

La Política Industrial de la Comunidad Europea

Rosario Pedrosa Sanz

Prof. Titular de Economía Aplicada

Vicedecana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad de Valladolid.

1. INTRODUCCION.

El 1 de enero de 1993 la Comunidad deberá constituir un espacio sin fronteras interiores por el que circularán libremente personas, bienes, servicios y capitales. Dicha fecha se ha convertido en un símbolo y ha adquirido un valor económico para los operadores económicos, la opinión pública y los países terceros.

Bajo el impulso de la consecución de este objetivo se han logrado importantes avances (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991a, págs. 82-83, y 1992, págs. 895-902). Estos se harán sentir en todos los sectores industriales y supondrán una gran oportunidad para la industria europea, si es capaz de hacer frente a las nuevas condiciones económicas que muestran actualmente las perspectivas económicas a corto y medio plazo y a los grandes desafíos globales que aquéllas le plantean (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991b, págs. 8-10).

Las primeras se ponen de manifiesto en la existencia de una competencia cada vez más global y más fuerte, tanto a escala mundial como a nivel comunitario; en la necesidad de realizar cada vez mayores inversiones y de contar con ciclos de producción cada vez más cortos, como consecuencia del "know-how" tecnológico; en la importancia decisiva que revisten las estrategias globales de las empresas; en las condiciones macroeconómicas menos favorables a la inversión industrial, ante la aparición de una fuerte competencia por el ahorro disponible; y en la fragilidad que presentan las economías industriales europeas.

Los segundos exigen capacidad a la industria comunitaria en cuatro frentes: para estar a la altura de la competencia industrial internacional; para invertir de manera cada vez más eficaz en equipos, conocimientos técnicos, formación y preparación; para controlar la difusión de la innovación tecnológica; y para desarrollar aquellos recursos humanos que le permitan dominar los cambios técnicos y la nueva organización del trabajo.

Sin embargo, si bien los resultados recientes de la industria europea han sido positivos en general y las perspectivas del sector industrial auguran que en la década de los 90 la contribución de la Comunidad Europea al crecimiento mundial será del 25,1%, la segunda en importancia, detrás de la de los mercados asiáticos (con un 38,5%) (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991a, pág. 33), la realidad indica que estos últimos años aquélla ha acusado diversos síntomas de debilidad: reducción de su ventaja industrial, ante la fragilidad de la competitividad de la industria comunitaria respecto a la de los Estados Unidos y Japón; desmoronamiento de su potencial investigador, a pesar del elevado número de investigadores con que cuenta, por el menor esfuerzo global de la Comunidad en investigación y desarrollo tecnológico, en comparación con el realizado por sus dos grandes competidores mundiales; y pérdida del liderazgo en la mayor parte de los sectores punteros e innovadores de la ciencia y la tecnología del futuro.

La Comunidad, consciente de la necesidad e importancia de solventar estos problemas en el actual entorno de la competencia y competitividad global, al ser la industria el motor que arrastra el avance de las economías modernas, ha llegado a un creciente consenso sobre el tipo de política que se precisa "para crear condiciones favorables a una actividad industrial sólida y duradera".

Consenso que ha quedado reflejado, por una parte, en la comunicación de la Comisión del Consejo y al Parlamento Europeo titulada "Política industrial en un entorno abierto y competitivo" (COM(90)556), aprobada en noviembre de 1990, estableciendo, por primera vez, las directrices en las que se deberá desarrollar la política industrial de la Comunidad bajo un enfoque comunitario¹, y por otra, en los nuevos artículos 3 y 130 del tratado de la Unión Europea, en los que se establece, explícitamente, el fortalecimiento de la competitividad de la industria comunitaria (art. 3) y la necesidad de asegurar las condiciones necesarias para la misma dentro de un sistema de mercados abiertos y competi-

vos (art. 130), como elementos centrales de aquél (Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1992, págs. 8 y 44-45).

La principal responsabilidad de la competitividad industrial y del proceso de adaptación a los cambios acaecidos corresponde, indudablemente, a las propias empresas. No obstante, las autoridades gubernamentales pueden contribuir a su desarrollo actuando como catalizadores, abriendo paso a la innovación, procurando crear un entorno industrial adecuado, y proporcionando un marco de actuación claro y flexible.

En este contexto, la cuestión fundamental que se plantea no se centra en la conveniencia o no de una política industrial², por cuanto cada vez resulta más visible la influencia de los poderes públicos sobre el desarrollo y los resultados de la industria, sino en concretar las condiciones y actuaciones que se requieren para fortalecer la asignación óptima de los recursos resultante de las fuerzas del mercado, y lograr así, la aceleración del ajuste estructural, la mejora de la competitividad industrial y una estructura industrial a largo plazo, partiendo de la experiencia de las acciones de política industrial emprendidas en anteriores etapas de la evolución de la economía europea.

El presente trabajo trata de sintetizar las diferentes fases por las que ha atravesado la política industrial comunitaria. Con este fin, definiremos, primero, la concepción de la política industrial de la futura Unión Europea, enmarcándola dentro de los debates teóricos habidos al respecto. Después, expondremos cómo ha ido evolucionando el interés de la Comunidad por la consecución de una estrategia industrial a nivel europeo. Por último, presentaremos las perspectivas generales que se derivan de las orientaciones actuales de la política industrial europea para los años 90.

2. LA NUEVA CONCEPCION DE LA POLITICA INDUSTRIAL.

Las discusiones sobre la noción de política industrial tienen una larga tradición histórica en el seno de la Comunidad Europea. Desde hace tiempo, la polémica suscitada en este campo viene reflejada, por un lado, la falta de una definición precisa y de un marco conceptual adecuado, y, por otro, la confrontación de posiciones existentes, con fuertes raíces ideológicas, entre intervencionistas y liberales, corolario, a su vez, de lo acontecido en la propia literatura económica.

Esta última se caracteriza por el hecho de no utilizar completamente los métodos tradicionales de análisis de la política macroeconómica, esto es, determinación de los objetivos, elección entre instrumentos alternativos y valoración de los efectos (Brú Parra y Jaime Pastor,

1986, pág. 56), aunque la política industrial, como toda política económica, supone la combinación de un cierto número de objetivos (generales, estratégicos y específicos), de medios (financieros, recursos humanos e institucionales) y un modelo organizacional (es decir, la forma de utilizar los instrumentos para la realización de los objetivos) (Bellon y De Bant, 1988, págs. 841-842; Más Verdú, Rico Gil y Mafé Sanantonio, 1990).

Ello se debe, en parte, a que los intensos debates surgidos en las dos últimas décadas no han dado lugar, hasta el momento, a una definición clara de su contenido ni generalmente aceptada, sino a meras ambigüedades y, eso sí, a la/s característica/s que ha de presentar.

De hecho, el término "política industrial" tiene múltiples dimensiones; conceptualmente puede ser enfocado desde distintos ángulos; es empleado de varias maneras; se aplica bajo diferentes enfoques; y no existe una única tipología de política industrial.

2.1. Dimensiones.

En cuanto a sus dimensiones, Curzón Price (1980, págs. 75-77) señala tres de al menos cierta importancia: nivel de especificidad, dimensión territorial y dimensión adaptable.

Existen cinco niveles de especificidad en la política industrial. El primero se proyecta para intervenir en la estructura productiva a un elevado nivel macroeconómico. El segundo busca actuar en la composición del sector industrial. El tercero se ocupa de la estructura empresarial de los diferentes sectores. El cuarto trata de influir en las decisiones de cada empresa por separado. El quinto plantea actuaciones individuales.

La dimensión territorial está encaminada a "incidir en la distribución geográfica de la actividad industrial, con el objetivo de descongestionar las áreas altamente atractivas y estimular la creación de nuevas actividades en las áreas deprimidas".

Por último, la política industrial puede constituir un instrumento de aceleración de los cambios estructurales, de aproximación a la nueva estructura determinada por el mercado; o, ser, por el contrario, un medio de resistencia a aquéllos, de freno y desvío consciente de esta última. Es su dimensión aceptable.

2.2. Líneas conceptuales.

Conceptualmente, la política industrial puede definirse, también, desde distintos puntos de vista: por su campo de aplicación, por su método, por su contenido, o por su función (García Crespo, 1987, págs. 533-534).

Por su campo de aplicación, la política industrial estaría constituida por aquel conjunto de medidas de política económica general que afectan al sector secundario. Por su método, aquélla representaría una forma más "intensiva" de hacer la política económica: la de la

“industrialización”. Por su contenido, se abordaría como la yuxtaposición de una serie de actuaciones tendentes a asegurar una financiación armoniosa de las inversiones productivas, a favorecer las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, etc. Por su función, la concepción de la política industrial estaría vinculada a la de la política de competencia, con la que siempre ha guardado una estrecha y peculiar relación³, dado que, apoyándose en la idea de que la iniciativa empresarial constituye un poderoso factor de desarrollo y de progreso social, la política de competencia trata de crear y mantener las condiciones que permiten el máximo despliegue de la libertad de empresa (Martínez-Burgos Escudero, 1982).

2.3. Formas.

Análogamente, el término política industrial viene siendo utilizado de varias formas. Dependiendo del nivel de especificidad tomado en consideración, hace referencia a intervenciones administrativas generales; a actuaciones selectivas, sobre sectores, industrias, empresas, filiales, líneas de modernización, mesoeconomías, o subsistemas verticalmente integrados⁴, que inciden directamente sobre la asignación de recursos; a medidas horizontales que afectan a muchos sectores a la vez; o a directrices de carácter vertical. Sólo de vez en cuando se refiere a un “conjunto coordinado, sistemático y coherente de medidas destinadas a guiar la distribución de la actividad económica” (Brú Parra, 1988, pág. 34).

2.4. Enfoques.

La política industrial viene siendo objeto, así mismo, de numerosos debates políticos, en los que subyacen discusiones teóricas explícitas, reflejo, a su vez, de las diferentes posiciones de los economistas con respecto a la necesidad y validez de aquélla.

La oposición tradicional, en materia de asignación de recursos, entre las virtudes del mercado y las de la intervención pública, el gran tema de fondo de la economía y política económica, aparece en toda su plenitud y con todos sus matices en el centro del debate. Ante esta disyuntiva, otras discusiones conciernen, bien a las justificaciones de las actuaciones gubernamentales en una perspectiva de cambio estructural, bien a las dimensiones internacionales del problema. Debajo de todas ellas se sitúan un conjunto de preocupaciones relativas a la eficacia real de las intervenciones del Estado en el funcionamiento del sistema productivo. Estos debates han traído consigo la aparición de distintos enfoques de aplicación de la política industrial.

El primero de ellos establece una doble distinción entre política industrial de mercado y política industrial voluntarista (Jacquemin, 1982, págs. 456-463). La política industrial de mercado tiene como objetivo “liberar las potencialidades de la economía descentralizada”, cre-

ando, a tal fin, un mercado adecuado “que permita explotar, lo mejor posible, las fuerzas de la competencia e, incluso, favorecer el acceso de las empresas a la competitividad”. Esto no excluye, sin embargo, una articulación de la acción del Estado y de la estrategia de las empresas. La política industrial intervencionista se concibe, en cambio, como aquel conjunto de medios, coercitivos o incitativos, utilizados por los poderes públicos “para orientar, dentro de una programación económica general, la actividad industrial, privada y pública, hacia determinados objetivos fijados de antemano” (Jacquemin, 1983, pág. 82).

Las argumentaciones pro-mercado, procedentes de la escuela austriaca y de la escuela de Chicago, insisten en la selección natural; en los fallos del gobierno; en la dimensión redistributiva que tiene cualquier política industrial cuando atiende a los grupos de presión más poderosos, en detrimento de los más débiles; o en que los objetivos de los gobernantes son maximizar sus ganancias personales en términos de dinero o votos y no la eficacia económica o el bienestar social (Callejón, 1988, págs. 122-124).

Por su parte, en las posturas pro-intervencionistas hay que distinguir cuatro niveles de argumentación. El primer nivel suele basarse en alguno o en varios de los tipos de fracasos del mercado: la existencia de externalidades importantes, el papel de significativas indivisibilidades vinculadas a la no convexidad en la producción y en la organización, la naturaleza de bienes públicos en múltiples productos y recursos, las consecuencias de la incertidumbre en una economía en la que no está debidamente definido el sistema de los mercados futuros, la información imperfecta, la presencia de economías de escala, la falta de competencia en los mercados, o la ausencia de mercados suficientes en la economía. El segundo, pasa por la consideración de los quebrantos inherentes a mercados particulares (Jacquemin, 1989, págs. 136-137; y 1991, págs. 14-15; Maravall, 1987, págs. 217-220; y Marín, 1988, págs. 27-28). El tercer nivel se apoya en razones de eficiencia económica y competitividad internacional (Callejón, 1988, pág. 121). El cuarto, en el volumen y la calidad de los factores de base, en la orientación de las decisiones, en la competencia como motor de la innovación, y en la consideración del riesgo (Maillet, 1992, págs. 158-161).

No obstante, en la práctica no se da una dicotomía de elecciones tajante entre el recurso exclusivo a los mecanismos del mercado y el control sistemático del desarrollo industrial, sino una especie de “continuum” en el grado de intervención.

Un segundo enfoque de política industrial diferencia entre políticas de ajuste positivo, estructural o industrial (utilizando la terminología de la OCDE, FMI y CEE, respectivamente) y políticas de ajuste negativo o defensivas.

Estas últimas se caracterizan por negar el ajuste productivo y tratar de preservar, por distintas vías protectoras (arancelaria, reglamentaria, presupuestaria, o financiera) a los sectores/empresas amenazados por el cambio o en declive, aún a expensas de elevados costes económicos y sociales, distorsionando las señales del mercado que influyen en la toma de decisiones de las unidades de producción (Papeles de Economía Española, 1983, págs. XXIII-XXIV).

Por el contrario, las políticas de ajuste positivo, de ajuste estructural o de ajuste industrial van al origen de los problemas. Constituyen un complemento de la política global de demanda y un campo vital del ajuste productivo. Requieren elegir la combinación óptima entre decisiones individuales (descentralizadas), propias del sistema de mercado, y administrativas (centralizadas), donde hay cierto control directo del sector público, lo que no deja de ser, básicamente, un problema político (Michalski, 1983, págs. 23-24).

Para la OCDE (1991, pág. 157), la política industrial engloba aquel conjunto de actuaciones gubernamentales que mejor distribuyen los recursos, hacen frente a las externalidades y dan lugar a una industria nacional más competente; utilizando las ayudas financieras, los acuerdos reglamentarios, y las medidas destinadas a estimular la competencia y a evitar las prácticas comerciales restrictivas, normalmente, como instrumentos de base.

Por último, un tercer enfoque de política industrial es el que se apoya en la dimensión internacional de la misma, en el problema que se le plantea en el actual estado de apertura e internacionalización de los sistemas productivos, haciendo dudar de su factibilidad y de su legitimidad (Bellon y De Bandt, 1988, págs. 846-847). De su factibilidad, porque la amplitud de los datos y de las obligaciones pueden escapar del ámbito puramente nacional. De su legitimidad, porque los objetivos o intereses nacionales que persigue pueden entrar en conflicto con los intereses de los socios comerciales⁵.

En este contexto, surge la necesidad de que la política industrial sea estratégica, es decir, "sabiendo que se entra en un juego de influencias recíprocas en las distintas estructuras nacionales" (Callejón, 1988, pág. 119), y cohesiva, "modulando la intensidad de la intervención pública, para tener en cuenta el grado de atraso, modernización o declive de las distintas áreas territoriales, de manera que se impulse la convergencia económica" (Espina, 1992, pág. 277).

Canals (1991, págs. 79-80) pone de manifiesto que la constatación empírica de los efectos de la rivalidad en el interior del país, sobre la capacidad de competir de las empresas de un sector a nivel internacional, evidencia que las políticas industriales orientadas al descubrimiento, protección y apoyo de ciertas empresas, conocidas como "campeonas nacionales", son una estrategia erró-

nea, por cuanto crean ineficiencias en el funcionamiento de dichas empresas y paralizan el proceso de innovación. Las actuaciones gubernamentales han de estar encaminadas a ayudar a la creación de factores avanzados y especializados, a estimular la demanda de ciertos productos, a favorecer o permitir las relaciones, entre las empresas de sectores con estrechas relaciones, y a potenciar la rivalidad entre las empresas pertenecientes al mismo sector, si se quieren reforzar los determinantes de la competitividad internacional y no crear ventajas competitivas artificiales.

Por su parte, Porter (1991, págs. 766-774) distingue nueve premisas a tener en cuenta por la política gubernativa orientada hacia la industria: son empresas, no países, las que compiten en los sectores; la ventaja competitiva de un país en un sector es relativa; el dinamismo conduce a ventajas competitivas, no a ventajas en costes a corto plazo; la prosperidad económica nacional exige que se perfeccionen los sectores; la ventaja competitiva de un país en determinados sectores suele estar concentrada geográficamente; la ventaja competitiva de los sectores de un país se crea a lo largo de una década o más, no en los tres o cuatro años de un ciclo económico; las naciones obtienen ventajas por las diferencias, no por las similitudes; muchas clasificaciones empleadas para distinguir o jerarquizar sectores tienen una importancia limitada; y, finalmente, el proceso de mantenimiento de la ventaja puede ser extremadamente incómodo para las empresas y para quienes trabajan en ellas.

2.5. Tipología.

La gran diversidad de prácticas (variables según el órgano de decisión o de gestión; los lugares, tipos y campos de intervención; los procedimientos decisorios; o los términos empleados) y de medidas aplicadas por la política industrial (primas; subvenciones a fondo perdido; préstamos o bonificaciones de interés; ...) generan, igualmente, tipologías diferentes de la misma.

Bellon y De Bandt (1988, págs. 849-856) distinguen entre dos posibles⁶. La primera clasifica a las políticas industriales en función de la naturaleza de la intervención estatal y distingue cuatro tipos de políticas: reglamentarias, funcionales, de transferencia y estructurales de desarrollo industrial. La segunda establece la clasificación teniendo en cuenta las finalidades, los campos de actuación, las formas, y los instrumentos de aquéllas.

Las políticas industriales reglamentarias consisten en definir unas "reglas de juego" por parte del Estado y en velar por su aplicación. Pueden referirse a reglamentaciones técnicas (por razones de seguridad, protección del consumidor, ...) o a normas de "policía" que traten de ordenar las relaciones entre los agentes.

Las políticas industriales funcionales, selectivas y específicas, son aquéllas en las que interviene el gobierno, supletoria o incitativamente, para asegurar el buen funcionamiento del sistema industrial.

Las políticas industriales de transferencias promueven el trasvase de recursos estatales a las empresas, para ser utilizados por éstas en base a sus objetivos particulares y en el marco de su propia lógica.

Las políticas industriales estructurales de desarrollo industrial ponen su acento en un voluntarismo explícito, en la definición de un conjunto de objetivos estratégicos, en una racionalidad planificadora, en una acción sobre las estructuras industriales, así como en un conjunto de medidas que tratan de asegurar la organización y las condiciones de funcionamiento de los subsistemas productivos. Son las únicas que, en sentido estricto, merecen recibir el calificativo de política industrial.

Por otra parte, al ser múltiples las finalidades asignables a cualquier política industrial que intente mejorar las estructuras, los comportamientos y los resultados industriales, también lo son los tipos de políticas resultantes: para responder a las obligaciones exteriores contraídas por el sistema productivo; incrementar las infraestructuras; asegurar economías externas; acrecentar la liquidez del capital; favorecer la explotación de economías de escala y la integración y la coherencia de los tejidos productivos; o resolver los problemas puntuales que aparecen.

Lo mismo sucede cuando se tienen en cuenta sus campos de actuación (infraestructuras; equipos y programas de formación, investigación y desarrollo; actividades de exportación; nuevas inversiones; acciones de reestructuración; consecución de la estabilidad monetaria; flexibilización del mercado de trabajo; desregulación de la economía;...), las formas que adopta (regulación de la competencia; planes sectoriales; proyectos nacionales o internacionales; nacionalizaciones;...) o los instrumentos que utiliza (fiscales, financieros y mercados públicos, preferentemente). En este caso, aparece una gran diversidad de políticas industriales vinculadas a las filosofías políticas existentes, los medios desplegados por los poderes públicos, los problemas a resolver o la amplitud de las economías en juego.

2.6. *¿Qué se entiende por política industrial?: El nuevo enfoque comunitario.*

Toda esta multiplicidad de dimensiones, líneas conceptuales, formas, enfoques, y tipologías de política industrial que acabamos de reflejar ha originado grandes discusiones en torno a cuál ha de ser la definición que ha de darse a la misma y ha dado lugar a un gran número de nociones, generalmente vagas, imprecisas y restrictivas, definitorias del término. Por ello, resulta necesario establecer, a través de aproximaciones sucesivas, una definición elástica, que no haga excluyentes otras concepciones y que tenga en cuenta su evolución.

Así, hasta mediados de los años 70, solía considerarse que la política industrial, "selectiva y discriminato-

ria", por oposición a la política macroeconómica (de carácter "agregado y homogéneo", eminentemente), comprendía aquel conjunto de medidas, directas o indirectas, diseñadas por el sector público para incidir discriminada y selectivamente sobre sectores industriales, procesos productivos, tecnologías y empresas. Ante el dilema de elección entre objetivos (pleno empleo-estabilidad de precios,...), se aplicaba, prioritariamente, una política de estabilización que daba preferencia, en cada caso, al objetivo más deteriorado y modificaba esta prioridad cuando cambiaban las circunstancias (Mendizábal, 1986, pág. 11).

Cuando aparece la crisis económica y se llega a la convicción de que su naturaleza era esencialmente real, fundamentada en el problema del ajuste de la industria a los cambios acaecidos en las condiciones de la competencia internacional, en la tecnología y en la estructura de la demanda, la política estabilizadora se transforma, en parte, en una elección entre estrategias industriales, sectores productivos e, incluso, entre empresas y la política industrial empieza a acometer una ardua tarea, por cuanto resulta ser en su ámbito de actuación donde se desarrollan los problemas más complejos de la crisis económica.

Deja de ser un medio más al servicio de las políticas de estabilización cíclica; gana una sustantividad propia, que le había sido negada en épocas anteriores, sin duda porque sobre ella recaían las limitaciones propias de la economía anglosajona, en tanto en cuanto, buena parte de las posibilidades de actuación pública admitidas desde Adam Smith a John Maynard Keynes situaban a las mismas a un nivel macroeconómico, básicamente, dejando cualquier decisión desagregada que afectase a precios o inversiones en manos del mercado; y empieza a adquirir connotaciones que la distinguen claramente de su anterior significado.

Las medidas de política industrial pasan a convertirse, entonces, en acciones estructurales que tratan de aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación del sistema productivo a los cambios producidos y a encuadrarse en un marco de referencia más amplio, un marco de planificación. Frente a una política macroeconómica que trata de manipular la demanda agregada a corto plazo, a través de las políticas monetaria y fiscal, surge una política industrial que afronta la problemática de la oferta en el medio y largo plazo y que tiene como principal misión la de "influir sobre la velocidad del proceso de reasignación, inter e intrasectorial, de los recursos" (Jacquemin, 1983, pág. 74).

Una vez superado, en lo fundamental, el impacto de la crisis económica, la política industrial centra su atención, en los años 80, en la recuperación del retraso tecnológico de las empresas y pone su énfasis, tanto en la inversión y en la innovación tecnológica, como en el

desarrollo de una infraestructura de investigación y desarrollo tecnológico.

Dos cambios fundamentales planean sobre el horizonte político-económico de la década de los 90: la dominante ola de liberalismo existente, que cuestiona la intervención estatal y la dimensión del gasto público, por un lado; y la internacionalización, competitividad y globalización (integración) creciente de los mercados y actividades industriales (inversión, investigación y desarrollo, producción y comercialización), por otro.

En consecuencia, la nueva política industrial que se debate en la actualidad, entendida como el conjunto de instrumentos utilizados por los poderes públicos para facilitar el ajuste estructural y conformar un determinado proceso de desarrollo industrial, tiene que tener en cuenta, en primer lugar, que su objetivo no se reduce a fomentar el avance tecnológico ni a reforzar tecnológicamente a las unidades productivas, sino a hacerlas competitivas en un sentido total y en un mercado distinto al habitual; y, en segundo lugar, que debe primar el desarrollo del sector privado, limitando el intervencionismo del Estado a una función correctora de las deficiencias del mercado (Llorens, 1991, pág. 259) y el apoyo financiero público a una parte del esfuerzo de los particulares, para no reducir en exceso o anular el riesgo empresarial en la toma de decisiones y para eliminar la amenaza permanente de competencia desleal (Espina, 1992, pág. 277).

Esta política tiene un carácter estratégico y cohesivo. No presenta objetivos redistributivos. Supone la preponderancia de los intereses nacionales sobre los de clase (Callejón, 1988, pág. 125) y emplea instrumentos aceptados internacionalmente y compatibles con las reglas que rigen el comercio mundial. Por eso, hace uso de medidas fundamentalmente horizontales, no constituidas "ad hoc" para paliar problemas de competencia sectoriales o empresariales, lo que no implica, en modo alguno, que, en su adaptación a las necesidades territoriales o específicas, la nueva política industrial así concebida descarte configuraciones "ad hoc" que respondan a las necesidades planteadas por la situación industrial, por los proyectos individuales o de cooperación entre empresas y por la necesidad de adaptación competitiva del correspondiente sector o área de influencia.

Las recientes directrices aprobadas en la Comunidad, sobre la política industrial europea de los años 90, orientan, precisamente, la primera definición del concepto de política industrial dada al respecto en este sentido (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991b, págs. 7-10).

Dicho concepto se basa en el interés comunitario, en las experiencias habidas del ajuste industrial, y en los retos industriales globales que la Comunidad tiene pendientes y se caracteriza por la búsqueda de un equilibrio adecuado entre tres objetivos: fijar de manera estable y a

largo plazo las condiciones de un funcionamiento eficiente de una economía de mercado (a través del mantenimiento de un entorno competitivo y de un elevado nivel educativo y de cohesión social); proporcionar los principales catalizadores del cambio estructural y crear los instrumentos para acelerar el ajuste industrial e incrementar la competitividad. Hace hincapié en la importancia de la realización del mercado interior para la industria y en la aplicación a escala internacional de las normas de competencia. Finalmente, se pronuncia a favor de una política industrial abierta, horizontal, agresiva y subsidiaria; fundamentada en el principio de libre cambio; apoyada en el funcionamiento competitivo de los mercados; y basada en una perspectiva industrial y tecnológica a largo plazo.

Ahora bien, hasta llegar a la definición de esta primera aproximación comunitaria consensuada de la actual política industrial, muchas han sido las vicisitudes, posturas y querellas planteadas en torno a la misma. Por ello, antes de clarificar los ejes centrales de actuación de aquélla, resulta necesario analizar la trayectoria que ha seguido su evolución.

3. HACIA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA.

Los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas no contienen, en realidad, ninguna alusión explícita a la política industrial comunitaria. El hecho de que las seis naciones integrantes de las mismas eran industrializadas, la evolución favorable de la industria durante los años 50, y el carácter macroeconómico que en aquel entonces tenían las políticas económicas de los países desarrollados explican, en buena medida, el esquema liberal de la vertiente económico-industrial reflejada en aquéllos (Isac Gassol y Pérez Simarro, 1985, pág. 40, y Rambla Jovani y Las Heras Sanz, 1986, pág. 5). No obstante, los tratados sectoriales de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de Energía Atómica manifiestan la voluntad de poner en práctica una política industrial, aunque no se evoque en ellos su expresión.

Concretamente, en el Tratado de París, constitutivo de la CECA, al conferir a la Alta Autoridad (la Comisión, actualmente) grandes competencias de gestión supranacionales (obligación de comunicar los planes de inversión, concentración y fusión de empresas; concesión de créditos para investigación y reconversión; fijación de cuotas de producción; y establecimiento de precios mínimos y máximos), en los ámbitos básicos del carbón y del acero, fija, implícitamente, los objetivos e instrumentos de la política industrial siderúrgica y carbonífera; pudiéndose afirmar que ésta ha reducido los desequilibrios coyunturales entre la oferta y la demanda

LA POLITICA INDUSTRIAL	
DIMENSIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de especificidad. • Dimensión territorial. • Dimensión adaptable.
LINEAS CONCEPTUALES	<ul style="list-style-type: none"> • Por su campo de aplicación. • Por su método. • Por su contenido. • Por su función.
FORMAS DE ACTUACION	<ul style="list-style-type: none"> • General. • Selectiva. • Horizontal. • Vertical.
ENFOQUES	<ul style="list-style-type: none"> • Política industrial de mercado - política industrial voluntarista. • Política de ajuste positivo, estructural o industrial - política de ajuste negativo o defensiva. • Política estratégica y cohesiva.
TIPOLOGIA DE POLITICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Por la naturaleza de la intervención estatal: política reglamentaria, política funcional, política de transferencia y política estructural de desarrollo industrial. • Por las finalidades, los campos de actuación, las formas y los instrumentos que emplea: gran variedad.
	<ul style="list-style-type: none"> • Política - marco al servicio de la economía de mercado. • Intervenciones puntuales no coordinadas. • Acciones estructurales, generales o específicas.
CONCEPCION COMUNITARIA	<ul style="list-style-type: none"> • Política de ajuste positivo, abierta, horizontal y subsidiaria. • Fundamentada en el principio de libre comercio. • Apoyada en el funcionamiento competitivo de los mercados. • Basada en una perspectiva industrial y tecnológica a largo plazo.

siderúrgica, ha iniciado el mecanismo de unión económica europea, ha permitido relanzar la producción carbonífera tras la crisis energética de los años 70, ha favorecido la reestructuración⁷ y modernización de las empresas siderúrgicas, y ha estimulado el establecimiento de acuerdos de autolimitación entre productores europeos, americanos, y japoneses del acero (Jacquemin, 1982, pág. 463).

Igualmente, el Tratado de Roma, por el que se crea el EURATOM, especifica a la Comisión unos objetivos claros en el ámbito de la energía atómica: "promover y facilitar las investigaciones nucleares en los Estados miembros y completarlas a través de la ejecución de programas de investigación y enseñanza de la Comunidad"

(art. 4) y diseña un esquema de política industrial común, muy limitado a los aspectos del aprovisionamiento de materiales radiactivos y de la investigación y el desarrollo tecnológico para el uso pacífico de la energía nuclear.

En este caso, no puede hablarse, sin embargo, de resultados satisfactorios. Por una parte, las acciones investigadoras llevadas a cabo se limitaron a un solo campo, aislado de los demás, y se quedaron en una fase pre-industrial. Por otra, pronto aparecieron divergencias entre los países miembros para elegir la tecnología más adecuada, por lo que, en su mayoría, prefirieron desarrollar una política nacionalista y mantener el aislamiento de los mercados, lo que condujo a la multiplicación de

programas descoordinados e, incluso, competitivos entre sí y a la imposibilidad de aprovechar las ventajas derivadas de la amplitud del mercado para competir en la esfera mundial. Además, el desarrollo de la energía nuclear se llevó a cabo a un ritmo más lento de lo previsto, por el bajo precio del petróleo hasta 1973 y por la creciente oposición social contra este tipo de energía en los últimos decenios (Rambla Jovani y Las Heras Sanz, 1986, pág. 6, y Jacquemin, 1982, pág. 464).

Por su parte, el Tratado de la Comunidad Económica Europea no contiene, a diferencia de los anteriores, ninguna referencia a la política industrial comunitaria, aun cuando sí prevé, en forma explícita, las disposiciones relativas a políticas comunes en materia agrícola, de coyuntura, de competencia, de empleo, de comercio, de transporte y de armonización fiscal.

El Tratado de Roma, siguiendo el modelo de intervención pública en los países industrialmente desarrollados, no reducía expresamente los poderes de los Estados en cuestiones de política industrial, aunque sí les fijaba indirectamente límites precisos (no romper la unidad del mercado común a través de medidas indirectas de protección y no crear distorsiones de la competencia en los intercambios intracomunitarios); no transfería a la Comunidad competencias específicas de política industrial; y confiaba el desarrollo indefinido del sector industrial europeo a las empresas y a un marco institucional consistente en asegurar la realización de un gran mercado interno (con libre circulación de mercancías, de capitales, de trabajadores, y de iniciativas) y la libertad de competencia para todas las unidades productivas, cualquiera que fuera el sector, el país, o el carácter, público o privado, de las mismas (Defraigne, 1985, pág. 216).

De esta manera, el papel de la Comunidad estuvo circunscrito, en un principio, al marco general del desarrollo industrial y el de los Estados miembros al de las acciones directas de política industrial (ayudas a la inversión, pedidos públicos,...).

3.1. Antecedentes.

A partir de 1960, sin embargo, una serie de hechos⁸ empezaron a poner de manifiesto la insuficiencia de este planteamiento simplista para conseguir una industria europea de nivel mundial y condujeron, por un lado, a que ciertas asociaciones preocupadas por alcanzar dicho objetivo, como la UNICE (Unión de Industrias de la Comunidad Europea) y el Patronato francés, presionaran sobre los órganos comunitarios para arbitrar políticas encaminadas a igualar las estructuras industriales de Europa, Estados Unidos y Japón, al comprender que la pretensión de los gobiernos de los países comunitarios de reservar el mercado nacional a las empresas del país constituía uno de los frenos a la realización de un mercado común (al fraccionar el mercado e impedir la consti-

tución de una plataforma de tamaño suficiente para el lanzamiento de industrias europeas hacia la conquista del mercado mundial). Por otro lado, a las primeras manifestaciones de la política industrial, tras la creación, en 1964, del Comité de Política a Medio Plazo y la introducción de la noción de "programa de política económica" en los dos planes formulados por él para el período 1966-68 y 1968-70, respectivamente, aunque no pasaran de ser una serie de directrices generales sin respaldo alguno (Juste Ortega, 1980, pág. 54).

Precisamente, en el segundo programa, elaborado en 1965, la Comisión advierte sobre la necesidad de una intervención pública que sirva para mejorar las estructuras industriales comunitarias y crea en su seno una Dirección de Política Industrial, al objeto de preparar las orientaciones de la política industrial común y de coordinar las intervenciones de los Estados miembros. Ocasionalmente, se organizan, además, acuerdos sectoriales con empresarios, sindicatos y expertos nacionales en distintos sectores (construcción naval, industria textil, aeronáutica, papel,...); al tiempo que se constituye un grupo sobre política científica y de investigación técnica para hacer frente a la débil situación de la Comunidad en materia I+D.

En 1970, se afirma, clara y públicamente, la necesidad de definir una política general de desarrollo industrial en el Memorandum de la Comisión al Consejo titulado "La política industrial de la Comunidad", también llamado "Informe Colonna"⁹, para favorecer la constitución de una red industrial europea y afirmar, al mismo tiempo, las bases irreversibles de la unidad económica, y pronto política, de Europa occidental, la continuidad de la expansión económica y un grado razonable de autonomía tecnológica respecto a los competidores exteriores.

Partiendo de una concepción particularmente liberal de la política industrial, el Memorandum propone cinco tipos de acciones a seguir: construcción de un mercado supranacional único; unificación del marco jurídico-fiscal y financiero, para que las empresas puedan operar a escala europea; reestructuración de las empresas, transfiriendo los recursos productivos de los sectores en declive a los sectores de futuro; organización de las adaptaciones sociales necesarias para facilitar los cambios de empleo, la explotación industrial de la innovación tecnológica, la mejora de la gestión de las empresas, y el reclutamiento de sus cuadros y dirigentes; y, por último, solidaridad en las relaciones económicas con terceros países (Tamames, 1987, pág. 222).

El Informe Colonna fue ampliamente debatido, tanto en el Comité de los Representantes Permanentes de los países miembros, como en el Consejo de Ministros, sin que por ello se alcanzara un acuerdo.

En 1971, se da un nuevo paso importante en la elaboración de la política industrial comunitaria, con la aparición de otro Memorandum de la Comisión sobre

“La actuación global comunitaria en I+D”. Sin embargo, habría que esperar a que se celebrase la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en octubre de 1972, en París, para que, sobre la base de los acuerdos y compromisos adoptados en ella, la Comisión elaborase, en mayo de 1973, un nuevo programa de política industrial y tecnológica, conocido como el “Informe Spinelli”, y los gobiernos expresasen su adhesión a él. Dicho programa, que no era más que una versión menor del Informe Colonna, se centraba en la necesidad de crear un mercado único, facilitar la integración de las empresas, y promover unidades productivas que operasen a nivel europeo. En él se decía que la política industrial comunitaria no puede ni deber ser considerada como algo a ser administrado por las instituciones comunitarias, sino que debe estar basada en la libre empresa, en los acuerdos establecidos libremente entre trabajadores y organizaciones empresariales, y en programas diseñados por las autoridades públicas, regionales y nacionales.

Con todo, este planteamiento, igual que los anteriores, no pasó de ser más que una simple declaración de principios, poniéndose de manifiesto, nuevamente, la dificultad de poner en marcha una actuación conjunta en el terreno industrial. Los factores o razones que retrasan los progresos comunitarios en este campo y marcan los límites de las posibles políticas industriales aplicables son variados, como también lo son su naturaleza y contenido (Isac Gassol y Pérez Simarro, 1985, págs. 403-404; Defraigne, 1985, pág. 217; Jacquemin, 1982, pág. 466; Nieto Solís, 1990, pág. 141):

1. La querrela sobre la ampliación de la Comunidad dio prioridad a las negociaciones de adhesión de nuevos países.
2. Las estructuras industriales y económicas varían de un país a otro, global o sectorialmente.
3. Las orientaciones estratégicas son diferentes, ya sea debido a concepciones ideológicas o a realidades económicas distintas. Tan importantes como los factores económicos son los políticos y sociales.
4. La escasez de instrumentos y recursos comunitarios impiden compensar a los posibles “perdedores” que resultan de la aplicación de medidas supranacionales y no permiten, por tanto, el diseño y la puesta en práctica de una política industrial comprensiva.
5. La complejidad del procedimiento para lograr el consenso, ya de por sí complicado, en la aprobación de las medidas. Al no contemplar el Tratado de Roma el establecimiento de una política industrial común, las correspondientes acciones son decididas sobre la base del art. 235, hallándose sometidas, en consecuencia, a la regla de la unanimidad.

3.2. *La emergencia de una política industrial comunitaria.*

El inicio de la crisis económica y la necesidad de reforzar la competitividad europea invitaron, no obstante, a reconsiderar, parcialmente, la voluntad de pasar de una “política industrial de mercado”, desarrollada en el contexto de un “liberalismo vigilado” hasta entonces, a una política industrial más intervencionista, de ordenación de determinadas actividades industriales.

De esta manera, la Comisión, tras expresar en su informe general sobre 1976 que su acción en materia industrial debería comportar las oportunas iniciativas para orientar, coordinar y, eventualmente, completar las medidas que los Estados miembros juzgasen indispensables adoptar a nivel nacional, empezó a aplicar una política industrial de carácter eminentemente sectorial, acompañada de algunas actuaciones auxiliares de apoyo, como la concesión de ayudas financieras, el fomento de las actividades de investigación y de mejora en el acceso a la información por parte de las empresas, o la protección selectiva frente al exterior.

Con ella, se pretendía llegar a fijar una estrategia común en los sectores de vanguardia (informática, telecomunicaciones, ...) y coordinar las políticas de los Estados miembros en los sectores con dificultades, a fin de evitar que éstas se interfirieran o se anulasen recíprocamente. Aspecto, este último, que pronto empezaría a concretarse en una atención prioritaria a los planes de reestructuración sectorial de la siderurgia, la construcción naval, la industria textil, o la industria del automóvil.

A comienzos de los años 80, ante las políticas de ajuste negativo practicadas por la generalidad de los gobiernos europeos, se inicia un enfoque más ambicioso de política industrial, para hacer frente a las necesidades tecnológicas y reindustrializadoras de los países comunitarios. Se basa en el apoyo en un mercado interior de dimensión suficiente; en la movilización de los recursos precisos para la actividad industrial (capitales, tecnología, materias primas, ...) que las empresas no pueden obtener por sus propios medios; en la orientación de la actividad empresarial hacia fines de bienestar social, protección de los consumidores y del medio ambiente; y en la realización de todo ello a nivel comunitario (Rambla Jovani y Las Heras Sanz, 1986, págs. 8-38). Empezaba a surgir un consenso cada vez más fuerte entre economistas y hombres de negocios europeos acerca de que la mejor garantía de prosperidad económica la constituiría el máximo de apertura a la economía mundial y, por consiguiente, la resistencia a cualquier forma de proteccionismo (Palmer, 1990, pág. 88).

En la aplicación de esos principios directores, la política industrial pasa a utilizar medidas horizontales y sectoriales. Las primeras se centran en la creación de un verdadero mercado interior, mediante la eliminación de tasas de efecto equivalente a aranceles y de medidas de

efecto equivalente a restricciones cuantitativas, la libertad de competencia, y la creación de un marco jurídico europeo para las empresas; en la adaptación de las estructuras de producción, a través de la regulación de los distintos tipos de ayudas nacionales (regionales, sectoriales, generales, y horizontales) que no impliquen transferencia de dificultades industriales y paro desde un país miembro hacia los otros, que permitan a su beneficiario alcanzar la viabilidad económica o restablecerla, y que sean transparentes; y, por último, en la potenciación de la industria europea, a través del estímulo a las inversiones industriales, de la atención prioritaria a las pequeñas y medianas empresas, de la promoción de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y del fomento de la cooperación con países terceros. Las segundas se apoyan en continuar velando por el adecuado cumplimiento de los planes de reconversión y reindustrialización nacionales y en actuaciones específicas para los diferentes sectores industriales, siendo la subsidiariedad respecto de las empresas y de las autoridades de los países miembros y la diversidad de tratamiento los elementos que caracterizan a las mismas.

Tras la aprobación, en diciembre de 1985, del Acta Unica Europea, la primera modificación de importancia del Tratado de Roma, y su posterior entrada en vigor el 1 de julio de 1987, la política industrial comunitaria recibe un nuevo impulso. Esta pasa a articularse alrededor de dos ejes complementarios, que convergen en un objetivo central: la mejora de la competitividad de la industria europea y, con ella, la mejora de la situación del empleo. El primero de ellos, la culminación del mercado común en 1992, debería ofrecer a la industria europea ventajas comparables a las de los grandes mercados interiores de que se benefician sus competidores americanos y japoneses, por la consiguiente eliminación de trabas subsistentes: obstáculos físicos a la libre circulación de bienes y personas, que gravan los costes de las empresas; obstáculos técnicos derivados de la diversidad de normas nacionales existentes, que dificultan la obtención de economías de escala en la industria; y obstáculos fiscales, que dan lugar a diferencias de precios significativas entre productores industriales iguales. El segundo, la promoción de un nuevo despliegue industrial orientado a las nuevas tecnologías, debería animar a la industria a aprovechar las posibilidades que ofrece el proceso de integración económica, para reconvertirse y dominar las nuevas tecnologías (Comisión de las Comunidades Europeas, 1986).

Sobre esta base, la Comunidad ha ido incorporando al ámbito de sus acciones industriales una serie de políticas de muy distinto rango y contenido, destinadas a cumplir, aunque no de forma clara en todos los casos, una tarea de apoyo y complemento de la política industrial: la política empresarial, la política de I+D, y la polí-

tica en materia medioambiental; así como un conjunto de normas encaminadas a la creación de un marco propiciador de la innovación y la inversión.

La política empresarial, o política comunitaria de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, iniciada en 1986 con la adopción de un "Programa de Acción Comunitaria en favor de las PYME" y de medidas específicas para dar solución a los problemas concretos a que deben hacer frente (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987) y consolidada en 1989 con la Decisión del Consejo sobre "La mejora del entorno empresarial y fomento del desarrollo de las empresas, en especial las PYME", pretende, por una parte, fomentar la colaboración transnacional y la creación de grandes empresas capaces de competir en el ámbito internacional, y, por otra, mantener un marco de competencia en el mercado interior, para lo que resulta indispensable la existencia de las PYME (Nieto Solís, 1990, pág. 145).

A tales efectos, se han previsto mecanismos específicos que permitan facilitar los contactos entre empresas y el acceso de éstas a la información; aproximaciones de las legislaciones nacionales, de cara a establecer condiciones jurídicas, fiscales y sociales favorables a un mejor entorno empresarial; así como el establecimiento de algunos instrumentos destinados a facilitar la innovación tecnológica, las técnicas de gestión empresarial, y el acceso a préstamos en condiciones favorables.

Por su parte, la política de investigación y desarrollo tecnológico contenida en el Acta Unica Europea tiene como objetivo fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria europea y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional. Para su consecución, la Comunidad, en coordinación con las actividades que llevan a cabo los Estados miembros en este campo, debería aplicar programas de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, centros de investigación y universidades; facilitar la cooperación con los países terceros y las organizaciones internacionales; difundir y explotar los resultados de las actividades comunitarias; estimular la formación y la movilidad de los investigadores comunitarios; y adoptar, por unanimidad, un programa-marco plurianual que englobe el conjunto de sus acciones de I+D, los objetivos científicos y técnicos, las prioridades, las grandes líneas de acción, los recursos necesarios, las modalidades de participación financiera, y el reparto de las disponibilidades entre las diferentes acciones previstas⁹.

Finalmente, las presiones ejercidas sobre la industria en el curso de los años 80, para mejorar sus resultados desde el punto de vista ecológico, y la reconocida importancia de los problemas de polución y preservación de los recursos naturales por los poderes públicos, de los que no pueden disociarse las decisiones de política industrial, indujeron a la Comunidad a situar su acción

en una perspectiva internacional y a sentar las nuevas bases jurídicas en el Acta Unica Europea de su política de medioambiente.

Esta centra sus objetivos en la conservación, protección y mejora del mismo, en la contribución a la protección de la salud de las personas, y en la utilización prudente y racional de los recursos naturales¹⁰. Con un contenido mínimo, pudiendo adoptar los Estados miembros medidas de mayor protección que las establecidas por los organismos comunitarios para el conjunto de la Comunidad, apoya sus actuaciones en cuatro principios básicos: en la acción preventiva, en la corrección de los ataques al medio ambiente en la misma fuente en la que tienen lugar, en el principio de que quien contamina paga, y en la exigencia de integrar la problemática ecológica en las restantes acciones, incluidas las industriales, llevadas a cabo a nivel comunitario. Con respecto a terceros países y organizaciones internacionales, la actuación de la Comunidad tiene un carácter concurrente con la de los Estados miembros y subsidiario, esto es, sólo se lleva a cabo cuando la preservación del medio ambiente puede realizarse en mejores condiciones que a nivel nacional (Nieto Solís, 1990, pág. 147).

4. ORIENTACIONES ACTUALES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL COMUNITARIA.

La favorable evolución de las políticas que acabamos de señalar para los años 80 y el incremento en el número de posturas conjuntas adoptadas por los empresarios europeos en materia industrial y en el de decisiones puestas en práctica inmediatamente por ellos (establecimiento de sociedades de capital riesgo, reforzamiento de la cooperación transnacional entre empresas...) condujeron, gradualmente, a un amplio consenso entre los agentes económicos hacia una mayor consideración de la dimensión comunitaria en sus políticas nacionales y en sus estrategias empresariales. Consenso que quedó formalizado, globalmente, en la ya referida comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "La política industrial en un entorno abierto y competitivo: orientaciones para un enfoque comunitario", de 1990, también llamado "Informe Bangemann".

Esta parte de la voluntad de favorecer que el mercado funcione de la manera más eficaz posible, manteniendo un clima favorable para las empresas, liberalizando los mercados, tanto dentro como fuera de la Comunidad, y adoptando un enfoque, positivo del ajuste industrial (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991b, págs. 10-21).

La creación de un clima empresarial adecuado implica convencer a las empresas de que la obstaculización de la competencia resulta contraproducente a largo

plazo; garantizar la supresión de las normas burocráticas y nimias, un enfoque horizontal de la armonización y el recurso a normas específicas sólo en casos excepcionales; y aplicar medidas destinadas, específicamente, a garantizar que en el desarrollo de normativas y procedimientos se atienda a la necesidad de no imponer a la industria cargas innecesarias, consultando a sus representantes la preparación de las propuestas que vayan a incidir en la orientación de sus empresas.

La liberalización de los mercados intra y extra comunitarios exige la aplicación estricta del sistema comercial multilateral, facilitar los flujos de inversión directa de terceros países, por cuanto constituye "un elemento competitivo vigorizante mediante el que se intercambian conocimientos técnicos y competencia industrial y se amplía la integración económica internacional", y la cooperación con los otros socios de la Comunidad, entre ellos los países de Europa central y oriental; vigilar las prácticas comerciales desleales y la voluntad de enfrentarse a ellas; así como garantizar que los mercados de los competidores comunitarios estén tan abiertos como los suyos propios, de acuerdo con el principio de equilibrio entre derechos y obligaciones.

La adopción de un enfoque positivo de ajuste supone el recurso a aquellas políticas que impiden que las autoridades públicas tengan que recurrir a políticas industriales defensivas, de carácter proteccionista. Precisa mantener un clima de competencia apropiado (ejerciendo el mayor control sobre las grandes concentraciones y examinando y controlando de forma rigurosa las ayudas financieras de las autoridades públicas) y unas condiciones económicas estables (cuyo objetivo sea facilitar la financiación a medio y largo plazo de las empresas industriales); garantizar un nivel educativo elevado (mediante un enfoque de adaptación continua de la formación, basado en un conocimiento detallado de las necesidades de la industria); fomentar la cohesión económica y social entre las regiones de la Comunidad (fortaleciendo la competitividad de las empresas en las áreas menos desarrolladas y reforzando una adecuada protección social, así como la información, consulta, y participación de los trabajadores); y reconocer que un alto grado de protección medioambiental supone oportunidades para el desarrollo de la industria.

El programa para la realización del mercado interior (particularmente los aspectos relacionados con la normalización y calidad de los productos, la contratación pública, la eliminación del sistema de contingentes nacionales, el marco jurídico empresarial comunitario, y la creación de redes transeuropeas en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía) y la Ronda Uruguay de negociaciones en el marco del GATT habrán de actuar de catalizadores del ajuste estructural. El primero, porque supone beneficios adicionales en tér-

minos de economías de escala y de oportunidades para conseguir una mayor especialización. La segunda, porque proporciona una excelente vía para lograr un acuerdo global sobre las reglas de juego internacional que eliminen prácticas desleales.

Por otra parte, la política de I+D que se concentre, fundamentalmente, en las condiciones de concepción, desarrollo, difusión, y explotación de las tecnologías genéricas (como los sistemas de fabricación flexibles, las tecnologías de la información, los nuevos materiales, o la biotecnología); una política dinámica aplicada a las pequeñas y medianas empresas que se oriente al mantenimiento de

un clima empresarial favorable a las mismas, a su creación y desarrollo, a facilitar el acceso de las más pequeñas a los mercados comunitarios y del exterior, y al desarrollo en paralelo de las pequeñas y las grandes unidades productivas, sobre todo a través de la cooperación; las medidas que traten de conseguir un mejor empleo de los recursos humanos favoreciendo la introducción de nuevas tecnologías y métodos de trabajo, a través de la capacitación profesional, y una redistribución más eficaz mediante nuevas capacitaciones; y las acciones que se encaminen a garantizar las condiciones para el desarrollo de servicios empresariales contribuirán a la aceleración del proceso de ajuste.

ENFOQUE COMUNITARIO DEL AJUSTE POSITIVO

REQUISITOS PREVIOS	CATALIZADORES	ACELERADORES
<ul style="list-style-type: none"> • Clima adecuado de competencia. • Condiciones económicas estables. • Elevado nivel educativo. • Cohesión económica y social. • Alto grado de protección del medioambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado Unico. • Ronda Uruguay. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de I+D. • Política de PYMES. • Política de mejora del empleo de los recursos humanos. • Política de desarrollo de servicios empresariales.

Ahora bien, para que estas políticas, al igual que cualesquiera otras que traten de incidir sobre la política industrial comunitaria, sean efectivas y coherentes, deberán partir de una perspectiva común y ser compatibles entre sí; pudiendo elaborarse y aplicarse, no obstante, medidas específicas, en el nivel adecuado, siempre y cuando se tengan en cuenta los tres principios básicos siguientes: el de la *subsidiariedad*, por el que la Comunidad sólo aborda aquellas tareas cuya realización se garantiza mejor a escala europea; el de la *horizontalidad*, en detrimento de las políticas sectoriales de tipo intervencionista que caracterizaron la experiencia de las décadas de los años 70 y 80; y el de la *colaboración* con los representantes de la industria, para fortalecer el consenso en la Comunidad y para que las políticas europeas se orienten hacia los problemas reales. Además, aquéllas deberán complementarse con la realización de inversiones empresariales en el exterior de la Comunidad, con la consecución de una mayor competencia interna y externa, y con el mejor y mayor aprovechamiento de las ventajas derivadas de la integración europea.

Estas directrices de la nueva política industrial comunitaria para los años 90 que acabamos de señalar han quedado reafirmadas, en buena medida, en el Título XIII del reciente Tratado de la Unión Europea. En él se insiste, nuevamente, en que la acción de la Comunidad en el campo de la industria habrá de encaminarse a

lerar su adaptación a los cambios estructurales, a fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas europeas (particularmente de las PYMES), a crear un entorno favorable a la cooperación entre empresas, y a favorecer una mejor utilización del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico. Para la consecución de estos objetivos, los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, se consultarán mutuamente, y, siempre que sea necesario, coordinarán sus acciones, pudiendo adoptar aquella cualquier iniciativa que contribuya a dicha coordinación (art. 130) (Fundación Fondo para la investigación Económica y Social, 1992, pág. 44).

5. CONCLUSION.

Por encima de las fuertes discusiones conceptuales e ideológicas a las que se ha visto sometida tradicionalmente la política industrial en la Comunidad Europea, consecuencia directa de lo acontecido en el plano teórico, aquélla nunca ha dejado de contar, en la práctica, con, al menos, ciertas medidas destinadas a sectores industriales específicos y algunos elementos auxiliares que operan en el ámbito de la industria.

De hecho, la generación de inquietudes sobre la necesidad de definir una verdadera política industrial

Europea, a pesar de la voluntad que se detecta en tal sentido en los tratados constituyentes de la CECA y del EURATOM, aunque no se evoque en ellos su expresión, aparece, ya, a principios de los años 60 y se pone de manifiesto, clara y públicamente, en 1970, aunque no se empiece a concretizar hasta después de 1973.

La crisis económica y la urgencia por reforzar la competitividad de la Comunidad invitaron a reconsiderar, parcialmente, la voluntad de pasar de la política industrial de mercado desarrollada hasta entonces a una política industrial más intervencionista, adaptándose, a partir de ese momento, una política industrial de ajuste negativo, caracterizada, fundamentalmente, por prácticas proteccionistas y subsidios de socorro de sectores en dificultades y en declive.

En los años 80 se inicia un enfoque más ambicioso del tema y va tomando fuerza el principio de devolver progresivamente el protagonismo al mercado, para hacer frente a las necesidades tecnológicas y reindustrializadoras de los países comunitarios. La política industrial pasa a oscilar, en estas fechas, entre las acciones sectoriales o

de salvamento, propias de los períodos de crisis y reestructuración, y las actuaciones horizontales de mejora de la productividad o la competitividad (Llisterri, 1992, pág. 173).

La aprobación y entrada en vigor del Acta Única Europea, la favorable evolución de las políticas aplicadas en los últimos años, el crecimiento de posturas adoptadas conjuntamente por los empresarios europeos en materia industrial y el incremento en el número de decisiones puestas en marcha por ellos condujeron, gradualmente, a un amplio y creciente consenso, por primera vez en la historia de la Comunidad, sobre el tipo de política de dimensión europea que se precisaba para los años 90, al objeto de crear condiciones favorables a una actividad industrial sólida y duradera: de ajuste positivo, abierta, horizontal, agresiva y subsidiaria; fundamentada en el principio de libre comercio; apoyada en el funcionamiento competitivo de los mercados; y basada en una perspectiva industrial y tecnológica a largo plazo. Política que sería aprobada en noviembre de 1990 y reafirmada en el Tratado de la Unión Europea.

NOTAS

¹ Estas directrices han sido aplicadas realmente en dos nuevas comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, denominadas, respectivamente, "La industria europea de la electrónica y la informática: situación, perspectivas y propuestas de actuación" (SEC (91) 565) y "Mejorar el entorno competitivo de las actividades industriales derivadas de la biotecnología en la Comunidad" (SEC (91) 629), aprobadas en noviembre de 1991.

² Lepage (1992, pág. 11) cuestiona la necesidad y conveniencia de la misma, por su incapacidad para lograr sus objetivos y por considerarla "un simple instrumento de cartelización encubierta". Para este autor, su función es la de que ciertas firmas "se beneficien de una verdadera renta económica". Por su parte, la OCDE reconoce que, a menudo, los resultados de las políticas industriales han sido decepcionantes porque se habían fijado unos objetivos demasiado amplios y unas prioridades excesivamente diluidas, y, también, porque las políticas en sí mismas eran incongruentes con la acción gubernamental en otras áreas" (Instituto de Estudios Económicos, 1987, pág. 7).

³ Lo que, sin embargo, no debe conducir a considerar que las dos políticas sean una misma cosa ni que una englobe a la otra. Comenge (1989, pág. 37) distingue tres características diferenciales entre ellas, en función de sus medios, de sus costes y de sus efectos. En cuanto a los medios que utilizan, una confía en la "mano invisible" del mercado y la otra, o bien trata de corregir las imperfecciones del mismo, o bien interviene directamente en la estructura y el comportamiento de las empresas que operan en él. Por lo que se refiere a los costes en que incurrían, los de la política de competencia son insignificantes, mientras que los de la política industrial suponen un porcentaje considerable de los presupuestos nacionales. En lo que concierne a los efectos que producen, los de la política de competencia sólo son perceptibles a medio y largo plazo, en tanto que los de las acciones de política industrial suelen ser detectados a corto plazo.

⁴ Frente a las nociones tradicionales de sector, industria, o empresa, han ido surgiendo otra serie de conceptos, en un intento de paliar las limitaciones y los problemas planteados por aquéllas.

De acuerdo con Escorsa (1984, págs. 474-479) una "filiera" está constituida por una cadena de actividades productivas que se complementan y que están vinculadas entre sí por operaciones de compra y venta. Viene a ser como un macro-sector de estructura vertical, que comprende desde las materias primas hasta los productos finales. Frente a la verticalidad de este enfoque, las "líneas de modernización", con una concepción horizontal, identifican un conjunto de bienes y servicios que forman parte de una variedad de procesos productivos, como bienes intermedios o como factores de la producción, y cuyo nivel de tecnología influye directamente sobre la competitividad del producto final.

Por su parte, el concepto de "mesoeconomía" critica el concepto neoclásico de sector, a la par que señala que éste se caracteriza por ser un proceso dinámico, en el sentido de que nace, crece, se estanca y declina. Finalmente, la noción de "subsistema" desagrega las industrias tradicionales, para que, una vez reagrupadas, constituyan conjuntos cuyo destino final sea la elaboración de un producto único. Se concibe, así, como una unidad analítica que reagrupa las actividades de todas las industrias directas e indirectas implicadas en la satisfacción de la demanda final de un producto concreto (Brú Parra y Jaime Pastor, 1986, págs. 58-59).

⁵ Las medidas de política comercial y de política industrial, al nivel de sus principios, son más sustitutivas que complementarias. Sin embargo, en la realidad, se superponen y complementan, por los límites existentes en su aplicación (De Bandt, 1988) y por la globalización actual de las actividades industriales.

⁶ Maillet (1984, págs. 64-69), por el contrario, observa tres familias de política industrial: una política-marco orientada al servicio de la economía de mercado; una yuxtaposición de intervenciones puntuales no coordinadas; y un conjunto estructurado de acciones, generales o específicas.

⁷ Término que no debe confundirse con los de "reconversión" o "reindustrialización". La reconversión implica una actuación selectiva por sectores, que recae en los que se encuentran en crisis o en los que presentan excesos de capacidad. La reindustrialización

supone una reorganización de los recursos productivos, orientándolos desde los sectores en declive hacia las líneas de producción con futuro, y, en consecuencia, la existencia de una estrategia de promoción industrial. En cambio, la *reestructuración* (o el ajuste positivo) exige una política de promoción industrial coordinada desde sus inicios con una de reconversión (García Crespo, 1985, pág. 85).

⁸ Como las disputas habidas entre franceses y alemanes para imponer en Europa los sistemas de televisión en color SECAM y PAL, los fracasos comerciales derivados de la experiencia franco-británica del Concorde, el estancamiento del EURATOM, o el retraso en las tecnologías de futuro (informática, electrónica, astronáutica, ...) (Rambla Jovani y Las Heras Sanz, 1986, pág. 7).

⁹ A pesar de los esfuerzos realizados en los programas-marco segundo (1987-1991) y tercero (1990-1994) y de los logros alcanzados, la política de investigación tiene, todavía, tres grandes inconvenientes para dar cumplida respuesta a los actuales desafíos tecnológicos:

los procedimientos son demasiado lentos; algunos métodos de trabajo no responden ni a las preocupaciones de investigación de las empresas ni a las exigencias de adaptación a una tecnología en rápida transformación; por último, la labor comunitaria de I+D se ha ido desarrollando sin que haya sido posible coordinar las iniciativas nacionales (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, pág. 901).

¹⁰ En el Tratado de la Unión Europea, el medio ambiente ha adquirido categoría de política propia (art. 3) y ha sido incluido entre las prioridades de la Unión, a través de la noción de crecimiento sostenible. En él, el fomento de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente (art. 130 R) figura como un objetivo más a cumplir por la política comunitaria adoptada en tal sentido (Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1992, pág. 49).

BIBLIOGRAFIA

- BELLON, B. y DE BANDT, J. (1988): "La politique industrielle", en Arena, R., Benzoni, L., De Bandt, J. y Romani, P. M. (Dir): "Traité d'économie industrielle". Económica. París, págs. 840-857.
- BRÚ PARRA, S. y JAIME PASTOR, V. (1986): "Consideraciones en torno al concepto de política industrial y su dimensión espacial: el caso español". Estudios Territoriales, n.º 22, págs. 55-68.
- BRÚ PARRA, S. (1988): "La dimensión espacial de la política industrial". Economía industrial, n.º 260, págs. 33-43.
- CALLEJÓN, M.R. (1988): "Nuevos enfoques de la política industrial". Economía Industrial, n.º 262, págs. 119-126.
- CANALS, J. (1991): "Competitividad internacional y estrategia de la empresa". Ed. Ariel. Barcelona.
- COMENGE, M. (1989): "Conflicto y convergencia de las políticas industrial y de competencia". Economía Industrial, n.º 270, págs. 35-40.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1986): "Una estrategia industrial para Europa". Documentos Europeos, n.º 3/86. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1987): "Medidas de la Comunidad Europea en favor de las Pequeñas y Medianas Empresas. Manual Práctico. Edición 1986". Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991a): "Panorama de la industria comunitaria 1991-1992". Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991b): "Política industrial europea para los años 1990". Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 3/91. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): "Del Acta Unica al post-Maastricht". Boletín ICE Económico, n.º 2.317, págs. 895-915.
- CURZÓN PRICE, V. (1980): "Políticas industriales y adaptación estructural en la CEE". Cuadernos Económicos de ICE, n.º 14, págs. 75-84.
- DE BANDT, J. (1988): "La aplicación de medidas combinadas de política comercial y de política industrial: ¿tendencia al proteccionismo o no?". Boletín ICE Económico, n.º 2.151, págs. 3.517-3.526.
- DEFRAIGNE, P. R. (1985): "La política industrial". Información Comercial Española, n.º 627-628, págs. 215-222.
- ESCORSA, P. (1984): "Política industrial: sectores, filiales, empresas o líneas de modernización?". Boletín de Estudios Económicos, n.º 123, págs. 469-480.
- ESPINA, A. (1992): "La política industrial en la nueva Europa". Economistas, n.º 52-extraordinario, págs. 277-287.
- FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1992): "Tratado de la Unión Europea". Madrid.
- GARCÍA CRESPO, M. (1985): "El ajuste positivo de la estructura industrial". Boletín de Estudios Económicos, n.º 124, págs. 85-102.
- GARCÍA CRESPO, M.ª M. (1987): "Temas de política económica. Tomo III". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao. Bilbao, págs. 533-559.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (1987): "La nueva política industrial". Revista del Instituto de Estudios Económicos, n.º 3.
- ISAC GASSOL, J. M. y PÉREZ SIMARRO, R. (1985): "La política industrial". Papeles de Economía Española, n.º 25, págs. 401-422.
- JACQUEMIN, A. (1982): "Economía industrial. Estructuras de mercado y estrategias europeas de empresa". Ed. Hispano Europea. Barcelona, págs. 455-481.
- JACQUEMIN, A. (1983): "Los ajustes estructurales y la coordinación de las estrategias industriales en la CEE. Problemas y perspectivas". Papeles de Economía Española, n.º 15, págs. 74-87.
- JACQUEMIN, A. (1989): "La nueva organización industrial". Ed. Vicens-Vives. Barcelona, págs. 135-170.
- JACQUEMIN, A. (1991): "Las apuestas de la nueva economía industrial". Economía Industrial, n.º 281, págs. 9-16.
- LEPAGE, H. (1992): "¿Hace falta una política industrial?". La Gaceta, 4 de febrero, pág. 11.
- LLISTERRI, J. J. (1992): "La política industrial y la política de la PME". Economía Industrial, n.º 284, págs. 171-177.
- LLORENS, J. L. (1991): "Política industrial para los noventa". Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía, n.º 20, págs. 256-267.
- MAILLET, P. (1984): "La politique industrielle". PUF, coll. "que saisje?". París.

- MAILLET, P. (1992): "*La politique économique dans l'Europe d'après 1993*". PUF. París.
- MARAVALL, F. (1987): "*Economía y política industrial en España*". Ed. Pirámide, S.A. Madrid, págs. 216-231.
- MARÍN, J. (1988): "*Las intervenciones públicas en una economía de mercado*". Economía Industrial, n.º 259, págs. 25-35.
- MARTÍNEZ-BURGOS ESCUDERO, F. (1982): "*Política de competencia y política de la competencia*". Información Comercial Española, n.º 581, págs. 54-63.
- MÁS VERDÚ, F., RICO GIL, A. y MAFÉ SANANTONIO, J. (1990): "*Política industrial y modelos de organización*". Economía Industrial, n.º 276, págs. 61-72.
- MENDIZÁBAL, A. (Dir.) (1986): "*Informe sobre política industrial*". Círculo de Empresarios Vascos. Bilbao.
- MICHALSKI, W. (1983): "*Claves para el cambio estructural y una recuperación prolongada*". Papeles de Economía Española, n.º 15, págs. 12-24.
- NIETO SOLÍS, J. A. (1990): "*Introducción a la economía de la Comunidad Europea*". Ed. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid, págs. 141-148.
- OCDE (1991): "*Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE. Tour d'horizon annuel 1991*". París.
- PALMER, J. (1990): "*El 92 y después*". Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (1983): "*Políticas para una recuperación prolongada*". Papeles de Economía Española, n.º 15, págs. V-XXVI.
- PORTER, M. E. (1991): "*La ventaja competitiva de las naciones*". Ed. Plaza & Janés Editores. Barcelona.
- RAMBLA JOVANI, A. y LAS HERAS SANZ, C. (1986): "*La política industrial de las Comunidades Europeas*". Ed. Trivium. Madrid.
- TAMAMES, R. (1987): "*La Comunidad Europea*". Ed. Alianza. Madrid, págs. 221-229.