



Instituto  
Complutense  
de Análisis  
Económico

# LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL SIGLO XXI

**Miguel Sebastián**

Profesor Titular de Análisis Económico de la Universidad Complutense

Ex Director General de InterMoney, así como

Economista Jefe y Subdirector General de BBV y de BBVA.

Director de la Oficina Económica del Presidente del

Gobierno y Ministro de Industria, Turismo y Comercio durante toda la IX Legislatura. En

la actualidad es Consejerodominical de Indra, en representación de la SEPI.

## Abstract

Cuando Gary Becker pronunció esta frase en 1985 (de hecho, escribió un artículo en *Business Week* con este título) probablemente se refería a una política industrial bien diferente de la que consideramos en la actualidad y que defenderemos en este capítulo. En los años ochenta del siglo xx, lo que se entendía por “política industrial” era en realidad un conjunto de prácticas proteccionistas e intervencionistas que, sobre todo en Estados Unidos, trataban de frenar el declive de un sector industrial que no había sido capaz de modernizarse y que se veía sujeto a una fuerte competencia, tanto de los “países asiáticos” (por aquel entonces, Japón y Corea del Sur) como de algunos países europeos (Alemania, fundamentalmente). Vehículos más eficientes y adaptados a las necesidades energéticas tras dos sucesivos choques del petróleo, aparatos de televisión más ligeros, baratos y de más alta definición, calculadoras más potentes y de menor tamaño, electrodomésticos más pequeños y asequibles, etc. La llamada “política industrial” en Estados Unidos y en otros muchos países no era otra cosa que acudir a las viejas recetas proteccionistas, como la sustitución de importaciones, las barreras arancelarias, las barreras no arancelarias (homologaciones, certificados de calidad, etc.) o los subsidios a la exportación para tratar de evitar o retrasar lo inevitable. Y también a políticas intervencionistas, como la apuesta por los “campeones nacionales”, la selección de empresas exitosas desde la Administración (*picking winners*) o incluso la aparición de la banca de desarrollo y los coeficientes de inversión obligatorios para financiar proyectos industriales deficitarios, aunque esta práctica fue más propia de algunos países europeos y latinoamericanos que de Estados Unidos. Lo cierto es que todos estos enfoques, que habían aparecido ya en los años sesenta y setenta, se tradujeron en:

- Un menor crecimiento a largo plazo, como resultado de una menor productividad
- Un mayor déficit público
- Una mayor ineficiencia económica
- Una pérdida de bienestar social

**Keywords**      productividad, déficit público, ineficiencia económica, bienestar social



UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID

ISSN: 2341-2356

WEB DE LA COLECCIÓN: <http://www.ucm.es/fundamentos-analisis-economico2/documentos-de-trabajo-del-icae> Working papers are in draft form and are distributed for discussion. It may not be reproduced without permission of the author/s.

**Working Paper nº 1934**  
**October, 2019**

# La política industrial del siglo XXI

**Miguel Sebastián**

*Universidad Complutense de Madrid*

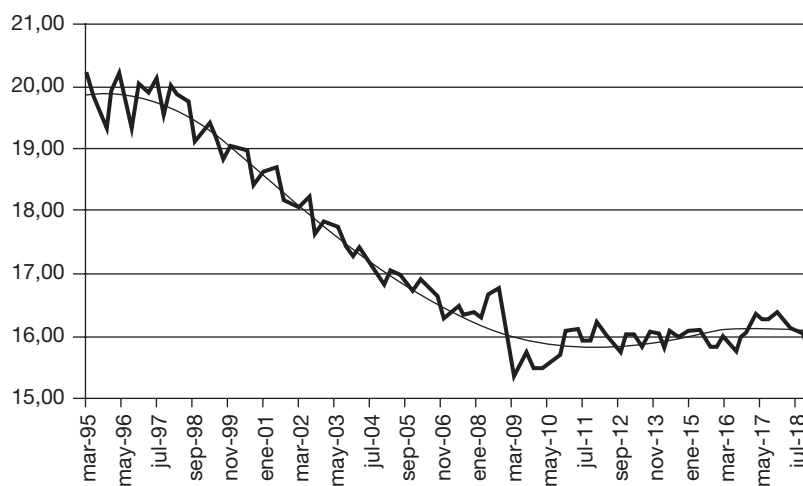
*The best industrial policy is none at all. Gary Becker*

## 4.1. INTRODUCCIÓN

Cuando Gary Becker pronunció esta frase en 1985 (de hecho, escribió un artículo en *Business Week* con este título) probablemente se refería a una política industrial bien diferente de la que consideramos en la actualidad y que defenderemos en este capítulo. En los años ochenta del siglo XX, lo que se entendía por “política industrial” era en realidad un conjunto de prácticas proteccionistas e intervencionistas que, sobre todo en Estados Unidos, trataban de frenar el declive de un sector industrial que no había sido capaz de modernizarse y que se veía sujeto a una fuerte competencia, tanto de los “países asiáticos” (por aquel entonces, Japón y Corea del Sur) como de algunos países europeos (Alemania, fundamentalmente). Vehículos más eficientes y adaptados a las necesidades energéticas tras dos sucesivos choques del petróleo, aparatos de televisión más ligeros, baratos y de más alta definición, calculadoras más potentes y de menor tamaño, electrodomésticos más pequeños y asequibles, etc. La llamada “política industrial” en Estados Unidos y en otros muchos países no era otra cosa que acudir a las viejas recetas proteccionistas, como la sustitución de importaciones, las barreras arancelarias, las barreras no arancelarias (homologaciones, certificados de calidad, etc.) o los subsidios a la exportación para tratar de evitar o retrasar lo inevitable. Y también a políticas intervencionistas, como la apuesta por los “campeones nacionales”, la selección de empresas exitosas desde la Administración (*picking winners*) o incluso la aparición de la banca de desarrollo y los coeficientes de inversión obligatorios para financiar proyectos industriales deficitarios, aunque esta práctica fue más propia de algunos países europeos y latinoamericanos que de Estados Unidos. Lo cierto es que todos estos enfoques, que habían aparecido ya en los años sesenta y setenta, se tradujeron en:

- Un menor crecimiento a largo plazo, como resultado de una menor productividad
- Un mayor déficit público
- Una mayor ineficiencia económica
- Una pérdida de bienestar social

En España, este sentimiento contrario a la vieja política industrial coincidió con el necesario proceso de reconversión industrial de los años ochenta, puesta en marcha para eliminar las ineficiencias de un sector manufacturero poco competitivo y subvencionado, heredado del paternalismo del período franquista. Por ello, la frase de Gary Becker fue muy celebrada y rápidamente adaptada al español con la traducción de “la mejor política industrial es la que no existe”. Más de 30 años después, no está claro quién asumió la paternidad de esa frase, pues en la actualidad nadie reconoce haber sido el autor de la misma. Ello recoge, en el fondo, un reconocimiento de que, lo que fue una expresión ingeniosa y acertada en los años ochenta, con el tiempo resultó ser una frase tremendamente desafortunada. Y esa “negación de paternidad” es otra forma de reconocer que, probablemente, detrás de esa declaración de principios y el enfoque ideológico que subyace a la misma reside en buena parte el escaso desempeño del sector industrial vivido en España en el último cuarto de siglo (véase la Figura 4.1).



**Figura 4.1.** Peso de la industria en el PIB (%).  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) (ine.es).

En efecto, desde 1995 y hasta 2009, el Valor Añadido Bruto (VAB) del sector industrial, tanto si se mide en términos nominales como reales, ha perdido peso en relación con el VAB total, esto es, el producto interior bruto (PIB). Lo curioso es que, frente a lo que suele pensarse, esta caída de la importancia relativa del sector industrial no ocurrió especialmente durante la crisis, sino durante el período de *boom* que precedió a la crisis financiera.

La cuestión que muchas veces se plantea es la siguiente: ¿es preocupante esa tendencia hacia la desindustrialización? ¿No es una consecuencia lógica del proceso de “terciarización” (aumento del peso del sector servicios en el PIB) que ocurre en todos

los países desarrollados? Se supone que, en una primera etapa del desarrollo, aumentan tanto el peso del Valor Añadido Bruto de la industria en el total del PIB como la contribución del empleo de esta rama de actividad al total de ocupados de la economía.

En un artículo reciente, Dani Rodrik (2015) pone en cuestión esta visión tan lineal del proceso de desindustrialización. Algunos países latinoamericanos han iniciado el camino de la desindustrialización mucho antes de que su sector secundario haya alcanzado un peso significativo en sus economías. Por el contrario, las economías asiáticas han alcanzado notables niveles de desarrollo manteniendo importantes cuotas de su sector manufacturero. Finalmente, muchos países desarrollados han mantenido la importancia relativa de su sector industrial, en la composición de su PIB, aunque hayan experimentado importantes caídas del empleo en su sector manufacturero. Es decir, en estos países, el mantenimiento del sector industrial se ha visto asociado a un importante aumento de la productividad y, por consiguiente, de los salarios reales.

Los datos más recientes del Banco Mundial (2019) señalan algo parecido. En el Cuadro 4.1 se recoge el cambio, desde 1995 a 2017, del peso del VAB industrial sobre el total del PIB. He seleccionado un conjunto relevante de 50 países y áreas económicas mundiales, tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, de diferentes regiones.

De dicha tabla podemos extraer algunas conclusiones relevantes, que resumimos a continuación:

1. En buena parte de los países se detecta una caída del peso relativo de la industria en el PIB.
2. Algunas excepciones a esta regla son Irlanda, Noruega y Hungría, en Europa; Ecuador, Paraguay y Perú, en América Latina; y Vietnam y Corea del Sur, en Asia.
3. España, junto con Holanda, es el país que más ha sufrido el proceso de desindustrialización desde 1995, cerca de 7 puntos del PIB, tal y como recoge la Figura 4.1. Lo más llamativo es que este proceso de desindustrialización no tiene lugar durante el proceso de crisis económica, sino durante los años de “falsa bonanza”, tal y como se señala en Sebastián (2015).
4. No hay una correlación clara entre el nivel de renta y la caída del peso del sector industrial. Los países de renta alta y los de la OCDE han sufrido en este período una desindustrialización de 3,9 puntos del PIB, mientras que los países de América Latina lo han hecho en 4,3 puntos.
5. El proceso de pérdida de tejido industrial ha sido mayor en la Unión Europea (UE) que en la zona euro, pese a su mayor potencial de crecimiento.
6. Alemania, Dinamarca y Austria, dentro de la UE, como también lo han hecho buena parte de los países del este, han resistido bastante bien esta presión contra el sector manufacturero. Algo parecido ha ocurrido con Australia y Nueva Zelanda.
7. Buena parte de América Latina, América del Norte y Rusia han sufrido un cierto deterioro industrial, aunque por debajo de los países europeos más golpeados: Reino Unido, Lituania, Finlandia, Portugal, Bélgica y los mencionados España y Holanda.

**Cuadro 4.1.** Cambio del peso de la industria en el PIB, 1995-2017 (%)

<b>Irlanda</b>	7,55	<b>Tailandia</b>	-2,47	<b>Israel</b>	-4,61
<b>Ecuador</b>	5,38	<b>Colombia</b>	-2,59	<b>Estonia</b>	-4,62
<b>Vietnam</b>	4,64	<b>México</b>	-2,65	<b>Polonia</b>	-4,63
<b>Paraguay</b>	2,78	<b>Bolivia</b>	-2,77	<b>UE</b>	-4,74
<b>Perú</b>	1,26	<b>Turquía</b>	-2,86	<b>Grecia</b>	-4,83
<b>Noruega</b>	1,10	<b>Australia</b>	-3,46	<b>Brasil</b>	-4,91
<b>Hungría</b>	0,69	<b>Austria</b>	-3,59	<b>Italia</b>	-4,93
<b>Corea del Sur</b>	0,07	<b>Países de renta alta</b>	-3,86	<b>Francia</b>	-4,95
<b>Marruecos</b>	-0,21	<b>OCDE</b>	-3,98	<b>Japón</b>	-5,11
<b>Bulgaria</b>	-0,53	<b>Suiza</b>	-4,05	<b>Suecia</b>	-5,23
<b>Eslovenia</b>	-1,01	<b>Nueva Zelanda</b>	-4,16	<b>Portugal</b>	-5,40
<b>Filipinas</b>	-1,61	<b>América Latina</b>	-4,25	<b>Finlandia</b>	-5,52
<b>Lituania</b>	-1,74	<b>América del Norte</b>	-4,25	<b>Lituania</b>	-6,02
<b>República Checa</b>	-1,89	<b>Estados Unidos</b>	-4,26	<b>Reino Unido</b>	-6,31
<b>Eslovaquia</b>	-2,12	<b>Argentina</b>	-4,48	<b>Bélgica</b>	-6,39
<b>Alemania</b>	-2,22	<b>Rusia</b>	-4,49	<b>ESPAÑA</b>	-6,75
<b>Dinamarca</b>	-2,24	<b>ZONA EURO</b>	-4,57	<b>Holanda</b>	-6,93

Fuente: Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>).

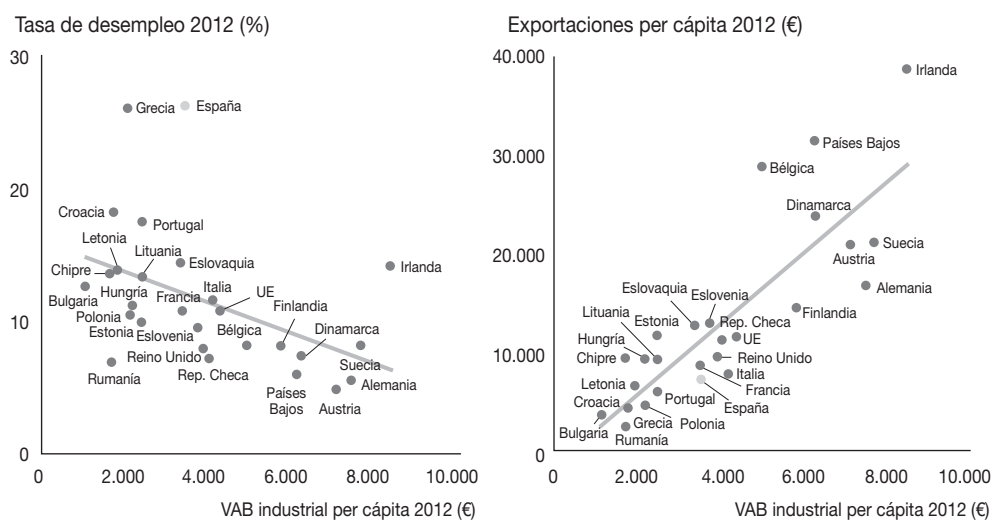
Tras repasar los datos de desindustrialización en parte de los países, sobre todo europeos, la pregunta que se planteará el lector es ¿y cuál es la relevancia de esta pérdida de peso relativo? Por supuesto, la respuesta enlaza con la necesidad de recuperar el papel de la política industrial, dada la importancia de la industria en muchas variables claves de la economía. Para esto es conveniente repasar el diagnóstico sobre la importancia de la industria.

## 4.2. LA IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA: EL DIAGNÓSTICO

Aunque los datos sobre nivel de desarrollo y peso de la industria en el conjunto de los países no muestran una causalidad definida, ni en un lado ni en el otro, lo cierto es que es más fácil encontrar unas correlaciones significativas entre el peso del sector industrial y otras variables macroeconómicas. Algunos pueden decir aquello de que “correlación no implica causalidad”. Esto es cierto. Pero la correlación es una condición necesaria, aunque no sea suficiente, para la causalidad. Cuando es seguro que no podemos hablar de causalidad es en el caso de que no encontremos estas correlaciones significativas.

Entre ellas, destacan las siguientes:

1) *Industria y paro*. Dentro de la UE, los países con un VAB industrial más alto presentan una menor tasa de desempleo (véase la parte izquierda de la Figura 4.2). Algo parecido ocurre para diferentes regiones de un mismo país. Los motivos por los que se puede encontrar esta correlación, que de entrada es llamativa, es que puede haber otras variables omitidas, relacionadas con el peso de la industria, que puedan explicar un menor nivel de desempleo. Uno es el de una mayor flexibilidad salarial. Al ser la industria un sector más abierto a la competencia internacional, parece razonable que, en épocas de ajuste, tenga lugar un ajuste más basado en los salarios reales que en el empleo. Estos ajustes se recuperan posteriormente en las épocas de auge, por lo que la mayor flexibilidad salarial no supone, a largo plazo, una menor remuneración real por trabajador. De hecho, ocurre probablemente lo contrario.

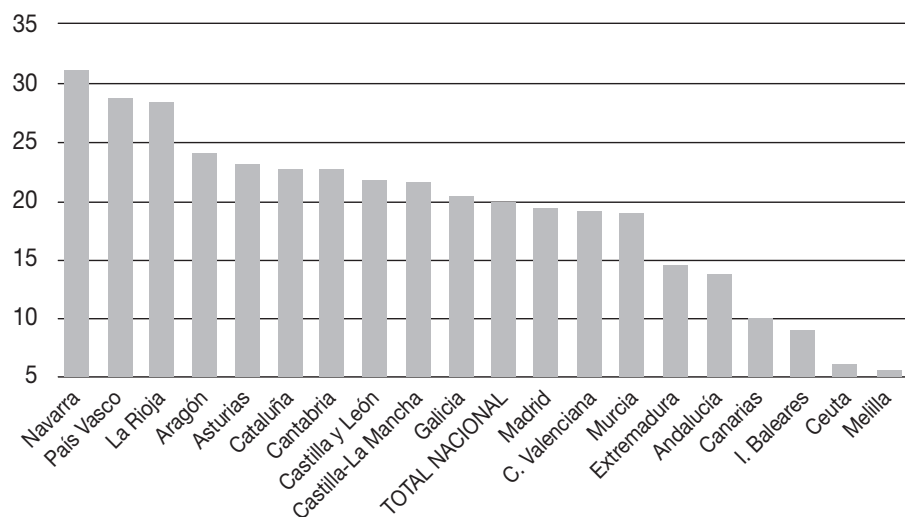


**Figura 4.2.** Relaciones entre VAB industrial, desempleo y exportaciones en Europa, 2012. *Fuente:* Análisis BCG con datos de Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/home?>).

2) *Industria y exportaciones*. Dentro de la UE, los países con un VAB industrial más alto presentan un mayor nivel de exportaciones *per capita* (véase la parte derecha de la Figura 4.2). De nuevo, algo parecido ocurre para diferentes regiones de un mismo país. La razón para esta correlación es bastante más clara. Al ser la industria un sector más expuesto a la competencia internacional, cuanto más peso tenga dicha rama de actividad en el conjunto de la economía, mayor será su apertura al exterior y, en particular, el porcentaje de las exportaciones. Legarda y Blázquez (2013) llevaron a cabo un análisis econométrico basado en datos de panel para 38 países durante el

período 1960-2010, que analizaba la relación entre la industria manufacturera y el comercio y la balanza por cuenta corriente. Sus principales resultados fueron: a) Los países con mayor industria manufacturera tienden a registrar superávit o un menor déficit comercial. Específicamente, por cada punto porcentual que la industria manufacturera aumenta con respecto al PIB, la balanza comercial mejora en un 0,9 por 100. Este gran impacto confirma la intuición de que una industria sólida constituye una ventaja desde el punto de vista de las exportaciones. Y b) Los países con mayores industrias de servicios no presentan significativamente mejores cifras en las exportaciones de servicios, lo que implica que la balanza de servicios y el tamaño del sector servicios no guardan esta relación directa. Así, es muy difícil sustituir las exportaciones industriales por las exportaciones de servicios. En resumen, los países que cuentan con un sector manufacturero fuerte (y, en menor medida, con un sector agrícola fuerte) tienden a tener un mayor superávit comercial (y por cuenta corriente). Por el contrario, los países con un sector de servicios fuerte (o con un sector manufacturero y un sector agrícola débiles) tienden a registrar déficits comerciales.

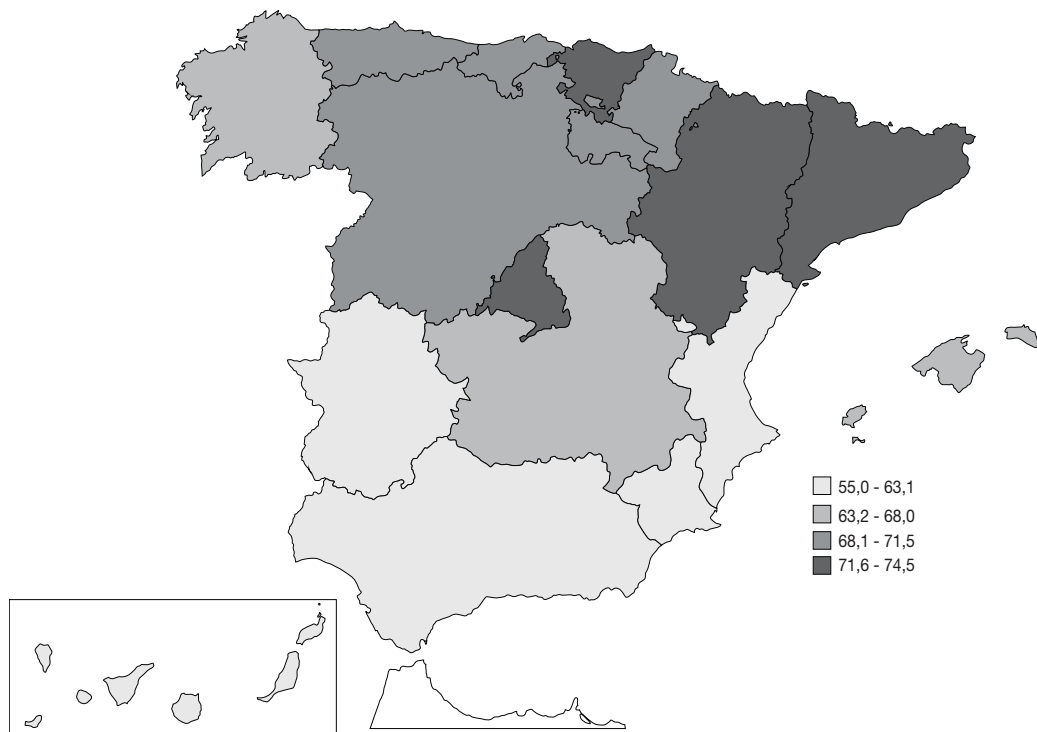
3) *Industria y empleo de calidad*. Los países y las regiones en las que la industria tiene un peso relativo más elevado presentan unos mejores datos de calidad del empleo: menor precariedad y mayor estabilidad. Para ilustrar este argumento, en el caso de las regiones españolas, he calculado el promedio del peso del VAB de la “industria” sobre el total del VAB o el PIB de cada región, para el promedio 2010-2018, de forma que se incluyen tanto años de recesión como de crecimiento. Son unos años en los que, en agregado, tal y como señalaba la Figura 4.1, el peso de la industria se ha mantenido relativamente estable. Pero aquí nos interesa la dispersión regional y su relación con la temporalidad. El resultado se presenta en la Figura 4.3.



**Figura 4.3.** Peso relativo de la industria por comunidades autónomas, promedio 2010-2018 (%). *Fuente:* Elaboración propia a partir del INE.

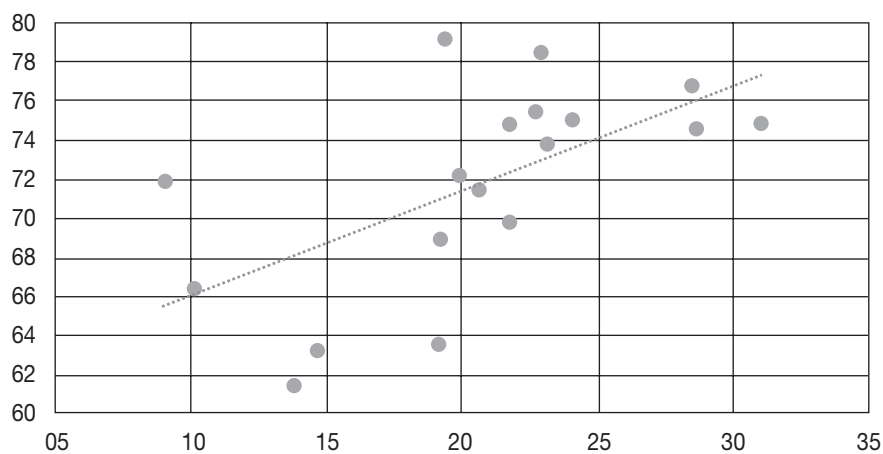
En dicha figura, además del promedio temporal, he añadido a los datos de industria manufacturera los de la industria relacionada con las tecnologías de la información y la comunicación, como son la industria relacionada con el videojuego, aplicaciones informáticas para empresas, *software* para control de tráfico aéreo y terrestre, controles de seguridad, etc. Se trata de un sector industrial recogido como “estratégico” en el Plan Industrial 2020, que veremos más adelante. En el caso de la Comunidad de Madrid y, en menor medida, de Cataluña y País Vasco, tienen un peso relevante.

En la Figura 4.4 en el mapa se presenta, también para el período 2010-2018, el porcentaje de empleo definido sobre el total de cada región, directamente de los datos del INE. Las regiones del norte, en general, tienen un empleo relativamente más estable. Y como vimos en la figura anterior, esas regiones coinciden con las que tienen un mayor peso industrial, entendido este en sentido amplio.



**Figura 4.4.** Mapa del empleo indefinido por comunidades autónomas (% del total).  
Fuente: INE.

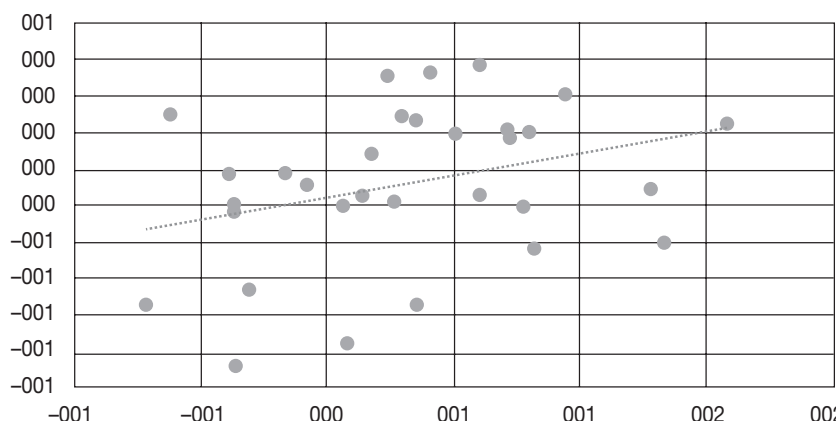
Para ilustrar de una manera más formal esta relación, en la Figura 4.5 presento la nube de puntos en la que, para comunidad autónoma, se recoge tanto su peso relativo industrial como el porcentaje de empleo indefinido.



**Figura 4.5.** Peso industrial (eje horizontal) y empleo indefinido (eje vertical) (%).  
Fuente: Elaboración propia a partir del INE.

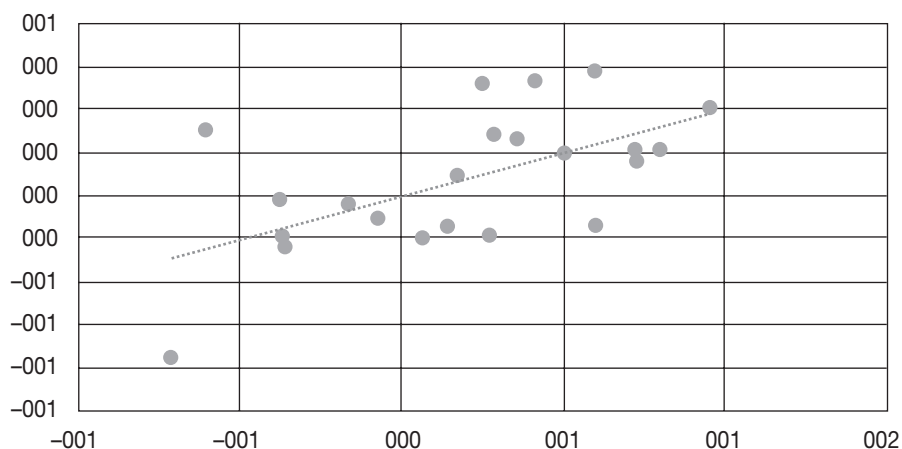
La correlación que se encuentra entre ambas variables es positiva y muy significativa, en torno al 60 por 100. En la figura anterior de dispersión, se detecta una observación atípica, la que corresponde a las Islas Baleares, que tiene un elevado porcentaje de contratación indefinida (72 por 100) pese a tener un escaso peso de su sector industrial (9 por 100). Ello es debido a que el modelo de contratación del sector turístico en Islas Baleares es diferente al de otras regiones como Canarias, Andalucía o la Comunidad Valenciana, más basadas en la temporalidad. Eliminando esta observación atípica de las Islas Baleares, la correlación entre peso industrial y empleo de calidad se eleva notablemente, hasta el 70 por 100.

4) *Industria y productividad.* En este caso, abandonamos el enfoque regional y volvemos a un enfoque de series temporales. Como se mencionó en la primera sección de este artículo, la caída del peso del sector industrial podría estar detrás del escaso desempeño de la productividad total de los factores (PTF) en España, en especial desde nuestra entrada en el euro en 1999. Cuando se habla de “los problemas del modelo productivo español” en estas dos décadas, sin duda la variable que sintetiza todas estas debilidades es la PTF, que se considera el verdadero motor de la renta *per capita* a largo plazo. Así, la PTF, según los datos de AMECO, creció un 0,6 por 100 anual en los 15 años anteriores al euro y un 0,1 por 100 anual desde nuestra adopción de la moneda única. Con datos del *Conference Board*, este crecimiento de la PTF es mucho más pesimista, con una caída superior al 1 por 100 anual desde que nos incorporamos a la zona euro. Este período, como quedó reflejado en la Figura 4.1, es el que coincide con el fuerte desplome del peso de la industria en el PIB de nuestra economía. En la Figura 4.6, en un diagrama de dispersión, se recogen, para cada uno de los años desde 1985 a 2018, los valores de los cambios en la PTF y los del peso del sector industrial.



**Figura 4.6.** Cambios en la PTF (*eje horizontal*) y en el peso del sector industrial (*eje vertical*), 1985-2018 (%). Fuente: INE, AMECO (base de datos de la Comisión Europea) y elaboración propia.

Aunque de la nube de puntos no parece detectarse ninguna relación clara, el análisis estadístico muestra una correlación positiva significativa, del 30 por 100, entre ambas variables. Es decir, la caída del crecimiento de la PTF se ha visto acompañada de una caída del peso de la industria en el conjunto de la economía, y viceversa. Sin embargo, como ya se ha mencionado anteriormente, este período muestral tan largo, desde 1985, no recoge los episodios de fuerte desindustrialización vividos desde mediados de los años noventa del siglo pasado. Por ello, en la Figura 4.7 se repite el análisis pero para el período que comienza en 1995.



**Figura 4.7.** Cambios en la PTF y en el peso del sector industrial, 1995-2018. Fuente: INE, AMECO y elaboración propia.

En este caso, los resultados son más concluyentes. El coeficiente de correlación se duplica hasta casi el 60 por 100 y, si estimamos una relación lineal entre ambas variables, el coeficiente de las variaciones del peso industrial para explicar los cambios de la PTF se acerca a 0,9, siendo fuertemente significativo (con un *t*-estadístico de 3,3). Como en casos anteriores, es cierto que la correlación no es una condición suficiente para la causalidad, pero sí es una condición necesaria. Sin correlación no hay causalidad. Además, en este caso, la dirección de la causalidad no es tan relevante, pues tan interesante sería que sea la debilidad de la PTF la que explica la caída del peso industrial como la inversa, que la desindustrialización está detrás del deterioro del modelo productivo español.

5) *Industria e I + D + i*. Para terminar el diagnóstico sobre la importancia de la industrialización en el desempeño de cualquier economía avanzada, buscamos la relación entre innovación y peso industrial. En general, los países o las regiones con un mayor peso del sector industrial invierten más en I + D y tienen un mayor porcentaje de su población ocupada dedicada a la investigación. Volviendo al caso de las comunidades autónomas españolas, en la Figura 4.8 se recoge, a partir de los datos del informe COTEC para 2017, el *ranking* de las regiones españolas según su porcentaje de PIB dedicado a la inversión en I + D, tanto público como privado. Aunque los datos solo se refieren a 2015, un año de crecimiento del PIB real elevado (un 3,6 por 100), en cualquier otro año se detectaría una ordenación muy parecida. Las regiones con más peso del sector industrial (recuérdese la Figura 4.3) suelen invertir más en I + D. Quizá Andalucía es una excepción a esta regla general, pues ha hecho una apuesta por la I + D superior a la que le correspondería por su peso industrial, mientras que el Principado de Asturias es un ejemplo en sentido contrario, lo que indicaría que su modelo industrial, pese a ser potente, sufre de escasez de innovación.

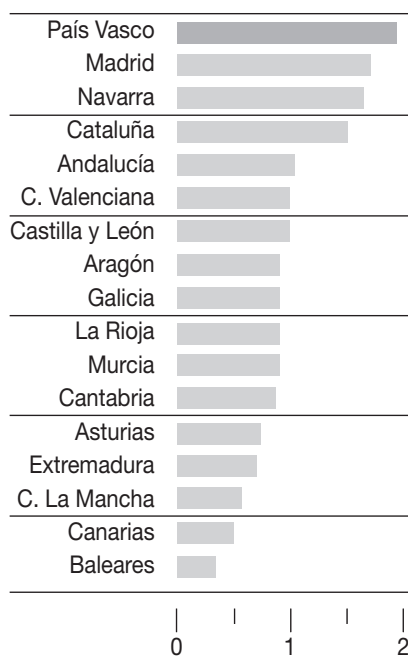
Esta relación entre peso industrial e I + D puede contribuir a explicar la correlación entre industria y PTF encontrada en la sección anterior. Al fin y al cabo, la PTF recoge el avance tecnológico y el crecimiento explicado por la innovación, y ambas variables deberían guardar una estrecha relación con la inversión en I + D.

Además del hecho de que las regiones con un mayor peso del sector industrial invierten más en I + D, también se observa que dichas regiones tienen un mayor porcentaje de su población ocupada dedicada a la investigación, tal y como recoge la Figura 6. Ambas variables están, por supuesto, ligadas a la evolución de la PTF. Aceptando, algo que no suele ser debatible, que hay una relación a largo plazo entre inversión en I + D (o número de investigadores) e innovación, se puede concluir que un mayor peso industrial se traduce en una mayor innovación y crecimiento de la productividad a largo plazo. Alguien podría argumentar que la causalidad funciona en la otra dirección: un mayor gasto en investigación o en investigadores termina traducándose en un mayor crecimiento del sector manufacturero. Pero, en ese caso, la industria sería el resultado deseado, y no solo el factor desencadenante del impacto productivo buscado, por lo que no afectaría al diagnóstico sobre la importancia de la industria en el buen desempeño del modelo productivo.

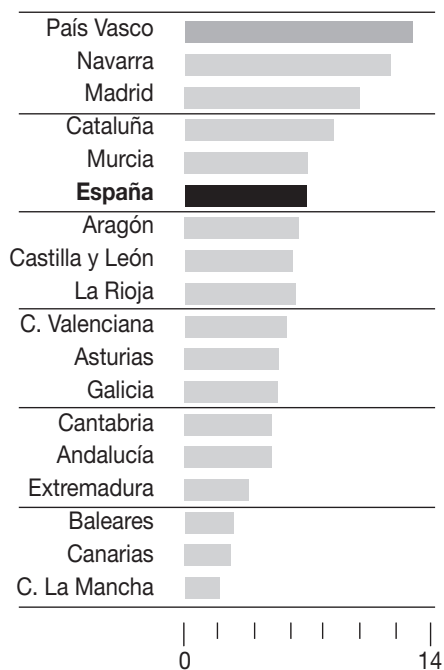
**Gasto total en I+D de las CC.AA.**

Como porcentaje de su PIB en 2015.

Fuente: "Estadística de I+D" (INE, 2016) y elaboración propia



**Investigadores/1000 ocupados.**



**Figura 4.8.** Indicadores de I + D por comunidades autónomas, 2015.  
Fuente: Informe COTEC (2017) (cotec.es).

**4.3. LA NUEVA POLÍTICA VERSUS LA VIEJA POLÍTICA INDUSTRIAL**

La "nueva" política industrial se distingue de la "vieja" en función de las respuestas que se aporten a las siguientes cinco preguntas, que actúan como un test para poder distinguir una de la otra:

1. ¿Perjudica a los consumidores? La vieja política proteccionista, basada en restricciones a las importaciones, mantenimiento de estructuras ineficientes y en barreras a la competencia podría a corto plazo sostener el empleo en determinados sectores. Pero, sin duda, perjudica a los consumidores por impedirles el acceso a manufacturas de menor precio o de mayor calidad. La nueva política industrial favorece la innovación y, con ello, el avance tecnológico, el abaratamiento de los productos y una mayor diversidad y calidad para el consumidor.

2. ¿Eleva la PTF? ¿Mejora la eficiencia económica? La vieja política industrial trataba de sostener sectores obsoletos o poco competitivos, lo que perjudicaba a la PTF y la eficiencia económica. La nueva política industrial, al apoyar la innovación, un entorno más competitivo, una mayor formación y un desarrollo institucional, mejora la eficiencia económica y la PTF.
3. ¿Empeora el déficit público? La vieja política industrial se basaba en tratar de sostener a sectores en declive, a veces acudiendo incluso a la nacionalización de los mismos o, en su defecto, haciéndoles receptores de ingentes ayudas públicas, que solían ser crecientes en el tiempo. La nueva política, pese a suponer de entrada más gasto en inversión, al elevarse la PTF y la eficiencia económica se traducirá en mayores ingresos públicos a largo plazo, por lo que el déficit público, en un horizonte determinado, mejoraría.
4. ¿Ayuda a la sostenibilidad ambiental? La vieja política se centraba en tratar de sostener sectores con fuerte impacto medioambiental (minería, siderurgia). La nueva política industrial apuesta por industrias relacionadas con el medioambiente y con un alto contenido tecnológico.
5. ¿Empeora el déficit exterior? La vieja política a corto plazo limitaba las importaciones y sujetaba la balanza corriente, pero a largo plazo era insostenible. La nueva política apuesta por la competitividad del sector comerciable y el aumento de las exportaciones.

#### 4.4. EL PLAN INTEGRAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL (PIN 2020)

Coherentemente con este enfoque de la “nueva política industrial”, en diciembre de 2010, el Gobierno español, a propuesta del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, aprobó el Plan Integral de Política Industrial (PIN 2020), un plan el que estuvo trabajando intensamente durante varios meses (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010).

##### 4.4.1. Las características que hacían del PIN 2020 un plan especial

Son varias las características de este plan, que lo convirtieron en una novedad con respecto a todo lo elaborado hasta entonces, y que resumo a continuación:

###### 1. Horizonte de largo plazo

Aunque el Plan se aprobó en 2010, su horizonte abarcaba varias legislaturas, por lo que tenía una vocación de estabilidad en el largo plazo. Ese fue el principal motivo para involucrar, además de a todas las comunidades autónomas y a los interlocutores sociales, a todas las fuerzas políticas en una Subcomisión del Congreso de los Diputados. Además de este horizonte de largo plazo, el PIN 2020 tenía asociado un Plan de Acción 2011-2015, para que las previsiones presupuestarias y los supuestos sobre el entorno económico fueran los más cercanos y más realistas posibles, y además fueran objeto de un programa de seguimiento y una rendición de cuentas.

## 2. Integral

El Plan fue elaborado por la Secretaría General de Industria, pero en él participaron, en diversas fases, numerosas instancias, tanto de las Administraciones públicas como los agentes sociales y los partidos políticos. En una primera fase, en mayo de 2010, participaron todos los departamentos ministeriales del Gobierno de la Nación. La idea subyacente es que la política industrial no es tarea de un Ministerio concreto, sino del Gobierno en su conjunto. Esta idea ya la conseguimos trasladar, con un cierto éxito, cuando hablamos del concepto de “política turística”. La política turística no solo la hace el Ministerio de Turismo. También la hace el Ministerio de Fomento, con su provisión de infraestructuras, a largo plazo, y con las tasas que cobra AENA a las líneas aéreas, a corto plazo. También el Ministerio del Interior, con sus despliegues que garanticen la seguridad de los visitantes. Y el Ministerio de Asuntos Exteriores, con su política de visados, o el de Trabajo con su marco laboral para el empleo turístico, y qué decir del Ministerio de Economía y Hacienda, con su política fiscal, del Ministerio de Cultura, con su promoción de los destinos turísticos culturales o del Ministerio de Sanidad, con su política de atención sanitaria para los visitantes. Siguiendo esta línea, convencimos al presidente del Gobierno de la importancia de este “enfoque integral” y, el 24 de julio de 2009, conscientes de la relevancia del sector turístico como palanca de recuperación de la crisis financiera global que estábamos viviendo, el Consejo de Ministros se reunía en Palma de Mallorca con un enfoque estrictamente monográfico: la política turística. No era la primera vez que el Gobierno se reunía en Palma de Mallorca, ya lo había hecho en 1983. Pero sí era la primera vez que lo hacía con este enfoque monográfico.

Aunque con el sector industrial no conseguimos el mismo éxito, y no hubo un Consejo de Ministros monográfico sobre la política industrial, la filosofía era la misma y, de hecho, utilizamos el enganche de lo que habíamos hecho para el turismo para involucrar a los diferentes departamentos en el PIN 2020. Además, lo insertamos en la percha general que era la “Estrategia de Economía Sostenible”, y que había sido aprobada en diciembre de 2009. En nuestra argumentación, afirmábamos que “la política industrial no solo la hace el Ministerio de Industria”. También la hace el Ministerio de Fomento, con su apoyo a la logística o su política de compras de material de transporte, el Ministerio de Ciencia e Innovación, con su estrategia de impulso a la inversión en I + D + i, el Ministerio de Defensa con sus programas de compras públicas y de desarrollo, el Ministerio de Economía y Hacienda, tanto por sus líneas de financiación a través del ICO como de su política fiscal, por su apoyo presupuestario al plan, como los posibles beneficios fiscales que pudieran incluirse. Para asegurar esta transversalidad del PIN 2020, su elaboración se encomendó a una Comisión Interministerial de Política Industrial, creada al efecto en abril de 2010, presidida por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, y en la que participaron nueve ministerios (Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Fomento, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Ministerio de Ciencia e Innovación, Ministerio de Cultura) y la Oficina Económica del Presidente. Paralelamente a la Comisión Interministerial, se creó un Grupo de Trabajo sobre Industria y Energía en la Mesa de Diálogo Social Reforzado, en la que participaban los principales sindicatos y la CEOE.

En una segunda ronda, a partir de julio, se aprobó el documento borrador con las líneas generales del PIN 2020 y se convocó a las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Industria y Energía. Conviene recordar que buena parte de las competencias en materia de política industrial descansa en las propias comunidades autónomas, por lo que su concurso era indispensable para que el Plan de Acción pudiese llevarse a cabo. Es verdad que el panorama autonómico era relativamente favorable para el Partido Socialista a partir de las elecciones de 2007, pues gobernaba, bien en solitario, bien en coalición en 9 de las 17 comunidades autónomas. En 2009, además, consiguió el Gobierno de Euskadi, aunque perdió el de Galicia ese mismo año. Pese a ello, el peso del PP era muy importante en regiones con fuerte implantación industrial, en especial de la industria del automóvil (Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Castilla y León, Comunidad de Madrid y, posteriormente, Galicia) y ello hacía que fuera fundamental su apoyo al Plan. Pese a la situación de crispación política, y quizá por la importancia del sector del automóvil en dichas regiones, el PIN 2020 fue aprobado en la Conferencia Sectorial por todas las comunidades autónomas en julio de 2010. Posteriormente, en una tercera ronda, fue aprobado el Plan de Acción 2011-2015, tanto por las comunidades autónomas como por la Mesa de Diálogo Social. Conscientes de la importancia de la continuidad a largo plazo del Plan, y de la elevada probabilidad de un cambio político en las elecciones generales previstas para 2012, y finalmente adelantadas a noviembre de 2011, el PIN 2020 fue presentado en la Comisión de Industria y Energía del Congreso de los Diputados, que creó una Subcomisión al respecto. Finalmente, el Plan fue aprobado en la Subcomisión, con la abstención del PP. Una vez que se hubieron discutido, contribuido y aprobado todas las instancias involucradas, el PIN 2020 se aprobó por el Consejo de Ministros en diciembre de 2010.

### 3. *Objetivos estratégicos*

El objetivo del PIN 2020 era abordar las debilidades estructurales que vimos en los anteriores epígrafes de este capítulo. A saber:

- a) El reducido peso de nuestro sector industrial, buscando acercarnos en una década a la composición observada en algunos países europeos comparables, en particular, Alemania y Suecia.
- b) La pérdida gradual de competitividad, de unos sectores fuertemente abiertos a la competencia de los mercados globales.
- c) La baja intensidad tecnológica de nuestra industria, lo que requería una apuesta por la inversión en I + D y por mejorar la transferencia de conocimiento desde las universidades y organismos públicos de investigación hacia las empresas.
- d) La escasa orientación al mercado exterior, buscando la internacionalización de nuestro tejido productivo y la apertura de nuevos mercados.
- e) El reducido tamaño de nuestras empresas, lo cual significaba una barrera tanto para la inversión en innovación como para el acceso a la financiación y la internacionalización.

#### 4. Actuaciones concretas

El PIN 2020 contenía 124 actuaciones concretas, en 26 ámbitos agrupados en cinco ejes que se indican más adelante. El plan involucraba presupuestariamente a 10 ministerios. Su impacto económico estimado era de unos 83.000 millones de euros para los primeros cinco años.

#### 5. Programa de seguimiento

La intención era llevar a cabo un seguimiento continuo, sobre todo del Plan de Acción 2011-2015, de forma que se permitiera valorar el cumplimiento de los objetivos. Se estableció que la propia Comisión Interministerial de Política Industrial se convocaría al menos una vez al año, para evaluar el seguimiento del mismo y, en caso de estimarse oportuno, modificar alguna de las actuaciones o tomar medidas adicionales o alternativas. Asimismo, se presentaría un informe del seguimiento del plan a los agentes que participaron en la elaboración del mismo. Finalmente, se estableció que en 2014 se elaboraría un segundo Plan de Acción, para el período 2015-2020, con el fin de culminar los objetivos estratégicos aprobados en el PIN 2020.

#### 4.4.2. Los ejes de actuación del PIN 2020

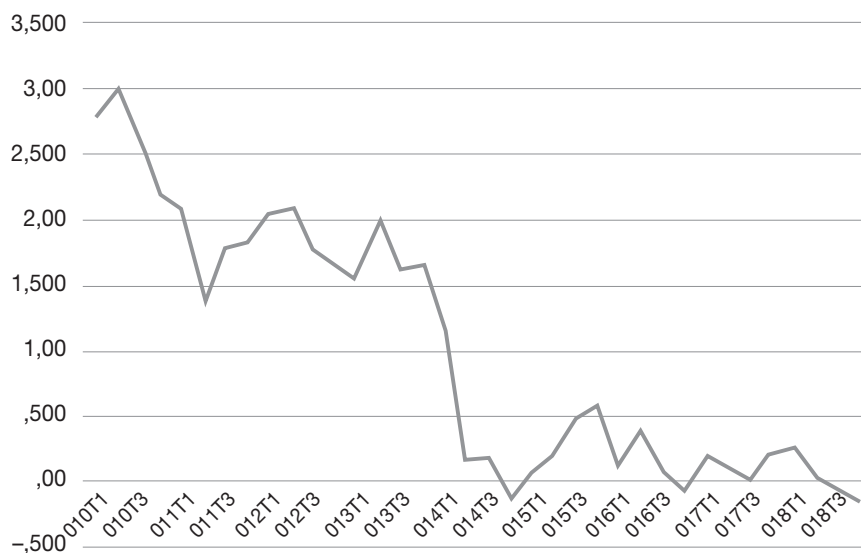
Para cumplir con los objetivos estratégicos señalados anteriormente, el PIN 2020 se articuló en torno a cinco ejes de actuación. La idea era avanzar en los cinco frentes de forma simultánea, no secuencial. Los cuatro primeros ejes, de carácter transversal, no presentaron, en general, grandes objeciones, salvo algunas cuestiones concretas. En el último eje, sin embargo, es donde surgieron las cuestiones más polémicas, que abordaré en un epígrafe posterior. Los cinco ejes de actuación eran los siguientes:

- Eje 1: Competitividad de la Industria
- Eje 2: Innovación e I + D
- Eje 3: Crecimiento y dinamismo de las pymes
- Eje 4: Orientación a mercados internacionales
- Eje 5: Sectores estratégicos

A continuación, resumo las principales actuaciones en cada uno de los primeros cuatro ejes, dejando los sectores estratégicos para una discusión posterior:

*Eje 1: Competitividad de la industria.* La idea intuitiva era que había que actuar para favorecer que nuestra industria pudiera competir en mercados cada vez más grandes y más abiertos. Cada vez habría más competidores y con estrategias más agresivas. Para conseguirlo habría que actuar en tres frentes: reducir los costes de producción (laborales, energéticos, logísticos, de materias primas, etc.), mejorar la productividad (producir más con los mismos recursos), que es una de las palancas para la competitividad y, finalmente, mejorar el marco institucional en el que operaban las empresas. Para aumentar la productividad, no solo habría que mejorar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), o de las infraestructuras logísticas y ener-

géticas; también habría que actuar por el lado de la formación y la cualificación del capital humano, introducir mejoras tecnológicas y en las técnicas de organización y gestión, y aprovechar el talento y la diversidad con organizaciones más horizontales. El marco institucional, regulatorio y normativo tiene un gran impacto sobre la competitividad de la economía en su conjunto y, en particular, de la industria. Dicho impacto puede ser positivo o negativo. Maximizar el impacto positivo no requiere volver a “inventar la rueda”. Se trata de que nuestro marco normativo no difiera sustancialmente del que existe en otros países de nuestro entorno con los que competimos. Los ámbitos regulatorios y normativos que resultan cruciales para la actividad industrial son el marco laboral, el fiscal, el administrativo, el medioambiental, el de seguridad y calidad industrial y las compras públicas, a las que me referiré en el epígrafe siguiente. Cada una de estas actuaciones requiere de unos objetivos concretos. Por ejemplo, que nuestros costes laborales unitarios fueran iguales a los del promedio de la zona euro en 2020 requeriría un crecimiento de la remuneración por asalariado similar a la europea, algo que se ha cumplido en los últimos años, y un aumento anual de la productividad 1,5 puntos porcentuales por encima del promedio de la zona euro, un objetivo que no solo no se ha cumplido, sino que se ha producido una divergencia en los últimos años, puesto que la productividad aparente desde que se puso en marcha el PIN 2020 apenas ha crecido un 0,78 por 100 anual, pese a la destrucción de empleo en los años de la crisis (véase la Figura 4.9). Este crecimiento de la productividad aparente no es diferente del que se registró en el período 2000-2008 (un 0,7 por 100 anual) y que se incluyó como objetivo para batir con el Plan Integral.



**Figura 4.9.** Crecimiento de la productividad aparente en España, 2010-2018.  
Fuente: INE.

Otros objetivos cuantificables para mejorar la competitividad en este eje de actuación eran converger con la UE-27 en eficiencia energética en 2020, e incrementar la puntuación global de España en el índice LPI (*Logistics Performance Index*, Índice de Desempeño Logístico) del Banco Mundial. El objetivo, dentro del Eje 1 de actuación del PIN 2020, era aumentar la puntuación global de España de 3,5 en 2007 a 3,9 en 2020. Eso supondría, en el *ranking* de 2010, pasar de la posición 25 a la posición 11. En el Cuadro 4.2 presento los datos más recientes del índice LPI. Al contrario de lo ocurrido con la productividad, los resultados obtenidos con este índice han sido muy positivos, aunque no sabemos si como resultado del PIN 2020 o por la inercia en la inversión en infraestructuras y en la mejora de los indicadores logísticos. En efecto, prácticamente se ha conseguido el objetivo en la puntuación global (se ha pasado de 3,5 a 3,83). Y, dos años antes del horizonte 2020, se ha avanzado 6 puestos en el *ranking* mundial, pasando del puesto 23 al puesto 17, adelantando en esta época a países como Noruega, Corea del Sur, Australia, Italia, Luxemburgo y Canadá, y prácticamente empatando con Francia.

**Cuadro 4.2.** Índices de LPI para un grupo amplio de países, 2007 y 2018

	2007	2018		2007	2018
Alemania	4,10	4,20	Estados Unidos	3,84	3,89
Suecia	4,08	4,05	Nueva Zelanda	3,75	3,88
Bélgica	3,89	4,04	Francia	3,76	3,84
Austria	4,06	4,03	España	3,52	3,83
Japón	4,02	4,03	Australia	3,79	3,75
Países Bajos	4,18	4,02	Italia	3,58	3,74
Singapur	4,19	4,00	Canadá	3,92	3,73
Dinamarca	3,86	3,99	Noruega	3,81	3,70
Reino Unido	3,99	3,99	Portugal	3,38	3,64
Finlandia	3,82	3,97	Luxemburgo	3,54	3,63
Emiratos Árabes Unidos	3,73	3,96	República de Corea	3,52	3,61
Hong Kong	4,00	3,92	UE	3,43	3,54
Suiza	4,02	3,90			

*Fuente:* Banco Mundial.

*Eje 2: Fomentar la innovación y la I + D.* Se acepta de forma generalizada que uno de los principales vectores para incrementar la productividad de la industria es la innovación en cualquiera de sus múltiples versiones. Es cierto que la palabra “innovación” es lo suficientemente ambigua como para querer decir cosas muy diferentes.

Se puede innovar en la tecnología, incorporando avances tecnológicos propios o adquiridos fuera de la empresa o del país. También se puede innovar en las formas de producir, en los productos que se lanzan al mercado, en los materiales utilizados o incluso en la forma de gestionar la empresa o en sus estrategias de comercialización y de publicidad. Las empresas exitosas son las que, convencidas de que se mueven en un mundo rápidamente cambiante, consiguen innovar para poder adaptarse a ese ritmo vertiginoso de transformación. La innovación que adoptan las empresas no suele ser generada internamente, sino que es el resultado de la transferencia del conocimiento (ideas, patentes) desde el entorno científico e investigador al mundo empresarial. Cuando hablamos del mundo científico no solo nos referimos a las universidades, sino a los organismos públicos de investigación, fundaciones privadas, etc. Por tanto, el objetivo de promoción de la innovación abarca toda la cadena, desde la generación de ideas hasta su transferencia hacia el sector industrial.

Además del PIN 2020, el Gobierno español, que había creado un Ministerio de Ciencia e Innovación que asumía casi todas las competencias en materia científica, de investigación, desarrollo en innovación (aunque, en una remodelación posterior, se volvieron a incluir las universidades en el Ministerio de Educación), había aprobado una Estrategia Estatal de Innovación, también con horizonte en el año 2020. Lo que hizo el PIN 2020 fue incorporar dicha estrategia como uno de los ejes principales del Plan Integral. Esta estrategia, a su vez, consistía en cinco ejes de actuación: generación de un entorno proclive a la innovación, apuesta por el capital humano, fomento de la innovación desde la demanda pública, fortalecimiento de la cooperación territorial y proyección internacional. Se trata, sin duda, de un eje transversal que pocos cuestionan. La clave son los recursos que se le dedican y la ejecución presupuestaria. Sus principales actuaciones fueron el estímulo a la financiación, la innovación a través de las personas, apostando por la igualdad y la no discriminación, la transferencia del conocimiento y la protección de la propiedad industrial.

Como en el eje anterior, en este se articularon una serie de objetivos cuantitativos: que la inversión en I + D privada en 2015 superase en 6.000 millones de euros el nivel de 2009, que se duplicara en ese período el número de empresas innovadoras hasta alcanzar las 40.000 nuevas empresas en 2015, y que el empleo en empresas de media y alta tecnología se incrementara en 500.000 ocupados en ese mismo período. Estos objetivos se acompañaban de otros más generalistas, como que la inversión privada en I + D alcanzase en 2020 el 63 por 100 del total (se partía del 50 por 100), igualando el promedio europeo en 2007 y que el total de inversión en I + D alcanzase el 3 por 100 del PIB en 2020. En materia de propiedad industrial, también se establecieron objetivos ambiciosos: que España se situase en el puesto 8 en número de patentes europeas (algo por debajo del puesto que le corresponde por su tamaño económico, al ser el quinto país de la UE, pero mejorando la posición que se tenía en 2010, que era el país número 11). En patentes PCT (solicitudes internacionales), se aspiraba al puesto 10, de acuerdo con el tamaño de la economía española en el *ranking* mundial del PIB.

*Eje 3: Fomentar el crecimiento y dinamismo de las pymes.* En el diagnóstico de nuestro sector industrial, vimos que el tamaño empresarial desempeña un papel fundamental. Aunque todas las medidas incluidas en los Ejes 1 y 2 son transversales, aplicables

a cualquier tamaño empresarial, las pymes requerían de una atención especial en el PIN 2020. El tamaño excesivamente reducido de nuestras empresas necesita de un impulso para hacerlo crecer y poder abordar, así, los retos de la internacionalización, formación e innovación que haga que nuestro tejido productivo sea más dinámico y más competitivo. La idea no es proteger a las pymes para que mantengan su estatus, sino ayudarles a que dejen de serlo. Es decir, crear las condiciones para que nuestras empresas, excesivamente pequeñas, se esfuercen en ganar tamaño. Las actuaciones para fomentar el crecimiento empresarial se dividían en dos grupos. En el primero, las dirigidas a la creación de empresas (emprendimiento) y a facilitar el aumento de su tamaño. Y, en el segundo, las dirigidas a eliminar aquellas barreras que suponían un impedimento o un desincentivo a la hora de aumentar el tamaño.

Dentro del primer grupo, además del apoyo a la creación de empresas, eliminando las trabas burocráticas que siguen existiendo en España, se apostaba por la promoción de planes de expansión, el apoyo a las adquisiciones y fusiones y a la integración cooperativa y el fomento de acuerdos cooperativos o alianzas con terceros. Conviene destacar que esta filosofía, aunque no la incluyo dentro de las cuestiones controvertidas, suscitó una serie de debates, pues nuestros planes de crecimiento empresarial a veces chocaban con las resistencias de algunas instancias, que defendían que “un tamaño pequeño es sinónimo de competencia perfecta”, y “facilitar el aumento del tamaño y la reducción consiguiente del número de empresas supondría alentar prácticas que podrían chocar contra la deseable competencia de los mercados de bienes y servicios”. Siempre he discrepado profundamente con este argumento. El número de empresas es un factor determinante para que haya competencia en un sector. Pero su tamaño no lo es. Supongamos que tenemos un sector con una empresa gigantesca y decenas de microempresas, con un tamaño insuficiente para llevar a cabo estrategias de innovación o de internacionalización, o planes de gestión comercial, o simplemente, publicidad. ¿Habrá mucha competencia en ese sector o será en la práctica un monopolio rodeado de microempresas que acaben probablemente siendo subcontratadas por el monopolista? Y ahora supongamos que, en ese mismo sector, se produce una fusión de varias de esas microempresas, que consiguen crear una o varias empresas de cierto tamaño que puedan plantar cara al monopolista. ¿Aumentará o disminuirá la competencia en el sector? Evidentemente aumentará, aunque el número de empresas se haya reducido, porque la gran empresa no podrá ejercer ya su rol monopolista, aunque los índices de concentración se hayan elevado.

Como en los casos anteriores, este eje también se dotó de objetivos cuantificables y susceptibles de rendición de cuentas. En particular, se estableció que el porcentaje de empresas medianas en la industria española debía ser en 2020 igual al porcentaje observado en 2010 para el conjunto de la UE, esto es, de un 4 por 100. Ello supondría para España un aumento de 1,1 puntos porcentuales con respecto a la situación de partida cuando se aprobó el PIN 2020. Y, por supuesto, este aumento debería reflejarse en una disminución del peso equivalente de las pequeñas y microempresas. El segundo objetivo sobre el tamaño empresarial no se centraba exclusivamente en el sector industrial, sino en el conjunto de la economía. Para el total, se fijaba un aumento del peso de las medianas empresas hasta el promedio de la UE en el año 2010. Ello equivaldría a que unas 8.000 empresas pasaran de pequeñas a medianas durante esa década, es decir, unas 800 empresas al año. Con respecto al porcentaje de pequeñas

empresas en 2010, este objetivo se traduciría en que aproximadamente un 4,6 de las pequeñas empresas de entonces pasaran a clasificarse como empresas medianas en el horizonte de 2020.

*Eje 4: Favorecer la orientación de las empresas a los mercados internacionales.* Conviene aquí aclarar lo que entendemos por “internacionalización”, y lo que pretendía el PIN 2020 en esta área. Cuando se habla de internacionalización, en realidad, cabe englobar bajo este concepto al menos cuatro ideas diferentes, que dependen en gran medida del tipo de bien o servicio que produzca cada empresa:

- a) En primer lugar, *las exportaciones* de las empresas ubicadas en el interior, sean españolas o no, tanto de los bienes producidos en España como de los servicios. Asimismo, los ingresos por turismo de los no residentes, que también se consideran exportaciones. Por tanto, en este primer concepto de internacionalización incluimos tanto aquellas empresas que deciden vender parte de su producción al exterior, utilizando servicios de transporte, seguros, etc., como a las empresas que deciden abrir oficinas de distribución en el exterior, tanto de bienes como de servicios (abogados, ingenieros, servicios de consultoría, arquitectos, etc.), aunque su producción se mantenga en España.
- b) En segundo lugar, la decisión de *trasladar parte de la producción* de una empresa española desde el interior al exterior, o simplemente de ampliarla en el exterior (lo que se denominaría “crecimiento orgánico”). En muchos casos se toma esa decisión para ahorrar costes de transporte, favorecer la comercialización, ahorrar costes de producción y de gestión, o favorecer el suministro regular de materias primas o bienes intermedios necesarios para la producción de bienes en el interior.
- c) En tercer lugar, el *acceso de las empresas españolas a contratos en el exterior* mediante concursos competitivos o licitaciones, bien individualmente o en consorcios con otras empresas, y que realmente no cabe considerarlo como una inversión, sino como una manera más de exportación. En este apartado cabría incluir el caso de muchas empresas constructoras, de servicios o energéticas, que han ganado importantes contratos; resultan significativos los ejemplos de la ampliación del Canal de Panamá o la construcción del tren de alta velocidad de Medina a La Meca, en Arabia Saudí.
- d) En cuarto lugar, *la decisión de compra de una empresa extranjera*, total o parcialmente por parte de empresas españolas, es decir, lo que se denomina “inversión directa en el exterior”, con el objetivo de obtener una rentabilidad permanente en la empresa en la que se invierte, controlando su estrategia y su gestión.

De entrada, la internacionalización, en cualquiera de los cuatro conceptos anteriores, es buena para la macroeconomía de un país y para sus empresas. En los cuatro modelos de internacionalización se produce una mejora de la balanza de pagos del país, bien en la balanza comercial, de bienes y servicios, con efectos inmediatos, o bien en la balanza de rentas en la medida en que se generen rentas (beneficios distribuidos) de la inversión en el exterior. Pero solamente en los casos primero y tercero, dicha internacionalización supone un aumento de las exportaciones y provoca un aumento inmediato del PIB del país. En el primer caso, además, favorecerá el empleo

en el interior, dado que la producción del bien o servicio se mantiene dentro de nuestras fronteras. En los otros casos, en cambio, no se verá afectado el PIB, y solo con los retornos en forma de beneficios distribuidos y repatriados, si tienen lugar, aumentará la renta nacional.

En el PIN 2020 solo nos vamos a referir al primer y tercer conceptos de internacionalización. Es en estos apartados donde se detectan carencias e insuficiencias que se tratan de cubrir con el plan. Por el contrario, en el último de los casos, el relativo a la inversión directa en el exterior, es decir, a la compra de al menos el 10 por 100 de empresas extranjeras por parte de empresas españolas, es donde se han producido excesos. Y especialmente a partir de 2004, año en el que esta expansión de nuestra inversión directa en el exterior, muchas veces hacia países desarrollados donde no había posibilidad de diversificación de los riesgos cíclicos macroeconómicos, se llevó a cabo a costa de un notable nivel de endeudamiento interno y externo. Todo ello se explica con detalle en el capítulo dedicado al exceso de la internacionalización, en Sebastián (2015).

Por tanto, centrándonos en los conceptos primero y tercero mencionados anteriormente, los ámbitos de actuación más relevantes de este eje fueron los siguientes: a) formación para la exportación (programas de becas ICEX, cursos de capacitación empresarial; b) apoyo en la identificación y penetración de nuevos mercados; c) incremento de la base exportadora; d) apoyo financiero a la exportación; y e) promoción y capitalización de nuevos tratados comerciales. Al igual que en el resto de los ejes, estas grandes actuaciones se concretaban en objetivos cuantitativos concretos, como eran, en primer lugar, aumentar la intensidad exportadora (medida en términos de PIB) hasta alcanzar en 2020 los parámetros existentes en la zona euro en 2009, en lo que se refiere a exportaciones de bienes, es decir, excluyendo servicios y, en particular, el turismo. En segundo lugar, diversificar las exportaciones, aumentando las ventas al exterior a países distintos a la UE. En 2010 apenas un tercio de las exportaciones de bienes se dirigía a países fuera de la UE. La idea es que este porcentaje aumentase paulatinamente hasta alcanzar el 50 por 100 del total, sobre todo apostando por los mercados latinos, por su cercanía cultural y por la presencia de las empresas españolas en ese continente; por los mercados asiáticos, dado su dinamismo potencial, por sus tasas de crecimiento tendencial; y por los de África, por su cercanía física. Todos ellos son mercados de fuerte potencial de expansión para las empresas españolas. De hecho, se llevaron a cabo Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) para China, India, Brasil, México, Marruecos, Argelia, Turquía, Rusia, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y los países del Golfo Pérsico. Asimismo, se hicieron planes de "Imagen País" (*Made in/Made by Spain*) y el plan LICITA para facilitar la participación de empresas españolas en concursos y licitaciones internacionales, así como una línea de Prospección de Inversiones en el Exterior. Finalmente, en tercer lugar, el PIN 2020 perseguía aumentar el número de empresas que exportan regularmente, hasta alcanzar las 55.000 en el año 2020. Para ello se pusieron en marcha los programas "Aprendiendo a Exportar", en especial dirigido a las pymes sin experiencia exportadora. Un programa gratuito para esas empresas, y que ponía a disposición de las mismas tanto el diagnóstico como el asesoramiento y apoyo financiero. Además, los Planes de Iniciación a la Promoción Exterior (PIPE), gestionados conjuntamente con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y las comunidades autónomas,

buscaban ayudar a diseñar estrategias de internacionalización a empresas que ya habían tomado la decisión de salir fuera o lo habían hecho hacia unos mercados más cercanos, pero buscaban hacerlo a otros más lejanos. Posteriormente, la UE se unió a este programa a través de los fondos FEDER.

En lo que se refiere al apoyo financiero a la exportación, destaca el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), que apoyaba tanto la exportación como la inversión en el exterior, a través de créditos, préstamos o líneas de crédito, tanto en términos concesionales como comerciales. Son beneficiarios de estos FIEM tanto empresas privadas y públicas como Estados y Administraciones públicas regionales o provinciales extranjeras. Los beneficiarios deben cubrir el riesgo de las operaciones crediticias aportando garantía soberana u otras garantías en operaciones de préstamo. El FIEM buscaba otorgar especial atención a los sectores con mayor valor añadido y contenido tecnológico, apoyando los proyectos que comporten transferencia de equipos y tecnología. En el Plan de Acción 2011-2015 se dotó al FIEM con 1.935 millones de euros. Otros instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización de nuestras empresas fueron el FIEEX (Fondo para Inversiones en el Exterior), dotado con 500 millones de euros, el FONPYME, Fondo de Operaciones en el exterior de la Pequeña y Mediana Empresa, que busca la financiación a medio y largo plazo, con participaciones en el capital, o las líneas ICO-ICEX.

Finalmente, y en este mismo eje, el PIN 2020 se proponía avanzar en la identificación y eliminación de las barreras comerciales y en la lucha contra las barreras no arancelarias y la competencia desleal, tanto en el contexto de los posibles tratados comerciales como en las relaciones bilaterales con otros países. Para ello, trataba de identificar los obstáculos y barreras existentes al comercio de bienes y servicios e inversiones en terceros países, especialmente barreras no arancelarias, informar y divulgar estas barreras a las empresas, a través del portal de barreras al comercio, adoptar las medidas necesarias, tanto bilaterales como en el marco de la UE de forma coordinada, para tratar de eliminar estas barreras tanto en las negociaciones bilaterales como en el marco de las negociaciones de la UE, identificar los casos en los que terceros países estuvieran actuando sin respetar las normas internacionales de comercio con fines proteccionistas o incumpliendo los acuerdos bilaterales alcanzados, recurrir a los mecanismos de solución de diferencias tanto multilaterales como bilaterales, proponer a la UE la aplicación de medidas de defensa comercial cuando se hubieran identificado casos de competencia desleal conforme a la normativa europea aplicable y dar a conocer y promocionar la guía de instrumentos de defensa comercial.

#### 4.5. LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS DE LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL

Las tres cuestiones que señalo a continuación son objeto de controversia en cualquier diseño de la nueva política industrial. Sin pérdida de generalidad, para facilitar la exposición me referiré al PIN 2020. En los primeros cuatro ejes de dicho plan ya hemos señalado algunas cuestiones puntuales que fueron objeto de polémica. Pero en este epígrafe paso a analizar las tres principales cuestiones que han sido especialmente controvertidas en el conjunto del plan: los sectores estratégicos, las compras públicas y la diplomacia económica.

### 4.5.1. Los sectores estratégicos

En el eje de actuación 5 del PIN 2020 se establecía “reforzar los sectores estratégicos”. El punto de partida es que existen dos planteamientos tradicionalmente alternativos. Por una parte, la política industrial de “enfoque horizontal” y, por otra, la política de “enfoque sectorial”. La política industrial de enfoque horizontal, que no suscita controversia, se articula a través de actuaciones generales que buscan mejorar el entorno en el que actúan las empresas o apoyar la actividad empresarial independientemente del sector en el que se encuentre. Es decir, la política horizontal o transversal tiene incidencia en todos los sectores industriales. La experiencia muestra que las claves del éxito de la industria son un entorno favorable a la actividad económica, un buen funcionamiento de los mercados y la capacidad de las empresas para competir en los mismos.

Los cuatro ejes considerados anteriormente contemplaban todas aquellas actuaciones que inciden, de una u otra manera, en estas claves. Por tanto, las actuaciones contempladas en los ejes 1 a 4 adoptan un enfoque “horizontal” o “transversal” de política industrial. Pero siempre pensamos que este enfoque era insuficiente, y que la política industrial también debería orientarse al apoyo y el fomento de sectores industriales específicos. Recuerdo que, en el Gobierno que sucedió al nuestro, en diciembre de 2011, el secretario de Estado de Comercio me llamó para despachar algunos de los temas que habían heredado de nuestra gestión y, en particular, el PIN 2020. Me decía que compartía en su práctica totalidad los cuatro ejes anteriores, lo cual era lógico pues lo habíamos consensuado con sus comunidades autónomas y su grupo parlamentario. Pero que no podía apoyar el Eje 5, porque la idea de “apostar por unos sectores estratégicos le parecía dirigista e intervencionista”. En el apartado anterior he defendido que la nueva política industrial debería distinguirse nítidamente de la vieja política repudiada por Becker y otros. Y, en particular, se deberían evitar prácticas como las de “selección de ganadores” o de *picking winners* o la defensa a ultranza de los “campeones nacionales”. Por tanto, era y soy bastante sensible a esta crítica. Pero en absoluto la comparto. No se trata de decidir qué sectores deben ser estratégicos y cuáles no. De hecho, el Eje 5 hablaba de “reforzar los sectores estratégicos”, es decir, apoyar a unos sectores que ya habían despuntado previamente, como resultado de la iniciativa privada. Y tampoco aplica la crítica de los “campeones nacionales” porque, como veremos a continuación, en estos sectores destacan varias empresas; de hecho, muchas de ellas son extranjeras, aunque con producción en el interior.

¿Cuáles son los motivos que, dentro de la nueva política industrial, nos llevan a apoyar también un enfoque sectorial? Las razones para concentrar esfuerzos en determinadas actividades son diversas, pero las podemos agrupar en dos, las de tipo económico, basadas en un potencial de crecimiento estimado y en la capacidad de arrastre del sector que recibe el apoyo, y las de tipo sociopolítico, basadas en cuestiones de seguridad, sostenibilidad o de garantía de abastecimiento. La política industrial subyacente en el PIN 2020 adoptaba una posición equilibrada entre los enfoques transversal y sectorial, y conjugaba una orientación principalmente horizontal con el apoyo a algunos sectores que se consideraban como “estratégicos” para la industria española. A estos efectos, se definen como “sectores estratégicos” aquellos que tienen un mayor potencial de crecimiento, una mayor capacidad de arrastre sobre el conjunto

de la industria y una clara orientación a la exportación. En concreto, los 7 sectores que se incluyeron en este Eje 5 de actuación fueron los siguientes: a) Automoción, b) Aeroespacial, c) Biotecnología, d) TIC y contenidos digitales, e) Industria orientada a la protección medioambiental, f) Energías renovables y eficiencia energética y g) Agroalimentación.

En la medida en que las actuaciones sectoriales eran selectivas, debían estar bien justificadas, sometidas a evaluación continuada y aplicarse de manera discontinua en caso de no ser eficaces. También debían tener una dimensión temporal bien delimitada y finalizar al término del período para el que se establecían. La cuantificación global de los objetivos subyacentes en este eje era la siguiente: para el año 2020, su peso sobre el total de producción y de empleo de la industria debía ser mayor al que se alcanzaba en 2010, es decir, de un 36,8 por 100 del empleo industrial y de un 34,4 por 100 de su cifra de negocios. Se estableció como objetivo que, para el año 2020, el conjunto de los sectores considerados como estratégicos deberían pasar a ser el 40 por 100 del total del empleo industrial y el 44 por 100 para la cifra de negocios. Algunos de estos sectores, como el aeroespacial, tienen una dimensión europea y un carácter público. Otros, como el de la automoción, son de dimensión europea, aunque eminentemente privada. Me volveré a referir a ellos, junto con otros sectores, cuando hable de una “política industrial europea”. Pero me gustaría aquí justificar su inclusión en la lista de sectores estratégicos:

- a) *Automoción*. El sector del automóvil no solo es estratégico por su peso en el conjunto de la industria, sino por su capacidad de arrastre y su orientación exterior. Conviene destacar que, pese a no haber fabricantes españoles, no se perdió ninguna planta durante la crisis y, por el contrario, buena parte de ellas se reforzaron con nuevos planes industriales y la aprobación de nuevos modelos que han perdurado hasta la actualidad. La competencia por el establecimiento de plantas en otros países (Europa del Este y Norte de África, fundamentalmente) fue especialmente dura. Pero, tanto el Plan E (2009), que destinó 800 millones al sector del automóvil, como el PIN 2020, contribuyeron decisivamente a reforzar la competitividad y la permanencia de esas plantas. Así, España se ha consolidado como el octavo productor de automóviles del mundo y el segundo de Europa, solo por detrás de Alemania, pero por delante de países con una potente industria de automoción como son Francia, Reino Unido o Italia. De media, producimos 3 millones de automóviles al año, y exportamos un 80 por 100 de esa producción, lo que nos convierte en uno de los principales exportadores del mundo. En el segmento de las furgonetas somos el primer productor europeo. Nuestra industria de componentes es muy potente, con dos de las principales empresas del mundo (Gestamp y Antolín). En el Plan de Acción 2011-2015, se estableció una convocatoria para la Automoción en el Programa de Fomento de la Competitividad de Sectores Estratégicos, con un impacto económico de 1.075 millones de euros. Además, se lanzó, por primera vez, una Estrategia Integral del Vehículo Eléctrico, que incluía acciones tanto por el lado de la demanda (hasta 6.000 euros de subvención) como por el lado de la inversión en I + D + i, las infraestructuras de recarga, y un desarrollo regulatorio, como la homologación y normalización de la tecnología de recarga.

- b) *Sector aeroespacial*. Es un sector estratégico porque España participa en proyectos, industriales conjuntos, tanto civiles como militares, con otros países europeos. Supone un motor de conocimiento e innovación que se traslada a otros sectores industriales (motores, fibra de carbono, piezas, satélites) y fuertemente orientado a la exportación. En lo que se refiere al sector aeronáutico, el Ministerio de Industria estableció un Plan Estratégico para el Sector Aeronáutico (PESA) con el horizonte 2010-2014, que recogía líneas de actuación por 950 millones de euros. Buscaba fortalecer toda la cadena de suministros, consolidar a los subcontratistas de primer nivel y atraer carga de trabajo de cualquier lugar del mundo. En lo que se refiere a la industria espacial, España es miembro de la Agencia Espacial Europea (ESA) desde 1986. Dado que la agencia funciona con reglas de retorno industrial a los países miembros, ello supone una participación en proyectos en los que España suministra equipos y componentes, sistemas y módulos para programas espaciales, y contratos de elevado contenido tecnológico. La contribución de España a la ESA alcanzaría los 1.080 millones de euros en el período 2011-2015. Además, se estableció una convocatoria Aeroespacial en el Programa de Fomento de la Competitividad de los Sectores Estratégicos industriales, por importe de 180 millones de euros. Asimismo, fuera del marco de la ESA, se formalizaron proyectos bilaterales de cooperación con Francia (CNES), Estados Unidos (NASA) y Rusia (Roscosmos), lo que nos permitía acceder al desarrollo de instrumentos y sistemas con fuerte componente tecnológico. Finalmente, conjuntamente con el Ministerio de Defensa y de Ciencia e Innovación, se lanzó el Programa Nacional de Observación de la Tierra por satélite, por importe de 140 millones de euros. Por primera vez, España iba a tener independencia en la toma conjunta de imágenes de nuestro planeta desde el espacio, desarrollando dos satélites: uno conjunto con la ESA (el satélite "Ingenio") y otro de tecnología radar (el satélite "PAZ").
- c) *Biotecnología, tecnologías sanitarias y farmacéuticas*. La industria relacionada con la biotecnología, la farmacia y las tecnologías sanitarias también fue incluida como uno de los sectores estratégicos porque constituye una de las actividades más innovadoras y de mayor crecimiento. Un sector que trabaja intensamente por situarse y desplazar las fronteras del conocimiento, empujando tecnologías de producción avanzadas y realizando un importante esfuerzo de investigación. Además, es un sector que emplea personal altamente cualificado. Entre las acciones llevadas a cabo en este sector destacan los instrumentos de la Estrategia Estatal de Innovación (E2i) como el programa NEOTEC, para la financiación en el área de la biotecnología, incluyendo la creación de nuevas empresas. Asimismo, la industria biotecnológica, la sanitaria y la farmacéutica se beneficiaron de la transferencia tecnológica de organismos como el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA), así como de la Fundación Genoma España, una fundación del sector público estatal que tiene como objeto la creación de valor a partir del conocimiento en áreas como la Biotecnología, con los fines de mejorar la salud de los ciudadanos, la com-

petencia empresarial y el medioambiente. Asimismo, se elaboró un *Plan Sectorial de la Industria Farmacéutica* para configurar un marco estratégico estable para el desarrollo del sector que fuera compatible con la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y el *Programa Profarma*, de fomento de la competitividad en la industria farmacéutica, cuyo objetivo era favorecer el crecimiento de la industria en España, la inversión y la potenciación de actividades de investigación y de desarrollo tecnológico. En particular, *Profarma* ofrecía a las empresas una reducción en las aportaciones que estas hacen al Sistema Nacional de Salud en función del nivel obtenido en la valoración con respecto a su nivel de inversión e innovación.

d) *TIC y contenidos digitales*. La industria de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha adquirido en España un importante volumen de negocio y una presencia de productos y servicios de gran importancia. El desarrollo del sector TIC produce un impacto significativo en la economía ya que, además de la aportación de las empresas a la riqueza y al empleo, es una plataforma que facilita la transformación y la creación de emprendimiento en otros sectores y ámbitos de la economía. La digitalización es una de las palancas claves no solo para mejorar la productividad total de los factores del sector industrial, sino también del sector servicios. Entre los principales instrumentos destacaban dos:

- El *Plan Avanza 2*, por 1.225 millones de euros, que fue la continuidad del exitoso *Plan Avanza de 2005-2008*, que había apostado por el despliegue de la banda ancha en todo el territorio nacional y por el acceso de toda la población a la llamada *sociedad de la información*, financiando con créditos blandos la compra de PC conectados a la red, en una época, conviene recordar, en la que todavía no existían los teléfonos inteligentes ni otros dispositivos con conexión a internet (*tablets*). Con *Avanza 2* se pretendía situar a España en una posición de liderazgo, dentro de la UE, en el desarrollo y uso de productos y servicios TIC avanzados. También se aprobó un programa de capital riesgo para invertir en empresas de base tecnológica y otro de ayudas para empresas que desarrollasen internet del futuro, sistemas y dispositivos, soluciones TIC para la empresa, seguridad y salud.
- El *Plan Integral de Fomento de la Industria de Contenidos Digitales*, con un impacto económico de 1.175 millones de euros, para impulsar a la industria española relacionada con la producción, gestión y distribución de contenidos digitales, actividades que no habían dejado de crecer en esos años en nuestro país. Incluía el impulso a la formación de profesionales en contenidos digitales, a través de convocatorias de ayudas específicas del *Plan Avanza 2* y el fomento de la internacionalización de la industria española de contenidos digitales y la difusión de sus capacidades, así como la promoción y difusión de las industrias culturales y del turismo cultural. Por ejemplo, desarrollamos un “Camino de Santiago virtual”.

e) *Industria orientada a la protección medioambiental*. Los gastos en protección medioambiental de la industria han tenido una clara tendencia creciente, a la

vez que han ido surgiendo actividades industriales vinculadas a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación, los residuos o cualquier otra degradación del medioambiente. Un ejemplo de este tipo de actividades industriales es el reciclado. Aunque el tratamiento y gestión de residuos es una actividad madura, la aprobación de regulaciones específicas para determinados tipos de residuos llevaron a un desarrollo tecnológico relevante en las actividades de reciclaje y recuperación de materiales de residuos. Además del propio cumplimiento de los requerimientos exigidos por la legislación, el desarrollo de estas actividades ha perseguido tanto la mejora de los rendimientos económicos a través de nuevos usos y aplicaciones como la mejora de la eficiencia y la optimización de los recursos. Todo ello constituía una oportunidad para una nueva y prometedora actividad industrial. El Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015 del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino ofrecía un marco de impulso a la actividad industrial relacionada con la protección medioambiental.

- f) *Energías renovables y eficiencia energética.* Cuando se hizo el PIN 2020, España, como el resto de países comunitarios, había firmado los objetivos de la UE en materia de energía para el año 2020, en los porcentajes de generación de energía primaria con fuentes de energía renovable y en eficiencia energética. España había realizado un esfuerzo extraordinario de fomento de las energías renovables, aunque con considerables errores en materia regulatoria, principalmente el famoso RD 661 de 2007, en lo que se refiere al despliegue fotovoltaico. Entre los errores regulatorios, propios de haber sido un país pionero en la apuesta por las energías renovables, destacan los siguientes: a) el despliegue de los paneles en suelo, en vez de en los techos, b) que las primas, que entonces eran muy generosas, no se hubieran incluido en los Presupuestos Generales del Estado, en vez de en la tarifa eléctrica, lo que multiplicó el déficit tarifario en plena crisis financiera, c) la ausencia de topes en la remuneración, en un sector con fuerte innovación tecnológica, d) la prórroga por un año de estas ventajosas condiciones una vez se alcanzara el objetivo, lo que provocó una avalancha de más de 3.000 MW instalados (el objetivo eran 480) y e) la conversión de estos proyectos, que inicialmente eran “industriales” en un producto financiero en el que se desató una fuerte especulación, con los inversores pagando a crédito. Con todo, el resultado fue que el sector de las energías renovables tuvo una evolución espectacular en esos años, y contaba con más de 3.000 empresas que realizaban actividades como la fabricación de componentes, montaje, instalación y mantenimiento de equipos, calefacción y climatización, diseño de proyectos o generación de energía. Su principal palanca era el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 (PANER), que no solo promovía el despliegue de las energías renovables, sino que fue utilizado como vía de desarrollo de la industria asociada a la tecnología generadora de dichas energías.

En cuanto al segundo pilar de este eje, el ahorro y eficiencia energética, el Gobierno ya había puesto en marcha la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4) 2004-2012, con “Planes Renove” de equipos de consumo (electrodomésticos, calderas y equipos de aire acondicionado). Pero la gran novedad del PIN 2020 fue el impulso a las Empresas de Servicios Energéticos

(ESE), al que volveré a referirme más adelante. Una empresa de Servicios Energéticos (ESCO en inglés) optimiza la gestión de instalaciones energéticas del cliente, recuperando las inversiones a través de los ahorros conseguidos en el medio-largo plazo. El impulso en España de un mercado de servicios energéticos perseguía un doble objetivo: por un lado, el inherente al aumento de la eficiencia y el ahorro energético y, por otro, la creación de un elevado número de empleos directos e indirectos asociados a las empresas productoras de los nuevos equipos y los materiales de construcción, así como el de las propias empresas de servicios energéticos. Para su desarrollo, se puso en marcha un Plan de Acción que incluía medidas de tipo normativo, dirigidas tanto a la oferta como a la demanda, que definían un contrato modelo para contratación de las ESE por el sector público y establecían facilidades para la contratación de ESE por las Administraciones públicas.

También se proveyó de medidas de financiación, dado que la barrera financiera, en plena crisis económica, era una de las principales debilidades del sector. Asimismo, elaboramos un primer plan de 330 edificios de la Administración central y de una extensión de 2.000 edificios para el conjunto de las Administraciones públicas conocido como *Plan 2000 ESE* (1.000 para la AGE y otros 1.000 para comunidades autónomas y ayuntamientos). De los primeros 330 edificios, solo pudimos lanzar el proyecto piloto del propio edificio del Ministerio en la Plaza de Cuzco de Madrid, así como el de la prisión de Soto del Real. También tuvieron éxito los proyectos ejemplarizantes del alumbrado municipal, utilizando ESE, en Teruel, Alcorcón y Soto del Real. Las experiencias piloto mencionadas fueron exitosas. Por ejemplo, en el Edificio de Cuzco conseguimos un ahorro de 600.000 euros anuales, lo suficiente para pagar el sueldo del ministro, los secretarios de Estado y los secretarios generales. Pese a este éxito, el resto del plan durmió, y sigue durmiendo, en los cajones de las respectivas Administraciones públicas. ¿Cuáles fueron las causas de este fracaso? Se juntaron una serie de factores:

- En primer lugar, la crisis financiera, que dificultaba la financiación de las ESE, crucial para su modelo de negocio.
- En segundo lugar, las resistencias de la Administración para llevar a cabo obras de reforma en las que no tenían que pagar, y cuya forma de concurso era novedosa (“diálogos competitivos”).
- En tercer lugar, la fuerte caída de los precios de la energía por la crisis, que dificultaba la rentabilidad de los proyectos de eficiencia energética, al financiarse en función de los ahorros conseguidos por el cliente.
- En cuarto lugar, la desconfianza de que el *pinchazo* de la burbuja fotovoltaica había generado en todo lo relacionado con las energías renovables.
- Y, en quinto y último lugar, las resistencias del sector energético, eléctrico y gasístico hacia medidas de ahorro, dado el exceso de capacidad existente por las fuertes inversiones llevadas a cabo en el período previo a la crisis y por la caída de la demanda debida a la recesión económica.

g) *Agroalimentación*. La industria agroalimentaria es la que tiene un mayor peso en la actividad industrial española, tanto en términos de producción como de

empleo y número de empresas. Se trata de una actividad muy distribuida por todo el territorio español, lo que le da una importancia estratégica como eje de desarrollo territorial. La industria agroalimentaria española tiene productos de gran calidad, con un gran potencial de salida a los mercados internacionales. El PIN 2020 incluyó actuaciones de promoción de productos agroalimentarios españoles en el exterior, a través del ICEX y del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM), con planes macrosectoriales para consolidar la imagen global de España como país productor de alimentos de calidad, la promoción a través del turismo (TURESPAÑA), y el apoyo a las entidades asociativas agrarias, que cuentan con unas 4.000 cooperativas agrarias, impulsando el aumento de su dimensión mediante la fusión y una mejora de su competitividad. Asimismo, se fomentaba el valor añadido de los productos agrícolas promoviendo acciones de mejora de los procesos de transformación y comercialización recogidos en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural y en los Programas de Desarrollo Rural de las respectivas comunidades autónomas. Durante el período 2011-2015, estas acciones suponían unas inversiones de 3.250 millones de euros; la contribución del MARM fue de 305 millones.

#### 4.5.2. Las compras públicas

Cuando hablábamos de apostar por sectores estratégicos, surgía la controversia de si ese enfoque era “dirigista” o “intervencionista”. Con las compras del sector público, la crítica frecuente es sobre si eso es “puro proteccionismo”. Pero, lo mismo que en el caso anterior, todo depende del enfoque que se quiera dar a dichas compras. Un fabricante español de material ferroviario se me quejaba con frecuencia porque les ayudábamos a vender sus trenes en el exterior (México, Australia, Estados Unidos) pero luego, en casa, RENFE nunca compraba sus trenes en sus concursos nacionales. Me decía que eso iba en contra del desarrollo industrial del país. Lo cierto es que el sector público es un importante consumidor de todo tipo de bienes producidos por la industria, desde el material fungible hasta los sofisticados equipos de defensa, pasando por todo tipo de material de construcción, de transporte, de sanidad y educación, o de tecnologías de la información y la comunicación.

Se trata, además, de un consumidor importante en términos de volumen ya que, en el caso español, en torno al 20 por 100 del PIB se destina al consumo público, aunque buena parte de este gasto se refiere a sueldos y salarios de trabajadores públicos (funcionarios de las Administraciones públicas, profesores, profesionales del Sistema Nacional de Salud, policías, jueces, militares, investigadores, etc.). Hay muchas vías por las cuales las compras públicas pueden servir para apoyar a la industria. En algunos casos, como es el del *Buy American Act* (Frank, 2000), se trata de proteccionismo puro. Se busca comprar los productos nacionales frente a los de otros países competidores, por el único motivo de estar fabricados en el país, lo que perjudica al bienestar de los consumidores. Estas no son las compras públicas que defendemos aquí. Por el contrario, apoyamos las compras públicas que contribuyan a mejorar la competitividad de la economía, y siempre dentro del máximo respeto al buen funcionamiento de las reglas del mercado. De esta forma, estas compras públi-

cas pasarían el “test” de lo que debe ser la nueva política industrial, tal y como fue explicado en el epígrafe 4.2 de este capítulo. En nuestro caso concreto, dentro del PIN 2020, se planteaban tres vías fundamentales: a) las compras públicas de tecnología, en particular las del Ministerio de Defensa; b) la compra pública innovadora y c) la consideración de la compra pública como elemento de visibilidad de los productos españoles de calidad:

- a) *Compras públicas de tecnología del Ministerio de Defensa.* Se buscaba, además del correcto suministro de bienes a las Fuerzas Armadas, potenciar y desarrollar una base industrial y tecnológica nacional moderna y competitiva que sirviera de germen y de motor para un crecimiento de la base industrial tecnológica general en España. El uso dual (militar y civil) de gran parte de la tecnología que se desarrolla en el sector de la defensa hace que la inversión en este sector tenga retornos en la industria en general, cuando esa tecnología se transfiere a la industria civil, lo que suele ocurrir con gran celeridad. Por tanto, las decisiones del Ministerio de Defensa tienen en cuenta esos retornos para potenciar la industria española, directa e indirectamente. Se trataba de identificar las necesidades de desarrollo y adquisición de las tecnologías de futuro necesarias, establecer una referencia pública respecto a las actividades de I + D + i de aplicación a Defensa, para que los interesados (industria, universidades, OPI, centros de investigación, etc.) tuvieran un horizonte tecnológico de largo plazo (15 a 20 años) que les permitiera orientar sus actividades, y coordinar y racionalizar el gasto asociado de todas las actividades de I + D de la Defensa. Se implantó un Código de Conducta del Contratista Principal para concentrar la contratación en un reducido número de empresas de gran tamaño, evitando abusos de posición dominante. Este Código de Conducta del Contratista Principal era plenamente coherente con la firma, hecha por parte de España, del *Code of Conduct on Defence Procurement* de la Agencia Europea de Defensa.
- b) *Impulso a la compra pública innovadora.* En el ámbito de la Estrategia Estatal de Innovación se puso en marcha un proceso de compra pública innovadora, a través del Ministerio de Ciencia e Innovación (MCINN), que determinaba los bienes y servicios susceptibles de ser contratados bajo fórmula de Compra Pública Innovadora, los criterios que se debían seguir y los mecanismos para facilitar esas compras.
- c) *Visibilidad de los productos españoles de calidad.* El sector público debe tomar en consideración la visibilidad de sus compras y el beneficio que la misma supone para la industria a la hora de tomar sus decisiones de adquisición de bienes. Esta toma en consideración debería conducir a que, en condiciones competitivas de igualdad con otros oferentes, las industrias española y europea sean consideradas prioritarias.

### 4.5.3. La diplomacia económica

La diplomacia económica ha sido objeto de controversia recientemente, por la polémica sobre la autoría de la tesis doctoral del presidente del Gobierno cuando era un simple diputado del Congreso (Sánchez, 2012). Al contrario de los sectores estra-

tégicos y las compras públicas, que pueden y deben tener también un enfoque europeo, como defenderé en el último epígrafe de este capítulo, la diplomacia económica tiene una dimensión básicamente nacional. Varias son las razones que explican la creciente importancia de la dimensión económica en la diplomacia. En primer lugar, la diplomacia siempre ha aspirado a defender y promover los intereses nacionales y los actores que los representan: empresas y personas. En la economía global, el apoyo del servicio exterior a las exportaciones de bienes y servicios nacionales constituye una palanca de desarrollo económico. En segundo lugar, los temas sobre los que trabaja la diplomacia no son estancos, interactúan a través de vasos comunicantes. Por ejemplo, el impacto de las crisis económicas sobre la seguridad nacional. Y, en tercer lugar, los objetivos económicos cimientan los objetivos políticos de los Estados o de las uniones supranacionales, como la UE o la zona euro.

Son múltiples las definiciones dadas por la literatura a un concepto ambiguo como el de la diplomacia económica. Esas definiciones se basan en a) los “actores” de la diplomacia económica (fundamentalmente, el Estado y las empresas), b) los intereses que promueve (utilizar la capacidad de influencia de los Estados en favor de sus intereses económicos, c) las materias de las que se ocupa (producción, comercio de bienes y servicios, inversiones, marco regulatorio, etc.) y d) los instrumentos que utiliza (negociación informal, cooperación voluntaria, aprobación de códigos de conducta, aprobación de nueva regulación). La política exterior del Estado-nación se vuelve poliédrica, no siendo ya monopolizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Hay una multiplicidad de actores dentro del Poder Ejecutivo (otros ministerios), así como en el Poder Legislativo, en los organismos reguladores y en los entes territoriales (regiones y municipios). Todos realizan una intensa actividad de política exterior de forma directa o indirecta y, por tanto, son protagonistas de la diplomacia económica.

Por el lado de los interlocutores, hay diferentes niveles. En los extremos se encuentran la negociación bilateral, entre dos países, y la negociación multilateral, es decir, la negociación diplomática desplegada ante las instituciones multilaterales como, por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio (OMC). La diplomacia económica bilateral es la más generalizada entre países, siendo más ventajosa para los países con mayor poder económico y más fructífera en países de menos desarrollo democrático o institucional.

¿Hay una incompatibilidad entre “liberalización económica” y “diplomacia económica”? Tomemos el caso español. Tradicionalmente las variables exteriores en las que demostramos una debilidad relativa son 1) la apertura comercial y 2) la apertura a la inversión extranjera directa (IED). En ambas estamos por detrás de países europeos, como Bélgica y Holanda, por poner algunos ejemplos. Una visión simplista liberal puede concluir rápidamente que, para conseguir ganancias en esas áreas lo que hay que hacer es liberalizar y dejarse de intervenir públicamente. Este tipo de eslóganes pueden ser muy efectistas en debates mediáticos, pero resultan muy poco útiles para el responsable político, para el funcionario público, el empresario que se internacionaliza o el académico que estudia los procesos de apertura. La diplomacia económica es necesaria y debe estar dotada de recursos suficientes, aunque por supuesto que debe ir de la mano de la colaboración público-privada, así como de la coordinación entre los diferentes niveles de las Administraciones públicas.

Vayamos de nuevo al caso español. Está claro que, en lo que se refiere a la política comercial, poco podemos hacer individualmente como país, dado que tenemos la

Política Comercial Común delegada en la Comisión Europea. Pero eso no quiere decir que no se pueda hacer nada. Los tratados de libre comercio entre la UE y las diferentes regiones del mundo, o los bilaterales con diferentes países, no los llevan a cabo los periodistas ni los académicos. Los llevan a cabo los políticos. Y requieren de impulso político. Por eso hay una parte importante de esa diplomacia económica que se tiene que centrar en impulsar dichos tratados. Un ejemplo fue el papel español en la negociación de la UE y Centroamérica para la firma del Tratado de Libre Comercio durante la Presidencia española del Consejo Europeo en 2010. Y, durante dicha Presidencia, también se impulsaron las negociaciones que dieron lugar a los Tratados de Libre Comercio firmados en 2012 entre la UE y Perú y Colombia, respectivamente.

Es decir, que la diplomacia económica desempeña un papel importante en los impulsos de la liberalización comercial. Y en lo que se refiere a las dos variables sobre las que podemos mejorar en términos relativos, la apertura comercial y la apertura a la IED, está claro que la labor de la diplomacia económica es incluso más relevante. En el caso español, partimos de una excesiva concentración de nuestro comercio exterior dirigido o procedente de la UE. Esta concentración tiene como consecuencia inmediata que, cuando los países europeos ralentizan su ritmo de crecimiento, el impacto sobre nuestras exportaciones es mucho mayor que el que correspondería si nuestros mercados de exportación tuvieran un equilibrio semejante al comercio mundial. Siempre comentamos como anécdota que, cuando el presidente Zapatero gana las elecciones en 2004, nuestras exportaciones a Andorra eran superiores a nuestras exportaciones a China. Hoy, 15 años después, eso ha cambiado mucho, pero nuestras exportaciones a Portugal son cuatro veces más importantes que nuestras exportaciones a China. Por tanto, se necesitaba y se necesita una política de diversificación comercial.

Es interesante destacar que, en el mencionado *ranking* de apertura a los mercados exteriores, precisamente nuestros países objetivo, aquellos sobre los que debíamos focalizar nuestra estrategia de diversificación, son países que ocupan un lugar muy bajo en los *rankings* de apertura. Argelia ocupa el quinto lugar por la cola (el país más cerrado es Bangladés). Pero resulta que Brasil y la India se sitúan entre los diez últimos. Y Rusia, Marruecos, China, México, o incluso Turquía, no andan muy lejos de la cola de la clasificación. Es interesante destacar que los llamados BRICS, los cuatro grandes países emergentes, se sitúan entre los 20 países menos abiertos en el *ranking* global. Y, por definición, deben ser precisamente esos países los destinatarios de nuestra estrategia de diversificación comercial. Cuanto más cerrado al exterior sea el país en cuestión, más efectiva será la acción de la diplomacia económica, para contribuir a superar barreras, especialmente las no arancelarias. Por tanto, la diplomacia económica contribuye al comercio internacional y a la apertura de esos países, por lo que no contradice las ganancias de la liberalización comercial. Es cierto que también desarrollamos Planes de Desarrollo de Mercado con países relativamente abiertos en el *ranking* de comercio e inversión internacional, como Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Estados Unidos y Corea del Sur. Pero en estos casos, el objetivo era el de dar a conocer nuestras marcas. La imagen-país se conforma a través de elementos ligados a la competitividad empresarial en la medida en que permiten a las empresas diferenciarse de las demás y hacer más atractivos sus bienes o servicios. Estamos hablando de lo que los economistas llamamos “nuevos factores de la competitividad”. La falta de imagen de España en los mercados exteriores, o la distorsión de la misma al no corresponder a la realidad de

nuestra economía o al nivel tecnológico de nuestras empresas supone una desventaja competitiva para las firmas que se internacionalizan. En este sentido, la colaboración público-privada para potenciar la Marca España es una herramienta fundamental en el proceso de diversificación de nuestro comercio e inversión exteriores. Como conclusión, no todo se puede conseguir con la diplomacia económica. Ni nada se podrá conseguir solo con la diplomacia económica. Pero eso no significa que no sea una herramienta muy útil para la acción exterior, tanto pública como privada.

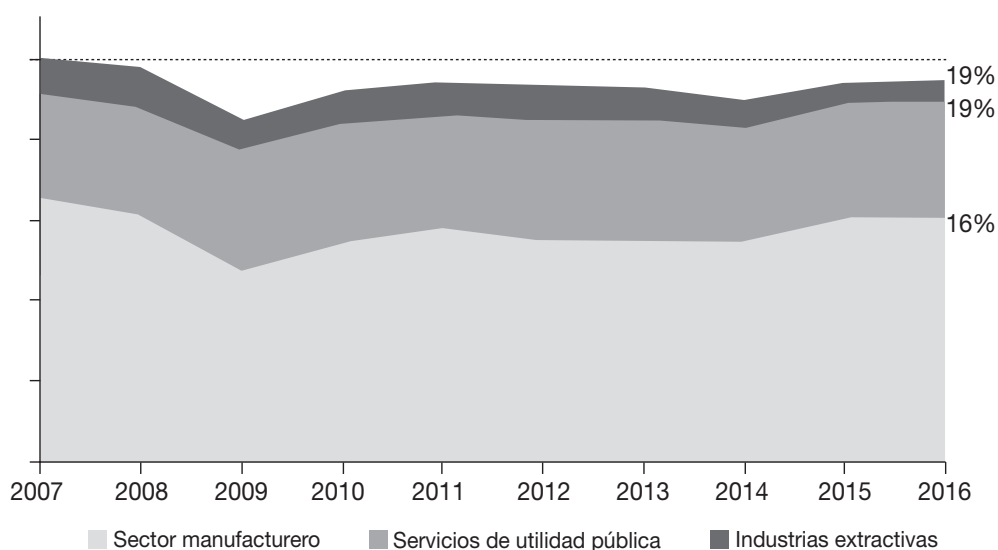
#### 4.6. UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA

La UE carece de una verdadera política industrial. En 2010, aprovechando la Presidencia Europea, el Gobierno español presentó, y se aprobó, una comunicación (Comisión Europea, 2010) pidiendo una política industrial en Europa, que posteriormente se incluyó como una de las iniciativas de la Estrategia Europa 2020. La iniciativa española contó con la inestimable complicidad del entonces recién nombrado comisario europeo de Industria y Emprendimiento, Antonio Tajani, que cuatro años más tarde fue nombrado vicepresidente del Parlamento Europeo y, desde 2017, ocupa la Presidencia de dicha institución, hasta su reciente disolución para ser renovado en las próximas elecciones europeas de 2019. Tajani siempre ha creído en la necesidad de una política industrial en la UE. “Europa necesita la industria y la industria necesita a Europa”, solía decir en sus discursos. En 2013, publicó un libro sobre la industria en Europa (véase Tajani *et al.*, 2013) que recogía buena parte de sus iniciativas como comisario europeo y de la Estrategia Europa 2020, aunque con una perspectiva regional, dado que el coautor del libro era el “primer ministro” de Flandes, Kris Peeters.

Personalmente me resulta esperanzador que una persona con ideología liberal-conservadora como Tajani defienda con tanto ahínco el papel de la política industrial. Rompe con el mito de que dicha política es más propia de la “izquierda intervencionista” que de los liberales que buscan la competencia, el libre mercado y la eficiencia económica. Pero, desgraciadamente, la cruzada de Tajani por la industria no tuvo un seguimiento tan claro por parte de su sucesor en la Comisión Europea. Solo recientemente, a finales de 2017, la Comisión Europea ha publicado unas comunicaciones bajo el prometedor título de “Una nueva estrategia de política industrial para la UE” (Comisión Europea, 2017a). Es verdad que el documento supone un hito en el diseño de la política industrial para el continente, pues se fija como objetivo, para 2020, que se recupere el 20 por 100 del peso que tuvo la industria en el PIB europeo antes de la crisis (véase la Figura 4.10).

El objetivo parece razonable, dada la recuperación relativa del sector industrial en el conjunto de los 28 miembros de la UE desde 2014 hasta 2016. Pero es poco ambicioso. Tal y como ocurría en el caso español, la mayor pérdida de peso de la industria tiene lugar desde 1995 y, en particular desde la creación del euro y los primeros años de “bonanza económica”. Durante la crisis la industria ha resistido relativamente mejor que otros sectores, probablemente por ser un sector “comerciable” y que, por tanto, se ha beneficiado del crecimiento robusto de otras áreas del mundo que no han sufrido la Gran Recesión de 2008 con la misma virulencia con la que la vivimos en nuestro continente. Tampoco parece una estrategia ambiciosa en sus instrumentos. Lo más positivo es que reconoce, tal y como hacíamos en nuestro diag-

nóstico, el papel de la industria como motor de la innovación, la productividad, las exportaciones, el empleo de calidad y el crecimiento a largo plazo. Destaca el liderazgo europeo en algunos sectores industriales, como el farmacéutico, el químico, la ingeniería mecánica o la industria de la moda, con 32 millones de europeos con empleo directo en la industria, una productividad del trabajo 2,5 veces más elevada que en el conjunto de la economía, el 68 por 100 de las exportaciones de la UE. También es positivo que reconozca algunas debilidades, como la revolución tecnológica, la necesidad de integrar productos con servicios demandados por los clientes, el reto medioambiental o la necesaria transformación energética.



**Figura 4.10.** Cuota de la industria en el valor añadido total, UE 28. *Fuente:* Eurostat.

Pero, pese a compartir el mismo diagnóstico, la estrategia no va más allá de defender su “necesaria modernización”. En el fondo, lo que defiende es una versión de las políticas transversales que ya explicamos con detalle en los Ejes 1 a 4 del PIN 2020: apuesta por el cambio tecnológico y la digitalización, inversión en logística e innovación, desarrollo de procesos productivos menos intensivos en energía y con menos emisiones de CO<sub>2</sub>, reciclado y reducción de residuos, una apuesta por la formación de la población activa para adaptarse a las necesidades de la revolución tecnológica, mejorar la regulación y profundizar en el mercado único. Entre las novedades, se crea un Observatorio Industrial de Alto Nivel, con participación pública-privada y horizonte 2030, aunque solo se ha reunido una vez, se adoptan medidas para proteger a la industria frente a los ciberataques, se asegura el suministro de materias primas de importancia crítica, se crea un ecosistema de *big data* para poder hacerlo circular entre los países miembros, de forma que se cree un verdadero “espacio de datos europeos”. Sin embargo, el plan tiene importantes carencias, algunas ya resaltadas en el análisis de la política industrial a escala nacional. Veamos algunas de ellas:

### ***Ayudas de Estado y Política de Competencia***

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) prohíbe a los Estados miembros conceder ayudas a empresas, para evitar que las que las reciben se sitúen en una situación de ventaja con respecto a sus competidores. Por tanto, de alguna forma la política sobre las “Ayudas de Estado” forma parte de la Política de Competencia en general. Nadie discute el principio que subyace a esta prohibición de trato discriminatorio. Lo que se discute es su campo de aplicación. Parece que la idea subyacente a este tratado, aprobado cuando la economía europea representaba el 30-35 por 100 de la economía mundial, es que un Estado miembro no favoreciera a una empresa de ese mismo Estado, perjudicando a las empresas de otros países de la Unión. Sería una forma de evitar políticas de *picking winners* o “campeones nacionales” que hemos criticado en la introducción de este capítulo. Pero el legislador europeo debería tener en cuenta que en la actualidad la UE apenas representa un 15 por 100 de la economía mundial. Y que el tamaño relativo de una empresa no debe medirse en relación con el perímetro europeo, sino con el perímetro global. Asimismo, el grado de concentración de un sector no debe medirse en relación con el mercado europeo, sino con el perímetro global. Y, finalmente, el poder de mercado de una empresa no debe ponerse en relación con el marco europeo, sino en relación con el entorno mundial. Si hubiera existido una Política de Competencia en Estados Unidos, Corea o China similar a la europea, probablemente no existirían Apple, Amazon, Samsung o Alibaba, por poner varios ejemplos de empresas gigantescas. O, dicho de otra forma, no habría sido posible que en la UE surgiese una empresa del tamaño de los actuales gigantes mundiales, pues las autoridades europeas habrían impedido semejante ganancia de tamaño. Solo a título ilustrativo, en el Cuadro 4.3 se recogen las 10 principales empresas, medidas por su capitalización bursátil. Ninguna de ellas es europea. La Política de Competencia europea, incluyendo las ayudas de Estado, debe ser profundamente revisada.

**Cuadro 4.3. Diez principales empresas mundiales en 2019 (primer trimestre)**  
(por capitalización en millones de dólares)

Microsoft (Estados Unidos)	904.860
Apple (Estados Unidos)	895.670
Amazon (Estados Unidos)	874.710
Alphabet (Estados Unidos)	818.160
Berkshire Hathaway (Estados Unidos)	493.750
Facebook (Estados Unidos)	475.730
Alibaba (China)	472.940
Tencent (China)	440.980
Johnson & Johnson (Estados Unidos)	372.230
ExxonMobil (Estados Unidos)	342.170

*Fuente:* Financial Times Global 500 (ft.com).

## Compras públicas

Ya vimos cómo, en el caso nacional, el uso de las compras públicas para apoyar el desarrollo industrial de las empresas de dicho país es una actividad limitada por la legislación europea. Pero ¿y si las empresas beneficiadas por las compras públicas fueran europeas y no de un determinado Estado miembro? En 2014, aprobaron una nueva generación de directivas, que sirviera de herramienta para cada Estado miembro. Y, en octubre de 2017, la Comisión Europea aprobó finalmente una comunicación sobre la cuestión de las compras públicas o *procurement* (Comisión Europea, 2017b) con dimensión europea. En ella se fijan 6 prioridades para las compras públicas: 1) que tengan una dimensión innovadora, “verde” o social; 2) que estén realizadas con criterios técnicos y profesionales; 3) que se dirijan fundamentalmente a las pymes; 4) que se realicen con transparencia y publicidad; 5) que se digitalicen los procedimientos (*e-procurement*) y 6) que se realicen de forma cooperativa, es decir, promoviendo compras públicas transfronterizas entre los Estados miembros. En mi opinión, este es el punto más novedoso y prometedor del cambio de la nueva política, por su dimensión genuinamente europea, aunque requiere de desarrollo reglamentario y, sobre todo, que se ponga en marcha con casos prácticos.

### Sectores estratégicos

La UE no tiene unos sectores estratégicos definidos explícitamente, excepto el sector aeroespacial (aeronáutico y espacial). En la práctica, el sector del automóvil también es un sector estratégico, aunque no se recoja explícitamente. Probablemente la principal diferencia entre uno y otro sea la participación pública.

- *El sector aeronáutico, un caso de éxito.* La UE es líder mundial en la producción aeronáutica civil, incluyendo la fabricación de aeronaves, helicópteros, drones, motores, piezas y componentes. El sector aeronáutico da trabajo directo a 500.000 personas en Francia, Reino Unido, Alemania, España, Italia, Suecia y Polonia. Y ha conseguido que la UE tenga un superávit comercial en este sector, dada su potencia exportadora. El éxito de esta industria europea es que ha logrado hacer frente a su principal competidor de Estados Unidos (Boeing), pese a los importantes subsidios recibidos por la empresa americana. Por tanto, este es un caso de sector estratégico exitoso, en el sentido que mencionábamos en el epígrafe 4.2. Más competencia, ganancia de bienestar para los consumidores, más seguridad, empleo de calidad, inversión en I + D, innovación, productividad y exportaciones. La pregunta es, si este sector estratégico ha sido un éxito, ¿por qué no se ha extendido a otros sectores?
- *El sector espacial y de Defensa, una respuesta digna.* Europa tiene una industria espacial fuerte y competitiva. Sus programas Copernicus, EGNOS y Galileo apoyan a un amplio abanico de subsectores y áreas, como tráfico aéreo, en la que España ( Indra) y Francia (Thales) son potenciales mundiales, observación y protección de infraestructuras, y respuesta a desastres naturales. En 2017 se lanzó el Fondo Europeo de Defensa, para actuar como catalizador para una multitud de pymes y empresas de tamaño medio del sector industrial relacionado con la Defensa.

- *El sector del automóvil: ¿morir de éxito?* Pese a no haber sido considerado explícitamente como un sector estratégico, lo cierto es que las ayudas públicas a las compras (achatarramiento o *scrapping*) han sido toleradas, alentadas y favorecidas por las instituciones europeas. Basadas en argumentos de seguridad y mejora medioambiental, este tipo de políticas, aunque de diseño nacional, han sido coordinadas por las instituciones europeas, en especial durante la grave crisis de 2009. También se han apoyado programas por el lado de la oferta (ayudas a la innovación) y nunca se ha apelado al concepto de “ayudas de Estado” en este sector. Pese a ello, Europa tenía el 30 por 100 de la producción mundial de automóviles, pero una década más tarde apenas llegaba al 20 por 100, habiendo sido adelantada por China, con un 23 por 100. El futuro puede ser incluso más sombrío si la UE no lleva a cabo de forma decidida la transición al vehículo eléctrico. La movilidad eléctrica es imparable. Supone una enorme oportunidad energética para nuestro continente, dada su dependencia energética. También es una oportunidad medioambiental, para cumplir con los ambiciosos objetivos con respecto a las emisiones de CO<sub>2</sub>. Y una oportunidad tecnológica, si consigue adaptar su potente industria del automóvil hacia el vehículo eléctrico. Parece que se están dando algunos pasos, pero a un ritmo lento y en una magnitud todavía insuficiente.
- *Energías renovables y eficiencia energética: más objetivos que instrumentos.* Europa es líder en fijarse objetivos medioambientales, tanto de reducción de emisiones como de despliegue de energías renovables y de eficiencia energética. Pero no se están dedicando suficientes recursos públicos y privados para esta transición ecológica. El Plan Juncker ha sido una oportunidad perdida. Y la UE debería plantearse una especie de *Green New Deal* (se pueden obtener más datos en [https://www.gp.org/green\\_new\\_deal](https://www.gp.org/green_new_deal)) como el propuesto recientemente en Estados Unidos y financiado con un impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub>. El despliegue de energía fotovoltaica en generación distribuida, el desarrollo de acumuladores y la movilidad eléctrica podrían estar en este paquete.
- *Los sectores olvidados.* Pese a que el 80 por 100 del comercio mundial se realiza por transporte marítimo, Europa ha parecido tirar la toalla en lo que se refiere a la construcción naval. En el año 2000, el 25 por 100 de los buques se construían en Europa. Hoy no llega al 10 por 100. En el sector de las TIC, pese a tener unas potentes empresas de telecomunicaciones, Europa está perdiendo la batalla tanto en el *hardware* como en los semiconductores, donde apenas tiene un 9 por 100 de la producción final (frente al 60 por 100 de Asia). Tampoco se han conseguido éxitos en los servicios relacionados con internet, en los buscadores, en el *cloud computing* o en la fabricación de nuevos dispositivos inteligentes. Europa también se ha quedado atrás en el despliegue de la nueva tecnología 5G.

En conclusión, pese a los esfuerzos en políticas transversales y en compras públicas, mientras no haya un replanteamiento de las políticas de Competencia y Ayudas de Estado y una reconsideración de los sectores estratégicos no podremos hablar de una verdadera Nueva Política Industrial Europea.

## Conclusiones

En este capítulo hemos hecho un repaso a la importancia de la política industrial en el siglo XXI. Hemos empezado recordando las resistencias, académicas e ideológicas, a una política industrial de viejo cuño, intervencionista y proteccionista, que debería haber quedado superada en todos los rincones del mundo. También hemos constatado la caída del peso del sector industrial, aunque no ha sido homogénea ni por períodos, ni por países, ni por regiones. Enlazando con este hecho, hemos repasado los argumentos de por qué el desarrollo industrial encaja con un menor desempleo, más exportaciones, un empleo de más calidad, una mayor productividad y una mayor inversión en I + D. Ello justifica la apuesta por una nueva política industrial que no caiga en los errores de la vieja política del siglo XX. Una política industrial del siglo XXI que no entre en contradicción con los objetivos de productividad y crecimiento a largo plazo, que sea compatible con el bienestar de los consumidores, a través de una mejor calidad y mejores precios para sus bienes y servicios, que no empeore el déficit público a medio y largo plazo y que sea medioambientalmente sostenible. Hemos repasado los objetivos e instrumentos de nuestro Plan Integral de Política Industrial (PIN 2020), un ejemplo cercano de esta nueva política industrial. Lo hemos abordado desde una perspectiva crítica, evaluando algunos de sus resultados y sin esquivar sus cuestiones más controvertidas como son los sectores estratégicos, las compras públicas y la diplomacia económica. Sin pecar de excesivos sesgos, creo que el Plan en su conjunto fue bastante positivo, y que su principal defecto ha sido que no fuera continuado por los gobiernos que siguieron al que lo elaboró en 2010. Ello demuestra que, como en otras áreas de la economía, también se necesita un pacto de Estado en lo que se refiere a la política industrial, para que perviva durante varias legislaturas, al margen de los posibles vaivenes políticos.

En el último epígrafe he esbozado un guion de lo que debería ser una Política Industrial Europea. Ello requiere una revisión de las políticas de Competencia y de Ayudas de Estado, que muchas veces suponen un freno a nuestro desarrollo industrial. También debería haber un giro en la política de compras públicas y una definición de unos sectores estratégicos europeos, que favorezcan la coordinación de las políticas de los gobiernos nacionales y regionales, que sean una señal para el sector privado europeo y sirvan de guía para la elaboración de los futuros presupuestos de la UE.

## Bibliografía

- Comisión Europea (2010), *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era*, Bruselas, COM 614.
- Comisión Europea (2017a), *A Renewed EU Industry Policy Strategy*, Bruselas, COM 479.
- Comisión Europea (2017b), *Making Public Procurement Work In and For Europe*, Bruselas, COM 572.
- Frank, D. (2000), *Buy American: The Untold Story of Economic Nationalism*, Boston, Beacon Press.
- Legarda, A. y Blázquez, J. (2013), *Análisis de la desindustrialización y los desequilibrios externos*, Barcelona, ESADEgeo Position Paper 31.

- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2010), *Plan Integral de Política Industrial 2020*, Madrid.
- Rodrik, D. (2015), *Premature deindustrialization*, Cambridge (USA), NBER, WP 20935.
- Sánchez, P. (2012), *Innovaciones de la diplomacia económica española: análisis del sector público, 2000-2012*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Camilo José Cela.
- Sebastián, M. (2015), *La falsa bonanza*, Barcelona, Península.
- Tajani, A., Debackere, K. y Peeters, K. (2013), *Industry and Innovation in Europe*, Heverlee (Bélgica), Lannoo Campus.