

LA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA

RAFAEL MYRO
Universidad Complutense

El crecimiento industrial de una nación exige un continuo cambio estructural, consistente, de una parte, en el desarrollo de nuevas actividades con altas expectativas de demanda, las cuales suelen caracterizarse por ser intensivas en tecnología y capital humano, y de otra, en la remodelación y reestructuración de actividades tradicionales [Krugman (1979), Itoh (1991)].

Si el cambio estructural no tiene lugar, el crecimiento industrial se resiente. España es un caso paradigmático de este hecho. Su convergencia en renta industrial per cápita con la media de la UE se ha ralentizado desde 1975 debido, de una parte, a un insuficiente desarrollo de las industrias de demanda y contenido tecnológico alto y medio y, de otra, a una reducida reestructuración de la industria más tradicional y cuantitativamente más importante: la de demanda y contenido tecnológico débil [Myro (1993)]. Aunque en una medida menor, algo similar sucede al conjunto de la UE, enfrentada a graves problemas para la consolidación y afianzamiento de la industria de mayor intensidad tecnológica.

Esta situación suscita el interrogante de si no es necesaria una política industrial dirigida a favorecer claramente el desarrollo de las producciones más intensivas en tecnología. Una política semejante, que establece objetivos de desarrollo sectorial, se suele denominar activa o, con menos frecuencia, "positiva", aunque para algunos autores estos calificativos son redundantes, porque sólo si existe discriminación entre diferentes actividades y se busca la reasignación de recursos entre ellas se puede hablar propiamente de política industrial [Krugman (1992), Buigues y Sapir (1993)].

La política seguida en la UE durante los últimos veinte años no ha respondido a este criterio de actividad, caracterizándose principalmente, y en línea con las orientaciones seguidas en EEUU [Dertouzos *et al.* (1989)], por poner el acento en actuaciones horizontales, de alcance general: desregulación e incremento de la competencia en los mercados (apertura exterior, integración, defensa de la competencia), fomento de la investigación tecnológica y la cualificación profesional de los trabajadores [Geroski y Jacquemin (1989), CEE (1990), Buigues y Sapir (1993) y De Jong (1993)]. Las Administraciones Públicas también han llevado a cabo, no obstante, actuaciones dirigidas directamente hacia los sectores, que aunque no parecen haber alcanzado la extensión de los años sesenta y setenta, no han sido de una magnitud despreciable, habiéndose concretado en unas ayudas

a las empresas equivalentes al 1 por ciento del valor añadido bruto de las manufacturas en la UE-12 durante el período 1986-1988 [CEE (1991)]¹.

Por otra parte, la eficacia de los instrumentos horizontales, cuyo uso ha tendido a ser privilegiado cada vez en mayor medida, parece haber sido con frecuencia muy limitada [OCDE (1987 y 1992) y CEE (1990)], lo que ofrece una base para la formulación de un segundo interrogante, a saber, si ello ha podido deberse en parte a la falta de actividad de la política industrial, y a lo que ella implica de carencia de una base sectorial de instrumentación y control de las actuaciones públicas. Téngase en cuenta, a este respecto, que una empresa dada puede recibir una misma ayuda para la innovación tecnológica como fruto de un plan de I+D o, alternativamente, de un plan sectorial. Pero cambian los mecanismos de selección y control, y ello puede afectar a la eficacia de la actuación pública.

El propósito de esta nota es discutir ambas cuestiones: el fundamento de una política industrial activa y su influencia en la eficacia de los instrumentos de intervención pública.

1. FUNDAMENTOS DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA

Una de las razones por las que el debate sobre política industrial es recurrente en el tiempo se encuentra en la existencia de prácticas opuestas e igualmente exitosas según los países, al menos aparentemente, dada la dificultad de estimar el impacto de las diferentes medidas utilizadas. Ello impide afirmar con rigor, por ejemplo, que el éxito conseguido por algunas economías donde las políticas sectoriales han sido más empleadas, como las de Japón y Corea, deba atribuirse fundamentalmente o de forma relevante a ellas [Audretsch (1992)]. No obstante, el debate tiende a enriquecerse cada vez más por nuevos desarrollos teóricos o empíricos.

La concepción no intervencionista de la política industrial, muy extendida, tiene fundamentos teóricos sólidos en la economía del bienestar, que, bajo determinados supuestos restrictivos², otorga al mercado la capacidad de conseguir un óptimo en la asignación de los recursos, limitando, por tanto, la intervención pública a aquellos aspectos en los que el mercado no es un asignador eficiente de los recursos (fallos de mercado), como el desarrollo de actividades que producen externalidades (investigación tecnológica, por ejemplo), poseen amplias eco-

(1) La comparación con épocas anteriores es difícil por la ausencia de información. Para Alemania, un país que no se caracteriza por la importancia de las políticas sectoriales, el volumen de ayudas públicas a las empresas pasó de suponer un 0,4 del valor añadido bruto manufacturero en 1970 y en la primera mitad de los ochenta, al 0,1 en el período 1986-1988, al tiempo que se redujo la protección comercial respecto al exterior [Corden y Fels (1976), Myro (1990), CEE (1991)]. Estos datos deben ser, no obstante, manejados con precaución, por su difícil y heterogénea forma de estimación y porque pueden estar influidos por cambios en los criterios de asignación a actuaciones horizontales o sectoriales.

(2) Los que definen la economía de primera preferencia [ver Arrow y Hahn (1971)].

nomías de escala (monopolios naturales), o bien, mejoran la información disponible³.

Cuando se considera una economía de segunda preferencia estricta⁴, surgen nuevos fundamentos para una política industrial que seleccione algunas actividades preferentes. En este caso, el signo de los efectos sobre el bienestar de las ayudas dirigidas al fomento de determinadas industrias no es ya claramente determinable ni, por consiguiente, necesariamente negativo. En algunos casos es positivo. Así se desprende de los desarrollos teóricos a que ha dado lugar la justificación ofrecida por Brander y Spencer (1985) para la aplicación de una política comercial estratégica por parte de un país, basada en que, bajo determinados supuestos, los apoyos a un campeón nacional pueden incrementar no sólo el bienestar de la nación, sino también el del resto del mundo [Krugman (1992)].

En efecto, supongamos que existe un duopolio formado por dos empresas, una nacional y otra extranjera, con un comportamiento tipo Cournot. La alteración en el bienestar del país que otorga el subsidio, medido como suma de los cambios en los excedentes de los consumidores y de los productores, netos de la cuantía del subsidio, viene dada para la empresa nacional por:

$$\Delta W = D(-\Delta P) + [(P - C'(X) + S) \Delta X + X \Delta P + \Delta S] - (\Delta SX + S \Delta X)$$

donde D es la demanda interna; X, la producción; P, los precios; C'(X), el coste marginal; y S, el subsidio inicial, existente antes de su aumento. El cambio en el excedente del consumidor viene dado por d(-Δp); la expresión entre corchetes mide la variación en el excedente de los productores; finalmente, la incluida entre paréntesis expresa la cuantía del subsidio estatal.

Simplificando, se obtiene:

$$\Delta W = (D - X) (-\Delta P) + [P - C'(X)] \Delta X \quad [1]$$

Y procediendo de igual manera, para la empresa extranjera

$$\Delta W = (D - X) (-\Delta P) + [P - C'(X)] \Delta X \quad [2]$$

donde D es su demanda interna; X, su producción y C'(X), su coste marginal.

El primer término del segundo miembro de ambas expresiones representa la alteración en los términos de intercambio entre productores y consumidores que tiene lugar y el segundo, el efecto sobre el excedente de cada uno de los productores de la variación en la producción.

El efecto para la nación de un subsidio a la empresa instalada en ella es positivo siempre que la demanda interna supere o iguale a la producción, pues ello hace positivo o nulo el primer término del segundo miembro de [1]. Justamente será en las nuevas industrias donde la demanda tienda a superar a la producción. El segundo término siempre será positivo porque la producción de

(3) La existencia de información perfecta acerca del futuro (ausencia de incertidumbre) es el supuesto más restrictivo de la economía de primera preferencia. Su no cumplimiento en la realidad justifica la financiación pública de la información, un bien costoso y con características de público, dada la dificultad de apropiación individual y sus efectos externos. Los subsidios que vienen ofreciéndose de forma cada vez más extensa en los últimos años a centros de datos, asesoría técnica y redes informativas encuentran aquí una justificación.

(4) Cuando existen fallos de mercado al mismo tiempo que restricciones para la utilización de los instrumentos que las autoridades públicas poseen para corregirlos.

la empresa subsidiada aumentará. Partiendo de una situación de equilibrio de Nash, el subsidio reduce su coste marginal y desplaza su curva de reacción hacia la derecha.

También puede ser positivo el efecto global para los dos países. La suma de los primeros términos de [1] y [2] es cero. En la medida que el coste marginal en la nación no exceda el del exterior, la suma de los segundos miembros será positiva, por cuanto el aumento de producción de la empresa nacional superará la disminución de la extranjera⁵.

Estas políticas estratégicas poseen, sin embargo, limitaciones importantes que aconsejan restringir mucho su uso. En primer lugar, sólo son aplicables a actividades con elevada concentración de la oferta. En segundo lugar, requieren un profundo conocimiento de la estructura del mercado y de los comportamientos estratégicos empresariales, así como de los costes externos de las ayudas otorgadas sobre el resto de las industrias, que hacen necesaria una evaluación en términos de equilibrio general. En tercer lugar, en el caso del comercio internacional, pueden inducir respuestas similares por parte de otros gobiernos, pudiendo llegar a plantearse situaciones semejantes a la del dilema del prisionero [Krugman (1987)]. Finalmente, en cuarto lugar, sus resultados en términos de bienestar son más inciertos en condiciones de libre entrada y salida de empresas, salvo que el subsidio se dirija sólo a las ya establecidas. Incluso puede traducirse en una pérdida de bienestar si induce la entrada de nuevas empresas que impida la explotación de economías de escala [Itoh *et al.* (1991)].

Por otra parte, las simulaciones que se han realizado acerca de los efectos de diferentes medidas de apoyo y protección a las empresas no muestran un impacto muy importante sobre el bienestar del país que las aplica, porque la renta captada de los competidores foráneos es muy pequeña⁶.

Un apoyo teórico más antiguo, pero más relevante, para una política de selección y ayuda a determinadas actividades, aunque de aplicación restringida a países y regiones atrasados, se encuentra en las dificultades de nacimiento que puede poseer una nueva empresa (argumento de la industria naciente) si su producción se encuentra sujeta a economías de escala estáticas o dinámicas, o a determinados costes de establecimiento, que pueden limitar su competitividad internacional en ausencia de un mercado inicial de un tamaño mínimo. Este argumento, muy atractivo para los gobernantes, sólo posee validez, sin embargo, si se da alguna de las dos circunstancias adicionales siguientes. En primer lugar, que los mercados de capitales sean imperfectos (de forma que sobrevaloren riesgos, exijan excesivas rentabilidades o huyan del largo plazo) y no haya posibilidades de actuar directamente sobre ellos, que sería la opción de primera preferencia. En segundo lugar, que la industria naciente posea externalidades. Estas ofrecen la

(5) Sobre esta base, se pueden justificar también las actuaciones de apoyo de determinados gobiernos regionales a "campeones locales", sin merma de la solidaridad interregional.

(6) Un examen de las primeras estimaciones realizadas se encuentra en Krugman (1986). En un trabajo algo más reciente de Laussel, Montet y Peguin-Feisolle (1988), se hace una aplicación a la competencia de Europa y Japón en el sector de automóviles, llegando a la misma conclusión: el establecimiento de mayores tarifas a las importaciones japonesas o de subsidios a las empresas europeas tiene efectos reducidos sobre el bienestar de la UE, sobre todo si el gobierno japonés reacciona a tales medidas.

base más firme para la actuación pública⁷, aunque no sólo en el caso de la industria naciente, sino de forma más general, por lo que debemos considerar su papel con una mayor atención.

En efecto, el apoyo teórico más relevante para la selección pública de actividades preferentes (nuevas o establecidas) reside en la posibilidad de que su desarrollo genere efectos externos, tanto de carácter pecuniario como tecnológico⁸. El papel de las externalidades ha adquirido un relieve especial en los últimos años, al tiempo que se ha afirmado su mayor importancia en espacios geográficos limitados. Por lo que respecta a las de índole pecuniaria, no consideradas tradicionalmente justificación para la intervención pública⁹, algunos autores han llamado recientemente la atención sobre una de diferente tipo, que sí da lugar a un fallo de mercado. Con rendimientos crecientes, las empresas pueden realizar menos inversión de la que sería socialmente deseable, porque no valoran los efectos indirectos que ella tiene sobre la expansión del mercado de las restantes, su inversión y modernización y, de esta forma, sobre el crecimiento sostenido del producto y la productividad del conjunto [Murphy *et al.* (1989) y Krugman (1992)]. Esta no es sino la antigua y, hasta muy recientemente, olvidada idea del Gran Empuje (Big Push), formulada inicialmente por Rosenstein y Rodan en 1943. Los rendimientos crecientes favorecen, por otro lado, la concentración de actividades en una zona determinada, al margen de cualquier otra ventaja de localización que ésta posea¹⁰, por lo que las políticas dirigidas a facilitar el Gran Empuje aumentan los atractivos para el establecimiento de nuevas empresas en ella.

En el ámbito de las externalidades tecnológicas, y como resultado de la nueva teoría del crecimiento económico desarrollada, entre otros autores, por R. Romer y R. Lucas, no sólo se ha ampliado el espectro de actuaciones públicas horizontales con importantes efectos externos, añadiendo a las dirigidas a los ámbitos tradicionales, tecnología y capital humano, otras en el campo de la información,

(7) Algunos autores llegan a definir la industria naciente como caracterizada por sus externalidades [Antonelli *et alia* (1992)]. La industria naciente se ha justificado a veces [CEE (1991)] por la existencia de elevada incertidumbre. Pero es difícil entender por qué un país o una región atrasada no puede encontrar actividades de menor riesgo a las que potenciar alternativamente.

(8) Una actividad posee externalidades pecuniarias cuando su desarrollo modifica el precio de los *inputs* que usan las restantes, afectando a sus costes de producción. Posee externalidades tecnológicas cuando modifica la productividad de los *inputs* de las demás.

(9) A.C. Pigou defendió la necesidad de intervención pública en presencia de externalidades negativas de carácter pecuniario (*i.e.* alteración del precio de los *inputs* para las empresas integrantes de una industria, como consecuencia de la expansión del *output* agregado), señalando que ellas alteraban los costes marginales verdaderos (de las unidades intra-marginales de *inputs*). Pero diversos autores, principalmente F.H. Knight, D.H. Robertson, H. Ellis y W. Fellner, mostraron que no era así, que tan sólo se producía un aumento de las rentas de los proveedores de las unidades de *inputs* intramarginales [Bohm (1967)].

(10) En palabras de P. Krugman, "con economías de escala suficientemente importantes, cada empresario querrá abastecer el mercado nacional desde una única localización y, para minimizar los costes de transporte, elegirá una ubicación con una gran demanda local. Ahora bien, tal demanda será grande precisamente donde elijan instalarse la mayor parte de los manufactureros. Por ello, hay una circularidad que tiende a producir desigualdad regional endógena... Hirschmann (1958) estaba en lo cierto: los efectos de arrastre hacia adelante y hacia atrás son útiles y hasta inevitables en una economía sujeta a rendimientos crecientes" [Krugman (1992), pág. 34].

las infraestructuras y los servicios avanzados a empresas¹¹, sino que también se ha concedido un mayor relieve y generalidad a los efectos externos que las actividades industriales pueden tener por sí mismas, no sólo a través de la difusión hacia las de su entorno de capacidad tecnológica y empresarial no conseguible en su ausencia, sino, de forma más simple, a través de la inversión en capital físico y humano, dotada de amplias externalidades, aunque difíciles de precisar.

Al igual que en el caso de las de carácter pecuniario, también se ha tendido a considerar que estas externalidades de orden tecnológico son más relevantes en un marco espacial reducido, regional. En apoyo de esta hipótesis, resulta interesante el hecho de que la competitividad de las manufacturas en las diferentes regiones españolas, medida por la productividad del trabajo relativa —una vez eliminado el efecto de la especialización sectorial— se encuentre estrechamente relacionada con el peso de las manufacturas sobre el PIB de la región y con su densidad poblacional [Myro (1992)]. En el mismo sentido, es destacable el que los empresarios españoles de todas las regiones consideren la cultura empresarial como el principal factor de competitividad [González Romero y Calvo (1991)].

Por consiguiente, parece abrirse un mayor espacio para la política directa de promoción industrial, sobre todo en un ámbito regional. Pero no sólo en él. También son importantes las externalidades en ámbitos geográficos mayores. A este respecto, las estimaciones realizadas para España muestran que la productividad de una rama de actividad se beneficia considerablemente de la expansión de otras ramas productivamente relacionadas [Suárez (1992)].

La política de fomento industrial podría, pues, definir un conjunto de actividades prioritarias, atendiendo a que su expansión tuviera efectos externos sobre el territorio inmediato de ubicación (la región) y el de la nación. Sin embargo, el coste de desarrollo de estas actividades puede ser muy elevado si se carece, al mismo tiempo, de las externalidades que garanticen su competitividad futura. Por ello, un criterio de selección más adecuado es el de aquellas actividades que generan externalidades sobre la industria de la región y aprovechan, al mismo tiempo, las que ésta ofrece¹².

No obstante, nuestro conocimiento de los efectos externos de la producción industrial es aún muy reducido como para dotar de mucha precisión la selección de actividades prioritarias. Ni siquiera sabemos si son fundamentalmente de índole tecnológica y si, como tales, pueden ser conseguidas por otras vías más directas, distintas del desarrollo de la producción¹³.

(11) Como señala P. Krugman [Krugman (1992)], la conocida obra de M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones* [Porter (1990)] es, en realidad, un tratado sobre externalidades. Este autor agrupa en cuatro los elementos externos que inciden sobre la competitividad de las empresas: a) infraestructuras, formación de la mano de obra y factores especializados; b) producciones pecuniaria y tecnológicamente relacionadas con las nuevas; c) dimensión y características de la demanda y d) competencia y rivalidad entre empresarios, relaciones entre empresas y entre empresarios y trabajadores, y papel de la administración pública.

(12) En este sentido, en mi opinión, es necesario, pero no suficiente, para una política de promoción, el criterio ofrecido por P. Krugman: “una industria es una posible candidata para una atención especial —llamémosla una industria estratégica— si su éxito depende en buena medida del entorno” [Krugman (1992), pág. 43].

(13) Se discute, por ejemplo, si la producción de equipos de telecomunicaciones es una actividad industrial estratégica o lo es el desarrollo tecnológico que requiere. Se desconoce, por otra parte, si el dominio de la tecnología es conseguible sin el de la producción industrial, aunque es bastante

Con todo, las actividades que parecen reunir mejor las características descritas son aquellas que se relacionan productiva o tecnológicamente con las de especialización regional y nacional y poseen, al mismo tiempo, un carácter más avanzado, tanto en tecnología, como en el grado de transformación del producto, así como mejores perspectivas de mercado¹⁴.

De forma más concreta, una política industrial, sobre todo de carácter regional, podría utilizar los cuatro criterios siguientes para efectuar la selección de actividades prioritarias: 1) producciones clave, con efectos de arrastre hacia adelante y hacia atrás importantes y cuyo desarrollo puede asumir las exigencias de escala, tecnológicas o de otra índole en las que descansa su competitividad; 2) actividades de especialización regional sólida, con posibilidades de transformación y suficiente expansión de la demanda; 3) industrias que, aun no siendo de especialización, han mostrado un rápido crecimiento durante un periodo suficientemente largo que puede ser interpretado como indicativo de ventajas locacionales o tecnológicas; 4) actividades muy concentradas localmente y que poseen una buena posición competitiva en costes y en diferenciación de producto, ya que parecen ofrecer economías de aglomeración¹⁵.

Puesto que las actividades elegidas, de este modo, como prioritarias no pueden estar muy alejadas productiva y tecnológicamente de las ya establecidas y más tradicionales, no existe una incompatibilidad entre la política de promoción industrial y la de reestructuración y reconversión de la industria tradicional, debiendo descansar el desarrollo industrial sobre bases endógenas. En realidad, la reconversión de la industria tradicional es una fuente básica de externalidad para el desarrollo de nuevas actividades de mayor transformación¹⁶.

Esta orientación no es, sin embargo, incompatible con el impulso de otras actividades generadoras de importantes efectos externos y con más perspectivas de crecimiento, pero para las que se carece de experiencia y otras externalidades necesarias (como es el caso de las de tecnología avanzada en las regiones más atrasadas). Pero el éxito a medio plazo de ellas ha de descansar en la eliminación de estos obstáculos. En este sentido, el limitado desarrollo de los sectores intensivos en tecnología que posee la industria española ha de resolverse prioritariamente atajando sus causas: insuficiente desarrollo tecnológico y de capital humano. Pero, también, estimulando la producción en aquellas regiones que poseen las condiciones necesarias para ello¹⁷.

improbable que sea así, dada la interacción que parece existir entre los distintos eslabones de la cadena que conduce de la investigación a la innovación y al mercado [OCDE (1992)].

(14) A este respecto, estudios recientes muestran que las empresas consideran como un factor positivo para su localización en una región determinada la existencia de otras empresas que realizan actividades similares (en producción o en tecnología) [Netherland Economic Institute (1993)].

(15) Con base en estos criterios, se han seleccionado los sectores estratégicos para la política industrial en Asturias y en Andalucía [Ver Castells *et alia* (1994) y Junta de Andalucía (1994)].

(16) Por esta razón, la reindustrialización de Asturias exige la reconversión de su siderurgia; y la de Andalucía, la de las actividades de alimentación.

(17) Un defecto de la política de desarrollo exógeno, con base en la inversión extranjera, seguida por la Administración Central española y asumida por muchas administraciones regionales, estriba en la ausencia de medidas complementarias encaminadas a enraizar las empresas atraídas en la región. Una de las razones de esta incoherencia es que la atracción de inversión extranjera exige recursos financie-

A veces se argumenta en contra de las políticas industriales activas señalando que, en el marco de competencia global actual, benefician también a las empresas de capital extranjero. Sin embargo, el recurso al capital extranjero es, en parte, una opción de la política industrial, para atraer tecnología y capacidad empresarial. Por ello, es deseable enraizar en la nación a las empresas de capital extranjero, y ello implica no discriminarlas [Nicolaidis (1993)].

No podemos concluir este punto, dedicado a los fundamentos de las políticas activas, sin una mención a los instrumentos en los que pueden basarse. Pero, a este respecto, pocas aportaciones son reseñables. Los instrumentos disponibles son los tradicionales. Por el lado de la oferta, las ayudas públicas directas al capital y a la investigación tecnológica. Con más novedad, el desarrollo de los servicios a empresas y, de forma más general, la producción de información, sobre todo como ayuda a la pequeña y mediana empresa. Por el lado de la demanda, una mayor interrelación entre los programas de gasto público y el tejido industrial.

Algunos autores [Antonelli *et al.* (1992)] discuten si deberían ser objeto de ayuda en mayor medida las nuevas industrias que las ya establecidas. A tenor de lo expuesto hasta ahora, resulta fácil deducir que las ayudas deben estar relacionadas con la magnitud de los efectos externos que se esperan de las nuevas inversiones, al margen de la novedad de la empresa o la actividad.

Más que en los instrumentos, existen necesidades y posibilidades de innovación en los mecanismos de orientación y su control de forma que pueda garantizarse su máxima eficacia. En este sentido, ha recibido un creciente apoyo la idea de que la formación de una red de instituciones privadas y semipúblicas que aglutinen a los productores, fomentando la cooperación entre ellos y con la administración pública, puede ofrecer una base informativa fundamental para orientar y controlar las actuaciones públicas [Costa (1989), Costa y Callejón (1993) y Mas *et al.* (1991)]. Pero este tema de las relaciones entre eficacia, información y control no atañe sólo, ni siquiera principalmente, a las políticas industriales activas, sino a todas las actuaciones públicas, y quizá tanto más cuanto mayor es su pretensión de generalidad (neutralidad) respecto a las diferentes actividades productivas. Es, precisamente, el aspecto que nos propusimos abordar en segundo lugar, por lo que ha de constituir el objeto del siguiente apartado.

2. ACTIVIDAD Y EFICACIA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Como ya hemos señalado, la política industrial de la UE no puede calificarse de activa. Se basa en medidas de ampliación y defensa de la competencia y en actuaciones dirigidas a mejorar el entorno empresarial, generadoras de externalidades positivas. Ello no impide que se dibujen con timidez algunas prioridades sectoriales (electrónica, comunicaciones, química fina) y, sobre todo, que no se puedan establecer con mayor amplitud y claridad en el marco de la política regional. Además, las actuaciones de índole general, aun cuando pretenden ser horizontales, poseen también sesgos sectoriales, ya que no todos los sectores requieren de las mismas características en el entorno.

ros que han de ser detraídos de otras actuaciones complementarias, como el desarrollo tecnológico. En este sentido, existe un *trade-off* entre el desarrollo de sectores de alta tecnología a través de la inversión extranjera y a través del desarrollo tecnológico autóctono. A él se añade otro: el que ambos compiten por una mano de obra muy cualificada y escasa [Grossman y Helpman (1991)].

El principal peligro que, desde la perspectiva de la eficacia, puede encerrar una política semejante, que pone énfasis en la horizontalidad de las medidas y no establece sino de forma velada un conjunto de actividades como prioritarias, es que ello tienda a desligar las actuaciones públicas de la evolución y resultados obtenidos por los diferentes sectores de la industria, haciendo más difícil su control y evaluación y potenciando una forma de instrumentación de las acciones excesivamente burocrática y pasiva, meramente dependiente de las demandas provenientes de las empresas [OCDE (1987)]. Dicho de otra forma, en ausencia de objetivos sectoriales, más concretos y más fácilmente evaluables, las actuaciones de la Administración Pública pueden tender a desconectarse más allá de lo estrictamente necesario de las necesidades y exigencias del desarrollo industrial.

Lógicamente, no tiene que ser así. Pero existen bastantes indicios de que la política industrial ha tendido a prescindir en las dos últimas décadas de la base de orientación e instrumentación en el tejido industrial (empresas y sectores de actividad) con que contaba en el pasado, cuando poseía un mayor grado de actividad. Que ello sea consecuencia del énfasis puesto en la horizontalidad de las actuaciones públicas es sólo una hipótesis¹⁸. De ser cierta, se habrían confundido dos cosas bien distintas: el establecimiento de preferencias entre actividades, de una parte, y la necesidad de contar con el empresariado y sus organizaciones de carácter sectorial y horizontal como base de información y apoyo, de otra.

Es terreno discutible el que una base de orientación en las empresas y sectores industriales sea fundamental. Carecemos aún de estudios que lo demuestren y avalen suficientemente, aunque el caso del Japón puede ser un buen ejemplo favorable a esta hipótesis [Audretsch (1993)]. Resulta difícil creer que sin una base semejante puedan establecerse planes adecuados de investigación, de infraestructuras, de cualificación de la mano de obra o de servicios a las empresas. Cuando es suficientemente extensa, la base instrumental que ofrecen las empresas y sectores puede constituir, además, una garantía de que la política industrial no actúa en contra de la competencia en los mercados, convirtiéndose también en un mecanismo de control de la acción pública.

Los problemas de falta de orientación y control adecuados son muy fáciles de ver, por ejemplo, en la política tecnológica española, por una parte, escasamente acorde con las necesidades de la industria ubicada en la nación, hasta el punto de que entre sus prioridades no figuran los sectores con mayores requerimientos de tecnología, en los que se concentra el déficit del comercio exterior industrial [Buesa (1993)] y, por otra, desconectada de otras políticas, como la de atracción del capital extranjero. Dadas las interacciones que existen entre los distintos escalones de desarrollo de una innovación (desde la investigación básica hasta la comercialización de un producto) [OCDE (1993)], no parece posible definir y aplicar con rigor una política pública en materia de tecnología si no se hace a través una red institucional en la que participen todos los implicados en este proceso.

En definitiva, las actuaciones basadas en medidas horizontales sólo podrán conseguir ser eficaces si su orientación e instrumentación se apoya en el marco

(18) J. Segura expresa esta misma idea, señalando que la estrategia de destinar recursos de I+D a cualquier actividad que cumpla unos requisitos legales, sin tener en cuenta prioridades, que es la característica de la política tecnológica de corte horizontal, puede conducir a destinar cuantiosas ayudas a actividades maduras e impedir obtener una masa crítica en otras con futuro [Segura (1992)].

de una red institucional en la que participen las empresas y la administración, capaz de garantizar la cooperación y la circulación de la información en todas las direcciones, entre empresas, entre administraciones, y entre unas y otras [Costa y Callejón (1992)]. Pero esta red no estará completa ni bien formada si no posee parcelas sectoriales de modo que se garantice que se conocen y tienen en cuenta las especificidades que cada tipo determinado de actividad productiva posee.

Una política industrial eficaz, incluso si no define actividades prioritarias, debe apoyarse en un entramado de instituciones públicas, semipúblicas y privadas formado por redes informativas, universidades, escuelas de formación profesional, institutos de investigación y tecnológicos, parques tecnológicos, centros de servicios a empresas (sectoriales), viveros de empresas y sociedades y agencias de promoción. Este conjunto institucional contribuirá, en todo caso, a su eficaz orientación y desarrollo y a su control, evitando que las actuaciones públicas sustituyan al mercado.

Sin embargo, es muy posible que una política instrumentada de esta forma, al disponer de mayor información, al implicar más a la administración con la industria y sus necesidades a través de las instituciones de intermediación señaladas y al poseer una firme base sectorial, acabe fijando objetivos y prioridades sectoriales. Si así fuera, el debate sobre el grado de actividad de la política industrial dejaría de tener sentido. En todo caso, la adopción de una política industrial más activa, cuyos fundamentos hemos expuesto en el apartado anterior, tiende seguramente a facilitar la creación de una red institucional como la mencionada y, sin duda, a beneficiarse de su existencia.

3. CONCLUSIONES

En las páginas anteriores hemos partido de la constatación de las dificultades competitivas que posee la industria en la CE, y en particular en España, para preguntarnos si no se requiere una política industrial más activa y eficaz, y si eficacia y actividad no son aspectos que van unidos.

Tratando de responder a ambas preguntas, hemos examinado, en primer lugar, el fundamento teórico de una política industrial activa, señalando que se encuentra sobre todo en los efectos externos (pecuniarios y tecnológicos) que parecen caracterizar a la mayor parte de las actividades industriales, en contra de lo que hasta muy recientemente se pensaba.

Hemos señalado, también, que la fijación de prioridades sectoriales parece ser más importante y posible en un ámbito regional en el que tales efectos alcanzan un mayor relieve y que ha de basarse en la selección de aquellas actividades que ofrecen mayores beneficios para la región y, al mismo tiempo, aprovechan en mayor medida las ventajas que ésta ofrece. Probablemente, reúnen ambos requisitos las que persiguen una mayor transformación productiva y tecnológica de las ya establecidas, por lo que la promoción de nuevas actividades industriales ha de descansar en aquellas que se han desarrollado previamente.

En segundo lugar, hemos apuntado la posibilidad de que la ausencia de objetivos sectoriales para la política industrial pueda incidir negativamente en su eficacia si limita sus bases de orientación, apoyo y control en el tejido productivo. Ello no tiene por qué suceder. Pero existen indicios de que la actuación de las administraciones públicas ha tendido a separarse de las necesidades del tejido industrial en las dos últimas décadas. Se ha apoyado en menor medida que en

el pasado en la información suministrada por las empresas y los sectores de actividad acerca de sus necesidades y resultados. Es sólo una hipótesis de trabajo el que ello se haya debido al énfasis puesto en la horizontalidad de las medidas.

Recuperar la base de instrumentación, orientación y apoyo en el tejido productivo es un requisito para la mayor eficacia de la política industrial, aun cuando ésta no defina sectores de actuación prioritarios. La forma de hacerlo es mediante la creación de una red coordinada de instituciones públicas, semipúblicas y privadas que fomente la cooperación entre la administración y las empresas, y de éstas entre sí.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antonelli, C.; Petit, P. y Tahar, G. (1992): *The Economics of Industrial Modernization*, Academic Press.
- Arrow, K.J. y Hahn, F.H. (1971): *General Competitive Analysis*, Oliver & Boyd, Edimburgo.
- Audretsch, D.B. (1992): "La Política Industrial: Algunos Ejemplos Internacionales", en C. Martín (ed.), *Política industrial: teoría y práctica*, Economistas libros.
- Audretsch, D.B. (1993): "Industrial Policy and International Competitiveness", en P. Nicolaidis (ed.), *Industrial policy in the European Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres.
- Bhom, P. (1967): *External Economies in Production*, Almqvist & Wiksell, Estocolmo.
- Brander, J.A. y Spencer, B.J. (1985): "Export Subsidies and International Market Share Rivalry", *Journal of International Economics*, n.º 18.
- Buesa, M. (1993): *La Política Tecnológica en España: una Evaluación en la Perspectiva del Sistema Productivo*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo, n.º 9311.
- Buigues, P. y Sapir, A. (1993): "Community Industrial Policies", en P. Nicolaidis, (ed.), *Industrial policy in the European Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres.
- Castells et al. (1994): *Estrategias para la Reindustrialización de Asturias*, Cívitas, serie especial, Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1990): *La política industrial en un entorno abierto y competitivo*, Documento Com(90), mimeo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1991): "Fair competition in the internal market: Community state aid policy" *European Economy*, n.º 48, septiembre.
- Corden, W.M. y Fels, G. (eds.) (1976): *Public Assistance to Industry*, The Macmillan Press LTD.
- Costa, M.T. (1989): "La Cooperación entre empresas, nueva estrategia competitiva", *Economía Industrial*, n.º 266, marzo-abril.
- Costa, M.T. y Callejón, M. (1993): *Cooperación entre Empresas y Sistema Productivos Locales*, IMPI, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid.
- Dertouzos, M.L., Lester, R.K. y Solow, R.M. (1989): *Made in America*, MIT Press.
- Geroski, P.A. y Jacquemin, A. (1989): "Industrial Change, Barriers to Mobility, and European Industrial Policy", en Jacquemin, A. y Sapir, A. (eds.), *The European Internal Market*, Oxford University Press.
- González Romero, A. y Calvo, J.L. (1991): "Factores Determinantes de la Competitividad Industrial. Análisis Regional", *Economistas*, n.º 47, enero.
- Grossman, G.M. y Helpman, E. (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press.
- Hirschman, A.O. (1961): *La Estrategia de Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

- Itoh, M. *et alia* (1991). *Economic Analysis of Industrial Policy*, Academic Press, Inc., San Diego, USA.
- Jacquemin, A. (1991): "Las Apuestas de la Nueva Economía Industrial", *Economía Industrial*, septiembre-octubre.
- Jong, H.W. (1993): *The Structure of European Industry*, Tercera edición revisada, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston.
- Junta de Andalucía (1994): *Programa Industrial para Andalucía*, Consejería de Economía y Hacienda.
- Krugman, P.R. (1979): "A Model of Innovation Technology Transfer and the World Distribution of Income", *Journal of Political Economy*, n.º 87.
- Krugman, P.R. (1986): *Industrial Organization and International Trade*, Documento de trabajo n.º 1957, NBER, Nueva York.
- Krugman, P.R. (1987): "Is Free Trade Passé", *Economic Perspectives*, vol. 1, n.º 2.
- Krugman, P.R. (1991): *Geography and trade*, The MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P.R. (1992): "Motivos y dificultades en la política industrial", en C. Martín (ed.), *Política industrial: teoría y práctica*, Economistas libros.
- Krugman, P.R. y Obstfeld, M. (1991): *International Economics*, Harper Collins Publishers, New York.
- Laussel, D.; Montet, C. y Peguin-Feisolle, A. (1988): "Optimal Trade Policy under Oligopoly", *European Economic Review*, n.º 32.
- Martín, C. (ed.) (1992): *Política Industrial: Teoría y práctica*, Economistas Libros.
- Mas, F., Rico, A. y Mafe, J. (1991): "Política Industrial y Modelos de Organización", *Economía Industrial*, n.º 276.
- Murphy, K.M., Shleifer, A. y Vishny, A. (1989): "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, vol. 97, n.º 5.
- Myro, R. (1990): "Las Ayudas Públicas a la Industria en España, en el horizonte de 1992", *Información Comercial Española*, n.º 683, julio.
- Myro, R. (1992): "Competitividad y Crecimiento de las Industrias Regionales Españolas", en Villaverde (ed.), *Europa, España, Cantabria: Estudios de Economía Regional*, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria.
- Myro, R. (1993): "Competitividad y política industrial en España", *Economía Industrial*, n.º 292, julio-agosto, 1993.
- Netherlands Economic Institute-Ersnt & Young (1993): "New location Factors for Mobile Investment in Europe", *Regional Development Studies*, Commission of the European Communities Brussels.
- Nicolaides, P. (ed.) (1993): *Industrial Prolicity in the European Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres.
- Nicolaides, P. (1993): "Industrial Policy: The Problem of reconciling Definitions, Intentions and Effects", en P. Nicolaides (ed.), *Industrial Policy in the European Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres.
- OCDE (1987): *Ajuste estructural y comportamiento de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1992): *La technologie et l'économie*, París.
- Porter, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*, The MacMillan Press, Londres. Hay traducción castellana en editorial Planeta, con el título de La Ventaja Competitiva de las Naciones.
- Segura, J. (1992): "Política Industrial: algunos problemas actuales", en C. Martín, *Política Industrial: teoría y práctica*, Economistas Libros.
- Suárez Bernaldo de Quirós, F.J. (1992): "Economías de Escala, Poder de Mercado y Externalidades: Medición de las Fuentes del Crecimiento Español", *Investigaciones Económicas*, Segunda época, vol. XVI, n.º 3, septiembre.

Fecha de recepción del original: Febrero, 1994
Versión final: Octubre, 1994