

# RAZONES PARA DESARROLLAR UNA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA EN ESPAÑA

## **ALEJANDRO LEGARDA ZARAGÜETA**

Consejero Director General  
Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A.

## **ANTONIO HIDALGO NUCHERA**

Catedrático de Organización de Empresas  
Universidad Politécnica de Madrid

La realidad reciente nos indica que nuevos sectores de actividad económica han emergido a partir de la década de los noventa del siglo pasado, mientras que otros han ido gradualmente desapareciendo o disminuyendo su peso dentro de la economía de los países desarrollados, lo que ha implicado cambios estructurales significativos. Estos cambios, fundamentados

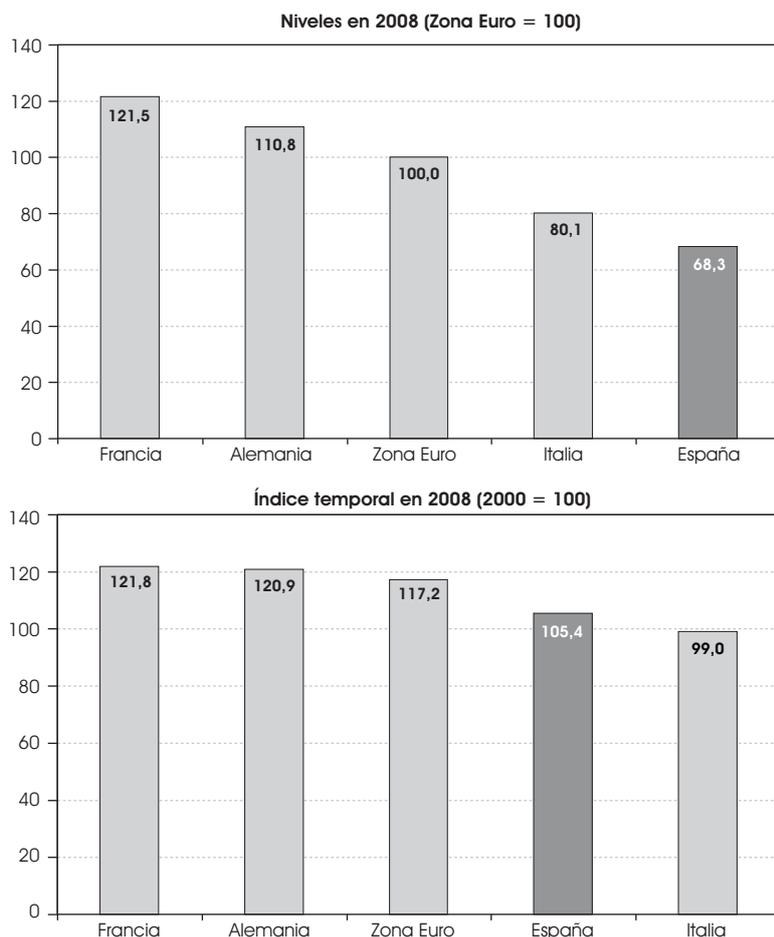
principalmente en un uso intensivo de la tecnología por parte de las empresas y en un fuerte ahorro de costes, han impulsado la expulsión de mano de obra desde la agricultura y, en menor medida, de la industria hacia otros sectores más productivos como los servicios de alto valor añadido, sin contar con el negativo impacto causado a nivel de desempleo y la aparición de sectores «informales» en numerosos países.

Generalmente, los agentes generadores de esa transformación tecnológica y económica suelen ser las empresas de capital nacional, aunque la participación de capital y tecnología extranjeros puede ser relevante en ciertos sectores. Son las propias empresas en la búsqueda de beneficios, las que generan y aplican los avances tecnológicos que permiten la puesta en el mercado de nuevos productos a mejores precios (Nelson, 2004). Una economía nacional compuesta por empresas dinámicas y tecnológicamente avanzadas tenderá a crecer más deprisa que otra que no posea estas características (Dosi, 1988). Por tanto, el conocimiento y empleo de los mecanismos que hacen que las empresas crezcan y compitan en los mercados internacionales constituye un factor crítico para promover el progreso de los países (OECD, 1999).

Aceptando que el entorno en el que se desarrolla hoy la actividad empresarial es altamente competitivo y que existen unos factores de presión muy visibles entre los que pueden destacarse el estrechamiento de los

márgenes, la globalización del mercado y el papel preponderante de la tecnología, resulta un imperativo de carácter estratégico para afrontar la competencia futura tratar de perfeccionar las empresas de manera que maximicen su contribución asegurando el mayor valor añadido a los clientes. En este sentido, las capacidades directivas de sus gestores o propietarios constituye un factor de éxito clave ya que sus decisiones de inversión, cooperación, formación de empleados, marketing, I+D, etc., determinan su ritmo de mejora tecnológica (Kim y Nelson, 2005).

Sin embargo, si bien parte de ese proceso de transformación y mejora tecnológicas es autónomo y puede ser facilitado por las propias fuerzas del mercado, puede no ser suficiente o demasiado lento respecto al progreso de las empresas competidoras de otros países, o a los propios objetivos económicos y de progreso del país en cuestión, con lo que este tejido industrial podría no sobrevivir a medio o largo plazo. En este caso, la intervención del gobierno puede ser necesaria, puesto que la competencia de los mercados no impulsa en ciertos casos suficientemente a sus empresas a innovar y, por tanto, a mejorar su tecnología y productividad (Rodrik, 2004). Resulta evidente, en este punto, que ciertos países son más eficaces que otros a la hora de promover medidas políticas, económicas y sociales que permitan el desarrollo de empresas competitivas. No obstante, este camino puede generar en ciertos casos un efecto con-



**GRÁFICO 1**  
**PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL**  
**EN 2008 Y CRECIMIENTO**  
**2000-2008**

FUENTE:  
MITYC, 2010

trario, pues las empresas que apoyadas por sus gobiernos se sienten protegidas podrían adoptar una actitud complaciente que incluso llegara a frenar su desarrollo. Situaciones como estas se han dado en el pasado.

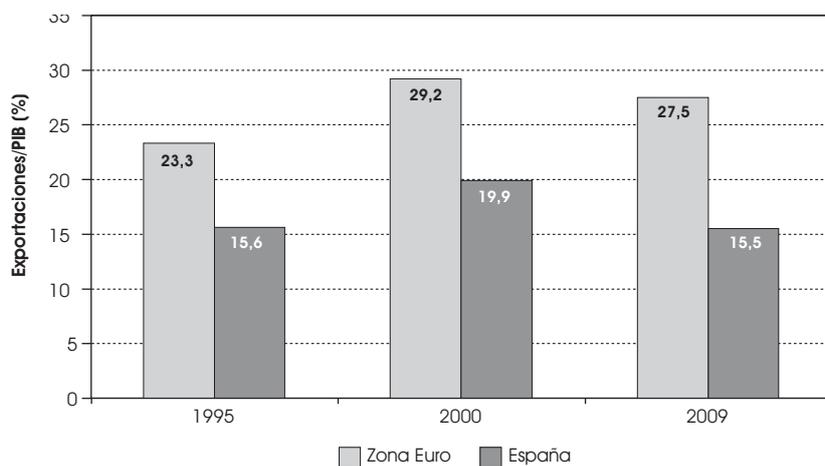
Tomando como punto de partida que el proceso de industrialización de un país se identifica con su desarrollo económico debido a que implica un incremento de los niveles de renta y conlleva un proceso de cambio estructural (Hidalgo, Molero y Granda, 2007), y a que el entorno competitivo internacional cuenta con competidores provenientes de países como China, Taiwán o Corea que están obteniendo ventajas competitivas mediante la aplicación sistemática por parte de sus gobiernos de herramientas de política industrial, en este trabajo se aborda el análisis de la necesidad de definir una política industrial en España que, lejos de ser un instrumento anticuado y ligado a antiguas actitudes intervencionistas de los gobiernos, constituye una herramienta necesaria para la promoción de las industrias nacionales.

El artículo se ha estructurado en cinco secciones. En primer lugar, se lleva a cabo una caracterización de la situación de España mediante los indicadores más directamente relacionados con nuestra industria. En segundo lugar, se identifican las razones, tanto de carác-

ter conceptual como operativas, que nos deben inducir a aplicar una política industrial activa. La tercera sección se centra en describir el planteamiento de la Unión Europea en relación al marco que condiciona la política industrial a nivel nacional, y la caracterización de la política industrial en un país de referencia como Francia, donde tradicionalmente sus diferentes gobiernos han venido empleando instrumentos de política industrial con inculdable éxito. En la cuarta sección se realiza una síntesis de la evolución de la política industrial en España y se analiza hacia dónde camina la política industrial española tomando como referencia el reciente Plan Integral de Política Industrial 2020 promovido por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y aprobado por el Consejo de Ministros. Por último, se plantean un conjunto de reflexiones finales sobre la necesidad de priorizar la aplicación de una política industrial efectiva y basada en una fuerte concienciación política.

#### CARACTERIZACIÓN INDUSTRIAL DE ESPAÑA ▼

Existen varios indicadores que reflejan el nivel de vida de un país y su capacidad para competir en los mercados internacionales. Sin embargo, los que ofrecen una más exacta perspectiva de esta realidad son la productividad y la capacidad para producir bienes



**GRÁFICO 2**  
**INTENSIDAD EXPORTADORA**  
**DE LA INDUSTRIA**

FUENTE:  
INE y Eurostat, 2010

que sean atractivos para la sociedad, aspecto éste que está íntimamente relacionado con la capacidad innovadora de dicho país y con su capacidad de exportación. Puesto que estos dos indicadores varían según los diferentes sectores de actividad económica, la capacidad de un país para acercarse a los más productivos dependerá mucho de lo que produce y exporta a otros países. Partiendo de la base que la competitividad es un factor dinámico y relativo no basta con actuar sobre los factores que condicionan la productividad de un país, sino que hay que hacerlo con más eficacia que los países competidores. En la medida en que el número de participantes en los mercados internacionales es cada vez mayor y que hay muchos países con políticas muy activas de fomento de la competitividad, el reto de mantenerse competitivo es cada vez mayor.

La situación actual de la industria en España está marcada por la dureza de la crisis y la fuerte orientación de nuestras empresas al mercado interior, lo que refleja las dificultades de nuestra industria para mantenerse competitiva. Comenzando por la productividad del trabajo, es decir, la producción por unidad de trabajo, en España su nivel en los últimos años ha sido muy inferior al promedio experimentado por los países de la zona euro y casi la mitad de los valores alcanzados por Francia y Alemania. Además, mientras que en España dicha productividad creció a un ritmo anual del 0,7% en el periodo 2000-2008, el ritmo de crecimiento en la zona euro fue del 2%, en Alemania del 2,4% y en Francia del 2,5%. Este bajo crecimiento refleja la especialización de nuestro tejido productivo en actividades muy intensivas en trabajo y de bajo valor añadido (gráfico 1). No obstante, hay que resaltar el hecho de que este indicador ha experimentado una leve mejoría en 2009 y 2010, alcanzando en este último año una tasa de variación interanual del 2,2% similar a la de la zona euro.

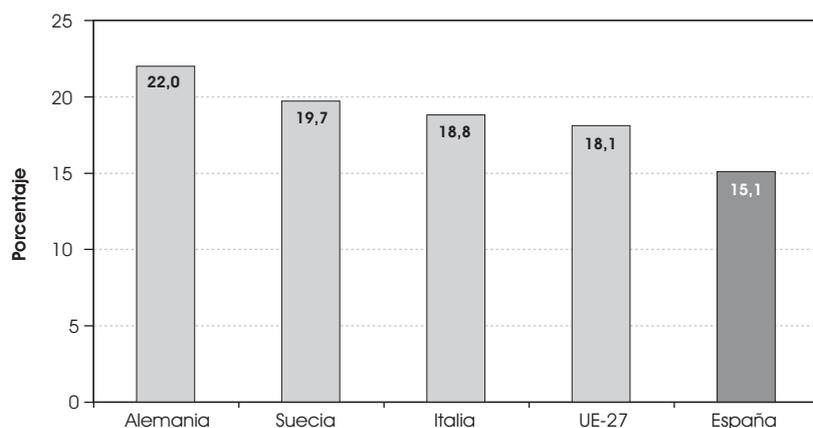
Si a este dato se añade el relativo a que el crecimiento de la productividad conjunta de los factores (uso conjunto de los factores de producción) en el global de la economía en España en el periodo

2000-2008 ha sido nulo, se pone en evidencia la necesidad de que nuestro sector industrial incremente su productividad para poder ser más competitivo reorientando, en la medida de lo posible, la producción hacia actividades de mayor contenido tecnológico y mayor valor añadido.

Este análisis de la productividad se encuentra incompleto, si no se hace referencia a los costes que están directamente asociados a los procesos productivos de nuestra industria, como son los costes laborales, los costes energéticos y, en menor medida, los costes logísticos. Nuestros costes laborales unitarios han crecido a un ritmo medio anual del 2,8% frente al 0,6% de la zona euro en el periodo 2000-2008, aunque en el año 2009 el crecimiento se ha moderado. Los costes energéticos, en particular los de la energía eléctrica que son de gran importancia para algunas actividades industriales, han experimentado un crecimiento del 77,1% en el periodo 1998-2009 y se encuentran actualmente un 15,3% por encima de la media de los países de la zona euro (por ejemplo, en Alemania este coste está un 2,4% por encima de la media europea y en Francia un 29,9% por debajo), sin contar con la elevada tasa de dependencia del exterior.

Por último, en relación a los costes logísticos que suponen entre el 10% y el 15% del coste final de un producto terminado según estimaciones de la Comisión Europea, todavía nos queda un amplio margen de mejora ya que alcanzamos 3,63 puntos sobre 5 de acuerdo con el índice de desempeño logístico del Banco Mundial (2010).

En relación con la capacidad de exportación, hay que señalar, que nuestra industria presenta una excesiva orientación al mercado interno, lo que puede estar explicado en parte por el fuerte dinamismo de la demanda interna en la última década. Nuestra intensidad exportadora es muy inferior al promedio de los países de la zona euro, situación que se ha ido incrementando en el periodo 1995-2009 (gráfico 2), y se concentra fundamentalmente en el mercado europeo con el 75% de las exportaciones en 2009. Sin duda, sin



**GRÁFICO 3**  
**VALOR AÑADIDO BRUTO DE LA INDUSTRIA, 2009**

FUENTE:  
Eurostat, 2010.

una mayor presencia de nuestra industria en los mercados y sectores internacionales no será posible que nuestras empresas desarrollen una verdadera capacidad competitiva, es decir, un nivel de eficiencia productiva creciente.

Para finalizar esta descripción es preciso añadir a estos dos factores analizados, otros dos elementos que aportan información clave sobre la situación de nuestra industria. En primer lugar, el reducido peso del sector industrial sobre el total nacional, que en 2009 alcanzó la cifra del 15,1% (por debajo del 20,9% en el año 2000), y lejos de la media europea (18,1%) y de países como Alemania (22%), Suecia (19,7%) e Italia (18,8%) (gráfico 3). En segundo lugar, la baja intensidad tecnológica de nuestra industria, como lo demuestra el hecho de que en el año 2007 sólo el 3,7% de las empresas, el 5,4% de la producción y el 4,9% de la ocupación correspondían a la industria de alto contenido tecnológico. Hay que destacar que estos datos son bastante inferiores a los observados en el promedio de la Unión Europea, donde el 6,1% de las empresas, el 10,8% de la producción y el 8,7% del empleo corresponde a la industria de alta intensidad tecnológica.

### RAZONES PARA EJERCER UNA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA ↓

La política industrial puede definirse como la concepción global de la intervención pública, con el fin de orientar y promover el desarrollo del sector industrial de un país (Solé, 1998). Esta intervención pública reviste formas muy diferentes según el nivel alcanzado por el proceso de industrialización en el país o la zona de que se trate.

La controversia sobre el alcance de la política industrial se debe, en gran medida, a las diferentes posiciones sobre las bases teóricas existentes. Algunos autores con antecedentes liberales se apoyan en las teorías formales para justificar la intervención a través de políticas industriales como una vía para corregir los fracasos o las imperfecciones del mercado (en materias como las externalidades, los bienes públicos, la incertidumbre, la

información insuficiente o sesgada, etc), bajo la hipótesis de que el equilibrio de la economía no llega a ser óptimo y basándose en supuestos sobre la racionalidad de los agentes que se comportan de forma maximizadora y el conocimiento disponible como un bien libre.

De acuerdo con este punto de vista, la política industrial tiene una naturaleza puramente reactiva y restringida, dirigida específicamente a corregir las imperfecciones del mercado, y se debe aplicar en sentido horizontal, esto es, no sería selectiva en lo referente a los sectores o las actividades (Dosi y Kogut, 1993; Chang, 2004).

En la literatura existente, una primera crítica que se encuentra sobre las limitaciones de los fallos del mercado es que a veces no son fáciles de localizar excepto en los casos más obvios. En otros casos, aún una vez localizados, no se sabe bien con qué profundidad abordarlos, por ejemplo en un caso en el que sea necesaria una acción de promoción en materia de I+D.

Este enfoque presupone, además, que el resto del mercado funciona bien, lo cual es muy arriesgado, a la vista de las realidades económicas que caracterizan nuestro entorno actualmente. Suponer que el único propósito de las fuerzas del mercado es la maximización del beneficio a largo plazo es probablemente un error, ya que subsisten fuerzas con intereses contrapuestos como, por ejemplo, el de los directivos para maximizar el corto plazo frente a los propietarios que estarían más interesados en el largo plazo. Si los directivos enfocan su gestión en el corto plazo, podrían tratar de maximizar sus beneficios a costa de empobrecer la capacidad tecnológica de sus empresas a futuro, simplemente reduciendo su gasto en I+D. Experiencias recientes nos han permitido asistir a la caída de empresas e incluso sectores enteros, sobre todo en los países occidentales como consecuencia de lo anterior. En estos casos, los intereses de los directivos acabaron destruyendo valor en vez de crearlo.

Por otra parte, es evidente que los mercados no proporcionan suficiente información sobre los potencia-

les beneficios futuros de los recursos o tecnologías que todavía no existen o cuyo grado de desarrollo es todavía muy bajo. La aplicación de la doctrina de las ventajas comparativas, piedra angular de la teoría del comercio internacional, tiene limitado valor si el desarrollo económico modifica constantemente los factores productivos a través de inversiones de capital, y en educación y conocimiento tecnológico. Como señala Rodrik (2004) «las fuerzas que sirven como empuje del desarrollo económico no pueden ser las de las ventajas comparativas tal y como se ha entendido tradicionalmente».

El enfoque basado en los fallos del mercado ha servido para abordar ciertas debilidades estructurales en países en desarrollo como falta de infraestructuras, educación, capital, o actividades de I+D. No obstante, este enfoque tiene limitaciones, ya que restringe la política industrial a ciertos supuestos o situaciones en los que el gobierno actúa de una manera casi subsidiaria y de forma puntual.

Sin embargo, los autores neoschumpeterianos y partidarios de la economía evolutiva, si bien no rechazan las teorías formales, basan sus opiniones ante todo, en la rigurosa observación de los fenómenos económicos (Nelson, 2004). En consonancia con los supuestos más realistas de que el comportamiento de los agentes está basado en una racionalidad limitada (o restringida) y de que el conocimiento es predominantemente tácito o idiosincrático, estos autores sostienen que las estructuras tecnológicas, empresariales e industriales, y las instituciones en un sentido amplio (incluidas las instituciones que ofrecen apoyo a la industria, las infraestructuras, las normas y las regulaciones), evolucionan conjuntamente y que su fuerza motriz es la innovación (Dosi y Kogut, 1993; Possas, 1996).

De acuerdo con este enfoque, la política industrial debe ser activa y de gran alcance, y estar dirigida a los sectores industriales o las actividades que fomentan el cambio tecnológico y al entorno económico e institucional en su conjunto, que condiciona la evolución de las empresas y las estructuras industriales, así como a la organización de las instituciones, incluido el establecimiento de un Sistema Nacional de Innovación. Esto determina la competitividad sistémica de la industria y fomenta el desarrollo económico (Fajnzylber, 1990; Possas, 1996).

Este segundo planteamiento es más adecuado para la formulación y la implementación de una política industrial a modo de estrategia de desarrollo, y su amplio alcance implica la necesidad de que sea compatible con la política macroeconómica; de establecer objetivos; de vincular instrumentos, reglas y reglamentos en consonancia con los objetivos establecidos; de coordinar el progreso de las diversas infraestructuras (física, científica, tecnológica, social y relacionada con la innovación) en sinergia con la política industrial adoptada; y de organizar el sistema de instituciones públicas y organismos representativos del sector privado que deben interactuar a fin de llevarla a la práctica.

Por tanto, hemos de aceptar que el éxito de políticas industriales más amplias e intensas, lideradas por los propios gobiernos, como son los casos de ciertos países asiáticos, y especialmente China, va a requerir una revisión más en profundidad de este mecanismo económico llamado política industrial. Esta revisión se debe basar en un conjunto de razones entre las que destacamos las siguientes:

✓ El caso en que los intereses de las empresas y de los gobiernos no coinciden, es decir, cuando por ejemplo éstas consideran trasladar su capacidad productiva a otro país por razones de costes laborales, energéticos, logísticos, etc, lo que indudablemente puede llevar asociadas graves consecuencias sociales. En estos casos, es evidente el interés de los gobiernos en que esto no suceda, como ha ocurrido recientemente en el sector del automóvil en Francia, cuyo gobierno supeditó su apoyo financiero a las empresas en dificultades al mantenimiento del empleo, o en Alemania con el caso Opel-Magna.

✓ Los problemas en el desarrollo industrial de un país que surgen cuando el esfuerzo inversor empresarial en nuevas actividades solo se justifica económicamente si la primera empresa en realizarlo tiene algún apoyo financiero, o algún tipo de ventaja o protección de su gobierno, que le permita tomar el riesgo de realizar la inversión y recuperarla antes de que los nuevos competidores reduzcan o anulen dicha ventaja.

✓ Una última idea, de carácter menos conceptual y más de carácter empírico, es la que se deriva del hecho incontestable de que son cada vez más los países que están inmersos en políticas industriales que favorecen ciertos sectores y fortalecen a sus empresas y sus productos con el claro objetivo de abordar los mercados internacionales. Países europeos con tradición «dirigista» como Francia, y otros emergentes como Brasil, Corea del Sur y China, compiten cada vez con más fuerza aplicando instrumentos de política industrial con más o menos intensidad, por lo que aquellos otros países que ni tan siquiera se planteen una defensa organizada de sus empresas y de sus mercados se van a encontrar en una clara inferioridad de condiciones. Los gobiernos que ignoren este hecho en función de criterios liberales mal entendidos, están condenando a sus empresas a jugar con una desventaja permanente.

En realidad, hoy en día (en mayor o menor grado) casi todos los países emergentes y también desarrollados están aplicando alguna variante de política industrial. Prueba del interés actual por la política industrial es el artículo de *The Economist* (2010), que señala el renovado empuje que los gobiernos le están dando en algunos países como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Corea del Sur. En dicho artículo se pone de relieve que este resurgir de la política industrial está influenciado por cuatro fuerzas principales: la presión para reducir el desempleo y fomentar el crecimiento; el deseo de ciertos países occidentales de reorientar sus economías más allá

del sector financiero; la presión pública de numerosos sectores sociales afectados por las crisis; y la ya asumida necesidad de responder a las políticas de este tipo aplicadas en China.

Como conclusión a este apartado se pone de manifiesto que la política industrial debe estar constituida por un conjunto de instrumentos, reglas y regulaciones que los gobiernos adopten destinadas a apoyar y promover la competitividad de sectores específicos de la economía, es decir, buscando normalmente el fortalecimiento de un grupo de sectores elegidos (picking winners). Se trata, por tanto, de una política preferentemente de corte vertical, frente a otras posibles de tipo horizontal aplicables a todos los sectores como pueden ser las políticas fiscales, de I+D, laborales, educativas, etc.

## EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA EXPERIENCIA DE FRANCIA

### El punto de vista de Bruselas

La idea de hacer política industrial en la Unión Europea ha tenido muy poco predicamento hasta estos últimos años. La controversia histórica generada por esas dos palabras entre políticos y economistas, derivada de su asociación con actitudes proteccionistas del pasado, ha hecho que solo recientemente, bajo la evidencia de la pérdida de posición competitiva de las empresas industriales europeas, se haya producido una reacción suficiente de las autoridades de la Unión Europea en el sentido de plantearse que la política industrial puede y debe ser un instrumento necesario para el desarrollo de la competitividad de la industria en Europa. La constatación de que las políticas de innovación, normalmente de carácter horizontal y generalmente orientadas a la promoción de actividades de I+D, no son suficientes para hacer frente al fenomenal reto que supone actualmente la competencia de nuevos países emergentes, parece que les ha hecho reaccionar.

Por primera vez, en el año 2002 la Comisión Europea empieza a ser consciente de las limitaciones de las políticas horizontales, aspecto al que se había resistido hasta entonces temerosa de que entrara en conflicto con la prohibición declarada por el Tratado de Roma a cualquier tipo de ayuda de Estado a sectores o empresas, más allá de los casos especiales y de carácter transitorio regulados explícitamente. En este sentido, en la comunicación titulada «La política industrial en la Europa ampliada» (2002), se realizan las siguientes afirmaciones:

- ✓ La industria es importante y juega un papel clave en la creación de riqueza en Europa.
- ✓ La ampliación de la Unión Europea es una oportunidad para que la industria se aproveche de un mayor mercado interno.

✓ Todas las políticas deben contribuir a mejorar la competitividad de las empresas.

✓ Las políticas industriales de tipo horizontal deben tener en cuenta las necesidades de los diferentes sectores.

Posteriormente, en el documento «Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing - Towards a more integrated approach for industrial policy» (2005) la Comisión Europea señala lo siguiente: «Frente al proceso de globalización e intensa competencia internacional, la Comisión Europea ha lanzado una nueva política industrial más integrada, que permita crear unas mejores condiciones competitivas para las empresas industriales europeas. La industria es importante para la Unión Europea, emplea a más de 34 millones de personas, representa las tres cuartas partes de su exportación, y el 80% de la inversión en I+D privada de las empresas europeas. La nueva política industrial de la Unión Europea será complementaria de la que desarrollan los Estados Miembros para soportar una base industrial fuerte y dinámica... La Comisión lanza siete nuevas iniciativas orientadas a sectores específicos como el farmacéutico, defensa y tecnologías de la información entre otros. Esta política industrial busca ayudar a la adaptación y el cambio estructural necesarios para aumentar la competencia de las empresas industriales europeas, especialmente a la luz de la cada vez mayor competencia de países como China y del resto de Asia».

Esta declaración incluye por primera vez una referencia explícita a sectores específicos, es decir, la Comisión Europea empieza a tomar conciencia de que no va a ser posible defender la posición actual de la industria europea, si no es mediante la aplicación de políticas industriales «con mayúsculas» a sectores concretos. El planteamiento liberal de no intervención directa en sectores específicos mantenido hasta entonces, empieza a resquebrajarse como consecuencia del empuje competitivo de los países emergentes.

Más recientemente, en octubre de 2010, con la comunicación «Una política industrial para la era de la globalización» la Comisión Europea finaliza el viaje de llegada a una nueva política industrial ya de corte no solo horizontal, sino también vertical. Con este objetivo, la Comisión Europea realiza el siguiente planteamiento: «En esta era de una intensificada globalización, el concepto de sectores e industrias nacionales ha quedado obsoleto. La coordinación a nivel europeo de las distintas políticas nacionales es necesaria. Europa necesita un nuevo enfoque que aborde toda la cadena de valor industrial desde las infraestructuras y las materias primas hasta los servicios postventa. Promover la creación y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas debe ser un punto clave de la acción de la política industrial. Solo una política industrial a nivel europeo que aborde la competitividad y la sostenibilidad puede generar una masa crítica de cambio y coordinación necesarios para el éxito».

En particular, la Comisión Europea propone abordar los siguientes aspectos:

- ✓ Una nueva y explícita legislación orientada a la competitividad.
- ✓ Un repaso de la legislación existente para comprobar si pudiera estar reduciendo la competitividad actual de las empresas europeas.
- ✓ Ayudas a las PYME a acceder al crédito y a la internacionalización.
- ✓ Una estrategia de fortalecimiento de la estandarización europea.
- ✓ Una política de infraestructuras orientada a la mejora de la competitividad.
- ✓ Una nueva estrategia a desplegar sobre las materias primas.
- ✓ Abordar acciones específicas en sectores específicos como los de fabricación de alto valor añadido, construcción, biocombustibles y transporte ferroviario, entre otros, con vistas a mejorar su eficiencia. Los retos de los sectores intensivos en energía serán abordados a través de la mejora de sus estructuras innovadoras.
- ✓ Además, la Comisión Europea desarrollará una política industrial del espacio exterior que permita la creación de una sólida base industrial que cubra toda la cadena de suministro.

Esta comunicación, aborda de una manera clara lo que ya muchos pensaban en el sentido, de que la legislación europea en algunos aspectos no sólo aumenta, sino disminuye la competitividad de las empresas. Para ello continúa con la política de mejora de las infraestructuras que facilite las actividades empresariales, y entra de lleno en temas como la gestión de las materias primas, muchas de las cuales escasean en la Unión Europea, a la vez que propone abiertamente políticas sectoriales intensivas, en especial en algunos sectores de alto consumo energético, y declara la necesidad de disponer en Europa de un sector empresarial integral en el campo del espacio, que de una vez por todas reduzca sustancialmente su dependencia de otras potencias exteriores a la Unión Europea.

No obstante, en nuestra opinión, la iniciativa en búsqueda de una coordinación a nivel europeo en este campo llega tarde en el mejor de los casos, pues hoy por hoy son los gobiernos de los diferentes Estados miembros los que están orientando y, en algunos casos, dirigiendo la política industrial de sus respectivos países. Las últimas experiencias vividas en Europa en la reciente crisis económica son un claro ejemplo del ejercicio de políticas nacionales que han prescindido del contexto europeo, como ha sido el caso del sector del automóvil en países como Alemania y Francia.

## La política industrial en Francia

La política industrial francesa desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad ha tenido cuatro períodos diferenciados, reflejo del contexto económico y político que imperaba cada uno de ellos. La época inmediatamente posterior a la guerra es un período de reconstrucción y crecimiento, en el cual la política industrial es realizada con la activa intervención del Estado, que ordena la dirección de los diferentes sectores industriales. Cuando la economía francesa comienza su desregulación a partir del año 1974 bajo el efecto de la crisis mundial, aparecen fuertes debates y controversias políticas, y la política industrial queda más condicionada al color político de los diferentes gobiernos nacionales. En los años ochenta, a la vista de la debilidad creciente de las empresas francesas, el papel del Estado queda en entredicho y es reemplazado por medidas orientadas a que sean los mercados los que impongan las reglas económicas. Al comienzo de la década pasada, la globalización de la economía y el alto ritmo de las innovaciones tecnológicas que tienen lugar en la industria hacen que la política industrial francesa se oriente a favor de la innovación como instrumento principal de apoyo, estimulando las actividades de I+D y favoreciendo el desarrollo de nuevos sectores de alta tecnología. No obstante, la fuerte competencia de los países emergentes en estos últimos años hace que Francia reoriente de nuevo sus esfuerzos hacia una política industrial más amplia y más activa.

**Período de reconstrucción y modernización.** Después de la Segunda Guerra Mundial, la base industrial francesa había quedado en gran parte inservible, por lo que el Estado se embarca en una política industrial de intervención directa en la economía. Con un esquema de planificación indicativo, la política industrial se apoya sobre el control de los bancos y sobre el Plan Marshall para reconstruir sectores básicos como electricidad, carbón, siderurgia, cemento, maquinaria agrícola y transporte. La ola de nacionalizaciones de empresas como EDF, GDF, Renault, etc., permite al Estado asegurar su relanzamiento. A la vez, el propio Estado inicia grandes programas de inversión en infraestructuras, especialmente carreteras, que faciliten el desarrollo del resto de las industrias.

A partir de la firma del Tratado de Roma, la intervención pública se centra en la promoción de grandes proyectos industriales y tecnológicos ligados a la defensa nacional como los nucleares, aeronáuticos, espaciales, informáticos y electrónicos. Esta política se desarrolla con el apoyo de grandes centros públicos de investigación como el Centro para la Energía Atómica (CEA), el Centro Nacional de Estudios Espaciales (CNES) o el Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS), así como de empresas nacionalizadas o privadas que reciben del Estado tanto financiación pública como pedidos de los ministerios implicados en los diferentes proyectos.

Finalmente, todo este proceso es acompañado de una fuerte concentración empresarial en sectores

como electrónica (Thompson-Brand), automóvil (Peugeot-Citroen) o petróleo (ELF-Aquitaine) que conlleva la aparición de grandes empresas y el nacimiento de la política de promoción de los llamados «campeones nacionales» (Postel-Vinay, 2004; Cohen, 2007).

**Despliegue industrial y nacionalizaciones.** En respuesta a la crisis de los años 70, Francia elige una política industrial de apertura hacia sectores de futuro y el abandono progresivo de actividades con fuerte competencia internacional. Para ello, el Estado lanza grandes programas tecnológicos e industriales como Airbus, Minitel, TGV o los nucleares, a la vez que desarrolla una política de impulso a la innovación, concentra su apoyo en la obtención de grandes contratos de exportación, y revisa la política de ayudas a sectores en dificultades como el siderúrgico.

Con la llegada al poder del Presidente Mitterrand en 1981, la intervención directa en la economía es de nuevo practicada, con la puesta en marcha de una política de inversiones en el sector público financiada por los presupuestos generales del Estado y por los bancos recién nacionalizados. Un programa de nacionalizaciones que tiene lugar entre 1981 y 1982, y que afecta a cinco grandes grupos industriales diversificados, treinta y seis bancos comerciales y dos grandes compañías financieras, permite al Estado francés controlar la casi totalidad de los sectores de energía, transporte y comunicaciones, industrias clásicas y de punta, así como la banca.

El Estado modifica el perímetro de actividad de los grupos que nacionaliza, los recapitaliza y favorece las operaciones de reestructuración en los sectores con sobrecapacidad, elabora planes sectoriales encaminados a favorecer sectores en dificultades, y crea nuevos instrumentos de ayuda financiera a las empresas. No obstante, solamente dos años después, en el año 1983, esta nueva política de dirigismo industrial tiene que ser abandonada como consecuencia del alarmante crecimiento del déficit público francés y del progresivo deterioro de la balanza comercial exterior (Postel-Vinay, 2004; Cohen 2007).

**Privatizaciones y nuevas medidas de apoyo a las empresas.** Comienza un período de rigor y de redefinición de la política industrial, manteniendo el Estado una política de sostenimiento selectivo de empresas en dificultades frente a la anterior de defensa y promoción de sectores enteros, así como la búsqueda de la rentabilidad de las empresas nacionalizadas, aún a costa de la reducción de sus inversiones y de la pérdida de empleo. Se toman también medidas fiscales y de liberalización de precios industriales para restablecer la competencia.

Esta nueva orientación continúa y, a partir de 1986, el Estado se embarca en un proceso de privatización de empresas públicas y promueve, en general, la mejora de las condiciones que permitan el progreso y crecimiento de la iniciativa privada. Paralelamente, las ayudas sectoriales son reducidas en beneficio de

la promoción de la investigación y la innovación, de las pequeñas y medianas empresas, y del desarrollo regional. La política de apoyo a las PYMES es descentralizada hacia estructuras regionales y locales reagrupadas alrededor de unos nuevos instrumentos llamados DRIRE (Direcciones Regionales de la Industria e Investigación), y se crean los programas Estado-Región orientados al desarrollo descentralizado de las diferentes regiones francesas (Postel-Vinay, 2004; Cohen 2007).

Siguiendo las conclusiones del llamado Informe Lombard (Lombard, 1997) Francia se centra en la protección y promoción de la innovación como instrumento clave de la política industrial. En este sentido, se promociona el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) con el reforzamiento de la legislación francesa de patentes, y se crean los primeros polos tecnológicos como el de Toulouse alrededor de la aeronáutica.

**La nueva orientación hacia la innovación.** El tránsito de Francia hacia una economía cada vez más abierta, así como la aparición de nuevos competidores como China e India en una gran gama de productos, empujan a la industria francesa hacia una nueva especialización. Los gobiernos sucesivos de los primeros ministros Raffarin y Villepin promueven una nueva política industrial donde prima la I+D como instrumento fundamental que permita la reorientación de la industria hacia sectores de alta tecnología, como las TIC, biotecnología, etc. Entre las principales medidas adoptadas se encuentran la creación de varias agencias gubernamentales como el OSEO para la promoción de la innovación mediante apoyos financieros; la Agencia Nacional de Investigación (ANR), orientada a la investigación básica y aplicada, con el objetivo de trasladar posteriormente los resultados de esa investigación pública a las empresas privadas; y la Agencia de Innovación Industrial (All), encargada de sostener los grandes programas movilizados de la innovación industrial.

En el año 2004 comienza el desarrollo de los llamados Polos de Competitividad, cuyo objetivo es la puesta en marcha de un dispositivo nuevo de competitividad mediante la promoción de la innovación alrededor de una red de centros de investigación, centros de formación y empresas próximas geográficamente que, trabajando coordinadamente, permitan la creación de nuevos productos y procesos capaces de alcanzar los mercados mundiales.

También, y a raíz del Informe Beffa (Beffa, 2005), se ponen en marcha un conjunto de grandes programas con el objetivo de reorientar la industria hacia sectores de alta tecnología, apoyando a las grandes empresas a realizar fuertes programas de I+D cuya finalidad es buscar una ruptura tecnológica suficiente que les permita acceder en condiciones competitivas a los mercados mundiales.

**El retorno de la política industrial.** Desde 2008, y bajo la presidencia de Nicolas Sarkozy, se está produciendo una reorientación hacia una política industrial activa y

de carácter sectorial. El propio Presidente de la República declaró el 4 de marzo de 2010 que «un país que no tiene industria no tiene nada que vender y acabará desapareciendo, con lo que me opongo a la idea de que conviene dar prioridad a los servicios e ir abandonando la industria».

La participación de la industria francesa en el PIB en 2009 es del orden del 16%, y el presidente ha marcado un objetivo para que esta cifra se incremente en un 25% en los próximos cinco años hasta llegar al 20%. Entre las medidas que se van a llevar a cabo se encuentran el diseño de un conjunto de políticas sectoriales como prioritarias, entre las cuales se encuentran las industrias del automóvil, aeronáutica, espacial, biomasa, energías renovables y nanotecnología, haciendo valer la participación que el Estado francés tiene en estas industrias con el objetivo de influir activamente en sus políticas de empleo, investigación y subcontratación, buscando un cierto «patriotismo industrial» que fomente el aumento de la base industrial actual. Además, se han marcado cuatro objetivos adicionales de política industrial: triplicar los créditos fiscales a I+D; promocionar los Polos de Competitividad; conservar el control de las empresas francesas; y crear diez agencias regionales de reindustrialización con el objeto de coordinar todos los programas puestos en marcha.

## LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN ESPAÑA. ANTECEDENTES Y FUTURO ↓

### Evolución de la política industrial ↓

Los comienzos de una acción de política industrial en España pueden situarse después de la Guerra Civil, mediante la creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941, que marcaría las pautas del desarrollo industrial en España.

En la década de los años 40, el recién fundado INI crearía empresas que tendrían una gran importancia para la industria española, como ENSIDESA (Empresa Nacional Siderúrgica Sociedad Anónima), REPESA (Refinería de Petróleo de Escombreras, S.A.) y SEAT (Sociedad Española de Automóviles de Turismo). Los años 50 serán la década del florecimiento de la inversión pública española, con el encargo de promover la industria a costa de una fuerte disminución de la inversión privada, y de un proteccionismo frente al exterior, que llevaría a España a una situación económica insostenible.

Con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OCDE se diseña y ejecuta a finales de esa década el Plan de Estabilización y los Planes de Desarrollo, que supusieron un cambio radical para la economía española al comenzar a aplicarse políticas de liberalización económica y de mayor ortodoxia financiera. Como resultado, la renta per cápita se doblaría en la década de los 60 y la formación

bruta de capital se triplicaría, llegando la industria a representar un 38% del PIB español al final de los 60.

En esta década se crean los Polos de Desarrollo, así como la acción concertada entre el sector público y el privado. No obstante, la iniciativa privada comienza a tomar protagonismo, reservándose el INI un papel más complementario, orientado a completar la iniciativa privada, allí donde ésta no sea suficientemente rentable (Espinosa de los Monteros y Boceta, 2005).

En los años 70 el objetivo de política industrial continúa desarrollándose mediante una planificación sectorial, con la intervención directa del gobierno. La política era la de elegir aquellos sectores que pudieran tener un impacto sobre el crecimiento económico, y a los que se apoyaba mediante clásicos instrumentos de política industrial como subvenciones, estímulos fiscales y políticas comerciales proteccionistas. En ese tiempo otros gobiernos europeos hacían algo parecido y creaban los llamados campeones nacionales.

No obstante, en esa década comienzan los problemas derivados de la crisis del petróleo a la cual en España se añaden los derivados del aumento de salarios fruto del incremento de la inflación. La situación llega a un punto tal que en el año 1977 se firman los Pactos de la Moncloa para poner freno a la difícil situación económica (Espinosa de los Monteros y Boceta, 2005).

Además, ya en aquellos años, comienza a aparecer la competencia de países del sureste asiático en productos industriales de bajo valor añadido como el textil y el calzado. Las empresas españolas, acostumbradas al proteccionismo, encajan mal la ya necesaria apertura al exterior y su posición competitiva se deteriora más. Las suspensiones de pagos y las quiebras comienzan a ser algo habitual y la década de los 70 finaliza con un peso menor de la industria (29% del PIB).

La década de los 80 anuncia un cambio de política industrial más acorde con la necesidad de los mercados y orientada a la mejora de la competitividad. En el año 1981 se aprueba el decreto de Reconversión Industrial y se inician los planes de reconversión sectoriales que se negocian entre el gobierno, sindicatos y patronales. Se contemplan ayudas financieras, avales públicos, incentivos fiscales y medidas de apoyo laborales orientadas a la reducción de efectivos mediante jubilaciones anticipadas y bajas incentivadas: la reconversión se aplica a sectores y empresas, con un coste sobre el empleo superior a 250.000 personas.

Para paliar esta situación se constituyeron instrumentos de apoyo a las empresas como el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), el Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Industrial (IMPI) y los primeros Planes Nacionales de I+D. El coste de la reconversión se estimó en 10.000 millones de euros de aquella época, y se termina la década con un peso de la industria de un 25% del PIB (Espinosa de los Monteros y Boceta, 2005).

La década de los 90 ejerce dos efectos contrapuestos sobre el tejido industrial español. Por una parte, la entrada en la Comunidad Económica Europea ejerce un efecto tractor sobre las empresas españolas que comienzan por fin una fase de internacionalización, consecuencia del recién adquirido derecho al acceso libre de productos españoles a los mercados europeos. Pero, desde el punto de vista de política industrial, las reglas del mercado europeo imponen restricciones a las medidas tradicionales de apoyo a las empresas, aspecto que traería como resultado una reducción adicional de la base industrial española.

A partir de entonces, las medidas de política industrial se relajan y son orientadas a la mejora generalizada de la competitividad de las empresas mediante programas horizontales de apoyo a la I+D con la puesta en marcha del Plan de Actuación Tecnológica Industrial (PATI), de internacionalización con la creación del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), de calidad, de apoyo a las PYME, y de apoyo a las regiones a través de los programas FEDER. Pero a finales de esta década la industria sigue retrocediendo y alcanza el 20% del PIB.

La primera década del nuevo siglo contempla un esfuerzo por parte de los diferentes gobiernos en aplicar numerosos instrumentos de apoyo a la I+D de las empresas como los Programas de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT), los Programas para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (AVANZA) y los Programas para Consorcios Estratégicos Nacionales en Investigación Técnica (CENIT). Incluso se crea en dos legislaturas alternativas un Ministerio de I+D escindido del tradicional del ramo (el Ministerio de Industria), con objeto de focalizar el esfuerzo innovador de los diferentes gobiernos.

Sin embargo, es otra década más de retroceso industrial ya que las recientes estimaciones del propio Ministerio de Industria sitúan la contribución de la industria española al PIB en el 15,1%, es decir, un 5% menos que en la década anterior. Por el contrario, la construcción que a finales de los años 90 representaba un 7% del PIB, llega solo ocho años después, en 2007, a una cifra cercana al 11%, sustituyendo al tejido industrial que se ha ido perdiendo. Los nefastos resultados de este cambio de «mix» industrial son conocidos y no son objetivo de este trabajo.

### ¿Una nueva política industrial en España? ▽

El Ministerio de Industria, consciente de esta problemática, ha lanzado en diciembre de 2010 un Plan Integral de Política Industrial 2020 (PIN 2020) posteriormente aprobado por el Consejo de Ministros el 31 de Julio de 2011, cuyos objetivos principales se centran en abordar las debilidades estructurales de la industria española para relanzarla, marcándose como objetivo cuantitativo que en cinco años la aportación de la industria española al PIB pase del 15% al 18%.

La orientación de este nuevo plan tiene dos parámetros: el primero es que la industria recupera protagonismo como motor de crecimiento y generador de empleo, y el segundo es que el enfoque será global y transversal. Los objetivos estratégicos generales del PIN 2020 son los siguientes:

- ✓ Modernizar el modelo de crecimiento de nuestra economía (hacia un modelo basado en la innovación, el mejor uso de los recursos y el conocimiento).
- ✓ Aumentar el peso del sector industrial en la actividad económica.
- ✓ Aumentar la competitividad de la industria española.
- ✓ Alinear la política industrial española con la europea.

No obstante, con el fin de que la cuantificación de los objetivos y su reflejo presupuestario tengan una mayor concreción, y los supuestos y proyecciones en los que se basen tengan una mayor fiabilidad, las actuaciones específicas se han formulado con un horizonte de cinco años, en lo que se ha denominado Plan Integral de Acción 2015.

Para conseguir estos objetivos estratégicos, a la vista de las debilidades identificadas en el apartado segundo, la nueva política industrial se articula en torno a cinco ejes prioritarios:

**Mejorar la competitividad de la industria.** Las distintas actuaciones del PIN 2020 para mejorar la competitividad de la industria española se centran en tres ámbitos: los determinantes de los costes de producción, los determinantes de la productividad y el marco institucional. En el ámbito de los costes de producción, las actuaciones están orientadas a alcanzar unos costes laborales unitarios de la actividad manufacturera española en 2020 iguales o inferiores a los del promedio de la zona euro, y converger con la media de la Unión Europea en eficiencia energética en 2020. Desde el lado de la productividad destacan las actuaciones orientadas al fomento de las técnicas de organización y gestión, así como los esquemas de formación y cualificación del personal, el apoyo en el uso de las TIC y la mejora de las infraestructuras y servicios logísticos y de transporte, y las infraestructuras energéticas.

Por último, desde el marco institucional destacan las medidas de carácter fiscal orientadas a incentivar la ejecución de I+D+I de las empresas y la activación de las compras públicas a través de tres vías fundamentales: las compras públicas de tecnología, en particular las del Ministerio de Defensa; la compra pública innovadora; y la consideración de la compra pública como elemento de visibilidad de los productos españoles de calidad.

**Fomentar la innovación y la I+D.** La innovación constituye un medio de especial relevancia para ase-

gurar la competitividad de la industria. En reconocimiento de esta importancia, además de constituir un eje específico de actuación en el PIN2020, el gobierno aprobó en 2010 la Estrategia Estatal de Innovación (E2I) con horizonte en el año 2020. Esta Estrategia, coordinada por el Ministerio de Ciencia e Innovación, constituye el marco de actuación de la política del gobierno en materia de innovación para contribuir al cambio de modelo productivo en España, y su elemento central es la transferencia de conocimiento desde los centros de investigación hacia los sectores productivos.

Esta Estrategia se formula en torno a cinco ejes específicos: generación de un entorno proclive a la innovación; fomento de la innovación desde la demanda pública; proyección internacional; fortalecimiento de la cooperación territorial; y capital humano.

El eje de innovación contemplado en el PIN2020 aglutina aquellas actuaciones contempladas en la Estrategia Estatal de Innovación que tienen un impacto más directamente relacionado con la actividad industrial. En particular, hay que destacar las actuaciones en los siguientes ámbitos:

- ✓ Estímulo a la financiación.
- ✓ Innovación a través de las personas.
- ✓ Transferencia y valorización del conocimiento.
- ✓ Protección de la propiedad industrial.

La cuantificación global de los objetivos subyacentes en este eje se resume en: incrementar en el año 2015 la I+D privada anual (6.000 millones de euros superior al año 2009); duplicar en el período 2010-2015 el número de empresas innovadoras (aumento de 40.000 nuevas empresas) y el empleo en empresas de media y alta tecnología (incremento de medio millón de empleos); incrementar el peso de la inversión privada en el gasto total en I+D de forma que en el año 2020 sea igual al promedio en la Unión Europea (como referencia, 63% en el año 2007); y situar a España en el año 2015 entre los ocho primeros países europeos con mayor número de solicitudes de patentes europeas (ocupamos el puesto 11 en 2010) y entre los diez primeros del mundo en solicitudes internacionales de patentes PCT.

**Fomentar el crecimiento y el dinamismo de las Pymes.** Las actuaciones para fomentar la creación y el crecimiento empresarial contempladas en el PIN2020 son de dos tipos: dirigidas a incentivar el emprendimiento, la creación de empresas y facilitar el aumento de tamaño, y dirigidas a eliminar barreras que impiden o desincentivan el crecimiento. Entre las primeras destacan el apoyo al emprendimiento y la creación de empresas, la promoción de planes de expansión, el apoyo a las adquisiciones y fusiones e integración cooperativa, y el fomento de acuerdos cooperativos o alianzas con terceros.

La cuantificación global de los objetivos subyacentes en este eje es la siguiente: incrementar en 1,1% el porcentaje de empresas medianas en la industria española en 2020, lo que implica alcanzar el porcentaje observado en la actualidad en la Unión Europea, es decir, un 4%.

**Favorecer la orientación de las empresas a los mercados internacionales.** La caída de la demanda española ha sido mayor que la de la mayoría de los países en desarrollo o industrializados y su recuperación es muy probable que sea más lenta. Además, incluso una vez recuperada la demanda, es posible que durante algún tiempo no alcance el fuerte ritmo registrado en los años previos a la crisis, lo que hace que el mayor potencial de crecimiento para nuestra industria se encuentre en los mercados exteriores.

Es, por tanto, fundamental acompañar a las empresas en su reorientación estratégica hacia el exterior, no sólo a nuestras grandes empresas, sino en especial a las pequeñas y medianas empresas, para las que el esfuerzo que esa reorientación conlleva es proporcionalmente mayor. Los ámbitos de actuación más relevantes incorporados en este eje son los siguientes:

- ✓ Formación para la exportación.
- ✓ Apoyo en la identificación y penetración de nuevos mercados.
- ✓ Incremento de la base exportadora.
- ✓ Apoyo financiero a la exportación.
- ✓ Promoción y capitalización de tratados comerciales.

La cuantificación global de los objetivos subyacentes en este eje es la siguiente: aumentar la intensidad exportadora hasta alcanzar en 2020 los indicadores de la zona euro en 2009; y diversificar los mercados de exportación, en particular aumentar las exportaciones fuera de la Unión Europea (aumentar hasta el 50% para el año 2020). En este sentido, los mercados latinos por la cercanía cultural, los asiáticos por el dinamismo potencial de su demanda y África por su cercanía son mercados en los que hay mucho margen para crecer en exportación.

**Reforzar los sectores estratégicos.** A estos efectos, en el PIN2020 se consideran sectores estratégicos aquellos que tienen un mayor potencial de crecimiento, una mayor capacidad de arrastre sobre la industria y una clara orientación a la exportación. En concreto, los sectores que se incluyen en este eje de actuación son: automoción, aeroespacial, biotecnología, agroalimentación, TIC y contenidos digitales, energías renovables y eficiencia energética, y la industria orientada a la protección medioambiental.

El apoyo específico a estos sectores debe contribuir a un crecimiento más rápido de la producción y del empleo en los mismos. Para el año 2020 su peso sobre el

total de producción y de empleo en la industria debe ser del 40% del total de la industria para el empleo y el 44% para la cifra de negocios, por encima del 36,8% del empleo de la industria y el 34,4% de su cifra de negocios actualmente.

## REFLEXIONES FINALES

La crisis de los últimos años nos ha enseñado, entre otras cosas, que los países y las regiones con una buena base industrial han resistido sus efectos sustancialmente mejor que los que no disponían de semejante ventaja, como es el caso de España. Además, cada vez es mayor la presión a la que está siendo sometida nuestra industria (y del resto de países europeos) desde el exterior, principalmente desde países emergentes como China o Corea del Sur, lo que implica reconocer que el desafío industrial al que nos enfrentamos es enorme.

En el caso francés, aunque en términos relativos el peso de la industria en su economía es comparable al de la española (16% frente al 15,1% en España), en términos absolutos es casi el doble. Pero además, y esto es muy importante de cara a su sostenibilidad, está bien diversificada y aborda diferentes sectores como el automóvil, química, aeroespacial, bienes de equipo, energía, ferrocarril, aeronáutica, defensa, comunicaciones, etc., todos ellos disponiendo de una buena base de productos y sin dependencias tecnológicas externas.

Son pocos los sectores con alto contenido tecnológico donde Francia no tenga una base propia, siendo quizás la industria informática la que se le ha resistido más (a pesar del gran apoyo público recibido por empresas como Bull, Francia no es hoy en día un líder en este sector). Por otra parte, la intensidad exportadora de la industria francesa en relación con su PIB es del orden del 28% frente al 15,5% en el caso español, lo que indica una gran vocación exportadora y muestra, sin duda, su competitividad internacional.

Por el contrario, en el caso español, además de una aportación pequeña y en permanente descenso al PIB de la industria, el contenido tecnológico de esa base industrial y su intensidad exportadora son bastante reducidos. En el trasfondo de estas cifras subyace un hecho fundamental que las estadísticas no muestran, y es que una buena parte de los sectores de cierto nivel tecnológico que componen la industria española no poseen tecnología o patentes propias desarrolladas en España, sino que responden a estructuras industriales de titularidad extranjera de cuyos grupos matrices obtienen la tecnología necesaria para su producción en España.

El caso más significativo es el del sector del automóvil (primer sector exportador y segundo sector industrial nacional), en el que España es el séptimo productor mundial detrás de Estados Unidos, Alemania,

Francia, Corea del Sur, Japón y China, con una producción de casi tres millones de vehículos en los años buenos de esta década que ha terminado. Pero de todos estos países, es el único que no posee una sola empresa de capital nacional que produzca modelos de automóvil con su propia tecnología.

La producción española de automóviles es comparable en volumen a la de Francia, que tiene dos constructores nacionales (Renault y Psa-Citroen), mientras que Italia, que produce menos automóviles al año que España, tiene su propia empresa (Fiat) que engloba varias marcas y que no sólo es exitosa en su mercado europeo natural, sino que en la actualidad es el mayor accionista de la empresa norteamericana Chrysler.

Las consecuencias de esta situación, tanto para el sector del automóvil como para el resto de sectores industriales que tienen una alta dependencia tecnológica del exterior, serán muy negativas sobre todo a largo plazo. En este contexto, su sostenibilidad económica será función casi exclusiva de dos factores: el coste de producción, normalmente ligado al coste de la mano de obra en España, o alguna norma reguladora que requiera realizar algunos procesos productivos localmente, como puede ser el caso del sector farmacéutico, por su necesidad de adaptarse a los usos y normas promulgadas por el Ministerio de Sanidad. No es difícil imaginar que, en el primer caso, las perspectivas serán de retroceso a largo plazo de la capacidad instalada y, en el segundo (en el mejor de los casos), de mantenimiento del valor añadido aportado al producto en España, aunque continuará manteniendo un saldo comercial fuertemente negativo y creciente con el exterior.

Como consecuencia de esta primera reflexión, resulta necesario defender que la política industrial lejos de ser un instrumento ligado a antiguas actitudes intervencionistas de los gobiernos, es hoy en día una herramienta necesaria para la promoción de las industrias nacionales. El planteamiento tradicional dentro de Europa de que la innovación promovida y realizada a través de los respectivos Sistemas Nacionales de Innovación será la clave del éxito de sus industrias, aun siendo cierto, no garantiza por sí sola que tal cosa suceda.

La innovación puede impulsar los inputs tecnológicos necesarios para el éxito de las industrias, pero no es condición suficiente, ya que el entorno competitivo internacional cuenta con competidores, en este caso provenientes de países como China, Taiwán o Corea del Sur, que están obteniendo ventajas competitivas mediante la aplicación sistemática por parte de sus gobiernos de herramientas de política industrial, que les están permitiendo desbancar a los líderes industriales occidentales empleando, en algunos casos, instrumentos que en la Unión Europea serían incluso ilegales.

Ignorar esta realidad y empeñarse en practicar, como ha venido recomendando hasta no hace mucho tiem-

po la Unión Europea, políticas liberales a nuestras empresas y sectores, no solo de cara al mercado interior sino incluso de cara a los mercados exteriores, empieza a ser reconocido como un gran error, y ha venido ignorando una de las recomendaciones básicas que cualquier empresario o académico haría sobre la necesidad de tener en cuenta y aprender de las prácticas de la competencia a la hora de competir. No obstante, parece que los últimos pasos de la Comisión Europea comienzan a ir en la buena dirección, valorando la importancia de la industria para Europa y la necesidad de hacer política industrial «con mayúsculas».

Desde el punto de vista político, y en contraste con la del gobierno español, la vocación actual del gobierno francés de hacer política industrial continúa siendo evidente, y lo ha sido con mayor o menor grado de acierto a lo largo de las últimas décadas. Es desde la propia Presidencia de la República, desde donde se formulan y promocionan los planes industriales, lo cual contrasta con un planteamiento en España realizado tradicionalmente a nivel ministerial. Para Francia la industria es una parte fundamental de la economía, por lo que los distintos gobiernos, sean del signo que sean, le otorgan siempre una alta prioridad en sus planes de gobierno. Los aspectos fundamentales de dicha política tienen carácter permanente y no se ven modificados o influenciados por cambios de gobierno, y menos por cambios en los equipos ministeriales.

Para comprender esta actitud, basta reproducir el último párrafo del discurso del Presidente Sarkozy realizado el 4 de Marzo de 2010 sobre el Estado de la Industria en Francia, y que es revelador de su modo de pensar: «resulta sorprendente que Europa prohíba el apoyo financiero a sus empresas exportadoras, mientras que sus competidores asiáticos despliegan financiaciones masivas tanto en sus propios mercados como en los mercados mundiales. ¡Prueben a pedir al Presidente Hu Jintao que no apoye a sus propias empresas! Después de haber perdido Europa la carrera internacional de los bienes de consumo, ahora se encuentra camino de perder la de los grandes proyectos industriales».

No podemos más que concluir que la industria no ha sido una prioridad de los diferentes gobiernos de España en los últimos años, y que salvo que se comprenda a todos los niveles, que la industria como sucede en Francia, merece una política de Estado comprometida a largo plazo y no sujeta a modas partidistas, la situación no hará sino deteriorarse progresivamente hasta convertir a la industria española en un componente marginal del PIB. Solamente desde una perspectiva de Estado y no solo desde la de un Ministerio de Industria, por muy buenas ideas que tenga, y sobre la base del largo plazo y no de coyunturas políticas, será posible realizar este objetivo en el que las comunidades investigadora, empresarial y social habrán de em-

plearse a fondo si se quiere evitar el continuo deterioro de nuestra industria.

## BIBLIOGRAFÍA †

- BEFFA, J.L. (2005): *Pour une Nouvelle Politique Industrielle*. Rapport au Président de la République. Collection des Rapports Officiels. La Documentation Française. Paris.
- CHANG, H.J. (2004): *The Political Economy of Industrial Policy*. Macmillan. London.
- COHEN, E. (2007): «Industrial policies in France: the old and the new». *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 7 (3-4), pp. 213-227.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *La política industrial en la Europa ampliada*. COM(2002) 714 final. Bruselas.
- ESPINOSA DE LOS MONTEROS, C. y BOCETA, V. (2005): «Un análisis de la Política Industrial española». *Información Comercial Española*, 826, pp. 223-243.
- EUROPEAN COMMISSION (2005): *Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing - Towards a more integrated approach for industrial policy*. COM(2005) 474 final. Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era*. COM(2010) 614. Brussels.
- DOSI, G. (1988): «Institutions and markets in a dynamic world». *The Manchester School*, vol. 56 (2), pp. 119-146.
- DOSI, G. y KOGUT, B. (1993): «National specificities and the context of change: the coevolution of organization and technology». En Kogut, B. (ed.): *Country Competitiveness. Technology and the Organizing of Work*. Oxford University Press. Oxford.
- FAJNZYLBER, F. (1990): *Industrialization in Latin America: from the black box to the empty box*. Cuadernos CEPAL, n.º. 60, LC/G.1534-P. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations. Santiago de Chile.
- HIDALGO, A., MOLERO, J. y GRANDA I. (2007): «Tecnología e industrialización en la economía española de 1950 a 1960. Nueva evidencia a partir de datos de patentes». *Economía Industrial*, 365, pp. 207-222.
- KIM, L. y NELSON, R. (2005): «Introdução». En Kim, L. y Nelson, R. (eds.): *Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As Experiências das Economias de Industrialização Recente*. Editora da Unicamp. Campinas, Brasil.
- LOMBARD, D. (2007): *Le Brevet pour l'Innovation*. Secrétaire d'Etat à l'Industrie de France. Paris.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2010): *Plan Integral de Política Industrial 2020*. Madrid.
- NELSON, R. (2004): «Economic development from the perspective of evolutionary economic theory». Document presented at the Globelics Conference (18 September), draft.
- OCDE (1999): *Benchmarking knowledge-based economies*. Paris.
- POSSAS, M.L. (1996): «Competitividade: fatores sistêmicos e Política Industrial: implicações para o Brasil». En Castro, A.B., Possas, M.L. y Proença, A. (eds.): *Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: Discutindo Mudanças*. Forense Universitária. Rio de Janeiro, Brasil.
- POSTEL-VINAY, G. (2004): *La Politique Industrielle et d'Innovation: nouveaux contextes, nouveaux défis*. Observatoire des Stratégies Industrielles. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Paris.
- RODRIG, D. (2004): *Industrial Policy for the Twenty-first Century*. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- SOLÉ, F. (1998): *Introducción a la Política Industrial Tecnológica en Europa*. Tomo I. Ediciones UPC. Barcelona.
- THE ECONOMIST (2010): *The global revival of industrial policy. Picking winners, saving losers*. August 5th 2010. Paris.
- WORLD BANK (2010): *2010 Logistics Performance Index*. Washington DC.