

Una nueva política industrial para España*

Rafael Myro**

La economía española ha atravesado en los últimos nueve años una profunda crisis de la que solo ahora comienza a recuperarse. La industria manufacturera ha sido castigada con especial dureza por la disminución de la demanda interna, que ha erosionado una de sus bases fundamentales de crecimiento. Afortunadamente, las empresas han sabido aprovechar muy bien la mayor expansión de la demanda internacional hasta 2013, evitando una mayor infrautilización de sus capacidades productivas y un incremento aún más pronunciado del desempleo. El apuntalamiento del crecimiento iniciado en 2013, asentándolo sobre bases firmes de equilibrio interior y exterior, exige cambios en la forma de producir y en la calidad de lo producido, así como la diversificación de los esfuerzos empresariales hacia nuevas actividades y productos. La industria, por su importancia en la innovación y la exportación, debe desempeñar un papel de primer orden en esta transformación del modelo productivo, recobrando parte del peso perdido en la producción. El objetivo de este artículo es presentar los principales elementos de un programa de política industrial susceptible de incrementar el peso de las manufacturas en el PIB español y su capacidad de generar empleo, revirtiendo las pautas seguidas en los últimos años, y en consonancia con los objetivos de la agenda de la Comisión Europea para el año 2020.

Situación y evolución de la industria española

En contra de lo que con frecuencia se cree, la evolución de la industria española hasta el comienzo de la crisis fue bastante aceptable, sobre todo en el marco poco propicio derivado,

de una parte, de la entrada masiva de inmigrantes, que, si bien fortalecía la demanda interna, dificultaba las ganancias de productividad, al incentivar producciones intensivas en trabajo y de salarios reducidos; y de otra, de expansión formidable de la construcción inmobiliaria, que atraía poderosamente una parte importante de los recursos

* Este artículo es un breve resumen del libro que, con el mismo título, ha sido publicado por el Consejo Económico y Social en noviembre de 2016. Es el resultado de una amplia investigación colectiva dirigida por el autor de estas páginas.

** Universidad Complutense de Madrid.

financieros captados por las entidades de crédito. Más que poner grandes límites a la financiación de la industria, esta expansión inmobiliaria amparó quizás la cultura de la inversión especulativa y de alcance cortoplacista, que resulta tan poco favorable a la innovación y a los retos de largo plazo.

Pero aun así, la industria española sobresalió en la competencia internacional, resistiendo bien, mejor que la mayoría de sus pares comunitarias, el vertiginoso ascenso de las economías emergentes, con China a la cabeza. Su avance en productividad solo quedó algo por debajo del anotado por Alemania, sus exportaciones mantuvieron un buen ritmo de crecimiento, superando el de las francesas, italianas o británicas, y las tasas de rentabilidad sobre los fondos propios de las empresas alcanzaron en 2007 los dos dígitos, despuntando asimismo en el panorama europeo.

Los problemas llegaron con la crisis y la profunda disminución de la demanda interna, que afectó de forma más intensa a las manufacturas, con la reducción de la construcción inmobiliaria y de la obra civil, así como del gasto dirigido a la formación bruta de capital en equipamiento y a los bienes de consumo duradero. La producción industrial se contrajo sensiblemente desde 2008

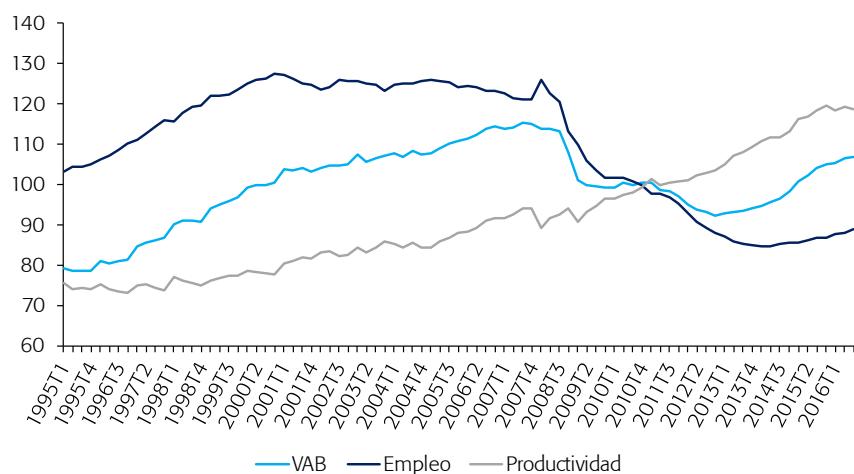
hasta 2013, y aún más lo hizo el empleo, impulsado por la desaparición de pequeños establecimientos de baja productividad que se quedaron sin mercado y vieron intensamente restringida su financiación (gráfico 1). En cambio, la productividad de las manufacturas creció fundamentalmente como consecuencia del cierre de estas empresas menos productivas.

Con todo, el ascenso de las exportaciones en los años centrales de la crisis contribuyó de forma sensible a sostener la actividad, evitando un mayor descalabro, y frenando el descenso en el peso de la industria en el PIB (gráfico 2). Las empresas españolas hicieron gala de la experiencia ya acumulada en los mercados internacionales para tratar de compensar la debilidad del mercado interior con exportaciones dirigidas a los países que mantenían elevados ritmos de crecimiento, los emergentes. Y lo hicieron muy bien, superando a las alemanas en el ritmo de sus ventas exteriores, aun cuando estas contaban con una mayor implantación en una parte de los citados países, los de Asia. Estas destacadas capacidades competitivas se han puesto de nuevo de manifiesto a partir de 2013, con la recuperación de la economía española, que está siendo liderada por la industria manufacturera.

Gráfico 1

Producción, empleo y productividad en las manufacturas españolas

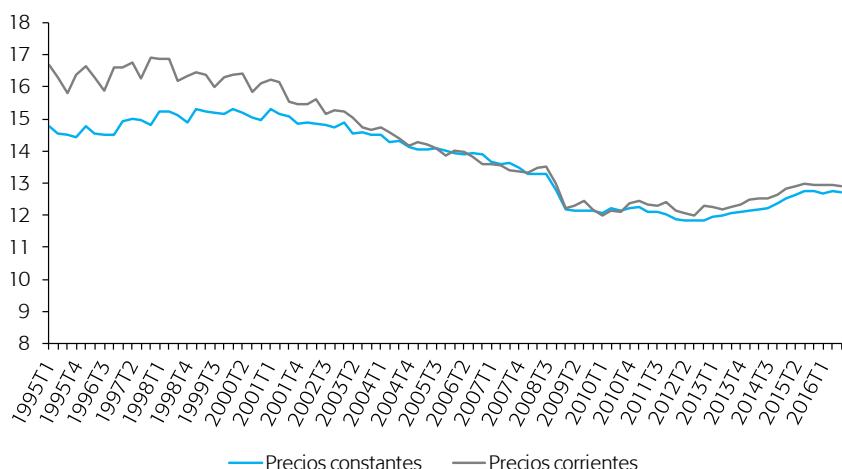
(Índices, 2010=100)



Fuente: Contabilidad Trimestral de España (INE).

Gráfico 2

Peso porcentual de las manufacturas en el PIB español



Fuente: Contabilidad Trimestral de España (INE).

De esta manera, la trayectoria sorprendente de la exportación española, que no es algo nuevo de la crisis actual, aunque se haya percibido sobre todo durante ella, es el mejor aval de su competitividad, a menudo denostada sin razón y sin que el examen de los datos lo resista. Obedece a una

La positiva trayectoria de la exportación española obedece a una estructura de la oferta exterior variada y bien adaptada a la demanda mundial, a mejoras en la calidad y diferenciación de los productos, a una buena combinación de viejos mercados y jóvenes y más expansivos, y a la ejecutoria de un conjunto de empresas de elevada dimensión y de productividad muy alta en términos comparados.

estructura de la oferta exterior variada (de tecnología media-alta) y bien adaptada a la demanda mundial, a mejoras en la calidad y diferenciación de los productos, a una buena combinación de viejos mercados (los comunitarios) y jóvenes y más expansivos (latinoamericanos, asiáticos y africanos) y a la ejecutoria de un conjunto de empresas de elevada dimensión y de productividad muy alta en términos comparados. También al esfuerzo

realizado de inserción en las cadenas globales de valor, conseguido con la ayuda de las multinacionales extranjeras ubicadas en España.

Sin embargo, no todo funciona bien en la industria española, existiendo un conjunto de desventajas competitivas que frenan su crecimiento, y deben ser objeto de una política industrial reforzada, más activa y dotada de mayores recursos. Empezando por la exportación —ya resaltada como uno de nuestros activos principales—, se encuentra concentrada en un número limitado de productos, de mercados y de empresas. Siguiendo con la estructura productiva, adolece de excesiva falta de tejido en los sectores TIC, entre los que se encuentran semillas de nuevas producciones que por ello deberían cuidarse de forma especial. Por otra parte, la productividad avanza a ritmos bajos y se apoya en la mayor mecanización de las explotaciones, no en el aumento de los intangibles, que debería ser su determinante básico en una economía ya tan desarrollada como la española. Se ve restringida, en definitiva, por el ancho mar de microempresas que ni siquiera alcanzan los niveles de eficiencia que sus pares poseen en otros países. Deficiencias de gestión y delegación de tareas aparecen como causas importantes de la reducida dimensión empresarial, quizás en última

instancia un tributo a la desconfianza entre las personas, que se trasmite a la esfera laboral en desconfianza de los trabajadores con respecto a los empresarios y viceversa (Huerta y Salas, 2014). La desconfianza impide un liderazgo participativo que defina bien objetivos e involucre a todos los efectivos de la empresa en su consecución.

La industria española necesita el auxilio de una política industrial. No es la única, todas las industrias europeas han perdido peso en el tejido productivo y, por esta razón, la Comisión Europea ha puesto énfasis en la reindustrialización, con objetivos ambiciosos para 2020.

La industria española necesita por tanto del auxilio de una política industrial. No es la única, todas las industrias comunitarias han perdido peso en el tejido productivo y por esta razón la Comisión Europea ha puesto énfasis en la reindustrialización, con objetivos ambiciosos para 2020 (Comisión Europea, 2014)

El papel de la política industrial

La política industrial puede y debe desempeñar un papel importante en este proceso. Lo han puesto de relieve diversos modelos. Por supuesto, el asiático, a menudo denostado, sin duda difícil de evaluar, pero que cuenta en su haber con notorios éxitos, desde el Japón de la posguerra, pasando por Corea, su mejor y más acabada expresión, y concluyendo con China. Los problemas actuales de Japón o la crisis asiática de finales del decenio de 1990 parecen más la consecuencia del abandono de este modelo que de su permanencia (Weis, 2011). También lo avalan los modelos alemán y norteamericano, dentro ya del mundo desarrollado, ambos caracterizados por la pujanza y extensión de la política de innovación, sin duda el centro de atención de la política industrial en los países más avanzados. Asimismo, se desprende de diferentes estudios aplicados que evalúan la eficiencia de los apoyos a la industria. Finalmente,

la globalización y los importantes retos tecnológicos a los que se enfrentan hoy las economías (la nanotecnología y la biología o la industria 4.0, con las imprentas 3D, la digitalización de productos y transacciones, los *big data* y la inteligencia artificial), que resultan tan amenazantes del empleo, requieren una actuación dirigida no solo a asegurar el progreso técnico sino a facilitar el tránsito hacia estructuras productivas diferentes.

Las industrias europeas pagan hoy el precio de un notable abandono por parte de las administraciones públicas desde el inicio de la década de 1990, que, apoyado en el rechazo al intervencionismo excesivo a veces, y sobre todo mal orientado, de las décadas anteriores, adoptó pautas preferentemente burocráticas, y más raquícticas desde el punto de vista presupuestario. El rechazo lógico a una administración que aspiraba a definir qué sectores debían liderar la economía dejaba paso así al extremo contrario, la ausencia de guías y objetivos públicos con respecto al desarrollo industrial. Europa recogía las esencias del discurso liberal estadounidense acerca de la no necesidad de una política industrial propiamente dicha, de la conveniencia de una orientación limitada a amparar el marco de aparición y crecimiento de las empresas, sin captar la realidad palpable detrás del modelo de Estados Unidos, una política favorecedora de la investigación y la innovación, muy cuidadosa con las pymes innovadoras y muy involucrada en grandes y costosos programas científicos. Solo Alemania entendió esta realidad que hoy resulta clara y patente. Como señala Mazzucato (2014), en Estados Unidos, el Estado no solo define la misión en el desarrollo tecnológico, hace de guía y de brazo ejecutor.

Se precisa pues una política industrial que defina objetivos horizontales en respuesta a diversos fallos de mercado (Rodrik, 2004; Chang *et al.*, 2014). Hay múltiples intervenciones públicas que generan externalidades positivas: el impulso de producciones secundarias, necesarias para el desarrollo y el aprovechamiento de economías de escala en otras producciones principales, de amplio potencial; el auspicio de la innovación y el descubrimiento de nuevos productos por los

emprendedores (*self-discovery*), o la provisión de recursos y capacidades a las pymes que estas no pueden costear por falta de dimensión (gastos de formación, de inversión en nuevos métodos de gestión o de internacionalización). Estas intervenciones cobran especial intensidad en espacios regionales, donde han dado pie a la puesta en marcha de estrategias de especialización inteligente (McCann y Ortega-Argilés, 2016)

La política industrial debe recuperar su cercanía al sector privado, sin miedo a verse involucrada en intereses espurios. Para ello, solo se requiere una administración bien formada y con claros criterios de actuación. Esta política ha de contar con agencias especializadas y organismos de cooperación público-privada que, de una parte, faciliten el conocimiento profundo de la actividad productiva a las administraciones públicas, y de otra, muestren a las empresas la gama de opciones de apoyo público realmente necesarias y eficaces, resaltando la importancia de desarrollar sus intervenciones en marcos procompetitivos.

Ni que decir tiene que en estas agencias y organismos de cooperación deben participar los diferentes niveles de la Administración Pública, de una parte, y todas las organizaciones sociales,

especialmente patronales y sindicatos, con sus segmentos sectoriales y regionales, de otra. Estas organizaciones sociales aportan una información indispensable para una Administración Pública que debe aprender acerca de la realidad industrial para mejor coordinar actuaciones y definir nuevas acciones tecnológicas y productivas.

Los objetivos de la política industrial

En nuestra opinión, la política industrial debe perseguir dos objetivos últimos ligados entre sí:

El aumento de la productividad del trabajo, y

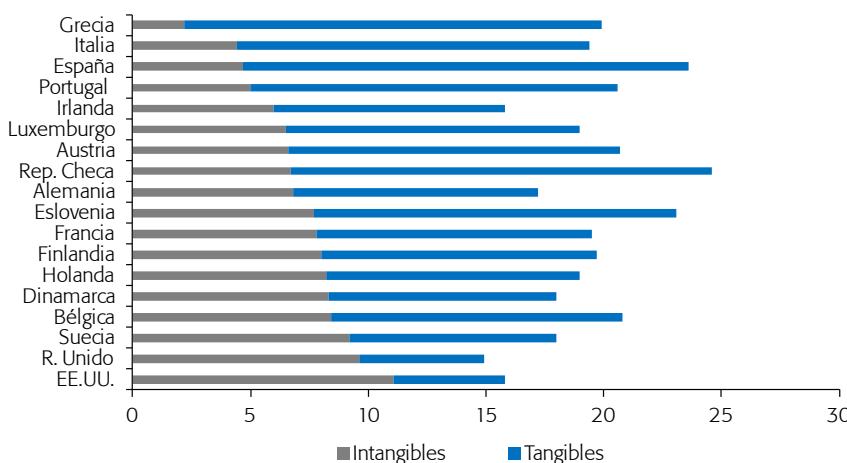
La internacionalización de las empresas, y de la economía, tanto a través de la exportación, como de la incorporación a cadenas globales de valor o mediante la creación o adquisición de filiales productivas en otros países. Sin olvidar la atracción de multinacionales extranjeras, que no es sino parte del objetivo más general de profundizar en la internacionalización de la economía española.

El avance de la productividad, amén de un elemento clave en la competitividad exterior de la industria, y por ende, de su crecimiento, constituye

Gráfico 3

Inversión en activos intangibles y tangibles

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Falk (2013).

un paso firme y necesario para la internacionalización de la empresa. Pero esta última, a su vez, conlleva un aprendizaje inapreciable acerca del producto fabricado, de otros productos relacionados y de los procesos productivos, que se traduce en un incremento de la productividad del trabajo y en una externalidad positiva de conocimiento de nuevos mercados que la Administración Pública puede y debe aprovechar en su política de promoción exterior.

En particular, resulta indispensable impulsar las exportaciones, de forma que se cree holgura en la balanza de pagos para crecer e importar, generando empleo, sin incurrir en desequilibrios exteriores, al tiempo que se avanza en la reducción de la deuda exterior.

El incremento de la productividad debe cimentarse en la incorporación de capital humano y tecnológico al proceso productivo, o dicho de otra forma, de activos intangibles, de escaso peso aún en las empresas españolas, como muestra el gráfico 3. Este es el cambio de modelo productivo que la industria española necesita.

La innovación y su financiación

El papel central en cualquier política industrial en el marco de países avanzados ha de corresponder a la innovación, menospreciada en la "i" pequeña que aparece en el gasto de I+D+i. España no ha dejado de perder empresas innovadoras durante la crisis. Con respecto a 2007, su número se ha reducido a la mitad, de 31.000 a 15.300. Detrás de esta sorprendente evolución no solo se esconde un escaso esfuerzo innovador en la crisis (gráfico 4), que nos aleja de los países líderes en innovación, sino también por la fragilidad de su sistema de innovación. La Comisión Europea sitúa a España en el grupo de países "innovadores moderados", junto con Italia, Hungría, Portugal, Grecia, Croacia, Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Malta, Polonia y Eslovaquia. Resulta claro que no es el grupo que corresponde a su nivel de desarrollo.

Esta fragilidad se evidencia aún de forma más clara en la plaza que ocupa España entre 22 países en el Índice Global de Innovación (IGI) de 2016: la número 28, bien alejada de la décima, que ocupa Alemania, o de la undécima posición de Corea del Sur, y semejante a la de Italia (29), un país que ha registrado un crecimiento del PIB per cápita del 0,8% anual en los últimos treinta años. Es obligado evitar una perspectiva semejante.

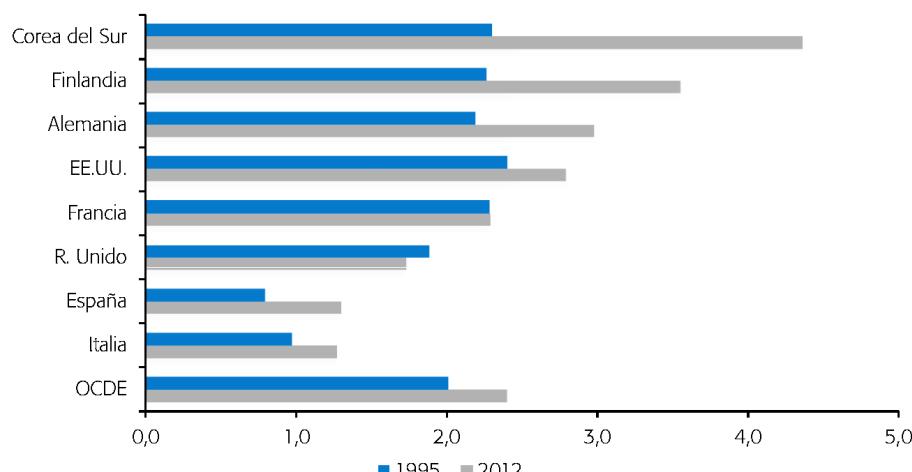
Explican la retardada posición española las bajas puntuaciones obtenidas en algunos de los apartados que sirven para el cálculo del IGI, como la eficiencia en la innovación, donde España ocupa el puesto 48, o la sofisticación del entorno de negocios, que se refiere a la existencia y funcionamiento de redes de innovación: la colaboración en investigación entre la universidad y la empresa, el desarrollo y papel de los *clusters* en la economía, la financiación externa de la I+D o las familias de patentes, entre otras. Hasta el FMI ha tenido que advertir recientemente a España de que destaca hoy por ser uno de los países donde menos apoyo financiero se presta a la innovación de las empresas privadas.

La gran paradoja en este ámbito de la innovación reside en que, aunque España cuenta con las instituciones propias de un Sistema de Ciencia y Tecnología (SCYT), o si se quiere de un Sistema de Innovación, está lejos de disponer de un verdadero "ecosistema innovador", en la terminología acuñada para definir a territorios inteligentes en los que se producen interacciones entre todos sus agentes que aportan innovaciones colaborativas generadoras de valor. Aún más, esa debilidad se apunta como la principal razón por la que la Comisión Europea acordó con el Gobierno español una notable concentración de los recursos de la programación de fondos estructurales y de inversión para el periodo 2014-2020 en el objetivo de *fortalecimiento y promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación*. La comparación, no ya con países como Alemania, sino con otros de menor desarrollo y de trayectorias similares a la española, como Corea del Sur, resulta también alarmante.

Gráfico 4

Esfuerzo tecnológico en países seleccionados

(Gastos en I+D en porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE.

Este “ecosistema innovador” no se crea sin un protagonismo claro del Estado, y sin una fuerte interacción de este con el sector privado, ni sin la conciencia de que la tecnología es un asunto de primer orden al que consagrar grandes capacidades. La concepción del Estado como mero suministrador de financiación para la innovación, en la distancia y en la ignorancia de los riesgos y dificultades que asumen las empresas, es el mejor camino hacia la insignificancia tecnológica de un país.

Con la reciente creación de la Agencia Estatal de Innovación (AEI), se cuenta con un nuevo instrumento sobre el que reordenar este sistema de ciencia y tecnología. Sin embargo, los primeros pasos no parecen muy alentadores, el modelo seguido se aproxima más al francés que al alemán, en lo que parece ser un ejemplo de cultura burocrático-administrativa más cercana al país vecino. La gobernanza de las políticas de I+D e innovación en España, en cuanto a su fomento y financiación, recae, desde la creación de la Agencia, en dos agentes principales: la propia AEI y el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), ambos dependientes de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad. El

primero desempeña el papel de instrumento para la gestión y financiación públicas de la I+D, y el segundo se centra en la financiación de proyectos empresariales de innovación y desarrollo.

Un “ecosistema innovador” no se crea sin un protagonismo claro del Estado y sin una fuerte interacción de este con el sector privado, ni sin la conciencia de que la tecnología es un asunto de primer orden al que consagrar grandes capacidades. La concepción del Estado como mero suministrador de financiación, en la ignorancia de los riesgos y dificultades de las empresas, es el mejor camino hacia la insignificancia tecnológica de un país.

Lamentablemente, este diseño inicial no garantiza que se vaya a progresar en la vertebración del sistema de innovación, si se atiende a que deja fuera de la Agencia otro de sus organismos clave, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Uno de los aspectos centrales de la innovación es su financiación, que ha de basarse en la mul-

tipificación de instrumentos que aseguren el tipo de financiación adecuado a cada etapa de desarrollo de la empresa innovadora. Ello exige el desarrollo de alternativas al crédito bancario, de limitado recorrido en este ámbito. A este respecto, se puede constatar cómo en efecto, en los últimos años, siguiendo orientaciones similares a las de los principales países europeos, han proliferado nuevas formas de financiación alternativa, desde los programas de incubación y aceleración de empresas innovadoras puestos en marcha por las grandes compañías (*Venture Capital Corporativo*) como Telefónica (*Open Future*) o varios bancos (La Caixa –Caixa Capital Risc–, BBVA –BBVA Ventures–, Banco Santander –Innoventures– y Banco Sabadell –BStartup), hasta la extensión de la actividad de los *business angels*, el *crowdfunding*, los mercados de acciones para pymes y sobre todo los fondos de capital riesgo y de *private equity*, que se están expandiendo a un ritmo muy vivo, con creciente presencia de capital extranjero. Las entidades públicas antes citadas han contribuido a este desarrollo, como también lo ha hecho el ICO.

Esta rápida expansión de la financiación ha tenido a reducir ligeramente los problemas para la creación de *start ups* en España, pero no debe olvidarse que el desarrollo que alcanzan los instrumentos citados es todavía sensiblemente inferior al que poseen en otros países europeos. También lo es el papel directo que desempeñan las entidades públicas en este ámbito, aún muy reducido. En todo caso, los problemas de financiación se agravan cuando las empresas han de dejar de ser *start ups* para crecer e internacionalizarse. La reducción de los fondos dedicados al I+D que ha tenido lugar durante la crisis resulta indicativa, entre otras cosas, de esta dificultad de financiación. Ni siquiera los presupuestos decrecientes en cuantía dedicados a esta actividad se han ejecutado en los años de crisis. Una interpretación frecuente de esta circunstancia paradójica es que la demanda de las empresas es muy limitada. Semejante interpretación de los hechos deriva de una concepción pasiva de la política de innovación ya antes cuestionada, en la que las empresas son demandantes de fondos y las administraciones públicas ayudan a obtenerlos o los ofrecen directamente. Pero el

análisis de los países con mejores prácticas innovadoras –EE.UU., Alemania y Corea– ha revelado que la política de innovación es una política también de demanda, que estimula el surgimiento de nuevos proyectos y las necesidades de financiación que conllevan.

El capital humano y directivo

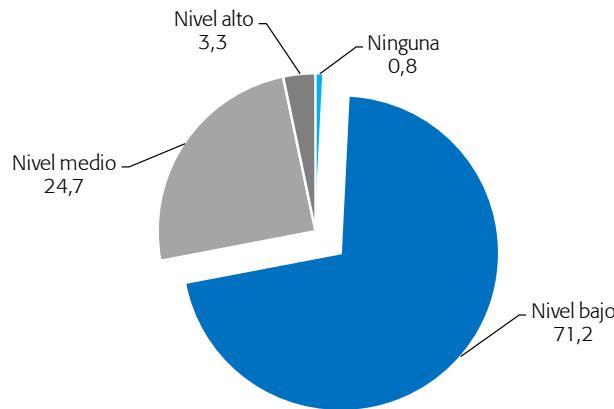
La cualificación laboral ha descansado hasta ahora principalmente en el sistema educativo, susceptible de importantes mejoras de organización y calidad, que son consistentemente reclamadas por diferentes estamentos. Una de ellas, fundamental desde nuestra perspectiva, es dotarlo de una mayor base empresarial, en primer lugar, alentando la formación profesional y su carácter dual, es decir, la que se apoya al mismo tiempo en las empresas y en el sistema educativo, y en segundo lugar, mediante el impulso de los gastos externos en formación de las empresas.

Este último extremo es de particular importancia, pues las empresas más internacionalizadas exhiben gastos en formación de los trabajadores muy por encima de la media, que, en España, resulta ser muy baja: solo el 25% de las empresas industriales gastan en formación, y dedican a ella como media un 0,2% de sus costes laborales (el gasto medio para las empresas de menos de 50 trabajadores no llega a 1.000 euros al año, situándose en 12.500 euros para las empresas que ocupan a un número de trabajadores entre 50 y 200). Estos datos no solo hablan de cierta renuncia de los empresarios a involucrar a los trabajadores en las tareas y objetivos de la empresa. También refleja la extensión de la contratación temporal, un mal indudable al que hay que poner fin si se quiere contar con más capital humano.

La productividad de la empresa depende también de la calidad de su capital directivo, que determina la calidad de la gestión de las empresas. Examinando diversos indicadores de buenas prácticas de gestión, se llega a la conclusión de que en España predominan las empresas con baja calidad de gestión: en nuestro análisis, aplicado a

Gráfico 5

Distribución de las empresas españolas según el nivel de buenas prácticas de gestión, 2013 (Porcentaje)



Fuente: Encuesta sobre Estrategias Empresariales (Fundación SEPI).

las empresas industriales, el 71% del total (gráfico 5). Se trata de empresas en las que los objetivos no están bien definidos, su cumplimiento no está controlado, los esfuerzos de información sobre nuevas tecnologías son reducidos, como también lo son los dedicados a conocer

Examinando diversos indicadores se llega a la conclusión de que en España predominan las empresas con baja calidad de gestión. Se trata de empresas en las que los objetivos no están bien definidos, su cumplimiento no está controlado, los esfuerzos de información sobre nuevas tecnologías son reducidos, como también lo son los dedicados a conocer el mercado, relacionarse con otros pares o a digitalizar los procesos productivos y de marketing.

el mercado, a relacionarse con otros pares o con entidades técnicas, o a digitalizar los procesos productivos y de marketing. Pues bien, las administraciones públicas han de encontrar la forma de facilitar a las empresas los conocimientos y ayudas necesarios para optimizar todas sus prácticas de gestión. En realidad, todo apoyo otorgado desde la

Administración Pública a las empresas, al igual que debería ligarse al cumplimiento de determinados compromisos de desempeño, a alguna condicionalidad medible en resultados, debería conectarse a pautas de gestión mejoradas. Las administraciones deben trabajar con el segmento de empresas dispuesto a avanzar, exigirse y ofrecer de forma transparente buenos resultados.

Destaca principalmente el bajo nivel que alcanzan las empresas en el apartado más importante de buenas prácticas: el liderazgo. Es el que depende de la definición de objetivos y su control, de los conocimientos en materia de innovación y de exigencias medioambientales, así como de las conexiones exteriores de los directores, de su intercambio de experiencias y actuaciones con sus pares o con los directivos de empresas proveedoras o clientes. Pues bien, más del 60% de las empresas manufactureras poseen niveles bajos o nulos en buenas prácticas de liderazgo.

La mejora de la calidad de la gestión es de radical importancia, porque, como ya se ha señalado, existe un claro vínculo entre ella y los niveles de productividad alcanzados. Pero afortunadamente, no solo depende de que se actúe directamente sobre ella, que, por otra parte, es algo que no

resulta fácil de hacer. También se favorecen las buenas prácticas de gestión con las políticas de innovación, o las de internacionalización, al igual que con las dirigidas a aumentar el tamaño de las empresas, eliminando normativas que incentivan el tamaño pequeño, o favoreciendo la competencia en los mercados. Ello obedece a que tamaño, innovación, internacionalización, productividad del trabajo y calidad de gestión son factores que se interaccionan. Actuando sobre cada uno de ellos, se incide sobre los restantes.

Por consiguiente, a la vez que se persigue eliminar obstáculos al crecimiento de las empresas, o normativas favorables a la baja dimensión, debe intentar actuar en innovación, intangibles, internacionalización y buenas prácticas de gestión, y se acabará contando con empresas de mayor dimensión y mayor productividad.

El capital de marca

Como el capital humano y la innovación, el denominado *capital de marca* forma parte de los intangibles y aquí también la empresa española muestra deficiencias sustanciales. Solo un 20% de las empresas manufactureras realizan estudios de mercado y *marketing*, que en nuestros análisis se revelan claves en el posicionamiento de la empresa en el mercado¹. La política industrial debe patrocinar la creación de marcas privadas, de cara a dotar de reputación y garantía de calidad a los productos españoles. Pero sobre todo, debe aprovechar el enorme potencial que poseen las marcas colectivas (denominaciones de origen protegidas, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales reconocidas y marcas de garantía). También la Marca España, desde luego. En algunos sectores como el de alimentación, estas marcas colectivas pueden desempeñar un gran papel, apenas explorado hasta el momento, pues solo el 12% de las empresas del sector agroalimentario, que representan un porcentaje reducido de la facturación total (el 1,1%), comercializan sus productos bajo Denominaciones de

Origen Protegidas (DOP) o Indicación Geográfica Protegida (IGP).

Digitalización

La digitalización es una revolución tecnológica que en realidad aglutina diversos cambios tecnológicos, algunos de rápido avance, como el uso de *big data*, la comunicación ultrarrápida, la computación en la nube, la impresión en 3D, la robotización masiva, la visión artificial, y otros de más lento progreso, como la computación cognitiva o la inteligencia artificial (*lenguaje natural, machine learning* y reconocimiento de voz). Estas innovaciones tecnológicas se harán accesibles de forma cada vez más rápida y a costes decrecientes, y alterarán los modelos actuales de negocio y las cadenas de valor de muchos productos, desde el diseño hasta la comercialización. Pues bien, este cambio tecnológico múltiple no va a encontrar a las empresas industriales españolas muy preparadas, a juzgar por el limitado avance que muestran en los desarrollos más básicos. Aunque el dominio de Internet alcanza ya casi al 80% de

La revolución tecnológica que representa la digitalización no va a encontrar a las empresas industriales españolas muy preparadas, a juzgar por el limitado avance que muestran en los desarrollos más básicos.

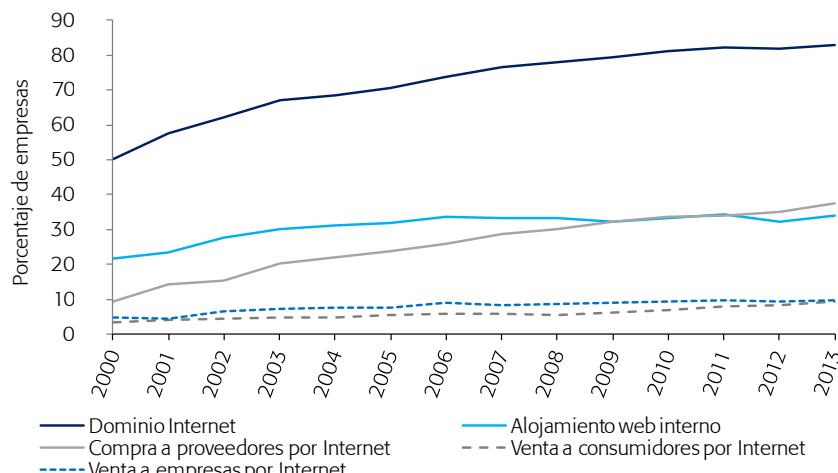
las empresas, el alojamiento interno de web solo lo hace al 30% y las ventas por la red aún a menos (gráfico 6). Las empresas se enfrentan a un gran reto para su competitividad, que, al mismo tiempo, es una gran oportunidad para reforzarla sobre bases firmes. La política industrial tiene aquí un papel clave y urgente que desempeñar, ayudando a poner en marcha una intensa y compleja agenda digital.

¹ Este porcentaje se eleva al 27% en el sector de alimentación, más directamente volcado hacia el consumidor final.

Gráfico 6

Evolución de las prácticas de las empresas españolas en el entorno digital, 2000-2013

(En porcentaje)



Fuente: Encuesta sobre Estrategias Empresariales (Fundación SEPI).

Internacionalización de las empresas

La internacionalización es el otro objetivo último —junto a la productividad— del programa que se desarrolla en el libro que se resume aquí. Se favorece por el adelanto de la productividad, pero demanda medidas vigorosas de promoción y del desarrollo de la “inteligencia de mercados”, del conocimiento de los nuevos mercados, de sus características y de sus actores. La experiencia de las empresas internacionalizadas es clave, y por eso es relevante que las administraciones públicas se encuentren cerca de ellas, y las involucren en sus actuaciones (que fomente las redes de empresas, de escasa extensión en España).

En nuestra investigación, se ha valorado en primer lugar el papel de la inserción en redes internacionales de producción, en las cadenas globales de valor. Las empresas españolas, no solo las industriales, sino también las de servicios, han avanzado ya de forma muy significativa en esta incorporación (gráfico 7), con efectos positivos sobre su productividad y la regularidad y persistencia de sus exportaciones. Se han estudiado los factores determinantes de la inserción de las empresas en estas cadenas globales, obteniendo los siguientes resultados: un umbral mínimo de

dimensión empresarial la facilita enormemente, pero en su ausencia, resulta clave la productividad del trabajo, que una vez más se convierte en el factor decisivo para las pymes. También favorece la vinculación a las cadenas globales de valor la realización de innovaciones de producto, así como la participación de firmas extranjeras en su capital social, o el contar con filiales productivas en el exterior.

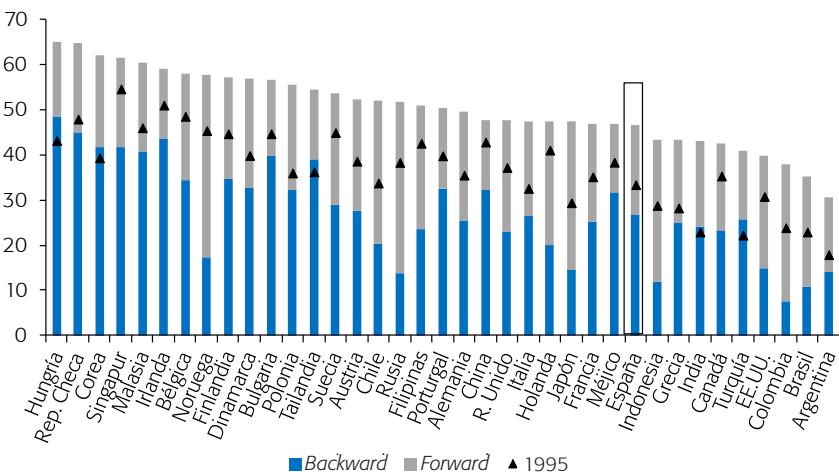
España tiene aún pendiente mejorar su inserción en las redes internacionales y su posición en ellas, acercándose a aquellos segmentos que otorgan más valor añadido a uno y otro lado de la cadena, la innovación, en uno, y el diseño o una sofisticada red de *marketing* en otro.

En el terreno más amplio de la exportación, resulta posible incluso proporcionar orientaciones sectoriales precisas para una política de promoción. Siguiendo los análisis de Hausmann y Klinger (2007), se han buscado aquellas producciones bien conectadas con nuestro sistema productivo y con altos grados de sofisticación, para ofrecer nuevas líneas de desarrollo que apuntan a un gran camino por recorrer con vistas a aprovechar el saber acumulado en el capital humano del que dispone España. En este sentido, puede decirse

Gráfico 7

Comparación internacional de la participación en cadenas de valor, 2011

(En porcentaje)

Fuente: *Trade in Value Added, 2015* (OCDE).

que ofrecen buenas perspectivas de diversificación de nuestro patrón exportador numerosos productos encuadrados dentro de algunos de los sectores que han logrado ya elevados grados de desarrollo y competitividad exterior: textil y confeción, alimentos, bebidas y tabaco, maquinaria y equipo mecánico, productos químicos, instrumentos científicos y ópticos y productos metálicos.

También se pueden ofrecer orientaciones con respecto a los mercados. Las más generales exigen un menor cálculo, o son relativamente obvias, si se tiene en cuenta que se encuentran ya bien identificadas las áreas con mayores perspectivas de crecimiento en los próximos años, en Latinoamérica, Asia, África y el Pacífico. Hacia esta última área deben orientarse grandes esfuerzos, que habrán de vencer los obstáculos del posible giro hacia el proteccionismo de la administración norteamericana. Pero hay otros mercados menos obvios y también con potencial de expansión para los productos españoles, incluso si no se encuentran entre los de más rápido crecimiento.

Estas políticas de promoción de exportaciones deben dirigirse igualmente a la inversión en el exterior, que no es sino otra forma de acceso

a los mercados exteriores, frecuentemente más rentable y de efectos más importantes sobre la capacidad competitiva de las empresas, esto es, sobre su productividad y el grado de singularidad y diferenciación de sus productos. La inversión de España en el exterior, que inició un crecimiento vertiginoso con el cambio de siglo, ha seguido aumentando a ritmo algo más moderado, pero apreciable, durante la crisis, y tiene aún un recorrido importante pendiente.

En particular, la promoción exterior en este ámbito debe favorecer a las manufacturas, que se muestran más rezagadas, sobre todo si se tiene en cuenta que una elevada proporción de la inversión de España en el exterior procede de multinacionales extranjeras ubicadas en España. Pero existe un amplio conjunto de empresas medianas, entre 200 y 500 trabajadores que no ha avanzado en este terreno desde hace quince años, y deben hacerlo.

Es asimismo crucial prestar atención a la política de atracción del capital extranjero. Las multinacionales extranjeras han desempeñado un papel muy notorio en la industrialización española, y lo siguen haciendo aún hoy, y de forma creciente, pues su peso no ha dejado de crecer. Aunque

intensifican la dependencia de España en importaciones procedentes de otros países, también son activas exportadoras y ayudan a la vinculación de las empresas españolas a las cadenas globales de valor. Adicionalmente, estimulan la competencia en los mercados interiores, favoreciendo el rearma tecnológico, y brindan externalidades de conocimiento positivas que impulsan el progreso técnico. Ampliar la entrada de capital extranjero es pues fundamental, y existe un amplio potencial para ello, pero es necesario modernizar el trabajo de promoción, hoy dependiente del ICEX.

Consideraciones finales

En definitiva, estas pocas páginas resumen un trabajo más amplio en el que se analiza la industria española y el papel de la política industrial como base para definir un programa concreto de actuaciones en este ámbito que fortalezca el tejido industrial e incremente su peso en el conjunto de la economía. Este programa pretende impulsar el crecimiento de la productividad y la internacionalización de las empresas. La base de su éxito descansa en una Administración Pública necesariamente reformada, adaptada a los tiempos modernos, acorde con las oportunidades y amenazas que representa la globalización, de visión amplia, capaz de interaccionar estrechamente con el sector privado sin plegarse a sus intereses, de promover y coordinar iniciativas y de extender las redes de cooperación entre todos los agentes involucrados. Una Administración Pública que necesariamente ha de estar dotada de un gran capital humano, y poseer un elevado sentido de servicio público.

Referencias

- CHANG, H.-J.; ANDREONI, A., y M. M. KUAN (2013), "International Industrial Policy experiences and the lessons for the UK," Centre for Business Research, *Working Paper*, n.º 450.
- COMISIÓN EUROPEA (2014), "For an European Industrial Renaissance", Communication from the Commission to the European Parliament (COM/2014/014final).
- FALK, M. (2013), "New empirical findings for international investment in intangible assets", *WWW for Europe, Working Papers Series*, Nº 30
- HAUSMANN, R., y B. KLINGER (2007), "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage", *CID Working Paper*, n.º 146.
- HUERTA, E., y V. SALAS (2014), "Tamaño de las empresas y productividad de la economía española. Un análisis exploratorio", *Mediterráneo Económico*, n.º 25: 167-191.
- McCANN, Ph., y R. ORTEGA-ARGILES (2016), "Smart specialization: Insights from the EU experience and implications for other economies", *Investigaciones Regionales*, n.º 36, número especial: 279-293.
- MAZZUCATO, M. (2014), *El Estado empresario*, RBA, Madrid.
- RODRÍK, D. (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", en *One economics, many recipes*, Princeton University Press: 99-151.
- WEIS, J. (2011), *The economics of Industrial Development*, Routledge, Nueva York.