataba de una ocasión única para integrarnos definitivamente en Europa, un área de la que habíamos tendido a alejarnos por razones históricas complejas —algunas, antiguas; otras, mucho más recientes—; un área a la que pertenecíamos, sin embargo, por razones culturales, económicas y geopolíticas y en la que habíamos de encontrar nuestro futuro.

Esta actitud general, probablemente correcta, ha facilitado el conjunto de difíciles decisiones conducentes a nuestro ingreso en la Comunidad. No cabe ocultarse que la información de la opinión pública sobre lo que estaba ocurriendo en Europa era bastante escasa; pero lo que animaba el deseo de integración era justamente la voluntad de poner fin a ese distanciamiento y de incorporarnos a la discusión de los problemas europeos. Ha prevalecido la intuición de que la insistencia en temas secundarios, en una negociación inevitablemente compleja y oscura para la opinión pública, no debía demorar por más tiempo la participación española en las decisiones europeas sobre unos problemas que afectaban directamente a nuestro futuro.

(*) Sesión del día 29 de abril de 1986.

Seguramente esta intuición básica de la opinión pública ha sido certera en términos de oportunidad, porque sucede, en efecto, que Europa está viviendo un período de gran importancia por lo que se refiere a la revisión de las ideas que han dominado las políticas económicas y, por tanto, el proceso de integración europeo durante varias décadas. De esa revisión puede resultar, y es deseable que resulte, un nuevo impulso de la Comunidad Económica Europea y un mayor dinamismo de las economías y las sociedades que la componen. Quedar al margen de los procesos de discusión y toma de decisiones comunitarias podría haber acarreado, en tales circunstancias, costes graves para nuestra economía y nuestra sociedad, puesto que habría aumentado el distanciamiento español en un período que puede mostrarse decisivo, en una perspectiva histórica, para el futuro de Europa.

Europa está viviendo, en efecto, desde hace algún tiempo, la toma de conciencia del agotamiento de un conjunto de políticas y estrategias. Se ha denunciado muchas veces la pérdida progresiva de fuerza en los impulsos que animaron el proceso de integración europea en su primera fase; pero ésa es sólo una manifestación inducida de un problema más general que ha venido expresándose, durante los últimos años, para el conjunto de los países europeos, en débiles ritmos de recuperación de las demandas internas, bajas tasas de inversión, estancamiento del empleo, tasas de paro elevadas y retrasos preocupantes en el campo de la tecnología. Un informe reciente de la O.C.D.E. concluía un análisis del panorama europeo con estas frases: «El cuadro que emerge de un modo creciente es el de un grupo de países —los europeos— que, hasta ahora, sólo han tenido un éxito parcial en su adaptación al nuevo esquema de la oferta y la demanda mundiales... Europa parece haber mejorado firmemente su balanza comercial en alimentos, en materias primas y en el ámbito de la baja tecnología. A pesar del considerable interés de los gobiernos en las áreas de alta y media tecnología, la participación europea en el comercio de esos sectores es declinante. Europa podría convertirse crecientemente, si continúan esas tendencias, en una suministradora neta al resto del mundo de alimentos, materias primas y manufacturas de baja tecnología, sectores en los que, sin embargo, la competencia de los países en proceso de industrialización puede hacerse cada vez más dura.» Palabras preocupantes, éstas de la O.C.D.E., que se relacionan con las acusaciones de esclerosis dirigidas, con frecuencia, a las economías europeas durante los últimos años; palabras que señalan problemas básicos que no deben quedar olvidados ante los vientos de optimismo que el descenso de los precios del petróleo ha traído recientemente a Europa.

Se trata de problemas que surgieron con anterioridad a la crisis de la energía y que continuarán actuando por debajo de los alientos que las economías europeas puedan encontrar en un abaratamiento del petróleo de intensidad y duración inciertas. Son problemas resultantes de la proliferación de factores de inflexibilidad que entorpecen la capacidad de respuesta y adaptación de las economías europeas

ante los fuertes y frecuentes cambios acaecidos en un mundo de economías crecientemente interdependientes.

Europa participó activamente en la creación del orden económico internacional de la segunda posguerra, basado en los principios de libertad económica y no discriminación, y el éxito de aquel proyecto, articulado cuando aún estaban abiertas las heridas de la guerra, ha superado todas las expectativas. Desde finales de los años cincuenta hasta los primeros años de la década actual, el volumen del comercio mundial se ha multiplicado casi por cinco, y, a partir de la declaración de la convertibilidad externa de las monedas europeas en 1958, los movimientos internacionales de capitales se han desarrollado con extraordinaria rapidez y han conducido a una integración creciente de los mercados financieros nacionales. Esta formidable expansión del comercio y las finanzas internacionales ha favorecido la división del trabajo, la utilización eficiente de los recursos productivos y, en último término, el crecimiento económico mundial, y lo ha hecho, naturalmente, aumentando el grado de apertura al exterior de las economías nacionales, cuyas exportaciones han pasado de representar un 17 por 100 del PIB en 1960 a representar un 25 por 100 en los primeros años ochenta —en términos agregados mundiales.

Las economías nacionales se han hecho así más sensibles a las perturbaciones y los cambios exteriores, lo cual les impone unas mayores exigencias de flexibilidad si han de ajustarse a esos cambios y perturbaciones sin graves traumas. Y esto, que es verdad para el conjunto mundial, aún lo es más para las economías europeas, cuyo proceso de apertura y de aumento del grado de interdependencia se ha visto favorecido, además, por el proceso de integración.

Sin embargo, los países europeos comenzaron a registrar, desde mediados de los años sesenta, el avance paulatino de un conjunto de factores de inflexibilidad, y este proceso tendió a acelerarse a partir de la oleada de inquietud que afectó a la generalidad de Europa en 1968-69 y que enfrentó a gobiernos y empresarios con una insatisfacción y un malestar apenas sospechados pocos años antes y que estaban dispuestos a aplacar. Así, el objetivo keynesiano de mantenimiento del pleno empleo en términos agregados tendió, por una parte, a generar fuertes presiones sobre los costes laborales y a ceder, por otra, ante el objetivo más estricto de conservación del puesto de trabajo, que se instrumentaba mediante restricciones, a veces drásticas, a la libertad de despido; las políticas macroeconómicas orientadas a reducir las fluctuaciones de la renta nacional se vieron complementadas con políticas encaminadas a reducir las oscilaciones de renta de los individuos, y todo ello condujo a un estancamiento de la demanda europea de trabajo, a una mayor segmentación del mercado y a una reducción de la movilidad laboral, al tiempo que los gastos públicos totales seguían una línea de rápido crecimiento que los situaba en un 40 por 100 del PIB conjunto de los países europeos en 1973, frente al 31 por 100 registrado en 1960.

El potencial del conflicto que entrañaba esta orientación de creciente rigidez para unas economías nacionales abiertas y fuertemente interdependientes iba a ponerse de manifiesto en forma dramática a lo largo de los años setenta, a medida que los países europeos hubieron de afrontar la incidencia de una compleja serie de perturbaciones: las derivadas de la ruptura del orden monetario internacional forjado en Bretton Woods; las resultantes del encarecimiento del petróleo y de otros productos primarios, que imponía un fuerte deterioro a las relaciones reales de intercambio de los países europeos, reducía sus rentas disponibles para retribuir los factores de producción nacionales y les sometía a un debilitamiento de la demanda mundial de bienes y servicios; las perturbaciones ocasionadas por los desplazamientos en la estructura de la demanda de bienes y servicios y por las modificaciones registradas en las técnicas de producción más eficientes como consecuencia de las variaciones registradas en los precios y los costes relativos y como resultado de los avances tecnológicos, y las perturbaciones derivadas, en fin, de alteraciones sustanciales en el esquema internacional de ventajas comparativas que favorecieron, primero, a Japón y, más tarde, a un conjunto de países de nueva industrialización cuyos bienes venían a aumentar fuertemente la competencia en sectores tradicionales de la producción europea.

No cabe minimizar los costes sociales y políticos resultantes de los ajustes que estos cambios tendían a imponer a los países negativamente afectados por ellos; pero tampoco cabe ignorar las graves consecuencias de una resistencia a esos ajustes en países que habían optado por un orden económico basado en la interdependencia. La senda de oro había de llevar a la aceptación del cambio y, al mismo tiempo, a la moderación de su impacto social y político; es decir, había de conducir a un equilibrio entre la flexibilidad económica y la estabilidad social y política, de modo que no resultaran obstaculizados los ajustes requeridos por la eficacia ni se vieran dañadas la solidez del tejido social y la legitimidad del sistema político. Pero esa estrategia óptima tendió a eludir a la generalidad de los países europeos en los años setenta.

Los eludió porque los países europeos tuvieron que enfrentarse, de un modo súbito, con un conjunto de impactos importantes que actuaban simultáneamente, reforzaban mutuamente sus efectos y quebraban las líneas de expansión a las que se habían habituado las sociedades y los gobiernos al cabo de varias décadas de prosperidad, y porque hubieron de enfrentarse a esas perturbaciones en un clima aún afectado por las tensiones sociales que había vivido en los últimos años sesenta y los primeros años de la década siguiente. Y así, los gobiernos europeos, con una generalidad compatible con una gradación muy significativa en sus tácticas y actitudes, se adentraron, a mediados de los años setenta, en políticas más preocupadas por evitar los costes sociales de los ajustes económicos que por asegurar la efectividad de estos últimos; políticas que, bien porque se pensaba que las perturbaciones eran transitorias y pasarían pronto, bien porque se confiaba en exceso en el

éxito de complejas operaciones de ingeniería social, creían posible el logro de adaptaciones económicas paulatinas sin ejercer grandes presiones e incluso en un contexto apuntalado por las intervenciones y los recursos públicos.

De este modo, las políticas económicas europeas se expresaron en medidas encaminadas a proteger el empleo y entorpecer los despidos de modo general; a favorecer sectores o empresas en dificultades mediante ayudas financieras, beneficios fiscales, subvenciones y protecciones comerciales, y a conseguir el apoyo, institucionalizado o no, de las organizaciones de trabajadores y empresarios a lo que se denominaba una «política salarial socialmente responsable», que se veía frecuentemente estimulada por cesiones gubernamentales en materia de gasto público y de impuestos y por actuaciones favorables a la consolidación de la estructura y la disciplina sindicales. Paralelamente se buscó una reanimación de la demanda agregada —tan pronto como pareció que estaba absorbido el primer impacto del encarecimiento del petróleo sobre los precios— en la confianza de que, ayudada por las políticas de rentas, la expansión de la demanda estimularía la actividad y el empleo sin alentar las tensiones inflacionistas.

La intensidad con que se aplicaron estas políticas dirigidas a amortiguar los efectos de las perturbaciones varió mucho de un país europeo a otro; pero la táctica que he esbozado estuvo presente, de un modo u otro, en todos ellos. Hasta la disciplinada Alemania se dejó llevar, entre 1976 y 1978, por las presiones que, desde uno y otro lado del Atlántico, la inducían a convertirse, junto con Japón, en «locomotora» —como entonces se decía— que tirase de la recuperación de los países industriales.

Alemania se sintió pronto decepcionada con aquella política y volvió a su línea habitual de estabilidad y ajuste. Pero el cansancio con las políticas económicas seguidas en los años setenta alcanzaba a la gran mayoría de los países europeos al concluir la década. Y los resultados conseguidos justificaban tal decepción. Tras tantos esfuerzos por encontrar una solución a los problemas, la inflación, medida por los precios al consumo, había aumentado un 57 por 100 en Europa, entre 1970 y 1979, y el coste unitario del trabajo lo había hecho en un 157 por 100 en el mismo período; la proporción del gasto público sobre el PIB había alcanzado el 45 por 100 y el déficit público representaba más del 3 por 100 del PIB conjunto al concluir la década. Para entonces, por lo demás, el paro representaba más del 6 por 100 de la población activa, a pesar de que los ajustes productivos seguían pendientes en numerosos sectores y economías nacionales, y los mercados de trabajo mostraban una creciente segmentación, un dualismo entre un mercado primario, con oportunidades de trabajo más atractivas y estables, y un mercado secundario, peor pagado e inestable, que hacía recaer el peso principal del paro sobre los jóvenes, las mujeres y los grupos marginales. En relación con las políticas seguidas y los resultados observados, el proceso de integración europea acusaba, por su parte, un fuerte

marasmo: las políticas practicadas en los países miembros se habían alejado de cualquier esquema de convergencia, habían proliferado las prácticas nacionales entorpecedoras de la integración de los mercados y los esfuerzos, en el seno de la C.E.E., por ofrecer una respuesta conjunta y programada a las distorsiones productivas planteadas había conducido más a políticas defensivas de subvenciones y protecciones que a políticas positivas de ajuste.

La política seguida desde mediados de los años setenta sólo podía tener sentido como política de período corto en respuesta a perturbaciones pasajeras; pero los problemas pendientes requerían estrategias persistentes, profundas y coherentes. Los gobiernos europeos, que habían intentado articular trabajosamente, en los años anteriores, un complejo esquema de compensaciones y negociaciones, pasaron a pensar que muchos ajustes no eran negociables si se querían restablecer las bases de un nuevo crecimiento y que la dilación de las adaptaciones podía conducir a un aumento y una prolongación en el tiempo de los costes sociales y políticos que se deseaba moderar.

Así, hacia 1979, la generalidad de los países europeos vino a adoptar una nueva estrategia de política económica, y este cambio se vio acelerado por la nueva elevación de los precios del petróleo, en 1979-1980, y por la adopción de una política monetaria estrictamente anti-inflacionista en Estados Unidos desde el otoño de 1979. El nuevo impacto energético reproducía los desequilibrios de 1974 y recrudecía las necesidades de respuesta y adaptación cuando aún no se habían completado las derivadas del impacto anterior, y la política restrictiva americana reducía los márgenes de maniobra de los demás países. De este modo, el comienzo de los años ochenta presenció, en Europa —con excepciones pasajeras y de resultados negativos, como la de Francia, en 1981-1982—, la convergencia hacia una nueva estrategia que confiaba al consenso reflexivo y, en su ausencia, a las políticas estatutarias de rentas, el saneamiento y la eventual recuperación de las economías a través de la moderación de los costes reales de producción y de la consiguiente mejora en la rentabilidad de las empresas —pero que enmarcaba esa confianza en un contexto básico de políticas restrictivas de demanda—; las políticas monetaria y fiscal renunciaban, en efecto, a todo intento de actuación expansiva sobre la demanda agregada en el corto plazo y se proponían buscar, a medio plazo, condiciones favorables a la recuperación de la demanda privada a través de la disciplina monetaria y la reducción de los déficit públicos, es decir, a través del descenso de la inflación, de los tipos de interés monetarios y reales y de la reducción de los elementos de incertidumbre que afectaban a los agentes económicos —para lo cual, tales políticas habían de ganar credibilidad ante estos últimos—; finalmente, los gobiernos trataban de apoyar y estimular los ajustes productivos pendientes, aumentar la flexibilidad de los mercados y reducir el desaliento de los estímulos privados a través de menores intervenciones y de un esfuerzo por moderar el gasto público y su incidencia sobre la economía.

Sobre el espacio económico general de Europa, esta nueva estrategia de ajuste se articuló en torno a la disciplina económica de Alemania e irradió, desde ésta, a través del Sistema Monetario Europeo —con la excepción del Reino Unido dentro de la C.E.E., dada la incidencia del petróleo del Mar del Norte sobre la esterlina, pero con seguidores extracomunitarios como Austria, Suecia y Noruega—. El hecho de que, entre 1979 y 1985, sólo un país comunitario, Holanda, y un país extracomunitario, Austria —aparte del caso especial de Suiza—, consiguieran mantenerse en lo que era, de hecho, un área del marco sin aceptar devaluaciones cambiarias, indica tanto el grado de disciplina impuesto al área como la desigual aceptación de las políticas de rigor y saneamiento en las diversas economías europeas.

A pesar de las diferencias de uno a otro país, la primera parte de los años ochenta ha presenciado una convergencia efectiva de las políticas económicas europeas, con la orientación que he señalado antes. Y los resultados obtenidos han sido favorables en diversos campos. Para el conjunto de la C.E.E., el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente ha pasado de un déficit que representaba un 1,3 por 100 del PIB agregado en 1980 a un superávit del 0,5 por 100 sobre la misma magnitud en 1985; la media ponderada de la inflación, para el mismo área y el mismo período, ha descendido desde el 12,3 por 100 al 5 por 100, en términos de precios al consumo —y, a comienzos de este año, con la ayuda de la depreciación del dólar y del abaratamiento de las materias primas y del petróleo, se situaba cerca del 4 por 100—; la remuneración de los asalariados por persona ocupada ha reducido su tasa de avance nominal en paralelismo con la inflación, su tasa real ha descendido hasta situarse por debajo del 1 por 100 en términos de medias ponderadas y el excedente empresarial se ha recuperado considerablemente, y, en estas condiciones, la Comunidad ha superado la recesión de los primeros años ochenta, al principio, estimulada por la recuperación americana y, más tarde, impulsada por un avance lento, pero firme, de las demandas internas, que situó el ritmo de crecimiento del PIB comunitario en un 2,2 por 100 en 1985.

En otros aspectos, los resultados han sido menos claros. Por ejemplo, en el terreno de las cuentas públicas, donde el porcentaje del déficit respecto del PIB de la C.E.E. no ha descendido por debajo del 5 por 100 en términos agregados, porque los esfuerzos por reducir el gasto público de demanda final —es decir, de consumo e inversión— y los gastos de transferencias se han visto compensados, con frecuencia, por el crecimiento de las cargas financieras de la deuda que expresan el coste de la financiación de los déficit acumulados desde mediados de la pasada década, y porque los esfuerzos por reducir los gastos no han tenido la misma intensidad en el terreno del paro, pues si bien el empleo ha reanudado su crecimiento en la Comunidad desde 1984, la tasa de paro continúa situada en el 11 por 100 de la población activa total.

Dada la dispersión de las políticas aplicadas y de los resultados obtenidos, las

cifras medias agregadas tienen, sin embargo, una significación escasa. Por ello, es preferible mirar a los países centrales del área comunitaria y, dentro de ellos, a Alemania, que es el país que ha actuado como referencia del ajuste. En Alemania, la inflación ha desaparecido prácticamente entre 1980 y 1985, el déficit público ha descendido del 3 por 100 al 1 por 100 del PIB y las exportaciones han mostrado una gran competitividad a pesar de las sucesivas revaluaciones del marco dentro del S.M.E.; además, el empleo ha avanzado con más vivacidad que en los otros países europeos durante los dos últimos años y la tasa de paro está situada tres puntos porcentuales por debajo de la media de la C.E.E. Cabría añadir que Alemania es también el país comunitario que está en mejores condiciones para aprovechar, con rapidez, el impulso expansivo derivado de la baja reciente del precio del petróleo.

Alemania ha reforzado notablemente, en resumen, durante estos últimos años, su posición central en el área económica europea mediante una política rigurosa de la que ni siquiera han conseguido desviarla las presiones americanas que buscaban —y buscan— una ayuda a la corrección de los desequilibrios exteriores de los Estados Unidos en una actitud alemana más expansiva. Hablar, hoy, de la convergencia de las políticas económicas europeas equivale a referirse a los esfuerzos —más o menos intensos— de los distintos países del área por adaptarse a la orientación básica señalada por la política alemana. Tales esfuerzos de adaptación han expresado, de un lado, la aceptación por los gobiernos de la existencia de una presión exterior efectiva en esa dirección y, de otro, el reconocimiento de que esa orientación ha resultado ser la más eficaz para la corrección de los problemas planteados. La decisión francesa de desviarse de la norma en un sentido expansivo, en 1981, llevó, antes de dos años, a una crisis del sector exterior, sin las compensaciones internas esperadas, que obligó al gobierno socialista a modificar bruscamente el rumbo de su política. Y en los países europeos de dimensión modesta, escenarios propicios para el desarrollo de las experiencias denominadas «neocorporativas», los hechos se han encargado de mostrar que, así como los hechizos para causar la muerte suelen tener más éxito cuando van acompañados de una buena dosis de veneno, las políticas «neocorporativas» sólo han dado buenos resultados cuando han estado sometidas a la restricción de políticas financieras rigurosas —políticas de «moneda fuerte», ligadas al marco y a la política monetaria alemana—. Suele considerarse que Austria es el único país donde el «neocorporatismo» ha tenido éxito en estos años —dejando aparte el caso peculiar de Suiza, cuya política sólo puede calificarse de «neocorporatista» si se amplía mucho la significación de este término—; pero la clave del éxito de Austria —al menos, una buena parte de esa clave— aparece revelada en estas palabras del Gobernador de su Banco Nacional: «La política monetaria austríaca se hace en Frankfurt». (1).

La convergencia de las políticas macroeconómicas hacia unas pautas que son

(1) Citado en Peter J. Katzenstein, *Small States in Worldmarkets*, Cornell University Press, 1985, pág. 204.

alemanas por el rigor y la persistencia de su aplicación constituye, sin duda, una orientación importante de las economías europeas durante los últimos años. Sin embargo, Europa continúa registrando bajos niveles de flexibilidad económica y elevados grados de regulación; la C.E.E. sigue siendo, en buena medida, un área protegida de altos costes, con mercados nacionales poco integrados como consecuencia de la persistencia de múltiples prácticas protectoras y con políticas que aún son, en muchos sentidos, estrechamente nacionalistas. Y todo ello ha venido desalentando el dinamismo de las economías europeas, sus ajustes, su ritmo de avance tecnológico y su proceso de integración en un mundo cuyo centro económico de gravedad parece alejarse persistentemente de las costas europeas.

Como decía al principio, los países europeos han adquirido una conciencia creciente de tales problemas durante los últimos años, y de ella ha surgido la renovación reciente de los impulsos hacia la unidad europea que, a pesar de las decepciones de los impacientes, puede haber entrado en una nueva fase a partir de la «cumbre» de Luxemburgo del pasado mes de diciembre. En el texto del Acta de dicha reunión se manifiesta el propósito de fortalecer el proceso de integración europea, a los efectos que ahora nos interesan, por una parte, reforzando la cooperación de los países miembros «para garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias, necesaria para el desarrollo ulterior de la Comunidad», y «teniendo en cuenta las experiencias adquiridas en el marco del Sistema Monetario Europeo»; por otra parte, adoptando «las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior» en el transcurso de un período de seis años —mercado interior que «implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que estará garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales»—, y por otra parte, en fin, «reforzando el esfuerzo común emprendido en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la ejecución de políticas comunes en materia de competencia e intercambios».

Seguramente tienen parte de razón quienes sostienen que la experiencia comunitaria de más de veinticinco años muestra que la articulación de los intereses económicos no puede sustituir al impulso político en la construcción de una Europa unida. También es cierto, sin embargo, que ningún impulso político podrá pasar por encima de los intereses económicos. Tal vez el panorama actual lleve a aceptar que los intereses económicos europeos se verían favorecidos, ahora, por un nuevo impulso hacia la unidad.

Así pues, España se ha incorporado a un proceso de integración europeo aquejado de un marasmo que ha venido reflejando las rigideces y debilidades de las economías de los países miembros; pero esa incorporación ha coincidido con una reacción ante esos problemas y con nuevos impulsos encaminados a hacer de las economías comunitarias economías más dinámicas, con mayor libertad y competencia en su ámbito interno y sometidas a políticas convergentes dirigidas al logro de una unidad monetaria y económica como horizonte de referencia. Por ello hablaba,

al comienzo de mi intervención, de la oportunidad de nuestro ingreso en la Comunidad, de la importancia de participar en las discusiones y decisiones que conformarán esa nueva etapa europea y del coste que hubiera supuesto el mantenernos al margen de ese proceso que, en una compleja combinación de avances y decepciones, va a condicionar la evolución europea en los próximos años.

Al mismo tiempo, la participación en el proceso de integración europea que el pueblo español ha deseado de un modo abrumadoramente mayoritario y que ha recibido el apoyo prácticamente unánime de las fuerzas políticas parlamentarias supone haber aceptado una mayor apertura de nuestra economía al exterior, así como las implicaciones que derivan de esa mayor apertura para el funcionamiento de nuestra economía.

La economía española se ha caracterizado históricamente por ser una economía bastante cerrada sobre sí misma, y aunque el proceso de crecimiento iniciado hacia 1960 fue acompañado de un rápido desarrollo de las transacciones con el resto del mundo, estas transacciones siguen teniendo un peso modesto si lo comparamos con el que poseen en las economías europeas. Entre estas últimas, en efecto, las de dimensión media y pequeña son economías notablemente especializadas y muy abiertas al exterior, en las que su comercio —exportaciones e importaciones— representa de un 35 por 100 a un 60 por 100 de sus PIB respectivos, y las economías europeas de dimensión más grande, con mercados interiores amplios que permiten una menor especialización, también presentan un elevado grado de apertura al exterior que se expresa en proporciones de su comercio exterior sobre los PIB respectivos situadas entre el 25 y el 30 por 100. El porcentaje correspondiente a España es sólo del orden del 18 por 100, lo cual expresa un grado de apertura bastante menor en términos relativos. Ese es el porcentaje que va a elevarse rápidamente en los próximos años.

Una economía más abierta al exterior es una economía más dinámica y más eficaz, pero es también una economía que ha de luchar más por mantenerse competitiva y que ha de estar dotada de un grado de flexibilidad suficiente para hacer frente a los cambios registrados en su contexto internacional. En un sentido muy real e inmediato, una economía incorporada al proceso de integración europea es una economía que renuncia a bastantes grados de autonomía y que ha de aceptar la convergencia de su política económica hacia las líneas centrales marcadas por los países más estables y dinámicos del área. Esta es la implicación básica de nuestra decisión de incorporarnos al área de integración económica europea —un área en la que, además, como hemos visto, se ven reforzadas, en estos momentos, las actitudes favorables a una integración y una convergencia más exigentes y profundas—. No se trata tanto de compromisos formales asumidos por nuestra política económica —que también existen— como de requerimientos de hecho para que nuestra participación en el proceso de integración no se vea sometido a frecuentes traumas y para que no nos automarginemos dentro de la Comunidad.

Puede decirse, en verdad, que nuestra política económica ha seguido, durante los últimos años, líneas paralelas a las de los países comunitarios y que, en este sentido, hemos participado en el proceso de convergencia de las políticas de la C.E.E. Puede añadirse que también en España se han conseguido, en estos años, resultados importantes en términos de reducción de la tasa de inflación, de desaceleración de los costes y de mejora del excedente empresarial; que también aquí ha cambiado espectacularmente el signo de la balanza de pagos por cuenta corriente, se ha conseguido moderar el crecimiento del déficit público en términos del PIB y se ha conseguido, finalmente, una reanimación de la demanda interna, apoyada en la inversión, que parece haber frenado el proceso de destrucción de empleo en la industria y los servicios.

Pero también hay que aceptar que la acumulación de problemas y desequilibrios de los que partíamos eran muy fuertes en términos relativos y que nuestra política de ajuste ha sido más gradual que la practicada por el núcleo de las economías comunitarias; de modo que, al registrarse nuestra incorporación formal a la Comunidad, nos hemos encontrado distanciados de esas economías por diferenciales adversos y de magnitud importante en ámbitos tales como la inflación de salarios y precios, por grados considerables de intervención e inflexibilidad en mercados tales como el laboral y el financiero y por retrasos sustanciales en los ajustes productivos y el saneamiento de las empresas públicas.

Es cierto que hay países comunitarios —y no sólo de nueva o muy reciente incorporación— que registran tasas de inflación salarial y de precios similares o superiores a las nuestras, que presentan déficit públicos cuya proporción sobre los PIB respectivos son análogos o mayores que los nuestros, y que algunos de ellos se enfrentaban con déficit preocupantes de balanza de pagos por cuenta corriente, al menos hasta el descenso reciente de los precios del petróleo. Estos son, sin embargo, los países comunitarios divergentes o, si se quiere, enfermos. Nuestra referencia de política económica no puede ser esos países sino los que constituyen el núcleo o centro de la C.E.E., porque son estos últimos países de economías saneadas los que van a marcar el ritmo del área económica europea en los próximos años, y van a hacerlo porque sus políticas exigentes y disciplinadas son las que han mostrado una mejor articulación de resultados en términos de precios, saldo exterior, crecimiento y empleo.

Así que España tiene por delante un período de convergencia creciente de su política económica hacia las líneas básicas señaladas por la evolución de los países centrales de la C.E.E. Tal convergencia sería un requerimiento obvio si fuéramos ya parte del Sistema Monetario Europeo. Aún no lo somos, ni la Comunidad ha pretendido que lo seamos en un plazo corto —aunque los esfuerzos por fortalecer el proceso de integración europea, a los que antes me he referido, señalan el reforzamiento del S.M.E. como una pieza clave de la nueva estrategia—. Sin embargo, sin

ser parte aún del Sistema, la convergencia de nuestra economía es una necesidad insoslayable, y la continua observación a la que nuestra economía estará sometida, y los frecuentes exámenes de que será objeto, tendrán como temas centrales la comprobación de esa convergencia de las políticas macroeconómicas y la justificación de las divergencias observadas. Hemos de hacernos a la idea de que las discusiones sobre los ritmos de expansión monetaria, la evolución del déficit público o las tasas de crecimiento de los salarios —para poner tres ejemplos— han perdido grados de autonomía, porque las políticas correspondientes están sometidas ahora a restricciones adicionales que el país ha decidido aceptar al optar libremente por su incorporación a la C.E.E.

España tiene, además, ante sí el problema más general, sutil y difícil de hacer más flexible su economía. La mayor apertura al exterior ayudará a ello, pero el proceso no será sencillo ni rápido. Una economía más flexible es aquella en la que los agentes son más libres y, por tanto, más responsables, sus decisiones se ven menos restringidas por las intervenciones y sus éxitos o fracasos dependen menos de las decisiones públicas. En este sentido, la flexibilización de la economía es parte del proceso más general que lleva a hacer más efectivas las libertades, más independientes los individuos y más viva la discusión pública. Visto desde otro ángulo, el problema de la rigidez de nuestra economía es sólo un aspecto de la grave disparidad entre la fortaleza del Estado y la debilidad de nuestra Sociedad Civil —un aspecto muy relevante, sin embargo, porque tal disparidad, cuando domina el ámbito económico, condiciona otros muchos aspectos de la vida social—. Y esa disparidad, que viene de atrás, no ha mejorado con los problemas económicos de los últimos años, porque nada la alienta tanto como las etapas de dificultades que refuerzan el papel del Estado como fuente de empleo, subvenciones e intervenciones.

Así que hablar de una economía más flexible no es hablar únicamente ni principalmente de medidas de orden técnico, es referirse a un proceso político más amplio a cuyo avance puede cooperar nuestra integración en la C.E.E. Tal vez sea ese el principal cauce de beneficios de la adhesión tan mayoritariamente deseada por la opinión del país.