

POLÍTICAS PARA LA TRANSFORMACION COMPETITIVA DE ESPAÑA

JOSÉ LUIS CURBELO

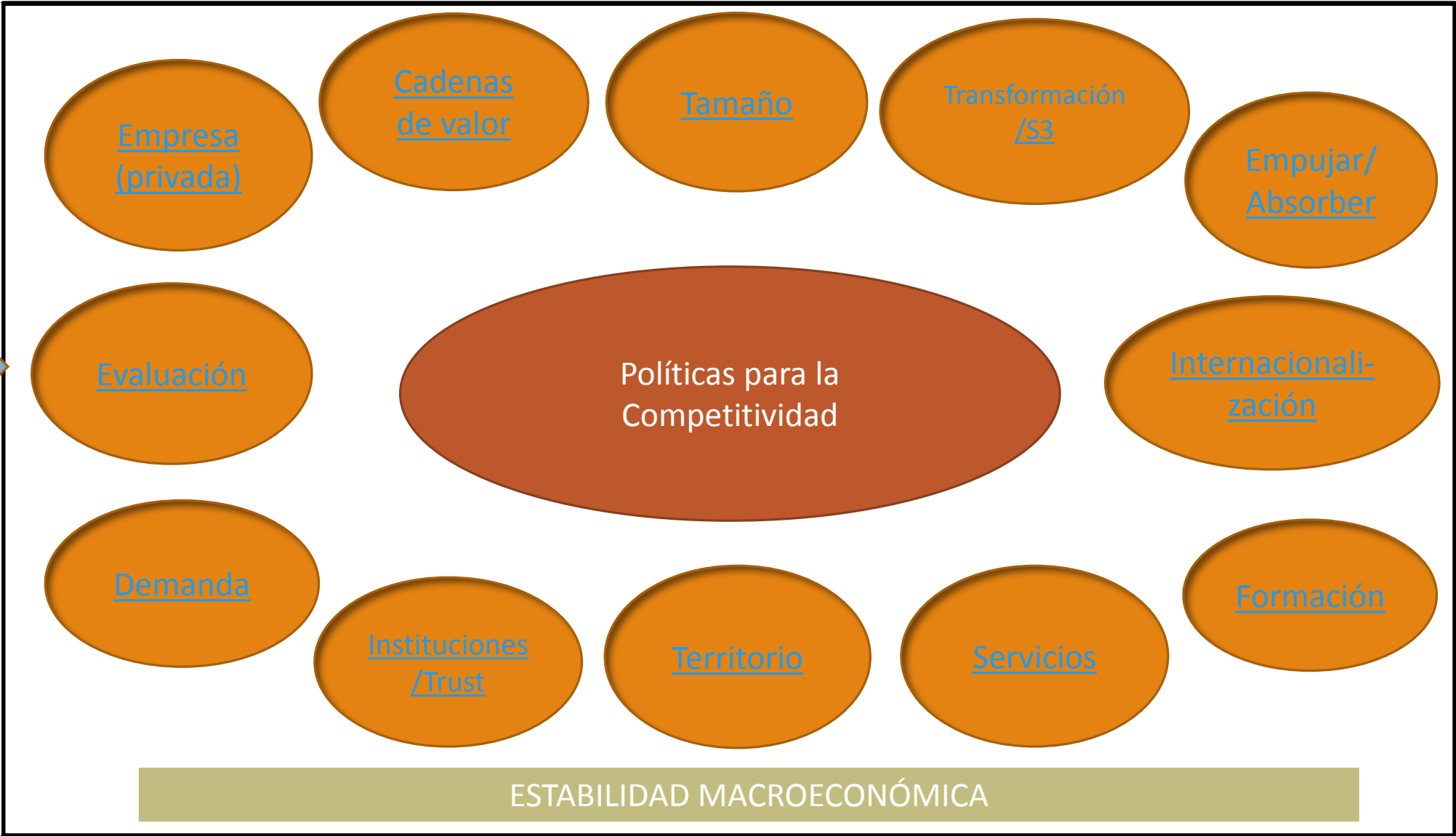
INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, MADRID

1.- Índice

- 1.- Índice
- 2.- Introducción
- 3.- *¿Política o políticas industriales?: Transformación Competitiva*
- 4.- *Nueva normalidad y Nueva División Espacial del Trabajo*
- 5.- Políticas para la Competitividad en la *Nueva Normalidad*
- 6.- Competitividad *espuria*
- 7.- Competitividad sostenible: Productividad y Territorio
- 8.- 12 Palancas para la competitividad sostenible

12 Palancas para la competitividad sostenible



mbio
nico

Políticas industriales para la competitividad de España

Curbelo, J.L., Scheifler, M. y Cuadrado, J.R. (eds) Revista de Economía4, nº 10. 2016

José Luis Curbelo	Políticas industriales para la competitividad de España
José Carlos Fariñas	La industria española entre el cambio técnico y la competencia global
Matilde Más	La industrialización como estrategia de crecimiento
Rafael Myro	Crisis económica, recuperación y reindustrialización
Francisco Ferraro	Sobre los agentes de las políticas industriales
Mikel Landabaso	La hora de la economía real: la inversión pública en investigación e innovación como estrategia de salida de la crisis
Emilio Huerta y Lucia Garcés-Galdeano	La empresa española: notas sobre sus dificultades para generar empleo y valor sostenible
Vicente Salas	La empresa española: notas sobre sus dificultades para generar empleo y valor sostenible (comentarios)
Aitziber Elola y Susana Franco	Evolución dinámica de los clústeres y las políticas clúster
Juan Miguel Sans	La política de promoción internacional

2.- Introducción

- ✓ **Creciente consenso respecto de 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 ha ido menguando: Representa tan sólo el 13% del PIB 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 de la charla: 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 → 12 Palancas a considerar por el nuevo Gobierno**

3.- ¿Política o políticas industriales?: Transformación Competitiva

- ✓ ¡¡Políticas industriales!! (en plural)
- ✓ Expresión política industrial devino polisémica e ideológicamente controvertida:
 - Rememora, no sin razón, querencias a *picking the winners*
 - Entornos nacionales (no globales)
 - Instrumentos macro (aranceles, tipo de cambio, o subvenciones directas)
 - Carácter vertical y no particularmente complejo (BOE, Ministerios sectoriales, ICO...y amigos en puestos relevantes)
- ✓ Dificultad política práctica de hacer desaparecer (*facing-out*) los “incentivos” en las políticas públicas que generan rentas diferenciales a un coste fiscal inasumible
- ✓ Se acumulan debilidades e ineficiencias competitivas a medio y largo plazo

4.- Nueva Normalidad y Nueva División Espacial del Trabajo



5.- Políticas para la competitividad en la *Nueva Normalidad*

- ✓ Reto de la política económica en una economía abierta: facilitar la producción de ByS generando rentas e ingresos (valor añadido) que permitan desarrollo sostenible a largo plazo
- ✓ Competitividad es la capacidad de una economía (territorio) y/o empresa de expandir/mantener sosteniblemente su participación en los mercados abiertos, generando valor añadido
- ✓ Nueva Política Industrial (*industrial strategy*):
 - Búsqueda de la mejora de la competitividad de las actividades que se desarrollan en un territorio
 - Contrariamente al *picking winners*, acepta (e incluso aboga por) el funcionamiento eficiente y no distorsionado de los mercados => *Market shaping*
- ✓ Importancia de la regulación y de los organismos regulatorios y de competencia

6.- Competitividad *espuria*

- ✓ Economías centrales perplejas: necesidad de mejorar productividad agregada para generar excedentes que permitan:
 - Retribuir a los factores productivos -salarios, beneficios, rentas, impuestos
 - Reproducir sociedades del bienestar (con poblaciones muy envejecidas)
- ✓ *Competitividad espuria* cortoplacista → recortar costes de producción, salarios, beneficios/reinversión, protección medioambiental o prestaciones sociales.
 - Excepticismo ante triunfalismo del discurso oficial del gobierno: condiciones macro y de salida de la crisis/ajuste no permanentes. ¿Están rolando los vientos de cola?

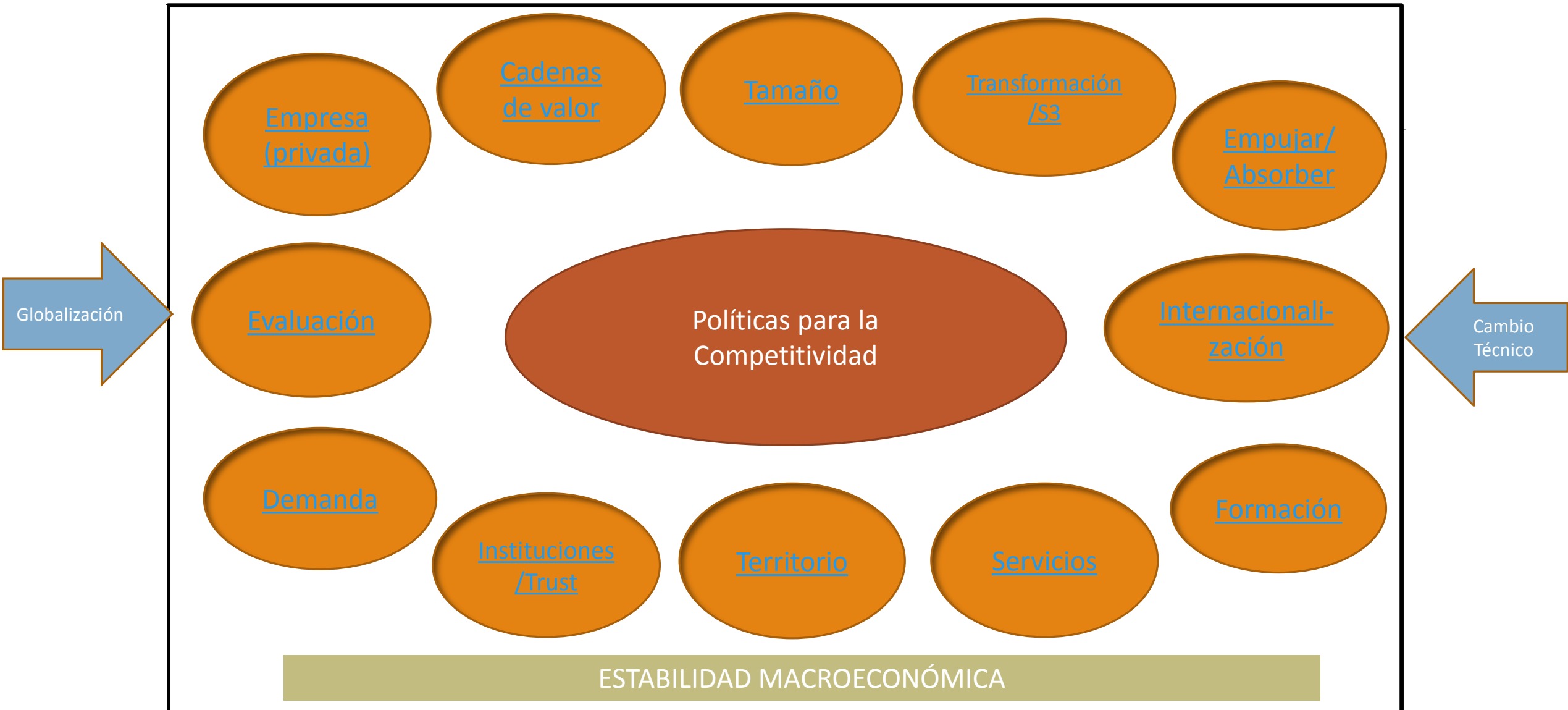
7a.- Competitividad Sostenible: Productividad y Territorio

- ✓ ***Competitividad genuina***: Incremento sostenible de la productividad de las empresas que se asientan en España (regiones). Se basa en:
 - Instrumentos de carácter microeconómico y horizontal,
 - Regulación a través de los mercados (frente al arbitraje público)
 - Importantes dosis de construcción institucional
 - Desarrollo de ecosistemas
- ✓ ***Nuevas Políticas Industriales*** → Alquimia de:
 - Estabilidad macro-económica, y
 - Combinación variable de instrumentos -palancas- que las autoridades político-económicas consideren oportuno priorizar/activar

7b.- Competitividad Sostenible: Productividad y Territorio

- ✓ Plural sugiere confluencia (particularmente, en España) de otras tres circunstancias:
 - Dinámica de la competencia global → re-territorializa la definición de las estrategias de desarrollo y los instrumentos de intervención. Innovación tiene mucho de “local”
 - Necesidad de construir ecosistemas (entorno económico, social e institucional) en los que el territorio/lo local es relevante
 - Comunidades Autónomas (ciudades) tienen amplias competencias y recursos para definir y ejecutar sus políticas de transformación productiva. Empowerment implica responsabilidad

8.- 12 Palancas para la competitividad sostenible



Palanca 1a. 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.
Productividad es una realidad interna a la empresa
- ✓ ByS para el mercado → Empresas: (1) deciden organizarse con proveedores en cadenas de valor más o menos globales, (2) se internacionalizan, y (3) en ellas se innova (producto/proceso) y/o se materializan las innovaciones.
- ✓ Son instancias de organización del trabajo en las que se manifiestan relaciones sociales entre: (1) trabajadores y empresarios, (2) entre estos y el Estado, (3) con otras empresas (patronales, asociaciones clúster, etc.) y (4) con la estructura y organización del mercado (monopolio, competencia, etc.) → Política Industrial implica instituciones y relaciones

Palanca 1b. Centralidad de la empresa (privada)

- ✓ Diagnóstico de las Empresas Españolas, excepto por algunas líderes en el mercado y en la innovación de producto y proceso (a veces en segmentos de nicho) y con comportamientos y prácticas de gestión modélicas:
 - 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

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

- ✓ Desarrollo sostenible ligado a la eficiencia de los procesos productivos.
- ✓ Número cada vez mayor de actividades se despliegan aguas arriba/abajo en cadenas de valor de carácter supra-territorial
- ✓ Transformación digital altera cadenas globales: *re-shoring*
- ✓ Competir sosteniblemente en la nueva normalidad exige incorporar crecientes dosis de conocimiento e innovación
- ✓ Incluso aquellas actividades que se dirigen hacia los mercados locales compiten globalmente → Empresas y actividades han de internacionalizarse, o (pasivamente) son internacionalizadas.

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

- ✓ Relación positiva entre tamaño de las empresas y su productividad aparente
- ✓ 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 crecen en el tiempo menos que otras en otros países
- ✓ 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 para el crecimiento?

Palanca 4a.- Transformación productiva y diversificación inteligente – S3

- ✓ Con excepciones, especialización sectorial --y en concreto manufacturera-- española se concentra en sectores de insuficiente valor añadido relativo.
- ✓ Necesidad 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. Plataformas como integración

Palanca 4b.- Transformación productiva y diversificación inteligente – S3

- ✓ Estrategias de Especialización Inteligente (S3) de la UE. Pilares conceptuales:
 - Obligatoriedad de los gobiernos, incluidos los regionales, de preparar estrategias participativas de mejora de la competitividad
 - Relevante la vocación productiva o legado económico e institucional del territorio y desplegar actividades conexas → Transformar la vocación productiva territorial a través de incorporar innovación y conocimiento en los procesos
 - Importancia de los ecosistemas territoriales-regionales-locales de innovación. Conexión con ecosistemas de innovación más amplios.
 - Cooperación de los sectores público y 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, etc.

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

- ✓ S3 → Reflexionar estratégicamente –a nivel de cada instancia de poder-- acerca de la política de fomento de la *I+D+i*.
 - *STI versus DUI (science and technology and/or doing, using, interacting)*
- ✓ *Innovation policy has become a never-ending story* → Permanente, de largo plazo y relativamente aislada del ciclo económico
- ✓ 2 pilares complementarios:
 - Ambiciosos, pero selectivos, programas de desarrollo científico
 - Mecanismos sólidos de transferencia tecnológica (creación y financiación de empresas).

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

- ✓ Preciso responder a 3 preguntas fundamentales (Breznitz):
 - ¿Peso relativo de las dos *i*-es en la política de I+D+i?
 - ¿Rubros de investigación para “empujar” la frontera del conocimiento?
 - ¿Otros rubros y cómo “absorber” el conocimiento de frontera e integrarlo en los procesos productivos?

Palanca 6.- Internacionalización

- ✓ Incluso aquellas actividades que se dirigen hacia los mercados locales compiten globalmente → Empresas y actividades han de internacionalizarse, o (pasivamente) son internacionalizadas.
- ✓ Comercio (importaciones y exportaciones) e Inversión Extranjera Directa (emisión y atracción) importantes no sólo por su contribución cuantitativa al PIB.
- ✓ Clave para definir estándares de competencia y domeñar las tendencias aislacionistas y proteccionistas de algunas actividades.
- ✓ Tratados internacionales esenciales. Ser beligerante en salvaguardas.
- ✓ *¿Nuevo proteccionismo?*

Palanca 7.- Formación/Educación

- ✓ Urgente 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...pero también formación para la vida
- ✓ Sistema no funciona bien → Consensos acerca de totalidad del sistema: Desde educación obligatoria --de tan mediocres resultados (y no sólo por la presumible escasez de los recursos)-- a la formación profesional y continua, o la universitaria
- ✓ Debe ser reto esencial del nuevo gobierno. Pacto de Estado

Palanca 8a.- Servicios en la transformación productiva

- ✓ Huir de la simplificación: defensa de la política industrial → marginalizar al sector servicios (equipara, erróneamente, sector servicios con baja productividad).
- ✓ Políticas industriales para la competitividad tienen que incluir al sector servicios → Parte muy importante de éste es esencial para competitividad manufacturas: *Servitización*
- ✓ 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.).

Palanca 8b.- Servicios en la transformación productiva

- ✓ Hay actividades industriales que son, fundamentalmente, servicios, en los que la manufactura es secundaria (ej. motores de avión)
- ✓ No olvidar –especialmente en España- sector de servicios sociales y de consumo (incluidos turismo y restauración):
 - Presenta espacios relevantes de mejora competitiva. Hoy compiten espuriamente y a veces se benefician de inestabilidad otros mercados
 - Importantes generadores de empleo en una sociedad donde hay muchos trabajadores con poca formación.
- ✓ Reto: incorporar innovación a través de conocimiento y talento.

Palanca 9a.- *Territory matters!!*: Territorio y gobernanza multinivel

- ✓ Nueva Normalidad --además de por la Mundialización y el Cambio Técnico– se caracteriza por descentralización político-administrativa:
 - Optimizar la coordinación multinivel (europea, nacional, regional, local) y la gobernanza de esa relación.
 - Subsidiariedad debe ser definida por mejoras de eficiencia y eficacia (no por acumulación de poder)
- ✓ Políticas de innovación y/o competitividad promovidas desde cada nivel político-administrativo intervienen sobre el correspondiente ecosistema y/o sistema local-regional-nacional de innovación
- ✓ Sin coordinación → Amplio espacio para disfuncionalidades, duplicidades y derroche

Palanca 9b.- *Territory matters!*. Territorio y gobernanza multinivel

- ✓ 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, regulaciones y normas, e incluso un legado y una ética de comportamiento, 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 allí se asientan –o se pueden atraer.
- ✓ Gobernanza multinivel. En cada territorio confluyen políticas de competitividad de diverso origen. Optimizar recursos, evitar conflictos y maximizar resultados → coordinación y cooperación.

Palanca 10.- Instituciones y *trust* (confianza)

- ✓ Eficacia de las políticas favorecida por instituciones que contribuyan a la construcción de confianza-trust (*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.*)
- ✓ Costes de transacción correlacionados con la falta de confianza y transparencia → Su reducción mejora la competitividad
- ✓ Construcción del *trust* implica:
 - Erradicación (minimización) de prácticas distorsionadoras de la competencia
 - Funcionamiento creíble y eficiente de: tribunales, instancias (no-judiciales) de resolución de conflictos, y/o organismos regulatorios de la competencia

Palanca 11.- Políticas de demanda

- ✓ En ausencia de cautelas efectivas, riesgo --acrecentado por subvenciones-- de que:
 - Las S3 y los instrumentos y apoyos financieros queden secuestrados por el activismo de los intereses locales, frecuentemente 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/fracaso de las políticas con los suyos.
 - Políticas públicas sean *one-size-fits-all* (**procesos estandarizados sin la suficiente construcción institucional y sin la implicación/aporte apropiados de los actores en la misma**. Ejemplo: Política clúster de la UE → Claroscuro balance *ex-post* de la estrategia comunitaria)

Palanca 12.- Evaluación, evaluación y evaluación

- ✓ Mecanismos de transmisión de políticas micro-económicas son sociales e institucionales
- ✓ Su efectividad depende de comportamientos difícilmente previsibles en su totalidad.
- ✓ Preciso implantar procesos e instrumentos de evaluación permanente (no sólo contable) del uso y efectividad de los recursos.
- ✓ Aconsejable: Estructuras de co-financiación con el beneficiario/doliente
- ✓ Evaluación:
 - Empieza en la propia definición de la estrategia (Marco Lógico)
 - Se debe traducir en las políticas e instrumentos
 - Objetivos de las intervenciones/evaluación deben ser realistas
 - Ha de incluir: (1) proceso de seguimiento y realimentación de resultados, y (2) indicadores de la eficacia y eficiencia en el alcance de los objetivos para los que se definió la intervención.