

Armonización de la Política Industrial en la Comunidad Europea*

Harmonização da política industrial na Comunidade Europeia

MARTA BEKERMAN**

PABLO SIRLIN***

RESUMO: Os países do MERCOSUL enfrentam o desafio de consolidar o progresso alcançado no e! processo de integração e aprofundar esse processo na direção de construir um verdadeiro mercado comum. Há uma questão que, nesse sentido, é especialmente importante na agenda de negociações: a harmonização das políticas microeconômicas (industrial, comercial, tecnológica e regional). O objetivo deste trabalho é analisar como a harmonização dessas políticas foi desenvolvida no caso da Comunidade Europeia, como forma de extrair lições úteis para enfrentar esse processo no MERCOSUL. Em particular, é feita uma tentativa de analisar como os conflitos gerados em torno dos seguintes dilemas foram resolvidos na referida experiência: quais políticas devem convergir para garantir regras justas do jogo no mercado regional? Qual metodologia (harmonização explícita ou competência institucional) é a mais adequada para garantir essa convergência? Que filosofia deve orientar a implementação de políticas microeconômicas comunitárias? Qual o papel das instituições diretamente supranacionais na harmonização de políticas e na auditoria de políticas nacionais?

PALAVRAS-CHAVE: Integração econômica; política industrial; coordenação de políticas; Mercosul; União Europeia.

ABSTRACT: The Mercosur countries face the challenge of consolidating the progress made in the integration process and deepening this process in the direction of building a true common market. There is an issue that, in this sense, takes on special importance on the negotiating agenda: the harmonization of microeconomic policies (industrial, commercial,

* Este trabajo está basado en un proyecto de investigación más extenso sobre la política industrial y su armonización en la Comunidad Europea llevado a cabo por Marta Bekerman, Pablo Sirlin y Hernán Soltz

** Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, e Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de dicha Facultad. E-mail: marbekerman@gmail.com.

*** Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, e Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de dicha Facultad.

technological and regional). The purpose of this paper is to analyze the way in which the harmonization of these policies was developed in the case of the European Community to extract useful lessons to face this process in Mercosur. An attempt is made to analyze how the conflicts generated around the following dilemmas were resolved in said experience: which policies should converge to ensure fair game rules in the regional market? What methodology (explicit harmonization or institutional competence) is the most adequate to ensure this convergence? What philosophy should guide the implementation of community microeconomic policies? What is the role of directly supranational institutions in the harmonization of policies and in the audit of national policies?

KEYWORDS: Economic integration; industrial policy; policy coordination; Mercosur; European Union.

JEL Classification: L52; F15.

INTRODUCCIÓN

La creación, en el Cono Sur, de una Unión Aduanera, a partir de principios de 1995, refleja una decisión política clara por parte de sus países miembros de avanzar en el proceso de integración. Sin embargo, es indudable que son aún muy importantes los desafíos pendientes en materia de eliminación de asimetrías y de armonización de políticas tanto a nivel macro como microeconómico. Precisamente el conflicto planteado entre Argentina y Brasil, a mediados de 1995, en relación al sector automotriz, nos muestra la importancia de alcanzar dicha armonización.

Si bien puede observarse por un lado un fuerte avance en el cumplimiento del cronograma de liberalización arancelaria, el mismo ha sido mucho menor en lo que hace a la armonización de políticas económicas. Y es precisamente en la medida en que se consolidan los avances en materia de liberalización comercial cuando la necesidad de la armonización de ciertas políticas se vuelve más prioritaria a los efectos de neutralizar posibles factores de conflictividad.

La armonización de políticas económicas en el marco de un proceso de integración nos plantea una serie de interrogantes que podemos agrupar en dos campos fundamentales.

El primero se relaciona con la definición de cuáles son las políticas que deben armonizarse a fin de asegurar un buen funcionamiento del mercado regional. Cabría aquí preguntarse: es necesaria en el MERCOSUR la armonización de las políticas industriales, tecnológicas y regionales? Qué otras políticas deben armonizarse para llevar adelante con éxito el proceso de integración?¹

El segundo se vincula con la filosofía y los objetivos que deben guiar a las

¹ En ese sentido en el Tratado de Asunción se plantea como objetivo la coordinación de un conjunto de políticas, entre ellas la industrial y la comercial. En el Cronograma de Las Leñas se establecen plazos para la armonización de las políticas de competitividad, tecnológicas y en relación a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Sin embargo, la fuerza de estos objetivos parece haberse debilitado posteriormente, ya que no se han alcanzado avances significativos en estos campos.

políticas a ser armonizadas. Los interrogantes en este caso son: cuáles serán los criterios que deben guiar, por ejemplo, a la política industrial que se lleve adelante en el seno del MERCOSUR?

No es fácil dar respuesta a estos y otros interrogantes en relación al tema de la armonización de políticas en el MERCOSUR, dada, especialmente, la juventud de nuestro proceso de integración. Por eso el análisis de un proceso histórico tan importante como el de la Comunidad Europea (CE) puede ofrecernos elementos fundamentales para el abordaje de este tema.

El objetivo de este trabajo es analizar los principales lineamientos de la trayectoria seguida por la CE en el camino hacia la armonización de la política industrial, así como de otras políticas muy vinculadas a la misma como la tecnológica, la regional, la de asistencia a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y la de competencia.

Comenzaremos haciendo referencia a algunos aspectos teóricos vinculados con la armonización de políticas en el marco de un proceso de integración (sección A). A continuación, analizaremos la experiencia de integración europea considerando cuatro etapas y enfatizando en cada una los aspectos relevantes vinculados con dicha armonización. La primera incluye el inicio del proceso de integración, la realización de la Unión Aduanera y el período de crecimiento acelerado que se extiende hasta principios de la década del setenta (Sección B). La segunda etapa de análisis abarca la situación de crisis y estancamiento (conocida como euroesclerosis) que la economía europea atravesó durante la década del setenta y primera mitad de los años ochenta (sección C). En tercer término, se analizará el período de relanzamiento del proceso de integración con el Programa para la Plena Realización del Mercado Interior (sección D). En la sección E analizaremos las nuevas orientaciones sobre política microeconómica que empiezan a surgir a fines de los ochenta y que son confirmadas en el Tratado de Maastricht. Por último, en la sección F plantearemos algunas conclusiones y posibles derivaciones para nuestra experiencia de integración en el Cono Sur.

A. DISTINTOS ASPECTOS DEL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS

Como ya señalamos la armonización de políticas económicas en el marco de un proceso de integración plantea el desafío de enfrentar complejas decisiones en torno a, por lo menos, dos campos fundamentales.

El primer campo es la definición de cuáles son las políticas (sociales, industriales, tecnológicas, educativas, etc.) que, a fin de asegurar un buen funcionamiento del espacio económico regional, deben converger o directamente centralizarse en niveles de gobierno supranacionales que las dotarán de una lógica directamente comunitaria. Se trata aquí de definir todas las políticas públicas que actúan como fuentes de asimetrías entre los distintos países que se integran y que pueden afectar

en forma “no genuína” la competencia intrarregional.² En estos casos, la subsistencia de marcos de política diferentes puede dar lugar tanto a la creación de barreras al proceso de integración así como a tasas diferenciales de crecimiento de la productividad con las consecuentes tensiones regionales.

Una vez definidas cuales son las políticas que deben converger se requiere establecer la forma más adecuada de alcanzar esa convergencia. En esta materia se plantean dos alternativas: la competencia institucional o la armonización.

El método de la competencia institucional plantea que si una regulación tiene vigencia en un país, la misma debe ser aceptada por los restantes socios acatando el principio del reconocimiento mutuo. A partir de allí se generará una “competencia” entre las distintas regulaciones nacionales que actuará a través de efectos de demostración, de la puja por la participación en los mercados comunitarios o por la atracción de inversiones por parte de cada una de las naciones.

Para los impulsores de este enfoque, esa competencia institucional lleva a una convergencia hacia las regulaciones más eficientes y permite además evitar las cargas burocráticas implícitas en la armonización.

Otros autores, en cambio, sostienen que la competencia institucional puede dar lugar a reglamentaciones menos estrictas (Mazier, 1994) o a resultados ineficientes. Tomando el caso de la política industrial, por ejemplo, una guerra de subsidios, una rebaja de impuestos, o una falta de coordinación de normas técnicas, pueden generar externalidades negativas que lejos de atacar la segmentación de los mercados, la propicien (Helm, 1994; Siebert y Koop, 1994). En los casos donde la competencia institucional no asegura la convergencia o lleva a una convergencia hacia políticas ineficientes, se requiere, entonces, un proceso de armonización ex-ante a través de la negociación entre las distintas naciones.

Se trata, en última instancia, de la necesidad de precisar cuál debe ser la línea demarcatoria entre la competencia comunitaria o supranacional y la soberanía nacional, en el diseño, implementación y control de cada una de las distintas políticas. La segunda problemática en relación al tema que nos ocupa se vincula con la filosofía que deben adoptar las políticas a ser armonizadas. Las diferencias entre las perspectivas nacionales en este aspecto se relacionan con la modalidad que deben asumir esas políticas, el grado de intervención pública deseado, la definición de sectores considerados clave, etc.

En este marco, y por ejemplo en el campo de la política industrial, pueden surgir interrogantes fundamentales tales como si se debe apuntar a fortalecer a las grandes empresas o a mejorar la capacidad competitiva de las PyMEs; si las políticas deben tener un carácter defensivo en los sectores amenazados por la competencia internacional o deben propiciarse políticas ofensivas que promuevan la re-

² Es obvio que el primer aspecto conflictivo es la definición misma de cuáles son las fuentes genuínas de la competitividad. Por ejemplo, la existencia de precios muy bajos de la mano de obra era concebida, tradicionalmente, como una fuente normal de ventajas comparadas para los países menos desarrollados. En la actualidad, los bajos salarios y la desprotección social (bajos salarios indirectos) son señalados como asimetrías bajo el rótulo de “dumping social”.

conversión; si los instrumentos de política tienen que ser sectorialmente selectivos o tender a la horizontalidad, etc.

B. LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA Y LA AUSENCIA INICIAL DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL COORDINADA (1957-70)

Durante los primeros años del proceso de integración europea, se priorizó la armonización de las políticas comercial, agrícola y de competencia. En el campo de la política comercial, el punto más saliente lo constituye la eliminación de los aranceles para el comercio intracomunitario y el establecimiento — en 1968 — de un arancel externo común. En agricultura, se diseñó una política común orientada a sostener el sector mediante la implementación de un mecanismo de protección comercial y de precios mínimos garantizados al productor.

En materia de política de competencia, se establecieron reglas comunes orientadas a impedir que acciones privadas o públicas crearan o reforzaran barreras internas al libre movimiento de bienes y servicios. Las acciones privadas contempladas se relacionaban con los acuerdos entre empresas, las fusiones y adquisiciones, y los abusos de posiciones dominantes, mientras que entre las acciones públicas se destacaban, por su importancia, las ayudas estatales.

El debate sobre política industrial estuvo ausente en la agenda inicial de prioridades de la CE. Tales así que en el Tratado de Roma (1957) no se hace ninguna referencia a una política industrial comunitaria: sólo hay mención a ciertos objetivos generales como la “expansión equilibrada” y el “desarrollo armónico” — que podrían ser aplicados al sector industrial.

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) constituyeron excepciones a la regla general. En estos acuerdos se reconoce implícitamente la necesidad de implantar políticas orientadas a resolver las falias del mercado. La CECA se instituyó en el año 1952 por el Tratado de París con el objetivo de coordinar las políticas de reestructuración de la siderurgia europea, mientras que el EURATOM, creado en 1957, simultáneamente con el Tratado de Roma, fomentaba la cooperación en Investigación y Desarrollo (IyD) para el desarrollo de la energía nuclear confines pacíficos.³ Tres razones fundamentales pueden ser identificadas para explicar la falta de una respuesta comunitaria — más allá de las excepciones señaladas — en relación al sector industrial:

- El contexto internacional favorable de la década del sesenta, que facilitó el proceso de liberalización arancelaria, llevó a relegar a un segundo plano la

³ Cabe señalar una diferencia significativa entre ambos acuerdos. En el primer caso los países de la CE aceptaron relegar soberanía en el campo de las políticas de reconversión ante el convencimiento de que no existía una salida nacional para resolver los problemas del sector siderúrgico. En el segundo caso, los países decidieron concentrarse en sus propios programas nacionales con lo cual el acuerdo resultó ser prácticamente inefectivo (Butt Phillip, 1986).

preocupación por avanzar en la armonización de las políticas industriales o por instaurar una política industrial comunitaria. En efecto, el fuerte crecimiento de la economía mundial sumado a la subsistencia de numerosas barreras no arancelarias al comercio intracomunitario limitaron la presión competitiva y el costo del ajuste asociado a la disminución de aranceles. Esto permitió que ya en julio de 1968, dos años antes de lo planificado en el Tratado de Roma, los seis países de la Comunidad Europea (CE) lograron completar la Unión Aduanera a través del establecimiento de un arancel externo común.

- La ausencia de consenso político sobre la orientación que debería seguir una política industrial comunitaria. Diferencias filosóficas de larga data aparecen planteadas en este campo entre Alemania, que privilegiaba la libertad de los mercados y Francia, con una tradición mucho más intervencionista. Estas diferencias de concepción sumadas al mecanismo de toma de decisiones por unanimidad, existente entonces, dificultaron sin duda la aprobación de una política industrial común, lo que llevó a que a nivel comunitario predomine una concepción *market oriented*. Bajo dicha concepción, la eliminación de los aranceles y de las restricciones no arancelarias garantizarían por sí solas las condiciones para inducir el proceso de reestructuración industrial necesario.⁴
- La baja actividad de los *lobbys* industriales (en parte explicado por el contexto favorable antes mencionado) también fue un factor fundamental para explicar la poca importancia que tuvo la armonización de la política industrial en la agenda comunitaria. La dirigencia industrial de la CE no tuvo un papel comparable al de los sectores agrarios, estas sí fuertemente amenazados por la competencia internacional, que fueron un factor de presión importante para la instauración de la Política Agrícola Común (Hodges, 1990).

Veamos, pues, las características de esta etapa a la luz de los interrogantes señalados en la sección A. En esta primera etapa la Comunidad se propuso llevar adelante la armonización de diversas políticas incluídas la comercial, agrícola, siderúrgica, atómica y de competencia. El grado en que esto realmente ocurrió difirió según los casos. Mientras que en el área arancelaria se avanzó rápidamente y en el área agrícola parece haberse producido una fuerte delegación de soberanía, en otros campos (como el de las barreras no arancelarias), los estados retuvieron distintos márgenes de control. Por el contrario, las políticas industrial y tecnológica no son identificadas, en este período, como áreas de necesaria armonización.

⁴ En ese sentido, algunos autores afirman que el Tratado de Roma reflejó un pacto histórico entre Francia y Alemania en el cual Francia aceptó renunciar a su política proteccionista para la industria a cambio de un sistema comunitario de protección a la agricultura (Butt Phillip, 1986).

C. LA EUROESCLEROSIS (1973-85)

Hacia fines de la década del sesenta, se va haciendo claro que la reestructuración industrial no se va a producir espontáneamente. En el seno de la Comisión comienzan entonces las discusiones tendientes a cubrir las omisiones del Tratado de Roma en materia de política industrial.

El informe Colonna de 1970 (Memorandum on industrial policy in the Communities) constituye el primer intento de la Comisión orientado a definir una política industrial para la CE. Sus ejes centrales pasan por la promoción de nuevas tecnologías, el trato igualitario en las compras públicas y la eliminación de las barreras al comercio intracomunitario y a la formación de empresas europeas. Pero el debate así orientado se vio interrumpido ante la modificación adversa que tuvo lugar en las condiciones internacionales.

En efecto, a partir de la crisis de los años setenta la industria europea se va viendo crecientemente amenazada desde dos frentes. Por un lado, Japón y E.U. afirman sus ventajas competitivas en los sectores de alta tecnología y, por el otro, los países de industrialización reciente (NICs) plantean una creciente amenaza en los sectores maduros (construcción naval, siderurgia y textil).

Las políticas sectoriales

El nuevo escenario de los años setenta produjo una modificación en las aspiraciones de la Comisión de definir una política industrial comunitaria según los lineamientos de informe Colonna. La nueva orientación que emerge a partir de 1973 apunta sobre todo a dar respuestas concretas para los sectores en crisis. En el Informe Spinelli (Memorandum on the Technological and Industrial Policy Programme) elevado en ese año por la Comisión al Consejo de Ministros ya no se propone la coordinación de las compras gubernamentales ni el apoyo a los sectores de alta tecnología y se pone un mayor énfasis en la coordinación de las políticas sectoriales. Justamente, fue el ámbito de *las políticas sectoriales* el que suscitó la mayor intervención y polémica. Las mismas *constituyeron la principal estrategia de respuesta nacional* frente a la crisis detonada por el shock de los precios del petróleo. *Su naturaleza fue fundamentalmente defensiva y tendió a orientarse hacia los sectores maduros* (textiles, siderurgia, industria naval, etc.) o *aquellos también amenazados por la competencia extranjera* (automotriz, electrónica, etc.). Entre los principales instrumentos utilizados se encuentra la protección comercial no arancelaria, los subsidios a las industrias en crisis y el fomento de la fusión de empresas.⁵

La cobertura de las barreras no arancelarias se incrementó cinco veces entre 1966 y 1986, pasando del 10 al 56% (Winters, 1992).⁶ Los subsidios sectoriales, a

⁵ En su mayoría eran fusiones horizontales de carácter nacional.

⁶ Las barreras no arancelarias adoptaron las formas más diversas. Por ejemplo, en 1982 Francia requirió que todos los despachos de aduana de videograbadoras se realizaran en Poitiers con documentación en

su vez, adquirieron una fuerte importancia: del total de las ayudas nacionales, otorgadas durante 1981-86, el 63% fue destinado a políticas sectoriales (concentrándose en los ferrocarriles y en las industrias declinantes del carbón, el acero y la naval). En consecuencia las políticas funcionales y regionales sólo recibieron el 37% (Neven y Vickers, 1992).

El efecto combinado de estas políticas fue reforzar la tendencia (que ya existía desde tiempo atrás) a la conformación de grandes campeones nacionales. Se confiaba en que la mayor escala de los mismos permitiría defender los mercados de la amenaza extranjera y realizar las inversiones necesarias para no quedar rezagados en la carrera tecnológica (De Gellinck, 1992).

Es importante señalar, sin embargo, que *existieron importantes diferencias nacionales en la implementación de las políticas sectoriales*, las que ayudan a explicar la distinta performance competitiva de los países europeos. En general se aprecia que, si bien Alemania protegió y subsidió a su industria, tales políticas se enmarcaron en una perspectiva de largo plazo orientada a la incorporación tecnológica y la especialización productiva. Por el contrario, las políticas de Gran Bretaña y, en menor medida Francia, tuvieron un matiz mucho más defensivo que no incentivó ni la reestructuración de los sectores amenazados ni una orientación de los mismos hacia segmentos de mayor valor agregado (Sheperd, 1984).

La intervención comunitaria, simultánea a la nacional, tuvo dos dimensiones interrelacionadas. La primera apunta a armonizar y acotar las políticas sectoriales de carácter nacional. La segunda dimensión intentó desarrollar una política industrial a nivel comunitario a través de una reestructuración concertada de los sectores maduros.

El carácter no coordinado de las políticas sectoriales nacionales tendía a debilitar la solidaridad de los vínculos intracomunitarios distorsionando la competencia interna. Aún cuando las barreras no arancelarias se dirigían hacia terceros países, esto obligaba a los países miembros a imponer barreras no arancelarias al interior de la CE para evitar la triangulación comercial. Desde esta perspectiva, la intervención comunitaria intentó mitigar estos efectos negativos.

A tal efecto se intentó por un lado, coordinar la protección respecto de terceros países de manera de evitar la proliferación de barreras internas. Ya desde su inicio, las cuotas textiles en el marco del Acuerdo Multifibras fueron negociadas y gestionadas directamente por la Comisión de la CE. En 1983, asimismo, se generalizaron las cuotas que diversos países (entre ellos Francia) habían impuesto a diversos productos de la industria electrónica.

Por otro lado, se realizaron intentos por acotar el otorgamiento indiscriminado de subsidios por parte de los gobiernos nacionales a sus empresas en problemas. Distintos códigos pasaron a regular estas prácticas en el sector textil, fibras sintéticas, automotriz, siderúrgico, etc. En este último sector, a principios de los ochenta-

francés, asignando un solo oficial de aduana adicional. Para noviembre de ese año, las importaciones se habían reducido en un 90%.

ta se acordó prohibir los subsidios con posterioridad a 1986, permitiendo solamente ayudas de carácter regional o de impulso al desarrollo tecnológico.

La segunda dimensión de la intervención, es decir la implementación de una política industrial a nivel comunitario, se aplicó principalmente en los sectores maduros en los que las políticas nacionales habían demostrado ser inefectivas para responder a la crisis internacional. *En efecto, los países de la CE mantuvieron entonces la exclusividad de sus políticas nacionales en los sectores de alta tecnología mientras que aceptaron relegar parcialmente soberanía a la Comisión en los sectores en declinación en los que se aplicó una política industrial centralizadora.* Pero las intervenciones comunitarias mantuvieron el carácter defensivo de las políticas nacionales: los principales instrumentos puestos en juego fueron la protección comercial coordinada, la fijación de cuotas de producción, los planes de reducción de la capacidad instalada, la regulación de precios, etc. En general se trataba de acuerdos “desde la cúspide” que comprometían altos niveles de recursos públicos (Bianchi, 1994).

Críticas a las políticas industriales de los años setenta

La pérdida de competitividad de la industria europea que puede observarse en este período — tanto en los sectores maduros como en los de alta tecnología —, así como las bajas tasas de crecimiento económico y los elevados niveles de desempleo, constituyeron un cuadro conocido como “euroesclerosis”. A partir de los años ochenta esta situación fue generando fuertes críticas dirigidas tanto hacia las políticas industriales nacionales como a las de carácter comunitario.

Se llegó a un claro consenso en el sentido de que la fusión de empresas y el desarrollo de campeones nacionales no habían tenido los efectos esperados. Si bien tales políticas dieron lugar a grandes empresas, éstas se revelaron como gigantes poco flexibles y con poca capacidad de adaptación a los cambios internacionales. Asimismo, la concentración económica permitió una mayor capacidad de *lobby* que dichos campeones nacionales ejercieron sobre sus respectivos gobiernos con el afán de obtener una mayor protección comercial y una limitación de las actividades de las subsidiarias de empresas extranjeras (Sharp, 1992; De Gellinck, 1992). Por último, la fuerte concentración de los subsidios oficiales en un conjunto reducido de grandes campeones nacionales tuvo como correlato un descuido de las políticas dirigidas al fortalecimiento de la capacidad competitiva de las PyMEs.

La acción comunitaria orientada a armonizar las distintas respuestas nacionales también fue duramente criticada. En primer lugar, se señaló la incapacidad de la Comisión para limitar las políticas nacionales unilaterales de protección y subsidio a los sectores en crisis. Aún en el campo de la política de competencia, donde inicialmente se habían logrado avances importantes en el camino hacia la armonización, se evidencia un debilitamiento de las reglas comunitarias así como fuertes controversias en relación a las políticas de fusiones. Las diferentes opiniones nacionales pospusieron la armonización en este último campo hasta fines de los años ochenta. De esta manera, la acción comunitaria no pudo revertir una tendencia

hacia la consolidación de monopolios nacionales y de barreras no arancelarias que al profundizar la segmentación de los mercados, obstaculizaron el desarrollo de un proceso eficiente de reconversión industrial (Defraigne, 1984).⁷ Incluso en aquellos sectores donde fueron implementados programas concertados de reestructuración, como en el caso de la siderurgia, los gobiernos tendieron a apoyar a sus empresas nacionales en forma discrecional⁸, en un intento de “exportar” el peso del requerido ajuste. Por otro lado, el carácter eminentemente defensivo de las políticas comunitarias de reestructuración centralizada terminó posponiendo más que facilitando el ajuste estructural de los sectores en crisis. Adicionalmente, los criterios que guiaron los planes de reestructuración muchas veces se alejaron de sus pretendidos objetivos asegurando la supervivencia de firmas cuyas ventajas se basaban más en su solidez financiera o en sus contactos políticos que en su eficiencia productiva.

En términos de los problemas de armonización de políticas a que hicimos referencia en la sección A, vemos que esta etapa muestra fuertes modificaciones respecto de la anterior. La crisis internacional y el fuerte énfasis puesto por los países europeos en las políticas sectoriales llevaron a la Comisión a intentar armonizar o bien centralizar las respuestas nacionales en este campo. *Cuando la armonización no funcionó, los intentos nacionales de minimizar el impacto de la crisis en sus territorios derivaron en guerras competitivas que propiciaron la segmentación de los mercados.* En relación a los objetivos de las políticas implementadas puede decirse que tanto las políticas comunitarias como las nacionales tuvieron en general en este período un carácter intervencionista con sesgos claramente defensivos (lo que las diferenciaría de otras estrategias intervencionistas más ofensivas como las llevadas a cabo en los países del sudeste asiático).

D. CAMBIOS DE ORIENTACIÓN DURANTE LOS AÑOS OCHENTA (1985-1990)

Desde el inicio de los años ochenta se va generando un creciente consenso acerca de que la ineffectividad de las políticas de reestructuración industrial de los setenta así como la paralización del proceso de integración, generada por la proliferación de barreras no arancelarias, eran las principales causas del estancamiento europeo. Aparece entonces la idea de relanzar el proceso de integración como forma de reconquistar el dinamismo económico.

A tal efecto surgen el Libro Blanco (1985) y el Acta Única Europea (1986) que fijan el objetivo de consolidar un mercado único para 1992. Coincidiendo con el cambio ideológico que en los años ochenta tendió a privilegiar los enfoques *market*

⁷ Un ejemplo de la fragmentación de los mercados provocada por normativas y estándares disímiles lo brinda el caso de la televisión. Phillips tenía que proveer más de 100 diferentes tipos de TV para alcanzar los diferentes estándares europeos (English, 1984).

⁸ A través del otorgamiento de ayudas financieras a las empresas en problemas, del apoyo mediante las compras públicas, de la no exigencia de cumplimiento de los cupos asignados de producción, etc.

oriented, el nuevo impulso a la integración económica sigue una lógica desregulatoria centrada en la remoción de las barreras internas al comercio (físicas, técnicas y fiscales). Los fundamentos de las nuevas propuestas pueden ser encontrados en distintos trabajos encomendados por la Comisión, entre los que se destaca el Informe Cecchini (1988). En este informe se evalúan los beneficios estáticos derivados de la desaparición de las barreras internas y de la consolidación del mercado único. La consiguiente reducción de costas, eliminación de ineficiencias, y aumento de la competencia interna generarían un crecimiento adicional estimado del PBI del orden del 4,5% así como la generación de 1,8 millones de nuevos empleos. Posteriormente, el informe Baldwin intentó incorporar a la estimación los beneficios dinámicos llegando a duplicar las ganancias estimadas por Cecchini.

Factores que favorecieron el proceso de armonización

Tres factores permitieron destrabar el proceso de armonización necesario para el avance de la integración (Siebert y Koop, 1994; Helm, 1994).

El primero fue la adopción (fundamentalmente en el área de las normas técnicas) del principio de reconocimiento mutuo. De esta manera se destrabó un proceso muy arduo de negociación que hacia principios de los ochenta mostraba claros signos de agotamiento. En términos más estrictos, lo que ocurrió fue la adopción de un mix que incluía armonización *ex-ante* para ciertas normas mínimas de los productos (fundamentalmente las relacionadas con la seguridad, sanidad y protección del medio ambiente) y el principio de reconocimiento mutuo para las restantes normas atinentes a calidad y variedad de los productos (Bangemann, 1992).

El segundo factor fue un salto cualitativo en el grado de supranacionalidad de las instituciones de la CE a través de la adopción, para la toma de decisiones en ciertas áreas de política, del sistema de votación por mayoría calificada. Este sistema, que otorga mayor ponderación a los países en función de su tamaño, permite tomar decisiones aun sin la aprobación de todos los países miembros.⁹

Por último, las medidas para la realización del mercado interior (en total, unas trescientas) se tomaron “en paquete” de manera de agilizar su aprobación. La idea era que los países miembros se vieran beneficiados en términos netos a pesar de que pudieran verse desfavorecidos en ciertos aspectos parciales (Helm, 1994).

A la sombra del proyecto de formación del mercado interior, se empezaron a vislumbrar otros profundos cambios de concepción respecto de la política industrial en la Comunidad. A partir de las críticas a las viejas políticas sectoriales de carácter defensivo se comienza a implementar (aunque muy timidamente) a nivel comunitario, un nuevo conjunto de políticas industriales más neutrales. Así, *empiezan a cobrar importancia las políticas tecnológicas y regionales*.

Un aspecto saliente del enfoque de mediados de los ochenta fue reemplazar las

⁹ El sistema de decisiones por mayoría calificada había tenido vigencia hasta 1966, cuando fue reemplazado por el criterio de unanimidad.

políticas dirigidas a crear campeones nacionales por políticas que buscaran la consolidación de campeones europeos capaces de competir en el mercado internacional.¹⁰ De particular importancia es el lanzamiento a partir de 1984 de un conjunto de programas comunitarios de Investigación y Desarrollo.¹¹ Los programas ESPRIT (European Strategic Programme for Research in Information Technology), RACE (Research in Advanced Communications for Europe) y BRITE (Basic Research in Industrial Technologies for Europe) lanzados en este momento se orientaron a fomentar la cooperación intracomunitaria en programas de investigación precompetitiva. Los objetivos eran tanto apoyar los esfuerzos privados en IyD como “europeizar” las estrategias de las firmas europeas.¹² Implícitamente se fijó la incumbencia comunitaria en materia de políticas tecnológicas el área de la investigación genérica y precompetitiva.¹³

En función del marco analítico delineado en la sección A podemos apreciar las cruciales transformaciones iniciadas en esta etapa. El objetivo fundamental de alcanzar un mercado único planteó la necesidad de lograr la convergencia de aquellas regulaciones que estaban actuando como barreras al comercio (normas técnicas, compras públicas, etc.). A tal efecto en la metodología diseñada se otorgó un mayor lugar a la competencia institucional a través del principio de reconocimiento *mutuo* (fundamentalmente en el área de las normas técnicas). Pero al mismo tiempo, las complejidades propias de la formación del mercado común hicieron que los requerimientos de armonización crecieran, lo que llevó a la Comisión a asumir nuevas funciones en diversos campos de política. Puede observarse entonces *la creciente importancia que van adquiriendo a nivel comunitario* — a diferencia de las etapas previas — *ciertas políticas funcionales como la tecnológica, la regional y la de PyMEs*. Esta tendencia se profundizará, como veremos a continuación, con el correr de los primeros años de la década del noventa.

La filosofía imperante en este período fue básicamente desregulacionista, en-

¹⁰ Desde mediados de los ochenta se registró un fuerte incremento del número de fusiones y adquisiciones. En efecto, las fusiones y adquisiciones realizadas por las mayores 1.000 empresas industriales de Europa pasaron de ser 227 en 1985/86 a 622 en 1989/90. Al contrario de lo que sucedió en los años sesenta, éstas reflejan una creciente internacionalización de la empresa en Europa (De Gellinck, 1992)

¹¹ El Acta Única Europea (1986) incorporó el desarrollo de la investigación y la tecnología en el ámbito de las competencias de la CE y las mismas fueron posteriormente reforzadas en el Tratado de Maastricht.

¹² Entre los principales resultados de estos programas se pueden mencionar algunos acuerdos privados (de cooperación, de fusión, etc.) de gran magnitud (por ejemplo el acuerdo Bull-ICL-Siemens sobre software) a partir de los contactos generados en los programas comunitarios. En muchos sectores ha habido una dramática transición desde mercados fragmentados a una industria altamente concentrada con solo dos o tres firmas en cada sector. Por lo tanto hacia principios de los noventa las multinacionales europeas reestructuradas estaban en mejores condiciones que en los ochenta para soportar las grandes inversiones necesarias en IyD, manufactura y marketing requeridas por sectores como telecomunicaciones, electrónica de consumo, y semiconductores (Hobday, 1992).

¹³ Por otro lado, y marcando cierta diferencia de criterio, Francia impulsó la European Research Coordination Agency (EUREKA) que, con procedimientos parecidos a los de ESPRIT, se proponía ir más allá de la fase precompetitiva a la que se limitaban los programas comunitarios.

fatizando los efectos positivos de la libre circulación interna de bienes y factores. Cabe señalar, sin embargo, que si bien las políticas sectoriales defensivas perdieron adhesión a nivel del discurso, en la práctica siguieron existiendo numerosas intervenciones de esta naturaleza.

E. NUEVAS ORIENTACIONES SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL COMUNITARIA

Con el inicio de la presente década, surgen nuevas orientaciones de política industrial y tecnológica que aparecen contenidas en un conjunto de documentos directrices. En ellos se fijan los objetivos más generales que deben guiar a dichas políticas tanto a nivel nacional como comunitario y se delimitan, mediante el principio de subsidiaridad, las competencias respectivas.¹⁴

Al exclusivo énfasis en la realización del mercado interior se agregan nuevos objetivos ligados a la eliminación de las restantes asimetrías al interior del espacio comunitario, al problema de la competitividad industrial de Europa frente al resto del mundo, y a la necesidad de compensar la posible agudización de los problemas regionales resultante de la remoción de las fronteras económicas.

El punto de partida es la aceptación de que la unificación del mercado y la mayor actuación transnacional de la industria europea exigen que las respuestas a los problemas de competitividad industrial se encuentren no sólo a nivel nacional sino también a escala comunitaria.

Las nuevas dimensiones del ajuste estructural

En un enfoque sistémico de la competitividad se plantea que la intervención pública, que debe tener un carácter cada vez más horizontal¹⁵ debe tender a asegurar tres dimensiones básicas del ajuste estructural (Comisión, 1990a): los requisitos previas para dicho ajuste, sus catalizadores y sus aceleradores.

Los *requisitos previos* incluyen el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica, de un clima de competencia y de una efectiva cohesión social.

En el campo macroeconómico se destaca como objetivo la conformación de una Unión Monetaria, la que requiere para su realización la adecuación de las economías a pautas muy exigentes en materia de inflación, déficit fiscal y nivel de endeudamiento. La dificultad para asegurar una convergencia hacia estas metas y

¹⁴ Entre estos documentos se destacan: “La política industrial en un entorno abierto y competitivo: orientaciones para un enfoque comunitario” (Comisión de la CE, 1990), “La investigación después de Maastricht: un balance, una estrategia” (Comisión de la CE, 1992a) y el Libro Blanco de 1993 sobre “Crecimiento, Competitividad y Empleo, Retos y Pistas para Entrar en el Siglo XXI”.

¹⁵ El énfasis en las acciones horizontales se refleja en el presupuesto de la CE en el que las políticas de esta naturaleza (de I+D, de formación, de desarrollo regional, etc.) pasan de representar un 15 % en 1985 a un 25 % en 1990 y al 33 % en 1994 (Comisión de la CE, 1993b).

los recientes problemas del sistema monetario europeo parecen indicar que el sacrificio de grados de libertad en las políticas cambiaria, monetaria y fiscal tiene un costo demasiado alto que las naciones europeas no están aún en condiciones de afrontar. Es por ello que el pasaje del Mercado Común a la fase superior de Unión Monetaria sigue siendo uno de los grandes interrogantes sobre el futuro del proceso de integración europeo.

Con respecto a la defensa del clima competitivo se plantea la necesidad de garantizar que la tendencia actual a la concentración económica (con vistas al mercado único) no obstaculice el libre juego del mercado. Sin embargo, se vuelve necesario buscar nuevos equilibrios entre competencia y cooperación en presencia que permitan afrontar eficazmente las exigencias de competitividad internacional.

El factor “cohesión social” se refiere básicamente a la necesidad de atacar a través de políticas regionales las fuertes, y en algunos casos crecientes, disparidades regionales (intra e internacionales) existentes al interior de la CE. *Las políticas de naturaleza regional han ido cobrando una creciente importancia a nivel comunitario, a partir de 1985, con una importante reforma de su funcionamiento y un gran incremento de los recursos financieros asignados a esta área.*

Los catalizadores del ajuste estructural son, fundamentalmente, las oportunidades que abren tanto el mercado interior como el internacional. *La plena realización del mercado interior sigue siendo considerada como la política industrial por excelencia. Su consolidación requiere no solamente avanzar en la eliminación de las barreras no arancelarias remanentes (especialmente las asociadas a normas técnicas y a las normativas sobre contratación pública¹⁶ sino también, y fundamentalmente, sentar las bases para una efectiva integración territorial.* Esto último está ligado a la construcción de redes transeuropeas de infraestructura de transporte, comunicaciones y energía.¹⁷

Este último es un punto de especial interés en la medida en que muestra como la aproximación fundamentalmente desregulacionista de mediados de la década del ochenta se torna insuficiente. En primer lugar, debido a que se reconoce que la derogación de las barreras regulatorias no asegura en sí misma una integración real de los sistemas productivos, sino que se requiere además una “replanificación” de las distintas redes de infraestructura. En segundo lugar, porque se entra en el campo de los servicios públicos donde siempre es necesaria una acción reguladora a los efectos de garantizar un funcionamiento adecuado. La necesidad de asegurar la

¹⁶ La contratación pública es muy importante en algunos sectores (30 % de las ventas de equipos de generación de energía, ordenadores y maquinaria de oficina, 50% del material aeroespacial y 90% del material ferroviario rodante y equipas de telecomunicaciones) y ha sido utilizada ampliamente para favorecer a campeones nacionales.

¹⁷ Los proyectos infraestructurales en cartera requieren hasta fin de siglo 250.000 millones de ecus. El carácter subsidiario de la intervención comunitaria limita el papel de la CE a apoyar los esfuerzos privados a través de estudios de viabilidad, de garantías de créditos o de bonificaciones de interés. Se propone la creación de nuevos instrumentos financieros como las “obligaciones de la Unión” y obligaciones convertibles que serán garantizadas por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

interconexión y la interoperabilidad de las redes hace necesaria una ardua tarea de armonización de las regulaciones nacionales sobre estos servicios, que permitan la competencia intracomunitaria. La existencia de fuertes intereses creados en distintos estados miembros amenaza convolver altamente dificultosos los avances en esta área (Helm, 1994).

Respecto del mercado internacional la Comisión de la CE explicita su apoyo al fortalecimiento del GATT, pues “el mejor enfoque sigue siendo el multilateral”. Sin embargo, y como veremos más adelante, el compromiso de las distintas naciones europeas, y consecuentemente de la CE, con el librecomercio dista de ser contundente. Si bien se plantea la necesidad de reducir las políticas comerciales proteccionistas de Europa y su reemplazo por políticas horizontales, el principal énfasis es puesto en el objetivo de lograr la apertura de terceros mercados (fundamentalmente del Pacífico). En ese sentido, se plantea incorporar regias multilaterales (la ronda Uruguay no las contempla) para la eliminación de prácticas privadas que constituyen trabas al comercio (por ejemplo, las políticas de abastecimiento de los *keiretsu* japoneses y los *chaebol* coreanos).

Como *aceleradores* del ajuste estructural, se enfatizan tres campos de políticas horizontales: el tecnológico, en relación a las PyMEs y de capacitación de la mano de obra.

Respecto de la política tecnológica, la Comisión plantea la necesidad de modificar la metodología utilizada hasta ahora consistente en ambiciosos programas de investigación contratados con grandes empresas. El nuevo enfoque se orienta hacia la promoción activa de la cooperación entre empresas e instituciones oficiales a los efectos de aprovechar las oportunidades tecnológicas existentes. *En particular, se busca generar redes de innovadores tanto a nivel local* (entre universidades, centros de formación y empresas) *como con la creación de redes europeas que relacionen esos sistemas locales de innovadores* (Bianchi, 1994). La formación de estas redes asume una importancia estratégica en tanto puede permitir una reducción en la duplicación de esfuerzos y facilitar la apropiabilidad y difusión de las innovaciones. Precisamente uno de los aspectos del nuevo enfoque tecnológico es considerar que la difusión de tecnología es una parte integral del proceso de innovación y es esencial para el desarrollo del conocimiento (Ostry y Gestrin, 1993).

En el caso de las PyMEs, además de promover la coordinación de las políticas nacionales con vistas a reforzar la eficacia, de las mismas, la Comisión tiene un campo específico de actuación directa: las políticas dirigidas a concientizar y preparar a las PyMEs para su inserción en el mercado ampliado. Tres líneas de actuación tienden a ser las más enfatizadas por la Comisión: los servicios de información sobre aspectos normativos de la legislación comunitaria, los servicios de promoción de la cooperación entre empresas PyMEs de diferentes países y los servicios de asistencia tecnológica y gerencial.

La Comisión adquiere también incumbencia en el campo de la formación de recursos humanos. Esto se debe por un lado a que esta área de política pasó a ser un instrumento privilegiado de las políticas de carácter regional. Además porque a

través de las políticas de formación puede promoverse la vinculación intracomunitaria de los centros de investigación y de universidades.

Respecto del controvertido tema de las políticas sectoriales, los lineamientos de política industrial esbozados a partir de 1990 presentan todavía un carácter ambiguo. Por un lado, los nuevos documentos señalan a las medidas horizontales como la herramienta óptima para enfrentar los desafíos de la reestructuración. Sin embargo dejan abierta la posibilidad de aplicar medidas sectoriales en la medida en que las mismas favorezcan el ajuste estructural (Comisión de la CE, 1993a).¹⁸ Es más, en los documentos sectoriales (referidos a las industrias automotriz, textil y siderúrgica¹⁹) se deja traslucir que las políticas comunitarias actuales se siguen basando más en mecanismos explícitos de restricción de importaciones que en los instrumentos horizontales promocionados a viva voz por la Comisión.

Explícitamente se plantea la necesidad de desarrollar políticas activas en industrias de punta como las telecomunicaciones, los semiconductores, la aeronáutica, etc. En forma más velada se puede percibir que las intervenciones selectivas de carácter defensivo en sectores tradicionales siguen siendo “moneda corriente” en la CE. En efecto, las ayudas nacionales específicas a sectores industriales muestran sólo una caída marginal de su participación durante el período 1988-90. Es más, las ayudas de carácter funcional pierden aún más participación, mientras que resultan beneficiados los sectores de agricultura, transporte y, en menor medida, las políticas de carácter regional.

Las competencias nacionales y comunitarias y el principio de subsidiaridad

Los principales lineamientos de política industrial esbozados más arriba (creación de un contexto adecuado para la industria, horizontalidad de los instrumentos, etc.) no determinan, en cada campo de política, una línea demarcatoria entre las competencias nacionales y comunitarias. Tal separación de competencias, que ha dado lugar a un fuerte debate en Europa, intenta ser instrumentado, en el Tratado de Maastricht, a través del principio de subsidiaridad.

Este principio señala que en “áreas donde las competencias son compartidas, la CE actuará solamente si los objetivos de la acción propuesta no pueden ser suficientemente alcanzados por los Estados Miembros y pueden ser mejor satisfechos, por razones de escala, por la CE” (Comisión de la CE, 1993b).

El concepto fue introducido por las corrientes demócrata-cristianas en los años setenta en un intento de lograr un incremento en las competencias comunitarias.

¹⁸ La posición en favor del uso de políticas horizontales era más contundente en el documento sobre política industrial de 1990, que en el Libro Blanco de 1993. En este último hay un llamado a una reestructuración perentoria de los sectores menos dinámicos y a realizar un refuerzo presupuestario de la Comisión para fortalecer las políticas de salvaguardia, antidumping , etc., que tiende a mostrar un giro más proteccionista.

¹⁹ Véase, a tal efecto, Comisión de la CE, 1993c, 1994a y 1994b.

Paradójicamente, en la actualidad ese concepto es utilizado por algunos países miembros para proteger su soberanía nacional ante lo que perciben como una creciente intervención de la Comisión de la CE para asegurar el desarrollo del mercado interior.²⁰

Dada la existencia de actores e intereses divergentes, el principio de subsidiariedad alcanzado puede ser visto como un compromiso que ha dejado a cada uno con la impresión de que sus intereses vitales han sido protegidos.²¹ En ese sentido, corre el riesgo de quedar obsoleto a medida que las decisiones diarias sobre división de competencias empiecen a afectar los intereses de las partes involucradas (Van Kersbergen y Verbeeck, 1994).

Los requerimientos de armonización de políticas para los años noventa

Las tendencias recientes del proceso de integración europeo nos muestran nuevos campos de política en los que se debe lograr una armonización de políticas o, directamente, una centralización de la gestión.

En efecto, el camino hacia la consolidación del mercado interior parece estar marcando una tendencia hacia el aumento de las competencias comunitarias. Las propias propuestas de unificación monetaria y de protección social incluidas en el Tratado de Maastricht reflejan una nueva fuerza del enfoque centralizador (Siebert y Koop, 1994; Khaler, 1992). En el campo de las políticas microeconómicas, este mismo sendero se aprecia en la creciente intervención comunitaria en áreas previamente consideradas de exclusivo carácter nacional, a las que ya hicimos referencia. Tales el caso de la política tecnológica donde además de los programas de investigación pre-competitiva de la CE, Maastricht enfatiza el papel de la Comisión como coordinadora de las políticas nacionales (aspecto anteriormente totalmente descuidado).

También es el caso de las políticas regionales donde, por un lado, se restringe la capacidad de acción nacional a través de las normas de competencia, mientras que por el otro lado, se incrementa el presupuesto comunitario para este tipo de políticas.²²

Un claro avance de la Comisión se da también, como hemos señalado, en los campos de política hacia las PyMEs, formación profesional y en el traspaso desde las naciones a la CE de la gestión y control de distintos instrumentos de la política de competencia.

Siendo un ámbito de alto conflictividad actual (y por lo tanto abierto en cuan-

²⁰ En efecto, el status actual del concepto de subsidiariedad fue acordado como una concesión de la Comisión luego del rechazo danés al Tratado de Maastricht.

²¹ Subsidiariedad es el "Euroconcepto que todos pueden admirar dándole el significado que quieren" (*Economist*, julio de 1992, citado en Van Kersbergen y Verbeeck, 1994).

²² Que si bien son implementadas por los gobiernos nacionales (de acuerdo al principio de subsidiariedad) están mucho más estrictamente supervisadas (en términos de objetivos y criterios de asignación) por la Comisión de la CE.

to a sus direcciones futuras) todo parece indicar que el camino de la armonización centralizada tiende a ganar posiciones. La propia debilidad que presenta la definición del principio de subsidiariedad lleva a que difícilmente pueda constituirse en un impedimento para que la Comisión tome cada vez más responsabilidades directas en las distintas políticas microeconómicas. Sin embargo, es posible, que al mismo tiempo, se preste mayor atención a la posibilidad de descentralizar en las naciones o en unidades subnacionales la gestión concreta de instrumentos de política regulados y controlados a niveles superiores.

La filosofía implícita en esta nueva tendencia sigue enfatizando el papel de los mercados competitivos como principal fuerza impulsora del crecimiento. Sin embargo, y a diferencia de las visiones más liberales de los ochenta, se le confiere al Estado un importante papel como gestor de políticas que ayuden al desarrollo y consolidación de la competitividad a través de una intervención mucho más activa en ciertas políticas horizontales.

F. RESUMEN Y REFLEXIONES

La trayectoria seguida por la CE en relación a la armonización de la política industrial y otras políticas vinculadas a la misma nos muestra una rica experiencia que puede brindarnos elementos de utilidad para reflexionar sobre la armonización de políticas económicas en el seno del MERCOSUR.

Una de las primeras reflexiones que surgen al evaluar esta experiencia se vincula con la relación que queda planteada entre los procesos de liberalización comercial intracomunitaria y la armonización de políticas económicas. Tanto en el caso de la CE como en el del Mercosur se logró avanzar inicialmente sin grandes dificultades en la definición del Arancel Externo Común. Pero la falta de continuidad que muestra posteriormente (durante los años setenta y mediados de los ochenta) la trayectoria europea hacia la constitución de un mercado único, nos plantea la importancia de que *al mismo tiempo que se van consolidando los cronogramas de liberalización arancelaria se logren avances en la armonización de las políticas económicas.*

Ahora bien, es evidente que los ajustes requeridos para la armonización de políticas económicas son más fáciles de sobrellevar en las fases expansivas o de crecimiento económico, cuando no existen presiones hacia la baja de los niveles de actividad o empleo. Por eso podría decirse que, como lo muestra claramente la experiencia de la CE, *la falta de armonización de ciertas políticas, que permita una respuesta común ante situaciones recesivas o de crisis, puede llegar a contribuir, ante la emergencias de las mismas, a la segmentación de los mercados.*

Esto nos remite a los distintos interrogantes planteados en el trabajo: cuales son las políticas que deben converger a fin de asegurar un buen funcionamiento del mercado único, cual es la forma de alcanzar dicha convergencia, así como los problemas generados por las distintas filosofías con que cada una de las naciones concibe a los objetivos e instrumentos de las políticas a ser armonizadas.

La experiencia de la CE nos muestra la importancia de llevar adelante una armonización tanto de la política comercial como de la política industrial, entendida esta en un sentido amplio, incluyendo las políticas tecnológicas, de competencia, y aún las de carácter sectorial y regional. *La ausencia de debate acerca de la política industrial y tecnológica que tuvo lugar en el Tratado de Roma, así como el debilitamiento de gestión armonizada de otras políticas, como la de competencia (a partir de los sesenta) y la comercial (a partir de los setenta), hicieron una importante contribución al proceso de "euroesclerosis". Es decir que implicaron un alto costo tanto en términos de la marcha del proceso de integración como de retrocesos en el desarrollo de la competitividad y de la inserción internacional.*

En efecto, durante la crisis de los años setenta se vuelve evidente la incapacidad de la CE para contrarrestar el fuerte peso de las políticas sectoriales nacionales. Estas políticas, basadas en el apoyo a los campeones nacionales y en la proliferación de restricciones no arancelarias (intra y extracomunitarias), tendieron a distorsionar la competencia interna y a debilitar los vínculos comunitarios.

Fue la comprensión de esta situación la que llevó a los líderes europeos, desde mediados de los años ochenta, a plantear nuevos enfoques en favor de la consolidación del mercado único y de la armonización de aquellas regulaciones que estaban actuando como barreras al comercio: normas técnicas, barreras físicas, compras públicas. Por otro lado, con el inicio de los años noventa, se va reforzando la idea de que *los problemas de competitividad industrial requieren no sólo respuestas nacionales, sino también comunitarias.* Es así como la Comisión va asumiendo un rol creciente en la armonización y, en ciertos casos, en la centralización de la gestión de las políticas tecnológicas, regionales, de PyMEs y de competencia.

En relación a las políticas tecnológicas se plantea tanto la necesidad de promover la coordinación de las políticas nacionales como de realizar programas a nivel europeo. Cabe remarcar aquí la transformación que se produce en la estrategia tecnológica europea entre los años ochenta y los noventa. *Desde una estrategia inicial, basada en el apoyo a grandes programas de ciencia y tecnología (ESPRIT, EUREKA, etc.), se pasa a enfatizar, en los años noventa, el desarrollo de redes de innovadores a través de la promoción de la cooperación activa entre universidades, organismos públicos, y empresas de las distintas regiones de Europa.* Además de evitar la duplicación de esfuerzos, estas redes permiten facilitar la difusión de las tecnologías y su efectiva utilización por el aparato industrial.

La armonización de la política industrial puede contribuir a evitar pujas por la localización de las inversiones, o el desarrollo de diferencias nacionales muy marcadas en el crecimiento de la productividad, que conspiran contra el éxito futuro del proceso.²³ Cuando esos crecimientos diferenciales se hicieron inevitables,

²³ Una de las diferencias más marcadas entre Argentina y Brasil en materia de política industrial, se relaciona con las políticas dirigidas hacia los sectores de bienes de capital e informática (para un análisis comparado de las políticas industriales y comerciales de Argentina y Brasil ver Bekerman, Sirlin y Streb, 1995).

la CE recurrió a la implementación de políticas regionales que fueron tomando una relevancia creciente dentro de la política comunitaria. Es que *aún cuando los problemas regionales se originen en la declinación de sectores específicos puede ser más conveniente recurrir a las políticas regionales que a las sectoriales*. Ello es así debido a que las primeras permiten atacar más directamente el problema de empleo generado por la crisis, ofreciendo alternativas para fomentar nuevos sectores y actividades.

Es importante señalar en relación a las políticas regionales de la CE que las mismas no apuntan solamente a facilitar la reconversión productiva de aquellas áreas afectadas por la declinación industrial (ya sea de carácter estructural o derivada del proceso de integración), sino que también buscan fomentar la inserción en los mercados comunitarios de las regiones menos desarrolladas.

La realidad del MERCOSUR nos plantearía la relevancia de llevar adelante políticas específicas destinadas a ambos tipos de problemas regionales. Tanto de aquellas que busquen la reconversión productiva (cordón industrial de Rosario o las economías regionales afectadas por caída de precios agrícolas, en la Argentina) como las que se orienten a la incorporación de regiones subdesarrolladas (región ‘del Nordeste brasileño). Pero en este campo *es importante distinguir entre lo que podríamos llamar políticas regionales “genuínas” de lo que puede resultar una puja competitiva entre gobiernos o estados nacionales para atraer inversiones a sus territorios, en desmedro de sus socios*. Vuelve a plantearse aquí la necesidad de alcanzar una coordinación efectiva de políticas.

La CE también ha empezado a intervenir en el campo de las políticas para las PyMEs. La razón básica es que, para estas empresas, el mercado interior puede presentarse más como una amenaza competitiva que como una fuente de nuevas oportunidades de exportación. *Pero en un ejemplo correcto de la aplicación del principio de subsidiaridad, las políticas comunitarias hacia las PyMEs no intentan reemplazar a las políticas nacionales sino coordinarlas y, fundamentalmente, “europeizar” la perspectiva de las mismas*. Es por ello que los programas comunitarios más fuertes son aquellos dirigidos *a facilitar la información sobre mercados y regulaciones comunitarios, y a fomentar la cooperación inter-empresaria*. Esta requiere como instrumento clave la conformación de redes transeuropeas que permitan conectar a las PyMEs de cada región con sus mercados o potenciales socios en el resto de la CE. Otro aspecto al que apuntan las políticas comunitarias es al *financiamiento de los gastos de consultoría tanto para la gestión empr saria como para la presentación de proyectos tecnológicos*. E costo relativamente bajo de la implementación de estas políticas las hace muy aplicables en el contexto del MERCOSUR.

Las estrategias planteadas por la CE, tanto en el campo de las PyMEs como en el regional y el tecnológico, se hallan estrechamente vinculadas con un aspecto muy enfatizado en las últimas orientaciones comunitarias sobre política industrial: la promoción de las redes transeuropeas de información, transporte y energía. El desarrollo de una infraestructura regional en estos campos adquiere una relevancia especial como estrategia futura del MERCOSUR. Es que los flujos de comercio e información se hallan demasiado concentrados en un eje geográfico que es neces-

rio ampliar, a los efectos de poder difundir los beneficios de la integración y evitar una profundización de los problemas regionales.

Si bien la consolidación del mercado interior parece estar marcando un aumento de las competencias comunitarias, es evidente que el tema de la armonización de las políticas económicas se enfrenta a la resistencia que pueden mostrar ciertos países y actores sociales frente a la cesión de soberanía. Por eso, *uno de los conflictos claves que deberá enfrentar el proceso de integración europeo durante los años noventa será el existente entre el deseo político de subsidiariedad de la política comunitaria* (o mayor grado de autonomía nacional), *por un lado, y los requerimientos económicos de regulación europea impuestos por la propia lógica del proceso de integración, por el otro.*

La existencia de ese conflicto nos remite al interrogante, planteado anteriormente, acerca de *como habrá de alcanzarse la convergencia de las regulaciones nacionales*. Alcanzar dicha convergencia a través de la armonización ex-ante puede requerir, en ciertos casos, un largo y difícil esfuerzo de negociación. Por eso se ha planteado en Europa, como alternativa, la competencia institucional a través del principio de reconocimiento mutuo.

Es importante llegar a dilucidar las posibilidades efectivas de aplicación de cada uno de estos mecanismos a los efectos de avanzar en la convergencia de políticas a nivel regional. Lo que nos muestra hasta ahora la experiencia europea es que ambos pueden ser de utilidad aunque en esferas muy diferentes. La adopción en la CE, a partir de mediados de los años ochenta, del principio de reconocimiento mutuo en el área de las normas técnicas relacionadas con la calidad y variedad de los productos, permitió destrabar arduas negociaciones y avanzar hacia la consolidación del mercado único. Sin embargo, en otros campos, *la competencia institucional puede generar externalidades negativas* (guerra de subsidios, nuevas barreras no arancelarias, devaluaciones competitivas, etc.) *que planteen la necesidad de avanzar hacia la convergencia a través de procesos de armonización "ex-ante"*. La implementación, durante los años setenta, de políticas sectoriales divergentes por parte de los países europeos *no sólo no condujo a una convergencia espontánea hacia las más eficientes* (como lo prescribiría el enfoque de la competencia institucional) *sino que generó guerras competitivas que consolidaron la segmentación de los mercados y provocaron efectos adversos sobre la competitividad de la región.*

El otro tema planteado está relacionado con la filosofía que debe acompañar a las políticas a ser armonizadas. Existe amplio consenso en que *las políticas sectoriales europeas, implementadas en la década del setenta* (tanto nacionales como comunitarias), *tuvieron en general un carácter defensivo que las llevó a constituirse en verdaderas trabas para el proceso de reestructuración de los sectores declinantes*. Las grandes empresas nacionales fueron creando grupos de interés, con poca flexibilidad y fuerte poder de mercado, que les permitieron preservarse del proceso de selección competitiva.

Con respecto a la filosofía de la nueva política industrial comunitaria, resultante de la propuesta de la Europa del 92, la misma refleja un compromiso entre dos orientaciones opuestas: la que favorece básicamente la utilización de instru-

mentos de tipo horizontal y aquella que todavía se basa en políticas de corte sectorial. Como señalamos más arriba *la estrategia resultante, si bien favorece claramente el criterio horizontal, deja abierta la posibilidad de medidas sectoriales en la medida en que las mismas favorezcan al ajuste estructural.*

En el contexto del MERCOSUR, esto nos plantea dos cosas: por un lado la importancia de *armonizar las estrategias de reestructuración de los sectores maduros*, para evitar que se generen pugnas por la localización de las inversiones o se consoliden barreras no arancelarias que terminen amenazando el sentido mismo de la unión aduanera. Esto adquiere especial relevancia en la definición de una política regional común para la industria automotriz, así como para otros sectores en los que puedan llegar a generarse conflictos en el futuro. Por otro lado se plantea la necesidad de *evitar que las políticas sectoriales, orientadas hacia los sectores maduros, tengan un carácter fundamentalmente defensivo.* Los acuerdos sectoriales pueden jugar un rol importante en el caso de las economías del Cono Sur, dadas las dificultades aún existentes para la coordinación de políticas macroeconómicas. Pero los mismos deben responder a una visión conjunta que *no desatienda los criterios de reestructuración y de aumento de la competitividad.* Esta reflexión puede extenderse a los acuerdos sectoriales realizados por sector es oligopolizados que, a través de la administración de los flujos de comercio o de la restricción de la competencia, puedan llegar a poner trabas al proceso de reestructuración.

Queda aquí planteada la necesidad de alcanzar un equilibrio en la normativa sobre competencia que al mismo tiempo que la refuerce, le otorgue la flexibilidad suficiente como para no entorpecer el proceso de reestructuración. En todos los casos se trata de someter el comportamiento de aquellas empresas resultantes de fusiones a una disciplina que permita prevenir las prácticas concertadas o la formación de cárteles. Esa disciplina puede provenir del mercado, a través del establecimiento de un espacio regional abierto con respecto a terceros países, o bien — en períodos transitorios de promoción o reestructuración de ciertos sectores — de compromisos asumidos frente a las instituciones oficiales sobre metas puntuales (de reconversión productiva, avance tecnológico, realización de nuevas inversiones, etc.), orientadas a aumentar la competitividad.

Un último punto que merece atención se refiere a la necesidad de una progresiva construcción de instituciones supranacionales que adopten una visión específicamente comunitaria. En el caso de la Comunidad Europea, la Corte de Justicia y la Comisión (fundamentalmente luego de la adopción del sistema de votación por mayoría) son ejemplos de como el impulso de las iniciativas de armonización y coordinación y el tratamiento eficiente de las controversias se han logrado a partir de instituciones de entidad supranacional. Ello no implica necesariamente que el mismo diseño institucional deba ser replicado en otros casos como el del MERCOSUR. En todo caso, las crecientes necesidades que se manifestarán en el futuro en torno a la armonización y coordinación de políticas y a los mecanismos de enforcement de las resoluciones comunitarias llevarán a reflexionar si el MERCOSUR debe o no empezar a pensar en un correlato institucional de carácter supranacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANGEMANN, M. (1992): “Les clés de la politique industrielle en Europe”. Les Editions D’Organization, Paris.
- BEKERMAN, M., SIRLIN, P. y STREB, M. L.: “Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación “. Documento CENES No. 1. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- BIANCHI, P. (1994): “Tecnología y recursos humanos en Europa después de Maastricht: Algunas reflexiones para América Latina”. *Desarrollo Económico*, Vol. 34, No. 135, oct-dic, Buenos Aires.
- BOUSSEMARY, B. y BANDT, J. (1993): “The Textile Industry: Widely Varying Structures”, en De Jong, H.W.: *The Structure of European Industry. Studies in Industrial Organization*, Kluwer Academic Publishers, Holanda.
- BUTT PHILLIP, A. (1986): “Europe’s Industrial Policies: An Overview”; en Hall, G. (ed.): *European Industrial Policy*, Croom Helm, Londres.
- Comisión de la CE (1990): “La política industrial en un entorno abierto y competitivo: orientaciones para un enfoque comunitario “. *Boletín de las CE*, Suplemento 3/91.
- Comisión de la CE (1992a): “La investigación después de Maastricht: un balance, una estrategia”. *Boletín de las CE*, Suplemento 2/92.
- Comisión de la CE (1993a): “Libro Blanco: Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y Pistas para Entrar en el Sig lo XXI”. *Boletín de las CE*, Suplemento 6/93.
- Comisión de la CE (1993b): “Vademecum presupuestario”. Comisión de la CE, SEC(93)1100.
- Comisión de la CE (1993c): “Report on the Competitiveness of the European Textile and Clothing Industry”. Comisión de la CE, COM (93)525.
- Comisión de la CE (1994 a): “Informe sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al sector siderúrgico — 1993 -”. Comisión de la CE, SEC (94)1301.
- Comisión de la CE (1994 b): “European Union Automobile Industry”. Comisión de la CE, COM (94)49.
- DE GELLINCK, E. (1992): “European Industrial Policy: Between Cooperation and Competition”; en Coffey, P. [ed.]: *Main economic policy areas of the EC after 1992*, Kluwer Academic Publishers, Holanda.
- DEFRAIGN E, P. (1984): “Towards concerted industrial policies in the EC”; Jacquemin, A. [ed.]: *European Industry: public policy and corporate strategy*, Calendon Press, Oxford, Londres.
- DUNFORD, M. (1993): “Socio-economic trajectories, European Integration and Regional Development in the EC”; en Dyker, D.: *The European Economy*, Longman, Londres.
- ENGLISH, M. (1984): “The European information technology industry”; Jacquemin, A. [ed.]: *European Industry: public policy and corporate strategy*, Calendon Press, Oxford, Londres.
- HELM, D. (1994): “The Assessment: the European Internal Market: the Next Steps”. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 9, No. 1, Londres.
- HOBDAV, M. (1992): “The European electronics industry”; en Dyker, D.: *The European Economy*. Longman, Londres.
- HODGES, M. (1983): “Industrial Policy: Hard Times or Great Expectations?”; en Wallace, H., Wallace, W. y Webb, E. [eds.]: *Policy-Making in the European Community*, John Wiley & Sons Ltd, Londres.
- KERVYN DE LETTENHOVE, A. (1984): “Steel: a case study in industrial policy”; Jacquemin, A. [ed.]: *European Industry: public policy and corporate strategy*, Calendon Press, Oxford, Londres.
- KHALER, M. (1992): “Régimen comercial y diversidad nacional”. *América Latina/Internacional*, Vol. 1, No. 1, Primavera 1993, FLACSO/Argentina.
- MAZIER, J. (1994): “L’integration europeenne”; en Boyer, R. y Saillard, Y: *Théorie de la régulation: état du savoir*, La Découverte.
- NEVEN, D. y Vickers, J. (1992): “Public Policy Towards Industrial Restructuring: Some Issues Raised by the Internal Market Programme”; en Cool, K., Neven, D. y Walter, I. (eds.): *European Industrial Restructuring in the 1990s*, New York University Press, New York.

- NEVIN, E. (1990): *The Economic of Europe*, MacMillan Press Ltd, Londres.
- OBERENDER, P. y RUTER, G. (1993): "The steel industry: a crisis of adaptation"; en De Jong, H.W.: *The Structure of European Industry. Studies in Industrial Organization*, Kluwer Academic Publishers, Holanda.
- OSTRY, S. y GESTRIN, M. (1993): "Foreign direct investment, technology transfer and the innovation network model", *Transnational Corporations*, Vol. 2, No. 3, diciembre, Naciones Unidas.
- SHARP, M. (1992): "Changing industrial structures in Western Europe"; en Dyker, D.: *The European Economy*, Longman, Londres.
- SHEPERD, G. (1984): "Industrial change in European countries: the experience of six sectors"; Jacquemin, A. [ed.] : *European Industry: public policy and corporate strategy*, Calendon Press, Oxford, Londres.
- SIEBERT, H. y KOOP, M. (1994): "Institutional Competition versus centralization: quo vadis Europe?". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 9, No. 1.
- TAMAMES, R. (1987): *La Comunidad Europea*, Alianza Editorial, Madrid.
- VAN KERSBERGEN, K. y VERBEECK, B. (1994): "The Policies of Subsidiarity in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, junio.
- WINTERS, A. (1992): "The European Community: a case of successful integration?", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session V, Paper No. 11, April 2- 3, Washington DC.

