
Cincuenta años de Economía Industrial

PRESENTACIÓN

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

JOSÉ MANUEL SORIA

Ministro de Industria, Energía y Turismo

Hay un creciente consenso de que tanto en el caso de España como en el de cualquier país desarrollado, la industria debe jugar un papel central para conseguir un crecimiento equilibrado y sostenible. Por ello, la política industrial ha vuelto con fuerzas renovadas después de pasar un largo período de olvido y ostracismo.

Sin duda, esta política ha recuperado en el siglo XXI el interés que había suscitado en otras etapas históricas, aunque ahora basándose en nuevos enfoques y planteamientos. De hecho, la verdadera cuestión no es si debe existir o no política industrial, sino cómo tiene que aplicarse esta para que tenga la máxima eficacia.

La celebración del cincuenta aniversario de la revista *Economía Industrial* es sin duda un buen momento para hacer unas breves reflexiones sobre la política industrial, pues pocos temas han suscitado tan extenso debate en el ámbito de la política económica, así como destacar cómo su puesta en práctica ha ido evolucionando a la largo del último medio siglo.

Como punto de partida, recordemos lo mucho que ha cambiado España y el mundo en los últimos 50 años. Cuando se publicó el primer número de esta revista nuestro país acababa de salir de un largo período de aislamiento internacional, marcado por la idea de la autarquía económica. Se consideraba que el desarrollo tenía que alcanzarse persiguiendo los máximos niveles de autoabastecimiento, con una elevada presencia de la empresa pública y con una autoridad fuerte que regulaba y ordenaba la actividad económica.

Este planteamiento de autosuficiencia visto con la perspectiva de hoy en día lo podemos calificar de disparatado. De hecho, se puede afirmar que vivimos en un mundo global, pues los avances en las tecnologías de la comunicación y del transporte han propiciado el rápido aumento de los movimientos transfronterizos de bienes, servicios, capital y mano de obra, así como la veloz difusión de ideas, tecnologías y conocimientos, lo que ha hecho que los países sean enormemente interdependientes, máxime aquellos que, como España, hemos decidido participar en el proceso de integración europeo.

En cualquier caso, a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1980, la política industrial en muchos países se basó en una intervención pública excesiva en la economía, principalmente a través de la propiedad estatal de las empresas industriales, en muchos casos con el control directo por parte del gobierno de una gran parte del aparato de producción, así como con un sistema de acción pública destinada a limitar el alcance del mercado, usando discrecional y un tanto arbitrariamente las subvenciones públicas, con un enfoque de "escoger a los ganadores" o "campeones nacionales".

La justificación teórica de esta política estaría en la larga lista de los posibles «fallos del mercado», es decir, situaciones en las que la asignación de recursos generada por el mercado no es eficiente, bien sea por la existencia de efectos externos positivos o negativos que no se puede apropiar o que no sufre la empresa que los genera, bien por indivisibilidades como la existencia de rendimientos crecientes de escala, bien por asimetrías informativas que hacen que los mercados competitivos determinen precios mayores y calidades inferiores a las eficientes, la existencia de competencia imperfecta y el consiguiente ejercicio de poder de mercado, etc.

Sin embargo, la sola existencia de fallos de mercado no es suficiente para instrumentar acciones de política industrial, sino que además, es necesario disponer de la información apropiada para diseñar incentivos que permitan mitigar los efectos de los mismos y lleven a resultados mejores y más eficientes.

El repaso a los resultados de las empresas públicas, así como de las políticas de determinación de los sectores estratégicos y de elección de empresas ganadoras muestra un saldo claramente negativo desde el punto de vista del crecimiento y de mejora de la competitividad empresarial. No debemos olvidar la existencia tanto de problemas de carencia de la información necesaria por parte del sector público, como de problemas de inconsistencia dinámica de las decisiones a lo largo del tiempo, ni los riesgos inherentes a los elevados márgenes de arbitrariedad.

Como reacción a estos planteamientos, durante los años 80 y 90 arraigó con fuerza la idea contraria, un consenso bastante general en la capacidad de las fuerzas del mercado para encontrar por sí mismas la respuesta adecuada al problema del crecimiento sin necesidad de la intervención del Estado. En este contexto la política industrial se consideraba como algo obsoleto, lo que se describía gráficamente con la famosa frase de “la mejor política industrial es la que no existe”.

Sin embargo, por diversa razones, pero sobre todo por la creciente importancia de las innovaciones y los rápidos cambios tecnológicos que se están produciendo en el mundo, desde el comienzo de este siglo se ha vuelto a producir un cambio de actitud sobre el papel de la política industrial. Se ha tomado conciencia de que el progreso tecnológico tiene un rol mucho más importante en el crecimiento económico de lo que se pensaba y que el conocimiento tiene unas características singulares. En base a ello, se ha ido creando un creciente acuerdo sobre la necesidad de renovar la interacción estratégica entre los ámbitos público y privado de la economía. Por tanto, la cuestión clave es cómo organizar, gestionar y evaluar los resultados de la política industrial.

Por supuesto, este “redescubrimiento” de la política industrial preserva la liberalización económica y la iniciativa privada, pues a estas alturas de la historia ha quedado meridianamente claro que el intervencionismo excesivo del Estado en la actividad económica es perjudicial.

Actualmente la política industrial tiene por objeto esencial el aumentar la competitividad de la industria para que esta pueda mantener su papel impulsor del crecimiento sostenible y del empleo, y hace referencia a una variedad de políticas con el fin de estimular la creación de empresas, favorecer sus interconexiones y promover la innovación y el desarrollo competitivo en el contexto de una economía abierta.

La política industrial es necesario que tenga un “enfoque integrado”, contemplando aspectos tanto de carácter horizontal para instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial, como un cierto carácter “vertical”, aunque más centrado en tecnologías de uso general que en sectores industriales individuales definidos en sentido estricto como se hacía anteriormente. Por otra parte, esta política ha de estar bien enlazada con otras, en particular con las relacionadas con la educación y formación profesional, el mercado de trabajo, la energía, la fiscalidad, la investigación y desarrollo, las telecomunicaciones e infraestructuras o protección del medio ambiente.

En el caso de España, desde principios de esta legislatura el gobierno ha adoptado distintas medidas en muy diversos ámbitos para favorecer el desarrollo de la industria. Hay que tener en cuenta que durante muchos años la economía española había estado perdiendo competitividad, había abandonado la disciplina fiscal –en 2011 su déficit era superior al 9%– y el sistema financiero español era un foco de incertidumbre. En este contexto, se puso en práctica una intensa agenda de reformas económicas y medidas presupuestarias, para conseguir estabilidad macroeconómica, consolidación fiscal y saneamiento del sistema financiero, para así poder contar con unas sólidas bases macroeconómicas sobre las que desarrollar una industria sólida, competitiva y de referencia internacional, palanca de crecimiento del sistema productivo que impulse la recuperación de la economía y la creación de empleo.

En la actualidad la política industrial en España está perfectamente alineada con la propugnada a nivel de la Unión Europea y se encuentra encaminada a acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructu-

les, fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas; promover un entorno favorable a la cooperación entre empresas, y favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico. Además, para su instrumentación tiene en cuenta las necesidades y características específicas de los diferentes sectores.

Esta política industrial activa tiene una hoja de ruta, que es la que está contenida en la «*Agenda para el fortalecimiento de la industria en España*», que constituye un plan de acción integrado por un conjunto de propuestas de actuación, concretas y bien delimitadas, que puestas en marcha en el corto plazo van a permitir mejorar las condiciones en las que se desarrolla la actividad industrial en España y a contribuir a que la industria crezca y sea más competitiva. Entre las medidas, cabe destacar el apoyo a la I+D y la mejora del acceso a la financiación de las pymes.

Esta Agenda recoge actuaciones de diversos ministerios y entidades públicas orientadas a facilitar un entorno empresarial favorable al desarrollo del tejido industrial, y contiene 97 medidas que se estructuran en torno a diez líneas de acción para fortalecer el sector y mejorar la competitividad de la industria española que incluyen: estimular la demanda de bienes industriales con efecto multiplicador en la economía; mejorar la competitividad de los factores productivos clave; asegurar un suministro energético estable, competitivo y sostenible dentro de la UE; reforzar la estabilidad y uniformidad del marco regulatorio; incrementar la eficiencia y la orientación al mercado y a los retos de la sociedad de la I+D+i; apoyar el crecimiento y la profesionalización de las pequeñas y medianas empresas; adaptar el modelo educativo y de formación profesional a las necesidades de las empresas; aumentar el peso de la financiación no convencional en las empresas industriales; apoyar la internacionalización de las empresas industriales y diversificación de mercados; así como orientar la capacidad de influencia de España a la defensa de sus intereses industriales.

Se trata pues de uno de los instrumentos del gobierno para invertir la tendencia del declive industrial que se ha producido durante las últimas décadas, que por otra parte ha sido un fenómeno bastante generalizado en casi toda Europa, y poder alcanzar el objetivo establecido en la Unión Europea, y con el que estamos profundamente comprometidos, de que las actividades industriales representen el 20% del PIB en 2020.

La agenda, a su vez, constituye el primer paso para realizar una política industrial cada vez más activa, que establezca las condiciones marco adecuadas para que la industria desarrolle las tecnologías y capacidades de producción necesarias para competir, basada en la colaboración estratégica entre el sector público y privado, con el objetivo de descubrir dónde están los principales obstáculos a la innovación y qué tipo de intervenciones son más adecuados para eliminarlos, pues es la innovación la que facilita la competitividad y el crecimiento de la productividad.

Esta política ha de promover la inversión en nuevas tecnologías y en tecnologías de uso general, para impulsar la «industria 4.0», es decir, la fábrica inteligente basada en la digitalización y con todos los procesos interconectados por el «internet de las cosas».

Tenemos que ser conscientes de que hoy estamos fabricando el futuro y está en nuestras manos aprovechar la incipiente revolución industrial que se está produciendo para conseguir una ventaja competitiva, y no dejarla pasar como ha ocurrido otras veces en nuestra historia. La industria española tiene la opción de subirse a esta revolución y la política industrial tiene la obligación de favorecerlo.

