

¿Debemos retomar la política industrial?

Por una industria fuerte como factor básico de bienestar económico y social

En el último medio siglo, el sector industrial en España, que alcanzó cierta entidad a partir de los años sesenta, ha sufrido un grandísimo cambio. El mercado español ha pasado en poco tiempo de ser estable y protegido del exterior- casi cerrado-, a ser un mercado volátil, abierto y global, sin protección para la industria nacional, muy competitivo y sujeto a rápidos cambios. La internacionalización y la competitividad son dos elementos característicos del mercado global actual en que se mueve la economía mundial.

Un breve repaso histórico: al finalizar la guerra Civil, España carecía de una base industrial importante: hasta bien entrados los años 60, la agricultura representaba más del 50% del PIB (actualmente la aportación que hace el sector primario al PIB es de aproximadamente el 3%). La escasa base industrial existente se situaba fundamentalmente en Cataluña y en el País Vasco.

El Régimen autárquico no mejoró las cosas. El cambio se produjo con el Plan de Estabilización de julio de 1959, cuyo objetivo fue la estabilización y liberalización de la economía, impulsando el inicio de una política industrial, muy dirigida por el Estado, que permitiría una época de crecimiento económico sin precedentes durante los años sesenta y siguientes.

Los Planes de Desarrollo Económico y Social fueron planes de planificación indicativa desarrollados por el Gobierno, que permitieron la expansión de la industria. La economía creció, cada vez más relacionada con el mundo exterior: se crearon polos y zonas de desarrollo industrial y se propició la llegada de la industria extranjera, como mejor ejemplo, la del automóvil. Los años 60 fueron de gran crecimiento, aunque el país carecía de una industria diversificada y competitiva. Se aplicó una política de ligero aperturismo, con el mercado interior aún muy intervenido y el crecimiento se basó en bienes de consumo duradero, industria química, turismo y vivienda.

En 1973 la crisis del petróleo obligó a hacer un ajuste energético que afectó a la industria, y en el periodo 1983-86 se acometió una gran reconversión que se inició en los sectores siderúrgico, construcción naval y bienes de equipo. Aunque la entrada de España en la Comunidad Europea tuvo un fuerte impacto sobre la industria, que pasó de un saldo comercial positivo en 1984 y 1985 a un saldo negativo en 1986, lo cierto es que a partir de esa fecha la economía española entró de nuevo en fase de crecimiento.

Con todo, en este periodo la población empleada en el sector industrial ha pasado de representar en 1996 un 20,1% sobre la población ocupada, a un 14,4% en 2009.

Desde el inicio de la crisis económica en 2007, la industria en España ha sufrido un enorme deterioro adicional, desplomándose tanto la producción como el empleo en el sector industrial, que ha visto disminuir su peso específico en la economía española desde 2008, aunque ese fenómeno viene en realidad, como decimos, de tiempo atrás.

En la historia de la economía de libre mercado contemporánea podemos distinguir tres grandes revoluciones tecnológicas.

1) La primera revolución industrial tiene lugar desde finales del siglo XVIII hasta mitad del siglo XIX, y se basa en el carbón como fuente de energía para las máquinas de vapor, el uso del ferrocarril como medio de transporte y el desarrollo de las primeras industrias de siderurgia (hierro) y textil (algodón).

2) La segunda revolución industrial se produce entre el final del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX: se caracteriza por el surgimiento del acero, la electricidad y la ingeniería pesada así como por el uso del petróleo y del automóvil de forma generalizada, junto con la producción en masa.

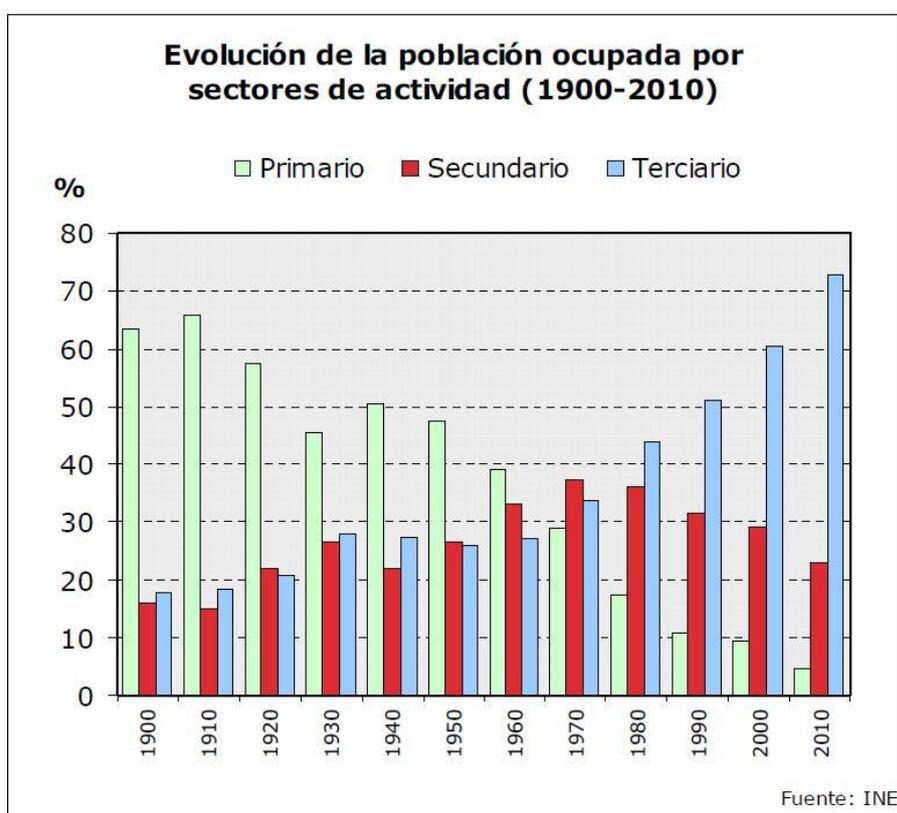
3) La tercera revolución industrial, también llamada la revolución tecnológica, es la que ha tenido lugar en la última mitad del siglo XX con el surgimiento de la informática y las telecomunicaciones. Se basa además en energías alternativas y el desarrollo de sectores electrónicos, informáticos, aeroespaciales, etc.

España no ha podido sumarse a esta última revolución de la forma más deseable; su modelo industrial es obsoleto, han aparecido nuevos competidores a escala internacional que gozan de mayores ventajas comparativas y que se adaptan más fácilmente a la tercera revolución industrial, incorporando las nuevas tecnologías. La industria española adolece de un problema estructural: se ha quedado en los productos de la segunda revolución industrial y la actividad se concentra de forma desproporcionada en las ramas de menor intensidad tecnológica; es necesario centrarse en productos de la tercera revolución industrial.

La globalización y la expansión de los intercambios internacionales han provocado que la actual revolución tecnológica se extienda a gran velocidad y a un mayor número de países, respecto a las revoluciones anteriores. En este contexto, la empresa industrial española se encuentra ante retos nunca vistos hasta ahora: los recursos que le permiten ser competitiva están cada vez más orientados al conocimiento, la tecnología y los activos intangibles. Nos encontramos en una economía del conocimiento y la innovación, donde las industrias manufactureras de mayor contenido tecnológico son las que más crecen (electromedicina, biogenética, etc.). Aunque España ocupa el

quinto puesto europeo en cuanto a valor añadido de su sector industrial (por detrás de Alemania, Italia, Reino Unido y Francia), desde hace décadas éste sufre, como hemos dicho, una caída de peso relativo en el conjunto de la economía española. La participación de la industria (incluido el sector energético) en el PIB español se ha reducido en más de la mitad desde el año 1970.

Aunque es cierto que la tendencia general de las naciones desarrolladas ha sido el proceso de desindustrialización, con un peso creciente en todas ellas del sector servicios, también lo es que en España el sector industrial es menos importante y menos tecnológico que en los países de nuestro entorno. Las características estructurales de nuestra industria no favorecen la transformación y requieren de un gran esfuerzo: la industria española presenta una especialización productiva en sectores de baja intensidad tecnológica y de conocimiento, con bajos niveles de inversión en I+D, reducida productividad y con un pequeño tamaño tanto de empresas como de fábricas - la dimensión de la empresa industrial española está entre las más pequeñas de Europa, siendo inferior a la media de la UE, lo que dificulta el aprovechamiento de las economías de escala y limita la capacidad innovadora.¹



¹ “Una industria competitiva, clave para recuperar el crecimiento”, Círculo de Empresarios, julio/septiembre 2010.

Los países emergentes empiezan a ser competitivos en actividades de mayor valor añadido. La industria española debe sumarse a la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación. Ello exige la colaboración entre todos los agentes implicados: empresarios, sindicatos y políticos, siendo también fundamental que la sociedad se adapte a las nuevas condiciones: hay que ser flexibles y adaptables, y también estar dispuestos a asumir los ineludibles costes de este cambio, que será doloroso pero producirá beneficios económicos y sociales a medio y largo plazo. En este nuevo modelo, el sector industrial debería desempeñar un importante papel, dada su capacidad de tracción sobre el resto de sectores, en especial los servicios.

Las condiciones de partida no son favorables: la economía española, al igual que la mayoría en el resto del mundo desarrollado, ha sufrido en las últimas décadas un claro proceso de tercerización: el sector servicios ha ganado terreno al resto de factores. Además, España ha vivido también el auge de un modelo productivo excesivamente enfocado en la construcción, registrando una pérdida de peso en el sector industrial. Ese modelo productivo se ha caracterizado, entre otras cosas, por su intensidad en el uso de trabajo no cualificado. Esto se ha reflejado en un descenso de la productividad media de la industria: la industria ha sufrido en los últimos 15 años una pérdida de peso en el tejido productivo español, a lo que se ha sumado una menguante competitividad. Para superar este panorama, hay dos retos pendientes a los que ha de enfrentarse la industria española: la internacionalización y la mejora continua de la productividad asociada a un aprovechamiento de la revolución tecnológica.

España precisa de reformas estructurales que conduzcan a la creación de un marco institucional, económico y de incentivos que permita a la iniciativa privada la transformación de nuestro sistema productivo hacia un modelo más moderno, competitivo y tecnológico. Dada la envergadura del proyecto, el modelo de crecimiento debe ser a largo plazo, en contraposición al incentivado en los años de bonanza, que suponía un modelo empresarial cortoplacista, sobre todo relacionado con el sector de la construcción. Para lograr un sector industrial de mayor peso, más diversificado, innovador, internacionalizado y competitivo, capaz de generar empleo, es necesario actuar en diferentes ámbitos. Retomando las propuestas del Círculo de Empresarios² y

² “Una industria competitiva, clave para recuperar el crecimiento”, Círculo de Empresarios, julio/septiembre 2010.

del estudio Transforma España³, estos son los principales ámbitos en los que habría que introducir cambios:

- 1. Educación, nuevo mercado del talento:** sería deseable evolucionar hacia una sociedad de talentos cada vez más multidisciplinares, desarrollados y capitalizados. Para ello sería bueno establecer un sistema de aprendizaje continuo, que facilite los conocimientos y la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios constantes del entorno económico y productivo y de empresas que operan en un mundo globalizado y competitivo. Desde el punto de vista de la industria sería deseable potenciar el talento y la formación profesional acercándola a las necesidades de la empresa, a la vez que se fomentan los estudios universitarios con evidente salida hacia la industria, como las ingenierías. No basta con crear talentos: hay que ponerlos en valor, individual y colectivamente, creando un verdadero mercado del talento transparente, flexible, proactivo y dinámico, con fuerte movilidad geográfica, sectorial y organizativa y abierto a importar/exportar talento al resto del mundo. Convendría incentivar igualmente la formación en las empresas, tanto para trabajadores como para directivos, así como fomentar la Formación Profesional y reforzar la conexión entre la FP reglada y la empresa, mediante contratos de colaboración. Sería igualmente positivo que la educación se volcase hacia la búsqueda de la excelencia, priorizando criterios como exigencia y selección y recuperando la cultura del esfuerzo y del reconocimiento del mérito como valores determinantes del progreso.
- 2. Nueva competitividad global:** entendiendo por competitividad el resultado combinado de una agregación tan rica como compleja de aspectos tangibles e intangibles enfocados tanto a la creación de valor como a la mejora de la eficiencia. Debemos intentar unir talento y conocimiento con mercado y capital, para crear una sociedad de personas autónomas y preparadas, base del Estado del bienestar.
- 3. Mercado laboral:** la reforma laboral aprobada en 2012 permite nuevas fórmulas contractuales que facilitan la flexibilidad necesaria para dinamizar el mercado laboral pero el mercado ha sido demasiado rígido durante mucho tiempo, los problemas son estructurales y los resultados de la reforma no se verán a corto plazo.
- 4. Nueva Administración eficiente: seguridad jurídica, estabilidad y calidad regulatoria.** Por definición, uno de los papeles fundamentales de la Administración

³ "Transforma España – Un momento clave de oportunidad para construir entre todos la España admirada del futuro. Una visión optimista pero contundente de la Sociedad Civil española". Fundación Everis 2010.

es facilitar las iniciativas empresariales y, en definitiva, la creación de riqueza. Las inversiones industriales deberían beneficiarse de un entorno legal y normativo seguro y estable, que no establezca sobrecostes innecesarios para la actividad de las empresas. La proliferación de normativas autonómicas descoordinadas que regulan las mismas materias de forma diferente, debe evitarse. Es necesario mejorar la calidad de la regulación y el funcionamiento de los organismos reguladores para simplificar y facilitar la actividad de las empresas y no desincentivar a potenciales inversores.

5. Disponibilidad de capital financiero: la actividad industrial depende de la financiación. El capital financiero es el motor de un país. Solo una reforma del sector financiero que genere confianza dentro y fuera de nuestro país permitirá el acceso al crédito necesario para activar la industria. Convendría una reestructuración: racionalización, profesionalización y sofisticación de agentes e instrumentos, fusión de entidades no competitivas, equilibrio fiscal, fomento del ahorro privado y apuesta por proyectos de futuro. Sería igualmente deseable una mayor capacidad de autorregulación para anticiparse a anomalías, excesos y burbujas, así como una mayor transparencia, integridad y responsabilidad, y separación nítida entre interés político social y lógica financiera.

Tras unos años de progresiva erosión, la industria debe ser un motor principal de recuperación y modernización de nuestra economía. No es necesario para ello poner en marcha políticas industriales dirigistas o planificadoras: las reformas necesarias para dinamizar la actividad industrial son las mismas que reclaman los demás sectores, cuyo principal objetivo es facilitar la asignación más eficiente de los recursos por parte de los agentes que participan en los mercados. En este sentido son esenciales reformas como las mencionadas en relación con la educación o el mercado laboral, si bien es cierto que otras como la de la energía o la liberalización de determinados servicios, habrán de aplicarse con una especial sensibilidad hacia la industria, dado su mayor impacto en ésta.⁴

El núcleo fundamental de la política industrial comunitaria se inspira en el Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor en noviembre de 1993. Desde entonces, las políticas de la UE han contribuido a reforzar la competitividad de la industria europea, de manera que genere un crecimiento más rápido y cree más empleos, preparando a las empresas europeas para la competencia en los mercados mundiales. De cara a

⁴ “Una industria competitiva, clave para recuperar el crecimiento”, Círculo de Empresarios, julio/septiembre 2010.

estos objetivos, desde la UE se recomienda simplificar las condiciones en las que trabajan las empresas y suprimir trámites burocráticos. Asimismo, se alientan los proyectos para el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, y se recomienda a la industria adaptarse a los cambios, una de las claves del éxito en los mercados modernos, siempre en rápida evolución.

¿Por qué es tan importante la industria? 1) En primer lugar, porque un país solo puede exportar productos (industriales o agrícolas, - no servicios, excepto con el turismo -) y sabemos que exportar es una necesidad de primer orden, pues permite la entrada de divisas y el pago de la deuda exterior. En concreto en España, alrededor del 60% de las exportaciones son de productos industriales. 2) En segundo lugar, la industria crea riqueza y trabajo con un efecto multiplicador, ya que genera industria auxiliar y otros servicios (de alimentación, de transportes, etc.).

Por esas razones conviene evitar una economía basada solo en los servicios, siendo siempre preferible tener una economía diversificada, en la cual tanto los servicios como la industria ocupen un papel importante.⁵

Llegados a este punto, el debate gira en torno a la necesidad o no de tener una política industrial. Como se ha indicado, España no es un país sobrado de grandes empresas ni con un sector tecnológico potente. No nos podemos permitir el lujo del "laissez-faire". Necesitamos una política industrial, especialmente en un mundo globalizado, y ser conscientes de las capacidades y amenazas; de ahí la necesidad de invertir en I+D en los sectores clave para cualquier país.

Hoy la pregunta clave a la que debe intentar dar respuesta la política industrial es: ¿qué hay que hacer para ayudar a las empresas a competir en el mercado mundial? Inevitablemente, esta cuestión afecta a muchas otras políticas y cualquier respuesta eficaz incidirá en otros ámbitos como la educación y la formación, la investigación y el desarrollo, la competencia y el medio ambiente.

Como indica Sir John Rose, no es casual que las 3 principales economías más competitivas globalmente (Suiza, EE.UU. y Singapur) compartan algunas características: alto nivel de inversión en I+D, fuerte colaboración entre industria y Universidad y éxito en la elaboración de productos y servicios comercializables. Lógicamente hay que evitar la excesiva dependencia de un único sector. Pero hay un consenso general en que tanto los productos de valor como los servicios son esenciales para recuperar una economía próspera. Países como Alemania, Francia,

⁵ "Creating a High-Value Economy". Sir John Rose, Chief Executive, Rolls-Royce plc. Address to the Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce. 10 November 2009.

Corea o Singapur han animado este equilibrio activamente. China mantiene políticas activas para favorecer el crecimiento de los sectores industriales con más futuro y dejar caer el resto: el gobierno financia y promueve activamente la inversión en ámbitos como el software, las nuevas tecnologías y el medio ambiente.

Las economías se mueven a gran velocidad: China e India cuentan ya con grandes empresas a nivel mundial, punteras en tecnología. Los gobiernos promueven la innovación a través de programas especiales de defensa, de energía y de infraestructura, para fomentar la creación de las empresas del futuro. Tenemos que aprender de ellos.

Está claro que si las economías occidentales quieren posicionarse tienen que esforzarse por fomentar el talento, potenciar la innovación y las actividades más avanzadas tecnológicamente. Y ello implica primar la profesionalidad, tanto en el sector privado como en el sector público, dar prioridad a los mejor preparados.⁶

Se trata, en definitiva, de propiciar un entorno micro y macroeconómico que facilite una mejor asignación de recursos hacia las actividades más productivas y con mejores expectativas de futuro, de forma que la iniciativa privada invierta en la creación y movilización de los recursos adecuados (capital humano, organización de la actividad empresarial, innovación, buenas prácticas, etc.)

En conclusión, hay que repensar la política industrial, y es necesario que España se adapte a los cambios, potencie la innovación y se centre en los productos tecnológicos de la tercera revolución industrial. Debemos hacer un esfuerzo por lograr un modelo productivo moderno y competitivo. El dinero público se destina actualmente más a la labor investigadora de las Universidades que a ayudar al sector privado en el desarrollo de su actividad; quizás sea el momento de poner en cuestión este modelo. También sería deseable que, en vez de dispersar los esfuerzos y recursos en distintos sectores en los que no se alcanza el nivel de masa crítica, nos planteáramos la apuesta por algún o algunos sectores en los que tengamos alguna ventaja comparativa, potenciando su crecimiento y centrando en ellos las principales ayudas. Los difíciles tiempos que vivimos no deben ser un obstáculo para emprender las reformas: las crisis son fuentes de oportunidades. Por ello, tenemos que asumir que el panorama es dinámico y que cada industria tiene su época: unas industrias antes en apogeo, viven ahora su declive, ¿de qué sirve mantenerlas cuando el futuro está en otros ámbitos? Hay que elegir, y hacerlo cuanto antes, con políticas valientes,

⁶ "Creating a High-Value Economy", Sir John Rose, Chief Executive, Rolls-Royce plc. Address to the Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce. 10 November 2009.

apostando por una industria productiva, innovadora, flexible y competitiva. Mientras decidimos, China, India o Brasil nos adelantan.