

El gran dilema de Europa respecto a su industria

Por Antonio Hidalgo Nuchera / Alejandro Legarda Zaragüeta. La UE se ha convertido en un actor de segunda fila mientras EE UU y China se fortalecen

Catedrático de Organización de Empresas / Ingeniero industrial, doctor en Economía y Gestión de la Innovación. Universidad Politécnica de Madrid

La incertidumbre asociada a las diferentes crisis globales que nos han afectado en los últimos años, en especial las derivadas del Covid-19 y la invasión de Ucrania por Rusia, y que han puesto en riesgo de colapso el comercio internacional, ha demostrado que los países que tienen una sólida base industrial son capaces de resistir sus efectos mejor que los que no disponen de esta ventaja. Además, explica también por qué la UE está preocupada por la resiliencia del mercado único y decidida a desarrollar nuevas capacidades que le permitan abordar su falta de autonomía estratégica mediante el refuerzo de la soberanía tecnológica en recursos estratégicos como materias primas, componentes farmacéuticos, tecnologías de hidrógeno, baterías y semiconductores, entre otros.

Para dar una respuesta coherente a esta preocupación es necesario profundizar en el planteamiento que están realizando las dos economías más grandes del mundo, China y Estados Unidos, que con mayor o menor celeridad se han dado cuenta de la importancia estratégica de tener una política industrial orientada a favorecer a ciertos sectores, sus empresas y sus productos, para competir en los mercados internacionales y reducir su dependencia de otros países.

No hay que olvidar que EE UU tiene el PIB nominal más alto y es el mayor importador del mundo, mientras que China tiene el PIB más alto en términos de paridad de poder adquisitivo y es el mayor exportador mundial. Por ello, el análisis de las políticas industriales de ambos cobra especial interés, ya que su evolución en los últimos años ofrece claves que deben servir de referencia a la UE, que no puede permitirse quedarse fuera de la competitividad global en el futuro próximo.

China lleva decenas de años aplicando una política industrial muy activa, que le ha permitido alcanzar una posición de liderazgo en numerosos sectores, lo que era impensable cuando comenzaron. La etapa más reciente de la política industrial tiene sus inicios en 2016 con la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo impulsada por la innovación que se orienta hacia una revolución tecnológica de la industria. La idea principal se basa en que está comenzando una ola específica de cambio tecnológico y que hay que avanzar hacia esa frontera tecnológica en diferentes sectores para superar a otros países. Este modelo de política industrial está dirigido desde el Gobierno central, es ejecutado por sus empresas públicas y se caracteriza por dos factores clave: la orientación a las industrias que se encuentran en la frontera de la innovación y el incremento de los recursos destinados a estas actuaciones a través de un conjunto de instrumentos entre los que destacan las subvenciones directas a empresas, la financiación directa e incentivos fiscales a la I+D, y préstamos del Gobierno y de bancos pú-



Los comisarios de Empleo, Jyrki Katainen, y de Mercado Interior, Elzbieta Bienkowska, conversan durante una reunión de la CE. GETTY

blicos a empresas en sectores estratégicos. A través del plan *Made in China 2025* esta política se adentra en diez sectores de alta tecnología, entre los que se encuentran las redes inteligentes de fabricación, equipos industriales de alta calidad, robótica, biotecnología y productos farmacéuticos, semiconductores y vehículos eléctricos, entre otros. Si bien el programa constituye la línea directriz de la política industrial china en la actualidad, algunos ministerios y agencias a nivel individual tienen también la autonomía para preparar sus propios planes cuando se pone de manifiesto que un sector necesita estrategias adicionales.

Por su parte, la política industrial de Estados Unidos desde los años 80 del siglo pasado ha venido concentrándose exclusivamente en el sector de defensa en un sentido amplio, entendiendo que esta materia afectaba a la seguridad nacional y, por tanto, no podía ser regida exclusivamente por las reglas del mercado. Sin embargo, la constatación de los efectos negativos que sobre la economía de EE UU producían las políticas neoliberales que pregonaban la imposibilidad de que los Estados pudieran tener éxito promoviendo políticas industriales, así como las recomendaciones del llamado Consenso de Washington aplicadas desde su formulación en 1989, puso de manifiesto, con la llegada de la pandemia en marzo de 2020, numerosas limitaciones y carencias en sectores clave. Como consecuencia de ello, y para contrarrestarlas, se aceleró el proceso de implementar actuaciones orientadas a hacer frente a los efectos de la pandemia y a

garantizar la independencia tecnológica y de suministro en ciertos productos y sectores. En primer lugar, se implementó el proyecto Warp Speed (OWS) dirigido a diseñar, fabricar y distribuir entre los ciudadanos norteamericanos una vacuna contra el Covid-19 en el mínimo tiempo posible y, a continuación, se llevó a cabo una completa revisión de las cadenas de suministro críticas, para incrementar su resiliencia, diversidad y seguridad y, por extensión, revitalizar la capacidad de fabricación nacional, aumentar las capacidades de I+D y crear más empleos.

En una segunda fase, y para alcanzar este objetivo estratégico, se aprobaron en 2022 dos leyes que van a tener un impacto significativo en la política industrial del país en los próximos años: la Chips Act (*Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors and Science Act*), para garantizar el suministro de semiconductores tanto de uso civil como militar, con una inversión de 280.000 millones de dólares para los próximos 10 años, y la IRA Act (*Inflation Reduction Act*), cuyos objetivos son mejorar la competitividad económica, la innovación y la productividad industrial y que destina alrededor de 400.000 millones para los próximos 10 años.

Como se puede observar, ambos modelos de política industrial convergen en sus características fundamentales: están orientados al crecimiento económico, el Gobierno central toma el liderazgo de promover y financiar todas las actuaciones descritas anteriormente (el Gobierno federal en Estados Unidos rompe con una larga tradición de intervenir

lo mínimo en la economía norteamericana), promueven el progreso en campos tecnológicos de vanguardia y, en general, de aquellos que se consideran estratégicos para conseguir la soberanía industrial.

¿Y cuál ha sido el papel de la UE en este ámbito? Hasta el año 2010 ha mantenido una actitud recelosa, si no contraria al desarrollo de políticas industriales activas por parte de los Estados miembros, y así lo ha demostrado con los numerosos procedimientos abiertos por ayudas de Estado consideradas ilegales según el Tratado de Roma. Los únicos apoyos permitidos se han concentrado fundamentalmente en la implementación de programas de I+D, o en el impulso a zonas geográficas económicamente desfavorecidas. A partir del año 2010, constatando la pérdida progresiva de sus capacidades industriales, ha promovido varias iniciativas de apoyo a que los Estados miembros apliquen ciertas políticas industriales, fundamentalmente bajo las limitaciones arriba señaladas, o limitadas a un marco temporal, como ha sido el caso de las ayudas destinadas a paliar los efectos del Covid-19. Los resultados son ya conocidos: la UE se ha convertido hoy en día en un actor tecnológico e industrial de segunda fila. Dado que tanto China como EE UU tienen el mismo objetivo de política industrial, que no es otro que alcanzar el liderazgo tecnológico e industrial en los próximos años, cabe preguntarse cuál debería ser la reacción de Europa a todas estas medidas. Parece claro que debería posicionarse con más claridad sobre este tema.