

1

No es fácil definirla

“Recomendar crecimiento económico es como defender la paz mundial: todo el mundo está de acuerdo en que es algo bueno, pero nadie se pone de acuerdo en cómo hacerlo.”

The Economist

El revival

La política industrial ha regresado. En la década de 1980 pasó a ser una más de las tantas reliquias del baúl de los recuerdos económicos. A partir de ese momento, cualquier economista o político que mencionara el concepto en una reunión de gente sería automáticamente considerado un anticuado al que no valía la pena escuchar ni un segundo más.

La mala fama de la política industrial era merecida porque en su etapa de esplendor, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, había producido muchos más fracasos que éxitos. La paradoja es que, en realidad, los países de todo el mundo siguieron haciendo política industrial después de desterrarla en los años ochenta. El truco consistió simplemente en que los académicos y responsables económicos llamaron con otros nombres –política de competitividad, política de apoyo a las empresas, política de innovación– estrategias más sensatas y menos grandilocuentes, que no por estar mejor orientadas dejaban

de ser política industrial. La explicación a este pequeño enredo se encuentra en lo que los lingüistas denominan una sinécdoque, es decir, a llamar una parte con el nombre del todo. Durante mucho tiempo, se utilizó política industrial (el todo) como sinónimo de una clase determinada de la misma: la política industrial *activa* (la parte); y la impopularidad, no sin justificación, de la parte terminó contaminando la reputación del todo.

Lo curioso del asunto es que en los últimos años muchos políticos y economistas no solo vuelven a hablar de política industrial sin recato, sino que además defienden con vehemencia las bondades económicas de sus versiones más agresivas –lo que en este libro se llamará política industrial activa o vertical–. Veamos unos pocos ejemplos:

- En 2009, el gobierno estadounidense decidió rescatar a las empresas automovilísticas General Motors y Chrysler mediante 24.900 millones de dólares en préstamos públicos.
- La segunda economía más grande del mundo, China, opera a través de enormes corporaciones públicas y otras no menos grandes empresas privadas con fuerte apoyo del gobierno. Es el modelo económico híbrido llamado “capitalismo de Estado”.
- En los últimos años, Francia y el Reino Unido han constituido grandes fondos públicos de inversión para invertir en sectores y empresas *estratégicos*.
- El gobierno francés anunció en 2010 su intención de aumentar la producción industrial un 25% en cinco años.
- Los países de todo el mundo, en particular Estados Unidos (EE UU), destinan cantidades gigantescas de dinero público al sector de la denominada energía verde.

Se pueden utilizar los eufemismos que se quiera, pero todos estos ejemplos son política industrial en estado puro. De hecho, tienen mucho de *déjà vu* porque son casos claros de política industrial acti-

va, aquella que más desnaturaliza los mecanismos de asignación de recursos del mercado propios de un sistema capitalista. A través de medidas como éstas, los gobiernos confían en mejorar los resultados económicos. Más adelante se analizarán las causas de este resurgimiento de la política industrial, pero veamos antes qué es exactamente esta área de la política económica.

El bien máspreciado: el crecimiento económico

La política industrial es uno de los instrumentos mediante los cuales los gobiernos intentan aumentar el crecimiento económico. Por tanto, antes de nada, conviene hablar un poco de su objetivo.

El estudio de las causas del crecimiento económico preocupa a economistas y políticos al menos desde la publicación en 1776 del libro más famoso de la historia de la economía: *La riqueza de las naciones*, del filósofo ilustrado escocés Adam Smith.¹ Aunque sus raíces más profundas hay que situarlas en el Renacimiento, el progreso económico es un fenómeno histórico relativamente reciente, que comenzó a finales del siglo XVIII en el Reino Unido de la mano de la revolución industrial y el capitalismo. Antes de este periodo, para duplicar la renta per cápita de Europa occidental, habían sido necesarios ¡mil cuatrocientos años!; en los siglos XVIII y XIX, solo setenta años; y en el siglo XX, la mitad: treinta y cinco años.² Esto significa que el nivel de vida de un ciudadano en el apogeo del Imperio Romano y el de un habitante de la Francia de Luis XVI, justo antes de la Revolución francesa, no eran demasiado distintos. La evolución prácticamente plana de los estándares de vida a lo largo de miles de años se interrumpió abruptamente con la revolución industrial; sus efectos más sensacionales fueron los avances tecnológicos y el crecimiento económico, que son los cambios más decisivos que se han producido en la historia de la humanidad. La ola del progreso inundó Europa y América del Norte a lo largo del siglo XIX y después, gradualmente, casi todas las regiones del planeta, sobre todo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.

Es verdad que en estos más de doscientos años han existido crisis económicas muy traumáticas; y es cierto también que hay países habitados por cientos de millones de personas que apenas se han beneficiado del aumento del nivel de vida. Pero esto no puede eclipsar lo esencial: no existe otro fenómeno comparable al crecimiento económico en cuanto a su capacidad de transformar en tan poco tiempo la vida de tantas personas de manera tan profunda. Las empresas, la competencia entre ellas por atraer más consumidores, los avances científicos y tecnológicos, las innovaciones y los nuevos productos –desde los tejidos de algodón, el primer automóvil y los fertilizantes, hasta los medicamentos más avanzados contra el cáncer y los teléfonos móviles de última generación– han permitido, mediante la creación de riqueza, que el número de habitantes de La Tierra haya pasado de 1.000 millones en 1800 a los más de 7.000 millones actuales. Esto ha sido posible gracias sobre todo a incrementos extraordinarios en la productividad de la agricultura. Otro factor explicativo destacado de la explosión demográfica es el gran aumento de la esperanza de vida, que se asienta en una intensa reducción de las tasas de mortalidad infantil y en nuevos tratamientos que curan enfermedades que antes suponían una sentencia de muerte.

Pero hay más: hoy en día un ciudadano de clase media de un país emergente, como por ejemplo Brasil, vive mucho mejor que los hombres más privilegiados del mundo no hace tanto, como Jakob Fugger, el principal banquero del planeta a principios del siglo XVI, o Luis XIV, el Rey Sol, a principios del XVIII. Alimentos abundantes y variados provenientes de todas las geografías, agua corriente, cocinas eléctricas o de gas, medicamentos eficaces de todo tipo, electricidad, calefacción y aire acondicionado, inodoro, bañera, coche, teléfono móvil, ordenador portátil, televisión e Internet son solo una muestra de bienes y servicios que en la actualidad forman parte de la vida cotidiana de miles de millones de personas y con los que Fugger y el Rey Sol no llegaron siquiera a soñar. Son los frutos del milagro del cambio tecnológico, el crecimiento económico y la prosperidad.

Incluso en los años presentes, cuando los países avanzados atraviesan la peor crisis económica desde la Gran Depresión de la década de 1930, la economía mundial está expandiéndose a tasas notables. En

2011 el mundo en su conjunto creció un poco menos del 4% en términos reales, es decir, descontando la inflación, lo cual implica que algunos países, por ejemplo, China, India y Brasil, consiguieron sacar de la pobreza a decenas de millones de personas en solo doce meses. De hecho, China e India han logrado que más de 500 millones de personas abandonaran la pobreza más miserable en las últimas décadas gracias al progreso económico. Asimismo, las zonas del globo menos desarrolladas, como el África subsahariana, han experimentado en los últimos lustros bajadas pronunciadas de las tasas de mortalidad infantil, debido a la difusión de los avances de la medicina y a una modesta pero continuada progresión económica de algunos países de la región.

Por otra parte, merece la pena destacar que los beneficios del crecimiento económico van más allá de los dividendos tangibles señalados (mayor esperanza de vida, menor mortalidad infantil, menor pobreza, etc.). Con la excepción de unas cuantas naciones autocráticas muy ricas gracias a su extraordinaria dotación de recursos naturales, las sociedades cuyas economías crecen realizan también lo que podría denominarse avances morales: son más abiertas, tolerantes y democráticas. Es decir, el progreso económico casi siempre tiene como consecuencia mejoras sociales y políticas. No es casualidad que temas como la igualdad de género, los derechos de los homosexuales y la protección del medio ambiente reciban mayor atención en los países ricos que en los pobres. De la misma forma que, en sentido contrario, no es ninguna coincidencia que el ascenso del fascismo y el nazismo aconteciera en un periodo de fuerte crisis económica.³

A la vista de los prodigiosos y variados efectos del crecimiento económico, a nadie debería extrañar, pues, que los gobiernos consideren su fomento como una de sus principales misiones. Tasas de expansión económica aparentemente moderadas sostenidas en el tiempo pueden hacer una gran diferencia. El Reino Unido *solo* creció un promedio del 1,97% real al año entre 1830 y 2008; ello hizo posible que en ese intervalo ¡su economía se multiplicara por 32!, con la consiguiente transformación en el nivel de vida de los británicos. Además, en una economía globalizada la dotación natural de recursos de un país (materias primas, población, orografía, etc.) impone

límites mucho menos severos que en el pasado a la capacidad para crecer, lo cual amplía sustantivamente el margen de influencia de la política económica sobre el crecimiento. Por tanto, en la moderna economía global, la prosperidad es una elección de las naciones.⁴

Desafortunadamente, por buenas que sean las intenciones, la pócima mágica del crecimiento no es sencilla de elaborar, como lo demuestra el enfrentamiento a vida o muerte que durante setenta años del siglo xx mantuvieron el capitalismo y el comunismo como sistemas económicos alternativos; y como lo prueba también el gran número de variantes que, en el seno del capitalismo, existen para tratar de crecer más. Tampoco los expertos se ponen de acuerdo sobre cuál es la mejor receta. En 2008, el Banco Mundial publicó *El informe del crecimiento* (conocido también como *Spence Report*, en referencia a su director, el premio Nobel de Economía Michael Spence) con el fin de ofrecer guías de política económica a países en desarrollo para que pudieran converger con las economías más avanzadas.⁵ Dos conclusiones relevantes del informe en relación con el crecimiento económico son las siguientes:

- Depende de multitud de factores: capacidad de explotar la economía mundial, estabilidad macroeconómica, tasas de ahorro e inversión, la apuesta por el mercado como mecanismo de asignación de recursos, la competencia del gobierno, la calidad de la educación y la sanidad, etc.
- Las características específicas de cada nación y su experiencia histórica han de tenerse en cuenta a la hora de diseñar las estrategias de crecimiento. Lo que funciona en un país no tiene por qué funcionar necesariamente en otro; hay que evitar hacer una traslación mimética de las políticas.

Como puede observarse, por tanto, para conseguir crecimiento económico hay que tocar muchas teclas distintas y con un orden e intensidad diferentes en función de cada país. Es una tarea realmente difícil. Este libro se centra únicamente en unas cuantas de estas teclas: las que tienen que ver directamente con la competitividad de las empresas.

El crecimiento económico, la competitividad y la política industrial

Los economistas, y no digamos ya los políticos, entienden cosas muy distintas cuando hablan de política industrial. Para la mayoría, la política industrial es sinónimo de actuaciones del gobierno orientadas a promocionar sectores de actividad económica o empresas concretos, como el sector de la biotecnología o las TIC. Este tipo de medidas selectivas son las que tradicionalmente han aplicado Japón y Corea del Sur. Para otros, el término equivale a cosas etéreas pero que suenan muy bien: innovación, *start-ups*, *clusters*, tecnología punta... Y finalmente, para algunos, el concepto se refiere, sobre todo en las naciones avanzadas, a la necesidad de que el sector industrial recupere el peso de antaño en detrimento de los servicios, una de las últimas modas tanto en EE UU como en Europa.

Como se ha señalado antes, la política industrial es una herramienta que los gobiernos utilizan con la justificación de mejorar ese bien tanpreciado que es el crecimiento económico. Su nombre surgió durante la Gran Depresión, al abrigo de las apasionadas discusiones sobre política económica. Aunque todas las naciones han practicado y practican alguna clase de política industrial, nunca ha existido, curiosamente, un acuerdo sobre qué es exactamente. En este libro se opta por una definición sencilla:

La política industrial es el conjunto de las actuaciones públicas específicamente dirigidas a fortalecer la competitividad de las empresas.

La pregunta que puede surgir inmediatamente es qué tiene que ver esto con el crecimiento económico. Pues lo cierto es que mucho. La palabra clave es *competitividad*, hasta el punto de que, con el fin de rehuir la mala fama que algunas políticas industriales tienen, mucha gente emplea el rótulo “políticas de competitividad” como versión moderna del viejo concepto. La competitividad es la capacidad de una empresa de tener éxito en el mercado en el que opera. Si una empresa es competitiva, tendrá una productividad elevada, venderá sus productos, cubrirá sus costes, obtendrá beneficios para sus propietarios y crecerá con el tiempo. Por agregación, cuantas más empresas competitivas tenga un país, más competitiva será el conjunto

de su economía y más crecerá. Una economía competitiva es capaz de producir y vender muchos bienes y servicios en los mercados nacionales e internacionales; y, gracias a ello, crear abundante riqueza para sus habitantes.

La riqueza de una economía, en efecto, la crean las empresas: los empresarios y sus trabajadores. Es obvio que el papel del sector público, como responsable de la generación de un clima propicio para la actividad económica, es muy importante –de ello trata este libro– pero, insisto, la riqueza la producen las empresas. La riqueza es, en otras palabras, un fenómeno que pertenece a la esfera de la microeconomía, que estudia la economía desde la óptica de los agentes económicos individuales. En este sentido, es probable que la gran atención que los economistas han dedicado históricamente a la macroeconomía, que estudia la economía desde el prisma global (el PIB, la inflación, el empleo, etc.), les haya restado energía para analizar mejor la competitividad, cuyos vericuetos siguen sin conocerse bien.

Lo que sí se sabe con seguridad es que el proceso de globalización económica ha reforzado el protagonismo de la competitividad. El fin de la Segunda Guerra Mundial alumbró un nuevo orden económico internacional. Se fundaron la mayoría de instituciones que tutelan la economía internacional actualmente (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el precursor de la Organización Mundial del Comercio, etc.) y se sentaron las bases de la globalización, proceso que ha avanzado imparable hasta nuestros días, con especial celeridad después del hundimiento de la Unión Soviética y el consiguiente desmantelamiento de los sistemas económicos de planificación centralizada. La prosperidad de una nación depende hoy más que nunca de su competitividad por el efecto acumulado de los tres ejes de la globalización:

- La fuerte reducción del coste de transporte y de las comunicaciones, que ha recortado extraordinariamente las distancias económicas.
- La liberalización de los movimientos de mercancías, capitales y, en menor medida, de personas.

- La aceleración del cambio tecnológico.

En resumen, el crecimiento económico se sustenta en la competitividad de las empresas del país y los gobiernos se ocupan de su salud a través de la política industrial. Igual que el crecimiento económico, la competitividad depende de muchos factores, pero hay que eludir el riesgo de hablar de todo y nada al mismo tiempo. No cabe duda de que el nivel de inflación, los tipos de interés, el estado de las carreteras y aeropuertos, o el nivel educativo de la población afectan a la competitividad de las empresas, pero ninguna definición sensata de política industrial incluiría estas variables. De lo contrario, la política industrial abarcaría todo el radio de acción de la política económica y esto no tiene ningún sentido. Por esta razón, la definición de política industrial elegida comprende solo las actuaciones de la política económica *específicamente* dirigidas a fortalecer la competitividad de las empresas, lo cual excluye la política macroeconómica, la política de infraestructuras y la política educativa.⁶

Otro aspecto significativo de la definición es que incluye todo tipo de empresas, sean agrícolas, industriales o de servicios. Tradicionalmente, el universo de la política industrial se circunscribía a las empresas industriales (manufactureras), pero actualmente hay motivos de peso para elegir una acepción de la voz *industrial* más anglosajona. (Para los anglosajones, industria es sinónimo de sector y por ello hablan, por ejemplo, de industria financiera.) Los motivos para incluir todas las empresas con independencia de su adscripción sectorial son los siguientes:

- Muy a menudo, debido a la tecnología o al modelo de negocio, la frontera que separa los servicios de la industria es muy borrosa. ¿Es Apple una empresa manufacturera o de servicios? ¿Y Zara? ¿E Ikea? No está nada claro y recuérdese que estas tres compañías son iconos de la economía del siglo XXI.
- La expansión relativa de las compañías de servicios (sector terciario), como las empresas de *software* o las de telefonía móvil, ha sido hasta la fecha un fenómeno consustancial al aumento prolongado de la renta per cápita de economías desarrolladas.

No veo por qué habría que descartar estas compañías como potenciales beneficiarias de los incentivos que proporciona la política industrial.

- Además, hay un factor, más estadístico que real, que agudiza esta terciarización de las economías avanzadas. En las últimas décadas, las empresas industriales han ido externalizando servicios corporativos como la contabilidad, los sistemas informáticos o los servicios jurídicos, que en las estadísticas agregadas antes se contabilizaban dentro del perímetro del sector industrial y ahora se contabilizan como parte del sector de servicios.

Por tanto, los argumentos para defender como antaño la exclusividad de las empresas manufactureras como destinatarias de la política industrial han perdido fuerza. En este libro se hablará de empresas en general y no de industria. Esto no significa, sin embargo, que lo que yo denomino la “obsesión industrialista” de numerosos economistas y políticos haya desaparecido; ni mucho menos. Más adelante volveremos sobre versiones modernas y sofisticadas de esta obsesión.

Cómo se articula en la práctica: actuaciones e instrumentos

El sector público existe desde hace miles de años y actúa de forma muy variada: regula a través de normas, provee servicios directamente (educación, sanidad y defensa), financia actividades, compra productos para desarrollar su actividad y algunas veces también los vende, etc. En todas las economías, es el agente más importante con mucha diferencia respecto al resto. Pero, en última instancia, cualquier actividad del sector público debería justificarse en uno de los cuatro argumentos que dan verdadero sentido a su existencia: la protección de la propiedad privada y la garantía del cumplimiento de los contratos; la seguridad y defensa de los habitantes de un país; el incorrecto funcionamiento del sistema de mercado; y la redistribución de la riqueza. En este esquema, la política industrial se apoya en el tercer argumento, es decir en procurar que la economía funcione mejor, y por ende crezca más, de lo que lo haría si no interviniera el Estado.

La política industrial abarca actuaciones públicas que pueden dividirse en dos grandes categorías:

- *Actuaciones horizontales*: son las que definen un marco de incentivos para mejorar la competitividad de las empresas sin discriminar entre sectores económicos ni compañías. La política de fomento de la I+D empresarial de carácter horizontal, la política de apoyo a las PYME o la modificación artificial del tipo de cambio forman parte de este grupo.
- *Actuaciones verticales*: son las que promocionan o protegen a sectores concretos o a empresas individuales. Es decir, benefician solo a las ramas de actividad económica o empresas que el gobierno elige por distintas razones, como la protección de la industria naciente, la promoción de los campeones nacionales o el apoyo a los sectores de futuro. Dos ejemplos de este tipo de actuaciones son el respaldo del gobierno japonés al sector de la robótica durante la segunda mitad del siglo xx y el rescate público estadounidense de General Motors y Chrysler en 2009.

Conviene hacer una aclaración importante. Una concepción más amplia de la política industrial podría incluir dos tipos muy relevantes de regulación, es decir, de normas de obligado cumplimiento: por una parte, la regulación de los sectores de la energía y las telecomunicaciones, encaminada a mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos en dos actividades con rasgos tecnológicos y económicos muy singulares; y, por otra parte, la regulación asociada a la política de la competencia. Ambas cuestiones, especialmente la política de la competencia, son fundamentales para la eficiencia de la economía, pero no me detendré en ellas porque su análisis consumiría demasiado espacio y nos alejaría de los aspectos que conforman el núcleo más genuino de la política industrial.

Pasemos ahora a revisar qué instrumentos sustentan la estrategia de política industrial que un gobierno elige. El menú es diverso y los gobiernos normalmente utilizan una combinación de todos los instrumentos a su alcance. Los principales son:

- *Incentivos fiscales.* Se emplean para estimular actuaciones que el gobierno considera deseables: gasto en I+D de las empresas, creación de nuevas compañías de carácter tecnológico, etc.
- *Subvenciones y créditos blandos* (a tipos de interés inferiores a los del mercado). Sus destinatarios más frecuentes son empresas que operan en sectores elegidos por el gobierno y compañías que acreditan la realización de proyectos de I+D.
- *Aranceles, barreras comerciales no arancelarias y política de tipo de cambio.* Los episodios de protección frente a la competencia exterior son un ingrediente clásico de la historia económica contemporánea de cualquier país. En la España del siglo XIX, por ejemplo, los industriales del sector textil fueron muy beligerantes e influyeron en la política comercial de los distintos gobiernos.
- *Compras públicas.* La enorme capacidad de compra del sector público puede orientarse a moldear el tejido empresarial de determinados sectores.
- *Participación pública en empresas.* Es una herramienta que los gobiernos han utilizado con profusión, como lo demuestra el hecho de que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1980, buena parte de las grandes empresas de los países europeos eran de propiedad estatal.
- *Regulación.* Un caso ilustrativo es la protección de la propiedad intelectual e industrial: con instrumentos legales como las patentes, los agentes económicos que crean conocimiento nuevo se aseguran la apropiación del beneficio que se derive del mismo.