



UNA NUEVA POLÍTICA PARA LA INDUSTRIA

Rafael Myro

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En las páginas que siguen se examina primero muy brevemente la evolución de la industria española en los años de crisis. A continuación, se argumenta sobre la necesidad de favorecer su desarrollo de forma explícita si se quiere fomentar el desarrollo económico agregado, el desarrollo industrial, y como consecuencia, el crecimiento económico agregado, que probablemente se ha resentido de la menor contribución de la industria, no tanto en función de su menor aportación directa cuanto indirecta. Más adelante, se dibujan algunas líneas necesarias de actuación para una estrategia de reindustrialización. Finalmente, se destaca el papel más activo que debe corresponder a la política industrial dentro de esa estrategia.

La conclusión a la que se llega es que la recuperación y reconstrucción de la industria española exige cambios de relieve en la naturaleza, estructura y marco competitivo de las empresas que la integran, así como en su entorno tecnológico, educativo y de promoción internacional, que pueden encontrar un apoyo importante en una política industrial más ambiciosa y amplia, más generosa en términos presupuestarios, sobre todo orientada a colectivos específicos de pymes, pero siempre guiada por objetivos de eficiencia, no de protección o subsidio.

Abstract

These pages first examine, albeit briefly, the evolution of Spanish industry during the years of the crisis. Then the need is argued of favouring its development explicitly if the goal is to foster aggregate economic development, industrial development and, consequently, aggregate economic growth, which has probably felt the least contribution from industry, not so much due to its lower direct contribution as indirect. Later, some action lines are sketched that are needed for a re-industrialisation strategy. Finally, the more active role is pointed out that industrial policy must have within this strategy.

The conclusion reached is that the recovery and rebuilding of Spanish industry requires major changes in the nature, structure and competitive framework of the companies that integrate it, as well as in their technological, educational and international promotion environment, which can find important support in a more ambitious and widespread industrial policy, albeit always guided by efficiency targets, not protection or subsidies.

1. Introducción

En el marco de la actual crisis económica, que ha afectado de una manera particularmente intensa al sector industrial, se han alzado muchas voces reclamando una mayor atención a este, que busque recuperar la dimensión que ha perdido en los países desarrollados, no solo durante la crisis, sino también en los años anteriores, en parte como consecuencia de la deslocalización de actividades hacia los países emergentes, un proceso no siempre inevitable. Se esgrimen diversas razones para ello, como la capacidad de la industria de creación de empleos de mejor calidad, la obligada apuesta por un nuevo crecimiento, basado en la exportación hacia los países emergentes, la estrecha y creciente conexión entre manufacturas y servicios, que hacen mutuamente dependiente el desarrollo de ambos agregados sectoriales, o la cada vez más visible y relevante conexión entre innovación y manufacturas (Manyika *et al.*, 2012).

Tratando de pasar a la acción, la Comisión Europea (Comisión de la UE, 2012) ha fijado el objetivo de elevar la participación de la industria en las economías comunitarias del 16 al 20 % para 2020, lo que conseguiría revertir con creces la tendencia de los años anteriores de la crisis, cuando tuvo lugar un descenso del 18,5 al 16 % (entre los años 2000 y 2007).

Se trata de un objetivo muy ambicioso para un plazo temporal tan limitado, marcado además por una recuperación de la actual crisis que promete ser lenta, pues aún en 2015 no se prevé que el crecimiento anual del PIB supere holgadamente el 1,5 %. Su cumplimiento, por tanto, no es fácil. Además de obligar a la Comisión a establecer una exigente agenda en un momento tan poco propicio como el actual, en el que proliferan signos de fragmentación que empañan la necesaria unidad de acción, requeriría un crecimiento de la industria más rápido que el de los servicios, algo muy difícil de conseguir, dados los excesos de capacidad visibles en algunos sectores industriales, el amplio potencial de crecimiento de algunas ramas de servicios privados y las exigencias de tiempo que requieren las medidas que podrían tener un mayor impacto (Heymann y Vetter, 2013).

Con todo, debe retenerse la esencia de este objetivo, su aspecto más positivo, que coincide con el que otros países desarrollados, comenzando por EEUU, también persiguen, que no es sino estimular el desarrollo industrial, y como consecuencia, el crecimiento económico agregado, que probablemente se ha resentido de la menor contribución de la industria, no tanto en función de su menor aportación directa cuanto indirecta.

Con ese mismo objetivo para el caso de España, en las páginas que siguen se examina primero muy brevemente la evolución de la industria española en los años de crisis. A continuación, se insiste en las razones ya aludidas para favorecer su desarrollo de forma explícita. Más adelante, se dibujan algunas líneas necesarias de actuación para una estrategia de reindustrialización. Finalmente, se destaca el papel más activo que debe corresponder a la política industrial dentro de esa estrategia.

2. La industria española y la crisis actual

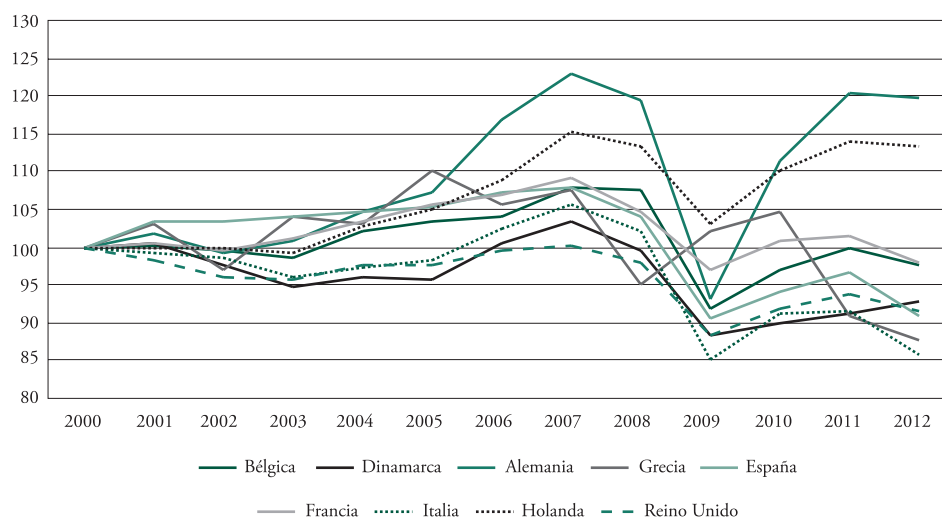
Durante la primera década del siglo XXI, La industria española, como la de otros países, debió enfrentarse a tres retos de envergadura. El primero, el rápido avance de la globalización económica, con China ejerciendo una presión competitiva elevada sobre los mercados internacionales, que se puso de relieve en el formidable ascenso de sus cuotas de exportación, hasta situarse en la primera posición del *ranking* mundial de países según el volumen total de comercio exterior. El segundo, la multiplicación de las redes internacionales de comercio, conforme las nuevas tecnologías permitían una creciente fragmentación de la producción a escala internacional. El tercero, la crisis económica y financiera iniciada en 2007 que ha deprimido la demanda en los principales mercados del mundo desarrollado.

Frente a los dos primeros retos, la industria española respondió razonablemente bien, creció a un ritmo comparable a las de Gran Bretaña, Italia o Bélgica, y solo ligeramente inferior a la de Francia, creó empleo y aumentó sus exportaciones, mostrando destacadas cifras de rentabilidad que apenas reflejaban el impacto de la mayor competencia internacional (Peltonen *et al.*, 2008). Además, las empresas se incorporaron activamente a las redes internacionales de producción, en particular en la fabricación de equipos mecánicos y de transporte (Córcoles, Díaz y Gandoy, 2012), donde el porcentaje de empresas filiales de multinacionales de capital extranjero es más elevado. De esta manera, puede decirse que la respuesta a la globalización y a la innovación que supusieron las TIC fue muy aceptable en términos comparados.

Pero no por ello el impacto de la globalización dejó de sentirse, en particular en ritmos de crecimiento del VAB manufacturero sensiblemente más distantes de los alcanzados por el PIB que en otras épocas anteriores. El escaso avance de la productividad del trabajo también ponía de manifiesto un excesivo apoyo de la expansión industrial en la intensidad de la mano de obra, muy abundante debido al intenso y retrasado proceso de inmigración vivido por España. De esta forma, la ausencia de una política industrial más activa se hizo notar, como también la de otra de control del crédito inmobiliario. No cabe duda que el exceso de financiación dirigida a los inmuebles tuvo un coste de oportunidad en términos del desarrollo de los sectores industriales y de servicios.

Pero ha sido la crisis actual la que ha tenido un efecto devastador sobre la industria española. Si en el período anterior a 2007, esta sobresalió en la creación de empleo, sin experimentar globalmente un proceso de deslocalización de relieve, a diferencia de Francia o el Reino Unido (Álvarez, Myro y Vega, 2012), en los seis años de crisis ya transcurridos ha ocurrido lo contrario, de forma que en términos de valor añadido, el valor real a finales de 2012 era sensiblemente inferior al del año 2000, lo que también ha sucedido en los casos de Reino Unido, Italia y Dinamarca, y en menor medida, de Francia y Bélgica, como muestra el Gráfico 1.

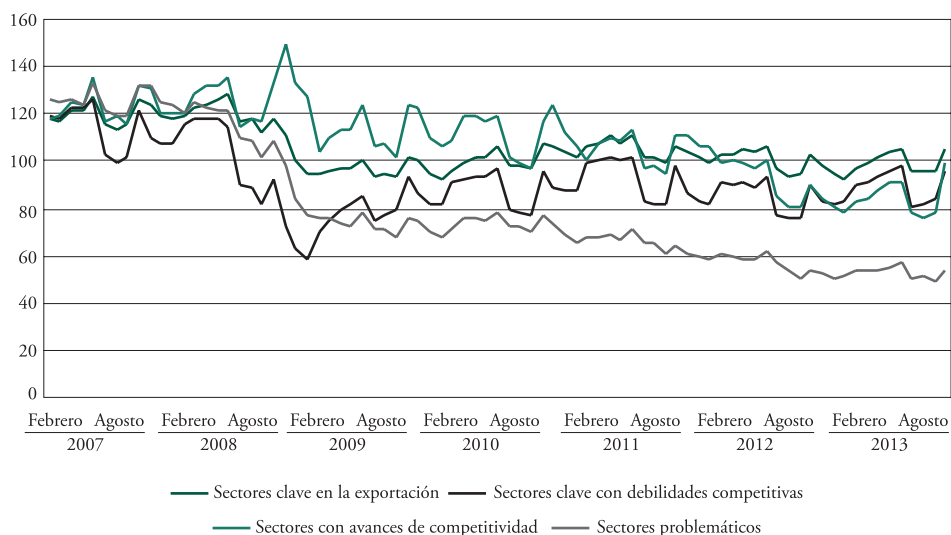
Gráfico 1. Evolución del valor añadido real en las manufacturas. En números índices (2000=100)



Naturalmente, esta evolución es consecuencia del desplome en la demanda nacional, porque la demanda externa ha impulsado la producción industrial a buen ritmo hasta la entrada en una nueva recesión de la UE, a final de 2012. De hecho, los sectores que mejor se han comportado han sido aquellos que tradicionalmente han mostrado una mayor competitividad en la exportación, como se desprende del Gráfico 2.

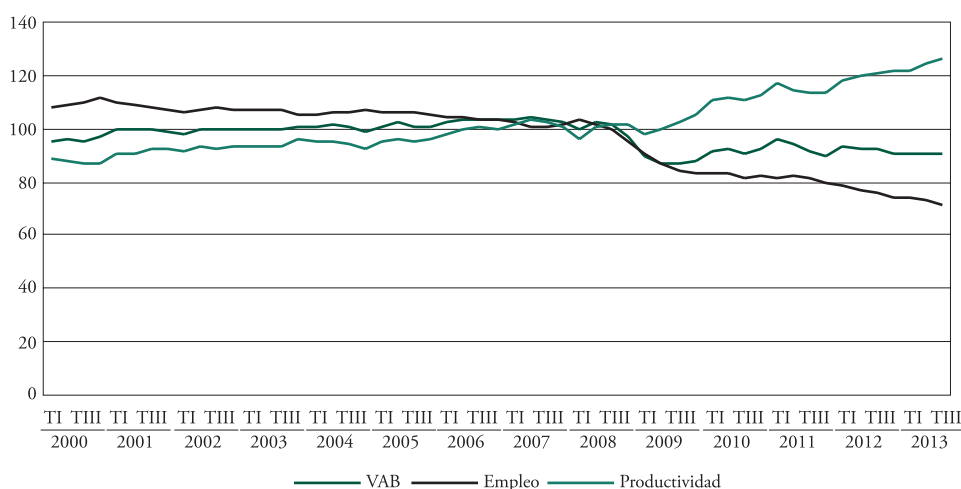
La clasificación de sectores utilizada para la confección de este gráfico se desprende del análisis de competitividad exterior contenido en Myro *et al.* (2013). La actividad de los sectores que en ese estudio se distinguen como *clave* en la exportación se ha mantenido mejor que la del conjunto de la industria, recuperándose pronto de shock de 2009 y superando ya desde el comienzo de 2010 el nivel de 2005. Se trata del conjunto de ramas industriales formado por alimentos, bebidas y tabaco, textil y confección, metálicas básicas, maquinaria mecánica y eléctrica, química y medicamentos. También se ha sostenido relativamente mejor la producción aquellos otros sectores no tan importantes en la exportación española, pero que han mostrado avances en sus ventajas competitivas exteriores, que ya experimentaron un menor deterioro de su producción durante 2009. Este es un grupo formado por las ramas de papel, productos metálicos, otro equipo de transporte, papel y edición y madera y corcho. Durante 2013, este grupo no ha mantenido tan viva su producción como el primero. Con un menor avance de la producción aparecen los sectores de buen comportamiento exportador pero marcados por algunas debilidades competitivas, automóvil y caucho y plásticos, donde despunta sobre todo el primero, enfrentado a un exceso de capacidad mundial, y por otra parte muy afectado por la caída de la demanda interna. En fin, los sectores de peor comportamiento son aquellos que muestran problemas de competitividad exterior, fundamentalmente, material electrónico e informático, muebles, cuero y calzado y productos de minerales no metálicos.

Gráfico 2. Evolución de la producción industrial en España.
Índices base 100 en 2005: media móvil trimestral



Como consecuencia de la disminución de la producción, el empleo industrial ha caído aún más drásticamente y la productividad del trabajo ha aumentado muy notoriamente (Gráfico 3). Este efecto se ha debido a la desaparición de los establecimientos más intensivos en mano de obra y a los esfuerzos de los supervivientes por mejorar su competitividad. La reducción del número de establecimientos ha sido elevada, según se desprende de los datos que ofrece el Banco de España en su informe anual referido a 2011 (Banco de España, 2012; pp. 126-28). Las bajas empresariales alcanzaron un 14,6 % sobre el total del año anterior entre los autónomos y un 7,8 % en las pymes de 1 a 9 asalariados. Estos porcentajes superan la media nacional, si se descuentan los sectores de construcción, inmobiliarias y servicios financieros.

Gráfico 3. Evolución de la actividad manufacturera en España. Índices base 100 en 2008



Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral (INE).

La reducción del empleo industrial alcanza ya un 29,5 %, medida entre el II trimestre de 2008 y el III trimestre de 2013, último dato disponible, un total de 794 mil personas (964,1 mil según la EPA). Esta reducción se ha extendido con similar intensidad a todas las regiones españolas (Tabla 1), con Cataluña a la cabeza de la destrucción de empleo manufacturero y La Rioja y Navarra en el extremo opuesto. A través de este proceso, las regiones españolas se han sumado a la deslocalización del tejido industrial que con anterioridad a la crisis acometieron las inglesas y francesas, que ha ido desplazando gradualmente la actividad manufacturera hacia fuera de Europa y hacia el centro de esta, Alemania y Holanda. Pero mientras que las regiones francesas o británicas consiguieron compensar la reducción de tejido industrial con la expansión del destinado a servicios, en España no ha sido así, ya que la razón de lo ocurrido se encuentra en la crisis, y esta ha afectado a los servicios, aunque en una medida sensiblemente menor.

Tabla 1. Disminución del empleo manufacturero en las CCAA. En miles de personas y porcentaje sobre el segundo trimestre de 2008

	Cambio 2008-2013*	% sobre 2008 II
Andalucía	-107,5	-33,0
Aragón	-47,8	-35,6
Asturias	-15,4	-22,6
Baleares	-14,9	-37,6
Canarias	-20,4	-34,6
Cantabria	-14,8	-29,0
Castilla-León	-50,1	-26,5
Castilla-La Mancha	-46,0	-30,7
Cataluña	-249,5	-32,6
Comunidad Valenciana	-123,4	-29,2
Extremadura	-12,2	-24,6
Galicia	-67,8	-30,7
Madrid	-86,4	-26,9
Región de Murcia	-27,9	-28,5
Navarra	-14,3	-18,4
País Vasco	-60,0	-25,6
La Rioja	-6,1	-16,1
Ceuta	0,6	66,7
Melilla	-0,1	-10,0
Total nacional	-964,1	-29,7

* II trimestre de 2013-II trimestre de 2008.

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Es pues clara la necesidad de una reconstrucción industrial y, como ya se ha señalado, no solo para España, sino también para el resto de Europa. Con carácter general pues, pero de forma más urgente para España, debe recuperarse el tejido industrial perdido durante la crisis, reforzando la competitividad de las diferentes actividades y su orientación hacia los mercados exteriores. Pero también debe recuperarse parte del tejido que las regiones europeas perdieron con anterioridad a la crisis, en una deslocalización hacia Asia, lo que de nuevo indica que no estamos ante un problema meramente español, que exige respuesta europea, aun cuando más realista y concreta que la esbozada hasta ahora.

3. La necesidad de una industria fuerte

Que los países desarrollados no pueden vivir especializándose cada vez más en la producción de servicios, ni siquiera en los más avanzados, ha sido siempre algo bastante evidente, pero que la emergencia industrial de China y otras economías y el avance de Alemania han contribuido a dejar aún más claro. Sin que pueda establecerse una sencilla relación entre la

importancia de la industria en el PIB y la tasa de crecimiento de este, pues la elevación de esta ratio es compatible con un magro aumento del denominador, esto es del PIB, el lento avance del producto industrial parece, hoy como ayer, ralentizar el crecimiento económico, y no solo por su efecto directo sobre la producción, sino también por sus efectos indirectos, que son de diversa índole y de gran importancia.

En primer lugar, las manufacturas constituyen un gran demandante de servicios avanzados, muchos de los cuales se producen conjuntamente con los bienes (I+D, logística, marketing, servicios empresariales), tendiendo a nublarse la distinción entre manufacturas y servicios (Baró, 2013). Entre el 30 y el 50 % de los empleos del propio sector manufacturero son servicios. A esto hay que añadir la demanda directa que las manufacturas hacen de servicios externos. Para EEUU esta demanda es de un 19 % del valor de la producción manufacturera. Según la información disponible no solo para EEUU, sino también para China, esta demanda es más que compensada con otra que los servicios hacen de las manufacturas (Manyika *et al.*, 2012). En este mismo sentido, las estadísticas recientemente publicadas por la OCDE del comercio exterior en términos de valor añadido, muestran que más de un tercio de las exportaciones de manufacturas españolas son servicios, y que esa proporción sigue aumentando gradualmente. Cuando se tiene en cuenta este hecho, las exportaciones de servicios alcanzan el 55 % del total (Moreno García-Conde y Peña, 2014). Esta misma conclusión se obtiene cuando se considera el valor de la producción de servicios incorporada no solo directa, sino también indirectamente, a las exportaciones, que en 2009 resultó ser del 40 % del total, a partir de una estimación basada en la tabla *input-output* (Myro *et al.*, 2013).

Naturalmente, esta estrecha relación entre industria y servicios hace que cada vez tenga menos sentido separar la política industrial de otras políticas microeconómicas, o dirigidas al conjunto de las empresas¹.

En segundo lugar, la industria es clave en el progreso tecnológico, y en su base, la investigación tecnológica. Las revoluciones tecnológicas se producen primariamente en el ámbito industrial, y es allí donde dejan un elevado porcentaje de sus ganancias de productividad. Piénsese en las más recientes, las TIC, o la biotecnología. Lo mismo sucederá con la nanotecnología. Por esta razón, su contribución al aumento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores (PTF) duplica o triplica fácilmente su participación en el PIB y en el empleo², y en consonancia con ello, contribuyen en un porcentaje muy elevado al gasto de I+D privado de las economías situadas en la vanguardia tecnológica, más de 90 % (Manyika *et al.*, 2012).

En tercer lugar, la industria es un sector demandante de mano de obra de alta cualificación. En realidad, como recientemente han puesto de relieve Hausmann *et al.* (2013), la elaboración de productos complejos y sofisticados requiere un buen acoplamiento de diferentes habilidades y cualificaciones individuales, que crean un determinado nivel de educación

¹ Ver BARÓ (2013), para profundizar en este asunto.

² BARÓ (2013) cita datos de Eurostat que indican que la industria explica un 83,1 % de la mejora de la productividad del trabajo en la zona euro, un 50,5 % en la UE-27, y un 46,1 % en EEUU.

colectiva, de conocimientos tácitos propios de una sociedad. Este nivel se mide bien por el grado de complejidad de las exportaciones de cada país, que muestra una elevada correlación con su renta per cápita, a diferencia de los niveles educativos medios de la población, habitualmente medidos por los años medios de estudio de la población activa. La reducción del peso del tejido industrial, que ha supuesto una reducción aún mayor del empleo industrial, como consecuencia de la elevación de la productividad, amenaza esa educación y sabidurías colectivas, y puede afectar a la capacidad de crecimiento de una economía, si los servicios que sustituyen a la industria no utilizan las habilidades y cualificaciones más difíciles de obtener, las que requieren más esfuerzo.

En cuarto lugar, la industria es clave en la exportación, y esta a su vez, clave para el crecimiento económico, sobre todo en un mundo globalizado. En España, las exportaciones manufactureras representan más del 50 % del total, o sea, el 17 % del PIB.

Precisamente, el crecimiento de las economías emergentes ofrecerá cada vez mayores oportunidades para la exportación desde los países desarrollados, y por ello, para el estímulo de sus industrias, como también la relocalización de algunas actividades, dadas las limitaciones que presenta el establecimiento y la subcontratación en mercados como el chino. En efecto, en los sectores tradicionales más afectados por la deslocalización hacia China, textil, confección, cuero y calzado, juguete se está produciendo una significativa relocalización (Martinez Mora y Merino, 2014).

A estos efectos se añaden las nuevas oportunidades de desarrollo industrial creadas por recientes innovaciones, como la nanotecnología, la robotización, la impresión en tres dimensiones o la creación y transformación de grandes bases de datos en dispositivos especiales. También se añaden nuevas demandas de maquinaria para la producción de energías alternativas, la lucha contra el cambio climático y la depuración y mejora del medio ambiente.

Pero lograr que todas estas nuevas oportunidades se materialicen en nuevas producciones, en el contexto actual de elevada competencia internacional, y de alto desempleo, exige de una estrategia industrial y de una acción política que la respalde bastante mejor definida y activa que la seguida hasta ahora, sumamente complaciente con el libre funcionamiento de los mercados.

4. Líneas estratégicas para la recuperación de la industria española

El aprovechamiento de estas nuevas oportunidades para el desarrollo de la industria debe descansar ante todo en diversas actuaciones de política económica de carácter horizontal, de alcance general, no específicamente dirigidas a la industria.

En primer lugar, la normalización de las condiciones de financiación de las empresas, lo que ante todo exige el fin del saneamiento bancario, lo que conlleva alcanzar el fondo de la recesión y detener el aumento en la morosidad de los activos de los intermediarios financieros. También exige acciones decididas del BCE, penalizando los depósitos de los bancos y con medidas excepcionales que aseguren la financiación de las empresas. Las empresas españolas se están viendo cada vez más obligadas a recurrir a la financiación procedente de los mercados exteriores, que afortunadamente vuelve a fluir con intensidad, en un implícito reconocimiento de que la recuperación económica se vislumbra ya, aunque en lejanía. Sin embargo, esta financiación es solo accesible a las grandes empresas, de forma que el amplio tejido de pymes sigue sometido a una implacable restricción financiera³.

En segundo lugar, una clarificación del marco energético, que garantice energía eléctrica a precios competitivos, en lugar de propiciar su paulatino encarecimiento, pues España se sitúa en los primeros puestos en el *ranking* de los países europeos establecido en función del precio de la energía eléctrica.

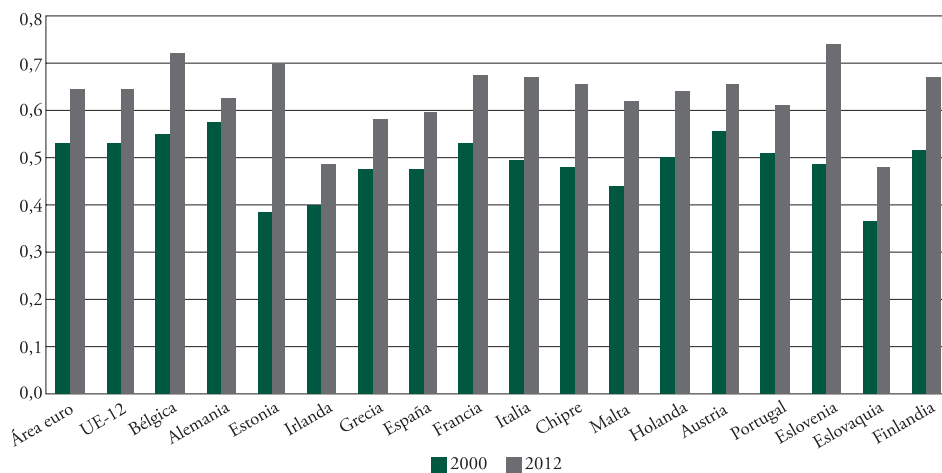
En tercer lugar, una mayor liberalización de las actividades de servicios, sobre todo de las de uso generalizado por la industria, al mismo tiempo que se acomete una reducción de las trabas administrativas que encarecen sus prestaciones.

En cuarto lugar, un ajuste algo mayor entre salarios y productividad, en la línea en que se ha venido produciendo ya con cierta intensidad en los últimos años, aunque a través del mecanismo doloroso de cierre de establecimientos situados en el extremo inferior de la escala de productividad. Como consecuencia, los costes laborales unitarios españoles, que crecieron sensiblemente hasta 2009, se han alineado en buena medida con los de nuestros competidores. Como muestra el Gráfico 4, España no destaca por la dimensión de sus costes laborales unitarios, y en todo caso el descenso de estos debería apoyarse cada vez más en aumentos de productividad y no en el descenso de salarios.

En cambio, España sí destaca por la magnitud de su tasa de desempleo, de forma que algún ajuste adicional de salarios es previsible y deseable, no tanto ahora, en los inicios de la recuperación, como cuando esta se encuentre ya en marcha. Pero para que tal ajuste se produzca basta el nuevo marco de relaciones laborales creado con la reforma realizada en 2012. En todo caso, esta debería ampliarse para eliminar la dualidad entre trabajadores temporales y fijos y favorecer las políticas activas. Ambos aspectos benefician la formación de los trabajadores en la empresa, clave para el desarrollo de la industria. También debería facilitarse el descuelgue de las pymes de los convenios provinciales y sectoriales, o fomentarse la realización de convenios propios.

³ Los primeros días de enero de 2014, con la prima de riesgo de la deuda soberana española por debajo de los 200 puntos básicos, las pymes pagan dos puntos porcentuales más de tipo de interés anual que las grandes empresas por la financiación externa.

Gráfico 4. Costes laborales unitarios



Fuente: AMECO.

Adicionalmente, la recuperación de la industria exige una importante transformación de su actual base productiva, de su modelo productivo si se quiere, que no solo depende de la política industrial, cuyo papel se examinará en el siguiente epígrafe, sino también de otras políticas complementarias, y desde luego, de las propias actuaciones y estrategias de las empresas implicadas. Cuatro son las claves de esta transformación:

1. *Un aumento del tamaño medio de las empresas.* Está suficientemente demostrado que la dimensión de la empresa en la industria condiciona su productividad, su capacidad de innovación, su internacionalización comercial y productiva y el coste de su financiación, aunque con diferente intensidad según los sectores. El elevado coste que para las empresas pequeñas supone la infraestructura mínima que requieren las estrategias formales de innovación y de internacionalización es una de las razones de este resultado. También lo son la mayor dificultad que poseen para apropiarse de los resultados de sus innovaciones y el mayor riesgo que ofrecen a quienes las financian. Estos efectos son típicos de la industria, no todos son tan claros en el ámbito de los servicios (Minondo, 2013)

Pues bien, España sobresale por tener un número muy reducido de empresas que superen los 50 empleados, y una parte apreciable de las que posee son de capital extranjero (Eurostat, 2011; Costa y Fernández-Otheo, 2012).

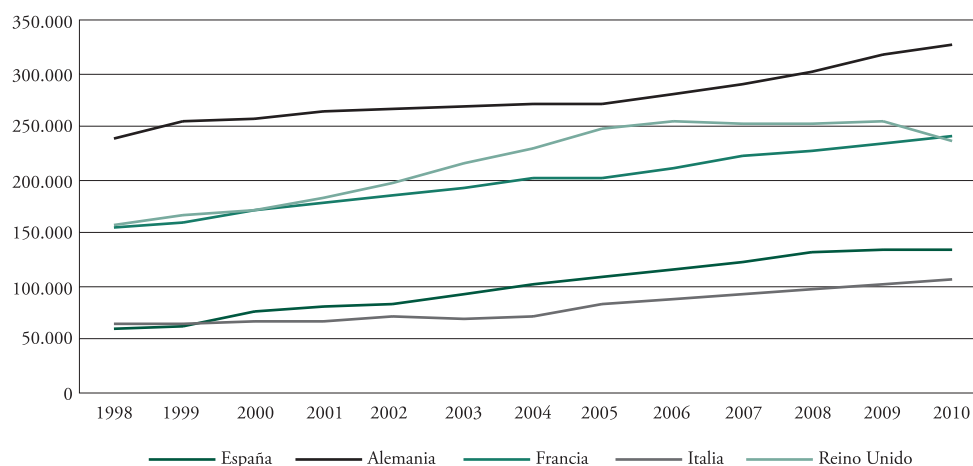
2. *Un incremento del nivel de internacionalización de las empresas.* De su presencia en los mercados internacionales, sobre todo de las más pequeñas, con menores propensiones a exportar (Rodríguez, 2008). Esto no se logra automáticamente con el aumento del tamaño y con mayor innovación. Exige la adopción expresa de una estrategia de internacionalización, que busque, defina y estudie oportunidades, en el marco de una mayor conciencia de la globalización del mercado.

3. *Un importante aumento del esfuerzo en innovación.* Con un cambio radical del marco en el que se desarrolla esta. La innovación condiciona de forma directa la competitividad interior y exterior y la capacidad de crecimiento de la industria.

Conocida es la insuficiencia comparada del esfuerzo investigador español, que se traduce en unos resultados muy parcos en términos de patentes y de exportaciones de tecnología, así como de mejoras de la productividad total de los factores (Molero, 2011; Myro, 2012). También es sabido que tal insuficiencia tiene una base importante en el reducido gasto tecnológico de las empresas españolas.

Pero detrás de esta deficiencia crónica y grave de la economía española se esconde sobre todo un marco institucional muy ineficiente. Ello se desprende del contraste que ofrece el rápido ascenso del número de investigadores, a ritmos más elevados que en otros países (Gráfico 5), con la escasez de avances en el progreso técnico y en los resultados de la innovación.

Gráfico 5. Número de investigadores



Fuente: *Main Science and Technology Indicators* (OECD).

4. *Apuesta paralela por algunos de los sectores más innovadores.* El aumento en el esfuerzo innovador no puede lograrse sin una apuesta por los sectores más innovadores, generadores de mayores externalidades tecnológicas, como el de biotecnología, nanotecnología o el espacial, que incorpore un ambicioso plan de atracción de inversiones extranjeras. No todas las actividades innovadoras encajan en el marco productivo español. Pero queda un amplio espacio por recorrer en la biotecnología, la nanotecnología, el automóvil, la maquinaria mecánica y la química. En todo caso, la apuesta por sectores innovadores debe construirse de la mano de aquellas empresas que abren camino, mostrándose más creativas y dinámicas. Esto es, hay que evitar que la ayuda a sectores y empresas específicas sea anticompetitiva. De otra manera, será difícil evitar que se abra paso una idea de la política industrial exclusivamente horizontal (Vices, 2013).

5. *Finalmente, el mantenimiento y la ampliación de la capacitación y cualificación del conjunto de los trabajadores.* Mediante un sistema educativo mejorado y más complejo, que no puede limitarse a elevar el nivel medio de educación de la población. Debe conseguir aquellas cualificaciones, no solo altas, sino también intermedias, que garantizan la reproducción y renovación de las habilidades colectivas para producir, de la capacidad para la fabricación compleja. El camino lo han marcado Austria y Alemania con su sistema de aprendizaje vocacional dual, que además reduce el desempleo de los jóvenes (Heymann y Vetter, 2013)

5. Una política industrial activa

Habiendo señalado algunos elementos claves para una estrategia de recuperación de la industria española, debemos discutir ahora la capacidad de una política industrial más activa para apoyarla en cada una de las transformaciones que hemos considerado necesarias, así como las formas que debería adoptar.

En los últimos años, la política industrial ha recibido un reclamo creciente de políticos y analistas, a la luz de las experiencias exitosas de industrialización en los países asiáticos, del notable avance de la industria alemana, así como de diversos trabajos que parecen avalar la eficacia de varias de las actuaciones emprendidas en países desarrollados.

No obstante, como hasta recientemente ha predominado un notable descrédito hacia ella, no se dispone aún de muchos estudios, ni los que conocemos pueden ser muy concluyentes, toda vez que se carece de amplias y pormenorizadas bases de datos en las que apoyar el análisis, con detalle suficiente de objetivos e instrumentos, y con homogéneas definiciones de ellos entre países, que puedan sustentar comparaciones internacionales.

En todo caso, el descrédito de la política industrial al que hemos hecho referencia es visible en la reducción de los subsidios en los principales países desarrollados durante los últimos años (Buigues y Sekkat, 2011). En España, Italia, Francia o el Reino Unido, tal reducción ha sido particularmente importante en comparación con Alemania y los países nórdicos, pero es posible que ello no solo obedezca a un mayor desinterés por la política industrial, sino también a un cambio de modelo hacia políticas menos basadas en subsidios, de corte más anglosajón, esto es, de naturaleza más *soft*, consistentes en asesoramiento, fomento de la cooperación, y difusión de las *mejores prácticas*, complementadas con instituciones más propias de distritos industriales, centros tecnológicos sectoriales y viveros de empresas. Por otra parte, una importante vía de ayuda, la desgravación fiscal, no se recoge en las comparaciones, y es sabido que en España ha adquirido una relevancia fundamental, sobre todo como vía de apoyo a la internacionalización.

Un buena parte de las actuaciones realizadas en los países desarrollados se ha dirigido al estímulo del esfuerzo tecnológico, en donde se reconoce con claridad la existencia de un gran fallo

de mercado. Así debe seguir siendo, pues la innovación es herramienta central del crecimiento industrial y del desarrollo tecnológico en países maduros, cercanos a la frontera tecnológica.

Esta política de innovación, de corte horizontal, y no limitada a la industria propiamente dicha, se ha abordado a través de programas tecnológicos específicos, como el de difusión de las TIC, o el actualmente impulsado de *Key Enabling Technologies* (KET) y de programas generales dirigidos a las pymes. En general, se constata su eficacia en el estímulo del esfuerzo tecnológico, más en el ámbito de las pymes que en el de las grandes empresas, en las que con frecuencia la financiación pública ha sustituido a la privada (Buigues y Sekkat, 2011). Por otra parte, las estrategias descentralizadas, a través de regiones, se revelan más eficaces que las centralizadas (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011).

En lo que respecta a los instrumentos, la desgravación fiscal parece el más idóneo, sin que sin embargo sea el más utilizado en España. Pero también los subsidios son importantes, sobre todo para las pymes, más dependientes de la financiación externa, en particular aquellas ubicadas en regiones con mayores restricciones financieras, y en realidad para todas ellas en los momentos actuales de escasez crediticia.

Pero es sabido que la innovación no depende solo de ayudas públicas pecuniarias, sino también de la creación de un marco institucional que relacione profundamente las empresas con las universidades, administre la transferencia de conocimientos, e institucionalice las relaciones entre ambas con las administraciones públicas, a través de centros de empresas y centros tecnológicos, como han hecho diversas comunidades en España, como El País Vasco, Cataluña, y Valencia, y en contra de lo que han hecho otras, como Madrid. Este es un marco más activo (menos horizontal), que se ha probado muy eficaz y que escasea en el resto de España (Cassiman, 2009).

Este marco debería garantizar un sistema innovador más eficaz, en el que resulta imprescindible un mayor protagonismo de las Administraciones públicas. En este aspecto, como en tantos otros, España extrema lo que constituye una mala política europea, excesivamente creyente en la capacidad innovadora autónoma de las empresas privadas. El reciente trabajo de Mazzucato (2013) debería hacer reflexionar profundamente sobre este asunto. Resalta la ambición de los programas de innovación acometidos por la Administración de EEUU, y la externalidad positiva que estos han generado para las empresas privadas, sin las cuales, muchos de los éxitos conseguidos por ellas no habrían tenido lugar. La empresa Apple es un buen ejemplo de lo que decimos.

Aunque el apoyo a la internacionalización no figura directamente entre los grandes programas de subsidios en la mayor parte de los países, debe ocupar un espacio importante en la rúbrica de los dirigidos a las pymes, en las políticas de desgravaciones fiscales, y en las actuaciones a través de otros instrumentos de promoción, como la provisión y aval de financiación, los servicios de las embajadas y oficinas comerciales, las ferias y promociones o los programas de difusión de buenas prácticas. Así es desde luego en España, para la que los estudios disponibles avalan la eficacia de estas políticas (Myro *et al*, 2013; Gil, LLorca y Requena, 2012).

Los últimos análisis tienden, con todo, a destacar la importancia de la difusión de buenas prácticas (Easterly *et al.*, 2009)

En todo caso, la evidencia anteriormente aportada de diferencias importantes entre los sectores españoles en cuanto a su competitividad y su capacidad de exportación, asociadas a diferencias en la innovación en nuevos productos o a la calidad de ellos, indica que en absoluto debe descartarse el sector como marco de actuación, lo que no significa que los apoyos que se le ofrezcan no deban ser discriminados entre empresas. Las autoridades deben aprender que no puede hacerse una política industrial eficaz que no cuente con abundante información de las empresas, susceptible de establecer diferencias entre las capacidades de unas y otras para perseguir determinados objetivos (Altomonte *et al.*, 2011). La ausencia de esta información no debe ser un aval para defender una política industrial meramente horizontal, pues esta carencia puede cubrirse a través de los organismos de coordinación público-privados necesarios⁴.

Y apenas disponemos de evidencia con respecto a políticas de aumento del tamaño empresarial. El fomento de la I+D no parece garantizar el crecimiento de las pymes salvo en contextos regionales o sectoriales muy intensivos en tecnología (Ortega-Argilés y Vivarelli, 2011), lo que de nuevo lleva a dudar de aquellas políticas de carácter general, que se dirigen a todas las empresas, sin discriminación o selección. Muchas pymes apenas crecen durante largo tiempo, pues ese no es su objetivo, como tampoco lo es la innovación (Llobet, 2012).

En cambio, sí parecen favorecer el incremento del tamaño empresarial las políticas que estimulan la creación y entrada de nuevas empresas en los mercados, pues existe una relación positiva entre la dispersión de los tamaños empresariales y el tamaño medio que alcanzan las empresas en un sector (Altomonte *et al.*, 2011). Y también una relación positiva entre la entrada de empresas y el aumento de la productividad total de los factores (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011). La intuición sobre la que se asienta esta positiva relación es que la entrada de nuevas empresas favorece la competencia y facilita la reasignación del empleo a unidades de mayor dimensión, estableciendo diferencias claras entre las más eficaces y las menos eficaces. Esta es en realidad una perspectiva que apoya la compatibilidad entre una política industrial y una política de fomento de la competencia, un aspecto a reforzar. Por otra parte, la eficacia de los subsidios a empresas aumenta con el grado de competencia del sector, cuando se realizan políticas sectoriales (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011).

La importancia de la dispersión de empresas como vía de la adquisición de tamaño parece también avalada indirectamente por la literatura sobre heterogeneidad empresarial. En concreto, Helpman y Melitz (2004) muestran que la dispersión favorece el que las empresas adopten estrategias de inversión en otros países, en lugar de limitarse a la exportación de sus productos. La inversión en el exterior es una estrategia solo accesible a aquellas empresas que alcanzan los niveles más elevados de productividad.

⁴ Para una discusión de los problemas que plantean las políticas industriales activas, entendidas sobre todo como aquellas que promueven objetivos sectoriales, ver Vives (2013).

Pero aparte de estas políticas de favorecimiento de la competencia en los mercados, el incremento del tamaño de las empresas exige también otro conjunto de medidas adicionales a las ya expuestas –no todas atribuibles a la política industrial– entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Mercados de capitales más extensos y accesibles a las empresas de menor dimensión.
- Mayores incentivos fiscales a las fusiones.
- Fomento de empresas de capital riesgo, con participación pública.
- Reducción de las regulaciones locales.
- Reducción de las regulaciones favorecedoras de la pyme, que actúan como limitadoras del tamaño empresarial.
- Mayor nivel educativo en el empresariado. España destaca junto con Italia por un mayor número de empresarios con los estudios que son obligatorios (Pérez y Serrano, 2013).

En resumen, la recuperación y reconstrucción de la industria española exige pues cambios de relieve en la naturaleza, estructura y marco competitivo de las empresas que la integran, así como en su entorno tecnológico, educativo y de promoción internacional, que pueden encontrar un apoyo importante en una política industrial más ambiciosa y amplia, más generosa en términos presupuestarios, sobre todo orientada a colectivos específicos de PYME, pero siempre guiada por objetivos de eficiencia, no de protección o subsidio (Vives, 2013).

Buscando su máxima efectividad, esta política debería ser llevada a cabo en el ámbito de las CCAA en aquellos aspectos donde la información local resulta relevante, pero debe descansar en una buena medida en actuaciones de la Administración central, si se quiere que sea ambiciosa, y dado que ha de mantener una estrecha relación con otras políticas, como la de promoción exterior. Así mismo, debe contar con una base institucional mayor que la disponible actualmente, susceptible de garantizar la información necesaria para seleccionar objetivos de actuación, incluidos los de ámbito sectorial, no solo los de índole horizontal, y a los conjuntos de empresas que participarán en cada programa. No todas las pyme pueden innovar, crecer y exportar. Los centros tecnológicos, los centros y viveros de empresas, y las oficinas de transferencia de las universidades son una parte importante de esta base. También lo son las oficinas de análisis que han de recabar y ordenar la información disponible y realizar el seguimiento de las empresas.

Referencias bibliográficas

- AGHION, P.; BULANGER, J. y COHEN, E. (2011): «Rethinking industrial policy»; Bruegel, issue, 2011/04, junio.
- AGHION, P.; HEMOUS, D. y KHARROUBI, E. (2011): «Cyclical fiscal policy, credit constraints and industry growth»; *BIS working papers* (340), febrero.
- ALDOMONTE, C.; BARBA NAVARETTI, G.; DI MAURO, F. y OTTAVIANO, G. (2011): «Assessing competitiveness: how firm-level data can help»; *Bruegel Policy Contribution*, issue 2011/16, noviembre.
- ÁLVAREZ, M. E. y VEGA, J. (2012): «El patrón exportador de las manufacturas españolas; dificultades y logros recientes»; *Economistas* (13); pp. 48-62.
- ÁLVAREZ, M. E.; MYRO, R. y VEGA, J. (2012): «Delocation in manufacturing sectors in the EU. A regional overview»; *Investigaciones Regionales* (22); pp. 5-34.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Informe anual* (2011).
- BARÓ TOMÁS, E. (2013): «¿Desindustrialización o metamorfosis de la industria? La nueva relación entre las actividades manufacturera y terciaria»; *Economía Industrial* (387); pp. 33-47.
- BUIGUES, PIERRE-ANDRÉ y KHALID SEKKAT (2011): «Public subsidies to business: an international comparison»; *Journal of Industry, Competition and Trade*, Springer, vol. 11(1), pp. 1-24.
- CASSIMAN, B. (2009): «Complementariedades en las estrategias de innovación y el vínculo con la ciencia»; Centre de Recerca en Economia Internacional; *Els Opuscles del CREI* (23).
- COMISIÓN DE LA UE (2010): «Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth»; Bruselas.
- CÓRCOLES, D.; DÍAZ MORA, C. y GANDOY, R. (2012): «La participación en redes internacionales de producción: un factor de estabilidad para las exportaciones españolas»; *Economistas* (130); pp. 83-95.
- COSTA, M. T. y FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M. (2012): «La empresa y su internacionalización»; en GARCÍA DELGADO, J. L. y MYRO, R. (2012): *Economía española. Una introducción* (6); pp. 103-120.
- EASTERLY, W.; RESHEF, A. y SCHWEKENBERG, J. (2009): «The power of exports»; *Policy Research Working Paper* (5081); The World Bank.
- EUROSTAT (2011): «Key figures on European business. With a special feature in SMEs»; *Eurostat Pocket*.
- GIL, S.; LLORCA, R. y REQUENA, F. (2012): «El impacto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones en los márgenes intensivo y extensivo»; *Economistas* (130); pp. 108-114.

- HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. A. *et al.* (2013): «The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity»; Center for International Development, Harvard University.
- HELPMAN, E.; MELTZ, M. J. y YEAPLE, S. R. (2004): «Export versus FDI with heterogeneous firms»; *American Economic Review*, 94(1); pp. 300-316.
- HEYMANN, E. y VETTER, S. (2013): «Europe's re-industrialisation: the gulf between aspiration and reality»; EU Monitor, Deutsche Bank.
- Llobet, G. (2012): «Las pymes como motor de la innovación ¿es un mito?»; Blog *Nada es Gratis*, 17/09/2012.
- MANYIKA, J.; SINCLAIR, J.; DOBBS, R. *et al.* (2012): «Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation»; McKinsey Global Institute.
- MÁRTINEZ MORA, C. y MERINO, F. (2014): «El offshoring del calzado español: ¿Un camino de ida y vuelta?»; XXXIX Reunión de Estudios Regionales, Oviedo.
- MAZZUCATO, M. (2013): *The entrepreneurial state*. Anthem Press, Londres.
- MINONDO, A. (2013): «Las exportaciones de servicios»; XXVIII Jornadas de Alicante sobre Economía Española.
- MOLERO, J. (2011): «Innovación y cambio tecnológico»; en GARCÍA DELGADO, J. L. y MYRO, R., *Lecciones de Economía Española*, X(5); pp. 95-106.
- MORENO GARCÍA-CONDE, L. O. y PEÑA, J. (2014): «Nuevas estadísticas de comercio internacional de bienes y servicios en valor añadido: Implicaciones para España»; *Información Comercial Española*, próxima publicación.
- MYRO, R. (2012): «La competitividad exterior de la economía española y sus determinantes»; *Economistas* (130); pp. 39-47.
- MYRO, R.; ÁLVAREZ, E.; FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M.; RODRÍGUEZ, D. y VEGA CRESPO, J. (2013): *Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ORTEGA-ARGILÉS, R. y VIVARELLI, M. (2009): «R&D in SME; a paradox?»; *Small Business Economics*, DOI 10.1007.
- PELTONEN, A.; SKALA, M.; SANTOS, M. y PULA, G. (2008): «Imports and profitability in the euro area manufacturing sector. The role of emerging market economies»; *European Central Bank, Working Paper Series* (918).
- PÉREZ, F. y SERRANO, L. (2013): «Capital humano y formación de directivos: situación española y estrategias de mejora»; *Economía Industrial* (387); pp. 87-107.
- VIVES, X. (2013): «Globalización, crisis y política industrial»; *Economía Industrial* (387); pp. 25-31.