

Con el lema que da título a esta nota, los días 29 y 30 de junio de 2015 se celebró en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, la primera Conferencia de la Industria, en la que empresas, expertos y responsables de las administraciones públicas tuvieron la posibilidad de compartir experiencias y de dialogar sobre política industrial como un concepto estratégico y necesario para el desarrollo de nuestro país.

LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA ESPAÑA

Esta iniciativa, que busca cubrir un hueco en el que se aborde, de una manera global y plural, los problemas y las necesidades de la industria, sus debilidades y fortalezas, y sus amenazas y oportunidades, ha sido promovida por un grupo representativo de personas del mundo empresarial y de la universidad, vinculados por su convencimiento de la importancia del desarrollo industrial para impulsar el crecimiento económico y la transformación productiva de nuestra economía, así como por su interés común en promover la expansión de la industria y la aplicación de una política industrial activa.

Partiendo de la premisa de que tener una base industrial sólida (en especial, una industria manufacturera) es necesaria para incrementar el desarrollo y bienestar de un país, se ha puesto de manifiesto que la política industrial, después de muchos años en el olvido, ha vuelto a reaparecer, si bien en esta nueva etapa se considera que hay que limitar el debate ideológico a la definición de los objetivos de la misma, mientras que los actores y los instrumentos necesarios para su diseño y aplicación son fenómenos reales e independientes de la ideología. Este debate, a modo de resumen, se caracteriza por la polarización entre los partidarios de la política industrial, que suelen prestar una atención reducida a los problemas de gobernanza pública y los riesgos de la captura del Estado, y los opositores a la política industrial que suelen infravalorar los fallos del mercado y argumentan que la desregulación y las reformas estructurales lo solventarán, admitiendo que cualquier intervención pública conducirá a la captura del Estado.

Ante esta polarización ideológica, la evidencia empírica y las experiencias reales en los países desarrollados han revelado últimamente un consenso emergente en los siguientes términos:

- ✓ La innovación y el aumento de la productividad son el origen del crecimiento y el desarrollo económico a largo plazo de un país.
- ✓ La apertura al comercio y a la inversión extranjera, junto con un marco macroeconómico estable, son necesarios para que se produzca dicho crecimiento y desarrollo económico.
- ✓ El papel del Estado es central a la hora de garantizar un terreno de juego justo entre las empresas y de proporcionar los bienes públicos básicos que son funda-

mentales para la inversión (infraestructuras, educación, etcétera).

- ✓ Todos los países en la práctica combinan en mayor o menor medida políticas liberales con intervenciones en los mercados en distintas formas.

La creciente globalización económica determina que en los mercados hay que competir no solo por costes, sino por añadir valor a los productos mediante la incorporación de intangibles como la I+D, la innovación, la tecnología o el diseño de procesos más eficientes. En este contexto una política industrial activa tiene su razón de ser en el hecho singular de que el Estado y el mercado no son excluyentes sino que, al contrario, son agentes complementarios que se desarrollan y colaboran de manera estratégica, de forma que la calidad de esa colaboración público-privada resulta hoy determinante para el éxito de la industria y sus empresas en términos de su competitividad en los mercados internacionales.

De este análisis se desprende un primer elemento clave en el diseño de la nueva política industrial: resulta necesario disponer de actores que la promuevan a través de decisiones políticas muy bien coordinadas. En el nivel intermedio, de instituciones específicas altamente profesionalizadas y coordinadas, y con elevada competencia en el campo industrial. Y en el nivel superior, de comisiones o comités interministeriales que interioricen el elevado grado de interdependencia existente en las decisiones políticas que afecten al desarrollo industrial del país. A modo de ejemplo, se puede citar que, salvo Gran Bretaña, los países más industrializados tienen un Comité o Consejo de Ciencia, Tecnología, Innovación e Industria que, independientemente del nombre que reciba, reúne alrededor del Presidente o del Primer Ministro a un grupo selecto de *policy makers* que configuran la estrategia a medio-largo plazo del país en la promoción de la tecnología y la industria.

Siguiendo este razonamiento, no debe ser el objeto de la política industrial seleccionar una serie de sectores concretos y subvencionarlos para garantizar su crecimiento a través de una extensa red de instrumentos económicos de apoyo. Existen los denominados «fallos del Estado» que ponen de relieve que los gobiernos por sí solos no disponen de la información, ni tienen el conocimiento ni la visión estratégica de futuro capaz de seleccionar acertadamente a los ganadores o campeo-

nes nacionales. Por el contrario, la política industrial debe ser el resultado de un proceso de diálogo, colaboración estratégica e información mutua entre el sector público y el sector privado, con la finalidad de examinar y valorar las oportunidades que se abren para el crecimiento de nuevas actividades, evaluar e identificar las principales barreras y dificultades existentes para el desarrollo de las mismas, y proponer las soluciones e instrumentos adecuados tanto para aprovechar las oportunidades como para superar las barreras.

Surge, por tanto, el segundo elemento clave en el diseño de la nueva política industrial: disponer de un conjunto de instrumentos, tanto proactivos como defensivos, que sirvan de elementos impulsores de la industria. Conviene resaltar que un instrumento puede revestir dos formas principales: la del propio instrumento que sirve para un propósito determinado dentro de los objetivos de política industrial, o puede tener la forma de agencia o institución que ejecuta las políticas emanadas de los actores y que, a su vez, puede ser el responsable de desplegar uno o más instrumentos concretos.

Dentro de este apartado, y en diferentes sesiones, en la Conferencia se abordaron algunos de los instrumentos de política industrial que se utilizan en los países más avanzados: la introducción de las TICs en el proceso de fabricación industrial y su propio desarrollo tecnológico, el apoyo a las actividades de I+D+i, las compras públicas innovadoras, la regulación de mercados y de nuevas actividades, los mecanismos de financiación a la industria y las participaciones estables en empresas consideradas estratégicas.

Dentro del apoyo público que un país puede desplegar a favor de la I+D+i hay que distinguir varias características clave entre las que pueden destacarse la variedad de instrumentos de apoyo a las distintas fases de las actividades que configuran este proceso; el compromiso a largo plazo en este apoyo, ya que los frutos de estas actividades no suelen recogerse en poco tiempo; el funcionamiento coordinado de los diferentes escalones investigadores como son los centros de investigación básica y universidades, los centros de investigación aplicada y las empresas; y la orientación de las actividades de I+D hacia la consecución de productos o tecnologías que tengan una aplicación comercial clara que sirva para crear valor a las empresas que los generan.

Las compras públicas innovadoras son un formidable instrumento de política industrial porque representan en muchos casos la demanda inicial que todo producto o proceso necesita para llegar al mercado. Los grandes avances tecnológicos en campos como las infraestructuras de comunicaciones, energía y transporte han tenido lugar mediante la aplicación intensiva de este instrumento, pudiendo citarse como ejemplos a seguir los desarrollos de Internet, la tecnología nuclear aplicada a la producción de energía y los trenes de alta velocidad.

Los instrumentos de acceso y oferta de financiación pública representan un componente fundamental en las políticas de apoyo a la industria. Es evidente, sobre todo a partir de la crisis que comenzó en 2007, que el sistema financiero privado no ha cubierto las necesidades

financieras estratégicas y de largo plazo de las empresas industriales. Para reducir este déficit, los países interesados en el desarrollo de sus empresas industriales deben diseñar nuevos instrumentos de financiación a largo plazo que permitan de manera crítica compartir el riesgo de los proyectos empresariales de crecimiento, y que cubran no solo las necesidades de capital orientado a impulsar sus esfuerzos inversores, sino también la financiación de infraestructuras físicas y tecnológicas de carácter público que permitan el eficaz desarrollo de dichas empresas.

Respecto a las participaciones del Estado en empresas consideradas estratégicas, la mayor parte de los países industrializados llevan a cabo una tutela directa o indirecta de sus empresas que tienen esta consideración. La experiencia histórica ha dejado claro que no resulta irrelevante de quien es la propiedad de los medios de producción y que la pérdida del control de una empresa estratégica de un país lleva a largo plazo a que las decisiones que le afectan se tomen lejos de los centros de decisión y con criterios que en muchas ocasiones no tienen en consideración los intereses de ese país. Francia y Alemania son dos países de nuestro entorno más cercano que hacen uso de este instrumento de política industrial, mientras que Estados Unidos lo aplica a través de ciertas leyes y comités mediante los que controla la adquisición de empresas norteamericanas por empresas extranjeras. Entre los sectores a los que se aplica este instrumento se encuentran las industrias de la defensa y las telecomunicaciones.

Como comentario final habría que decir que la crisis económica de los últimos años ha sido especialmente dura con España y se observa que otros países con más industria manufacturera en relación a su PIB han tenido un mejor comportamiento económico debido principalmente a la aplicación de medidas de política industrial para promover su industria. Este hecho, además, si se realiza respetando e impulsando el obligado escenario de continua transformación productiva y cambio estructural hacia actividades con una mayor productividad y orientación exterior, facilitará la producción de nuevos bienes y servicios con nuevas tecnologías mediante la reasignación de recursos productivos desde las actividades y sectores con menor ventaja comparativa (más tradicionales) hacia aquellos de mayor contenido tecnológico y valor añadido. En este sentido, el reto más decisivo al que se enfrentan las empresas dedicadas a la producción es lo que se conoce como Industria 4.0 o cuarta revolución industrial. Cada vez es más importante fabricar más, con una mayor orientación a la demanda y de manera más flexible. En el futuro, aspectos como la obtención y análisis de información sobre los costes productivos y el comportamiento del proceso de producción mientras este se encuentra en marcha, la virtualización del diseño, el uso de la información de la flota, el autodiagnóstico de las máquinas, el control seguro de la producción desde la nube, entre otros, serán aspectos críticos para el éxito de la industria.

■ Antonio Hidalgo Nuchera
■ Arturo González Romero