REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE

Elcano Policy Paper

Una política industrial transformadora para la España post COVID-19

Eva Arrilucea, Félix Arteaga, Jesús Marcos y Andrés Ortega – Septiembre 2020

Una política industrial transformadora para la España post COVID-19

Eva Arrilucea, Félix Arteaga, Jesús Marcos y Andrés Ortega

Real Instituto Elcano - Septiembre 2020

Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2020 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

Una política industrial transformadora para la España post COVID-19

Contenidos

Sumario ejecutivo

1. Contextualización del documento
2. Construir el relato de la nueva industria española
3. El modelo industrial necesario
  3.1. Una gobernanza integrada, responsable y comprometida con la industrialización de España
  3.2. Una industria de alto nivel tecnológico e innovador capaz de emplear talento, de crear riqueza y de garantizar el bienestar de la ciudadanía española
  3.3. Financiación estable en el tiempo y coherente con la ambición de los objetivos que se establezcan para el nuevo modelo industrial español
4. Hacia una nueva política industrial rentable, sostenible y con impacto social

Sumario ejecutivo

El COVID-19 ha alterado la transformación industrial en curso en la Unión Europea (UE) y España. Esta transformación era y es necesaria para mejorar la competitividad, contener la pérdida de soberanía tecnológica y asegurar la supervivencia del tejido industrial. La pandemia no altera la necesidad de transformar las políticas industriales, pero obliga a revisar el contexto de la transición y a reforzarla.

El impacto del COVID-19 ha sido asimétrico para España. El nivel tecnológico de ésta es dispar y su aportación a la economía es inferior a la media europea. La inestabilidad presupuestaria dificulta el desarrollo de programas tecnológicos e industriales a largo plazo. La oferta en formación no satisface la demanda industrial. La pandemia incrementa la vulnerabilidad y dependencia del sector y el Estado no cuenta con la capacidad financiera necesaria para acelerar la recuperación.

La pandemia es una oportunidad para impulsar una nueva política industrial, identificar las prioridades y criterios de respuesta, renegociar la agenda, identificar medidas a corto plazo para mitigar el impacto (recuperación) y alinearlas con las medidas a largo plazo (transformación). En concreto, una política industrial transformadora, de nueva generación, como la que se propone debería incluir:

- OBJETIVOS. Definir misiones y prioridades para estrechar la relación entre digitalización, economía verde e industrialización.

- INSTRUMENTOS. Adaptar los instrumentos regulatorios, financieros, educativos, innovadores, públicos y privados, nacionales y europeos, a la transformación industrial (instrumentos finalistas).

- ESTRATEGIAS. Convocar un encuentro nacional por la industria. Elaborar un pacto de país por la nueva industria (hoja de ruta con objetivos, plazos y responsables). Articular un foro público-privado de coordinación estratégica (gobernanza).

Junto con la anterior, la nueva política industrial debería añadir una visión y un relato del modelo industrial al que se dirige. Según los autores, en 2030 la industria española llegará al 20% del PIB, completará su digitalización y culminará su transición energética. Estará integrada en las cadenas europeas de valor y en los ecosistemas industriales europeos de investigación e innovación, así como en los mundiales. Contará con instrumentos estables de financiación público-privada, programas a largo plazo y con un modelo de gestión inclusivo para asegurar su aplicación a objetivos de interés social y empresarial. La inversión selectiva en formación avanzada y tecnologías disruptivas ofrecerá mejores oportunidades a las nuevas generaciones y situará las industrias españolas en los tramos altos de las cadenas de valor. España contará con una nueva industria vinculada a la ciencia y a la tecnología que generará rentabilidad económica, sostenibilidad ambiental y bienestar social para el conjunto del país.

1 Contextualización del documento

La crisis del COVID-19 ha sorprendido a la industria europea y española en un momento de transformación marcado por la globalización, la digitalización y la sostenibilidad. Justo antes del inicio de la pandemia en el continente, la Comisión Europea había presentado un nuevo modelo de industria para Europa[1] y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España (MINCOTUR) había elaborado sus directrices generales para una nueva política industrial.[2] La actual Estrategia Industrial Europea se ha definido sobre los pilares de la digitalización y de la sostenibilidad, con un énfasis en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas para construir una política que reduzca dependencias del exterior y que dote a la industria europea de un nivel mayor de resiliencia frente a cambios imprevistos.

En España, las citadas directrices definían como "nueva" la política industrial enfocada a mejorar la productividad y la competitividad internacional y a incrementar la aportación del sector industrial al PIB y al empleo —tanto nacionales como autonómicos—, integrada en los procesos de digitalización y descarbonización, sensible a las pymes y alineada con la política industrial de la UE.[3] Este documento comparte los términos de la definición, pero añade que, para ser "nueva", la política industrial debe superar todos los problemas crónicos que han lastrado las "viejas" políticas industriales: su baja prioridad en la agenda pública, el conformismo con su declive, la inestabilidad presupuestaria y la falta de liderazgo.[4] Hay que considerar asimismo que el concepto de "industria" que aquí se plantea va más allá de la estricta definición de la industria manufacturera en su sentido clásico e incorpora también los servicios avanzados intensivos en conocimientos, tales como las ingenierías, consultorías o servicios de I+D, que permiten a la industria mejorar su capacidad de absorción de la tecnología y la innovación y elevarse a mayores cotas de competitividad.

Los objetivos estratégicos de ambas visiones, europea y española, coinciden en el carácter transformador de las nuevas políticas industriales y en su orientación a los resultados:

- Mejorar la productividad y competitividad del sector y la riqueza y bienestar social.
- Integrar el modelo industrial en el nuevo entorno de digitalización, sostenibilidad y descarbonización.

1 "Un nuevo modelo de industria para Europa", COM (2020) 102, de 10 de marzo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&qid=1584954695422&from=ES

2 "Directrices generales de la nueva política industrial española 2030", Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, febrero de 2019. https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2019/documents/docu%20directrices%20generales%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20industrial%20espa%C3%B1ola.pdf

3 El Consejo Económico y Social señala como nueva la política industrial definida en términos similares en "La industria en España: propuestas para su desarrollo", Informe 4/2019, diciembre de 2019, p. 180. http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0419.pdf

4 Carles Navarro, CEO de BASF Española y presidente de la patronal química Feique, ha propuesto "dotar de capacidad de gobernanza al Ministerio de Industria, incorporando competencias esenciales", "mejorar urgentemente los factores de competitividad en los que sacamos peor nota que nuestros países vecinos" —entre otros, la energía y sus costes reguladores o el transporte por carretera y ferroviario— y "la innovación y la transferencia tecnológica como auténticas palancas del crecimiento competitivo". Nota de prensa de la CEOE, III Jornada de la cumbre empresarial, 17/VI/2020.

- Obtener economías de escala mediante la cooperación de actores múltiples.
- Preparar al sector para afrontar la nueva ola de disrupción que está llegando con las nuevas tecnologías y modelos sociales.

La reorientación estratégica de la industria española marca un proceso de transformación imprescindible para asegurar su competitividad y supervivencia en el mercado mundial, así como para revertir la pérdida de soberanía tecnológica de las últimas décadas.

La crisis del COVID-19 ha afectado al contexto económico y social en el que se diseñaron las visiones estratégicas anteriores, con impactos que vienen tanto de la parte de la oferta como desde la demanda. Muchas cadenas de valor en sectores estratégicos como la automoción han quedado gravemente dañadas y se ha incrementado la participación del sector público en las economías para garantizar medidas que permitan la recuperación de la crisis. También se ha incrementado la presión para definir políticas mundiales de salud que contemplen respuestas ante futuras crisis similares a esta. Nuevos usos vinculados a un entorno más digitalizado, como el teletrabajo, se han incorporado de manera masiva a una economía sin apenas contactos (*low-touch economy*).[5] En este sentido, surge una oportunidad clara para que la innovación y la tecnología refuercen sus posiciones como palancas de recuperación y de crecimiento para los próximos meses y años.

La crisis del COVID-19 no plantea una disrupción de toda la política industrial española, pero agudiza los riesgos para los procesos en curso de digitalización, sostenibilidad e industrialización. El impacto de la pandemia sobre la transformación industrial es asimétrico para España, porque su capacidad de resiliencia es menor que la de otros competidores industriales, tal y como se resume en la tabla siguiente.

Figura 1. Riesgos diferenciales de la pandemia sobre el sector industrial nacional

Figura 1. Riesgos diferenciales de la pandemia sobre el sector industrial nacional	
Sector industrial desigualmente tecnificado y con un peso sobre el PIB por debajo de la media	España parte de un peso industrial sobre el PIB (14%) más bajo que la media europea (20%) y muy alejado de los países más industrializados, como Alemania (29%). En general, las economías más industrializadas y con una industria altamente tecnificada e innovadora (Corea del Sur, Alemania, Israel) han soportado mucho mejor la crisis. En España hay sectores industriales con elevados niveles de tecnificación, mientras que otros cuentan con niveles bajos, necesitados de una intensa mejoría.

5 Phillipe de Reader y Nick de May, "Los ganadores de la Economía de Bajo Contacto", Board of Innovation. https://www.boardofinnovation.com/

Limitada capacidad financiera del Estado	Las industrias precisan a corto plazo un respaldo financiero que la capacidad financiera del Estado español sólo puede ofrecer de forma limitada. La mayor capacidad de otros Estados europeos coloca a sus industrias en una situación de ventaja comparativa para competir, especialmente a las pymes, que son la mayoría del sector.
Vulnerabilidad y dependencia ante terceros países	Una parte importante de la producción industrial española es susceptible de verse afectada por decisiones de relocalización o de adquisición de activos industriales por parte de terceros países. Esta vulnerabilidad también se pone de manifiesto en cuanto a la seguridad del suministro y la dependencia de cadenas de valor globales en sectores críticos para el país, como la salud.
Poca estabilidad presupuestaria en apuestas de largo plazo	Sin planificación ni estabilidad presupuestaria y con una baja ejecución, la viabilidad de las políticas/agendas industriales de España se agota en cada legislatura y Gobierno sin la necesaria coordinación, por lo que la pandemia aumenta el riesgo de que las medidas unilaterales acaben dañando el conjunto del tejido productivo.
Desfase entre la oferta educativa y la demanda industrial	Existe una clara polarización entre perfiles con alta formación y perfiles con formación baja. Hay escasez de talento formado en las habilidades digitales y técnicas que demanda la industria y, por otra parte, no existen puestos de trabajo suficientes que exijan formación de alto nivel.

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a las previsiones de la OCDE,[6] España es el país de esta organización con la mayor caída del PIB prevista debido a la crisis del COVID-19, junto con el Reino Unido, Francia, República Checa e Italia. En el caso de España, según un informe de McKinsey,[7] los sectores que menos van a notar todos estos efectos de la pandemia son las telecomunicaciones, los productos farmacéuticos y médicos, los servicios públicos, la industria de bienes de consumo y la venta al por menor de alimentación. Aunque estos sectores pueden tener una caída de ingresos estimada de menos del 10%, suponen el 26% del valor añadido bruto (VAB) y el 31% del total del empleo. La caída puede superar el 20% en sectores como los servicios de restauración y acomodación, industria del ocio, transporte y actividad inmobiliaria, comercios que suponen el 27% del VAB, mientras que se esperan caídas de entre el 10% y el 20% en los sectores de la construcción, logística, agricultura, ganadería y pesca, instituciones financieras, energía y *utilities*, que aportan el 34% del VAB y el 36% del empleo.

Con estas estimaciones, se hace necesario que el sector industrial reflexione sobre el contexto nacional post COVID para identificar las prioridades y criterios de respuesta, renegociar la

6 Perspectivas económicas de la OCDE, junio de 2020. http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/

7 "Spain after COVID-19: From resilience to reimagination", McKinsey, 4/VI/2020. https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/spain-after-covid-19-from-resilience-to-reimagination

agenda, identificar medidas a corto plazo para mitigar el impacto (recuperación) y alinearlas con las medidas a largo plazo (transformación). A corto plazo, el objetivo es preservar la mayor parte posible del tejido productivo apoyando las industrias viables. Y, a mayor plazo, revertir la caída del sector industrial y avanzar desde el 14% del PIB en la actualidad hasta alcanzar la media europea y luego progresar hacia el 20% en unos años, pues esta crisis, como la de 2008, ha demostrado que los países más industrializados son más resilientes ante las contingencias, además de crear empleos de mayor calidad y favorecer las exportaciones. Para hacerlo, hay que reivindicar para la nueva política industrial el lugar prioritario que le corresponde en la agenda oficial por su contribución a la economía, el empleo y la igualdad. Y es necesario que esa convicción se traslade a la sociedad y al Gobierno para que la industria recupere el papel protagonista que merece en la economía digital y sostenible a la que se dirige el país (relato)[8] y el conjunto de Europa.

La política industrial por construir en España tiene que traducir esas visiones en objetivos, instrumentos y estrategias concretos para garantizar un tejido industrial sólido, sostenible y que aporte valor añadido al conjunto de la economía. En concreto, una política industrial transformadora, de nueva generación, como la que se propone debería incluir:

- OBJETIVOS. Definir misiones y prioridades para estrechar la relación entre digitalización, economía verde e industrialización.

- INSTRUMENTOS. Adaptar los instrumentos regulatorios, financieros, educativos, innovadores, públicos y privados, nacionales y europeos, a la transformación industrial (instrumentos finalistas).

- ESTRATEGIAS. Convocar un encuentro nacional por la industria. Elaborar un pacto de país por la nueva industria (hoja de ruta con objetivos, plazos y responsables). Articular un foro público-privado de coordinación estratégica (gobernanza).

Este documento ofrece una reflexión colectiva sobre el impacto del COVID-19 en el proceso de transformación industrial y de los ajustes que realizar para preservar y transformar la mayor parte del sector en España. De cara a una recuperación que ha de ser transformadora, la industria, motor de investigación, innovación y tecnología, lo es también de crecimiento y creación de empleo de calidad. El objetivo de este ejercicio es proporcionar ese marco de actuación tanto a los responsables públicos como a los privados para impulsar una política industrial a la altura de los retos presentes y futuros.

8 La mayor parte de los países europeos ya han activado paquetes de medidas para la recuperación y el impulso de su industria. Es especialmente notable el caso de Alemania, que ha definido un paquete de 57 medidas dotado de 130.000 millones de euros para proteger el empleo y apoyar a las empresas del país. Contiene algunas medidas de especial relevancia, como las destinadas a la transformación del sector del transporte mediante el refuerzo de sus cadenas de valor, inversiones en la electrificación del transporte y cambio del modelo energético actual hacia uno basado en energías limpias. "Emerging from crisis with full strength", Ministerio Federal de Finanzas, 4/VI/2020.

2 Construir el relato de la nueva industria española

Esta crisis es una gran oportunidad para lanzar una política industrial española dinámica y potente. La ministra de Industria, Comercio y Turismo, Reyes Maroto, ha hablado de la "necesidad de un salto cualitativo y cuantitativo para la industria en España", y la pandemia y sus efectos pueden actuar como acelerador de la recuperación y la resiliencia.

Es fundamental construir un relato de España como país industrial e involucrar activamente a la sociedad española en la defensa de un tejido empresarial vinculado a la ciencia y la tecnología, que genera riqueza para el conjunto de la economía, empleo de calidad con salarios altos y condiciones de trabajo que permitan conciliar la vida laboral y la familiar y que, además, dota de un nivel mayor de resiliencia a la economía española, reforzándola y mejorando su capacidad de respuesta ante futuras crisis. También se trata de estimular a los responsables públicos y privados del sector industrial para que tomen conciencia de los cambios disruptivos en la base industrial y tecnológica y transformen sus prioridades y criterios para asegurar un sector industrial sólido. El relato incluye la descripción de una visión de la industria española en una fecha (2030 o similar) que resulte ilusionante y con la que la mayoría de los actores quiera identificarse, similar a la visión que figura en el cuadro siguiente:

> En 2030 la industria española alcanzará el 20% del PIB. Habrá completado su digitalización y realizado una parte importante de su transición energética, conjugando además ambos objetivos para una digitalización y una conectividad limpias. Estará integrada en las cadenas europeas de valor y en los ecosistemas industriales europeos de investigación e innovación, así como en los mundiales. Contará con instrumentos estables de financiación público-privada, programas a largo plazo y con un modelo de gestión inclusivo para asegurar su aplicación a objetivos de interés social y empresarial. La inversión selectiva en formación avanzada y tecnologías disruptivas ofrecerá mejores oportunidades a las nuevas generaciones y situará nuestras industrias en los tramos altos de las cadenas de valor. España contará con una nueva industria vinculada a la ciencia y a la tecnología que generará rentabilidad económica, sostenibilidad ambiental y bienestar social para el conjunto del país.

El relato se refiere a la aproximación a un modelo industrial al que se debe llegar desarrollando actuaciones políticas a medio y largo plazo e identificando los sectores prioritarios y los recursos, instrumentos y estrategias necesarios para alcanzarlos. El relato se corresponde con el enfoque de "misiones" en las políticas públicas de la UE[9] y de Naciones Unidas como respuesta a uno o varios grandes retos mundiales con los que España ya se encuentra alineada a través de la Agenda 2030.[10]

9 Mariana Mazzucato "Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth", Comisión Europea, 2018. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en

10 "La implementación de la Agenda 2030 en España", Informe de Progreso 2020, Gobierno de España. https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Informe_de_Progreso_2020_Reconstruir_lo_Comun_.pdf

Mariana Mazzucato fija a la Comisión Europea cinco criterios para escoger misiones: que sean audaces y tengan valor social; que tengan objetivos concretos, para saber cuándo se han alcanzado; que impliquen investigación, innovación y preparación tecnológica en un plazo determinado; que fomenten colaboraciones entre sectores, entre participantes y entre disciplinas, y que permitan múltiples soluciones distintas y desde la base.

Estos enfoques involucran a sectores y tecnologías diversos y requieren de una gobernanza compartida horizontal y verticalmente en los diferentes niveles territoriales. Para que el enfoque de misiones tenga sentido pleno, es necesaria una involucración activa de la participación tanto en la definición y diseño de las políticas como en su implementación. La sociedad es a la vez requisito indispensable y garante de las misiones, puesto que las políticas públicas orientadas a una misión buscan el impacto en la sociedad en forma de mayores niveles de bienestar y de riqueza, lo que está directamente relacionado con garantizar las pensiones, empleos de calidad y servicios públicos básicos, como la educación y la sanidad.

Ejemplos de misiones en la nueva industria

- Hacia una sociedad digital, con el 100% de los procesos de la Administración Pública y el 80% de las pymes españolas digitalizadas para el año 2030.[11]
- Descarbonizar la economía española de manera que se alimente 100% con energía renovable para el año 2050.
- Automatización del 80% de los procesos industriales manufactureros y alimentados al 100% con energías limpias para 2040.
- Vivienda sostenible, conectada y accesible para todos en 2040.
- Que el 70% de los vehículos privados que se desplacen por territorio español y el 100% de los vehículos de transporte público sean eléctricos o híbridos en 2040.
- Incrementar en cinco años la vida independiente de las personas de más edad en España y mejorar los hábitos de alimentación y deporte en toda la población.
- España, destino científico: que para el 2030 al menos tres de cada 10 investigadores en España sean extranjeros atraídos por la alta calidad del sistema español de innovación.

Para que todas estas misiones sean viables, es necesario un impulso especial a ciertas tecnologías capacitadoras esenciales, como la micro- y la nanoelectrónica, las tecnologías de manufactura avanzada, las redes 5G, el hidrógeno, el *big data* y el Internet de las cosas, entre otras.

11 La nueva política industrial puede instrumentalizar medidas de otros departamentos como las contempladas en la Agenda España Digital 2025 presentada a finales de julio de 2020 por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. La Agenda cuenta con el Plan de Impulso a la Digitalización de PYMES y con el Programa Acelera PYME, así como otras medidas referidas a la ciberseguridad de estas empresas. Son ejemplos de misiones, aunque la cuantificación de objetivos es escasa, salvo el de que un 25% del comercio de las pymes sea electrónico.

Además de describir un futuro positivo y movilizador, el relato tiene que describir los riesgos a los que se enfrenta la industria española si no cambia. El sector contribuye a la riqueza nacional (exportó bienes por valor de 290.000 millones de euros en 2019) y al empleo (2,2 millones en 2019) y dispone de empresas punteras, de alta cualificación tecnológica y con niveles de digitalización y descarbonización comparables a los de sus competidores internacionales. Podría contribuir más a la prosperidad nacional y crear más empleos de haber contado con mayor apoyo de los Gobiernos y Administraciones y menos prejuicios de una sociedad que minusvalora su contribución al Estado del bienestar y sobredimensiona sus riesgos.[12] Pero ahora la industria española, igual que la industria europea, se arriesga a perder sus bases industriales, sus nichos de mercado y sus ventajas comparativas si no incorpora las nuevas tecnologías e innova sus procesos productivos y sus productos. La deslocalización de las cadenas de valor, la pérdida de soberanía tecnológica o la pérdida de talento son problemas estructurales que la pandemia ha traído a la actualidad. Pero, si los Gobiernos y las sociedades no reaccionan, la desindustrialización registrada en las últimas décadas se acelerará en pocos años, con la consiguiente pérdida de ingresos, empleos, bienestar y oportunidades.

En consecuencia, el relato es necesario para construir una cultura industrial compartida por la comunidad industrial y para trasladarla al Gobierno y a la sociedad.[13] El relato viene de abajo arriba, empoderando al Gobierno para liderar la transformación industrial, y de arriba abajo, empoderando al sector industrial para llevarla a cabo.

El relato de la nueva industria

- Visión 2030
- Enfocada a misiones (digitalización, transición energética, I+D+i…)
- Recuperar a corto plazo, transformarse a largo plazo
- La nueva industria como construcción social con un impulso a la formación
- Una cultura industrial estratégica y asertiva

12 Frente a la contraposición de industria y servicios o su reducción a la industria manufacturera, la CEOE estima que de la industria y de los servicios avanzados conectados a ella depende aproximadamente el 60% del empleo.

13 Según el Consejo Económico y Social, España necesita desarrollar una "cultura industrial" que explique, defienda y promueva sus realidades industriales. (Informe 4/2019, p. 179.) La cultura industrial se refiere a la visión que los líderes y la opinión pública tienen sobre la importancia de la industria para la economía nacional y el bienestar social. Esta cultura condiciona la percepción y el comportamiento político y social en relación con la industria. http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0419.pdf

3 El modelo industrial necesario

Para ser verdaderamente nueva y posible, la política industrial tiene que transformar algunos factores estructurales del modelo industrial previo, generar nuevas dinámicas y añadir nuevos objetivos, si bien manteniendo y renovando las industrias que funcionan. En general, las medidas para apoyar una transición industrial hacia un modelo digitalizado y sostenible, más tecnificado, más innovador y que aporte más valor añadido a la economía pueden recogerse en uno de estos subgrupos: gobernanza y gestión, innovación y tecnología, financiación, talento y empleo.

2.1 Una gobernanza integrada, responsable y comprometida con la industrialización de España

Siendo la política industrial un concepto global que agrupa múltiples áreas de actuación y competencias que exceden las del MINCOTUR (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), es necesario articular un mecanismo de coordinación y participación que asegure su gobernanza.[14] La transformación de la gobernanza afecta tanto a los que participan en la gestión como a las relaciones de coordinación entre ellos y a la gestión. En el caso español, las políticas industriales han sido discontinuas, fragmentadas y no han contado con un sistema estable de gestión.[15] Desde el punto de vista de la eficiencia, el modelo de gobernanza de la nueva política industrial española ha de ser compartido e inclusivo, con la concurrencia de todos los actores del ecosistema industrial: las Administraciones Públicas, las empresas, las universidades, los centros de investigación y los centros tecnológicos.[16]

También debe estar conectado a ecosistemas externos mediante alianzas estratégicas que le permitan incrementar el capital relacional. En este sentido, es fundamental que toda la cadena de valor del conocimiento esté representada, puesto que la ausencia de eslabones necesarios entre la investigación básica y el mercado impide la transferencia de tecnología hacia las empresas industriales. También es importante fomentar la colaboración industrial en torno a cadenas de valor, especialmente las que se consideren estratégicas para España; esto implica un cambio conceptual, pasando de hablar de sectores (automoción, energía, etc.) a hablar de clústeres de empresas que trabajan juntas en torno a la misma cadena de valor aunque pertenezcan a sectores diferentes. Y, en la misma línea, definir un programa de sinergias entre sectores industriales que les permita beneficiarse de la transferencia de tecnología entre unos y otros. De esta forma, se consiguen economías de escala y se facilita la distribución de sus beneficios entre todos los participantes.

14 Consejo Económico y Social, Informe 4/2019, p. 19.

15 Antonio Brufau y Josu Jon Imaz, "Ideas para industrializar España", *El País*, 20/V/2020.

16 Thierry Bretton, comisario de Mercado Interior, afirmó ante el Parlamento Europeo durante la pandemia que el modelo industrial europeo se articula en torno a ecosistemas: *"bringing together all actors from a sector, from large companies to small SMEs and start-ups, from training centres to research institutes, and from associated services to suppliers"*. El Consejo Económico y Social también se pronunció por un modelo de gobernanza similar al que se propone. Informe 4/2019, pp. 182-183. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/speech-commissioner-breton-european-parliament-committee-industry-research-and-energy_en

Esta coordinación es tanto más importante cuanto que los grandes retos industriales para España son cuestiones complejas que requieren del trabajo conjunto no ya de los diferentes agentes del ecosistema, sino también de diferentes áreas de conocimiento, sectores y tecnologías, lo que supone un compromiso adicional de coordinación. Es, por lo tanto, fundamental que la nueva política industrial esté direccionada, es decir, enfocada hacia unos objetivos concretos, de manera que sea labor de la gobernanza organizar los recursos, planificarlos, gestionarlos y dirigirlos a cumplir dichos objetivos, estableciendo de manera paralela un sistema de monitorización continuo que permita ir tomando las medidas correctoras oportunas y necesarias para que el largo plazo no genere desviaciones de las metas finales.

Para dotar de un enfoque inclusivo al sistema de gobernanza de la nueva política industrial, el primer paso es consensuar las líneas básicas con todos los implicados buscando no sólo el acuerdo, sino también el compromiso a largo plazo de todas las fuerzas implicadas. Un pacto entre todas las fuerzas es imprescindible para dar verosimilitud al relato de transformación hacia una nueva industria y generar alianzas con la sociedad española en la defensa e impulso de la ciencia y tecnología en torno al objetivo de lograr un tejido industrial más sostenible, más competitivo y generador de empleo de calidad.[17]

Un pacto de país entre todas las fuerzas es imprescindible para dar verosimilitud al relato de transformación hacia una nueva industria y generar alianzas con la sociedad española en la defensa e impulso de la ciencia y tecnología en torno al objetivo de lograr un tejido industrial más sostenible, más competitivo y generador de empleo de calidad.

Parte de ese pacto consiste en crear un órgano permanente de coordinación estratégica (foro o similar) que supervise las actuaciones públicas y privadas para asegurar el impulso y sostenibilidad de las transformaciones.[18] La delegación progresiva de la gobernanza en ese órgano, empezando por el nivel estratégico, sistematizaría la integración de todos los actores y sectores implicados en la nueva industria y amortiguaría el efecto de la discontinuidad política sobre la planificación industrial y tecnológica.

17 En la necesidad de un pacto coinciden el Consejo Económico y Social, Informe 4/2019, pp. 179-180; el MINCOTUR, "Directrices generales…", p. 5; y el Foro de Empresas Innovadoras, "Acuerdo para la reconstrucción social y económica entre fuerzas políticas y agentes sociales y económicos", 23/IV/2020, p. 1. http://foroempresasinnovadoras.com/wp-content/uploads/2020/04/PROPUESTA-PARA-EL-ACUERDO-PARA-LA-RECONSTRUCCI%C3%93N-SOCIAL-Y-ECON%C3%93MICA.pdf

18 El Consejo Económico y Social lo denomina "Consejo de Política Industrial" como órgano asesor del Gobierno. La Comisión contará en septiembre de 2020 con un foro industrial inclusivo y abierto formado por representantes de la industria, incluidas las pymes, las grandes compañías, los interlocutores sociales, los investigadores, así como los Estados miembros y las instituciones. "Un nuevo modelo de industria para Europa", COM (2020) 102, p. 15. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&qid=1584954695422&from=ES

La gobernanza de la nueva industria

- Responsabilidad compartida (pacto de país)
- Enfocada a objetivos y plazos concretos
- Gestión público-privada (foro)
- Organización en ecosistemas interconectados

2.2 Una industria de alto nivel tecnológico e innovador capaz de emplear talento, de crear riqueza y de garantizar el bienestar de la ciudadanía española

La aportación de la industria española a la riqueza generada en España es insuficiente y su estructura actual no tiene un nivel tecnológico e innovador como para ser líder en Europa. El peso de la industria española sobre el PIB apenas alcanza el 14%, frente al 20% que Europa plantea como objetivo, y la tasa de ejecución de las políticas de I+D en 2019 apenas llegó a la mitad de lo presupuestado, el 70% en el caso de las políticas de industria y energía.[19] Los países más ricos no son los países que tienen mucha industria, sino los países que tienen industria de alto valor añadido. Las empresas intensivas en conocimiento tecnológico e innovador son las empresas que crean riqueza directa (con la venta de sus productos de alto valor añadido) e indirectamente (a través de la fiscalidad y del pago de salarios altos). Ese es, por tanto, el objetivo de la nueva política industrial y para ello es fundamental contar con un sistema de I+D potente, orientado a las necesidades del país y bien articulado con el sistema empresarial.

En el corto plazo, es fundamental garantizar y completar las cadenas de valor en los servicios básicos y estratégicos en los que España necesita tener una mayor autonomía estratégica (salud, alimentación, energía).[20] También es interesante plantearse inversiones públicas en empresas estratégicas que presenten planes y compromisos con la I+D+i y reactivar medidas como la "compra pública innovadora" para adaptar las plantas productivas a las nuevas condiciones de digitalización, sostenibilidad y competitividad.

Sin embargo, en el medio y largo plazo, las reformas estructurales que necesita la industria española pasan también por diseñar y ejecutar proyectos de inversión industrial que faciliten la absorción de tecnología por parte de las empresas. Constituye un ejemplo de infraestructuras de escalado industrial el Basque Digital Innovation Hub, creado para que las empresas industriales puedan acceder a tecnologías disruptivas e incrementar su nivel de competitividad en colaboración con el resto de los agentes científicos y tecnológicos del ecosistema industrial vasco.[21]

19 "Informe COTEC 2020", Fundación COTEC para la Innovación, 8/V/2020. http://informecotec.es/

20 "Autonomía estratégica" se entiende en este documento como la mayor capacidad de producción industrial posible en España, a diferencia de la "soberanía", que muestra connotaciones autárquicas y proteccionistas. https://basqueindustry.spri.eus/es/basque-digital-innovation-hub/

21 Basque Digital Innovation Hub.

Elevar el nivel de sofisticación tecnológica e innovadora de la industria no está reñido, sin embargo, con la resolución de problemas de otra índole que lastran en gran medida la competitividad de las empresas industriales españolas. Nos referimos, entre otros, al alto coste de la energía que afronta la industria española, especialmente importante en sectores de uso intensivo de la electricidad como el siderúrgico y el metalúrgico, que se enfrentan a facturas un 50% por encima de las de sus homólogas alemanas o un 40% respecto de las francesas y que es necesario poner a la par con los socios y competidores europeos y mundiales. En este sentido, también hay ejemplos para seguir, como la iniciativa Energiewende en Alemania,[22] ¬un interesante ejemplo de política orientada a una misión que buscar descarbonizar la economía mediante un sistema de generación de energía procedente de fuentes limpias y renovables estrechamente ligado a su política industrial intensiva en tecnología e innovación.

> Una industria intensiva en conocimiento conectada con un ecosistema potente de I+D es fuente de riqueza directa (salarios altos y productos, servicios y tecnologías de alto valor añadido) e indirecta (incrementa la recaudación disponible para tener servicios públicos de calidad).

La nueva industria es un generador de empleo de alto valor añadido en el que ocupar a las personas mejor formadas de España, eliminando así una de las debilidades del sistema: la baja demanda actual por parte de la industria de perfiles altamente cualificados. En este sentido, para incrementar el nivel tecnológico e innovador de la industria existen numerosos mecanismos de transferencia del conocimiento a través de las personas, como la creación de grupos de investigación mixtos entre las universidades, centros tecnológicos y empresas para la resolución de problemas de la industria o los programas de doctorado industrial, entre otros. Esa es la misión de los ecosistemas de innovación industrial que conforman los agentes de innovación y transferencia tecnológica, la industria con sus proveedores y clientes y el espacio geográfico en el que se desarrolla.[23]

Finalmente, la inversión en I+D —en la que España, pero también la UE en su conjunto, es deficitaria— facilitaría el acceso de la industria española a los fondos europeos para alinear su industria con las prioridades europeas: por una parte, el reto verde; por otra, la necesidad de articular cadenas de valor relocalizadas en Europa en torno a productos esenciales. La nueva estrategia industrial europea pone el acento en las "alianzas industriales" en áreas tecnológicas de oportunidad, como las baterías o el hidrógeno. Conectar la industria española con estas alianzas ha de ayudar a facilitar su acceso a los grandes proyectos de referencia y a la financiación asociada. Para ello, se requiere consolidar un sector de I+D

22 Hanna Kuittinen y Daniela Velte, "Mission Oriented R&I Policies: Energiewende", enero de 2018. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/mission_oriented_r_and_i_policies_case_study_report_energiewende-de.pdf

23 La flexibilidad laboral y la enorme movilidad de las personas en el mercado de trabajo alemán es una de sus principales fortalezas a la hora de estrechar lazos entre el mundo científico-tecnológico y el mundo empresarial: al rotar periódicamente entre organizaciones de ambos tipos, los profesionales son capaces de aunar los dos mundos (el de la ciencia y el de la empresa) y crear un entendimiento mutuo que redunda en más innovación, mejores productos, más competitividad y más riqueza para el país.

aplicada y desarrollo tecnológico muy conectado con la industria que apoye los procesos de absorción y asimilación tecnológica de las empresas, animar a la colaboración industrial en cadenas de valor por relocalizar, promover la generación de proyectos tractores estratégicos en misiones específicas y activar la demanda industrial de I+D mediante la compra pública innovadora. La idea es jugar en casa para competir mejor fuera, capacitar a la industria y a los centros tecnológicos con programas nacionales de I+D para mejorar sus oportunidades de competir por el reparto de los fondos europeos.

En consecuencia, la primera medida necesaria es el aumento de la inversión pública y privada en I+D desde el 1,25% actual hasta por encima del 2% del PIB, que es donde se sitúa la media de la UE, tanto para remontar la crisis actual como para asegurar la resiliencia del modelo industrial. Con ese objetivo, la inversión en I+D+i debe reconocerse como una prioridad en los presupuestos del Estado y, además, asegurar la ejecución efectiva de las partidas presupuestarias planificadas, especialmente las definidas en los capítulos 1-7 (subvenciones), que son las que sufren cada año la mayor parte de la falta de ejecución (en 2019 se ejecutó sólo el 46,4% del presupuesto estimado para I+D). Para ello es también necesario complementar la financiación nacional con la procedente de los programas europeos de I+D+i.

Una industria tecnológica e innovadora

- Acceso de la industria y los servicios públicos a tecnologías disruptivas
- Una industria conectada y digitalizada
- Ocupar los tramos altos de las cadenas de valor industrial
- Controlar cadenas de valor en servicios básicos (salud, alimentación, energía)
- Integrar la I+D+i de universidades, centros tecnológicos y empresas
- Aumentar la inversión pública y privada hasta el 2% del PIB
- Asegurar su ejecución
- Participar en los programas europeos de I+D+i

2.3 Financiación estable en el tiempo y coherente con la ambición de los objetivos que se establezcan para el nuevo modelo industrial español

En el corto plazo, el Gobierno de España ya ha puesto en marcha varias medidas de financiación para apoyar tanto los empleos como a las empresas. Estas ayudas deberían estar alineadas con un objetivo de digitalización y de sostenibilidad, de manera que contribuyan a la transformación que va a demandar el nuevo modelo industrial. En relación con la industria, se prevé un apoyo al sector de la automoción de 3.750 millones de euros, además de un fondo de 16.000 millones de euros para transferir a las Comunidades Autónomas y un plan de apoyo especial al sector del turismo, todo lo cual podría aplicarse a sectores industriales de alto nivel.

También se han previsto líneas de ayuda para las pymes de base tecnológica (20,5 millones de euros), para mejorar su competitividad (57,5 millones de euros), así como para el apoyo a los emprendedores de menos de 40 años.[24] También está en proceso de aprobación un plan de inversiones y reformas por un monto de 150.000 millones de euros para ejecutar durante los años 2021 y 2022, con una tracción esperada de inversión privada estimada en 500.000 millones de euros. En el corto plazo, el Gobierno de España ya está tomando medidas para apoyar a las empresas que pasan por problemas financieros debido a la situación de crisis.

Una parte fundamental de la financiación prevista en el plan español provendrá de la UE, concretamente de la iniciativa del fondo *Next Generation EU*.[25] Este fondo está dotado con 750.000 millones de euros (390.000 millones de ellos en subvenciones y el resto en créditos).[26] El fondo Next Generation EU supondrá para España unas trasferencias directas que se estiman en 72.700 millones de euros más otro tanto en créditos si le interesa solicitarlos.

La participación en el fondo depende de que el plan nacional de recuperación y resiliencia responda a los objetivos de transformación de la Comisión y de la UE, porque de otro modo no tendrá acceso a sus recursos. El acceso estará condicionado a planes de transformación a largo plazo y no simplemente al salvamento de industrias más tradicionales. En consecuencia, el plan nacional debe potenciar aquellas palancas capaces de transformar el modelo productivo español a largo plazo, lo que implicará un proceso abierto y competitivo de selección de proyectos, tanto dentro de España como ante la propia UE.

Para ser creíble y viable, la nueva política industrial debe contar con instrumentos financieros que acompañen los proyectos industriales de forma suficiente y estable. Son instrumentos orientados a la transformación que asumen un riesgo a cambio de una retribución a largo plazo. La transformación industrial podría beneficiarse de los fondos europeos señalados si diseña sus proyectos industriales de acuerdo con las directrices comunitarias y los incluye en el plan nacional de recuperación y resiliencia que se debe presentar en Bruselas. La financiación europea es necesaria pero no suficiente para transformar el modelo industrial español, por lo que se precisan fondos adicionales procedentes de los presupuestos generales del Estado, de las Comunidades Autónomas y, desde luego, del sector industrial.

La disponibilidad de fondos nacionales y europeos adicionales debería aprovecharse de forma que exista un equilibrio entre las partidas que se usen para paliar las consecuencias de la crisis del COVID-19 y los que se usen para aumentar la innovación, sofisticación y

24 Información proporcionada por el Gobierno en el Consejo de Ministros del 17 de junio de 2020.

25 Bajo el paraguas del plan Next Generation EU aparecen propuestas como la renovación de edificios, la energía renovable, el hidrógeno descarbonizado, el transporte y la logística sostenibles, el vehículo eléctrico, la infraestructura de recarga, el impulso al tren y la movilidad urbana. "El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación", COM(2020) 456, de 27 de mayo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES

26 Los 750.000 millones de euros se distribuyen de la siguiente forma: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia 672.500 millones (de los cuales 360.000 millones en préstamos y 312.500 millones en subvenciones), REACT-EU: 47.500 millones, Horizonte Europa: 5.000 millones, InvestEU: 5.600 millones, desarrollo rural: 7.500 millones, Fondo de Transición Justa: 10.000 millones y rescEU: 1.900 millones. Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de julio de 2020, apartado 14.

resiliencia del tejido industrial español ante futuras crisis o disrupciones. La coherencia entre las inversiones a corto y largo plazo representa una oportunidad única para desarrollar un nuevo modelo industrial en la línea de esta propuesta y de otras similares mencionadas en este documento.[27]

Esto se traduce, por ejemplo, en establecer canales específicos de financiación para el impulso a sectores emergentes intensivos en tecnología e innovación en los sectores, tecnologías y nichos de mercado en los que España quiera ser soberana. Hasta ahora, la Administración General del Estado (AGE) sólo destina a gasto en I+D+i el 0,87% de su presupuesto no financiero, por lo que es necesario que incremente y priorice ese presupuesto frente al gasto financiero (créditos), especialmente en los proyectos estratégicos para el país que tengan un importante grado de incertidumbre tecnológica, científica o de mercado y que, por tanto, sean más difíciles de abordar a riesgo por parte del sector privado.[28]

Además del mencionado *Next Generation EU*, existen otros programas, como el *Green Deal*[29] para convertir la UE en el primer continente descarbonizado en 2050, que moviliza la inversión pública y privada a través de los instrumentos financieros de la UE. Pero los fondos dedicados a estos fines en el Marco Financiero Plurianual (MFP) para 2021-2027 han sufrido en el Consejo Europeo (a falta del Parlamento Europeo) unos recortes sustanciales respecto a las propuestas iniciales de la Comisión Europea, incluso en el llamado Mecanismo de Transición Justa para estos fines (*Just Transition Mechanism*)[30] y en el Fondo de Transición Justa que es parte del *Next Generation EU*. En temas concretos vinculados a la sostenibilidad energética, como la puesta en práctica de tecnologías innovadoras bajas en carbono, también existen poderosos instrumentos de financiación, como el programa *Innovation Fund*.[31]

Es importante plantear un equilibrio entre los fondos que se usen para paliar las consecuencias inmediatas de la crisis y los que se usen para crear capacidades que permitan al tejido industrial evolucionar hacia un nivel mayor de sofisticación y de resiliencia ante futuras crisis y establecer canales específicos de financiación para el impulso a sectores emergentes intensivos en tecnología e innovación en los nichos de mercado en los que España quiera ser soberana.

27 En esta línea, Alemania va a dedicar 1.000 millones de euros adicionales para la generación de innovaciones (tecnologías, procesos y equipamiento) especialmente vinculadas al sector de la automoción dentro de su paquete de medidas para la recuperación.

28 La European Association of Research and Technology Organisations (EARTO) recomienda crear un mecanismo público-privado de inversión en I+D+i para facilitar la recuperación y la resiliencia futura. "Mobilising European RD&I Capabilities & Skills towards EU Economic Recovery Post COVID-19", 19/V/2020. https://www.earto.eu/earto-paper-on-the-eu-economic-recovery-package-mobilising-european-rdi-capabilities-skills-towards-eu-economic-recovery-post-covid-19/

29 "El pacto verde europeo", Comisión Europea, 14/I/2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

30 "The Just Transition Mechanism", Comisión Europea, 14/I/2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_930

31 "The Innovation Fund", Comisión Europea. https://ec.europa.eu/inea/en/innovation-fund

Es previsible que una parte relevante de los fondos europeos se vinculen a reformas, programas y proyectos que incrementen el potencial de la economía y la resiliencia frente a crisis futuras. En consecuencia, en la línea ya apuntada, es necesario incluir proyectos transformadores a largo plazo que encajen con los criterios europeos de ayuda para asegurar su financiación. Recuperar e incrementar el peso de una industria competitiva en el mundo y apoyada en la tecnología va, indudablemente, en esta línea. Ha de permitir elevar el peso exterior de la economía, incrementar la productividad, el valor añadido y la resiliencia del sistema económico y mejorar la capacidad de reacción ante sucesos catastróficos. Respecto a otros posibles instrumentos de financiación para el sostenimiento de la transformación industrial en el medio y largo plazo, a lo largo del documento se han mencionado varios, como la compra pública innovadora o las inversiones públicas en empresas estratégicas en lo que puede ser un replanteamiento de la idea de fondos soberanos tanto a escala nacional como europea.[32] Precisamente en el tema de la inversión participativa, cabe la posibilidad de aumentar los instrumentos financieros de ENISA (MINCOTUR) con la inclusión de los instrumentos Invest EU[33] en una nueva forma de uso de los fondos del Banco Europeo de Inversión (BEI) para financiar las pymes a través de capital o deuda.[34]

Otro posible instrumento de financiación público-privado estaría dirigido a planes de innovación sectoriales de carácter multianual, de modo acorde a las prioridades definidas en el plan y de la misma forma en que funcionan las alianzas contractuales público-privadas en Europa.[35] Esta forma de inversión está especialmente pensada para dar respuesta a los grandes retos sociales, lo que encaja con el espíritu de las políticas industriales orientadas a una misión y con sus principales rasgos: direccionalidad, estabilidad en el tiempo, ajuste con el ciclo de innovación y priorización.[36]

El sistema de financiación es crítico para darle garantías de éxito al nuevo modelo industrial. Aunque han quedado sobradamente probados los beneficios económicos, ambientales y sociales de contar con una industria tecnificada, innovadora y potente —países como Israel, Corea del Sur, EEUU. o Alemania son prueba de ello—, es fundamental contar con mecanismos de financiación que acompañen la transición con el menor impacto posible sobre la economía y sobre el empleo y que impulsen y consoliden el nuevo modelo hasta convertirlo en una marca país, como sucede en los casos citados. Esto pasa por acompañar no sólo a las empresas, sino al conjunto del ecosistema industrial, facilitando la generación de innovaciones y la transferencia a las empresas, allanando los posibles fallos de mercado y garantizando los recursos para que el ecosistema industrial pueda contar con

32 Como contrapartida a las inversiones públicas permitidas en industrias privadas, la UE y España han desarrollado medidas para proteger sus activos estratégicos frente a inversiones no deseadas de terceros.

33 Invest EU, Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/whats-next-investeu-programme-2021-2027_en

34 Ya existen pilotos de estos nuevos instrumentos de financiación, como Innovfin Space Equity Pilot, dirigido a las pymes innovadoras que buscan comercializar productos.

35 Contractual Public Private Partnerships, Comisión Europea. https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/contractual-public-private-partnerships

36 José Miguel Guerrero, presidente de Confemetal, ha propuesto instrumentos de financiación y liquidez de las empresas o su fiscalidad: ampliar líneas ICO y sus plazos, agilizar pago de deudas a proveedores por parte de la Administración, devolución del IVA o aplazamiento sin intereses de las obligaciones tributarias. Nota de prensa de la CEOE, II Jornada de la cumbre patronal, p. 2.

las infraestructuras y el conocimiento suficientes que le permitan dar el salto cualitativo y cuantitativo que necesita.

Financiación sostenible y finalista

- Financiación orientada a la transformación industrial
- Equilibrio y coherencia entre las ayudas a corto plazo y las inversiones a largo plazo
- Estabilidad presupuestaria
- Alinear los criterios de inversión con las prioridades de los fondos
- Innovar y diversificar los instrumentos financieros

4 Hacia una nueva política industrial rentable, sostenible y con impacto social

Antes de establecer una hoja de ruta para la nueva política industrial, es fundamental definir de una forma clara una visión para el modelo industrial español a largo plazo, con misiones industriales que respondan a retos concretos (electrificación del transporte, innovación de los procesos en las plantas productivas)[37] y con una priorización de sectores y de tecnologías que faciliten el alcance de esa visión.[38]

En el caso de España, a falta de una reflexión en común con todos los agentes públicos y privados, hay algunos sectores y tecnologías que parecen candidatos a ser priorizados. Teniendo en cuenta los documentos programáticos y las acciones de los últimos meses, parecen prioritarios el transporte, la energía, el turismo, la agroalimentación, la salud, la ciberseguridad, el hidrógeno, las redes 5G, la inteligencia artificial y *big data*, los materiales básicos y la industria de defensa y espacio, entre otros, con misiones generales como las ya mencionadas anteriormente. Pero la identificación de esos sectores prioritarios se ha de concretar en el pacto de país que se propone, tal y como han hecho economías como Alemania.

Las políticas industriales avanzadas se dirigen a todos los agentes que forman el ecosistema industrial (Gobierno, Administraciones, empresas, universidades, centros tecnológicos y de investigación…) y a todos los factores de producción (gestión, financiación, regulación, talento, innovación y nuevos modelos de negocio). Tratan de superar su aislamiento y desconfianza y acentuar su interdependencia. No es una casualidad que las regiones más industrializadas de Europa sean también las que muestran mayor nivel de educación superior y las que más invierten en I+D, tanto a nivel global como de empresa.[39]

La apuesta por una España industrializada en sectores intensivos en tecnología e innovación requiere necesariamente de dos compromisos: el financiero y el político. Por un lado, las prioridades a medio y largo plazo necesarias para reforzar e impulsar la industria necesitan financiación estable en el tiempo, puesto que algunos de los resultados esperados requieren de tiempo para poder concretarse en riqueza y bienestar. Por otro lado, la industria en España tiene que ser un lugar de encuentro entre los diferentes actores políticos y sociales, lo que requiere un pacto de país en el que haya una hoja de ruta compartida para los

37 Automatización inteligente y social a largo plazo con un control de sus efectos a corto plazo. Ver Andrés Ortega y Federico Steinberg, "Por una pausa temporal vinculada al COVID-19 en la automatización", ARI 92/2020, Real Instituto Elcano, 13/VII/2020.

38 Continuando con el ejemplo alemán, el plan de recuperación está especialmente centrado en sectores y tecnologías en los que el país busca un alto grado de soberanía, tales como automoción, salud, movilidad eléctrica, inteligencia artificial, 5G e hidrógeno. "Corona Crisis and Germany", GTAI. https://www.gtai.de/gtai-en/invest/business-location-germany/corona-crisis-and-germany--232102

39 "Science, research and innovation performance of the EU 2020", Comisión Europea, mayo de 2020. https://ec.europa.eu/research/srip/interactive/

próximos años, sin vaivenes por la alternancia política y sin giros dramáticos que destruyan en poco tiempo el trabajo de muchos años.

La nueva política industrial necesita ir más allá de lo que a corto plazo se requiere para apuntalar la recuperación del sector y articular en el tiempo grandes iniciativas tractoras (misiones industriales) que permitan a la industria española converger hacia un nuevo modelo y ganar peso en el PIB a mayor plazo. La crisis del COVID-19 se ha revelado como una oportunidad para hacer una transformación en profundidad del sistema productivo español, construido sobre tres pilares fundamentales: la rentabilidad económica y la creación de riqueza, la sostenibilidad medioambiental y el bienestar de la ciudadanía. En este sentido, entendemos que la reorientación estratégica de la industria española marca un proceso de transformación imprescindible para asegurar la competitividad y la supervivencia de la economía española en el mercado mundial, así como para revertir la pérdida de soberanía tecnológica de las últimas décadas. Es fundamental construir un relato de España como país industrial e involucrar activamente a la sociedad española en la defensa de un tejido empresarial vinculado a la ciencia y a la tecnología que genera riqueza y bienestar social para el conjunto del país. También es importante el relato de las regiones y clústeres industriales, que aprovechan las sinergias geográficas para generar economías de escala, avanzar en las cadenas de valor y aportar retornos económicos y sociales a las comunidades en las que actúan.[40]

La propuesta que desarrollamos en este documento no busca romper con todo lo establecido y empezar de cero. Muy al contrario, está construida sobre las fortalezas del país, teniendo en cuenta sus recursos materiales, financieros, empresariales y humanos, pero con un cambio de enfoque, optimizando el uso que actualmente se hace de estos últimos, solventando los puntos débiles que lastran el avance del país, poniendo en valor el trabajo de todos los agentes del ecosistema de innovación y consensuando los esfuerzos hacia una visión común con objetivos comunes (misiones industriales) que se concreten en resultados visibles y que redunden en beneficio del conjunto.

Esta propuesta es muy consciente de las limitaciones a las que nos enfrentamos, especialmente aquellas vinculadas a la dimensión financiera, que nos van a obligar a optimizar el uso de los fondos internos y a captar fondos del exterior para financiar nuestra transformación. Exige un compromiso de la parte pública y de la privada que sea estable en el tiempo, tanto desde el punto de vista programático (apuestas pacientes) como desde el punto de vista financiero (financiación paciente). Esta transformación exige compromiso, visión y generosidad por parte de todos los agentes: públicos, privados y sociales.

Una nueva política industrial exige también ser innovador en los instrumentos de apoyo de la Administración Pública para mejorar la competitividad del sector industrial. En este sentido, se están ensayando en Europa nuevos instrumentos financieros como la inversión participativa, modelos público-privados de cofinanciación del desarrollo y maduración

40 La "clusterización" figura entre las propuestas de la CEOE para reactivar la industria. "Estrategia España para la recuperación de la crisis del COVID-19", mayo de 2020, p. 12. La Comisión tiene una política industrial de clústeres y sus miembros se pueden encontrar en la European Clusters Collaboration Platform. https://www.clustercollaboration.eu/

de tecnologías centrada en nuevos productos mediante estrategias u hojas de ruta compartidas que podrían trasladarse a la Administración española. Además, se pueden reactivar instrumentos como los programas de financiación bilaterales Gobierno-Gobierno para el apoyo a la exportación y extender los mecanismos de compra pública innovadora integrando instrumentos financieros que permitan agregar la demanda.

La nueva política industrial tiene que actualizar los instrumentos normativos al nuevo entorno productivo de una forma que permita competir a la industria española en condiciones de igualdad y reciprocidad, proteger sus activos estratégicos y reducir la complejidad, rigidez y obsolescencia de la regulación actual, para lo que también son importantes para España las cuestiones de ayudas del Estado y la búsqueda de campeones europeos en términos de competencia europea. La Administración puede incentivar la innovación industrial impulsando la demanda mediante la compra pública innovadora y creando centros (*hubs*) y estándares (certificaciones) de excelencia. El apoyo a la competitividad también obliga a adaptar los instrumentos para la formación, atracción y retención de talento en los distintos sectores y necesidades (*skills*) de la producción.[41] La nueva industria es un nicho de desarrollo para el talento que España ha formado, forma y formará en los próximos años y para atraer talento de otros países, optimizando todo ese conocimiento y convirtiéndolo en mejores productos, tecnologías y servicios, en mejores salarios y mejores condiciones de trabajo, en pensiones mejores y más estables, en servicios públicos de calidad (educación, salud, protección social, vivienda), en más exportaciones y de mejor calidad.

La transformación a la que nos enfrentamos es una transformación global: no afecta sólo a las empresas industriales, sino al conjunto del país. Una industria intensiva en conocimiento necesita una conexión estrecha con un sistema potente y comprometido de ciencia, tecnología e innovación. También mantiene una relación bidireccional con el resto de los sectores de la economía, en la medida en que la industria requiere de servicios avanzados (ingeniería, consultorías, arquitecturas, informática) y, por otra parte, fomenta la creación de nuevos servicios a su alrededor. Además, las tecnologías desarrolladas para la industria son, a la vez, una fuente de competitividad para el sector primario, la construcción, los servicios y el turismo, por lo que es más importante que nunca potenciar las sinergias entre ellos y facilitar la transferencia de conocimiento y de buenas prácticas.

Una política como la propuesta permitiría a España dotarse de ese poder transformador –en sí y dentro de la UE– del que carece en la actualidad.

Para poner en marcha la recuperación y la transformación industrial, proponemos al MINCOTUR que convoque una reunión con los principales agentes públicos y privados implicados en la política industrial para elaborar conjuntamente un pacto de país, una estrategia industrial y una ley de industria:[42]

41 Bernardo Velázquez Herreros, CEO de Acerinox y presidente de Unesid, afirmó durante su intervención que "en la industria tenemos la necesidad de contar con talento joven. Necesitamos atraer jóvenes y necesitamos contar con una buena formación profesional orientada a las necesidades de la industria". Nota de prensa de la CEOE, III Jornada de la cumbre empresarial.

42 Estas tres iniciativas ya figuraban en las directrices del MINCOTUR, p. 5.

- El pacto es un acto simbólico para visualizar el compromiso de los implicados con la nueva política industrial y trasladar un relato sobre sus objetivos e instrumentos básicos.
- La estrategia es una hoja de ruta que marque el qué y el cómo: los objetivos, los plazos, las responsabilidades, el modelo de gobernanza, los instrumentos de financiación, los criterios y las prioridades de las inversiones a corto y largo plazo.

- La ley consiste en un conjunto de normas para adecuar la regulación industrial al nuevo entorno productivo y dar cobertura a los nuevos instrumentos de transformación.

Esta es una propuesta para la transformación de la industria española y de la política industrial usando el conocimiento como palanca de cambio y aprovechando todas las fortalezas históricas, materiales y culturales que tiene España. Y, aunque reconocemos que el sector público tiene en sus manos una oportunidad única para liderar este crecimiento, también entendemos que este cambio solo es posible si se acompaña de todos los agentes políticos, sociales, empresariales, científicos y tecnológicos del ecosistema industrial. Es el momento del liderazgo compartido, comprometido y responsable. Es el momento para un pacto de país y una agenda compartida. Es el tiempo de España.

Cómo hacerlo

- Convocar un encuentro nacional por la industria
- Elaborar un pacto de país por la nueva industria (agenda)
- Articular un foro público-privado de seguimiento (gobernanza)
- Desarrollar e integrar los ecosistemas industriales

Patronato

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

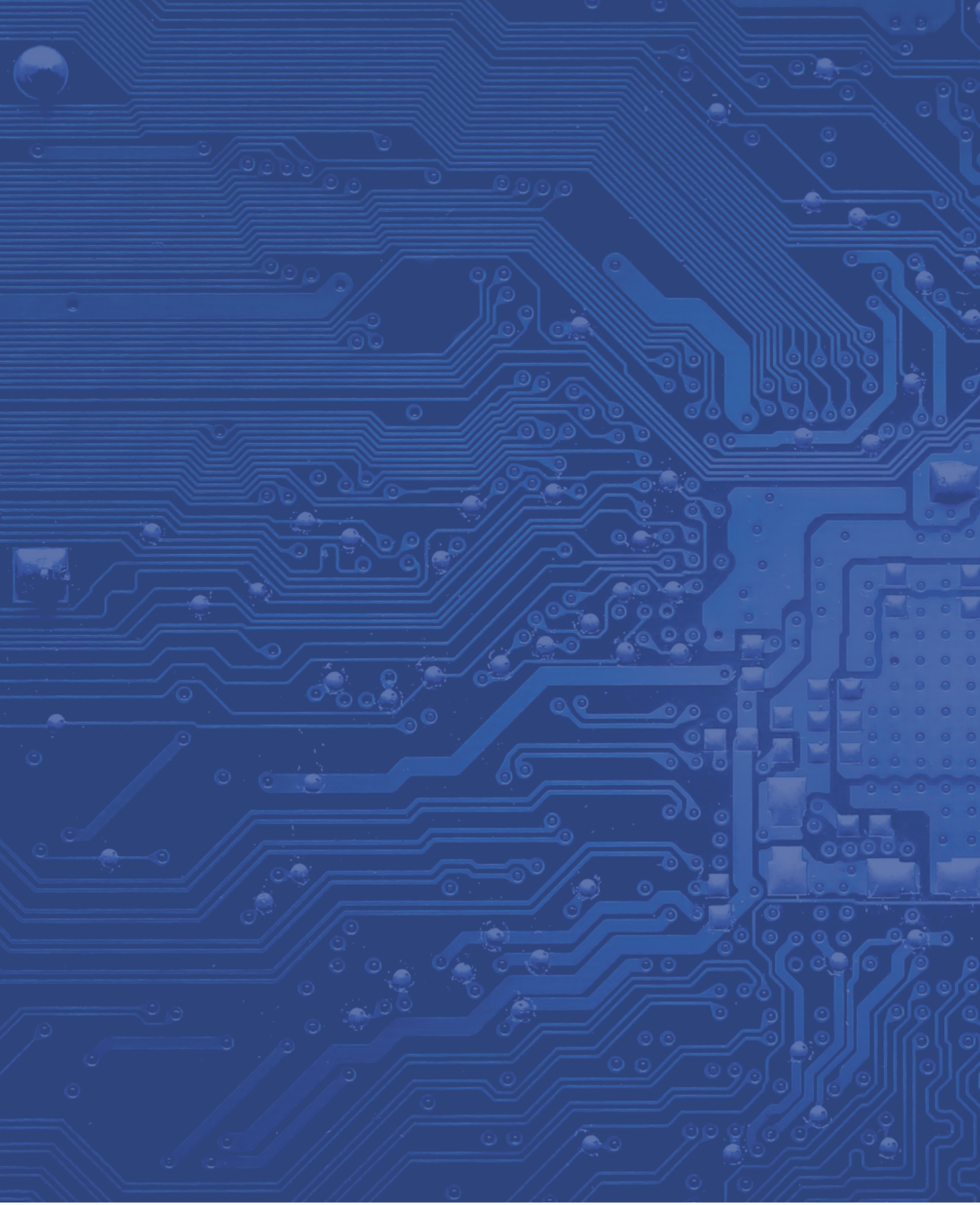
ACERINOX
AIRBUS GROUP
ATLANTIC COPPER
bankinter
BBVA
CaixaBank
enagas
Fundación JUAN-MIGUEL VILLAR MIR
IBERDROLA
IBM
INDITEX
MUTUAMADRILEÑA
Naturgy
RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA
renfe
REPSOL
Santander
tecnalia Inspiring Business
Telefónica

Consejo Asesor Empresarial

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
CEPSA
El Corte Inglés
endesa
EM&E ESCRIBANO MECHANICAL & ENGINEERING

Entidades colaboradoras

apd
CLH
Deloitte.
European Climate Foundation
Google
IBERIA
Microsoft
MONDRAGON HUMANITY AT WORK
Navantia
SIEMENS Gamesa RENEWABLE ENERGY



REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE

Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org