

CAPACIDAD DE LOS DIFERENTES PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL PARA EFECTUAR CAMBIOS ESTRUCTURALES(*)

Los cambios experimentados por los países industrializados tras la Segunda Guerra Mundial son poco conocidos y han sido, tal vez, insuficientemente analizados. **François Duchêne** y **Geoffrey Shepherd** realizan un interesante análisis de esas transformaciones, buceando en la experiencia alemana, francesa, inglesa e italiana. Un análisis que hace posible identificar los objetivos del proceso de ajuste y comprender el entorno nacional que, en cada caso, facilita o impide la readaptación. Precisamente el estudio de ese entorno permite comprender que los problemas de hoy no nacieron con la crisis energética, que las raíces se adentran en el tiempo; de ahí la gran dificultad para encontrar, en muchos casos, la solución adecuada.

I. EL CONTEXTO: AJUSTE E INTERVENCION

LA economía mundial parece atravesar por un período de inestabilidad que obliga a replantearse las claves del éxito. Europa Occidental lleva dos siglos viviendo de las ventajas obtenidas en las distintas fases de la revolución industrial, y su prosperidad futura dependerá de que sea capaz de mantener su eficacia relativa en medio de innumerables cambios. Por tanto, resulta esencial su capacidad de ajuste.

A partir de la posguerra, y durante una prolongada etapa de auge económico, se ha venido produciendo a escala mundial una continua proliferación de capacidad industrial. Hoy en día, la capacidad industrial en los sectores de alta tecnología se ha extendido a Japón y a los países de industrialización

reciente en sectores más tradicionales. La prosperidad, sin embargo, ya se ha terminado. En 1973, y de nuevo en 1979, el coste real de la energía experimentó una espectacular y acusada subida, y no podemos desestimar la probabilidad de que siga subiendo. La recesión que sufrimos desde 1973 ha hecho más necesarias las políticas de ajuste y reducido el margen de maniobra necesario para ponerlas en práctica.

Un factor determinante es el tecnológico. En caso de confirmarse, aunque sólo sea parcialmente, las grandes expectativas del impacto de la microelectrónica en la próxima generación, se podría reorganizar el mapa industrial. Sus efectos serían, al menos, tan importantes como los que se produjeron con el nacimiento de las industrias eléctricas y químicas hace poco más de un siglo: desarrollo íntimamente relacionado con el

aumento del poder industrial de los Estados Unidos y de Alemania, países que han estado, desde entonces, en el primer plano de la política. El estado actual de la electrónica se puede asociar claramente con el auge experimentado por Japón, y podría suponer cambios geopolíticos y económicos de gran alcance. Lo mismo que con el ajuste, existen indicios de que la intervención pública cada vez es más intensa, probablemente porque la acción del Estado ha permitido acelerar el ritmo de desarrollo tecnológico. En el campo de la microelectrónica, los Estados Unidos se pusieron inmediatamente en cabeza con sus programas militares y espaciales. Muchos de los otros sectores de alta tecnología parecen estar financiados con fondos públicos (reactores nucleares, industria aeroespacial, telecomunicaciones). La industria japonesa continúa también avanzando en el campo de la tecnología de punta.

El otro factor podría ser la creciente resistencia social a soportar un cambio acelerado. El enorme crecimiento que experimentaron las generaciones pasadas en términos de prosperidad ha aumentado las expectativas sociales en lo tocante a mayores sueldos, menos horas de trabajo, más ocio, permanencia en el lugar de trabajo, etc. Muchos de esos derechos adquiridos obligan al Estado a intervenir para proteger a los individuos del funcionamiento del mercado.

En tercer lugar, el sistema económico de después de la guerra estaba regido por los Estados Unidos, que tenían profunda fe en el *laissez-faire* y estaban dispuestos a defenderlo, si fuese necesario incluso pres-

tando ayuda y permitiendo la discriminación contra sus exportaciones. A medida que ha ido disminuyendo el poder relativo de Estados Unidos, y aumentando el de otros países, han empezado a cobrar importancia, dentro del sistema, los países que no están dispuestos a soportar el *laissez-faire* al estilo americano. Su actitud ha dado lugar a que los mismos Estados Unidos vuelvan a posturas más intervencionistas. Esta tendencia se ha visto exacerbada por los extremadamente bajos niveles de protección exterior a los que se ha llegado tras la Segunda Guerra Mundial, lo cual ha dado pie a que la intervención pública se apoye en medidas financieras y, en general, medidas más difíciles de controlar.

En cuarto lugar, hay que tener en cuenta que, en muchas actividades industriales, el umbral de rentabilidad se ha elevado y se ha alargado el período de maduración de la inversión, lo que reduce la importancia de las señales de mercado. Los precios que reflejan las condiciones y expectativas actuales pueden no significar nada cuando maduren las inversiones. Más aún, los rendimientos dependen en muchos casos de que se haya hecho uso de una estrategia a largo plazo adecuada, lo que no es fácil de prever al principio. En aquellas industrias en las que prevalece el oligopolio y la incertidumbre respecto al futuro, la intervención pública se distingue mucho menos de la actividad normal de una industria en régimen de competencia. Mucho más que un *deus ex machina* que somete a juicio las estrategias y quiebra las reglas de mercado, las autoridades públi-

cas son, en realidad, parte de una oligarquía que toma decisiones y en la que también se integran determinadas empresas, grupos de empresas, bancos, etc. Forman, pues, parte de la vida económica y no son, como la palabra intervencionismo sugiere, extrañas a ella. Además no está nada claro quién ejerce influencia sobre quién.

En estas circunstancias, es importante analizar el ambiente en el que se adoptan las decisiones, ambiente que puede variar sustancialmente de un país a otro. Dado que no es posible medir muchos aspectos de la intervención y dado que idénticas intervenciones producen a veces resultados distintos, el análisis de la misma resulta complejo y obliga a tener en cuenta factores no solamente económicos sino también políticos y sociales.

En este trabajo se describen las presiones que se observan en la actualidad en los países europeos occidentales para efectuar el ajuste industrial, se examina la situación de determinados sectores, se perfilan las estrategias industriales y las formas de intervención pública que se han adoptado para hacer frente a esas presiones y se evalúa, por último, la relación mutua entre estrategias e intervención. En la segunda parte se analizan los efectos de las estrategias y de la intervención, en su dimensión nacional y sectorial; para ello, se examina lo ocurrido en unos pocos sectores de tecnología de punta y en los que el comercio internacional constituye un vehículo de transmisión de las presiones de ajuste. Se trata de la industria textil y de la confección, de la industria automovilística, las centrales eléctricas y los semi-

conductores. En la parte tercera se realiza un análisis, más teórico, sobre las diferencias económicas, políticas y sociales que se observan en las principales economías occidentales y que permiten explicar las distintas actitudes frente a la intervención, los varios efectos de la misma y, en general, los diferentes resultados que se observan en la industria. Por último, en la parte cuarta se analizan algunas de las medidas examinadas en las dos partes anteriores. El estudio se refiere a los cuatro principales países de la Comunidad Económica Europea: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

II. FORMAS SECTORIALES DE AJUSTE E INTERVENCION

Textil y confección (1)

El textil y confección constituye un ejemplo típico de sector tradicional: la producción relativamente simple, la tecnología densa en trabajo, los productos estandarizados y la reducida escala de producción media ponen de relieve que la ventaja comparativa cae del lado de los países de bajos salarios, en especial los países subdesarrollados, que es exactamente lo que esos países han venido realizando desde los años cincuenta. Los países de Europa Occidental han tenido que hacer frente no solamente a esos competidores sino también a un aumento importante de la competencia en productos textiles menos estandarizados procedentes de otros países industriales, competencia que deriva de la reducción de la protección exte-

rior. El lento crecimiento de la demanda textil en los países industriales —que en los actuales momentos de recesión equivale al estancamiento—, junto al hecho de que, en esos países, tenga lugar un continuo aumento de la productividad, ha dado lugar a que el sector textil y confección de la Comunidad Económica Europea haya expulsado más trabajo, a lo largo de los años setenta, que cualquier otro sector manufacturero.

En Europa Occidental dicho sector está formado por industrias privadas y por mercados que no son oligopolísticos, lo que da como resultado que las medidas necesarias para capear la crisis no hayan dependido, básicamente, de los gobiernos. Al mismo tiempo, los gobiernos de la Comunidad Económica Europea, al igual que los de otros países industrializados, han ayudado decididamente a esas industrias mediante la aplicación extensiva de formas de protección no arancelaria frente a las importaciones procedentes de países de bajos salarios (medidas que, a pesar de las reglas del GATT, han quedado sancionadas por casi veinte años de acuerdos restrictivos) y, como protección adicional, han subsidiado a determinados sectores y empresas en crisis. Pese a que puedan encontrarse similitudes en el ritmo de pérdida de empleo, los niveles de importación y las políticas de intervención, las estrategias seguidas por cada uno de los países de la Comunidad Económica Europea han sido notablemente distintas.

En Alemania, toda una serie de grandes empresas han basado su estrategia en fabricar productos muy diferenciados

con tecnología compleja, productos dedicados, en su mayoría, a la exportación. La industria alemana de la confección, que no tiene la misma capacidad para ahorrar trabajo a través de las mejoras tecnológicas, satisface buena parte de la demanda interna a partir de fábricas que ha instalado en el extranjero y mediante subcontratos con empresas extranjeras. Tanto en la industria textil como en la de la confección se han producido notables pérdidas de empleo, aunque la industria nacional sigue en pie y menos necesitada de protección que en muchos de los otros países de la Comunidad Económica Europea.

En Italia, la industria textil ha seguido el ejemplo alemán, tanto en la rama textil como en la rama de la confección, pero lo ha hecho fundamentalmente a través de la «descentralización productiva», es decir a través de pequeñas empresas, geográficamente concentradas, que compiten y cooperan al mismo tiempo (situación excepcional en el contexto europeo) y que dan empleo a mucha mano de obra «oculta»: no existen, por ello, los problemas de seguridad social y de sindicación de las grandes empresas. Como resultado de esa estructura productiva y de la protección que otros países de la Comunidad dispensan a las importaciones procedentes de los países en desarrollo, la exportación italiana de este tipo de productos ha crecido rápidamente. De ahí que, en este sector, los niveles de producción y empleo se hayan mantenido mucho mejor que en cualquier país de la Comunidad.

Ni en Francia ni en el Reino Unido, países con niveles de pérdida de empleo parecidos a los de Alemania, se han

podido mantener estas industrias como en Alemania e Italia. Tras varias décadas de declive, la industria textil británica fue reestructurada en los años sesenta por sus empresas más importantes, en especial Courtaulds, para aplicar una estrategia de «consumo masivo» y funciones de producción muy densas en capital aplicadas por grandes empresas que compiten directamente con las importaciones a bajo precio de productos estandarizados. La estrategia ha fallado, aunque haya obtenido éxitos en mercados distintos, por ejemplo en los Estados Unidos. Algunos sectores de la industria textil francesa han utilizado una estrategia similar, con iguales resultados negativos. Gran parte de la industria de confección en los dos países parece haber reaccionado pasivamente, es decir, sin aplicar políticas de ajuste positivo frente a la presión de las importaciones.

En las últimas dos décadas, el ajuste practicado por Alemania ha ido acompañado por medidas generales de liberalización debido a que, en opinión de los industriales, el gobierno no parecía decidido a protegerlos indefinidamente (aunque los bancos y los *Länder* han salvado a varias de las grandes industrias textiles). En buena medida, las estrategias de supervivencia aplicadas en la rama textil y los logros alcanzados en la confección han sido resultado de las clásicas fuerzas de la competencia; también, por supuesto, de la quiebra de aquellas empresas que aplicaron estrategias erróneas. Las pérdidas de empleo han sido menos dramáticas gracias al sistema excepcional de administrar los contingentes de importación: se ha

hecho de forma que favoreciera a las industrias de confección nacionales.

En el Reino Unido se observa todo lo contrario. Su larga historia de pérdida de competitividad internacional ha dado lugar a que no se hayan podido encontrar fórmulas de supervivencia en la industria textil. A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta la industria inglesa consiguió que el gobierno se decidiera, por fin, a aplicar los principios de la «industria naciente» a su nueva estrategia de consumo masivo. En nuestra opinión, ello impidió que las grandes empresas pusiesen en práctica la experiencia alemana y que, por consiguiente, se empeñasen en aplicar la estrategia errónea, según se vería posteriormente (tal vez un saludable toque de atención contra ciertas formas de planificación indicativa). La aparición de grandes empresas en los años sesenta dio también como resultado que se aumentara sustancialmente la demanda de protección. De ahí que, en las últimas dos décadas, el gobierno inglés haya dado, en este terreno, un notable giro: desde la política librecambista a la intervencionista.

Es posible que en Italia y en Alemania el declive se haya hecho más suave gracias a la protección exterior (por otro lado, se han conservado los puestos de trabajo subsidiando a las empresas públicas del sector textil y confección, aunque este tipo de intervención no afecte a la mayoría de las empresas); pero esas intervenciones no parecen haber impedido la puesta en práctica de políticas de ajuste positivo. Al contrario, las medidas de liberalización adoptadas en los años setenta han

obligado a los empresarios italianos a adoptar estrategias positivas.

Las tendencias liberalizadoras de la Francia de los años setenta no han producido ningún efecto de «ducha fría». Por eso los franceses, junto con los ingleses, continúan siendo los más ardientes defensores de los acuerdos comunitarios de restricción de importaciones. Otro rasgo dominante del intervencionismo francés ha consistido en subvencionar a las grandes empresas textiles a expensas de las pequeñas.

Aunque, en general, es posible asociar las tendencias protectoras a las estrategias fallidas, y las liberalizadoras a la puesta en práctica de las estrategias adecuadas, resulta demasiado simplista correlacionar un determinado tipo de intervención con un cierto tipo de estrategia. Amén de que también es posible considerar que la intervención es consecuencia de la estrategia. Lo que sí está claro es que la capacidad empresarial ha sido mucho mayor en Alemania y en Italia y mucho menor en el Reino Unido y en Francia. Las notables ayudas gubernamentales no han logrado apuntalar las industrias de estos últimos países, aunque tal vez se pueda afirmar que el textil y confección francés e inglés está hoy en mejor situación, desde el punto de vista de la supervivencia, de lo que estaban hace veinte años, pero su futuro dependerá, en última instancia, de que se reduzca la protección y tengan que soportar dosis crecientes de competencia internacional.

Industria automovilística (2)

La industria automovilística constituye uno de los escaparares industriales europeos: se trata de un amplio sector compuesto por un pequeño número de grandes empresas y que mantiene fuertes vínculos con consumidores nacionales. De ahí que esta industria constituya una especie de barómetro de la coyuntura industrial de cada país. La producción de automóviles se caracteriza por la existencia de grandes economías de escala, implica una organización compleja y se apoya, sustancialmente, en estrategias a largo plazo referidas a diseños y especificaciones. Tales características dan lugar a la existencia de importantes barreras de entrada, y hacen que la industria automovilística sea una de las más concentradas e internacionalizadas del mundo.

Hasta los años sesenta la estabilidad prevaleció en la estructura y crecimiento de la industria mundial. Desde entonces la industria atraviesa por un período de transformación estructural que acosa a las empresas individuales y constituye una notable amenaza para el conjunto del sector en los países más débiles.

El escaso crecimiento del mercado interno, resultado de la saturación del mercado, de la recesión y de la crisis energética, constituye la debilidad más patente. Por otro lado los norteamericanos iniciaron, en los años sesenta, la estrategia de integrar internacionalmente las empresas de diseño y las de producción; todo ello ha dado lugar al concepto de «coche mundial». Finalmente, las exportaciones de coches japoneses, basadas en niveles de producti-

vidad muy altos, han ganado cotas significantes del mercado mundial y de los mercados europeos en muy corto espacio de tiempo. Las respuestas europeas han sido variadas, pero perfectamente perceptibles. Las empresas han adoptado las siguientes medidas: integrar sus operaciones internacionales; introducir la automatización y robotización, pese a la notable oposición sindical; refinar sus productos (tradicional respuesta europea que cada vez se aplica con menor frecuencia); diversificar sus actividades fuera del sector automovilístico.

El gobierno francés es el que ha intervenido más directamente en este sector. Fue el propio gobierno el que provocó la expansión de dos grandes empresas del sector, grandes y competitivas —Renault (nacionalizada) y Peugeot (empresa familiar)—, y el gobierno y la industria han trabajado codo con codo para poner a punto una estrategia internacional que ha resultado un tanto tardía; estrategia basada fundamentalmente en la periferia europea y, en cierto sentido, en el mercado norteamericano. También el propio gobierno se ha mostrado muy sensible a las demandas de protección frente a las importaciones japonesas y la inversión extranjera (de cualquier procedencia) y probablemente está dispuesto a facilitar los subsidios necesarios para la expansión de estas empresas.

Por el contrario, el gobierno de la República Federal Alemana ha intervenido muy poco en este sector industrial. Cuando la Volkswagen (una empresa nacida de la intervención de los años treinta) estuvo a punto de desaparecer a principio de los setenta, el gobierno logró esta-

blecer el acuerdo necesario entre las distintas partes (bancos, otros accionistas, trabajadores, etcétera) sobre la estrategia a seguir y después dejó de intervenir. Sin embargo, los bancos han desempeñado un papel sustantivo en la planificación estratégica, impidiendo que cristalizaran determinadas inversiones extranjeras y (junto con los *Lander*) evitando que desaparecieran varias empresas. La buena estrategia seguida por Volkswagen, consistente en fabricar, en el territorio nacional, los vehículos de tecnología avanzada (como hacen otras empresas alemanas de menor entidad) y los productos tradicionales en el extranjero (en países americanos) es, en buena parte, resultado del previo acuerdo privado.

Los principales apoyos públicos a la industria automovilística italiana han sido los tradicionales contingentes frente a las exportaciones japonesas y la protección frente a la inversión extranjera. De esa forma, la Fiat floreció en el pasado codo a codo con el gobierno. Sin embargo en la actualidad ha perdido sus anteriores ventajas comparativas en ingeniería y diseño y los difíciles problemas laborales la han forzado a la automatización y a la diversificación. Tal estrategia puede no dar resultado y las dificultades de la Fiat pueden dar lugar a que se nacionalice.

Los problemas fundamentales que han llevado a la British Leyland, el primer productor británico, al umbral del desastre, reflejan la familiar letanía de problemas industriales británicos: mala administración, fallos técnicos, incapacidad de las grandes empresas para capear los problemas laborales (igual que sucede en Italia), etc. La polí-

tica adoptada por el gobierno en los años sesenta —de crear nuevas empresas— dio como resultado la aparición de la British Leyland; la nacionalización y las ayudas públicas la mantuvieron en pie durante los años setenta, pero no han resuelto sus debilidades fundamentales, que son de carácter estructural. En la actualidad se trata de resolver esos problemas, aunque tal vez sea demasiado tarde para que la British Leyland sobreviva como empresa independiente, pero al menos ello indica que, en el Reino Unido, se han dado cuenta por fin del tipo de intervención que debe aplicarse en la industria automovilística. El Reino Unido ha puesto también en práctica la estrategia de buscar el apoyo japonés para la recuperación del sector. Aunque con carácter limitado, la Leyland ensambla algunos de los modelos de la Honda, y el gobierno ha tratado de negociar, hasta el momento sin mucho éxito, la implantación de Nissan en el Reino Unido.

No hay duda de que las intervenciones públicas han logrado que muchas industrias del sector subsistan, cosa que no hubiera ocurrido de haberse mantenido el mercado más abierto. La importancia que, en este terreno, cobra el tamaño de la empresa obliga a que las soluciones tengan dimensión europea y no nacional: y sin embargo no es fácil que se logre poner en práctica una estrategia de intervención pública a escala europea, porque existen diferencias básicas en las formas de intervención de cada uno de los países y en el grado de rentabilidad de los sectores en cada país. Los muchos acuerdos de cooperación existentes entre empresas de distintos paí-

ses pone de manifiesto que las empresas privadas tienen mucha más visión europea que sus gobiernos.

Es probable que los ajustes estructurales realizados en el sector automovilístico europeo hagan surgir otros problemas importantes, problemas que se encontrarán progresivamente. Uno de los fundamentales se refiere al aumento de la protección frente a las importaciones procedentes de Japón: la situación se mantendrá a medio plazo siempre que el aumento de la protección norteamericana no desvíe exportaciones hacia Europa. Por otro lado, la estrategia británica de empresas mixtas con Japón creará tensiones. Para solucionar estos problemas, los países más fuertes tendrán que ofrecer condiciones atractivas a los otros países: por ejemplo, dejar a los países que pierdan su sector automovilístico con una adecuada producción de vehículos comerciales. Sea cual sea el escenario que se aplique, uno de los problemas fundamentales será el problema del paro. De un lado, las medidas de protección llevadas a su extremo no producirán sino estancamiento económico y caída significativa de la demanda de vehículos; por otro lado, poner en práctica una solución de carácter más competitivo significa aplicar medidas de racionalización a un mercado, el de vehículos automóviles, que se encoge progresivamente.

Centrales eléctricas (3)

El sector eléctrico se apoya en un pequeño número de grandes empresas que dominan la tecnología eléctrica y mecánica, que producen grandes genera-

dores de turbina de vapor y que, desde los años cincuenta, se dedican cada vez más a diseñar y construir centrales nucleares. Desde finales del siglo pasado la gran tecnología eléctrica está dominada por empresas norteamericanas, alemanas y suizas (que a menudo se dedican también a una amplia gama de actividades electromecánicas) y, en un segundo plano, por las inglesas, francesas e italianas. En esencia, la electricidad de origen nuclear deriva de los programas militares de las potencias aliadas durante la última guerra; la técnica dominante es la norteamericana de reactores de agua ligera, aunque tanto Inglaterra como Francia han tratado de desarrollar una tecnología propia basada en los reactores refrigerados por gas. Los equipos para centrales nucleares suelen ser de gran calibre, hechos a medida (no se producen en masa) y producir efectos de arrastre y variaciones cíclicas. Las centrales nucleares, por su parte, son también intensivas en investigación y desarrollo y sus costes están sometidos a la conocida curva de aprendizaje. Por tales razones existe, en este sector, un alto grado de concentración.

La concentración de la industria, su carácter estratégico y el hecho de que, en todos los países, sea el sector público el que suministre la electricidad o el que regule ese suministro ha dado lugar a la existencia de vínculos muy directos entre la industria, el sector de producción de bienes y los gobiernos. Lo que, a su vez, ha dado lugar a la existencia de un considerable grado de protección, que se aplica en la mayoría de los países a través de las políticas de compra (y que refuerza el

cartel privado que existe desde los años treinta) y a que los gobiernos desempeñen, en las correspondientes estrategias industriales, un importante y creciente papel. Los servicios públicos centralizados (normalmente de propiedad pública) han procurado crear estructuras monopolísticas en la industria eléctrica para lograr economías de escala, mientras que los descentralizados (en especial los de Estados Unidos y Alemania) han preferido que exista cierta competencia entre los suministradores. En la electricidad de origen nuclear el volumen de las inversiones y los problemas de seguridad y proliferación han aumentado, aún más, el papel del gobierno y de las instancias políticas.

Desde mediados de los sesenta se han producido importantes cambios en la estructura de la industria eléctrica, dado que los productores japoneses y de la Europa continental han procurado aumentar su presencia en los mercados mundiales, y Estados Unidos, por la vía de la inversión directa, ha tratado de poner pie en Europa. La respuesta europea ha consistido en poner en práctica toda una serie de medidas de racionalización de carácter nacional. En los años sesenta las mejores oportunidades para exportar provenían de los mercados del Tercer Mundo, pero en la actualidad se han debilitado a causa de los procesos de sustitución de importaciones. De todas maneras, los problemas fundamentales de ajuste derivan de una serie de cálculos erróneos que han producido un notable exceso de capacidad: el crecimiento de la demanda eléctrica en los países industrializados se vio frenado por la recesión iniciada

en el año 1973; el aumento del precio del petróleo (y por lo tanto del de la electricidad basada en ese combustible) afectó a la capacidad financiera de muchas empresas; finalmente, la opción nuclear se hizo menos atractiva a causa del aumento de los costes, de las normas sobre seguridad, de la oposición política y de la preocupación por la proliferación de armas nucleares. El tamaño cada vez mayor de las plantas de generación eléctrica ha contribuido también a ese exceso de capacidad.

No hay que hacer mención a dos típicas reacciones europeas a este problema de ajuste: aumentar la subvención a la producción de electricidad e intensificar los esfuerzos de exportación, muy a menudo con ayuda pública. Hasta es posible que esa ambición exportadora haya aumentado el ritmo de transferencia tecnológica a los países en desarrollo.

Al comienzo de los años setenta la industria alemana se encontraba en buena posición. Mantenía un lugar destacado en centrales no nucleares y había conseguido, muy pronto, licencias estadounidenses en el campo de la tecnología nuclear. Durante la primera mitad de los años setenta, los dos productores más importantes decidieron constituir una sola empresa que dejó de depender de las licencias estadounidenses para competir, de forma más intensa, en el mercado mundial nuclear. En todo caso, y a pesar de que Alemania sea la primera potencia europea en tecnología nuclear, los mercados de la industria alemana se redujeron durante la segunda mitad de los años setenta y, además, esa

industria se vio también afectada por el cada vez más intenso clima de desavenencia en el terreno de las centrales nucleares. En términos generales, podría decirse que ha sido la industria privada la que ha diseñado la estrategia industrial.

En Francia, por el contrario, el gobierno y las empresas productoras han jugado un papel dominante. En 1969 se renunció a poner en pie una tecnología nuclear propia. El gobierno se dedicó a racionalizar completamente la industria en los primeros años setenta para que existiese un único suministrador de generadores de turbina y otro de reactores nucleares y para reducir significativamente la inversión extranjera en este sector. En 1974, el gobierno se lanzó a un ambicioso programa de expansión interna basado en la producción de reactores estandarizados bajo licencia estadounidense. Se supone que la industria tratará de independizarse de las licencias estadounidenses a principios de los años ochenta y que, en consecuencia, procurará desempeñar un destacado papel mundial en los nuevos reactores rápidos. La estrategia francesa representa un audaz intento de alcanzar un papel predominante en tecnología nuclear precisamente en los momentos en que Estados Unidos, la primera potencia actual, se interesa especialmente por las tecnologías no nucleares y, por supuesto, esa tarea está sujeta a todos los riesgos inherentes a la opción nuclear. El éxito aparente de la estrategia francesa refleja, hasta el momento, la fuerza política del gobierno y el impacto que produce el crecimiento de los mercados en las decisiones racionalizadoras de las empresas.

En el Reino Unido, en el que existen problemas de estructura industrial similares a los de Francia, el crecimiento ha sido lento. Ya a mediados de la década de los sesenta se iniciaron determinadas medidas racionalizadoras para hacer frente a la pérdida de mercados mundiales. Por su parte, el gobierno racionalizó la industria de reactores nucleares creando un único suministrador, con participación pública, en el año 1973. A pesar de ello siguieron las dificultades, que se debían a la falta de suficiente demanda interna y a las continuas incertidumbres respecto de la tecnología nuclear inglesa. Más aún, y a pesar de que estaba interesado en ello, el gobierno no fue capaz de adoptar medidas racionalizadoras en el sector no nuclear de la industria. En 1980 se tomó la decisión de que las licencias norteamericanas constituyeran la base de partida para la futura expansión nuclear, aunque no se había renunciado completamente a la patente propia. Durante los años setenta, período de muy baja demanda, sólo los pedidos por adelantado y las tareas de mantenimiento pudieron salvar la industria. Los problemas sufridos por el gobierno para racionalizar esa industria se deben, en parte, a la poca importancia que ha tenido la política de compras en un período de lento crecimiento.

Desde el año 1973 el gobierno italiano ha racionalizado la industria de centrales nucleares para poner en pie un único suministrador (que pertenece al IRI). También ha racionalizado la exportación de centrales eléctricas creando una compañía con participación pública. Sin embargo, la industria sigue siendo técnicamente dependiente. Por

otro lado, la industria nuclear tiene que hacer frente a una importante oposición política interna y todavía no ha resuelto sus dudas respecto al tipo de tecnología que debe utilizar.

Los gobiernos europeos se mueven en un terreno muy poco sólido en lo que respecta a cuál deberá ser la configuración futura del sector eléctrico. De un lado, son conscientes de que puede necesitarse mucha mayor capacidad para hacer frente a una demanda más elevada al final de los años ochenta y en la década de los noventa (habida cuenta además de la posible escasez de petróleo); por otro lado, existen obstáculos importantes para seguir racionalizando la industria (en la que son inevitables los intercambios entre países habida cuenta del grado de concentración interna); por todo ello, los gobiernos se sienten muy inclinados a mantener un *statu quo*. Sin embargo, aumentan los costes políticos y económicos de apoyo a esta industria, se hace más intensa la competencia en los mercados mundiales y la falta de pedidos pone en peligro la actual situación. En consecuencia, es posible que haya que realizar cambios estructurales en este sector. Las rivalidades, los problemas de equidad y de independencia nacional constituyen obstáculos importantes para alcanzar una solución europea, de amplios vuelos, referida al problema del exceso de capacidad. En su lugar es posible que se llegue a nuevos acuerdos comerciales y técnicos por parte de las empresas más importantes. Lo que, en el futuro, supondría reorganizar todo el sector productor.

Semiconductores (4)

La industria de semiconductores, que apenas tiene treinta años, constituye la punta de lanza de la revolución electrónica, que ha empezado a cambiar los métodos de producción, la prestación de servicios y otros rasgos fundamentales de la sociedad, como por ejemplo la demanda de trabajo. La industria de semiconductores, que hoy se dedica fundamentalmente a los usos electrónicos, sigue su avance técnico a ritmo muy rápido. La «curva de aprendizaje», implícita en toda variación técnica rápida, significa que existen importantes barreras de entrada para los nuevos productos de semiconductores y también para los productores tradicionales. La velocidad de cambio, y el hecho de que los semiconductores se produzcan para ser utilizados en determinados usos, hace preciso que exista una estrecha relación entre productores y consumidores de estos bienes. Dado este efecto de «sinergia», puede argumentarse, con toda lógica, que mantener la competencia en el sector es requisito esencial para cualquier país importante que quiera destacar o mantener un lugar destacado en la división internacional de trabajo. Más aún, puede aducirse que las industrias nacionales que producen y usan los semiconductores seguramente impulsarán mejor el desarrollo tecnológico de los países respectivos que las industrias extranjeras. En la actualidad la pugna se da no sólo entre países sino también entre empresas: las grandes y tradicionales empresas electrónicas y electromecánicas tienen que soportar la competencia de las nuevas empresas y, durante algunos años, el sector atrave-

sará por un período de importantes cambios estructurales.

Cuando nació esta industria, Europa —y más concretamente Philips— se encontraba sorprendentemente muy próxima a la tecnología de los Estados Unidos. Del mismo modo que en otros sectores de alta tecnología, tales como el aeroespacial, los Estados Unidos forzaron la marcha y así influyeron profundamente en el cambio tecnológico durante los años cincuenta y sesenta, mediante programas militares y espaciales masivos, ayudados por la existencia de instituciones que realizaban investigaciones, como por ejemplo los Laboratorios Bell, que operaban en el sector de las telecomunicaciones. El retraso tecnológico europeo aumentó durante la década de los sesenta con la introducción de circuitos integrados más potentes y la consiguiente ola de inversiones americanas en Europa, que, junto con la aplicación de políticas de precios distorsionantes, minaron gravemente gran parte de la industria de los semiconductores en Europa Occidental.

Hasta mediados de los años setenta, la mayoría de la industria europea de semiconductores operaba en un entorno de libre mercado, con la excepción de algunos modestos programas militares en Gran Bretaña y Francia. Los únicos verdaderos supervivientes que se encontraban en los alrededores de la frontera tecnológica, aunque no en ella, fueron Philips (de los Países Bajos, pero que es casi un fabricante nacional en Estados Unidos y en los principales países europeos), Siemens (Alemania) y, en menor grado, SGS (Italia). La supervivencia de Philips y de Siemens parece haberse debido en parte a es-

trategias de crecimiento a largo plazo que se han estado siguiendo durante muchos años, en contraste con la búsqueda (igualmente racional) por parte de las compañías francesas y británicas de una rentabilidad económica más inmediata. Se debió también, en parte, a sus grandes dimensiones, que les permitieron soportar el peso de estrategias a largo plazo mediante un sistema de beneficios cruzados entre las diferentes empresas, y a la integración vertical (principalmente en aplicaciones industriales y de consumo) que les permitió lograr efectos sinérgicos de productor-usuario, es decir, concentrar físicamente en una compañía las fuentes tecnológicas que escaseaban en Europa. (La integración vertical y las dimensiones no fueron tan importantes en las primeras industrias americanas, puesto que el mercado podía realizar esta función sinérgica, dado que se contaba con abundancia de recursos tecnológicos.)

La precariedad de la supervivencia europea —demasiado pocas compañías y excesivo retraso tecnológico— en las condiciones de mercado de una industria de carácter tan estratégico como la electrónica, proporcionaba argumentos válidos para lograr apoyos públicos que naturalmente se dieron en el sector de computadores de Alemania, Francia y Gran Bretaña, apoyos que se mantuvieron desde mediados de los años sesenta hasta la mitad de los setenta. Con ellos se logró un éxito parcial (especialmente en el caso de Gran Bretaña), lo que ayudó a que dichos gobiernos promocionaran más directamente el núcleo de la industria electrónica: los semiconductores. Duran-

te los años setenta Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña desarrollaron programas específicos de ayuda a los semiconductores (que fueron aumentando luego a lo largo del tiempo) en relación, normalmente, con una promoción más general de la industria electrónica. Las características comunes del intervencionismo en este campo han sido: ayudas masivas para investigación y desarrollo (e inversión) a las compañías ya existentes y, excepto en Alemania, políticas estructurales dedicadas a aumentar el tamaño de las empresas. Las compras del sector público han sido un instrumento secundario, mientras que la protección exterior no ha sido significativa.

La filosofía dominante en general, que yace detrás del intervencionismo europeo, ha consistido en apoyar las estrategias de supervivencia de las propias compañías existentes más que en intentar sustituirlas por nuevas estrategias más ambiciosas y modernas. De este modo, el dinero público se ha desperdiciado, en el sentido de que solamente ha ayudado a que las compañías llegasen al punto al que de todos modos habrían llegado. El intervencionismo alemán parece el más efectivo: un ambicioso programa, destinado a eliminar restricciones del lado de la oferta en todo el campo de la electrónica, fue puesto en práctica relativamente pronto en el sector industrial alemán. Como resultado de ello, y de la solidez de la empresa, la industria alemana de semiconductores ha nacido en bastante buenas condiciones, aunque no con más fuerza que la compañía «europea» Philips, que, si bien recibe algunos incentivos del gobierno, probablemente no ha

sido influida de manera fundamental por dichos incentivos.

El gobierno francés ha utilizado subvenciones y medidas estructurales para la búsqueda del gran productor nacional y, con la nacionalización de Thomson en 1982, trata de lograr la supervivencia de la industria de semiconductores estandarizada, virtualmente en contra de los deseos de la misma industria electrónica. Actualmente se están recogiendo algunos de los frutos de esta política, pero el gobierno ha puesto también un gran empeño en un conjunto de acciones en común durante los últimos años setenta, que efectivamente han cambiado dinero francés (procedente en general de compañías no electrónicas) por tecnología americana. Finalmente, se está llevando a cabo una gran ofensiva para fomentar las industrias que utilizan la electrónica. La política francesa constituye una apuesta clara, aunque con algún retraso, para ponerse al mismo nivel que los gigantes mundiales en el campo de la tecnología.

Ante la determinación de los productores británicos de abandonar el mercado estandarizado, las políticas estructurales del gobierno y las subvenciones, siempre insuficientes, no resultaron muy efectivas, y realmente tampoco lo hubieran sido si el programa hubiese sido más ambicioso. Ante el abandono del sector privado, el gobierno creó una compañía, INMOS, para producir a gran escala circuitos integrados. Este intento del capitalismo público tiene dudosas posibilidades de éxito, aunque sólo sea por su grandiosidad tecnológica. La estrategia de alto riesgo parece estar en contradicción con las políticas gubernamentales de sub-

vencionar empresas japonesas instaladas en Gran Bretaña.

La empresa italiana más importante, SGS (ahora parte del IRI), tiene capacidad potencial para beneficiarse de un nuevo programa de apoyo a la electrónica que recuerda a los de Alemania. Sin embargo, las apariencias indican que esta ayuda es demasiado pobre, que ha llegado demasiado tarde, y que, con toda probabilidad, va a padecer en gran manera la ineficiencia de la administración estatal.

En contraste con la batalla europea por la supervivencia, la industria japonesa de semiconductores se ha desarrollado de tal manera que en muchas áreas se encuentra al mismo nivel que la de Estados Unidos, e incluso en la posición correcta para superarla, y está llevando a cabo importantes incursiones en los mercados europeos. Mientras que el intervencionismo de los gobiernos europeos ha tratado básicamente de fomentar las estrategias de las empresas existentes dentro de las restricciones pertinentes, el enfoque más global de la política japonesa ha consistido en intentar suprimir dichas limitaciones, aunque con la presencia de cierto número de grandes y fuertes compañías de integración vertical. Las características de estas políticas han sido: fuertes controles de la inversión extranjera, y (hasta mitad de los años setenta) de las importaciones; fomento de objetivos de tecnología común, poniendo la información tecnológica procedente del extranjero a disposición de todas las compañías nacionales; respaldo a la investigación básica conjunta llevada a cabo por dichas compañías, e impulso de la competencia intensa en el mercado

interior en la aplicación de las tecnologías básicas. Esta estrategia ha tenido éxito mucho más por el acuerdo en que se basaba que por la ayuda recibida del gobierno.

No parece probable que las características socioeconómicas de los países europeos vayan a apoyar el tipo de consenso necesario para llevar a cabo una política del tipo de la japonesa. Sin embargo, las oportunidades más claras que Europa tiene para avanzar hacia la frontera tecnológica de los semiconductores se encuentran en la formulación de políticas globales, y en lograr la mayor cooperación europea posible (fusión entre países, cooperación al estilo del *airbus*, investigación básica común). Si esto fracasa y continúan las actuales políticas nacionales, que carecen a veces de sistematización, lo mejor que podría pasar sería la supervivencia de las empresas más importantes, que sufren de evidentes retrasos tecnológicos, en cada uno de los países principales, y lo peor que podría ocurrir es que continuasen únicamente Philips y Siemens.

Algunas ideas generales

El resumen que acabamos de realizar, comparando las experiencias nacionales de un pequeño número de sectores, nos muestra el modo en que los desarrollos sectoriales están influidos por las peculiaridades estructurales. Pero la experiencia de estos sectores, así como la de muchos otros, nos permite formular algunas generalizaciones (5). Realmente, parece factible y útil identificar las estrategias de ajuste dominantes que caracterizan a un cierto sector en un determinado país —por ejem-

plo, las compañías dominantes, sobresalientes y típicas de un determinado sector nacional. Además, los hechos nos sugieren que los países a veces aplican estrategias similares en los diversos sectores. Por ejemplo, existe un tema que se repite en Alemania: aumentar la calidad de la producción nacional. En Francia tenemos los ambiciosos intentos para ser competitivos en un amplio espectro de industrias de alta tecnología. En Gran Bretaña, la recuperación vía inversiones japonesas está convirtiéndose en un tema principal en algunos sectores. Las características más importantes que se deducen de estas observaciones sobre los temas dominantes en los diferentes países son las siguientes: por un lado, que la innovación ofrece oportunidades en una amplia gama de sectores, incluyendo los maduros, y por otro, que ciertos países tienen mayor capacidad innovadora que otros. (Empleamos la palabra innovación en el sentido de consecución de ajustes positivos comercialmente beneficiosos, la mayoría de las veces a través de nuevos productos, pero también de nuevos procesos, de diversificación en nuevas actividades, o de traslado del lugar de producción.) De los cuatro países que hemos estudiado, Alemania y Gran Bretaña representan los polos opuestos de la capacidad o incapacidad de innovación en una amplia gama de industrias.

Está claro que el intervencionismo está muy extendido en los diversos sectores de los cuatro países mencionados, aunque es necesario resaltar la poca importancia del intervencionismo alemán. Además presenta un cierto modelo sectorial en dichos países. Ha existido un

gran intervencionismo gubernamental en los sectores maduros, de crecimiento lento, en los que el comercio internacional es importante (textiles, confección, acero, construcción naval). Hay un claro elemento en defensa de este intervencionismo, a la vista del lento crecimiento del mercado interior, de la pérdida de competitividad internacional, y del continuo crecimiento de productividad expulsora del empleo.

En el otro lado del espectro se encuentra el gran intervencionismo gubernamental en sectores nuevos, con altas barreras de entrada (semiconductores, telecomunicaciones, aeroespacial). El intervencionismo se ve facilitado porque dichas industrias tienen una estructura de grandes empresas, y se puede justificar por la idea de que el mercado es incapaz de estimular una tasa nacional de progreso tecnológico lo suficientemente rápida como para permitir a un país mantener o adquirir una fuerte posición competitiva en la industria estratégica. Existe una creciente tendencia hacia el intervencionismo en los sectores intermedios, con grandes obstáculos para su entrada en otros mercados (productos químicos, coches) y que, en gran parte, tiene carácter defensivo. Finalmente, el intervencionismo es indudablemente endémico en sectores en los que el apoyo gubernamental es importante.

III. POLITICAS NACIONALES Y AJUSTE INDUSTRIAL

A pesar de las similitudes que hemos visto en los modelos sec-

toriales, las características cualitativas de los intervencionismos nacionales son muy diferentes, y la relación causa-efecto entre intervencionismo y estrategia resulta difícil de identificar. La intervención del Gobierno de Alemania Federal, aunque relativamente importante y de carácter defensivo, como en el sector del acero, no ha impedido a las compañías alemanas ajustarse en general antes que sus vecinos. En la mayoría de los sectores el intervencionismo ha sido escaso o en apoyo de la innovación iniciada por el sector privado. En Francia y en Gran Bretaña el crecimiento del intervencionismo en compañías específicas ha intentado la creación de grandes y poderosas empresas que constituyen el legado histórico de la Alemania de la posguerra. En los dos casos, el crecimiento del intervencionismo ha sido, al menos en parte, una respuesta a la aparente incapacidad del sector privado para encontrar sus propias soluciones de ajuste positivo, como sucedió en Alemania. En general, el esfuerzo resultó aparentemente fructífero en Francia y, mucho menos, en Gran Bretaña. El intervencionismo italiano ha estado marcado por la falta de coherencia, y en muchos sectores también por la escasa importancia para el sector privado.

Existen indicios de que determinadas políticas juegan un papel independiente en las diferentes actuaciones industriales. Los relativamente bajos límites de tolerancia gubernamental de los subsidios parecen ser una de las razones por las que las industrias alemanas textil y del acero se han adaptado más rápidamente que sus equivalentes en otros países de la Comuni-

dad. Pero esto no explica la causa por la que Japón, que se protege fuertemente de las importaciones de productos manufacturados, ha resultado ser aún más dinámico. Ni tampoco explica por qué Inglaterra y Francia, que han practicado el intervencionismo y proteccionismo estatal, hayan seguido aparentemente caminos opuestos, Francia ascendiendo en la escala industrial, y Gran Bretaña descendiendo. Los diferentes estilos nacionales de política industrial son multidimensionales en su origen y en su funcionamiento. En este capítulo estudiaremos el origen, las características y la efectividad de los diversos tipos de intervencionismo estatal.

Resultados comparativos

Los cuatro países europeos más importantes se pueden dividir en dos grupos: Alemania y Francia, que han incrementado sus niveles de productividad laboral y manufacturera en relación a la media de la Comunidad Europea durante los años setenta, y Gran Bretaña e Italia, que no lo han hecho (sólo en Italia aumentó el empleo).

Durante la década de los sesenta, la subvaloración del marco alemán, en parte para estimular las exportaciones, produjo un relativo exceso de concentración en la industria manufacturera, incluyendo los sectores de utilización de mano de obra y de energía intensivas. Después de la revaluación de 1971 y de la caída de la demanda a partir de 1975 ha habido una mayor concentración en el lado de la oferta, es decir en las políticas industriales. Parece que estas políticas están dando resultados satisfactorios, hasta

tal punto que se han producido cambios en el empleo fuera y dentro de la industria manufacturera hacia bienes eléctricos y electrónicos, habiendo aumentado la creación de nuevas compañías a partir de 1976, y empezándose a recuperar la inversión.

En 1970, Francia superó a Gran Bretaña como segunda potencia industrial de Europa Occidental. Considerando la situación de la que partía Francia, resulta un importante logro. Se había producido un cambio en la producción y en las exportaciones hacia bienes de capital, incluyendo el transporte y los sectores eléctricos y electrónicos. Se ha dado una clara modificación del empleo hacia el mercado de servicios. Estas modificaciones parecen confirmar el énfasis oficial sobre el cambio estructural. Al mismo tiempo, el progreso francés sigue siendo vulnerable. Por ejemplo, existe una excesiva dependencia de la industria del automóvil, y algunos de los enormes conglomerados de empresas electrónicas que el gobierno estimula son más bien *holdings* financieros que fabricantes experimentados.

Considerando las dificultades y la anarquía institucionalizada bajo la que trabaja Italia, los resultados conseguidos son mejores de lo que cabría esperar. El progreso italiano ha sido menor en sectores en que la demanda mundial es más fuerte (por ejemplo la mayoría de bienes de equipo), y tanto la producción como el empleo relativos se han mantenido, más que en otras partes, en sectores que producen bienes de consumo, en los que la ventaja comparativa europea tiene tendencia a ser más baja. Italia resulta indu-

dablemente muy vulnerable ante la competencia de los países de industrialización reciente.

Italia, en general, se encuentra en una situación mucho mejor que la Gran Bretaña, donde los resultados económicos han sido peores que en los otros tres países. Realmente la producción y el empleo en Gran Bretaña han sufrido una caída catastrófica a partir de 1979. Estos pobres resultados han afectado a la mayoría de los sectores, tanto en la producción como en las exportaciones. Se ha dado un considerable aumento en la participación de los servicios de mercado, lo que indica un deseable cambio estructural, aunque esto resultaría más alentador si la productividad relativa del trabajo en la industria manufacturera no hubiese descendido tanto.

Clasificación internacional de empresas y países

El conocimiento por parte de los países y de las empresas de su posición internacional resulta un dato fundamental a la hora de explicar el papel del Estado. Los que se encuentran a la cabeza del mercado están más dispuestos a favorecer el libre mercado, y los que siguen al mercado están más a favor del intervencionismo.

Alemania, junto con los Estados Unidos, se había colocado en una posición de preferencia antes de 1914 en la mayoría de las nuevas industrias de la época. El desastre de 1945 no destruyó su confianza y el *Wirtschaftswunder* lo confirmó. Continuó la preponderancia industrial alemana, excepto en las industrias de alta tecnología, de las que se vio excluida bien por la prohibición postbélica o bien

por no ser ya una potencia militar importante. A partir de los años sesenta, el *Bund* y los *Länder* han intervenido en mayor medida en aquellas industrias en las que Alemania mostraba una mayor debilidad inicial. Sin embargo, es solamente hoy en día, con el crecimiento de Japón y el hecho de que surjan algunas dificultades, como por ejemplo en la política de mano de obra, cuando el liderazgo alemán en los mercados internacionales se ve seriamente amenazado.

Desde 1870 a 1945, y de manera catastrófica en 1940, Francia se vio eclipsada por Alemania. Durante el período de posguerra estuvo dominada por la obsesión de ponerse al día, primero respecto a Gran Bretaña y luego a Alemania, y ahora respecto a Japón, a partir de una posición inicial extremadamente débil. Las únicas industrias francesas importantes en el campo de la ingeniería hasta los años setenta fueron la industria de armamento y la automovilística. A diferencia de Inglaterra o de Alemania, Francia en 1945 no tenía casi ninguna empresa de suficiente rango internacional. Los directores de empresa franceses padecían un complejo de inferioridad y solían estar a la defensiva. A partir de la guerra, el Estado intentó corregir esta debilidad de la empresa privada. Y desde mitad de los años sesenta una gran parte de su actividad ha consistido en tratar de crear compañías a escala mundial por medio de fusiones y absorciones forzadas. Los problemas iniciales de asimilación, y una cierta tendencia a subestimar la importancia de las estrategias a largo plazo, produjeron resultados en general poco satisfactorios has-

ta mediados los años setenta, pero esta política está en estos momentos empezando a dar sus frutos. Durante este proceso, la política francesa se ha desplazado hacia una posición más competitiva, pero siempre bajo la tutela estatal.

En 1945, Gran Bretaña, aunque agotada por la guerra, era la segunda potencia industrial de Occidente. Existía, como en Francia, un sentimiento de fracaso de la época de antes de la guerra, pero también una confianza en el potencial de las compañías inglesas más importantes. En los primeros años después de la guerra se nacionalizaron las industrias básicas, lo que iba a combinar las ventajas de los monopolios —economías de escala— con tasas más altas de inversión y de crecimiento. A medida que la desilusión respecto de la economía de escasez aumentaba —años cincuenta— se pensó que la industria necesitaba el estímulo del libre comercio. Tan sólo en los años sesenta, y a causa de los malos resultados en producción y exportaciones, se prestó atención a las políticas de la oferta (es decir, industriales). Sobrevino un período de fusiones y absorciones propiciadas por el Estado para crear «empresas líderes nacionales», pero esto también fracasó y no dio los resultados esperados. En realidad, las grandes empresas han tenido una productividad laboral media y huelgas peores que las empresas pequeñas. Durante los años setenta ha habido una fuerte sensación de fracaso y ha crecido el sentimiento proteccionista, al que se han resistido en parte, aunque no totalmente, los sucesivos gobiernos.

La industria italiana se encontraba después de la guerra

en una situación de subdesarrollo, lo que ayuda a explicar la existencia de enormes *holdings* estatales, especialmente ENI e IRI. Mediante estos *holdings* los fondos públicos crearon las industrias básicas (energía, refinerías, acero, comunicaciones). Se concedieron fondos especiales para inversiones en las regiones subdesarrolladas del sur. Por lo demás, la política italiana consistió fundamentalmente en el *laissez-faire*, especialmente después de que la entrada en la CEE rebajara sus altos aranceles. Durante un tiempo, la producción y la productividad aumentaron más de prisa que en ninguno de los otros países europeos importantes. Sin embargo, al final de la década de los sesenta comenzó a padecer una debilidad básica. Se produjo una crisis de producción en las grandes empresas y un rápido desarrollo de subvenciones para mantener el empleo. Al mismo tiempo, la pequeña industria, que está libre de regulaciones, ha demostrado una sorprendente vitalidad. Estos dos fenómenos reflejan la falta de un Estado capaz de proporcionar a la economía un contexto estable. Como resultado, no se puede decir que Italia haya seguido una serie de políticas industriales conscientes excepto, en parte, a través del IRI durante los años cincuenta y principios de los sesenta, y sólo actualmente está empezando a surgir un planteamiento consciente del tema.

Cristalización de actitudes colectivas

La cristalización de actitudes colectivas alrededor de un tipo de política que proporcione una estructura permanente de acción parece un importante ele-

mento para determinar las estrategias y los resultados industriales.

El énfasis que Alemania puso después de la guerra en el libre comercio constituye un abandono de la tradición nacional, no su ampliación, y dio lugar a un gran debate, inmediatamente después de la guerra, sobre los méritos respectivos de las economías planificadas y de las de mercado. Inicialmente existieron dudas, incluso en la derecha, sobre las propuestas de libre comercio de Erhard. Se aceptaron principalmente porque dieron mejores resultados de los que nadie se hubiese atrevido a pronosticar después de la obligada reforma monetaria de 1948. La gente estaba cansada de la economía planificada durante la época nazi y de después de la guerra. Los sindicatos, que habían experimentado las consecuencias de las confrontaciones durante la República de Weimar, optaron por la cooperación. Sin embargo, la receta de Erhard solamente se consideró ortodoxa con el *Wirtschaftswunder* y no antes. El éxito obtenido ha acabado con cualquier duda básica sobre el tema, a pesar de la tendencia hacia un intervencionismo mayor existente a partir de los sesenta y de la posibilidad, surgida a mitad de los setenta, de que el consenso con los trabajadores pudiera romperse.

Francia, con un récord de crecimiento postbélico todavía más estable que el de Alemania, constituye otro de los ejemplos de continuidad en el seguimiento de políticas que han roto con la tradición. De nuevo aquí resultó de suma importancia la reacción contra los desastres del período de entre-guerras. El proteccionismo de-

fensivo, que culminó en los años treinta, iba asociado a sentimientos de humillación y derrota. El Estado tuvo que intervenir para sustituir la excesiva precaución de los industriales privados hacia objetivos y métodos expansionistas. El crecimiento significaba mayores importaciones, mayores exportaciones para pagarlas, mayor interés por los mejores niveles internacionales, gestión y técnicas de empresas: por lo tanto, Francia debe resultar competitiva. De nuevo el éxito y el crecimiento se han basado en el consenso. Se ha dado un proceso gradual de aprendizaje para adaptar la intervención estatal al clima apropiado para sufrir los rigores de la competencia internacional, lo que quiere decir, por un lado, la creación de empresas nacionales de primera línea, fuertes, y nueva voluntad a finales de los años setenta para no impedir que desaparezcan las empresas insolventes. Por otro lado, se consideró que la competencia era un instrumento útil (una forma de aprendizaje tan buena como cualquier otra), aunque no un fin en sí misma. El Estado interviene de forma más discriminatoria que anteriormente, pero sus raíces dentro de la industria son, si cabe, más profundas. Detrás de esto se encuentra el cambio de las metas geopolíticas nacionales a metas en la esfera económica que el gobierno francés realizó después de la guerra.

El nuevo gobierno socialista de 1981 ha introducido importantes cambios económicos, especialmente en la política macroeconómica, en las cuestiones sociales y en el empleo. Pero, a pesar de las importantes nacionalizaciones de compa-

ñías de primera fila y de un nuevo énfasis en el empleo, los objetivos y las políticas industriales más importantes se caracterizan más por su continuidad que por su transformación si las comparamos con las de los otros países.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña ha seguido una política contradictoria que ha dado lugar a lo siguiente: escasos resultados en la producción, en la productividad y en las relaciones laborales, tira y afloja de índole política, por ejemplo la nacionalización y desnacionalización del acero, y una inestabilidad institucional, especialmente los rápidos cambios en las estructuras de consulta o planificación que se produjeron a partir de los años sesenta. Todo ello ocurrió también inmediatamente después de la guerra, pero alrededor de un modelo de justicia distributiva que suponía que la producción repartiría los bienes. Sin embargo, después no se vio coronado por el éxito, porque la producción no repartía los bienes, aunque las tasas de crecimiento se encontraban por encima de los niveles históricos británicos (o internacionales). Por el contrario, el fracaso comparativo del crecimiento minó la confianza, generó modelos alternativos de economía y de sociedad (cuya oposición es particularmente patente hoy en día) y forzó a una política defensiva a medida que fueron fracasando los sucesivos remedios.

De Italia se puede casi decir que su característica principal ha sido la incapacidad para cristalizar un modelo de política. Los acontecimientos han ido naturalmente construyendo sus propios modelos pero, en una

sociedad dominada por relaciones de poder clientelista procedentes de una época preindustrial, las preocupaciones han sido normalmente a corto plazo y con un sentido particularista. Todo ello ha hecho difícil, y después del recrudecimiento de las tensiones sociales de 1969 virtualmente imposible, el poder fraguar un consenso sobre políticas a largo plazo.

Sistemas de autoridad discrecionales o no discrecionales

La habilidad para seguir una política industrial de modo acumulativo depende especialmente del grado de consenso social sobre las metas a conseguir. La relación clave parece ser el liderazgo en su más amplio sentido (empresarios y gobierno) que organiza el trabajo. El consenso tiende a mejorar los resultados, mientras que la confrontación los empeora, y en él están implicados conceptos como capacidad y dedicación. Las organizaciones patronales y sindicales pueden ser fuertes y débiles y pueden igualmente desear el consenso o la confrontación. La relación es en realidad tripartita, hasta el punto de que en los distintos países la posición recíproca de empresarios y Estado en la dirección de los asuntos públicos varía.

En Alemania, donde la industria se encuentra en un buen estado y el gobierno en muchas ocasiones trata de respaldarla, empresarios y sindicatos son fuertes. Excepto durante un breve período entre 1974 y 1977, ambos han tratado de llegar a un acuerdo sobre producción y nueva tecnología, y han limado sus diferencias hasta el pun-

to de que la renta se distribuye dentro de ese marco.

En los demás países, la doctrina de las organizaciones sindicales tiende hacia la confrontación. En Francia, sin embargo, donde existe una profunda interpenetración del liderazgo administrativo e industrial, los sindicatos están políticamente divididos y en una posición individual débil. Su capacidad para movilizar a la fuerza de trabajo es reducida, y en diversas ocasiones, especialmente en la primera época de la presidencia de De Gaulle, la fuerza de trabajo tuvo que soportar los costes de la deflación. Cuando los salarios explotaron en 1968-69, Francia, con una capacidad desacostumbrada, amplió la producción fructíferamente para absorber sus efectos.

En Gran Bretaña, la fuerza de trabajo está altamente organizada (aunque la fortaleza proviene tanto de la base como de la dirección oficial de los sindicatos). La patronal es igualmente fuerte, aunque esté debilitada por los fracasos industriales. Hasta mediados de los años sesenta, las negociaciones tenían lugar entre patronos y sindicatos (o representantes sindicales) con el gobierno como referencia. A medida que las relaciones industriales resultaron más tensas, la confrontación paulatinamente asumió el carácter de una virtual negociación entre las organizaciones sindicales y el gobierno. A medida que ha aumentado la militancia ha disminuido el consenso sobre metas concretas, aunque la deflación y la alta tasa de desempleo a finales de los años setenta quizás estén creando unas condiciones nuevas para la negociación. Es muy discutible de-

terminar sobre quién recae la responsabilidad de los deficientes resultados económicos —si sus culpables son los empresarios, los trabajadores, o el bajo ritmo del crecimiento— pero no parece injustificado considerar que la responsabilidad es compartida.

En Italia, el Estado, e igualmente los sindicatos, han sido consistentemente débiles hasta mediados de los años sesenta, debido en parte a las divisiones políticas y al subdesarrollo institucional, y en parte al continuo desempleo. Por contraste, el empresariado era relativamente fuerte. A partir de mediados de los años sesenta, las organizaciones sindicales empezaron a fortalecerse en gran parte de la gran industria y las confrontaciones han sido considerables. Ha habido un cambio hacia el otro lado de la economía social, hacia empresas medias y pequeñas, en las que las organizaciones laborales son débiles, los costes salariales bajos, la producción intensiva en mano de obra y a menudo ingenuamente organizada y el control administrativo del Estado, fragmentario.

La base de la estrategia

Mientras que los factores anteriores afectan a los resultados de la economía, el centro de la toma de decisiones se encuentra en la formulación de estrategias efectivas a medio y largo plazo. Dichas estrategias pueden ser diseñadas por las compañías (ya sean de una sola actividad o conglomerados de empresas), por industrias y por asociaciones comerciales, por bancos o por diversas formas de asesoría colectiva que pueden

incluir al Estado (especialmente en industrias oligopolísticas). Estas fórmulas no se excluyen unas a otras necesariamente; por lo tanto, las posibles variedades en los planteamientos son numerosas.

En Alemania, que es una de las economías más competitivas, existen pocos sectores en los que no haya una o varias compañías de entre las más importantes del mundo. Los bancos, a su vez, poseen o controlan (mediante la administración de acciones privadas) las dos terceras partes de las cien compañías mayores. Esta combinación ha proporcionado el entorno efectivo para la toma de decisiones de las grandes empresas. Los préstamos bancarios constituyen virtualmente una forma de capital de riesgo, puesto que pueden ejercer influencia directa en la gestión. El testimonio de empresas extranjeras que operan en Alemania indica que los bancos alemanes están en mejor disposición y mejor equipados para proporcionar indicaciones estratégicas que los de los países como Francia, Gran Bretaña, Italia y Bélgica, donde tienen una perspectiva más exclusivamente financiera. Al mismo tiempo, la estrecha relación supone un fuerte incentivo para mantener suficientes rendimientos sobre la inversión y para ser competitivos. Los trabajadores están representados en los consejos de inspección, lo que sin duda explica por qué el consenso (que incluye también a funcionarios) nunca ha influido decisivamente en las decisiones estratégicas alemanas. El papel del gobierno consiste principalmente en intentar crear un entorno adecuado: respaldar al complejo de bancos industriales

con un ambiente económico estable, llevar a cabo políticas macroeconómicas que favorezcan las exportaciones, y proporcionar fuertes incentivos fiscales a la inversión, a la investigación y al desarrollo, a la formación técnica, etc. El gobierno alemán, a menudo, ha sido el primero en ayudar a las compañías fuertes a seguir sus estrategias propias.

Alemania se distingue igualmente por tener un número relativamente grande de compañías importantes en algunos sectores. En ocasiones parece tener mayor capacidad para una cooperación más flexible que sus equivalentes en otros países (por ejemplo, en la industria del acero). Finalmente, aunque las subvenciones van a parar principalmente a grandes empresas, Alemania ha logrado mantener una serie de pequeñas y medianas empresas en las diferentes regiones. Los *Länder* han sido particularmente importantes en este campo, tanto en la concesión de incentivos para nuevas actividades como en la protección de empresas en asociación con el gobierno federal, o a veces en su lugar.

Japón, el otro gigante industrial mundial, recuerda a Alemania en algunos aspectos, especialmente en la habilidad de las empresas para movilizar los medios necesarios para llevar a cabo sus estrategias, y en su capacidad de cooperación. Sin embargo, en Japón la concertación va mucho más allá que en Alemania. Está ampliamente admitido que el MITI es la única autoridad en este tema. Los japoneses responden, con cierta lógica, que esto ya no es cierto y que las empresas resultan muy competitivas a nivel internacio-

nal. Existen pruebas de que los enormes conglomerados de empresas que se ocupan de la producción en muchos campos, en el comercio y en las finanzas, hacen que la formulación de estrategias sea más fácil y necesaria. Poseen un gran peso individual y colectivo incluso en relación con el Estado. Sea como fuere, esto sugiere la existencia de un sistema centralizado que combina competencia y cooperación. Los japoneses han sido capaces de conseguir sacar un programa de reducción de capacidad en la construcción naval, en el que las grandes compañías han tenido que pagar más que las pequeñas y han reorganizado la mano de obra dentro de los conglomerados de empresas. Este tipo de flexibilidad en la cooperación y en la planificación dentro de la competencia da como resultado estrategias a nivel de sectores y no solamente de empresas individuales. Ha sido especialmente perceptible en el cambio ocurrido, a partir de 1973, hacia un mayor énfasis en la electrónica y la producción intensiva en especialización y de alto valor añadido.

En Francia, con empresas más débiles y bancos principalmente dedicados a operaciones financieras, el Estado ha tenido una participación mucho más activa. La costumbre de que los funcionarios públicos se conviertan en directores de grandes empresas ha fomentado una penetración entre el Estado y la industria. Mientras que el Estado intentó en los años cincuenta influenciar a la industria desde fuera, ahora existe casi una relación de continuidad entre los directores ejecutivos y la Administración. Esto suele hacerse a través de los grandes

Ministerios (Finanzas e Industria) y parece ejercerse un control muy estrecho. Sin embargo, esto no quiere decir que el gobierno sea todopoderoso. No es siempre más fuerte que las empresas con las que tiene que trabajar, y algunas veces estas últimas han logrado frustrar los deseos del gobierno, lo que puede explicar en parte por qué, a pesar de la retórica oficial anti-americana de los años sesenta, las compañías francesas han intentado adquirir mercados y tecnología a través de proyectos conjuntos con empresas americanas, no con europeas, y todavía menos con empresas alemanas (excepto en los campos en que los franceses son más fuertes, como por ejemplo la industria aeroespacial). Se tiene la impresión de que se está dando una creciente complejidad en el intervencionismo estatal y en el contacto con la realidad, pero, por eso mismo, una relación más estrecha con la industria. Durante los años sesenta el énfasis estaba en objetivos fundamentales, en ambiciosos proyectos de alta tecnología, como el Concorde, y en el fomento de fusiones de empresas casi como sustitutivos de las estrategias de mercado del modelo alemán o japonés. Durante los años setenta siguieron teniendo grandes ambiciones; es la época de los amplios y arriesgados programas de apoyo público en el campo de las telecomunicaciones y de la energía nuclear. Al mismo tiempo, el Estado actúa casi como un empresario en la sombra, apremiando a las empresas para que encuentren nuevas y prósperas porciones del mercado y, cuando las han encontrado, proporcionándoles subvenciones a la producción y a la exportación y créditos a la inversión. Las

compañías se han adaptado a esto, en muchos casos, mediante especializaciones y cambios hacia producciones de más alto valor (por ejemplo, construcción naval y productos químicos). De todos los países, si exceptuamos probablemente a Japón, Francia es el que ha mostrado un interés más explícito en la estrategia industrial.

Gran Bretaña, igual que Francia, ha estado luchando con la debilidad de su empresa privada, pero, al contrario que Francia, tomó conciencia en la práctica de este problema demasiado tarde y por ello no ha sido capaz de beneficiarse del proceso de aprendizaje de los años prósperos. La aparente fortaleza inicial de la industria británica fue un factor importante en este problema. También ha constituido una desventaja el hecho de que Gran Bretaña partiese de una tradición en la que normalmente no se esperaba que ni los bancos ni el Estado proporcionasen el marco necesario para las estrategias a largo plazo. Las mismas compañías británicas tenían tendencia a hacer más hincapié en los beneficios a corto plazo que en las estrategias a largo. Ha habido, por lo tanto, una falta de prácticas institucionales y de conexiones entre el Estado y la industria necesarias para las políticas de oferta. La Gran Bretaña ha mostrado una tendencia paralela a la de los aspectos más desprotegidos del intervencionismo francés (por ejemplo, el avance tecnológico a saltos tratando de superar el retraso en este campo), y ha mostrado una gran lentitud para desarrollar los contactos apropiados con la misma industria. Se ha prestado, en Gran Bretaña, una menor atención que en el conti-

nente a las inversiones para capacitación profesional en el campo de la gestión, de la tecnología avanzada y de la ingeniería. Existen indicios en las actitudes del empresariado, de los trabajadores y del gobierno de que está en marcha un proceso de aprendizaje. La dificultad estriba en que los años del auge económico se han desperdiciado y la recesión reduce el ámbito del cambio estructural.

Italia experimentó un «milagro» económico durante los años cincuenta y sesenta, con un gran crecimiento económico. Pero en los setenta el empresariado y el Estado se mostraron incapaces de recoger el reto presentado por las organizaciones sindicales y, en la época actual de recesión, de dominar las crisis de las grandes empresas, sin excluir la FIAT. Esto está estrechamente relacionado con la debilidad del sistema político, en el que muchos grupos tienen derecho de veto y ninguno la autoridad suficiente para dominar a los otros. Cualquier grupo de presión —autoridades centrales y regionales, partidos políticos, sindicatos u otros— ejerce presiones en favor de operaciones defensivas de «rescate». El empleo (en parte a corto plazo) ha crecido, pero, al contrario de Japón, no ha ido acompañado de ajustes o de estrategias a largo plazo. Los problemas a corto plazo son evidentes: las compras públicas resultan fortuitas, las políticas de preparación profesional son insuficientes y las peticiones que el Estado hace a los bancos para que realicen operaciones de rescate frenan la inversión en nuevas actividades; la ayuda más importante que el Estado presta a la industria son los créditos a la exportación. Sin embargo,

la economía italiana ha sido más próspera en cuanto a producción y exportación de lo que podría pensarse. La razón ha sido el cambio hacia sectores de mercado libre dominados por pequeñas y medianas empresas que han incrementado su participación en la producción, en el empleo y en las exportaciones. El precio que ha habido que pagar ha sido el del regreso hacia el otro tipo de industria manufacturera de utilización intensiva de mano de obra y a una acentuación de la economía dual que, en algunos aspectos, recuerda más a una sociedad en desarrollo que a un país industrial.

IV. SOBRE LA POLITICA INDUSTRIAL

La interdependencia económica y el progreso técnico —fenómenos indudablemente relacionados entre sí— son las causas inmediatas de la intensa competencia existente en los mercados mundiales dentro de una amplia gama de sectores, que ha constituido uno de los temas del análisis realizado en los capítulos anteriores. Como resultado de ello, los países están obligados a continuos ajustes. Los ajustes son incluso necesarios para que un país mantenga su nivel de renta real: la creciente competencia de los países de Asia Oriental indica que existen nuevos países dispuestos a producir los mismos productos tan eficientemente como las viejas naciones europeas y americanas, pero a cambio de salarios más bajos. Un ajuste continuo significa la rotación de puestos de trabajo, la reorganización de modos de producción y el continuo re-

planteamiento de estrategias. Las implicaciones sociales del reajuste, especialmente en una época de recesión, en que las demandas sociales en favor de la estabilidad crecen más intensamente, a la vez que las oportunidades alternativas disminuyen, resultan a menudo dolorosas. En estos dos aspectos, en las implicaciones sociales y en las necesidades de competencia nacionales, están las semillas de dos potentes razones para el intervencionismo que probablemente van a entrar en contradicción. Sin embargo, por muchas intervenciones gubernamentales, y por cualquiera que sea la razón, resulta sorprendente que la mayoría de ellos han tenido que darse cuenta de la importancia vital del mercado y de las fuerzas de la competencia ante el éxito del ajuste a nivel nacional.

Al menos una parte, posiblemente una gran parte, de las presiones en favor del cambio tienen como origen las políticas de intervención nacional para fortalecer las industrias o las ambiciones políticas nacionales expresadas en términos económicos. La causa del problema es el amplio espectro de ambiciones económicas nacionales, en un extremo del cual se encuentran los grandes países industrializados y en el otro los países cuya capacidad competitiva está disminuida por la debilidad institucional, las tensiones sociales, o la prioridad de la justicia distributiva. La disparidad de objetivos, especialmente en un mundo en recesión, amenaza los cimientos del sistema nacional. Se han obtenido, a partir de la guerra, enormes beneficios en términos de bienestar y seguridad, y continuarán obteniéndose si con-

servamos un sistema económico internacional que reconozca el interés económico y no sólo la supervivencia de los más fuertes. Si no es así, el orden que permite la supervivencia de los mejores se desmoronará. En estas circunstancias, el tema más importante de política industrial consiste en tratar de reconciliar, de la mejor manera posible, las diferentes aspiraciones existentes dentro del amplio espectro de naciones.

En un mundo de rápido progreso tecnológico, y con los consiguientes aumentos de barreras para entrar en los mercados en muchas industrias, es comprensible que, desde un punto de vista nacional, los argumentos de las industrias nacientes en favor del intervencionismo resulten muy atractivos: si dicho intervencionismo da como resultado una nueva competencia que se oponga a los oligopolios defendidos anteriormente por altas barreras, también esto tiene un cierto valor desde el punto de vista internacional.

Las nuevas empresas tienen que enfrentarse a obstáculos especiales en algunos de los sectores, estando los más importantes relacionados con la complejidad y los grandes plazos de las inversiones en sectores de gran densidad de investigación y desarrollo o (como en el caso de la industria del automóvil) con masivas organizaciones de producción y distribución. La experiencia nos indica que los oligopolios, una vez establecidos, disfrutan de una larga vida. Los americanos y los alemanes, que consiguieron el liderazgo en las industrias eléctricas y químicas a principios de este siglo, han tenido tendencia a dominar estos sectores desde entonces.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la salud del sistema internacional en su conjunto, las políticas de las nuevas industrias que están respaldadas por el intervencionismo, conllevan evidentes peligros. Las enormes subvenciones a la producción y a la exportación, la protección de los mercados nacionales por medio de barreras no arancelarias de todo tipo, la desconcertante y escasa planificación de medidas administrativas de carácter unas veces defensivo y otras ofensivo, socavan las reglas y el acuerdo en que descansa la estabilidad del orden internacional, estabilidad necesaria para el desarrollo. Las fuerzas que están detrás del nacionalismo económico tienen que ser contrarrestadas y moderadas por un mayor interés común y una mayor responsabilidad respecto al bienestar, a la flexibilidad y al funcionamiento estable del sistema internacional.

La mayoría de los temas de política tratados en este artículo están relacionados con este complicado equilibrio entre los diferentes aspectos. Parecen existir tres áreas principales en las que surgen los temas de política industrial, que son: sectores o partes de sectores en los que las barreras para entrar en los mercados son relativamente bajas o están bajando; aquellos en que dichas barreras son altas o están subiendo, y los factores sociales, que, en último término, afectan poderosamente a la tasa del cambio industrial (y de manera más general al económico). La enumeración de políticas y de problemas que recogemos a continuación es, en realidad, una serie de preguntas sobre un único tema: ¿Y desde aquí hacia donde vamos? Las respuestas son

provisionales y las formulamos en primer lugar como temas de debate.

Sectores con barreras de acceso a los mercados bajos o en descenso

Incluyen no sólo a las industrias maduras, como la textil, sino también a algunas pertenecientes al área de alta tecnología, como el mercado de bienes de equipo de terminales en las telecomunicaciones. En estos sectores, se puede incentivar la competencia mediante medidas generales. La producción no competitiva debe dirigirse a otras líneas más productivas. La protección al comercio es contraproducente, aunque habrá que suavizar a menudo los problemas de la época de transición por razones sociales y regionales. Deben seguirse políticas de oferta que estimulen al empresariado, y tratar de alcanzar mayores niveles de especialización.

Aunque las normas generales del comercio son de vital importancia para estos sectores, su valor no queda únicamente limitado a ellos. Existe la necesidad de fortalecer la normativa internacional contra las distorsiones del mercado producidas por las subvenciones y los créditos a la exportación. El hecho de que sea extremadamente difícil conseguir que los Estados se pongan de acuerdo sobre cualquier tipo de limitación colectiva no debe imposibilitar que se sigan realizando esfuerzos continuados (que ya se han materializado en otros campos difíciles como el de control de armamentos) para poder progresar, aunque sea fragmentariamente, en el cumplimiento equitativo de algunas de las nor-

mas. El *Subventionsbericht* es un precedente de gran utilidad.

Hay otras medidas generales que pueden ser potencialmente válidas a escala internacional. Las previsiones indicativas resultan útiles, aunque pueden incrementar la tendencia a que todos se aferren a las mismas ideas al mismo tiempo. Otros tipos de previsiones, especialmente en relación con las necesidades de mano de obra, pueden, desde el punto de vista práctico, ser aún más valiosas. La Comunidad Europea podría ser un centro más efectivo en este campo, porque el grupo involucrado es más pequeño y más homogéneo que en otras organizaciones internacionales más amplias.

Sectores con barreras altas o en ascenso

La necesidad de políticas que incentiven al empresariado y faciliten el proceso de ajuste se aplica igualmente a sectores con altas barreras de acceso a los mercados. En este último grupo, sin embargo, se plantea otro tema suplementario, el del Estado como empresario en la sombra: ¿Cuáles son los límites de tolerancia del sistema internacional para con la competencia basada en el intervencionismo? Estos límites están definidos por muchos factores (incluyendo, por supuesto, la tasa de crecimiento de la economía mundial). En la práctica, los dos temas más importantes tienen que ver con aquellos países que producen los mayores cambios en la competencia internacional (por ejemplo, Japón), y los que en determinados sectores pueden quedar fuera de dicha competencia y contraponer un ciclo

proteccionista (posiblemente Gran Bretaña y, en menor grado, Italia), aunque estos problemas pueden incluso surgir sin ningún tipo de intervencionismo. Resultan más graves a causa del dilema planteado por Japón: por un lado, no cabe ninguna duda sobre la conveniencia del establecimiento de nuevas normas de actuación. Por otro, es evidente que ha conseguido su actual preponderancia en parte a causa de su economía cerrada, organizada alrededor de un reducido grupo de producción de gran importancia, y que su compromiso con el libre cambio, en cuanto a sus propias importaciones de productos manufacturados, es hasta cierto punto de carácter formal y no puede compararse con el de las economías atlánticas. Se puede aducir, y de hecho es así, que Japón es demasiado eficiente para que las ventas de otros países puedan competir en su propio mercado interno. Pero, por ejemplo, Corea del Sur se ha visto obligada a establecer en Japón su propio mercado al por menor en el sector textil a causa de los innumerables obstáculos impuestos para realizar sus ventas a través de los canales de distribución japoneses. A la larga, la incapacidad para lograr una perspectiva más equilibrada, y para aceptar sus consecuencias institucionales, necesariamente conducirá a un mayor proteccionismo, cada vez más dirigido al Japón en particular. El mantenimiento de un equilibrio es también la responsabilidad de los socios comerciales de Japón. Puede que tengan que seguir el ejemplo de Corea y explorar activamente la manera de establecer sus propios canales comerciales en Japón.

En el otro lado de la balanza está el problema de cómo evitar el tipo de desindustrialización producida por continuos fracasos en países como el Reino Unido e Italia, que podrían reducir el mercado en todo el mundo. Algunos de los problemas básicos deben resolverse a escala nacional: la negociación social y las políticas de estímulo de nuevas actividades, por ejemplo, pero otras cuestiones son también de la incumbencia de sus socios. Una de ellas es la depredadora creación de empresas líderes nacionales por parte de sus vecinos, de tal forma que no les dejan a los productores más débiles otra alternativa que la de abandonar sus negocios (con masivos efectos regionales y sociales), recurrir al proteccionismo o lograr acuerdos con empresas japonesas, en un momento en que Japón no corresponde en la misma medida, y limitar el comercio o la inversión de compañías extranjeras en el país.

Existen dos maneras de resolver dichos problemas con flexibilidad. Una es mediante acuerdos de cooperación y empresas conjuntas entre los diferentes países, por ejemplo en los componentes de los coches, aunque esta solución no está exenta de problemas. La otra está relacionada con la posibilidad de contratos de ajuste internacionales para una empresa, región o sector en el caso de que sea inevitable un proteccionismo temporal para manejar la transición hacia una capacidad más competitiva. Se puede contestar que los países en dificultades quizás necesitarían el equivalente de un Fondo Monetario Internacional en comercio e industria para negociar no sólo la ayuda que se presta a cambio

de acciones de ajuste internas, sino también para compartir el peso de dicho ajuste de manera más equitativa entre los Estados con excedentes o en una posición más fuerte y los que tienen déficit o son más débiles. El centro natural de un proyecto de este tipo en la Europa Occidental sería la Comunidad Económica Europea. Los temas de política surgen igualmente en el campo de las estrategias de mercado de sectores oligopolísticos y de empresas líderes nacionales dentro de ellos. En tanto en cuanto los mercados nacionales se muestren insuficientes para estas estrategias, hay dos caminos generales que las empresas, y a continuación los Estados, pueden seguir. Uno es hacia estructuras europeas, y el otro hacia la multinacionalización a escala mundial. La europeización puede naturalmente ser compatible con una estrategia mundial y es cuestión de prioridad. La situación en la mayoría de los sectores sugiere que un verdadero Mercado Común Europeo podría mejorar los resultados de casi todas las industrias en las que el comercio sea importante. Incluso en la industria textil es impresionante que una estrategia de consumo masivo haya triunfado en Estados Unidos cuando ha fracasado en Gran Bretaña. La europeización puede incrementar la competencia en los sectores oligopolísticos. Sin embargo, hasta ahora la evidencia lo señala principalmente como un último resorte de los mercados dominados por el apoyo público. La idea preconcebida es que las economías de escala son tales que las empresas nacionales no pueden competir en el mundo a partir de sus bases nacionales. El ejemplo clásico es la industria aeroespacial, y otro que

podría terminar siéndolo es el equipo de conexiones de las telecomunicaciones, si los costes de investigación y desarrollo crecen rápidamente a lo largo de la próxima década.

En general, la tendencia dominante parece ser hacia una multinacionalización a partir de bases nacionales. Una de las razones para ello es la importancia que tiene el acceso al mercado y a la tecnología americanos en cualquier estrategia mundial. En estas condiciones, obligatoriamente existirán situaciones en las que los intereses de la empresa, en términos internacionales, y del Estado, responsable ante el electorado nacional y local, entren en conflicto. Este tema no es tan frecuente en Europa, donde normalmente se cree que las compañías multinacionales son entidades extranjeras y no ampliaciones internacionales de la empresa líder nacional. Sin embargo, ya han surgido problemas (por ejemplo, la inversión de Volkswagen en Brasil, o de Renault en América en contra de Lorraine). Estos temas van a multiplicarse necesariamente a medida que el mercado mundial se convierta en el marco de referencia para el éxito competitivo. Hasta cierto punto, estos problemas se resolverán mediante la práctica y la negociación, pero dan pie a consideraciones más detalladas sobre las dificultades planteadas entre las compañías multinacionales y los Estados de países desarrollados (como opuesto a países en desarrollo). Un primer paso puede consistir en exigir una mayor información que amplíe los débiles cimientos del código de la OCDE.

Ajuste estructural y sociedad

Los estudios sectoriales confirman la noción, generalmente aceptada, de que el empleo en la industria no aumentará mucho incluso en los sectores en crecimiento, a pesar de la mayor capacidad de producción.

Esto implica un cambio gradual hacia el empleo en el sector terciario, del que existen continuos indicios en Europa. Este no ha sido suficiente para absorber el desempleo a causa de la recesión, lo que plantea un tipo concreto de problemas, o del cambio estructural debido a la tecnología, que presenta otro tipo de dificultades (o por supuesto de los dos). En este último caso, una reducción no inflacionaria de las horas trabajadas a lo largo de toda una vida podría ser un elemento de adaptación. Dichos temas son muy importantes para que la fuerza de trabajo acepte el ajuste estructural, pero quedan fuera del marco de este artículo.

NOTAS

(*) Este trabajo proporciona algunos de los resultados importantes de un proyecto de investigación sobre el ajuste industrial y el intervencionismo gubernamental en Europa Occidental, realizado por un equipo internacional y dirigido desde la Universidad de Sussex. El proyecto consistía en cierto número de estudios de sectores y de casos de países, muchos de los cuales se han publicado separadamente.

Traducción de Carmen Martín Aceves, revisada por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(1) Esta parte está principalmente basada en el trabajo de GEOFFREY SHEPHERD, *Textile Industry Adjustment in Developed Countries*, Thames Essay No. 30, Londres, Trade Policy Research Centre, 1981.

(2) Esta parte está especialmente basada en la obra de DANIEL T. JONES, *Industrial Adjustment and Policy: I Maturity and Crisis in the European Car Industry: Structural Change and Public Policy*, Brighton, Sussex European Papers No. 8, 1981.

(3) Esta parte está basada en la obra de JOHN SURREY y WILLIAM WALKER, *Industrial Adjustment and Policy: III. The European Power Plant Industry: Structural*

Responses to International Market Pressures, Brighton, Sussex European Papers No. 12, 1981.

(4) Esta parte está basada en la obra de GIOVANI DOSI, *Industrial Adjustment and Policy: II. Technical Change and Survival: Europe's Semiconductor Industry*, Brighton, Sussex European Papers No. 9, 1981.

(5) Estas generalizaciones se benefician igualmente del trabajo realizado dentro del proyecto de investigación sobre el acero, la construcción naval, instrumentos mecánicos, plantas de procesos y telecomunicaciones.