

Introducción

Desde 2007, los países avanzados se encuentran sumidos en la crisis económica más profunda y compleja desde la Gran Depresión de la década de 1930. Sin duda, lo más urgente es conseguir que las economías superen esta fase de aguda recesión o, en el mejor de los casos, de magro crecimiento. Sin embargo, esta urgencia no debería ser incompatible con el análisis de los factores que, a largo plazo, explican por qué unas naciones son más prósperas que otras. Uno de estos factores es la política industrial.

La política industrial ha vuelto. Cuando muchos la daban por enterrada, vuelve a estar de moda y en los últimos años un gran número de líderes políticos y economistas ha proclamado que la solución a los males de la economía se encuentra en la política industrial. Poco importa la naturaleza de los problemas de un país: el atraso económico, una crisis financiera, la baja productividad, la ausencia de regiones como Silicon Valley y empresas como Facebook, o las deslocalizaciones de compañías. Por su parte, también son variados los instrumentos que dan contenido a la política que todo lo ha de solucionar: subvenciones a empresas de los sectores de futuro, el rescate público de compañías manufactureras que se hunden, la imposición de aranceles o la promoción de *campeones nacionales*. El hecho es que la política industrial ha recuperado en el siglo XXI parte del esplendor de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El fuerte crecimiento en los últimos lustros de China, India y Brasil, en cuyas economías el sector público participa activamente, no es ajeno al sentimiento de admiración que, como una suerte de embrujo, vuelve a suscitar la política industrial. Algo muy parecido ocurrió con

Japón y su espectacular expansión económica antes del estancamiento iniciado en 1991. En sentido contrario, el calado y la duración extraordinarios de la actual crisis económica mundial han generado impotencia y frustración entre la clase política y la opinión pública, lo cual constituye un caldo de cultivo ideal para la proliferación de demandas de un mayor activismo del Estado.

¿Es este resurgimiento de la política industrial una buena noticia? ¿Puede la política industrial ofrecer recetas económicas que aumenten el crecimiento a largo plazo de una nación? El objetivo básico del presente libro es intentar dar respuesta a estas preguntas. La tarea no es sencilla porque, en primer lugar, la gente suele entender cosas muy distintas cuando habla de política industrial. Y, en segundo lugar, porque, cualquiera que sea la definición que uno elija, el concepto abarca necesariamente áreas muy diversas (I+D, política impositiva, compras públicas, etc.), que complican la formulación de una lista de medidas infalible y universal –la pócima mágica a la que se refiere el título.

Una cosa, en mi opinión, está clara: debería tomarse más en serio la política industrial y subconjuntos de la misma tan importantes como la política de innovación. Nuestro conocimiento sobre cómo se puede mejorar la competitividad de las empresas, que es de lo que trata la política industrial, es en realidad bastante escaso, tanto en su vertiente académica como práctica. Esto es sorprendente porque los gobiernos de todo el mundo llevan mucho tiempo haciendo política industrial y gastando en ella cada año montañas de dinero público, mucho del cual ha servido, me temo, para bien poco.

Es verdad que, desde una perspectiva académica, el estudio de esta materia es muy complicado, debido a su amplitud y al gran número de interrelaciones entre las variables económicas afectadas. Pero, al mismo tiempo, cuesta comprender la razón por la cual no se han evaluado con rigor programas concretos que los gobiernos de todo el planeta han aplicado con insistencia, ya que este tipo de análisis sí es perfectamente factible. Con un conocimiento mejor, los contribuyentes podrían haberse ahorrado una plétora de estrategias y programas públicos que, unas veces por su inadecuado diseño y

otras por su mala instrumentación, no solo han consumido cantidades ingentes de recursos públicos, sino que han producido efectos económicos desastrosos. O, visto desde el ángulo opuesto, una mejor comprensión de cómo se crearon los *clusters* de Silicon Valley o Bangalore, por qué Suecia gasta en I+D casi un 4% del PIB y cómo ha podido Inditex tener tanto éxito en un sector poco glamuroso como el textil ofrecería a los gobiernos valiosísimas pistas para incrementar la competitividad de la economía y, por ende, su crecimiento a largo plazo.

En contraposición a algunos dogmas poco elaborados, la experiencia demuestra que las actuaciones del sector público, cuando son inteligentes, son fundamentales para explicar el éxito de sectores económicos y, más en general, los buenos resultados económicos de los países durante determinados períodos de tiempo. Tres ejemplos de ello son la metamorfosis de Singapur, en apenas unas décadas, de un país pobre a uno de los más ricos del globo, mediante eficaces políticas de atracción de empresas, profesionales de alta cualificación e investigadores de prestigio; el impacto del gasto militar de Israel en su capacidad de innovación y creación de empresas de base tecnológica; y el proceso de reconversión industrial en España en la década de 1980, ingrediente fundamental del auge económico a partir de 1986.

Por tanto, no se trata de cuestionar la necesidad de que el Estado intervenga en la economía con el fin de reforzar la competitividad de las empresas, ya que existen poderosos motivos, teóricos y prácticos, que lo justifican. La discusión debe más bien centrarse en *cómo* tiene que ser la actuación del gobierno para maximizar su eficacia. Por ejemplo, ¿debe el gobierno apoyar sectores de actividad concretos? Los sectores de la biotecnología, la energía verde y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son los que están de moda actualmente. ¿Hay que preocuparse por el proceso de desindustrialización (la pérdida de peso relativo del sector industrial) en las economías avanzadas e intentar revertir su curso? ¿Cómo se consigue aumentar el caudal de conocimiento surgido de la investigación básica que se transfiere a las empresas? ¿Hay buenas razones

para que las naciones protejan su sector empresarial y tecnológico de la defensa?

Éstas son algunas de las preguntas que intentaré responder o, cuando menos, analizar. Para hacerlo, el libro se estructura en dos partes:

- La primera parte se ocupa de la política industrial: cuál es una definición razonable de este concepto un tanto ambiguo, los resultados de las principales estrategias de política industrial que se han empleado históricamente y en qué debería consistir una política industrial moderna y eficaz. Entre otras cosas, se examina el conjunto de medidas que pertenecen a la denominada política industrial *activa*, la favorita de la mayoría de políticos, mediante la cual los gobiernos alteran sustantivamente los mecanismos de asignación de recursos del mercado favoreciendo determinados sectores económicos o empresas. Asimismo, hay un último capítulo en esta parte centrado en un tipo de política industrial muy singular: la que tiene lugar en el sector de la defensa.
- La segunda parte se dedica a lo que, en mi opinión, debería constituir el corazón de cualquier política industrial en el siglo XXI: la política de innovación. En particular, se repasan aspectos como la función decisiva de la tecnología en la historia de la humanidad y en el crecimiento económico, por qué tiene sentido que el sector público actúe para estimular la innovación y cuáles son las estrategias más eficaces. A continuación, se analizan algunos de los aspectos más relevantes de la política de innovación: la transferencia de conocimiento de los centros de investigación a las empresas, los *clusters*, el capital riesgo para empresas de base tecnológica, las instituciones públicas responsables del diseño y la ejecución de los programas de fomento de la I+D empresarial, etc.

Hay una idea, en la que espero haber insistido suficientemente, que recorre todo el libro y que aspiro a que quede grabada en la mente del lector como resumen:

Es deseable que el gobierno actúe para mejorar la competitividad de las empresas de un país, pero las señales que emite el mercado deben ser la guía fundamental de esta actuación.

Desafortunadamente, la historia económica demuestra, y lo he comprobado personalmente, que muchos responsables de la política económica sucumben a la tentación de no hacer caso a las señales del mercado, imbuidos de la convicción cuasi mística de que ellos saben mejor qué es lo más conveniente para la economía y su crecimiento. No cabe duda de que esta tentación es difícil de resistir, porque estas personas que creen poseer el don de la omnisciencia abundan en los gobiernos de todos los países.

Otro rasgo que el lector advertirá es que el texto incluye, además de referencias puntuales, epígrafes específicos sobre la situación española. En este sentido, he intentado alcanzar un equilibrio razonable entre mi deseo de no basar el contenido del libro solo en el caso español (puesto que habría perdido riqueza, sobre todo conceptual) y la esperanza de que mi conocimiento del contexto español, junto con mi experiencia de casi ocho años trabajando en el gobierno de este país, sirva para ilustrar los distintos temas que se analizan, facilitando así su comprensión.

Precisamente, la idea de escribir este libro se originó en mi etapa en el gobierno de España. Como responsable de la agencia de innovación (el CDTI) y de la consultora tecnológica del Ministerio de Defensa (ISDEFE) y como presidente del consejo de la Agencia Espacial Europea, observé con claridad –y padecí– la gran brecha que separa la teoría de la práctica en los temas relacionados con las políticas públicas de mejora de la competitividad de las empresas. En su estupendo libro *La cultura: Todo lo que hay que saber*, Dietrich Schwanitz dice que escribe el libro que hubiera necesitado cuando buscaba el conocimiento y era alimentado con fórmulas.¹ Yo no me atrevo a afirmar tanto, pero sí creo que hubiera agradecido leer las páginas que siguen antes de haberme enfrentado a la práctica real de la política industrial y de innovación.

La característica diferencial de este libro frente a otros textos es el enfoque utilizado. A través de un lenguaje que intenta rehuir la jerga especializada, todo lo que se cuenta está orientado en última instancia a ofrecer guías prácticas para desarrollar políticas industriales y de innovación reales, aquellas que todos los días se ejecutan en el seno de los gobiernos. No he sido capaz de encontrar casi ninguna publicación de este estilo.² Este enfoque me obliga a pronunciarme con frecuencia sobre las estrategias y programas que en mi opinión funcionan y los que no, de manera que me he forzado a no disimular en ningún momento mis preferencias. Asimismo, en aras de la fluidez de la lectura, he optado por incluir discretas notas a lo largo del texto que remiten todas las referencias bibliográficas a las últimas páginas.

En resumen, espero que el libro sea de interés para tres grupos de lectores:

- Las personas que, no siendo especialistas, deseen conocer más de cerca por qué y cómo los gobiernos dedican tanto dinero a reforzar la capacidad de competir de las empresas de un país.
- Los profesionales de distintas disciplinas (ingenieros, economistas, abogados, científicos, políticos, etc.) que participan en el diseño y la ejecución de la política industrial y de innovación.
- Los académicos y especialistas en el estudio de esta materia que quieran complementar su conocimiento con reflexiones que emanan de la praxis.

Casi ninguno de los temas que se analizan plantea preguntas fáciles de responder. Pero una cosa es segura: merece la pena dedicarles más atención a la vista del enorme impacto, positivo o negativo, que las políticas industriales y de innovación tienen en la economía. Los asombrosos ejemplos de naciones que han acertado en su diseño e implantación, es decir, que han encontrado la pócima mágica que transforma una economía y su sociedad en pocas décadas, deberían ser un poderoso aliciente.

Termino esta introducción con los agradecimientos. Quiero dar las gracias muy sinceramente a las siguientes personas: en primer lugar, a mi editor, Antoni Bosch, por aceptar publicar este libro tan pronto como le expuse mi proyecto y por sus útiles sugerencias a los borradores de todos los capítulos, así como a su organización. En segundo lugar, a Julio Segura y Gabriel Fernández de Bobadilla, dos economistas formidables, por ayudarme a definir la estructura del libro, revisar pacientemente una versión preliminar del texto y proponer cambios siempre interesantes. También a Enric Casas y Andrés Zabara, por realizar comentarios que han redondeado (o al menos eso espero) la versión final del libro. Finalmente, a Claudio Aranzadi, José Manuel Fernández de Labastida, María Teresa Gómez Conrado, Carlos Martí e Ignasi Nieto, por resolver amablemente dudas que, en distintos momentos, les planteé sobre temas de sus respectivas áreas de especialización profesional. Naturalmente, todas las opiniones que se expresan en las siguientes páginas, así como los errores que pudieran subsistir, son de mi exclusiva responsabilidad.