

Prólogo

Sin duda alguna, *En busca de la pócima mágica* es un libro oportuno.

Las crisis, máxime las que ponen en duda creencias y prácticas largamente consolidadas de la política económica, son un caldo de cultivo para el debate, la crítica de la ortodoxia y la propuesta de nuevas formas de actuación pública. Esto ha sido patente, en la crisis iniciada en 2007, en las áreas más tradicionales, la política monetaria y la política fiscal, donde se han reabierto debates sobre reglas frente a discrecionalidad y acerca de los propios objetivos de ambas políticas.

No ha existido una discusión paralela o comparable en el caso de la política industrial, y la que ha habido se ha mantenido en el ámbito más académico, por cuyo motivo ha llegado poco al debate económico diario. Existen varias razones que explican esta carencia.

La fundamental es que las políticas monetaria y fiscal están definidas claramente en sus objetivos, mientras que la política industrial puede recoger desde objetivos de estricta competitividad hasta perseguir el mantenimiento del empleo en zonas deprimidas o la creación de industrias nacionales que garanticen el suministro de determinados bienes o servicios. Además, en todos los países avanzados, los instrumentos y el marco institucional de las políticas macroeconómicas son muy homogéneos, mientras que la política industrial utiliza instrumentos muy diversos y sus competencias se encuentran repartidas de forma diferente entre distintos departamentos ministeriales en cada país.

Pero el escaso debate sobre la política industrial y su mínimo eco mediático no han impedido que hayan aparecido nuevas propuestas y que, en la práctica, se hayan puesto en duda principios largamente consolidados en la instrumentación de la política económica. Así,

por ejemplo, el documento sobre política industrial de la Comisión Europea de 2010 dedica un capítulo a elegir políticas sectoriales (seguridad, cambio climático, aeroespacial, salud, actividades intensivas en energía, química, equipo de transporte, agroalimentación), algo que una década atrás habría constituido un anatema.

En otras palabras, estrategias de política industrial desacreditadas desde hace tres décadas han renacido con cierta fuerza en los últimos años por diversas razones. Una, que la crisis iniciada en 2007 ha generado intervenciones públicas no regladas muy costosas y ha puesto de manifiesto un alto exceso de capacidad en el sector financiero, lo que hace que se haya generalizado la idea de que es conveniente *reequilibrar* las cosas en beneficio del sector industrial. Otra razón del nuevo auge de la política industrial es el ejemplo de los países que menos han sufrido la crisis y que tienen sectores públicos económicos y un grado de intervención muy superior al de las economías más avanzadas. Quizá, también, haya ayudado el hecho de que cada vez quedan menos áreas económicas en las que los gobiernos pueden tener grados de autonomía muy elevados, algo que todos los políticos desean. Pero, sea por las razones que sea, la política industrial ha renacido y esto hace necesario propiciar el debate sobre la misma y analizar críticamente las experiencias acumuladas para evitar, al menos, repetir costosos errores. Por eso, *En busca de la pócima mágica* es un libro muy oportuno.

En busca de la pócima mágica es un libro de alta divulgación, que puede ser útil a un amplio abanico de lectores. El riesgo de la divulgación en el tratamiento de temas con un fuerte componente técnico, como es el caso de la política industrial, es la simplificación sesgada encaminada a justificar a priori las posiciones defendidas por el autor. Maurici Lucena ha tenido un exquisito cuidado en exponer de forma comprensible argumentos económicos complejos a favor y en contra de cada posición, sin falsear por ello sus conclusiones. Cuando el tema es lo suficientemente complicado para no poder ser divulgado en un espacio razonable de forma asequible para no expertos, ha preferido omitir su discusión cuando no era sustantiva, como ocurre en el caso de las patentes. Ello se debe no solo a la honestidad intelectual del autor, patente en la exhaustiva lista de referencias donde señala la paternidad de cada idea o argumento expuesto, sino también a una equilibrada e infrecuente combinación de unos buenos

fundamentos analíticos y una dilatada experiencia profesional en el área de la política de innovación (director general del CDTI, vicepresidente ejecutivo de ISDEFE y presidente del consejo de la Agencia Espacial Europea), el núcleo de la política industrial más solvente.

El autor no entra en polémicas puramente ideológicas, tan frecuentes cuando se habla de política industrial y, en general, de la intervención del sector público. Parte de la idea básica, y más que contrastada, de que, como norma general, el mercado es un mecanismo de asignación de recursos que funciona mejor que cualquier otro, pero que la intervención o regulación es necesaria por tres motivos. El primero, la elevada inestabilidad que en determinadas situaciones presentan algunos mercados, lo cual puede llegar a desencadenar crisis sistémicas; el segundo, que la distribución de la renta y riqueza puede llegar a ser muy desigual. Ambos motivos, más que contrastados en la actual crisis.

El tercer motivo es el que justifica la existencia de la política industrial: los fallos de mercado. Es decir, situaciones en las que la asignación de recursos generada por el mercado no es eficiente: efectos externos positivos (negativos) que no se puede apropiar (que no sufre) la empresa que los genera, asimetrías informativas que hacen que los mercados competitivos determinen precios mayores y calidades inferiores a las eficientes, indivisibilidades como, por ejemplo, los rendimientos crecientes de escala, la competencia imperfecta y el consiguiente ejercicio de poder de mercado, y un largo etcétera, discutidos con claridad y precisión en el libro.

La existencia de fallos de mercado es lo que justifica la política industrial, pero no es suficiente la existencia de un fallo para instrumentar una acción de política industrial. Como se discute en el libro, para ello es necesario, además, disponer de la información apropiada para diseñar unos incentivos que permitan mitigar los efectos del fallo de mercado y que cumplan los principios de adicionalidad y eficiencia.

Pero, ¿qué es la política industrial? La contestación no es fácil porque el término se utiliza con frecuencia para señalar acciones públicas que persiguen fines muy distintos, que van desde la generación de empleo, la protección de la industria nacional, o la garantía de suministro de ciertos bienes y servicios, hasta favorecer el crecimiento económico o mejorar el saldo comercial. Fines heterogéneos y, a

veces, contradictorios, que se tratan de conseguir con instrumentos igualmente heterogéneos, que van desde los incentivos fiscales hasta las compras públicas, pasando por la política de I+D y el fomento de la innovación.

El autor opta, de forma justificada y razonada, por una definición estricta: la política industrial persigue mejorar la competitividad de la economía, como forma de favorecer el crecimiento económico. Ello excluye muchas acciones que tradicionalmente han formado parte de la política industrial, pero cuyo fracaso ha sido casi siempre palmario. La crítica teórica y el repaso a los resultados de las políticas de protección de las industrias nacientes, de creación de campeones nacionales, de elección de empresas ganadoras por parte del gobierno y la determinación de los sectores de futuro o *estratégicos* no dejan lugar a dudas de que la llamada política industrial activa o vertical es contradictoria con el objetivo de fomentar el crecimiento y mejorar la competitividad empresarial, tanto por problemas de carencia por parte del sector público de la información necesaria para elegir ganadores –algo que solo puede hacer el mercado–, como por problemas de inconsistencia dinámica de las decisiones a lo largo del tiempo, así como, finalmente, por los enormes márgenes de arbitrariedad y riesgo de *captura* de los políticos por los grupos de presión empresariales.

Conclusión fundamental: en general, la única política industrial eficaz es aquella centrada en crear un marco de incentivos e institucional que favorezca la innovación tecnológica y que se guíe exclusivamente por criterios de excelencia horizontal.

El lector encontrará, en la segunda parte del libro, una sólida justificación de la importancia de la tecnología como “protagonista de la historia”, del cambio experimentado por el proceso de innovación en las últimas décadas, así como del papel fundamental de la política pública favorecedora de la innovación, y una cuidadosa discusión de los instrumentos, las instituciones y los criterios técnicos que deben regir una política de innovación que sea eficaz.

En suma, este es un libro sobre un tema esencial de la política económica, que aporta una discusión completa y solvente sobre lo que debe ser la política industrial en una economía de mercado y que ilustra todos los argumentos con referencias a la realidad pasada y presente de las políticas industriales seguidas en distintos países –y muy particularmente en España–. Un libro escrito por alguien que

puede expresarse en primera persona por su conocimiento y participación protagonista y crítica en la política de innovación española de la última década. Un libro de lectura muy recomendable que espero sirva no solo para mejorar los conocimientos del lector, sino para elevar el listón del debate público sobre la política industrial en la crisis y también, me cabe la esperanza, para evitar la repetición de viejos y costosos errores.

Julio Segura