



## **APUNTES PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA ECONOMICA<sup>1</sup>**

### **1. Alcance y objetivos**

#### **2. El diagnóstico previo:**

2.1 Rasgos fundamentales de la situación de la economía

2.2 La situación de la industria

### **3. Bases para una nueva estrategia económica: Enérgico empuje y cambio estructural**

3.1 Idea de partida y contexto

3.2 Racionalidad de la argumentación

3.3 La capacidad industrial

### **4. Propuesta de estudio**

### **5. Documentación de apoyo**

#### **1.- Alcance y objetivos**

Las múltiples complicaciones económicas y sociales vinculadas al desarrollo de la pandemia de la COVID-19 han generado un intenso debate entre especialistas e instituciones nacionales e internacionales acerca de las medidas que deben adoptarse tanto para hacer frente a los efectos inmediatos como para diseñar una nueva estrategia que oriente el desarrollo de la economía nacional en una dirección que la haga menos vulnerable que lo mostrado por la realidad actual y mejor equipada para enfrentar sus

---

<sup>1</sup> El Grupo de Trabajo Multidisciplinar (GTM) asesora y apoya al Ministerio de Ciencia e Innovación en materias científicas relacionadas con el COVID-19 y sus consecuencias futuras. El [GTM](#) está compuesto por: José M. Ordovás (Presidente), Mariano Esteban, Rocío García-Retamero, Beatriz González López-Valcárcel, Alfonso Gordaliza, Marco Inzitari, Pedro Jordano, Itziar de Lecuona, Laura M. Lechuga, Ramón López de Mántaras, José Molero, Agustín Portela, Diego Puga, José Javier Ramasco, Francisco Sánchez-Madrid y Alfonso Valencia. Enric Banda actúa como observador, y Maria Sol Serrano Alonso como secretaria. Todos los componentes del GTM colaboran de forma desinteresada con el Ministerio de Ciencia e Innovación.

efectos sociales. El Borrador de conclusiones del Grupo de Trabajo para la Reactivación Económica<sup>2</sup> es la expresión política más reciente del intento de diseñar una estrategia para hacer frente a los efectos de la crisis y para cambiar los obstáculos estructurales de la economía en aras de un nuevo patrón económico.

Las reflexiones que se hacen a continuación no pretenden sustituir a las diversas iniciativas y debates en marcha, sino que quieren contribuir de forma complementaria a que el diseño de la Estrategia Económica recoja puntos de vista debatidos y analizados en el grupo y que puedan servir a los responsables políticos como un elemento a considerar de cara a la concreción definitiva de la Estrategia.

En consonancia con ese marco, el objetivo de estos apuntes es proponer elementos esenciales para la puesta en marcha de una **nueva política económica para el tiempo de después de la crisis** de la COVID-19. Este enfoque tiene como pilares críticos la necesidad de **cambiar el modelo productivo dominante en España** y establecer un **papel renovado de las políticas públicas**, dentro de un nuevo marco para la colaboración público-privada. Esta nueva apuesta es imprescindible para estructurar un futuro más prometedor de nuestra economía y nuestra sociedad que las haga más eficientes para enfrentarse a los desafíos del futuro inmediato tras la fase más aguda de la crisis y más resistentes ante los nuevos retos que recurrentemente se presentarán; en resumen, lograr unas cotas mayores de bienestar en un país con mejores perspectivas de futuro.

## **2.- Diagnóstico**

Es necesario partir de un diagnóstico de la situación con un enfoque propio porque los matices son importantes para priorizar las actuaciones a seguir. En este sentido creemos que en el diseño de la nueva estrategia el protagonismo de la industria innovadora debe

---

<sup>2</sup> Véase:

[http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/conclusiones/390302\\_Borrador\\_GT\\_Reactivacion\\_Economica.pdf](http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/conclusiones/390302_Borrador_GT_Reactivacion_Economica.pdf)

ser subrayado orientándose a un patrón donde la creación de riqueza se base principalmente en el conocimiento y el aprendizaje.

La situación económico-social en que nos encontramos está determinada por tres órdenes de problemas:

1. **El desarrollo histórico de nuestra industria y tecnología** que se manifiesta en características estructurales propias, significativamente diferentes de las que existen en otros países más desarrollados, con una dimensión media de las empresas menor o el menor desarrollo de sectores industriales de alta tecnología.
2. **Los efectos todavía existentes de la crisis económica que comenzó en 2008.** Aquí hay que incluir la destrucción de tejido productivo, la pauperización de colectivos muy importantes de trabajadores, el incremento de la desigualdad social y la fuerte caída de los presupuesto para la I+D+i.
3. **La propia crisis de este año** como consecuencia de la evolución de la pandemia COVID-19 y las importantes medidas adoptadas para enfrentarla.

Además, hay que añadir que el ciclo económico en España suele ser más acentuado que en otros países desarrollados: por un lado, en las fases alcistas es frecuente observar un crecimiento nacional superior a la media europea, pero en las fases de depresión, el hecho recurrente es que las crisis económicas en el último medio siglo siempre han afectado de forma más profunda a la economía española. Este dato revela una mayor fragilidad de nuestra estructura económica que se ha puesto singularmente de relieve en los dos últimos episodios de crisis internacional. Las propuestas de líneas de actuación deben tener en cuenta la complejidad señalada, incluyendo aspectos más de choque a corto plazo, como reducir los problemas del empleo agudizados por la crisis de la COVID-19, que de otras cuestiones de mayor calado estructural.

El diagnóstico que sigue no pretende hacer un análisis exhaustivo de la situación económica, sino señalar aquellos hechos principales que mejor la definen, puesto que

para el detalle se cuenta con muchos y muy valiosos trabajos de instituciones nacionales e internacionales<sup>3</sup>.

## 2.1 Rasgos fundamentales de la situación de la economía

- Gravedad de la crisis: el retroceso del PIB en 2020 según el Banco de España, puede suponer un 20% Inter trimestral en el primer trimestre de 2020<sup>4</sup>. Para el conjunto de 2020 se estima una contracción del PIB que puede superar incluso el 10%, según los últimos cálculos de la UE. Se prevé una recuperación en 2021, sin llegar a compensar el retroceso de 2020; hoy no es una posición pesimista afirmar que la recuperación de la senda de “antes de la crisis” no se logrará hasta 2022. Todo ello con cambios profundos cuyas consecuencias apenas comenzamos a conocer.
- Por sectores, los servicios son los más afectados en el corto plazo, pero también la industria está sufriendo una crisis muy severa, con una caída estimada para 2020 superior al 17% de su actividad anterior a la crisis. Este retroceso se produce, además, en un contexto de redefinición de la división internacional del trabajo manufacturero, cuestionando aspectos de las Cadenas Globales de Valor (CGV) que parecían definitivamente asentadas en el contexto internacional y en las que la industria española ha participado muy activamente.
- Entre los componentes de la demanda agregada, los de origen interno están sumamente afectados tanto por la disminución del consumo privado -debido al acelerado incremento del paro- como por la caída de la inversión privada – en consonancia con la evolución de los mercados nacionales e internacionales- y en menor medida por el descenso de la inversión pública.
- El sector exterior puede ofrecer alguna compensación pero no tanto como ocurrió en la crisis anterior. Las previsiones de las exportaciones, aun siendo negativas, lo son en menor medida que las relativas a la evolución de los valores de la demanda doméstica. El importante retroceso del turismo es un componente destacado, debido al peso que tiene en el conjunto de la renta

---

<sup>3</sup> Entre otros, los realizados por FUNCAS, IVIE, Fundación La Caixa, Banco de España, IEB, la UE, OCDE y el FMI.

<sup>4</sup> Banco de España (2020): *Informe trimestral de la economía española*. 2/2020.

nacional. Elementos positivos son la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas, así como unos precios internos con crecimiento negativo que pueden aumentar la competitividad de nuestras exportaciones.

- La aportación de las Inversiones Directas del Exterior (IDE) se anuncia muy negativa en todo el panorama internacional estimándose que pueda alcanzar retrocesos de más de un tercio respecto a los valores de los últimos años (UNCTAD, 2020); en España, los datos de 2019 y primer trimestre de 2020 confirman la tendencia negativa, advirtiéndose un deterioro aproximado del 50% (Datainvex, Ministerio de Comercio, 2020). También las cifras de las Inversiones Directas Españolas en el Exterior muestran descensos muy considerables, incluso superiores al 50% en relación con ejercicios anteriores.
- Los equilibrios básicos presentan una situación preocupante en lo que se refiere al empleo (el paro puede superar con creces el 20% de la Población Activa), y a las cuentas públicas (el déficit puede alcanzar un 10% del PIB en 2020 y la Deuda Pública subirá muy por encima del 100% del PIB). Por el contrario, el dato más favorable por el momento es el comportamiento ya mencionado de los precios, fruto del enfriamiento de la demanda doméstica y mundial.

### 2.1.1 Políticas adoptadas

En términos generales, las decisiones de política económica se han orientado en el corto plazo a inyectar liquidez a la economía, a contener el aumento del paro y a combatir la creciente desigualdad social. Junto con la prioridad de enfrentar las consecuencias sociales que el desempleo creciente conlleva, se aprecia también una toma de conciencia de que hay que intentar mantener la capacidad productiva de las empresas para que el rebote se pueda producir antes y en mejores condiciones que lo que ocurrió en la crisis de la década pasada, donde la destrucción de capacidad y la pérdida de empleo cualificado fue un serio obstáculo para la recuperación.

Algunos apuntes sobre la evolución de la política económica:

- Los recursos dedicados están siendo importantes, pero menores que en otros países donde, además de mantener la capacidad de endeudamiento de las

empresas, se ha inyectado liquidez directamente a las mismas por parte del Estado.

- Los ERTES van en la buena dirección de mantener el capital humano de las empresas, pero de ellos no se pueden beneficiar importantes colectivos de trabajadores que están en situación precaria por causa de diversos factores entre los que destaca el carácter informal que afecta a importantes colectivos de trabajadores.
- La puesta en marcha de mecanismos como la Renta Mínima Vital son básicos para la cohesión social y también ayudan a que el descenso del consumo de las familias sea menor.
- Los resultados van a depender en gran medida de la eficacia en el manejo institucional de los instrumentos aplicados: es esencial lograr que la reacción de las autoridades y los agentes sociales sea rápida y que la gestión de los instrumentos diseñados sea sencilla.
- Hay coincidencia en que, aunque el déficit público va a ser considerable, es financiable, combinando la capacidad de endeudamiento directo del Estado con las medidas de la UE, más beligerante que en la crisis anterior y más flexible respecto a las políticas adoptadas por los distintos países. Pero, además, hay que actuar sobre los ingresos, reformando impuestos o gravando actividades que están teniendo beneficios extraordinarios derivados de la crisis y combatiendo de manera radical la evasión y el fraude fiscal.
- Un Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación que se presenta como una primera actuación de respuesta a la demanda generalizada de incrementar los recursos dedicados a estos fines pero que necesita ser reforzado de manera importante si se quieren conseguir resultados acumulativos para los próximos años<sup>5</sup>.

Riesgos y nuevos temas:

---

<sup>5</sup> Véase:

[https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Plan\\_de\\_choque\\_para\\_la\\_Ciencia\\_y\\_la\\_Innovacion.pdf](https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Plan_de_choque_para_la_Ciencia_y_la_Innovacion.pdf)

- Si por razones de evolución de la pandemia o de mal manejo de la política macroeconómica no se mantiene el potencial productivo adecuado y una capacidad de consumo imprescindible, y si la prima de riesgo se dispara como en 2009, la situación puede ser claramente peor.
- Además de considerar la no destrucción de empleo hay que atender también a la creación de nuevos empleos en áreas tecnológicas, de nuevo ocio, logística, sanidad, etc.
- El cambio de modelo productivo parece ineludible y urgente y debe abordarse teniendo en cuenta los cambios que se avecinan en la organización de la producción a escala global.

## **2.2 La situación de la industria**

La opción de prestar especial atención al sector industrial en este informe se fundamenta en dos consideraciones complementarias. De una parte, el hecho de que la industria, a pesar de su declive relativo en el conjunto de las economías desarrolladas, importa e importa mucho por su papel en la estructura productiva. De otra, siguiendo lo manifestado en el Informe del GTM sobre Cambios en el Sistema de Ciencia Tecnología e Innovación<sup>6</sup>, la interrelación entre industria y cambio tecnológico es fundamental para sustanciar un impulso a la innovación en España.

El papel en la estructura productiva tiene tres componentes<sup>7</sup>. Primero, el mayor nivel de interrelaciones que tienen los sectores industriales comparados con otras actividades económicas. Segundo, el ritmo más alto de crecimiento de la productividad en el promedio de las actividades industriales, lo que produce un efecto positivo en la mejora de la productividad conjunta de la economía y con ello potencia la consecución de un nivel competitivo superior. Tercero, la mayor calidad del empleo que produce, lo que también conlleva mayores retribuciones salariales. Respecto al cambio técnico, debe

---

<sup>6</sup>[https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/CAMBIOS\\_SISTEMA\\_CIENCIA\\_E\\_INNOVACION.pdf](https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/CAMBIOS_SISTEMA_CIENCIA_E_INNOVACION.pdf)

<sup>7</sup> Véase Laviña y Molero, 2012. Estas consideraciones se hacen para el conjunto del macro sector industrial. Obviamente hay actividades específicas en ámbitos no industriales con importantes niveles de productividad e innovación.

subrayarse el predominio de la industria en la generación de innovaciones de producto y de proceso, así como el mayor “consumo” de innovaciones tecnológicas generadas por otros sectores, particularmente por los servicios intensivos en conocimiento; en otras palabras, no es posible que un país tenga una posición de liderazgo internacional en el plano tecnológico sin disponer de un sector industrial fuerte y competitivo.

Es preciso subrayar algunas de las características estructurales más importantes que deben tenerse en cuenta en la definición de una Estrategia Económica nueva. Los aspectos que más interesan son: la evolución agregada, la especialización sectorial, las ventajas tecnológicas, el tamaño de las empresas y la actividad de innovación tecnológica.

- I. Lo primero es remarcar el hecho de la **pérdida de peso del sector industrial en el conjunto de la economía a lo largo de las últimas décadas**. Esta pérdida de peso no ha sido exclusiva del caso español, aunque España se sitúa entre los países donde el retroceso ha sido más severo<sup>8</sup>.
  
- II. En segundo lugar, es primordial considerar la **situación desde una perspectiva sectorial**. La OCDE clasifica los sectores de acuerdo con su intensidad tecnológica y los agrupa en cuatro categorías: sectores de alta intensidad tecnológica, de intensidad tecnológica media-alta, intensidad tecnológica media baja y sectores de intensidad tecnológica baja. El hecho más relevante es el menor peso de los sectores de mayor contenido tecnológico en España; en la primera década del presente siglo esos sectores alcanzan entorno al 7% del valor añadido manufacturero, mientras en los países más desarrollados se sitúa entre el 10 y el 15%. La importancia de este hecho es considerable primero, porque se refiere a los sectores donde el ritmo innovador es mayor y cuyo comercio internacional es el más dinámico en los años recientes y, segundo, porque, en comparación con la situación de los países más avanzados, la industria española ocupa una mala posición en cuanto a la presencia de actividad en los sectores de alta intensidad tecnológica. Los sectores de intensidad media-alta han tenido un

---

<sup>8</sup> Véase (Pianta et al, 2016)



mejor comportamiento, pero aun así, el hecho es que entre ambos sectores suman algo más del 30% del valor añadido manufacturero, mientras que cerca de dos tercios del mismo se producen en los sectores de baja o media-baja intensidad tecnológica; por el contrario, la media de la UE se sitúa en más del 40% para la suma de los sectores de alta y media alta intensidad tecnológica<sup>9</sup>.

III. En tercer lugar, una aproximación complementaria es analizar las ventajas de especialización tecnológica que muestran los distintos sectores de la industria española en el panorama internacional. Se refiere a aquellos sectores donde el comportamiento revelado por su actividad patentadora es superior (ventaja) o inferior (desventaja) al comportamiento medio de la industria española.<sup>10</sup> Es posible pensar en diseños de política industrial diferentes en situaciones contrapuestas.

- Primero, los sectores caracterizados por tener “ventajas reveladas” en ámbitos de escaso dinamismo tecnológico mundial. En esta situación se encuentran importantes sectores de lo que conocemos como industria tradicional y en los que se concentra una elevada proporción de la mano de obra industrial. En estos casos se trataría de complementar las ventajas tecnológicas existentes con otras actuaciones de refuerzo como planes para la mejorar la capacidad de absorción de nuevas tecnologías, con especial atención a las tecnologías digitales, el fomento de la formación continua o el diseño de instrumentos financieros adecuados. Serían acciones orientadas a mejorar su situación competitiva, tanto en el mercado doméstico como en el mercado internacional. Ejemplos de sectores incluidos en esta categoría pueden ser Cuero y Calzado, Muebles y Corcho y Madera.
- Segundo, aquellos otros sectores que, mostrando un fuerte dinamismo tecnológico a nivel internacional, sin embargo presentan “desventaja tecnológica” en España. En este caso, las actuaciones deberían tener como objetivo el impulsar el desarrollo tecnológico propio poniendo en

---

<sup>9</sup> Pueden verse Molero y Granda, 2014; Cámara de Comercio de España, 2018; CES, 2019

<sup>10</sup> La forma de estimar las Ventajas tecnológicas Reveladas puede verse Molero y López, 2018. Cálculos recientes de las ventajas tecnológicas y su comparación con el dinamismo mundial pueden verse en CESIN, 2020

marcha todos los mecanismos del Sistema de Innovación que permitan ir consiguiendo una mayor producción tecnológica propia. No debe perderse de vista el hecho de que en muchos de estos sectores la presencia de las empresas multinacionales dinámicas es patente en todo el mundo, por lo que la política sugerida debe tener también propuestas para lograr una mayor atracción de las actividades tecnológicas de esas empresas en nuestro país. El sector más representativo de este caso es el de Productos Informáticos, Electrónicos y Ópticos.

- IV. Una de las características que más preocupan es el **tamaño de las empresas**, aspecto recurrentemente mencionado al analizar la vulnerabilidad de la estructura industrial. Una visión de conjunto se obtiene a partir de la Estadística Estructural de Empresas publicada por el INE. Los datos publicados en 2019, referidos a 2017, señalan que, del total de empresas industriales, un 83% tienen entre 0 y 9 empleados y más del 91% tienen menos de 20 empleados. Por el contrario, solamente un 3,12% de empresas superan el listón de los 50 empleados.

El reducido tamaño predominante tiene consecuencias importantes de cara al proceso competitivo y la innovación. Así, de un lado, es difícil que ese tipo de empresas realicen de manera continua tareas innovadoras de asunción de riesgos, salvo casos singulares, como las *start-ups* o *spin offs*. De otro lado, los niveles de productividad son muy inferiores comparativamente a los que registran no solo las grandes empresas sino también las medianas. De ello se deriva una fragilidad notoria de ese amplio colectivo empresarial frente a las crisis.

- V. La actividad relacionada con la innovación tecnológica es determinante para conocer el papel que las empresas desempeñan en la aportación de

conocimiento a la capacidad de competir. Se remite en este punto a los aspectos ya considerados en un informe anterior del GTM (2020)<sup>11</sup>.

Otros datos importantes se refieren a la densidad del tejido innovador y a la cooperación para innovar. Lo primero es básico para ponderar el potencial innovador del tejido empresarial y se estima mediante el porcentaje de empresas que son innovadoras. En el año 2016 dicho porcentaje era en España del 36,9%, situándose por debajo de la media de la UE (49,5 %), y muy alejada de los países líderes (Noruega 71 %, Bélgica, 68 %, Finlandia 64,8%). La cooperación para innovar es cada vez más decisiva en un mundo donde la autosuficiencia tecnológica no es posible. En 2016 en España solamente un 4,5 % de empresas declaran desarrollar actividades de cooperación, mientras que la media de la UE de 15 miembros (excluidos los países de Europa Oriental) era del 9,3%.

### **3.- Bases para una nueva estrategia económica: Enérgico empuje y cambio estructural**

#### **3.1 Idea de partida y contexto**

A continuación se exponen las líneas fundamentales que, en nuestra opinión, deben gobernar la que nos parece inaplazable apuesta por un nuevo patrón de desarrollo económico. Partiendo de unas ideas básicas y del nuevo marco nacional e internacional, se hace una apuesta por un nuevo modelo que dé un mayor protagonismo a la base industrial y a la incorporación de tecnología como factor estratégico primordial. No se trata solo de dar una alternativa para solucionar una coyuntura concreta como la provocada por la crisis de la pandemia, sino que se hace como propuesta de futuro.

Esta crisis se produce en un momento donde ya había señales importantísimas de cambios en el mundo:

- la aceleración del cambio producido por las tecnologías digitales
- una nueva división internacional de trabajo con cambios respecto a la evolución de la globalización dominante hasta ahora
- nuevos desafíos para Europa, incrementados por las consecuencias del Brexit

---

<sup>11</sup> Véase Grupo de Trabajo Multidisciplinar 2020

- retos cada vez más acuciantes provenientes de la necesidad de un desarrollo sostenible (ODS).

### 3.2 Racionalidad de la argumentación

Se postula que España debe abordar cambios profundos en su modelo económico. Esto tiene dos componentes que se complementan. De una parte, es necesario un cambio en el patrón de desarrollo que modifique en el medio plazo la estructura de nuestra economía productiva y de otra, se precisa un fomento decidido de la competitividad basada en la ciencia, la tecnología y la innovación. Aspectos de ese nuevo marco de actuación serían los siguientes:

- Las transformaciones estructurales de sectores deberían orientarse en la siguiente dirección:
  - Renovar y tecnificar el sector primario
  - Recuperar el protagonismo de la industria innovadora (en sintonía con las propuestas que se producen en la UE) y desarrollar una estrategia inteligente de tipo sectorial, viendo donde se sitúan las fortalezas y debilidades, así como los sectores que tienen unos mayores efectos de arrastre sobre el conjunto.
  - Apostar por los servicios avanzados, especialmente los relacionados con otras actividades productivas y los denominados KIBS (Knowledge Intensive Business Services)
  - Reservar una actuación especial para aquellos sectores o actividades que se consideren estratégicos, como la salud y la alimentación.
- Un papel renovado del Sector Público. Consistiría en un nuevo “pacto social” entre lo público y lo privado que incorporase los siguientes aspectos:
  - Un nuevo marco de actuación que se plasme en **cambios significativos en el marco regulatorio** que gobierna la interacción entre ambos mundos.
  - Mecanismos **de incentivación a las empresas y trabajadores** para orientarlos hacia las nuevas actividades o reforzar las existentes.

- En ocasiones, una **conducción liderada directamente por el sector público** mediante nuevos entes diseñados para el cambiante contexto competitivo.
- Orientación decidida hacia un proceso de desarrollo con nuevas metas en el ámbito de la sostenibilidad (ODS) y en sintonía con las propuestas europeas del Green Deal. La puesta por un crecimiento respetuoso con el medio ambiente y con un fuerte componente de Energías Renovables es una gran oportunidad para crear un ciclo de inversión positiva en el largo plazo en ámbitos donde España muestra algunas fortalezas singulares.

### 3.3 La capacidad industrial<sup>12</sup>

Un punto de partida debería ser la **vinculación decidida a los planes de reindustrialización** de la UE y las propuestas para un **avance en el terreno de la implantación de la industria 4.0.**

1. Un primer aspecto respecto a las tecnologías digitales es la necesidad de que además de fomentar su difusión, se ponga el acento en **disponer de capacidad significativa de crear dichas tecnologías**, eligiendo estratégicamente los campos donde se pueden lograr.
2. Es muy importante la anteriormente señalada búsqueda de un **modelo de especialización industrial** basado en explotar la ventajas disponibles como en reducir márgenes de insuficiencias en campos clave en el futuro industrial internacional.
3. Complementariamente a lo anterior, se debe **huir de la tentación de considerar como “diana” exclusiva los sectores o campos de alto nivel tecnológico**; la realidad española está dominada por industrias de mediana y baja tecnología (muchas de las cuales se incluyen dentro de la categoría de Industrias maduras o

---

<sup>12</sup> En las siguientes consideraciones se ha tenido en consideración el documento: *Los cimientos para un futuro más próspero y sostenible. El desarrollo en España en el tiempo de después*. Foro de Empresas Innovadoras y Encuentro Anual para Industria e Innovación, Mayo 2020.

industrias tradicionales) y por empresas de reducido tamaño. Por ello, la aplicabilidad a estos casos de las nuevas tecnologías es muy importante para el conjunto.

4. Mención importante debe hacerse respecto a la reducida dimensión de las empresas. Sería necesario instrumentalizar **medidas para el fomento de los procesos de fusiones y absorciones** en aras de incrementar el tamaño medio. Igualmente deben ponerse en marcha y reforzarse instrumento que faciliten la creación o consolidación de “clusters” productivos, principalmente en los sectores industriales maduros.
5. Otro aspecto esencial es analizar los **excesivos grados de dependencia externa** en sectores que pueden considerarse estratégicos. Es sumamente importante acotar los sectores o actividades a los que se debe otorgar esta etiqueta, empezando por algunos cuya situación de dependencia exterior excesiva se ha puesto de manifiesto en la crisis, como son los casos de las industrias relacionadas con la salud, instrumentación médica, etc.
6. No se trata de plantear una vuelta a una situación proteccionista. Nuestra historia ha demostrado que una estrategia de proteger en exceso los mercados domésticos es inviable a largo plazo, pero sí es deseable **buscar un nuevo equilibrio entre “hacer y comprar”** en un mundo donde la división del trabajo y en particular las Cadenas Globales de Valor se están redefiniendo de manera considerable.
7. En este apartado debe plantearse también una estrategia de cara al **papel de las empresas multinacionales**, imprescindibles en muchos campos. De manera sucinta la estrategia debe enfocarse a que las filiales establecidas en España jueguen un papel mucho más activo en la generación de tecnología desde esas filiales y superar así estrategias que se han basado en muchos casos en “explotar las condiciones de mercado”. Ese comportamiento está ya presente en algunos casos, pero dista mucho de estar generalizado. Conseguir este objetivo sería importante además para lograr un mayor enraizamiento de las empresas internacionales en España y hacer así más difícil su eventual salida.
8. Presidiendo cualquier estrategia, debe situarse el objetivo de **mejorar la productividad** como mecanismo básico de competitividad. Pero dicha

productividad debe buscarse no de manera espúrea, mediante rebajas de empleo o salarios, sino que ha de fundamentarse en un renovado esfuerzo tecnológico e innovador que redundará en una mayor creación de empleo y de mejor calidad.

9. En este proceso es crítico aumentar nuestra capacidad de Innovación, siguiendo las recomendaciones del anterior informe del GTM sobre Cambios en el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación. En este sentido, debe **aumentarse significativamente el tejido innovador en áreas seleccionadas**, de acuerdo con los nuevos objetivos. Esa selección puede basarse en la puesta en marcha de Macro Proyectos Tractores, en consonancia con las Misiones definidas por la UE.
10. De manera particular, es necesario que las medidas propuestas en el Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación sean solo **el comienzo de un esfuerzo público muy superior y sostenido en el largo plazo** que sirva de estímulo eficaz para nuevas decisiones de inversión en I+D e innovación por parte de los agentes privados.
11. La reconstrucción y reinención industrial del país en la próxima década se desarrollará partiendo de cotas históricas de desempleo. **Esa nueva industria, diseñada con las características mencionadas, será demandante de empleo.** Debido a la creciente digitalización, no sabemos a ciencia cierta el volumen de empleos netos que demandará, pero se trataría de otra estructura del empleo. A corto plazo, si bien es cierto que existen grandes colectivos de desempleados al otro lado de la brecha digital, existe talento de alta cualificación infrautilizado o que ha tenido que emigrar. **Nuestra industria debe apostar por construir y preservar el conocimiento y la innovación**, situando en un nuevo plano las consideraciones tradicionales sobre trabajo y capital. **La competitividad de nuestra industria no debe fundamentarse en bajos costes salariales**, sino en una nueva estrategia de creación y uso del talento.
12. Todas las actuaciones propuestas necesitan del protagonismo del estado desde una nueva óptica. Se trata del **nuevo Estado Emprendedor** capaz de liderar las transformaciones productivas, la renovación tecnológica en aras de una nueva relación entre las administraciones públicas y los agentes privados que tenga en cuenta las demandas crecientes para un **desarrollo sostenible, respetuoso con**

**el medio ambiente y en favor de las tecnologías limpias, e inclusivo,** que combata la creciente desigualdad social. Las herramientas de ese nuevo tipo de actuación estatal estarían basadas en los acuerdos económicos y políticos y para su desarrollo se cuenta con tres niveles de actuación diferentes que incluirían **medidas regulatorias**, que deben establecer las nuevas reglas del juego; medidas de **estímulos concretos** (fiscales y de otros tipos) para impulsar que los agentes económicos tomen decisiones en la dirección deseada; y la puesta en marcha de **nuevas instituciones empresariales y no empresariales** de carácter público o semipúblico en aquellas materias donde la iniciativa privada necesita un periodo largo para reorientar sus decisiones, pero donde sea urgente alcanzar resultados en plazos más cortos.

13. Este nuevo concepto del Estado Emprendedor tiene que recoger la especificidad española de las Comunidades Autónomas y exige un esfuerzo de coordinación de las políticas estatales y autonómicas muy superior a lo que ha venido siendo la práctica de las últimas décadas.

#### **4. Propuesta de estudio**

Lo anteriormente expuesto nos lleva a la recomendación de realizar un **estudio en profundidad de la especialización tecnológica de la economía española y el análisis de sus fortalezas y debilidades (incluyendo la dependencia tecnológica del exterior)** para obtener información más fiable a escala nacional.

#### **5. Documentación de apoyo:**

Banco de España (2020): *Informe trimestral de la economía española*. Madrid, , 2/2020.

Caixabank Research (2020): *Medidas excepcionales para momentos excepcionales*. Marzo.  
<https://www.caixabankresearch.com/2020-04-01-000000>

Cámara de Comercio de España (2018): *Mapa del sector industrial español: claves y retos*.  
[https://www.camara.es/sites/default/files/detalle/mapa\\_del\\_sector\\_industrial\\_espanol\\_claves\\_y\\_retos\\_septiembre\\_2018.pdf](https://www.camara.es/sites/default/files/detalle/mapa_del_sector_industrial_espanol_claves_y_retos_septiembre_2018.pdf)



Cátedra de Estudios de la Innovación, CESIN (2020): *Especialización Tecnológica de España 2009-2018*. <https://www.ucm.es/cesin/>

Comisión para la Reconstrucción Social y Económica (2020) *Borrador de Conclusiones del Grupo de Trabajo de Reactivación Económica*.

[http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/conclusiones/390302\\_Borrador\\_GT\\_Reactivacion\\_Economica.pdf](http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/conclusiones/390302_Borrador_GT_Reactivacion_Economica.pdf)

Consejo Económico y Social (2019). *Informe sobre la industria en España. Propuestas para su desarrollo*. <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0419.pdf/f4762c67-4b8f-3a1b-af6c-beca09cb1976>

Funcas (2020): *El gran confinamiento de la economía española*. Abril. <http://www.funcas.es/covid-19/Material/Documentos/>

Grupo de Trabajo Multidisciplinar (2020): *Informe del GTM sobre cambios en el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación*.

[https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/CAMBIOS\\_SISTEMA\\_CIENCIA\\_E\\_INNOVACION.pdf](https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/CAMBIOS_SISTEMA_CIENCIA_E_INNOVACION.pdf).

INE: *Encuesta Industrial de Empresas*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2539#!tabs-tabla>

InfoIEB (2020). *Coronavirus y finanzas públicas: Let's do whatever it takes*. N 32. Abril

IVIE (2020): *¿En que es diferente la crisis económica del coronavirus de la Gran Recesión? COVID19*. Iviexpress. [https://www.ivie.es/en\\_US/los-costes-la-crisis-elevados-abordables-desde-la-solidaridad-canalizada-traves-los-mecanismos-presupuestarios/](https://www.ivie.es/en_US/los-costes-la-crisis-elevados-abordables-desde-la-solidaridad-canalizada-traves-los-mecanismos-presupuestarios/)

Laviña, J. y Molero, J. (2012). *Innovación, productividad y competitividad para una Nueva Economía*. Foro de Empresas Innovadoras. Madrid.

MICINN (2020): *Plan de Choque para la Ciencia y la Innovación*. [https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Plan de choque para la Ciencia y la Innovacion.pdf](https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/Plan_de_choque_para_la_Ciencia_y_la_Innovacion.pdf).

Miincotur (2020): *Encuesta de Coyuntura Industrial, Abril 2020*. <https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/Documents/Encuesta%20Coyuntura%20Industrial/principales-resultados/dossier-mensual/DossierEci.pdf>.

Miincotur (2020): *Datainvex, Junio 2020*. <http://datainvex.comercio.es/>

Molero, J. y Granda, I. (2014): *Spanish industrial evolution before and in the crisis*. Incluido en Mamede, R. et al (Eds): *Structural change, competitiveness and industrial policy*. Routledge, Londres.

Molero, J. y López, S. (2018): *El patrón de especialización revelado por las ventajas tecnológicas. La evolución de la industria española comparada*. *Economía Industrial*, nº 406.

No, J., Molero, J. y Fernández, A. (2018): *Análisis de los recursos destinados a la I+D+i (Política de Gasto 46) contenidos en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2018*. Confederación de Sociedades Científicas de España.

Pianta, M.; Lucchese, M. y Nascia, L. (2016): *What is to be produced? The Making of a New Industrial Policy for Europe*. Rosa Luxemburgo Stiftung, Brussels Office.

UNCTAD (2020): *Investment trends monitor*. Special issue, Marzo.