

LA POLÍTICA ECONOMICA ESPAÑOLA EN EL NUEVO MARCO EUROPEO

Luis A. Lereña

Debo comenzar señalando las limitaciones de estas reflexiones sobre la política económica que ha de seguirse en los meses próximos. En primer lugar, no tengo ideas sustancialmente distintas de las que se están oyendo o leyendo todos los días y me aterra pensar que esa monotonía nos puede llevar a repetir los funestos argumentos de la «única política económica posible». Después, porque mis dudas sobre la eficacia de las recetas que estamos dando y sobre el papel que puede jugar la política económica gubernamental son bastante serias. La única justificación que puedo dar, pues, de este trabajo, es que puede ser una aportación a lo que debería ser una campaña nacional para evitar la reaparición del arbitristo que nos invade con sus peligrosas soluciones.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION: RECESION Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Cualquier reflexión sobre la problemática de la política económica española ha de partir de un *diagnóstico* de la situación actual. Desde un punto de vista general, el dato relevante que ha de tenerse en cuenta es que los determinantes de la actual crisis no son puramente coyunturales, sino que obedecen a un profundo cambio estructural que está teniendo lugar en la economía mundial. No se trata de una simple fluctuación cíclica que se resuelve con el paso natural de la fase recesiva a la expansiva. Aunque esta conclusión es obvia, no está de más reconocerla.

El componente estructural de la actual crisis viene dado por la existencia de un cambio generalizado en las ventajas competitivas nacionales. El cambio tecnológico de los años recientes; la evolución de los costes salariales; la preparación de la mano de obra en los países menos desarrollados; las convulsiones creadas por las crisis energéticas, etcétera, son, entre otros, los factores que han conducido al cambio en las condiciones de producción y en la competitividad de muchos sectores produc-

tivos. Es más, el dinamismo de la ventaja comparativa y su carácter esencialmente cambiante, que siempre han existido, se ha acelerado en los últimos años como consecuencia de los factores citados. El hecho clave es que ese cambio nos obliga a revisar nuestra especialización productiva y el papel que nos corresponde en la división internacional del trabajo. El estímulo y la promoción de ese cambio, así como la implantación de los nuevos sectores y activos productivos que responden a la auténtica ventaja competitiva de nuestra economía en esta nueva fase de la revolución industrial ha de ser, por todo lo dicho, un objetivo prioritario de la política económica. No se trata, pues, de buscar una simple reactivación, sino de perseguir, simultáneamente, la reactivación y la reconversión, todo ello en un clima especialmente difícil.

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLITICA ECONOMICA

Un segundo tema a precisar es el del marco institucional en el que ha de moverse la política económica. La apertura de la economía española al exterior y su pertenencia a la Unión Europea le obliga a aceptar y a aplicar plenamente, primero, las *reglas de la economía de mercado*; segundo, los principios del mercado único con las exigencias derivadas de nuestra pertenencia al SME y, finalmente, las reglas que la Comunidad pacte con terceros países en sus relaciones con ellos. Nuestra economía no sólo está obligada a cumplir esas reglas, sino a hacerlas efectivas en su ámbito. La política económica ha de proponerse, por tanto, definir y crear el marco en el que funcione, efectivamente, la economía de mercado, removiendo todos los obstáculos que se oponen a ella, así como modular los principios del Mercado Único, del Sistema Monetario Europeo y de nuestras relaciones económicas con el exterior.

La aplicación de las reglas de economía de mercado reduce el papel y la arbitrariedad del Go-

bierno y del sector público. Lo primero que hay que aceptar, por tanto, es el limitado terreno de juego de la política económica estatal. La responsabilidad del cambio es de los agentes económicos y no del Estado. El mercado debe funcionar como mecanismo de asignación de recursos y no caben intervenciones que se aparten de las soluciones del mercado en función de criterios políticos o de interpretaciones, siempre discutibles, de la voluntad de los votantes. De aquí, la necesidad de suprimir todos los obstáculos que se oponen a que el mercado pueda desempeñar su función. Es cierto, sin embargo, que el mercado presenta ineficacias que el sector público debe corregir y que pueden exigir regulación, pero, en general, la política económica debe tener un sentido positivo; es decir, ha de buscar y promover que el mercado funcione plenamente. La corrección de sus ineficiencias ha de hacerse con la mínima intervención y con gran rigor. La gran ineficiencia del mercado es, sin duda, su incapacidad para resolver satisfactoriamente el problema distributivo. El gran error ha sido responder a esa ineficacia con una intervención excesiva y casi sin límites. Por eso el gran problema del sector público hoy es dar marcha atrás en ese campo para racionalizar la intervención pública.

El condicionante marcado por el *mercado único* y *el SME*, resulta también esencial y, en estos momentos, especialmente incierto. El proceso de construcción del SME debe continuar, pero, por el momento, subordinado a la resolución del problema del paro. Es decir, sin urgencias ni deflaciones competitivas. Hay que mantener lo ya conseguido, de forma que siga siendo válido el objetivo de estabilidad económica, renunciando a cualquier tipo de devaluaciones competitivas. Pero hay que ser conscientes y aceptar que el SME es irrealizable en 1997, y es también muy difícil que se pueda implantar en 1999. Existen grandes probabilidades de que el Sistema se inicie con dos velocidades y con España situada en la segunda velocidad. La crisis no se ha resuelto con la decisión del Consejo de Bruselas de constituir la Unión Europea. La utilización por los políticos de esa decisión obligada y tardía es otra muestra de un peligroso voluntarismo y de una obsesión por hacer prevalecer la imagen sobre la realidad.

Las reglas que configuran las relaciones de la *Comunidad Económica Europea con el mundo exterior* son especialmente importantes en estos momentos, en los que, como he dicho, se registra el cambio en la división internacional del trabajo. La especialización productiva de los países está cambiando y ello afecta desfavorablemente, sobre todo, a los países industrializados, que son los que pierden competitividad en los sectores productivos

que han sido tradicionalmente sus sectores exportadores. Esa situación exacerba las tendencias proteccionistas en tales países. La situación es, todavía, más desfavorable para países como España, cuya estructura productiva no ha incorporado plenamente los más recientes avances tecnológicos. Hay que caminar, desde luego, hacia una liberalización inequívoca de las transacciones comerciales y financieras con el exterior y a la implantación efectiva del libre comercio. Sin embargo, el camino que se siga en tal liberalización no es indiferente en el actual proceso de reasignación de las ventajas comparativas que, inevitablemente, lleva al cierre y desaparición simultánea de bastantes sectores. No es indiferente, desde un punto de vista puramente económico y mucho menos lo es desde un punto de vista social, al afectar a la creación y destrucción de empleos. Es importante, por tanto, mantener una posición definida en la consolidación del orden económico mundial y en las relaciones de la Comunidad Económica Europea con terceros países.

EL PROBLEMA ESTRUCTURAL: LA CRISIS DE LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Definidas las reglas que hay que respetar, quiero insistir ahora en la descripción más detallada del que he considerado problema estructural que debe resolver la política económica. ¿Cuál es la naturaleza de tal problema, es decir, de los cambios que se están registrando a escala mundial en la ventaja comparativa? La evolución de la economía mundial muestra con claridad, detrás del ciclo, un cambio en el modelo de la división internacional del trabajo entre países que, como he apuntado, está afectando, de modo negativo a las economías capitalistas más avanzadas y, de modo positivo, a un conjunto de economías, especialmente las asiáticas, que se han sabido adaptar con ventaja a los nuevos esquemas de especialización internacional. Los países de Europa del Este pueden ser, asimismo, beneficiarios de este cambio de especialización productiva, con evidentes repercusiones negativas para nuestra economía y la de otros países europeos que verán desaparecer sectores productivos enteros por su falta de competitividad en el nuevo escenario internacional. Esa problemática de cambio de modelo tiene todas las características de una cuestión estructural.

El cambio en la división internacional de trabajo lo han producido, sobre todo, las llamadas nuevas tecnologías. A pesar de que, reiteradamente, se ha hablado en los círculos de economistas y entre los políticos de las innovaciones y los cambios en los procesos productivos que iban a producirse como

resultado de la aparición de las nuevas tecnologías de información, telemática, etc., lo cierto es que la asunción del problema no ha pasado de niveles casi teóricos e intelectuales. En el mundo real, la adaptación al cambio de las producciones y los procesos productivos en los distintos países europeos, plenamente afectados por el cambio, ha caminado muy lentamente.

LA DESINDUSTRIALIZACION

Hoy, en efecto, muchos procesos tecnológicos que corresponden a revoluciones industriales precedentes o a industrias maduras, que han llegado a ser de conocimiento casi general y resultan fácilmente accesibles para países en vías de desarrollo o, todavía con más facilidad, para los países de Europa del Este. Con esas tecnologías comunes, y unos salarios que pueden resultar hasta treinta veces inferiores a los de los países industriales, las producciones procedentes de las áreas en desarrollo compiten aplastantemente con las de los países industrializados. Con tecnologías idénticas, el país con un factor trabajo más barato se apodera del mercado, porque el factor capital es común y está al alcance de todos con unos precios que también resultan comunes. Y, a veces, en las economías industrializadas se añaden costes como los relativos a la preservación del medio ambiente que hacen todavía más difícil competir. Así está sucediendo en un conjunto de producciones calificables de tradicionales. Para luchar contra esta ventaja que proporcionan los salarios bajos, cabe transformar los procesos de producción, introduciendo, por ejemplo, la robotización. Sin embargo, las diferencias en los precios del factor trabajo son tan fuertes que no siempre un proceso de producción totalmente robotizado puede restaurar la ventaja competitiva del país que la ha perdido. Por eso, como ya he dicho, puede decirse que el viejo proceso de dominación de periferia por el centro parece cambiar de signo y es, ahora, la periferia la que condiciona la evolución de los países centrales.

Competir en precios resulta, así, problemático para los países industrializados en un conjunto de sectores. Así en la producción de materias primas o productos agrícolas perfectamente homogéneos o separables en clases idénticas. Pero hay también un conjunto de producciones industriales intensivas en trabajo y de tecnología fácil, donde los precios resultan también decisivos. Tal sucede con los productos textiles y siderúrgicos, por ejemplo. Se trata de productos relativamente homogéneos a los que resulta difícil añadirles características especiales que los diferencien suficientemente para justificar la aceptación de precios más altos. Esa falta de

competitividad explica la crisis de los sectores citados, crisis que nuestro país conoce y sufre. Se trata, en definitiva, de los que suelen llamarse «bienes o productos de Ricardo», productos homogéneos que compiten en un mercado unitario, cuya producción está muy condicionada por la dotación de recursos naturales o factores productivos, y que responden, por ello, a la especialización clásica de la ventaja comparativa. Ahora bien, el fenómeno se está extendiendo a productos más complejos, como automóviles, componentes electrónicos, productos informáticos, televisores y, también, a exportaciones tradicionales como la cerámica o la artesanía.

Ello explica la *deslocalización* que se registra en muchos de los sectores citados. Ese proceso conduce a la implantación de las plantas productivas en los países con salarios más baratos, para hacer competitiva la producción. En el país donde se originó la industria, puede quedar la investigación, el diseño, la comercialización, la innovación, etc., es decir, las actividades con mayor especialización y valor añadido, pero con menor uso de mano de obra. La producción física y el empleo se confina en los países con salarios más bajos y el empleo decrece en los países industrializados.

El proceso está en marcha en todo el mundo industrializado y en países como el nuestro está registrando un rápido avance que se traduce en la destrucción de muchos puestos de trabajo. La flexibilidad propugnada para los mercados laborales puede agilizar los procesos de reestructuración, pero otras condiciones, de cumplimiento más incierto, son también necesarias. Con ello la adaptación —que es inevitable— se producirá con mayor rapidez y los efectos dañosos del cambio tendrán un impacto menor. El mismo proceso de empeoramiento de la competitividad afectará, con el tiempo, a los países menos desarrollados o a los de Europa del Este, que verán también crecer sus salarios y perder parte de la ventaja comparativa que hoy han alcanzado.

LA REINDUSTRIALIZACION. LOS DETERMINANTES DE LA VENTAJA COMPARATIVA

Los países como España, afectados por los cambios descritos, se ven obligados a buscar e implantar las nuevas actividades productivas en las que se tenga auténtica ventaja comparativa y que han de sustituir a las que desaparecen por no ser competitivas. El mercado para las nuevas producciones se encuentra en los países y estratos de población con rentas más altas, cuya demanda se caracteriza por su sofisticación, que lleva a exigir

características determinadas a los productos, y la aceptación de innovaciones o cambios con facilidad. La demanda, en estos casos, por citar un caso elemental, no es una demanda genérica de automóviles, sino que se concreta en automóviles con ciertas especificaciones de calidad, diseño, tecnología, etc., por las que se está dispuesto a pagar precios elevados. Por ello, la producción del automóvil de venta en masa, que ha de buscar permanentemente competir en precios, no podrá mantenerse en Europa occidental, por la desfavorable diferencia de costes con otras áreas geográficas, incluso europeas. En cambio, la producción de automóviles con características más complicadas o con avances tecnológicos más recientes podrá mantenerse, a pesar de la carestía de la mano de obra, porque su demanda es poco sensible al precio, mientras que lo es a la calidad y a la adecuación de las especializaciones requeridas. Obsérvese que el razonamiento se está haciendo en términos de la demanda de bienes de consumo, pero que las mismas o parecidas consideraciones cabe hacer respecto de demandas como las de maquinaria y bienes de equipo.

Los bienes (y servicios) a producir en el nuevo modelo son diferentes de los que hemos llamado ricardianos. Utilizando una clasificación genérica y no exenta de problemas, se trataría de bienes que responden al *ciclo de vida* de los productos, con lo que el mercado se segmenta con la aplicación de innovaciones tecnológicas. Una segunda categoría sería la de los productos *intensivos en investigación*, entendiéndose por tales aquellos que necesitan una inversión en investigación de, al menos, el 5 por 100 de su valor. La segmentación se logra aquí con esa inversión. Finalmente, puede desarrollarse la producción de bienes de consumo intensivos en «*alta publicidad*», factor característico de la segmentación de mercados, o bien, los producidos en industrias de «*alta concentración*», en las que unas pocas empresas de gran dimensión concentran una parte decisiva del mercado.

Resulta así que, en los artículos citados, la capacidad de innovación en productos, la introducción de diseños especiales o nuevas características, la disponibilidad de redes comerciales, la estructura empresarial, la calidad, el mejor conocimiento del mercado, y, *last but not least*, la tecnología, juegan *más* que las puras diferencias en precios en la determinación de la competitividad en los nuevos mercados abiertos a los países industrializados. Esos han de ser, sobre todo, los puntos fuertes, cuya posesión han de buscar economías como la española para cambiar su modelo productivo, sin olvidar, por supuesto, los costes y los precios de oferta.

Algunos de los factores que he señalado y, especialmente, el diseño o muchas innovaciones, pueden proporcionar ventajas de corta duración. La competencia se apropia, en efecto, del diseño con rapidez a través de la copia, imitación o mejora. De otro lado, las modas son pasajeras y, por tanto, proporcionan ventajas cortas temporalmente. En cambio, los avances o incorporaciones de tecnología son de más difícil apropiabilidad y pueden alterar sustancialmente las características del producto, lo que da una ventaja más duradera. Por eso, la innovación y la tecnología desempeñan un papel decisivo en la configuración de la nueva división internacional del trabajo y en la solución de los problemas de competitividad.

Con todo ello, el análisis actual de los determinantes del comercio internacional ha arrinconado las viejas concepciones de la ventaja comparativa ricardiana, con su énfasis exclusivo en los costes de producción, para centrarse, primero, en la importancia de las situaciones monopolísticas, sobre todo las creadas por la tecnología. La empresa capaz de segmentar el mercado e implantarse como monopolista temporal en el segmento que ella misma ha creado con sus productos diferenciados es la que tiene ventaja competitiva, con cierta independencia de sus costes o precios de oferta. Cuando la vida de un producto se agota, aparecerá otro que lo sustituye e inicia su ciclo de vida. La empresa que disponga de una capacidad de innovación permanente será capaz de mantener siempre nichos monopolísticos de ventaja competitiva. En la medida en que los países con salarios bajos sean capaces de apropiarse de la innovación o del avance tecnológico, resultará imposible competir con ellos, de forma que la competitividad descansa en la innovación permanente. Las patentes pueden constituir una barrera que retrase estas imitaciones y, por ello, está fuera de duda el interés en el logro de un acuerdo internacional que asegure el respeto a la propiedad intelectual y la competencia leal en este terreno. Lo que se concluye de todo lo anterior no es más que algo evidente. Cualquier política económica ha de enfrentarse a los nuevos retos de la competitividad y prestar una especial atención a la necesidad de favorecer el proceso de innovación y avance tecnológico.

POLITICA ECONOMICA. RASGOS GENERALES

La política económica ha de enfrentarse, pues, a los dos problemas descritos: el de la recesión y el de la reestructuración o reconversión productiva para conseguir mejorar la competitividad. Frente al problema de la recesión cíclica, la economía española debe prepararse, primero, para recibir y poten-

ciar el impulso que pueda proceder de la recuperación externa. Para ello, deberá lograr un marco de *estabilidad económica* e instrumentar, en él, las políticas anticíclicas a su alcance.

En segundo lugar, y frente al problema de la reestructuración productiva, la política económica tiene que proponerse la reasignación de los recursos productivos en un proceso en el que algunos factores han de abandonar los sectores en los que se ha perdido, se está perdiendo o se perderá ventaja competitiva para pasar a otros de nueva implantación o de escaso desarrollo. Ha de buscar, pues, un cambio del modelo productivo. Ello exige un funcionamiento suave y sin fricciones de los mecanismos del mercado que aseguran el paso de bienes y factores de producción de unos sectores a otros. La «lubricación» en tal proceso aconseja introducir, también, políticas estimulantes, a corto o a largo plazo, de los cambios que se necesitan. Yo diría, por tanto, que la política económica debe estar presidida por la persecución de la *estabilidad* en lo macroeconómico, y por la búsqueda de la *flexibilidad* en lo microeconómico, asegurando el funcionamiento de los mercados y la existencia de estímulos para alcanzar el necesario proceso de reconversión con una *política industrial* específica.

ESTABILIDAD

La estabilidad macroeconómica viene exigida, desde luego, por los compromisos asumidos por nuestra pertenencia al SME, pero es un valor en sí misma y resulta, además, especialmente necesaria en el proceso de reestructuración productiva. Porque con inestabilidad se producirían asignaciones ineficientes de los recursos productivos.

La estabilidad macroeconómica supone el logro simultáneo del equilibrio interno, con el control de la inflación y del déficit público especialmente, y del equilibrio externo, con el equilibrio en las transacciones exteriores. Los medios para lograr los dos equilibrios son la política fiscal, la política monetaria y la política de rentas. Ahora bien, en el momento actual, no es posible pensar en una política fiscal expansiva o reanimadora de la actividad, que incrementaría el déficit público y obligaría a un endeudamiento adicional. Nuestra economía, como el resto de las economías europeas, han de enfrentarse al reto de racionalizar el gasto social, lo que resta casi toda posibilidad de expansión al gasto público. El carácter restrictivo de la política fiscal se compensaría con una política monetaria expansiva, que permitiría el mantenimiento de tipos bajos de interés. Como la reasignación de recursos exige una fuerte inversión, esos tipos bajos de interés re-

sultarían extraordinariamente útiles en esta coyuntura. A la política monetaria se le asigna, así, un papel decisivo en el equilibrio interno, a diferencia de lo que ha sucedido en el pasado reciente, cuando se le asignaba el logro del equilibrio externo.

Por su parte, la política de rentas busca un doble efecto. Por un lado, la moderación en el crecimiento de las rentas salariales aseguraría el mantenimiento y el control de la inflación. De otro, una tasa de crecimiento salarial más reducida, en conjunción con cambios adecuados en el mercado de trabajo, puede animar la contratación del trabajo abaratado y reducir así el paro.

De la reducción de los tipos de interés se espera, pues, el equilibrio interno, es decir, la reanimación de la actividad económica interna paralizada o desanimada. Fueron, primeramente, los altos niveles de tipos alcanzados en el período precedente en busca del equilibrio externo los que impulsaron el debilitamiento de las economías. No se puede ocultar que el «ajuste fino» del *mix* de políticas que ahora se propone, resulta muy difícil en esta nueva asignación de fines y medios de la política económica. Los riesgos y las limitaciones de la nueva política económica son evidentes y, por ello, se necesita un ajuste y revisión permanente de lo que se va a hacer.

FLEXIBILIDAD Y COMPETENCIA

En lo microeconómico, la política económica debe tratar de asegurar, en primer lugar, la flexibilidad y el funcionamiento suave de los mercados de bienes y de factores. El mercado permite, cuando funciona perfectamente, que se produzcan las respuestas empresariales a las señales procedentes, por ejemplo, de las variaciones de precios. En el mercado de bienes, la flexibilidad exige la eliminación de intervenciones y distorsiones a la competencia que persisten en nuestra economía. En este sentido, hay que decir que hasta ahora se ha hecho poco en esa dirección. Son meritorios y estimables los esfuerzos realizados por el Tribunal de Defensa de la Competencia, pero resultan claramente insuficientes y es más preocupante la falta de actuación por parte de las autoridades tras los informes del Tribunal. Y hay muchas distorsiones que el Tribunal no ha analizado todavía. La fijación de tarifas por el sector público, la existencia de barreras de entrada, las regulaciones administrativas que eliminan la competencia o fijan condiciones de apertura, la fijación de horarios, la admisión de monopolios legales o de hecho, etc. Es más, vivimos en estos días unos cambios de tendencia peligrosos en el tratamiento de algunas de las distorsiones señaladas. Es obligada la referencia ejemplifi-

cadora a sectores como el eléctrico, cuyas tarifas, sometidas a autorización administrativa son las más altas entre las de los 14 primeros países industrializados, o el de telecomunicaciones, cuyos precios, en el sector de transmisión de datos, son un 25 por 100 superiores a los europeos. En general, existen una serie de actividades, especialmente en servicios, no sometidas a la competencia externa, que pueden elevar sus precios, repercutir en ellos las alzas de salarios y trasladarlos así a los consumidores. Todas esas situaciones encarecen las producciones de otros sectores sometidos a la competencia y rompen, incluso, las posibilidades de reducciones salariales, por la negativa ejemplaridad de los sectores cerrados a la competencia.

En el mercado de trabajo, la falta de flexibilidad crea gravísimos problemas. Son evidentes y justificadas las resistencias sociales al cambio en este aspecto, pero se necesita un mercado de trabajo capaz de incorporar las actitudes y las demandas de los participantes en el mismo, tanto si se encuentran en la situación de activos como en la de parados. Las resistencias a estos cambios son lógicas, pero hay que tener en cuenta los efectos negativos que provoca la falta de flexibilidad y la alta probabilidad de que, si la inflexibilidad se mantiene, el paro alcance tal magnitud y gravedad que acabe arrastrando todas las barreras defensivas que hoy existen en los mercados de trabajo. Los análisis empíricos han puesto de manifiesto que, en el caso de nuestro país, el elevado crecimiento de los niveles de paro en conjunción con las indemnizaciones y pagos por desempleo, instalan permanentemente en el paro a un conjunto de trabajadores. Una buena parte del paro se hace, así, estructural, lo que lleva a que se elimine su influencia en el mercado. Con ello, los efectos del paro sobre los salarios no se manifiestan como debían. Paradójicamente, nuestras tasas de crecimiento de los salarios son las más altas de Europa (7,5 por 100 en 1993), en paralelo con nuestros niveles récord de paro (23,5 por 100). Aún daré otro ejemplo, de efectos perversos. Con las enormes limitaciones que tienen estos cálculos, en el Servicio de Estudios del BBV hemos estimado que la tasa de paro no aceleradora de la inflación en España es del orden del 15-16 por 100, cifra que registra, además, un aumento en los años recientes y nos sitúa en un nivel muy superior al resto de los países industrializados. Eso significaría, si fuera verdad que si queremos mantener la estabilidad económica, necesitamos un «ejército de reserva» de parados del 15 por 100 de la población activa, lo que sería, como comprenden ustedes, terrible. Con tasas de paro más bajas, el crecimiento económico produciría inflación por las tensiones salariales que se desencadenarían.

Por ello el avance en la eliminación de restricciones a la movilidad; la flexibilización de las condiciones de despido; el cambio en la negociación colectiva; la vigorización de las políticas activas de lucha contra el paro, frente a las pasivas, de pura subsidiación; la revisión del alcance del salario mínimo, etc. son actuaciones necesarias hoy.

POLITICA INDUSTRIAL. CREACION DE UN ENTORNO FAVORABLE

Las políticas de estabilidad y flexibilidad crean un marco favorable a la reasignación de recursos. Sin embargo, va a resultar necesario complementarlas con políticas específicamente dirigidas a estimular y provocar tal reasignación. Tales medidas no han de responder a la concepción clásica o tradicional de la política industrial, sino que se insertan en una concepción más amplia y más acorde con las tendencias que se adivinan en la Unión Europea. Tendrían cabida, así, medidas con efectos más lejanos, pero que constituyen parte de los instrumentos utilizados para lograr la reasignación de recursos. Políticas dirigidas, por ejemplo, a lograr la disponibilidad de un buen sistema educativo no producen resultados inmediatos en la estructura industrial, sin embargo, a largo plazo, determinan la capacidad de un país para comprometerse en investigación fundamental y convertirse en una base atractiva para industrias de altas tecnologías. Dentro del mismo concepto, hay que evaluar las directrices y posiciones que se adopten en la política comercial frente a terceros países. Como es sabido, la política frente a la competencia externa ha sido el instrumento más utilizado en la política industrial tradicional.

Las competencias sobre política industrial han pasado a la comisión de la Unión Europea a partir del 1 de noviembre de 1993. Hay que decir que la Comunidad Europea ha mantenido siempre una política industrial. En los años setenta, tal política se caracterizó por su servicio a la reestructuración sectorial. Era una política activa, selectiva y declaradamente intervencionista en la que se fijaban objetivos cuantitativos de producción, empleo, etc., y se utilizaban subvenciones sectoriales y medidas proteccionistas frente a la competencia.

En el marco de la Unión Europea, la política industrial cambia de signo. El nuevo enfoque de la política industrial comunitaria fue enunciado en 1990 en el documento COM(90), conocido como documento Bangeman. Se propone, así, delinear el tipo de política adecuado en el entorno abierto y competitivo creado por el mercado único y todo el programa de 1992. Las nuevas políticas son generales y tratan de crear un entorno favorecedor del

crecimiento de las empresas sin soportes y ayudas públicas directas. Se trata, pues, de medidas de carácter horizontal y pasivo que sirvan para estimular, directa o indirectamente, actividades tales como las de alta tecnología y alto contenido en investigación, independientemente de las industrias en las que tales instrumentos son aprovechados.

Las medidas que la comisión ha propuesto en sus documentos dan una idea de las orientaciones que prevalecen en la Comunidad. Entre ellas destacan medidas de *regulación*, tales como la creación de estándares o normas técnicas europeas, la regulación de la contratación pública, la abolición de cuotas mínimas o máximas de *inputs* o ventas en el mercado doméstico, la instalación de un marco legal coherente para los negocios europeos, el establecimiento de un estatuto de compañía europea, el estatuto de redes transeuropeas, etc. Sin embargo, la comisión hizo, en 1991, propuestas que se referían específicamente a los sectores de electrónica y tecnología de información, biotecnología, industrias marítimas y textiles y confección. Evidentemente, los primeros tres sectores son considerados de *importancia estratégica* en la economía de la Comunidad, mientras el cuarto sector, es considerado *sensible* política y socialmente, especialmente ante la perspectiva de liberalización comercial implicada por el mercado único y el desarrollo de la Ronda Uruguay. Se acepta, pues, la *concepción estratégica* de la política industrial, bajo la cual resultan admisibles programas de reestructuración específicos de ciertos sectores.

Por otra parte, el documento Bangeman explicita algunos criterios sobre las relaciones comerciales con terceros países, abordando la *protección* y la política comercial en la Comunidad, que han de estar basadas en el cumplimiento de las reglas internacionales acordadas, exigiendo el *equilibrio* entre los derechos y las obligaciones contraídas. Esta es una referencia escondida a la *reciprocidad* y a los problemas creados por la impenetrabilidad de mercados como el japonés. Hay, asimismo, propuestas para cooperación con terceros países para suprimir barreras a la inversión; disciplinar las ayudas públicas a la industria y controlar las tendencias a la instauración de políticas anticompetitivas o las posiciones dominantes en industrias tales como proceso de datos, telecomunicaciones y electrónica del consumidor. Hay, pues, una consideración del criterio de la *competencia desleal*.

Es obvio que las autoridades españolas no pueden apartarse de estas ideas en sus áreas de responsabilidad, pero también lo es que pueden explotarla al máximo, tanto con el uso directo de las políticas comunitarias como con la instrumentación de específicas políticas nacionales compatibles con

las de la Unión Europea. Un país con una situación productiva como la española tiene que desempeñar un importante papel en la determinación de la política industrial comunitaria y en la defensa de sus intereses en el ámbito de la Unión Europea. Las autoridades españolas disponen, al efecto, tanto de los recursos procedentes de las políticas comunitarias como de los obtenibles en el ámbito español. Lo importante es que se asuma una actitud decidida y sistemática por parte de nuestras autoridades en favor de la política industrial. Y que nuestros empresarios y sindicatos se sumen a esa actitud, olvidando el pasado y entendiendo hasta dónde puede llegar hoy una política industrial. Creo que es importante no mantener posiciones dogmáticas negativas en este tema. No quiero entrar en argumentos teóricos. Sólo señalaré que nuestros socios comunitarios han usado y van a usar los instrumentos de política industrial. Si los usamos nosotros, nos apropiaremos de algún beneficio. Si no entramos en ese juego, los beneficios de los demás se obtendrán a nuestra costa en un juego que nosotros mismos haremos de suma cero.

La política industrial nacional bajo las condiciones comunitarias tiene que comprometerse en acciones que mantengan o mejoren la situación competitiva de los sectores productivos españoles. La dotación de muchos factores productivos es susceptible de mejora, por ejemplo, con la inversión pública selectiva en infraestructuras que sirvan para incrementar la competitividad de los sectores productivos. La inversión en educación, formación profesional y, en general, en capital humano, es susceptible de ampliación y perfeccionamiento. La creación de un entorno favorable a la investigación es posible y necesaria. Y es, sin duda, la más rentable. Es más, la inversión pública no tiene por qué excluir ciertos planes de reestructuración sectorial o empresarial que cumplan las directrices comunitarias. Las autoridades españolas pueden aplicar en su ámbito los criterios definidos por la Comunidad. Así, por ejemplo, la aplicación del *criterio estratégico* llevaría a la justificación de ciertos planes de reestructuración de sectores en crisis potencialmente competitivos, pero, sobre todo, a la aplicación de actuaciones puntuales que eviten riesgos graves para la supervivencia de sectores de nuestra economía que se consideran estratégicos. Piénsese, por ejemplo, en actuaciones en el sector agroalimentario, cuya supervivencia exige la integración entre la producción básica, la industria alimentaria y la distribución. Todo ello, como consecuencia de que tal integración se ve dificultada porque la capacidad de decisión de una gran parte de la industria alimentaria española y del sector de distribución no están ya en manos españolas. Se puede impedir que grupos inversores extranjeros

insolventes trasladen a su país el control de ciertos sectores clave para nuestra economía, o que algunos grupos exteriores logren una posición de monopolio en nuestro mercado con su inversión. Observarán ustedes que estoy refiriéndome a decisiones que, si se hubieran tomado a tiempo, habrían evitado daños que hoy estamos viviendo y que son de imposible reparación. Sin embargo, se trata de decisiones que caben perfectamente en la nueva política comunitaria y que han de tomarse cuando reaparezcan —que reaparecerán— circunstancias similares.

POLITICA INDUSTRIAL: LA POLITICA COMERCIAL EXTERIOR DE LA UE

Como he dicho, hay que incluir en la política industrial los criterios que la Comisión mantenga en lo relativo a la Política Comercial de la CE frente a terceros países. Tales criterios han de aplicarse a la toma de posiciones en la constitución del nuevo orden del comercio mundial que se está configurando en la Ronda Uruguay. La posición de la Unión Europea es decisiva en este aspecto. En principio, todos los socios están de acuerdo en que el libre comercio es el objetivo final que nadie discute, pero el camino exige un orden y el aseguramiento de una adecuada transición. Ahora bien, es la Comisión la que ha de fijar la política de la Unión al respecto y no las autoridades nacionales.

La posición de la Comunidad Económica Europea difiere sustancialmente de la de las dos grandes áreas de países industrializados. Estados Unidos mantiene, por ejemplo, fuertes mecanismos de defensa frente a la competencia exterior, con los que es capaz de implantar en muy poco tiempo una protección unilateral eficaz, pero se opone a que en Europa o en el GATT se haga lo mismo. Japón mantiene, de hecho, una política que asegura el cierre de sus mercados a la competencia y que le permite el aprovechamiento pleno de una política comercial e industrial que ha permitido el desarrollo de nuevas tecnologías a través de subvenciones y ayudas a las empresas.

La búsqueda de posiciones de *igualdad* en el desarme parece un criterio lógico dentro de un libre-cambismo racional y no fanático. El desarme europeo frente a los países menos desarrollados debe impulsarse en paralelo con el norteamericano y el japonés, porque, en otro caso, el mercado europeo, en solitario, se vería invadido por las producciones de los nuevos competidores. Lo mismo hay que decir de la apertura de mercados exigible a ciertos países de desarrollo intermedio, especialmente los de Extremo Oriente, que van a ser grandes beneficiarios del desarme de los países indus-

trializados y deben, por ello, aceptar cierta reciprocidad.

Otros principios, como la consideración de ciertos sectores estratégicos, la reciprocidad o la competencia leal deben impulsar, como se ha dicho, las actitudes comunitarias y las autoridades españolas, y nuestros empresarios deben mantener también una posición definida de defensa de los intereses españoles en ese marco de liberalización bajo el paraguas comunitario. Hay que decir que la exigencia de respeto a los principios citados es más perentoria para una economía intermedia, como la española, porque buena parte de nuestros sectores productivos son más vulnerables a la competencia del exterior y nos faltan todavía industrias o sectores intensivos en tecnología.

CONCLUSIONES

La salida de la recesión es, sin duda, larga, y exige una batalla poco brillante para los políticos. Es más, la política del Gobierno es importante, pero no debe dársele carácter decisivo. Bajo las actuales reglas de la Unión Europea, lo que el Gobierno puede y debe hacer, sobre todo, es la remoción de obstáculos a la actividad empresarial más que jugar un papel activo y promotor. Por eso, lo verdaderamente decisivo es la respuesta social al clima que puede crear la política económica del Gobierno.

La respuesta social corresponde a los agentes económicos. Se requiere, en primer lugar, una *clase empresarial* dispuesta a asumir riesgos y a desempeñar la auténtica función del empresario y no la del especulador. Y el empresario que se necesita es el empresario innovador y creativo. Es preocupante, por ejemplo, que el paradigma del gestor empresarial actual sea el del empresario capaz de reducir más rápida y eficazmente la dimensión de las empresas, sus costes laborales o los gastos generales. Se trata puramente de estrategias defensivas a corto plazo que resultan plenamente aplicables a empresas o sectores en reconversión o sin futuro. Es más, en la contención de gastos, es preocupante que se ponga el énfasis en los gastos en investigación y desarrollo, con lo que, sin duda, se está hipotecando el futuro de tales empresas o sectores.

Pero, además de los empresarios, *toda la sociedad* debe tomar conciencia, primero, de que se necesita aceptar un sacrificio actual para conseguir un futuro mejor. Es difícil cifrar la cuantía de la mejora, o el tiempo que tendrá que transcurrir para que tenga lugar. Se trata de una apuesta que la sociedad debe asumir. La sociedad tiene que ser

consciente, además, del cambio de entorno en el que esta crisis tiene lugar.

Y esa incertidumbre exige, sin duda, y finalmente, un liderazgo. Y aquí es donde entran en juego los políticos. Se necesitan líderes capaces de asegurar al país que, con su gestión honesta y basada en el interés general, se hará todo lo posible para obtener resultados que justifiquen el sacrificio. Que no se van a producir despilfarros, porque la eficacia de la gestión política va a primar, sobre todo, y no va a perderse en peleas políticas o resultados electorales. Si alguien tiene que estar a la altura de las circunstancias, en este momento, son los líderes políticos, que son los que han de sembrar la confianza en el futuro de la sociedad.