

POLÍTICAS INDUSTRIALES PARA LA COMPETITIVIDAD DE ESPAÑA

DR. JOSÉ LUIS CURBELO

CATEDRÁTICO Y DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y ECONOMÍA

UNIVERSIDAD CAMILO JOSÉ CELA, MADRID



Introducción

- Creciente consenso respecto de la necesidad de articular una política activa y explícita que revierta la tendencia a la desindustrialización.
- Tendencia particularmente importante a raíz de la crisis de 2008, aunque ahora estabilizada
- Peso del sector manufacturero en el PIB nacional ha ido menguando hasta representar tan sólo el 13% y el 12% del empleo (hace 30 años representaban el 23% y el 20% respectivamente). A nivel de la UE esos ratios son del 16% y 14%.
- Objetivo apuntar reflexiones para identificar algunas de las palancas para la definición e implementación de políticas industriales que se traduzcan en la mejora de la competitividad de España.
- Monográfico de **Revista de Economía**. Diciembre 2015

¿Políticas o política industrial?

- Políticas industriales, en plural
- Expresión política industrial devino polisémica e ideológicamente controvertida.
 - Rememora, no sin razón, querencias a *picking the winners*
 - Entornos nacionales
 - Instrumentos macro (aranceles, divisa, o subvenciones directas)
 - Carácter vertical y no particularmente complejo (BOE, Ministerios sectoriales, ICO...y amigos)
 - Dificultad política práctica de a hacer desaparecer los incentivos en las políticas públicas que generan rentas diferenciales a un coste fiscal inasumible
 - Debilidades e ineficiencias competitivas se acumulan en la producción de ByS

Globalización y Políticas Industriales

- En el contexto de la globalización no hay una sola política industrial
- División internacional del trabajo en la globalización:
 - Entrada como exportadores e inversores de los países emergentes,
 - Corporaciones se organizan y articulan con sus proveedores en cadenas globales
 - Capitales son crecientemente volátiles.
- Políticas industriales buscan la mejora de la competitividad
- Se acepta, e incluso se aboga, por el funcionamiento eficiente y no distorsionado de los mercados.

Competitividad sostenible versus competitividad espuria

- Países y regiones atrapados en la tijera que definen simultáneamente el cambio técnico y la competencia global. Reto de mantener/expandir mercados
- Economías perplejas: necesidad de mejorar productividad agregada para generar excedentes que permitan:
 - Retribuir a los factores productivos -salarios, beneficios, rentas, impuestos
 - Reproducción de sociedades del bienestar (muy envejecidas)
- Competitividad espuria –cortoplacista: recortar costes de producción, salarios, beneficios y/o reinversión, protección medioambiental o prestaciones sociales.
 - Triunfalismo gobierno: condiciones macro y crisis/ajuste. No permanentes

Competitividad sostenible: productividad

- Competitividad sostenible: Incremento sostenible de la productividad de las empresas que se asientan en España/territorio.
 - Instrumentos de carácter microeconómico y horizontal,
 - Regulación a través de los mercados,
 - Implementación exige importantes dosis de construcción institucional.
- Políticas Industriales como alquimia de estabilidad macro y combinación de instrumentos que las autoridades político-económicas consideren oportuno priorizar
- Plural sugiere confluencia --particular pero no exclusivamente en España-- de otras tres circunstancias especiales:
 - la dinámica de la competencia global que, paradójicamente, re-territorializa la definición de las estrategias de desarrollo y los instrumentos de intervención,
 - necesidad de construir ecosistemas de apoyo en los que el territorio es relevante
 - Comunidades Autónomas/regiones tienen amplias competencias y recursos para definir y ejecutar sus políticas de transformación productiva.

Palancas de la competitividad sostenible

1. Centralidad de la empresa (privada)

- Excepto por empresas en mercados monopolistas: mejoras de productividad se generan y plasman en las empresas individualmente y como agregado.
- ByS han de colocarse en el mercado; deciden organizarse o no en cadenas de valor más o menos globales, se internacionalizan, y en ellas se innova y/o se materializan las innovaciones.
- Son instancias de organización del trabajo en las que se manifiestan relaciones sociales, no sólo entre trabajadores y empresarios, o entre estos y el Estado, sino también con otras empresas (patronales, asociaciones clúster, etc.) y con la estructura y organización del mercado (monopolio, competencia, etc.).

Palancas de la competitividad sostenible

- En España: algunas empresas líderes en el mercado y en la innovación de producto y proceso, con comportamientos y prácticas de gestión modélicas. Sin embargo:
 - Problema general de bajo crecimiento de la productividad
 - Poco empleo;
 - Formas poco innovadoras de organización industrial;
 - Organización del trabajo y políticas de recursos humanos mejorables;
 - Relaciones laborales con desconfianza y poca colaboración;
 - Actitud reactiva de empresarios y trabajadores ante innovación/tecnología

Palancas de la competitividad sostenible

2.- Empresas se insertan en cadenas de valor supra-territoriales.

- En el contexto de la globalización desarrollo sostenible de un territorio ligado a la eficiencia de los procesos productivos de las actividades económicas que se desarrollan en el mismo.
- Número cada vez mayor de estas actividades se despliegan aguas arriba y/o aguas abajo en cadenas de valor de carácter supra-territorial
- Competir en la economía mundializada exige incorporar crecientes dosis de conocimiento e innovación.
- Incluso aquellas actividades que se dirigen hacia los mercados locales compiten globalmente
- Las empresas y actividades han de internacionalizarse, o (pasivamente) son internacionalizadas.

Palancas de la competitividad sostenible

3.- Tamaño empresarial. Lo pequeño no es necesariamente hermoso

- Relación positiva entre el tamaño de las empresas y la productividad aparente de las mismas.
- Tamaño medio de las empresas españolas, tanto en términos absolutos como en relación con sus competidores individuales a nivel sub-sectorial, muy inferior al tamaño medio de las empresas de otros países de similar renta y bienestar.
- Empresas españolas crece a lo largo del tiempo menos que otras en otros países
- Fariñas y Huergo 2015
- Urgente remover la barreras explícitas e implícitas, regulatorias, financieras (acceso al crédito y capital) y sociológicas (predominio de empresas familiares poco profesionalizadas) que impiden el crecimiento del tamaño empresarial medio. Incentivos fiscales?

Palancas de la competitividad sostenible

4.- Transformación productiva y diversificación inteligente

- Excepto multinacionales líderes en sus relativos sectores, especialización sectorial --y en concreto manufacturera-- española se concentra en sectores de insuficiente valor añadido relativo.
- Necesidades de transformación productiva hacia actividades y/o segmentos de la cadena de valor de mayor valor añadido a través del conocimiento.
- Transcender a visiones sectoriales (de carácter contable y de epígrafes de la Contabilidad Nacional, CNAE) y profundizar sobre competencias y habilidades. Ejemplo
- Estrategias de Especialización Inteligente (S3). Pilares conceptuales:
 - Obligatoriedad de los gobiernos, incluidos los regionales, de preparar estrategias participativas de mejora de la competitividad;
 - Tomar en cuenta la vocación productiva o legado económico e institucional del territorio en cuestión y busquen desplegar actividades conexas con el mismo. Transformar la vocación productiva territorial a través de incorporar innovación y conocimiento en los procesos,
 - Importancia de los ecosistemas territoriales-regionales-locales. Consolidar sistemas de innovación en los que cooperen el sector público y el sector privado, el sistema de ciencia y tecnología, la sociedad civil, el sector empresarial y sus asociaciones clúster, y el sistema educativo, incluida la formación profesional.

Palancas de la competitividad sostenible

5.- I+D+i: ¿Empujar la frontera del conocimiento o absorber la frontera del conocimiento?

- Necesario reflexionar estratégicamente en el seno de las S3 acerca de la política de I+D+i.
- El fomento de la innovación debe ser una política permanente de largo plazo –*innovation has become a never-ending story*-- relativamente aislada del ciclo económico
- Se debe asentar sobre dos pilares complementarios:
 - Ambiciosos programas de desarrollo científico;
 - Mecanismos sólidos de transferencia tecnológica (creación y financiación de empresas).

Palancas de la competitividad sostenible

- Preciso responder a tres preguntas fundamentales (Breitnitz):
 - ¿Cuál debe ser el peso relativo de las dos i-es en la misma?
 - ¿En qué rubros de investigación se puede/debe contribuir a “empujar” la frontera del conocimiento?
 - ¿En qué otros rubros y cómo se puede “absorber” el conocimiento de frontera e integrarlo en los procesos productivos?

Palancas de la competitividad sostenible

6.- Internacionalización

- Comercio (importaciones y exportaciones) e inversión extranjera directa (emisión y atracción) importantes no sólo por su contribución cuantitativa al PIB
- Claves para definir estándares de competencia y domeñar las tendencias aislacionistas y proteccionistas de algunas actividades.

Palancas de la competitividad sostenible

7.- Formación

- Repensar y establecer consensos -a ser posible sin distorsionar innecesariamente los modelos actuales y combatiendo inmisericordemente cualquier atisbo de corrupción y otros comportamientos abusivos- acerca de “la totalidad” del sistema
- Desde la educación obligatoria --de tan mediocres resultados (y no sólo por la presumible escasez de los recursos aplicados)-- a la formación profesional, la formación continua, la universitaria y los postgrados.
- Preciso acabar con la inseguridad regulatoria del sistema, su captura por intereses corporativos, la volatilidad de los recursos empleados, las altísimas tasas de abandono, o su falta de alineamiento con el mercado.
- Formación ligada al mercado

Palancas de la competitividad sostenible

8.- Servicios en la transformación productiva

- Políticas industriales para la competitividad tienen que incluir al sector servicios.
- Por un lado, parte muy importante de este último sector es parte integral de la actividad manufacturera.
- Las mayores ganancias de productividad tienen lugar de la interacción virtuosa entre el sector manufacturero y el sub-sector de los servicios avanzados (consultoría, transporte y logística, cultura, ingeniería, creatividad y cultura, finanzas y servicios, sanidad y educación, ciencia y tecnología, etc.).
- No olvidar sector de servicios sociales y de consumo (incluidos turismo y restauración).
 - Necesario apartarse de la manida simplificación de que la defensa de las políticas industriales pudiera llevar a incurrir en una cierta fobia al sector servicios, equiparando erróneamente sector servicios con baja productividad
 - Presentan espacios muy relevantes de mejora competitiva.
 - Importantes generadores de empleo y equidad.
- Incorporar innovación a través de conocimiento y talento.

Palancas de la competitividad sostenible

9.- Territorio y gobernanza multinivel. Territory matters!

- Mundialización redefine la función de los territorios
- Obliga a optimizar la gobernanza y coordinación multinivel —europea, nacional, regional, local— de las políticas de fomento de cada territorio y del conjunto de los territorios de la economía nacional.
- Instrumentos de la política de competitividad promovidos desde cada nivel político-administrativo intervienen sobre el correspondiente “ecosistema” y/o “sistema local-regional-nacional de innovación”
- Cada territorio da asiento a una formación social relativamente particular, en la que concurren trabajadores, empresarios, centros tecnológicos y universidades, organizaciones de la sociedad civil, clústeres, e incluso una ética de comportamiento y regulaciones que afectan a los procesos productivos.
- Funcionamiento eficaz y eficiente de cada ecosistema es condición imprescindible para la mejora de la productividad de las empresas que se asientan —o se pueden atraer— en una determinada localización.
- Gobernanza multinivel. En cada territorio confluyen políticas de competitividad de diverso origen. Para optimizar recursos, evitar conflictos y maximizar resultados, los diferentes niveles administrativos y actores partícipes han de co-ordinarse, co-laborar, y co-operar.

Palancas de la competitividad sostenible

10.- Instituciones y *trust* (confianza)

- Eficacia de las políticas industriales para la competitividad están favorecidas por la existencia de instituciones socio-políticas que, en un continuo de permanente mejora:
 - Contribuyan a la construcción de confianza -el *trust* en la tradición anglosajona— entre los actores
 - se podría interpretar como la asunción por parte de los intervinientes en las transacciones y negociaciones de que no aparecerán conductas aprovechadas y ventajistas que distorsionen la competencia, los contratos o los acuerdos empresariales, incluso si no existen contratos formales y explícitos que los regulen en todos sus aspectos.
 - A fin de cuentas, los costes de transacción están positivamente relacionados con la falta de confianza y transparencia, y su reducción afecta a la mejora de la competitividad. Y (2)
 - Construcción del *trust* implica:
 - erradicación (o cuanto menos minimización) de las prácticas distorsionadoras de la competencia
 - funcionamiento creíble y eficiente de los tribunales, de las instancias (no-judiciales) de resolución de conflictos, y/o de los organismos regulatorios de la competencia.

Palancas de la competitividad sostenible

11.- Políticas de demanda

- Existe riesgo, acrecentado por la disponibilidad de recursos subvencionados de origen comunitario y de otras fuentes, de que si no se ponen cautelas efectivas,
 - Las E3 y los instrumentos y apoyos financieros queden secuestrados por el activismo de los intereses locales, frecuentemente retardatarios, conservadores, y renuentes a la innovación institucional.
 - Las políticas de fomento de la competitividad se desplieguen en políticas de oferta, infraestructura y gasto, sin que haya una demanda explícita de actores “dolientes” (empresas, tecnólogos, universidades, centros de formación, parques tecnológicos, etc.) que alineen el éxito de las políticas con sus propios intereses genuinos.
 - Políticas publicas sean *one-size-fits-all*
 - procesos estandarizados sin la suficiente construcción institucional y sin la implicación apropiada de los actores en la misma.
 - Ejemplo: política clúster de la UE: claroscuro balance *ex-post* de la estrategia comunitaria: una excelente idea y con indudable éxito en aquellas regiones en las que la implantación fue genuina y coincidía con los intereses generales.

Palancas de la competitividad sostenible

12.- Evaluación, evaluación y evaluación.

- Contrariamente a las políticas de carácter macroeconómico, mecanismos de transmisión de las políticas micro-económicas son sociales e institucionales
- Su efectividad depende de comportamientos difícilmente previsibles en su totalidad.
- Necesario implantar procesos e instrumentos de evaluación permanente del uso y efectividad de los recursos
- Preferible en régimen de co-financiación con el “doliente”.
- La evaluación:
 - Empieza en la propia definición de la estrategia (estableciendo un “Marco Lógico”)
 - Se debe traducir en las políticas e instrumentos,
 - Debe buscar alcanzar resultados realistas
 - Ha de incluir siempre proceso de seguimiento y realimentación de resultados, así como indicadores de la eficacia y eficiencia en el alcance de los objetivos para los que se definió la intervención.