Repensando la Política Industrial

Autor: Nico Gaminde

El pasado julio, la *Asociación Bruegel* publicó un informe sobre la política industrial europea, que por su alto interés merece ser comentado.

Bruegel es una asociación sin ánimo de lucro, con sede en Bruselas, creada en 2005, que tiene como objetivo el estudio de la política económica mundial y especialmente la europea. Es uno de los grupos de opinión o *think-tank* más prestigiosos del mundo. Pertenecen a él 13 estados europeos (entre ellos España), y empresas del máximo nivel europeo y mundial. En el estudio que nos ocupa "Repensar la política industrial «, realizado por tres prestigiosos autores, **Philippe Aghion , Julian Boulanger ,** y **Elie Cohen**, analizan el estado de la política industrial europea y proponen las bases para su replanteamiento.

CONTENIDO DEL INFORME:

A continuación se resume su contenido:

Parten de que la política industrial tiene mala reputación por adjudicaciones arbitrarias, "*a dedo*" y porque expone a los gobiernos a plegarse a intereses creados, distorsionando así la competencia.

Pero considera que hay tres buenas razones para replantearse una política industrial europea:

En primer lugar, **el cambio climático**: sin la intervención de los gobiernos con una política de apoyo a las tecnologías limpias, los gobiernos apoyarán por defecto tecnologías más sucias.

En segundo lugar, **un nuevo realismo post-crisis**: la complacencia en el *laissez-faire* de muchos gobiernos ha llevado a errores de inversión, impulsando sectores no dinámicos en detrimento de otros de alto crecimiento.

En tercer lugar, **China - y otras economías emergentes** - son grandes desarrolladores de políticas industriales impulsoras de crecimiento, con excelentes resultados, y Europa debe del mismo modo diseñar y dirigir las políticas sectoriales que sean favorecedoras de la competencia y, por tanto, impulsoras del crecimiento.

Si la UE quiere competir a nivel mundial, debe desarrollar una política industrial nacional y europea, adecuadamente diseñada y orientada a impulsar la redirección de la innovación y la producción. Los soportes horizontales para I+D avanzada no bastan para fomentar la transformación de la economía europea.

Aunque sigue siendo esencial una fuerte política de competencia para evitar la avidez de beneficios, favoreciendo el acceso al mercado, es igualmente necesaria una mayor activación económica por los gobiernos.

Desde los ochenta, la política industrial -subvenciones o desgravaciones, créditos preferentes, acceso privilegiado a ofertas públicas con protección comercial destinada a determinadas empresas o industrias - tiene mala reputación entre académicos y asesores políticos. El principal argumento en contra es que dificulta la competencia y hace difícil a los gobiernos elegir los beneficiarios adecuados, incrementando la dependencia de los gobiernos a intereses creados.

Muchos académicos están denunciando también el peligro de las políticas de *laissez-faire* que llevan a países desarrollados a centrarse en I+D avanzada, subcontratando la fabricación a países donde los costos de mano de obra no especializada son más bajos. Países como Alemania o Japón han gestionado mejor la producción intermedia, desarrollando políticas industriales más activas, y beneficiándose más de subcontratar a otros sectores menos intensivos en capital humano.

Afirman que el debate no debería versar sobre si las políticas sectoriales están justificadas o no, sino más bien acerca de cómo tales políticas deberían diseñarse y gestionarse para complementar la política de competencia, fomentando la innovación. En especial, en ayuda sectorial dirigida a tecnologías limpias, o sectores competitivos e intensivos en empleo de alta cualificación.

REVISIÓN DE VIEJOS ARGUMENTOS

El argumento más recurrente contra el intervencionismo industrial es que adjudica "*a dedo*", y que los gobiernos están poco capacitados para seleccionar las oportunidades de éxito comercial más efectivas, y que se ven atrapados por los intereses de quienes se benefician de su intervención. En realidad, sí existe riesgo de caer en el error, con selecciones arbitrarias y riesgo de dependencia.

La segunda crítica a la política industrial tradicional es que incorpora un riesgo de dependencia de los gobiernos a las grandes compañías y a la avidez de beneficios. Ha habido muchos ejemplos de generación costosa de crecimiento; recordemos la fracasada política de sustitución de importaciones de países en desarrollo en los 60 y 70.

También hay argumentos a favor de políticas sectoriales impulsoras del crecimiento, como la "*difusión de conocimiento*" entre empresas, aunque los críticos consideran que las empresas, al elegir su ubicación no tienen en cuenta las externalidades de conocimiento que su selección generaría para otras empresas.

Otro factor es que la existencia de imperfecciones del mercado de capitales y restricciones de crédito limitan la asignación de inversión a nuevos sectores. Cuando funciona bien se produce un fuerte impulso, como ocurrió con los sectores de TIC y de biotecnología en USA. Pero los mercados financieros incompletos o subdesarrollados coartan esa reasignación, justificando la intervención estatal.

En el campo empírico, el estudio más convincente de apoyo de la política industrial apropiada es el de **Nunn** y **Trefler** de 2010. Su análisis indica que los objetivos adecuadamente designados (intensivos en empleo cualificado) impulsan el crecimiento, no sólo en el sector subvencionado, sino también en el país en conjunto.

LO QUE DICE LA EVIDENCIA

Mientras que el punto de vista tradicional tiende a ver en oposición las políticas industriales y de competencia, en realidad se pueden apoyar mutuamente, y a la vez son complementarias y sustitutorias. Abogan por la intervención orientada hacia áreas en las que la competitividad e innovación juegan un papel clave, gestionadas de modo que competitividad e innovación se complementen. Examinan el efecto de la intervención sectorial en cinco áreas, en las que puede verse cómo se produce "*difusión de conocimientos*" que actualmente no se internalizan adecuadamente por empresas y sectores privados:

A - Cambio tecnológico orientado: el caso de la innovación verde

El primer argumento es que, bajo condiciones de *laissez-faire*, la dependencia de la cultura de innovación lleva a las empresas a innovar en la mala dirección. La innovación *limpia* es un caso significativo: como consecuencia de la "difusión de conocimiento", en ausencia de intervención, la innovación tiende a sesgarse hacía tecnologías sucias existentes.

Aghion y otros estudiaron en 2010 los datos de patentes de la industria de automoción en diferentes países europeos, para determinar la correlación entre los flujos de patentes de tecnologías limpias o sucias, las ayudas de estado, el historial de patentes en tecnologías limpias y sucias, y los términos de interacción entre el precio de los combustibles y el resto de variables.

Comprobaron que los precios altos impulsan a las empresas hacia patentes limpias, y que la innovación limpia se correlaciona positivamente cuando su historial es de patentes limpias, y negativamente cuando es de sucias. Las empresas con historial de innovación *sucia* tienden a continuar su línea, mientras las empresas con un historial de innovación *limpia* tienden a continuar desarrollando tecnologías limpias.

Esta dependencia del historial, combinada con el predominio histórico de la innovación sucia, supone que en ausencia de intervención del gobierno, las economías tenderán a la innovación *sucia* con efectos indeseables socialmente. Consideran que el *laissez-faire* llevará a desastres medioambientales, cayendo la calidad ambiental por abajo de los niveles de posible regeneración. Por lo tanto, es necesaria la intervención del gobierno para reorientar el cambio tecnológico hacia la innovación.

Esto puede lograrse por medio de una política horizontal que asigne créditos de CO_2 o tasas de emisiones de CO_2. Sin embargo **Aghion** y otros muestran que el costo económico de la transición hacia el desarrollo limpio puede reducirse si la intervención pública combina una intervención cruzada de impuestos sobre CO_2 con subvenciones directas. Son necesarios los dos instrumentos porque también hay dos externalidades a tratar, la medioambiental y la del conocimiento.

B- Política sectorial para compensar el insuficiente desarrollo financiero

Una segunda justificación para la intervención sectorial es que, aunque algunos sectores muestren alto potencial de crecimiento y, a través de la difusión del conocimiento, producen efectos altamente positivos sobre el resto de la economía. Las restricciones de crédito limitarán el acceso de capital a esos sectores. Particularmente, las empresas de alta tecnología tienen a menudo niveles bajos de activos tangibles, lo que les hace más difícil el acceso al crédito, porque sus activos intangibles, no pueden proporcionar la garantía que facilitaría el acceso al crédito. Este efecto es más fuerte en economías menos avanzadas financieramente, donde los créditos bancarios constituyen el primer canal de financiación empresarial.

Su posición es que la política sectorial de apoyo a la innovación es más impulsora del crecimiento de la econo-

mía en conjunto en países menos desarrollados financieramente.

Para comprobar esta hipótesis, estudiaros las exportaciones de productos y servicios de la UE15 de 1992 a 2008. Se estudió, para 15 países de la Unión Europea, la correlación de la cuota de exportaciones por país, con la ayuda sectorial y el desarrollo financiero, y se comprobó una mayor correlación positiva entre la ayuda del Estado y la cuota de mercado de exportaciones y que, en los países menos desarrollados financieramente, la ayuda de estado es más efectiva en el impulso a la exportación.

Los resultados confirman que la idoneidad de la intervención sectorial es más fuerte para las empresas que tienen crédito más restringido. En realidad, la restricción de crédito impide el uso eficiente de recursos hacia actividades con mayor crecimiento potencial, especialmente en actividades con alto potencial de acción de la economía.

C- La política sectorial es mejor cuando está descentralizada

La objeción de que la política industrial puede originar ayudas arbitrarias es menos aplicable cuando está más descentralizada, ya que en el peor caso cada región elegirá su líder, lo que generará varias empresas distintas que reciban ayuda del Estado. El estudio de correlación entre la cuota de subvenciones y la actividad económica en nivel regional o local en 12 países europeos desde 1995 a 2008, confirma que cuanto más se descentralizará la ayuda su efecto es más positivo sobre las exportaciones y la innovación del país.

D- La política sectorial trabaja mejor cuando se aplica a sectores más competitivos

Los defensores de la política industrial se oponen a la política liberal porque esta impide apoyar a empresas tractoras. Contrariamente, los partidarios de la competencia consideran que las ayudas son inefectivas.

Desde luego, la efectividad depende del diseño de la política industrial, que debería orientarse a sectores, no a firmas determinadas. Los estudios realizados demuestran que las ayudas bien gestionadas inducen a varias firmas a actuar en un sector, y que cuanto más competitivos sea este, se impulsa más las empresas hacia la innovación. Como los datos europeos eran insuficientes, estudiaron las empresas industriales chinas y comprobaron que cuanto más competitivo es un sector son más positivas las ayudas de estado, mientras que en sectores de bajo grado de competencia produce efectos negativos. Esto refuerza la idea de que las políticas industriales y de competencia deben ser complementarias.

E- La política sectorial trabaja mejor cuando las subvenciones están menos concentradas

Finalmente, los estudios de correlación de los mismos autores muestran que la interacción entre la ayuda de estado y la competencia en el sector es más positiva cuando la ayuda de estado está menos concentrada. De hecho, la medida en que la ayuda sectorial de estado puede ser impulsora de crecimiento depende significativamente en cómo se gestiona la ayuda sectorial. Especialmente, la ayuda sectorial que impulsa la productividad integral del sector, no centrada en un pequeño número de empresas, es más impulsora de crecimiento que la más concentrada.

REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EUROPEA

El informe sugiere que la discusión sobre el papel y legitimidad de las políticas industriales deberían ser reexaminadas por los prescriptores, en particular en la *Unión Europea*. En primer lugar, hay que orientar la ayuda sectorial de estado a dirigir la producción y la innovación hacia tecnologías verdes, con apoyo a políticas orientadas a sectores intensivos en conocimiento. En segundo lugar, la ayuda de Estado no debería ser opuesta a la competitividad, sino que más bien es complementaria de la competitividad del mercado.

La orientación de los cambios que deberían realizarse sobre esta base en la estructura de la política industrial es la siguiente:

No se propone reducir el poder de las autoridades de la competencia, y se considera necesario un conjunto de vigilantes de la dirección nacional y europea, que impidan favorecer a las empresas ya implantadas, y estimulen la renovación, con desaparición y creación de empresas, y éste es el papel fundamental de la política competencia. Se recomienda una actuación menos legalista y más basada en variables económicas y que permita las ayudas de estado adecuadas.

La Comisión europea reconoce ya la importancia de un enfoque sectorial en su estrategia de innovación, y en su comunicación de octubre de 2010 se propone aclarar qué tecnologías deben ser ayudadas, buscando las que resulten claves y tengan mayor efecto social. Considera tecnologías clave la biotecnología industrial, nanotecnología, materiales avanzados, fotónica, micro y nano electrónica, y estableció criterios para la selección de sectores e iniciativas específicas.

Sin embargo, la ayuda sectorial por estados miembros la siguen considerando un riesgo para la integración, y siguen siendo reticentes a las ayudas de estado.

Contra este escenario, el informe considera que la Comisión debería estar menos sesgada contra las ayudas de estado, y que al mismo tiempo debe establecer nuevas y claras guías para la distribución y gestión de las ayudas. En especial, debería dirigirse a sectores intensivos en conocimiento y muy competitivos y centrarse en el, mejor que en una o varias empresas preseleccionadas.

Considera que lo mejor es que la ayuda sectorial a nivel europeo sea soportada en los presupuestos europeos, y que las ayudas de los países miembros tienen el riesgo de financiar sólo a unas pocas empresas en los sectores de costos fijos elevados, con tendencia a favorecer a los ya implantados, y que algunos tienen un sesgo contra la ayuda a empresas de capital extranjero.

En segundo lugar, el análisis sugiere que la intervención sectorial de-

bería promover la competencia entre empresas para acceder a ayudas evitando cláusulas que favorezcan a los ya implantados sobre las condiciones de cada sector la ayuda debería ser en el europeo nacional o regional, procurando que las empresas beneficiarias sean start-ups innovadoras, PYMES, o empresas implicadas en desarrollar los mercados en economías en desarrollo.

En tercer lugar las autoridades europeas subestiman el peligro de una especialización en I+D avanzada y servicios, subcontratando lo demás a economías emergentes. Muchos académicos recomiendan el modelo alemán, en el que también se apoya la puesta en marcha industrial de la innovación. En este área se desarrollan conocimientos y se produce gran difusión del conocimiento. Si no se actúa de este modo se perderá competitividad con otros países que aplican esa política.

CONCLUSIONES

Consideran que el cambio climático, la reciente crisis financiera, y el nuevo predominio chino del mercado mundial, exigen reconsiderar el papel de la política industrial europea y su diseño.

Creen firmemente en la importancia de la competitividad del mercado de productos y la liberalización del comercio para impulsar la innovación y el crecimiento, especialmente en la UE. Su revisión del papel y diseño de la política industrial se debe orientar a reforzar más que a mitigar el impacto de la política de competencia, y a proporcionar vías útiles para las autoridades europeas de la competencia.

En primer lugar, proponen criterios para intervención sectorial adecuada, teniendo en cuenta especialmente el grado de intensidad de conocimiento y el grado de competencia dentro del sector.

En segundo lugar, se posicionan a favor de la intervención orientada a potenciar las tecnologías limpias.

En tercer lugar, apoyan una más adecuada gestión de la política industrial para hacerla más competitiva y más innovadora. Proponen que la ayuda sectorial debería favorecer no sólo a una empresa en particular del sector, sino que debería proporcionarse en términos iguales a cualquier empresa del sector en cuestión.

Finalmente, proponen una actuación de las autoridades de competencia menos legalista y más pragmática, basada en datos, cuando analicen el coste-beneficio de la ayuda sectorial.

En conjunto, el debate no debería centrarse a favor o en contra de la política industrial, que está siendo aplicada en cualquier caso de una forma u otra por muchos países del mundo. Más bien, el tema debería centrarse en cómo evitar errores de primer orden a través de una política mejor diseñada y gestionada.

BREVE COMENTARIO SOBRE EL INFORME

Aunque no es muy contundente, probablemente por su dependencia de los miembros de la asociación, estados y grandes empresas, el informe se aparta de la política neoliberal subordinada a la libertad de mercados, y apuesta por una firme política industrial orientada al crecimiento y la competitividad. Es deseable y necesario que siguiendo esta línea y, de acuerdo con las opiniones mucho más firmes de los premios Nobel **Stiglitz** y **Krugman**, y de **Stern** y otros autores de la *London School of Economics*, se ponga en práctica una decidida política industrial europea con ayudas programadas de estado a la industria en niveles europeo estatal y regional, que permita afrontar los retos del cambio climático, la crisis financiera y la competencia de China y otros países emergentes. En este campo debe tener un lugar destacado la aportación de nuestra profesión de ingeniería industrial.

El informe puede encontrarse en http://bruegel.org/publications/publication/566-rethinking-industrial-policy/