

LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL DE LA COMUNIDAD

Jean-Francois Marchipont

Administrador Principal de la Dirección General de Mercado Interior y de Asuntos Industriales de la Comisión de las Comunidades Europeas

Palabras clave: Política industrial, política tecnológica, Unión Europea.
Nº de clasificación JEL: O14, 038.

0. PREÁMBULO

Con frecuencia se ha planteado la cuestión del desarrollo de una estrategia industrial al nivel de la Comunidad.

Hace, sin embargo, sólo algunos años que esta noción ha tomado realmente consistencia y, a la vez, significado político, fuera del caso muy especial de las industrias del carbón y del acero. Para estos dos sectores, el Tratado CECA ha atribuido efectivamente a la Comunidad unos poderes importantes y específicos, siendo aceptada desde un principio por el conjunto de los Estados-Miembros la puesta en práctica de una política industrial a escala europea.

Tanto para los restantes sectores industriales como para las responsabilidades «horizontales» que se clasifican generalmente dentro del campo de acción de la política industrial, los Tratados que constituyeron la Comunidad no identificaron más responsabilidad específica a nivel europeo que la política de competencia (1).

(1) Hay que observar sin embargo que la dimensión industrial se ha tenido en cuenta de forma más o menos amplia en toda una serie de políticas comunitarias: amortización de las reglamentaciones, política comercial, utilización de los instrumentos financieros comunitarios, etc. (véase la segunda parte de este artículo)

Esta omisión no es sorprendente: el grado de intervencionismo público en el sector industrial no era tan importante como hoy en día, las economías de los Estados-Miembros eran menos «mixtas» y los instrumentos disponibles para favorecer el desarrollo industrial menos sofisticados.

Sin embargo, las consecuencias han sido importantes ya que, siendo lógico desde el punto de vista económico que las responsabilidades de la Comunidad en materia industrial evolucionaran de modo similar a las de sus Estados-Miembros, esto no se ha producido.

La que ha prevalecido hasta ahora ha sido por lo tanto una interpretación «restrictiva» de las responsabilidades comunitarias en materia industrial.

Existen múltiples razones para explicar este hecho. Por ejemplo, la divergencia de apreciación entre los distintos países de la Comunidad del tipo de responsabilidades que debe asumir el Estado en materia industrial.

Es probable no obstante que, entre estas razones, la fundamental sea el propio concepto de lo que debe ser la Comunidad y la amplitud de poderes que los Estados-Miembros están dispuestos a dejarle asumir.

La cuestión adquirirá una importancia creciente en el campo industrial.

Hasta hace pocos años, efectivamente, los Estados-Miembros más poderosos podían pretender poseer los medios para enfrentarse a escala nacional con los problemas planteados por su crecimiento industrial.

Parece sin embargo que lo han logrado sólo de forma muy imperfecta, si se comparan sus resultados con los de sus grandes competidores industrializados.

En las actuales circunstancias económicas, este tipo de ambición no es realista, ya que los factores que determinan la competitividad industrial sobrepasan cada vez más las dimensiones accesibles a nivel nacional.

Por otra parte, el problema de la definición de una estrategia industrial y el de la escala a la que se debe poner en práctica no son más que la contrapartida «operacional» de la búsqueda de la competitividad.

Pero eso, antes de proceder a una presentación sucinta de la realidad actual de la política industrial de la Comunidad en cuanto a aspiraciones, expresiones y medios, será importante tratar de delimitar los factores que van a determinar la competitividad de sus industrias en los próximos años.

1. LA SITUACIÓN COMPETITIVA DE LA INDUSTRIA COMUNITARIA

Para una apreciación global de la situación competitiva de la industria comunitaria hay que abarcar, naturalmente, unas realidades muy dispares, como lo son las situaciones entre un Estado-Miembro de la Comunidad y otro, o entre un sector industrial y otro.

La Comisión europea acaba de dirigir al Consejo de Ministros de industria de la Comunidad una comunicación sobre la mejora de la competitividad y de las estructuras industriales de la Comunidad (2).

Este documento aporta elementos de análisis extraordinariamente interesantes

(2) Véase: La mejora de la competitividad y de las estructuras industriales de la Comunidad -comunicación de la Comisión al Consejo. COM (86) 40 final.

sobre la evolución de la posición competitiva de la industria europea durante los últimos años y sobre las estrategias de los participantes internacionales de la Comunidad. También indica las direcciones en las que se podría investigar para la mejora de la situación industrial de la Comunidad.

1.1. Evolución de la competitividad industrial de la Comunidad desde 1974: elementos de apreciación.

En la evolución de la competitividad de la industria comunitaria durante la última década parecen marcarse dos fases: la primera, que se extendió desde 1974 hasta el comienzo de los años 80, estuvo caracterizada por una degradación de las posiciones de las empresas europeas en los mercados internacionales y por un deterioro de su especialización industrial y geográfica; la segunda, que comenzó hacia 1982-83, parece apuntar hacia un despertar industrial de la Comunidad.

a) *Una competitividad amenazada* Sería absurdo esperar que la industria europea pudiera mantener una participación relativa constante en la producción y el comercio mundiales: al estar constituida por unas economías de entre las más avanzadas de los países industrializados, difícilmente puede la Comunidad tener unas tasas de crecimiento de su producción tan importante como las de los países en periodo de «recuperación».

Sin embargo, debe mantener sus posiciones con respecto a sus dos principales competidores:

- los Estados Unidos, respecto a los que es ella la que está en periodo de recuperación,
- el Japón que, después de haber dado alcance a la Comunidad, la está adelantando (ya lo ha hecho en términos de PNB per capita).

Pero el hecho es que, entre 1974 y el comienzo de los años 80, la Comunidad ha experimentado un desfase creciente en relación con estos dos países.

Este desfase es preocupante no sólo porque traduce una erosión de la actividad industrial de la Comunidad,

sino también y sobre todo porque revela un debilitamiento de sus estructuras.

—a nivel macroeconómico, el crecimiento del producto interior bruto de la Comunidad ha sido sólo del 20 % entre 1975 y 1985, contra +29 % en Estados Unidos y 48 % en el Japón. El producto interior bruto por habitante de la Comunidad permanece netamente inferior al de los Estados Unidos (10.200 Ecus contra 17.126). Desde ahora es también inferior al del Japón (12.600 ECUS). Incluso los índices más «concretos» como las tasas de equipamiento de teléfonos o televisores expresan este desfase: para 1000 habitantes, había en la Comunidad en 1981 480 teléfonos y 360 televisores. Las cifras correspondientes para los Estados Unidos y para el Japón eran respectivamente 760 y 630 por una parte y 520 y 550 por otra parte. Naturalmente, estas cifras responden a realidades muy diferentes según los Estados-Miembros, pero estas disparidades reflejan también la distancia que separa todavía a la Comunidad de la auténtica integración económica.

—a nivel industrial, las evoluciones son

todavía más marcadas ya que entre 1975 y 1984, la producción industrial ha aumentado en la Comunidad sólo en 18 % contra +38 % en los EE.UU. y +52 % en el Japón.

La tendencia más preocupante es la degradación de la especialización de la industria comunitaria: un reciente estudio de los servicios de la Comisión europea ha puesto de manifiesto que la industria europea no ha estado en situación de aprovechar las oportunidades ofrecidas por el desarrollo de determinados sectores de fuerte crecimiento de la demanda que, además, reúnen en su mayoría unos productos de alto contenido tecnológico. Así, la tasa de penetración de los productos extranjeros en el mercado comunitario ha aumentado de 10 a 17% entre 1972 y 1982, no siendo en este último año más que de 10 % en los Estados Unidos y de 5 % en el Japón. Paralelamente, la participación de la Comunidad en el mercado mundial se ha reducido, pasando del 28% en 1972 al 25,7% en 1982, mientras aumentaban las de los Estados Unidos y el Japón (3).

Los cuadros siguientes ponen de manifiesto esta evolución.

Cuadro n.º 1. Tasas de penetración en el mercado interior-productos industriales

	EUROPA		USA		JAPON	
	Evolución 1973/82	1982 %	Evolución 1973/82	1982 %	Evolución 1973/82	1982 %
<i>Sector de fuerte demanda</i>	7,9	17,3	5,9	11,5	1,6	5,3
— Material eléctrico y electrónico	10,9	19,1	6,7	15,5	1,7	3,8
— Informática, Burótica y mat. de control	14,7	33,6	4,5	14,1	1,3	7,8
— Química y Farmacia	3,6	11,8	2,9	6,8	1,5	5,9
<i>Sectores de demanda intermedia</i>	1,8	8,5	2,3	8,0	0,2	4,1
<i>Sectores de demanda débil</i>	3,8	12,8	4,2	11,2	1,4	6,2
TOTAL INDUSTRIA	3,6	11,6	3,4	9,5	1,0	5,2

Fuente: Eurostat, Servicios de la comisión.

Nota: Tasas de penetración = Importación / demanda interior.

(3) Véase: Economie Européenne nº 25 de septiembre 1985.

Cuadro n.º 2. Cuotas de mercado exterior

	EUROPA		USA		JAPON	
	Evolución (1) 1973/82	1982 %	Evolución (1) 1973/82	1982 %	Evolución (1) 1973/82	1982 %
<i>Sector de fuerte demanda</i>	-2,5	25,6	2,7	20,4	5,6	18,8
— Material eléctrico y electrónico	-1,8	23,7	2,4	20,2	11,4	29,1
— Informática, Burótica y mat. de control	-5,0	17,0	5,0	27,4	8,0	23,0
— Química y Farmacia	-1,0	30,8	1,9	17,6	0,5	7,8
<i>Sectores de demanda intermedia</i>	-1,2	25,8	-0,3	18,5	6,1	15,3
<i>Sectores de demanda débil</i>	4,1	29,4	1,0	9,2	1,4	13,4
TOTAL INDUSTRIA		26,6		16,9		15,9

Fuente: Eurostat, Servicios de la comisión.

(1) Evolución: diferencia de las cuotas de mercado entre 1973 y 1983.

La evolución de la industria comunitaria en el sector servicios parece menos preocupante, aunque el análisis de este campo resulta muy difícil por la falta de seguridad estadística. Este hecho es importante, ya que las industrias productoras de servicios contratados constituyen en este momento aproximadamente el 42 % del producto interior bruto de la Comunidad, contra aproximadamente 46 % en el Japón y cerca de 50 % en los EE.UU.

A nivel tecnológico, los resultados de la Comunidad parecen perfectibles, especialmente desde el punto de vista de la difusión del progreso tecnológico en los procesos de producción y en los productos y desde el punto de vista de la explotación industrial y comercial de los adelantos tecnológicos. Algunas indicaciones a base de cifras nos permitirán caracterizar la situación:

- en términos de gastos globales de investigación y desarrollo, el esfuerzo global de la Comunidad se sitúa entre los de los Estados Unidos y el Japón (los EE.UU. gastan un 50 % más que la Comunidad y el Japón un 50 % menos) pero en términos de esfuerzos relativos en relación con el PNB, la media

comunitaria, que es del orden de 2 %, queda por debajo del 2,9 % de los Estados Unidos y el 2,5 % del Japón.

- en términos de difusión de las nuevas tecnologías en los procesos de producción, la Comunidad está retrasada con respecto a los EE.UU. y el Japón, pero se encuentra en una fase de recuperación rápida: en 1983, la industria japonesa empleada 16.500 robots, la industria americana 8000 y la industria europea 10.400; las cifras correspondientes a finales de 1984 eran 44.000 para el Japón, 13.000 para los Estados Unidos y 20.500 para la Comunidad.
- en términos de capacidad de explotación comercial del progreso tecnológico, hay todavía mucho por hacer, ya que en muchos sectores la industria comunitaria ha dejado que le tomen la delantera sus competidores americanos y, sobre todo, japoneses; por ejemplo, la producción comunitaria de semiconductores sólo representa un 8 % de la producción mundial, contra un 60 % para los Estados Unidos y un 30 % para el Japón; en la electrónica de «consumo», el Japón cubre más del 80 % de la producción

mundial de magnetoscopios; en informática, la primera empresa europea ocupa la posición novena en la clasificación mundial.

- hay finalmente un último índice que merece ser citado en materia tecnológica, aun cuando sea difícil de interpretar debido a los problemas de comparabilidad estadística: es el número de patentes. Mientras el número de patentes concedidas en 1982 para 10.000 habitantes alcanzaba la cifra de 34 en el Japón y de 16 en los Estados Unidos, la media comunitaria era sólo de 8. (De un millón de patentes depositadas en 1980, el 40 % eran Japonesas).

Pero, aún más preocupante que estas comparaciones en valor absoluto, es el desarrollo en el Japón de una verdadera política de patentes, tanto a nivel nacional como a nivel de empresa, que sirve de soporte a su desarrollo industrial (Véase 1.2).

Los distintos síntomas que acabamos de exponer podrían conducir a un cierto pesimismo, pero hay que valorarlos teniendo en cuenta la reciente evolución que parece traducir un cierto «despertar industrial» de la Comunidad.

b) *Hacia un «despertar industrial» de la Comunidad*

Tal vez sea prematuro hablar de un auténtico despertar industrial de la Comunidad. Los datos estadísticos no permiten todavía detectar un giro significativo de la evolución de las posiciones de la industria europea en los mercados mundiales. Hay no obstante varios factores positivos que merecen ser subrayados.

- una mejora de la competitividad-costo de la industria europea y de su nivel de inversión, ligada a la implantación en la Comunidad de unas políticas macro-económicas más favorables al desarrollo industrial.
- una intensificación de la cooperación industrial dentro de la Comunidad y con el exterior, principalmente dentro del marco de acciones desarrolladas a nivel europeo (ver 2): tanto en los sectores tradicionales como en las

industrias nuevas, se multiplican y profundizan los acuerdos entre empresas europeas (por ejemplo, el convenio entre los grupos ITALTEL. CIT ALCATEL. SIEMENS y PLESSEY en el campo de las centrales telefónicas, y la creación de una empresa pan-europea de componentes electrónicos).

- las bazas positivas derivadas de la ampliación de la Comunidad, la evolución de los precios de la energía y el enderezamiento del crecimiento.

La capacidad de la industria europea para sacar partido de estas tendencias favorables sólo se puede apreciar teniendo en cuenta las estrategias de sus competidores internacionales.

1.2. Estrategias presentes

En el transcurso de la próxima década, las industrias de la Comunidad se verán confrontadas a las estrategias ejercidas por tres grandes zonas económicas rivales: los Estados Unidos, el Japón, los restantes países de la «zona Pacífica».

Examinando estas estrategias se puede evaluar la magnitud del desafío que representan y reunir las referencias indispensables para estimar los condicionamientos de la definición de una futura política industrial de la Comunidad y de sus Estados-Miembros.

a) *El Japón* es el participante que requiere mayor atención: los logros industriales que ha materializado en los últimos años y la dinámica de su desarrollo hacen efectivamente suponer que seguirá siendo el competidor más peligroso de la industria europea.

Los éxitos del Japón no se deben por supuesto al azar, sino que son el resultado de un determinado compromiso de sus empresarios y de los poderes públicos en el sentido del desarrollo industrial. Este compromiso se traduce en la doble prioridad concedida por este país, por una parte a los objetivos industriales respecto a los otros objetivos económicos y sociales y, por otra parte, al crecimiento y al futuro respecto al

presente, lo que se refleja en el alto nivel de las tasas de inversión.

Hay que observar, sin embargo, que la política industrial japonesa se caracteriza más por los métodos empleados y su eficacia que por los objetivos perseguidos o por los medios en juego. En efecto:

- desde el punto de vista de los medios financieros aportados, la ayuda financiera por parte de las autoridades japonesas a su industria no es superior a la de los otros grandes países industrializados, que aportan todos ellos entre 1 % y 2,5 % de su PNB a sus industrias en forma de ayudas financieras diversas;
- desde el punto de vista de los instrumentos utilizados, existe igualmente una gran similitud, ya que el Japón recurre a los métodos clásicos de préstamos cualificados, subvención pública a la investigación, apoyo a la inversión, etc.
- desde el punto de vista de los objetivos, finalmente, las prioridades designadas por el famoso MITI, tanto desde el punto de vista sectorial como desde el de las opciones tecnológicas fundamentales, son perfectamente similares a las de los demás países industrializados (electrónica, nuevos materiales, aero-espacial, mecatrónica, etc.).

El Japón se distingue en cambio por dos elementos esenciales que constituyen sendos epígrafes de la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas ya mencionada: la cohesión de su sistema económico e industrial y la eficacia de los métodos empleados.

La cohesión del sistema económico japonés, que se apoya naturalmente sobre importantes elementos socio-culturales, se refleja en el carácter fuertemente oligopólico de las estructuras industriales. Aún cuando el número de empresas japonesas entre las 100 primeras empresas mundiales (11) sigue siendo inferior al de las empresas europeas (34) y americanas (43), hay que observar no obstante:

- que el Japón es el país donde existen los más importantes conglomerados:

si se adopta una clasificación según este concepto, es decir, considerando los grupos en vez de las empresas, se observa efectivamente que, entre los diez grupos industriales más importantes del mundo, hay seis grupos japoneses, cuatro de los cuales son los primeros (MITSUBISHI, SUMITOMO, MITSUI y DKB);

- que estos grupos están a su vez ligados a los sogoshosha, que controlan más del 50 % del comercio interior y exterior japonés, a los grandes bancos japoneses que son con frecuencia parte integrante de dichos conglomerados, y que dominan por otra parte el 60 % de las PYMEs que están en situación de subcontratación;
- y que dichos conglomerados controlan, asimismo, en gran medida los sistemas de distribución en el interior del Japón: en algunos sectores como la electrónica de consumo están consideradas como cautivas hasta el 70 % de las redes de distribución.

Esta estructura particular de la economía japonesa constituye naturalmente una ventaja importante para sus empresas, que pueden afrontar la competencia exterior apoyándose sobre un mercado interior al que pueden mantener ampliamente al margen de dicha competencia.

La base de la eficacia del método empleado para favorecer el desarrollo industrial del Japón es una concertación activa y organizada entre los distintos sectores económicos bajo la coordinación del MITI: desde el final de los años 50, el MITI ejerce una función de organización y coordinación del desarrollo industrial y tecnológico que se apoya sobre la definición, en estrecha conexión con la industria y las universidades, de las «visiones» a medio plazo de las perspectivas de evolución de las técnicas y del mercado. Este método ofrece numerosas ventajas: confiere a la industria una mejor visibilidad de las evoluciones a esperar, le aporta los medios para adaptarse a su debido tiempo a estas evoluciones con el apoyo de las autoridades públicas y le permite la amortización de unos gastos que pocas empresas podrían soportar individualmente.

Convendría sin embargo subrayar que el «sistema japonés» no es infalible: se han registrado notorios fracasos por ejemplo en los sectores de la construcción naval y de la producción de aluminio.

Por otra parte, presenta fuertes «contrapartidas» económicas y sociales: desarrollo de un sistema económico «dual» en el que las Pequeñas y Medianas Empresas se ven en situaciones de precariedad muy difíciles, con amplios sectores de la economía trabajando en unas condiciones de productividad muy bajas, niveles de protección social muy inferiores a los normales, por ejemplo, en la Comunidad.

b) *Los Estados Unidos*. Los Estados Unidos no tienen aparentemente una estrategia industrial tan organizada y voluntarista como el Japón. Sin embargo, conscientes del desafío que representa el desarrollo acelerado de este último, han introducido toda una serie de medidas destinadas a estimular la competitividad de sus industrias. Concretamente:

- el proceso de ajuste de la industria americana ha sido facilitado globalmente por la política presupuestaria y por la política fiscal, especialmente por medio de la «Economic Recovery Act», que introduce unas posibilidades de amortización excepcionales;
- la intensificación de la política de investigación civil y militar en el transcurso de los últimos años y, en particular, la iniciativa de defensa estratégica (IDS) tendrán sin duda importantes repercusiones industriales, tanto más cuanto que la cooperación entre las empresas dentro del sector de la investigación se ve facilitada por la «National Cooperative Research Act» de 1984, que flexibiliza los efectos de la legislación antitrust para estos tipos de acuerdos;
- el acercamiento entre las empresas americanas y japonesas, sobre todo en el sector de la alta tecnología (acuerdos GM-FANUC, FujitsuAmdhal, etc.) podría tener importantes consecuencias sobre la competencia internacional dando origen a empresas hiper-competitivas al combinar las adquisiciones tecnológicas americanas con la

eficacia productiva japonesa.

- finalmente, el proceso de desreglamentación introducido principalmente en las industrias de servicios se traduce en un mayor dinamismo de la economía aún cuando se critiquen algunos de sus efectos (supresión de determinados servicios, reducción de la seguridad, desarrollo de situaciones oligopólicas privadas...).

El conjunto de estos elementos, por su naturaleza, reforzará la posición competitiva de las empresas americanas en el mercado mundial, favorecida por otra parte por el descenso de la cotización del dólar.

c) la creación de un polo de desarrollo en la «zona del Pacífico» constituye un tercer reto para la industria europea.

Este tercer reto merece una atención especial, ya que la especialización industrial de estos países (Corea, Taiwan, Singapur, etc..) está menos alejada de la de la Comunidad que las del Japón y los Estados Unidos y porque el crecimiento acelerado de estos países se apoya en gran medida en la exportación junto con un gran proteccionismo de sus mercados interiores.

Su característica común, con el ejemplo de Corea como más representativo, es la combinación:

- de protecciones cuantitativas o arancelarias relativamente importantes que limitan sus importaciones;
- de una concentración muy fuerte de la industria: por ejemplo en Corea, 50 grupos industriales controlan la mayor parte de la economía (los chaebol, equivalentes a los zaibatsu japoneses);
- de una situación favorable en términos de ventajas comparativas: muy buena relación productividad-salarios, mano de obra altamente cualificada teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de estos países;
- y de un grado de intervencionismo público generalmente muy superior al que se practica en los países industriales más avanzados.

Frente a las industrias de estos países es probable que la industria comunitaria se vea en una situación más difícil que sus competidoras ya que no se beneficia ni de las ventajas inherentes a la historia y a las complementariedades económicas que favorecen a la industria japonesa, ni de la proximidad geográfica que favorece a las empresas americanas.

Su principal problema será por consiguiente evitar los inconvenientes de la competencia ligada a la emergencia de estas nuevas industrias sin poder beneficiarse paralelamente de las ventajas que podrían derivarse de la apertura de nuevos mercados.

Estos elementos de apreciación de la situación competitiva de la industria comunitaria y de la competencia a la que debe enfrentarse permiten situar el marco dentro del que debe desarrollarse la estrategia industrial de la comunidad.

2. LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL DE LA COMUNIDAD: ASPIRACIONES Y MEDIOS

La estrategia industrial de la Comunidad sólo puede inspirarse de modo muy parcial en las de sus competidoras.

De momento es sólo la combinación todavía muy imperfecta de políticas nacionales y políticas comunitarias en un entorno industrial aún escasamente homogéneo.

2.1. Responsabilidades nacionales y responsabilidades comunitarias

Hasta comienzos de los años 80, la estrategia industrial de la Comunidad y de sus Estados-Miembros revistió un carácter eminentemente defensivo.

- a nivel de la Comunidad, las principales acciones emprendidas afectaron la reestructuración de los sectores en declive tendencial. Hay que citar naturalmente el caso de la industria siderúrgica, que fue objeto de una acción muy completa por parte de la Comisión, sobre la base del Tratado CECA. El Plan anti-crisis establecido progresivamente a partir de 1977 para estabilizar los

precios y las participaciones de mercado, se completó a partir de 1981 por una política de estructuras basada en un «código de ayudas» que establecía un nexo entre las reducciones de capacidades de producción y la aceptación por la Comisión de las ayudas nacionales. Aunque la reestructuración de este sector va por buen camino, sigue condicionada por la prosecución de los esfuerzos de racionalización emprendidos, que implicará nuevas reducciones de la producción dentro del marco de la Comunidad ampliada.

Medidas defensivas asimismo en los sectores de la construcción naval y de la industria textil. En cuanto a la industria textil, el principal problema al que tuvo que enfrentarse la Comunidad fue y sigue siendo el permitir el reajuste de sus empresas para recuperar su competitividad, evitando que la presión de las importaciones procedentes de los países con bajos niveles de salarios barrera este sector de la economía comunitaria.

El resorte principal utilizado por la Comisión ha sido por consiguiente una política comercial a través de la negociación de acuerdos multifibras y acuerdos bilaterales con los principales proveedores con salarios bajos dentro de la Comunidad. Estos acuerdos finalizan en 1986 y, al no estar finalizada la reorganización de la industria comunitaria, será necesario prever su renovación readaptada.

En cuanto a la construcción naval, la magnitud de los problemas de reestructuración que afectan a los Estados-Miembros ha exigido la intervención de los poderes públicos nacionales para llevarlos a buen fin. De acuerdo con una política concertada en el seno de la OCDE, la Comisión ha establecido un marco para las ayudas destinadas a este sector, incluyendo una cláusula de degresividad.

Este dispositivo, que se extinguía a finales de 1984, ha sido renovado por un periodo de 2 años.

Estos ejemplos sugieren dos comentarios:

- demuestran que, hasta ahora, la Comunidad ha asumido responsabilidades industriales

importantes sobre todo cuando las industrias nacionales se hallaban en una situación tal, que la alternativa europea no era ya una opción, sino la única solución posible. Las sobre ofertas que podrían haberse producido entre los Estados-Miembros de la Comunidad a causa de los sectores citados, en ausencia de una política comunitaria, no solamente habrían provocado el estallido industrial de la Comunidad sino que habrían puesto en peligro incluso la supervivencia de los sectores industriales afectados a nivel nacional.

- ponen de manifiesto el hecho de que los instrumentos utilizados a nivel comunitario son más bien instrumentos de control y de regulación con vocación horizontal que instrumentos de intervención pública sectorial. Esto se debe naturalmente a las responsabilidades específicas otorgadas a la Comisión por los Tratados, concretamente dentro del campo de la política de competencia (art. 92 del Tratado CEE que prohíbe las ayudas concedidas por los Estados y susceptibles de falsear la competencia, art. 85 que prohíbe los acuerdos entre empresas que puedan falsear el ejercicio de la competencia dentro del seno de la Comunidad, siendo la Comisión la encargada de velar por el respeto de estas reglas) y de la política comercial (art. 113 del Tratado CEE que instituye una política comercial común cuya puesta en práctica se efectúa sobre la base de propuestas de la Comisión).

— a nivel de los Estados-Miembros, las políticas industriales seguidas en el transcurso de los últimos años, aunque diferentes según la «filosofía económica» de los países que las han practicado, pueden igualmente calificarse de más defensivas que las de los Estados Unidos y, sobre todo, del Japón.

- Las ayudas financieras públicas a la industria han estado orientadas principalmente hacia los sectores «tradicionales» y gran parte de estas ayudas ha tenido una vocación más «social» o «regional» que verdaderamente industrial.

- Las políticas seguidas en determinados Estados-Miembros han sido más «intervencionistas» que «voluntaristas». Es decir, el compromiso acrecentado de estos países en el sector industrial no se ha correspondido con una mejora de la coherencia y de los efectos de sus intervenciones en relación con los resultados obtenidos por la política industrial japonesa.

La evolución reciente de las estrategias nacionales y comunitarias se caracteriza por una visión más ofensiva.

2.2. La evolución reciente

En los tres últimos años se han ido afirmando dos grandes prioridades como puntos de apoyo de la estrategia industrial de la Comunidad: consumir la integración del mercado interior comunitario y desarrollar una política activa de intensificación de la base tecnológica de la industria europea.

a) *La realización del mercado interior*, a través de la eliminación progresiva de las fronteras físicas, técnicas y fiscales es condición esencial para la mejora de la competitividad de las empresas europeas.

La Comisión ha redactado con este fin un ambicioso «Libro Blanco» que constituye un programa de trabajo provisto de un plan de vencimientos, dos de cuyos tres apartados se refieren directamente a la industria, ya que afectan la consolidación de la apertura del mercado, especialmente en lo referente a la supresión de los impedimentos para la libre circulación de bienes y servicios (IVA e impuestos, disposiciones fitosanitarias) y sobre la extensión de las políticas de apertura y de armonización: apertura de los mercados públicos, armonización de las normas, intensificación de la política de competencia. (El tercer apartado se refiere a la Europa de los ciudadanos).

Aquí merece la pena hacer dos comentarios:

- el primero se refiere a la importancia industrial del hecho de apostar por la plena realización del mercado interior de la Comunidad. Por supuesto, es

difícil citar cifras, pero según un informe redactado para el Parlamento europeo por los Sres. ALBERT y BALL en 1983, el coste de la no-Europa para la economía comunitaria ha sido evaluado en aproximadamente 50.000 millones de Ecus al año, o sea el 2 % del PNB de la Comunidad y más que la totalidad de las ayudas financieras que conceden los diferentes Estados-Miembros a sus industrias.

- el segundo es la constatación del hecho de que, desde el punto de vista industrial y económico, la distancia que separa aún hoy en día las estructuras y el funcionamiento de la Comunidad de los de una zona auténticamente integrada es considerable. Para convencerse, basta comprobar las importantes diferencias que subsisten entre los sistemas fiscales de los Estados-Miembros, el hecho de que los intercambios intra-comunitarios no sean considerados por los Estados-Miembros de forma distinta a sus intercambios con países que no forman parte de la Comunidad o, más aún, el carácter limitado de la integración monetaria a despecho del funcionamiento altamente satisfactorio del Sistema Monetario Europeo. Al ser evidentemente la moneda el «cemento» de toda auténtica integración económica, reviste especial importancia el último punto.

b) *El refuerzo de la base tecnológica de la Comunidad*

Desde comienzos de los años 80, el desarrollo tecnológico se afirma cada vez más como uno de los objetivos prioritarios de la estrategia industrial de la Comunidad.

En 1984, el Consejo de Ministros de la Comunidad aprobó el programa europeo ESPRIT (4), que debe permitir consagrar en 5 años 1.500 millones de Ecus a la investigación científica europea en las tecnologías de la información. Este programa marca un considerable progreso en cuanto que asocia

íntimamente la industria con los poderes públicos (la financiación se efectúa al 50 % entre la Comunidad y la industria), se apoya en la cooperación entre las empresas (sólo se financian los proyectos que asocian varias empresas) y, aunque abarca la investigación pre-competitiva, tiene una ambición industrial más definida que los programas de investigación anteriores.

La Comisión ha hecho además múltiples propuestas a favor del desarrollo tecnológico en todos los campos: investigación tecnológica fundamental para la industria (programa BRITE), propuestas del programa RACE (Research in advanced Communications in Europe), en el campo de las telecomunicaciones, del programa BICEPS (Bioinformatics Collaborative European programme and Strategy), en el campo de las biotecnologías, etc..

Este conjunto de iniciativas es sintomático de una tendencia y de un toma de conciencia, tendencia hacia una mayor cooperación hacia una visión más «europea» de los avances de la ciencia y de la tecnología en la Comunidad, toma de conciencia de la necesidad de unir los esfuerzos para seguir siendo competitivos en este campo frente a los Estados Unidos y el Japón. Pero ésto no debe ocultar la magnitud del esfuerzo que falta por hacer: los presupuestos de Investigación y Desarrollo comunitarios no sobrepasan el 2 % del total de los gastos públicos de los Estados-Miembros de la Comunidad en este campo.

2.3. Las perspectivas

Por los comentarios y las informaciones que acabamos de exponer, se ve que en la Comunidad se va afirmando una evolución positiva en el sentido del enderezamiento industrial y de un enfoque más positivo y más europeo de los problemas.

Esta evolución podría verse favorecida por varios factores importantes:

- la continuación de la mejora del clima macroeconómico, con los efectos favorables sobre la economía europea: reducción de los precios de la energía y del cambio del dólar, confirmación de la recuperación

(4) European Strategic Program for Research in Information Technologies.

del crecimiento, aumento de la inversión, etc.

- la aceleración de la toma de decisiones a nivel de la Comunidad que podría derivarse del convenio de Luxemburgo (5)
- los efectos positivos de la ampliación de la Comunidad.

Sobre esta base, la estrategia industrial de la Comunidad durante los próximos años podría evolucionar en las direcciones siguientes.

a) *Prosecución de la reestructuración de las industrias tradicionales.*

Como ya hemos indicado anteriormente, la reestructuración industrial en la Comunidad ha progresado considerablemente dentro del marco de las políticas desarrolladas a nivel europeo. Quedan sin embargo importantes etapas a cubrir en los tres sectores principales afectados, que son la siderurgia, la industria textil y la construcción naval.

Probablemente es en el campo de la siderurgia donde estos progresos tienen más importancia ya que se trata de un sector en el que la ampliación de la Comunidad aumentará los problemas de ajuste estructural que quedan por resolver. La Comunidad tiene efectivamente que continuar el ajuste de sus capacidades de producción cuyo excedente en relación con las posibilidades de absorción de la demanda se verá acrecentado por la ampliación, dado el menor avance de las reestructuraciones emprendidas en la industria siderúrgica española.

En cuanto al sector textil, el nuevo acuerdo multifibras, todavía en fase de negociación, debería traducirse en una flexibilización de los intercambios. Pero la propia necesidad de mantener este tipo de arreglo deja traslucir un doble problema por una parte la insuficiente recuperación de la competitividad de las empresas europeas de este sector y, por

(5) Este acuerdo incluye la ampliación de las posibilidades de votación por mayoría en los procesos de decisión de la Comunidad que, hasta entonces se basaban principalmente en la unanimidad.

otra parte, la necesidad de adaptarse a la nueva situación internacional de división del trabajo en la industria textil.

Este segundo problema, que en realidad es el de la progresiva apertura de los mercados de los países en vías de industrialización, a medida que se va efectuando su desarrollo, es probablemente el que plantea unos problemas de fondo más importantes, ¿hasta qué punto podrá proseguir la Comunidad los esfuerzos de apertura de su mercado si no se beneficia paralelamente de unas mayores posibilidades de dar salida a su propia producción hacia unos terceros mercados?, ¿hasta qué punto se pueden mantener los niveles de protección aceptados para favorecer el desarrollo de los nuevos países industrializados, sin perturbar la buena evolución de la división internacional del trabajo?.

b) *Desarrollo de la política de refuerzo del mercado interior y de la base tecnológica de la Comunidad.*

El plazo de 1992 para la conclusión del mercado interior de la Comunidad es una etapa determinante de la construcción de Europa que no puede sin embargo ocultar la importancia de las cuestiones que quedan por resolver, incluso si se respeta plenamente dicho plazo. Esto suscita importantes cuestiones de fondo, derivadas del propio concepto de la Comunidad. La industria europea sólo podrá desarrollarse realmente dentro de un marco homogéneo si la integración económica va mucho más allá de una perfecta libertad de circulación de las personas, los bienes, los servicios y los capitales de la Comunidad.

Esto nos llevaría a considerar la posible evolución de numerosas políticas comunitarias, especialmente en los sectores de la integración monetaria y del acercamiento de las políticas macroeconómicas, pero es evidente que estas políticas no pueden abordarse con detalle dentro de la presentación general que es el objeto del presente artículo.

Por lo que respecta al refuerzo de la base tecnológica comunitaria, teniendo en cuenta la parte relativamente reducida que representa la implicación

financiera de la Comunidad, el éxito y la evolución de los esfuerzos emprendidos estarán ligados por una parte a su coherencia con las iniciativas nacionales y, por otra parte, a la eficacia de las acciones iniciadas. La Comisión se está esforzando actualmente en crear las condiciones más favorables para esta coherencia y eficacia, sobre la base de las orientaciones que propone en la presentación del programa-marco científico y técnico 1987-91.

Sin prejuzgar los resultados de estos esfuerzos hay que preguntarse el plazo que necesitará la Comunidad para invertir las tendencias anteriormente mencionadas.

Incluso si la traducción industrial de los resultados de la investigación se efectúa cada vez más rápidamente, el horizonte temporal en el que hay que situarse cuando se trata de estas materias sigue siendo de cinco a diez años.

c) Mayor atención a las Pequeñas y Medianas Empresas.

Hace tiempo que se ha reconocido la importancia de las PYMES dentro del tejido industrial europeo, representan el 95 % del número de empresas de la Comunidad y más de la mitad del empleo y del valor añadido.

Hasta estos últimos años no se ha apreciado sin embargo en su justa medida la importante contribución que pueden aportar al empleo y al crecimiento. En los últimos diez años, por ejemplo, el 80 % de los empleos creados en los Estados Unidos lo han sido por empresas pequeñas y medianas.

Así pues, la Comisión ha decidido preparar un programa de acción con el fin de sacar partido de la importante contribución de las PYMES al crecimiento y al empleo en el seno de la Comunidad.

Las líneas generales de este programa son:

- permitir el pleno aprovechamiento por las PYMES de la dimensión comunitaria, mejorando las condiciones del entorno en que tienen que desarrollarse. Se beneficiarán por supuesto directamente del establecimiento del

mercado interior, pero también está previsto procurar aliviar las trabas administrativas y reglamentarias que pesan sobre las PYMES, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional;

- iniciar acciones destinadas a mejorar la capacidad financiera de las PYMES, principalmente por la utilización de los instrumentos financieros comunitarios (FEDER, Fondo Social, Banco Europeo de Inversiones);
- desarrollar los esfuerzos de asistencia en los campos en los que sean más necesarios, especialmente en los de la formación, la investigación y la innovación.

Este programa completará las acciones ya emprendidas, como las de la Oficina para el Acercamiento de las Empresas (BRE) y las del Plan de desarrollo transnacional de infraestructuras de ayudas a la innovación, así como la participación de las PYMES en los programas de investigación comunitarios (las PYMES participan o deben participar en un 50 % de los proyectos del programa ESPRIT y en un 30 % de los proyectos del programa BRITE anteriormente mencionados).

d) Las cuestiones pendientes.

El porvenir de la estrategia industrial de la Comunidad, una vez superadas las fases evolutivas anteriormente expuestas, estará ligado a las respuestas que se den a tres cuestiones fundamentales: una cuestión conceptual, implícita en la propia noción de estrategia industrial, y dos cuestiones operacionales que son las del refuerzo de la cohesión industrial de la Comunidad y del equilibrio que debe buscarse en las condiciones de la competencia internacional.

i) elección de una estrategia industrial

Los análisis ya citados de la reciente comunicación de la Comisión sobre la mejora de la competitividad y de las estructuras industriales de la Comunidad demuestran que la propia noción de estrategia industrial no se puede entender ya en el sentido restrictivo de la política seguida por los Poderes Públicos en el sector industrial.

Lo que determina el éxito industrial de una zona económica no es la importancia relativa de las competencias públicas en relación con las responsabilidades privadas, sino, sencillamente, la coherencia del conjunto de los agentes económicos en la elección de los objetivos y la cohesión de sus comportamientos para el logro de estos objetivos.

Es aquí donde hay que observar una de las razones principales del logro industrial del Japón en el transcurso de la última década.

Está claro que esta nueva «visión» de las cosas desempeñará un papel considerable en la futura evolución de la acción industrial a nivel comunitario y que explica la importancia concedida al diálogo y al consenso social en las tomas de postura de la Comisión europea en este campo.

ii) *La cohesión industrial de la Comunidad.*

La diversidad interna de la Comunidad sigue siendo importante y, con la ampliación, ha aumentado. Es preciso observar además que, si la construcción comunitaria ha constituido un factor de crecimiento y de dinamismo permanente para la industria europea, no ha desembocado en una mejora de la división del trabajo en el interior de la Comunidad tan fuerte como podría esperarse. Según los trabajos del CEPPII (Centro de Estudios Prospectivos y de Informaciones Internacionales), uno de los elementos característicos de la evolución industrial de la Comunidad durante la última década ha sido un movimiento de sustitución de la competencia Europa-USA-Japón por la competencia intra-CEE, lo que se ha traducido en un aumento de los desequilibrios de los intercambios de productos manufacturados en el interior de la Comunidad.

Este punto es importante ya que, según se trasluce de los estudios consagrados a la estrategia industrial japonesa y a las razones de su eficacia, existe una relación directa entre la cohesión interna y la competitividad internacional. Es, por consiguiente, a nivel internacional donde debe buscarse la competitividad y no solamente en el interior del espacio comunitario. La solución consistente en la búsqueda de una «compensación» entre las pérdidas de los mercados a nivel internacional y las ganancias de partes de

mercado en el interior de la Comunidad sólo sería una mala solución, peligrosa para el futuro de la industria europea.

Esto significa que el problema de la división del trabajo dentro de la Comunidad se planteará de forma cada vez más aguda en los próximos años, con las naturales consecuencias sobre las políticas seguidas en materia de cooperación industrial, de localización de las inversiones, de desarrollo de infraestructuras, para no citar más que algunos ejemplos. Es en este sentido en el que el refuerzo de la solidaridad entre los Estados-Miembros de la Comunidad en el terreno industrial puede constituir un importante factor de mejora de la competitividad global de la industria comunitaria.

iii) *condiciones de competencia y de competitividad internacional*

La segunda cuestión importante que merece suscitarse es la referente a las condiciones de competencia en los mercados internacionales. Es evidente que el Japón se encuentra en una situación especial desde este punto de vista, debido al carácter específico de sus estructuras industriales.

El problema que se plantea desde este momento es el de tener en cuenta tanto esta situación como sus consecuencias sobre la evolución de los intercambios internacionales. La única solución previsible es el establecimiento de una armonización progresiva de las reglas del juego de la competencia a nivel internacional.

Esta armonización suscita naturalmente numerosos problemas dentro de la política comercial y de la política de competencia, ¿cómo deberán evolucionar las relaciones comerciales entre la Comunidad y el Japón para que no sigan acentuándose los desequilibrios de sus intercambios?, ¿puede servir la política de competencia europea como ejemplo para la política de competencia japonesa?, ¿será posible que se tengan más en cuenta los intereses comunitarios en las posturas de los Estados-Miembros respecto a temas como el de la admisión de inversiones exteriores en la Comunidad?.

Cada una de estas cuestiones merecería por sí sola largas consideraciones.

3. CONCLUSIÓN

La línea seguida en este artículo ha sido un intento de clarificar, más allá de los aspectos descriptivos, las motivaciones, los condicionamientos y los envites de la estrategia industrial de la Comunidad.

En términos de reparto de responsabilidades entre la Comunidad y sus Estados-Miembros, se puede considerar que esta estrategia se halla todavía en estado embrionario.

Su desarrollo constituye sin embargo una baza esencial para el porvenir económico de la Comunidad, por la

lógica misma de la construcción comunitaria y por la necesidad de reforzar la competitividad internacional de la industria europea frente a los competidores exteriores.

Se han indicado algunas direcciones en las que podría efectuarse este desarrollo.

Superando los problemas de reparto de responsabilidades, la materialización de esta estrategia depende de la capacidad de la Comunidad para sacar partido de las ventajas que pueden suponer para ella la cohesión, la solidaridad y la diversidad frente a la competencia económica internacional.