

by
Raffaele Brancati – Andrea Maresca

MET

Via Sabotino 2 a
00195 Rome, Italy

tl 0039 063722626
fax 0039 0637359399

info@met-economia.it
www.met-economia.it

December 2010

Las políticas para las empresas en Europa

Introducción

La política industrial es un tema que genera polémica en Europa y en el mundo, en el que se da siempre una fuerte convergencia de argumentos adversos de naturaleza económica y jurídica. No obstante, es una política ampliamente practicada en todo el mundo, tanto en los momentos de crisis aguda del sistema productivo como en momentos de cambio y transformación más acelerada. La debilidad relativa de los análisis que se ocupan de esta política no representa un sostén adecuado a la acción de los gobiernos ni una satisfactoria base de estudio.

Se debe señalar, además, que una parte no irrelevante de las políticas orientadas al conocimiento, a la investigación privada y a la innovación, se fundamenta ampliamente en instrumentos y en formas de intervención estrechamente ligadas a la política industrial.

El objetivo del trabajo que se presenta es subrayar la utilidad de un análisis cuantitativo independiente, de naturaleza comparativa (entre países miembros), de las políticas para las empresas en Europa sobre bases precisas y lo más estructuradas posible, que analice los flujos de gasto de las políticas públicas y las necesidades de las empresas.

El enfoque metodológico propuesto, considera la política industrial no de manera diferente de muchos otros contextos de políticas públicas, como un mercado «atípico»: se goza de una oferta de medidas por parte de las diferentes administraciones que se confronta con una demanda por parte de las empresas. El precio que regula el encuentro entre demanda y oferta viene dado por el interés para los operadores y por la utilidad atribuida a las actividades promovidas por parte de las mismas empresas. El diseñador de políticas intenta articular sus intervenciones en función de diversos objetivos que tienen una jerarquía propia.

Siendo éste el cuadro, el diseño de la política debería producirse, por tanto, partiendo de las necesidades de las empresas y trazando una intervención coherente en el plano cuantitativo (o sea, que tenga en

cuenta la cantidad de empresas interesadas y de recursos adecuados a los fines y a las formas de intervención) y cualitativo (formas técnicas, modalidades, costes administrativos): substancialmente adecuar la oferta a la demanda. La oferta de intervenciones la define el diseñador de políticas, pero su verdadera caracterización depende estrechamente – por tanto – de los procesos administrativos, de las condiciones de acceso, así como de las formas técnicas del «contrato» (por ejemplo, las tipologías de gastos admitidos, la relación entre las diferentes contribuciones, los servicios accesorios, las garantías, y muchas cosas más).

Un análisis comparativo debería, por tanto, desarrollarse a través de estadios comunes.

– Un estudio profundizado de la estructura productiva, en todas sus categorías dimensionales, con el análisis de los puntos fuertes y débiles, del carácter crítico y de las necesidades y, sobre todo, de la manera cómo se dirigen estrategias determinantes para el crecimiento, como las ligadas a los procesos de investigación e innovación, y las de participación en las dinámicas de internacionalización. Se trata de análisis que, hipotéticamente, pueden conducirse adecuadamente a través de sondeos directos en las empresas, utilizando cuestionarios comunes. En la fase actual, junto a un amplio sondeo en Italia, se han llevado a cabo algunas encuestas tipo test en otros países miembros como Francia, Alemania o España.

– Una estudio profundizado de los recursos dedicados a las políticas públicas. En este momento existen bases de datos disponibles y creadas por la Ue (Dg Competencia) que proponen cuantificaciones coherentes entre los gastos para ayudas de Estado efectuados por todos los países miembros. Las informaciones permiten algunas primeras elaboraciones, pero los datos – actualmente facilitados por los gobiernos de los países interesados – merecerían análisis ulteriores caso por caso.

– Un estudio meticuloso de las prácticas seguidas en los diferentes países para recoger y destacar las experiencias de éxito y las de fracaso. Se trata, sobre todo, de ahondar de manera detallada en procesos administrativos y mecanismos de actuación.

– Una comparación de los estudios de evaluación referidos a estas políticas, efectuados en los distintos países.

Estas notas se organizan en tres capítulos. En el primero se propone una presentación de los temas relevantes con una lectura suficientemente amplia basada en un gran sondeo llevado a cabo en Italia. En el

segundo capítulo el análisis se extiende a otros tres países (Francia, Alemania y España), con una lectura a partir de fuentes estadísticas internacionales y de datos extraídos del sondeo piloto llevado a cabo en estos mismos países. En el tercero, finalmente, se ofrece un cuadro sintético sobre los flujos de ayudas a las empresas en Europa, con algunas consideraciones importantes.

I. Las empresas y los factores de éxito

Una primera cuestión es la manera cómo se extrae información para obtener una visión suficientemente detallada y cuantitativa de la demanda de política pública por parte del sector privado. La metodología seguida en Italia, que seguidamente se verifica con un análisis preliminar en otros países (Francia, Alemania, España), se basa en la sumministrazione de un amplio cuestionario a una serie de empresas del sector industrial y de los servicios para la producción.

El objetivo del sondeo piloto es verificar si es posible, dadas las diferentes características del tejido productivo y social de los distintos países, producir un sistema coherente de sondeos en la mayor parte de los países con resultados básicamente comparativos.

El planteamiento es intentar obtener la demanda de las empresas de manera indirecta a través del análisis estructural de las mismas empresas, resaltando las características distintivas que explican el éxito y la dinámica, así como aquellas características que representan, contrariamente, elementos de freno sobre los que la política puede intervenir para aflojar o cancelar.

La convicción sobre la que se basa esta propuesta es que la heterogeneidad interna de los sistemas económicos hace cada vez más difícil extraer consideraciones útiles para la política económica, basándose exclusivamente en el cuadro macroeconómico (por ejemplo, en los signos de inversión, en la dinámica del Valor Añadido, en las exportaciones o en la productividad de los factores). Cada vez es más importante profundizar en la cuestión de las decisiones microeconómicas, de sus determinantes y de los factores críticos interrelacionados.

En el caso de Italia, por ejemplo, la interpretación que se extrae de la realización de dos sondeos representativos lleva a una lectura del sistema productivo de cierta relevancia: en un sistema particularmente «heterogéneo» la diferencia importante – más que aquella basada en la especialización sectorial y en las dimensiones – es, sobre todo, la que existe

entre los sujetos que compiten y los que operan en mercados más limitados, hasta los mercados protegidos en sentido literal. Muchas empresas, incluso industriales y de dimensiones medio-grandes eligen operar en condiciones menos abiertas, en las cuales las necesidades de investigación y de inversiones, por ejemplo, son menos fuertes pero las oportunidades de crecimiento también son menores, aunque a veces van asociadas a una rentabilidad elevada a corto plazo. Existe, además, una cantidad de sujetos que elige áreas competitivas abiertas – a menudo en mercados internacionales, aunque no sólo –, y tienen la posibilidad de ser innovadoras en todos los frentes posibles de la acción y de la gestión empresarial, caracterizándose por un dinamismo acentuado.

Esta elección de base se da en todas las categorías dimensionales y en la mayoría de los sectores: es evidente que en las grandes dimensiones y en los sectores específicos el fenómeno está porcentualmente más difundido, pero no hay que olvidar que las cifras, en los sectores con una no muy alta intensidad de investigación y en las dimensiones pequeñas o pequeñísimas, son enormes. Por tanto, la presencia de empresas que compiten de manera abierta e incluso en mercados internacionales entre estas categorías dimensionales puede ser relativamente reducida, pero tiene un peso cuantitativo y una relevancia cualitativa que no pueden ser pasadas por alto¹.

Este fenómeno puede observarse en los datos presentados sobre las relaciones internacionales, sobre el gasto en investigación, sobre la actividad innovadora, pero encuentra sobre todo su origen en las decisiones estratégicas que las empresas se autoatribuyen.

El dinamismo, por otra parte, representa una actitud más extendida que la simple referencia a actividades innovadoras o a la decisión de internacionalizar, y afecta a una gama amplia de comportamientos empresariales: la tentativa cumplida de agrupar y describir el sistema productivo según un grado de dinamismo representado por un conjunto de grandezas referidas a decisiones de mercado, productivas y estratégicas, ofrece algunas cuantificaciones y especificaciones interesantes.

¹ Para una profundización sobre el tema se remite a Brancati 2010. Un análisis de los que se consideran los factores clave del comportamiento de las empresas se ha llevado a cabo a través de un sondeo piloto en tres países miembros de la Ue (Francia, Alemania y España). Se trata de temas de gran relevancia, que requieren grandes esfuerzos cognoscitivos y de estudio. El objetivo es volver a proponer los mismos sondeos a las empresas sobre bases más amplias, con una mayor representatividad estadística y profundizando en las articulaciones territoriales (con detalles regionales, por ejemplo) y sectoriales.

También en las categorías dinámicas, no obstante, se constatan debilidades consistentes (acentuadas en períodos de crisis), puestas de manifiesto por las debilidades financieras, por las modalidades de desarrollo de algunas funciones calificadoras y por la inestabilidad de funciones importantes (sobre todo I+D e innovación, pero también la misma internacionalización; creciente, esta última, incluso en un año de derrumbe del comercio mundial).

El crédito se confirma como una cuestión determinante y de particular peso propio para las empresas más dinámicas: la cuota consistente de empresas que no realizan actividades para el futuro, o sea que no sólo no innovan ni realizan investigación sino que no realizan ni si quiera inversiones durante un período largo de tiempo y entran a formar parte de los grupos más «estancados», se corresponde ampliamente a aquéllas que recurren poco o nada al crédito bancario. Y viceversa, casi todas aquéllas que se proyectan hacia un horizonte temporal medio-largo usan el crédito de manera intensa. Este aspecto, incluso obvio como concepto pero interesante para la cuantificación, las expone – sobre todo en los momentos de dificultad generalizada – a mayores riesgos respecto a los ya de por sí elevados de los mercados de los bienes y de los servicios, y hace a los sujetos más dinámicos mucho más vulnerables, aumentando las responsabilidades del sector crediticio en sus funciones «reales».

El problema (y la utilidad de sondeos como los que aquí se proponen) reside en las cuantificaciones: si «quien compite» en los mercados abiertos (si es lícito usar una expresión así de sintética) representa una porcentaje minoritario del total, tenemos (y continuaremos teniendo) una discrepancia entre valores globales negativos y aspectos individuales orientados a la mejora.

Se abren, así, dos cuestiones: una cognoscitiva y una política.

En el plano cognoscitivo, se trata de entender muchos aspectos respecto a los cuales los sondeos propuestos ofrecen sólo primeros indicios. Es necesario ahondar, por ejemplo, en qué investigación realizan los pequeños, cómo la realizan, cuáles son los problemas y las dificultades específicas, si existen problemas informativos, problemas particulares de tutela de derechos operando prevalentemente con sujetos externos, problemas de coordinación de funciones, y en otras muchas más cosas.

Así, el tema de la internacionalización, si se pasa de la idea de empresa multinacional tradicional a fenómenos que implican a empresas de dimensiones reducidas – a menudo estructuradas en redes con dis-

tintas características –, asume perfiles muy diferentes y requiere actitudes significativamente diversas.

El objetivo del trabajo de investigación llevado a cabo es recoger información original sobre la articulación y las características específicas de la demanda de las empresas, intentando captar posibles áreas de interés para la política económica, más allá de la pura y simple erogación de fondos. Se trata, pues, de asociar a tipologías individuales de empresas áreas críticas, problemas y perspectivas que pueden ser útiles para orientar, al menos, parte de los numerosísimos y redundantes instrumentos nacionales y regionales actuales.

En el enfoque llevado a cabo se han diferenciado seis áreas relevantes para la política, sobre las cuales recoger el mayor número posible de informaciones y análisis; se añade a éstas el cuadro relativo a las informaciones de base y a la estructura del empleo.

Mercado e internacionalización. Esta sección está dedicada a comprender las características esenciales del mercado, ya sea en referencia a sus características geográficas (locales, regionales, nacionales, europeas o extraeuropeas), ya sea con respecto a las modalidades con que la empresa se presenta, así como a las ventajas competitivas que ésta está en grado de identificar. Las ventajas competitivas se analizan, aunque brevemente, en sus mecanismos de formación, mientras que el proceso de internacionalización es analizado tanto en la componente de los flujos de exportación como en la de la cooperación productiva internacional. Se proponen, por tanto, las diversas características de posibles refuerzos de políticas, demandando un comentario sobre la relevancia con respecto a las exigencias reales del operador, para acabar con un juicio de eficacia sobre las medidas en vigor (si se conocen).

Ventajas competitivas e influencia de los factores externos a la empresa (sistema local, infraestructuras). Se ha intentado abordar, en numerosas preguntas distribuidas en diferentes partes del cuestionario, la incidencia del ambiente externo sobre la dinámica empresarial. Las cuestiones han sido necesariamente simplificadas, reconduciéndolas a las relaciones entre empresas, a la influencia de las infraestructuras y a su efecto sobre la competitividad y sobre la facturación o la rentabilidad, y a las variables de las políticas normalmente utilizadas en este campo.

Dinamismo e inversiones. Se trata de una parte de extrema importancia del cuestionario. Se plantean algunas cuestiones consideradas como representativas del dinamismo empresarial, desde el crecimiento

de la facturación a las inversiones realizadas, divididas por los diferentes objetivos que los empresarios se proponen, así como el modo cómo se percibe la estrategia para el fortalecimiento de la competitividad. Cabe destacar el hecho de que se han intentado poner de relieve los vínculos con las estrategias de crecimiento: desde los más típicos, ligados a las disponibilidades financieras y a las perspectivas de mercado en presencia de un stock de proyectos económicamente aceptable, hasta el refuerzo de conocimientos para programas caracterizados por la introducción de innovaciones significativas.

Innovación e investigación. En el cuestionario se ha intentado ahondar tanto en el relieve empresarial de las estrategias de investigación e innovación como en la manera en que éste tiene lugar (con recursos internos o externos, apoyándose en centros de investigación o utilizando centros de servicio) para observar, finalmente, las dificultades y los problemas hallados. En éste, como en los otros casos, se ha intentado evidenciar los aspectos críticos que pueden ser asociados a medidas de política industrial dedicadas a la investigación.

Actividad financiera y capitalización. Se trata de un área frecuentemente señalada como área crítica de las PYMES italianas, sobre todo en su componente de patrimonialización. Concretamente, junto a las posibles problemáticas puestas en evidencia, en particular en proximidad a la aplicación general de las reglas llamadas de «Basilea 2», se ha intentado profundizar en la disponibilidad y las condiciones para la utilización de nuevos instrumentos de ingeniería financiera, dedicados a las dificultades estructurales de las empresas.

Valoración sobre las ayudas y perspectivas sobre los instrumentos. Aun no tratándose de un análisis explícitamente orientado a la valoración, se han planteado algunas preguntas para valorar la aprobación y el recurso a las políticas en vigor.

Además de las evidentes cautelas relativas a la tipología de análisis elegida, se debe corroborar el hecho de que el objeto mismo de estudio es particularmente difícil de encuadrar. No siempre se trata, de hecho, de una pregunta explícita que presenta connotaciones definidas, sino más bien de una vasta área de exigencias, ligada normalmente a las problemáticas de desarrollo y de carácter crítico de las empresas, que se refieren, directa o indirectamente, a imperfecciones de los mercados o a aspectos relacionados con la producción de bienes públicos o, incluso, con la presencia de factores externos que pueden provocar efectos positivos para el crecimiento económico. En este área, no obs-

tante, un diseñador de políticas percatado debería razonar y elegir las estrategias más oportunas.

La experiencia italiana: los resultados de un amplio sondeo sobre las empresas

La reflexión sobre la estructura productiva italiana que se propone a continuación se basa en dos estudios de campo realizados *ad hoc* en el tercer trimestre de 2008 y en el cuarto trimestre de 2009. Se trata de estudios específicos de cantidad y calidad. Se han recogido, globalmente, más de 47 000 entrevistas a empresas industriales y de servicios a la producción (incluso con técnicas de panel para un poco menos de 13 000 casos) entre 2008 y 2009. El sondeo se ha desarrollado de manera coherente con las necesidades de rigor científico y con gran cuidado técnico en su ejecución.

Se trata, pues, de un estudio de extensión particularmente amplia, que permite análisis muy articulados (por región, por dimensión – todas las categorías –, y en algunas áreas por sector o provincia) además de permitir comparaciones microeconómicas fundadas también en el emparejamiento con otros bancos de datos (relativos a los balances depositados por las sociedades de capital u otras bases de datos relativas a universos de empresas).

El cuestionario ha sido diseñado de manera tal que permita entender el mundo de las empresas desde el punto de vista de la estructura, de las ventajas competitivas, de las actividades de I+D y de internacionalización, de las estrategias, así como de los factores límite de la demanda de políticas. Podemos encontrar, también, preguntas específicas sobre la crisis y sobre las estrategias de reacción.

El escenario coyuntural en el que se sitúan los dos sondeos no es, evidentemente, neutral. El primero se sitúa en una fase inmediatamente anterior a la quiebra de Lehman Brothers, mientras que el segundo a finales de 2009, *annus horribilis*. En otras palabras, los resultados obtenidos podrían ser expresión de situaciones excepcionales. No obstante, si el análisis tiene el objetivo de producir información sobre aspectos estratégicos, aquéllos que permanecen incluso en fases de crisis aguda pueden ser considerados el fruto de decisiones importantes, y pueden ayudar a comprender aún mejor algunas diferencias estructurales presentes entre los operadores.

Seguidamente se propondrán, por tanto, algunas evidencias sobre la situación operativa de las empresas, sobre las opciones de mercado y tecnológicas, y sobre la articulación interna del sistema.

La cuestión de la heterogeneidad que interesa captar no tiene que ver sólo con los aspectos estructurales consuetos (por ejemplo de carácter dimensional o sectorial), sino que quiere evidenciar la existencia de comportamientos diferenciados sobre la base de decisiones estratégicas propias de los empresarios, decisiones que parecen posibles – dentro de ciertos límites – para una gama amplia de tipologías de empresa.

Entre las decisiones empresariales arriba citadas, el primer aspecto a considerar y que resulta determinante en el análisis, tiene que ver con la opción de ser internacionalizados (y como consecuencia con la de ser innovadores y dedicarse a la investigación). En concreto, la internacionalización parece representar uno de los factores de básicos del espíritu empresarial (al menos por la componente industrial del final de la primera década del nuevo siglo). Incluso en un año de fuerte descenso del comercio mundial, el porcentaje de empresas que mantiene relaciones con el extranjero pasa del 14,1% en el 2008 al 16,8% en el 2009, con un incremento generalizado entre todas las categorías dimensionales, excepto aquéllas de media dimensión. Aunque la variación más consistente sea asociable a la actitud de las empresas de grandes dimensiones (+12,3 puntos), el dato global soporta el mayor peso relativo de la variación de las microempresas (+2,8 puntos). Este último aspecto no debe infravalorarse. El hecho de que el número de empresas pequeñísimas que piensa en perspectiva internacional aumente de manera consistente, es un fenómeno que refleja un profundo cambio de estrategias y muestra un panorama internacional ya no sólo reservado a las empresas más grandes. La internacionalización parece, pues, ser una opción presente de manera estable para aquella parte del sistema productivo que pretende competir más allá de dimensiones y sectores.

Naturalmente, las decisiones normalmente definidas como «modernas» (o sea, aquéllas de quien actúa en el ámbito de la competencia en los mercados mundiales con actividades innovadoras y con I+D) son porcentualmente más numerosas en las empresas de mayor dimensión, pero las cuotas incluso aparentemente modestas de las pequeñas empresas, representan un fenómeno a tener en cuenta y que merece más atención, así como un análisis cuidadoso para conocer los elementos de éxito y los puntos débiles. En concreto, durante 2009 se observa una gran capacidad de las pequeñas empresas y de las micro-

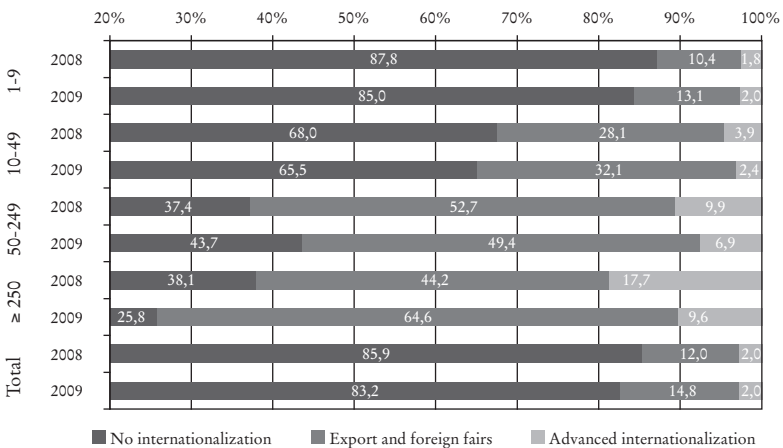
empresas. Este fenómeno es corroborado también por el curso de otras muchas variables que pueden ser consideradas indicadores de dinamismo².

En la figura 1 se muestra la distribución de las empresas por los distintos grados de internacionalización. En conjunto, la tendencia de las empresas a internacionalizarse parece crecer con la ampliación de la dimensión empresarial.

Debe subrayarse, como ya se ha dicho, la importancia de la presencia en los mercados internacionales de las microempresas, y de aquellas de dimensiones de hasta 49 empleados. Los porcentajes pueden parecer marginales, bien por el hecho de que se refieren a cuotas ampliamente minoritarias de las empresas de estas dimensiones, bien – todavía más – porque se puede valorar la entidad del fenómeno sobre la base del conjunto de negocios de las propias empresas, evidentemente pequeño. Vale la pena recordar una cuestión: tiene que ver con la gran cantidad de operadores de estas categorías y la amplia presencia de redes.

² Si no se especifica lo contrario, las figuras y las tablas de este capítulo se refieren al sondeo realizado en 2009.

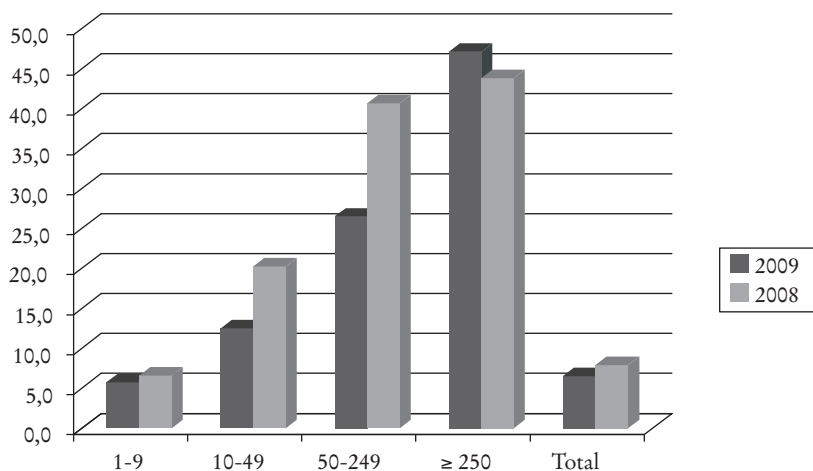
Figura 1. Formas de internacionalización por categoría dimensional 2009, y totales 2008 y 2009, valores porcentuales.



Se trata de un «hecho» del cual tomar nota y, en la medida de lo posible, intentar entender con qué elementos de fuerza y de debilidad se desarrolla un fenómeno poco conocido y (en una óptica política) de qué manera facilitar su existencia.

Contra más se profundiza en el tema, el papel de estas empresas (esto es, un número modesto pero fundamental de pequeñísimos operadores) se hace más evidente. El análisis comparado de las dos recogidas de datos muestra, de hecho, un incremento global del grado de internacionalización medio debido al aumento del número de pequeñas empresas y microempresas que llevan a cabo operaciones de exportación en mercados internacionales. Resulta, viceversa, estable el porcentaje asociado a la internacionalización avanzada. La diferenciación regional se caracteriza, a la vez, por una cierta heterogeneidad: las regiones porcentualmente más internacionalizadas son el Véneto y Emilia Romagna, mientras que la Toscana y sobre todo Puglia presentan un porcentaje muy inferior de empresas que operan en mercados internacionales. Se debe destacar también cómo el rendimiento y el carácter de las regiones están completamente ligados al comportamiento

Figura 2. Porcentaje de empresas que desarrolla actividades de I+D, 2008 y 2009.



de las microempresas y de las empresas pequeñísimas: el comportamiento de las grandes empresas no se diferencia en modo particular (si no es por el tipo de producción), mientras que el valor medio de Emilia Romagna con respecto a la Toscana, por ejemplo, está determinado casi de manera exclusiva por el comportamiento en las relaciones externas de las microempresas.

Como subraya gran parte de la literatura, la mayor apertura internacional, a la vez, influencia positivamente a las empresas en su actitud de innovar y de realizar actividades de investigación (son influenciadas en un circuito que tiende a la mejora). El cuadro relativo al dinamismo de las entidades productivas de menor dimensión se confirma al observar la actividad investigadora y el modo cómo esta se lleva a cabo.

La modalidad seguida para realizar actividades de investigación por parte de las microempresas merece una reflexión particular. El 5,8% de las microempresas activó durante el año 2009 programas de I+D con un gasto medio para la investigación (entre aquéllas que realizan I+D) de alrededor de un 11% de la propia facturación. La manera de efectuar actividades de investigación (interna a la empresa, cooperación con otras empresas, encargos a terceros, relaciones con universidades, etc.) varía de manera significativa. Sobre todo, las microempresas y las empresas pequeñas recurren en la mayoría de casos a actividades externas. En conjunto, de un total de 100 de gasto en I+D las empresas con 1-9 empleados utilizan el 66,1% de tales recursos para realizar estas funciones fuera. En particular, los canales más utilizados parecen ser aquellos que prevén relaciones con laboratorios y centros de investigación externos (17,3%), con otras empresas (16,5%) y con universidades (15,7% y en ligero aumento respecto a 2008). En este contexto emerge, aunque tímidamente, la existencia de relaciones internacionales para las microempresas. El 4,4% de las empresas de entre 1 y 9 empleados que desarrolla actividades de I+D externa opta por mantener relaciones de colaboración en investigación con sujetos extranjeros de vario tipo (universidades, empresas o centros de investigación).

La opción de estar presentes (de maneras muy diferenciadas) en los mercados extranjeros representa un criterio discriminante y relevante muy fuerte respecto al binomio sector/dimensión a la hora de explicar el peso de la innovación en las actividades empresariales.

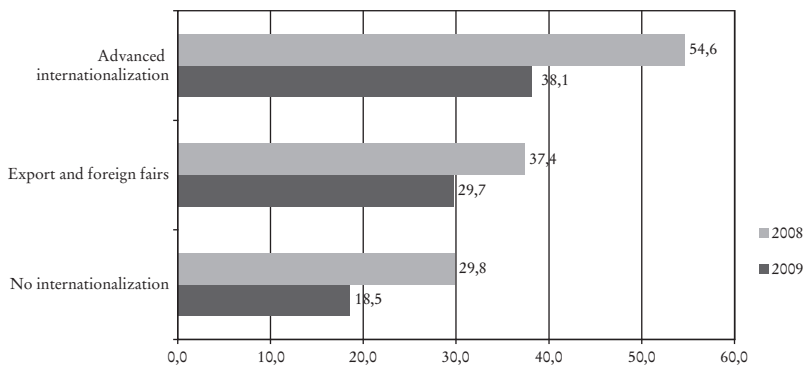
La figura 3 sintetiza el porcentaje de empresas innovadoras en función de su grado de internacionalización. Durante el bienio 2008-

2009 se ha asistido a una reducción sistemática y general del flujo de innovaciones para cada categoría dimensional; es, sin embargo, interesante subrayar que la disminución de la actividad innovadora crece al aumentar la proximidad al mercado de la innovación: la categoría más afectada de innovaciones parece ser la de las innovaciones principales de producto. Viceversa, las innovaciones destinadas a la reducción de costes o a la mejora general de la competitividad (innovaciones organizativas y de gestión) parecen resistir incluso en período de crisis.

Cruzando los datos relativos a la internacionalización y a la innovación emerge, de manera clara, la relación existente entre el grado de apertura internacional y la tendencia a innovar. En particular se asiste a un crecimiento de la probabilidad de innovación con el aumento de la complejidad del tipo de actividad desarrollada en los mercados exteriores. Este fenómeno permanece inalterado (con las naturales diferencias) para todas las categorías dimensionales³.

³ La relación entre internacionalización e investigación/innovación presenta características endógenas particulares que hacen difícil identificar nexos causales. En este caso es importante, sobre todo, evidenciar el fenómeno, aunque estudios efectuados utilizando métodos de ajuste entre empresas internacionalizadas no han ofrecido bases para afirmar que pueda existir una prioridad de la decisión de mercado sobre la, por así decir, tecnológica.

Figura 3. Porcentaje de empresas que ha introducido al menos una forma de innovación, por categoría, grado de internacionalización, sondeo 2008 y 2009.



Respecto a la actividad de Investigación y Desarrollo, ésta sigue fundamentalmente la misma dinámica que la de la innovación: en un bienio de fuerte crisis económica hemos asistido a una reducción general de la actividad de I+D. Exceptuando las grandes empresas que han podido contar con una mayor solidez financiera, las restantes categorías dimensionales y especialmente las clases intermedias, han reaccionado frente a la crisis reduciendo drásticamente los propios proyectos de investigación.

Todo lo visto hasta ahora confirma un hecho evidenciado a menudo en literatura: la estrecha interconexión de los tres factores clave de la competencia (Innovación; I+D e Internacionalización).

Es oportuno, sin embargo, subrayar cómo internacionalización, innovación e investigación presentan, no obstante, signos de debilidad e inestabilidad (representados, por otro lado, por el fuerte movimiento de personas en empresas que de un año a otro decide interrumpir o iniciar acciones por ejemplo de I+D), especialmente en el año de la gran crisis. Dado que el fenómeno no se limita sólo a las pequeñísimas dimensiones sino que se difunde a todo el sistema, el estudio de este movimiento se presenta como una cuestión delicadísima e interesante⁴.

La decisión de abandonar o de iniciar nuevas acciones de I+D o ligadas a innovaciones de naturaleza varia por parte de las empresas se puede deber a diversos factores, y la internacionalización es uno de ellos, con sensibles diferencias por sectores productivos. Junto a los efectos esperados relacionados con las perspectivas específicas de mercado de las empresas, la presencia de nexos financieros y los problemas con los bancos, así como las formas que asumen tales actividades, aparecen como muy relevantes y de interés. Por ejemplo, en el ámbito de las innovaciones, aquéllas de producto han sufrido fuertes disminuciones con la crisis de los mercados; en el ámbito del I+D son más inestables las actividades desarrolladas en el exterior a través de acuerdos con otras empresas, y en el área de la internacionalización han salido mayormente perjudicados los acuerdos al abrigo del área estrictamente comercial.

En primer lugar, es útil recordar que los procesos de investigación e innovación son, por propia naturaleza, discontinuos al menos con

⁴ El estudio se ha hecho posible gracias a la presencia de un panel de casi 13 000 empresas presentes en ambas encuestas.

respecto a cada uno de los programas individuales iniciados. Un segundo aspecto se centra en la influencia del ciclo económico: en fases de ralentización, y aún más en el caso de crisis profunda como la vivida en el período de la encuesta, parecen evidentes los efectos sobre el aplazamiento de programas de actividades, de suspensión de todo aquello que no parece en grado de producir un retorno en un arco de tiempo razonablemente breve.

En este contexto, la disminución de la actividad innovadora y de I+D de 2009 resulta un signo evidente a la luz del hecho de que el sistema productivo se ha visto obligado a afrontar una recesión profunda con resultados inciertos. No obstante, es importante corroborar una vez más que el 2009 no se ha caracterizado sólo por una recesión por los mercados, sino que ha sido un año crítico bajo muchos aspectos, la mayoría financieros, que han puesto a prueba duramente el sistema productivo nacional imponiendo además rápidas reacciones a nivel de estrategias de empresa.

Finalmente, es oportuno recordar cómo sobre la base de la discontinuidad se encuentran también factores estructurales que caracterizan a las empresas (fragilidad de éstas y de los procesos como debilidades financieras, dimensiones, redes, mercados, tipología de I+D). El último aspecto a remarcar, que es el que en cierta manera interesa más, tiene que ver con componentes estratégicas.

De hecho, el movimiento de personas del que hablamos está constituido por un elevado número de empresas que interrumpen las actividades examinadas, pero también por un número (menor, pero significativo) de sujetos que, no obstante, deciden iniciar nuevos programas. Por un lado hay empresas que intentan reaccionar a través de la investigación y la innovación en la tentativa de desplazar los equilibrios de mercado y el propio posicionamiento respecto a la competencia, por otro se buscan nuevos mercados y nuevas salidas.

Por lo que respecta a las actividades de I+D e innovación se pone de manifiesto una elevada inestabilidad de los comportamientos: muchas empresas disminuyen la propia actividad (el 4,3% para I+D y el 16,1 % para innovación, o sea poco más de la mitad de aquéllas que en 2008 registraban actividades de este tipo) y al mismo tiempo existe un flujo de sujetos nuevos (no operativos en estos ámbitos en 2008 pero sí en 2009: 3,8% para I+D y 7,5% para innovación) que sin embargo no consigue equilibrar totalmente el flujo de sujetos salientes.

Un estudio más detallado de aquello que determina las transiciones para investigación e innovación⁵ confirma algunos de los aspectos arriba citados (peso de la fragilidad de la estructura empresarial) y el papel de diferentes elementos. Deben señalarse sobre todo dos: por un lado la reaparición de una relación directa que conecta la actividad de I+D con la innovación: este hecho representa un elemento de estabilidad importante; por otro lado, el crédito y las condiciones de éste representan el eje esencial de las actividades innovadoras.

Cabe destacar la relativa mayor estabilidad de las estrategias de internacionalización. Entre los años 2008 y 2009 cerca de un 74% de las empresas que tenía relaciones con el extranjero en el año inicial los ha mantenido, mientras que sólo el 26% ya no los mantiene. El crecimiento global del grado de internacionalización ha sido, por tanto, generado por un flujo consistente de nuevos sujetos exportadores o con relaciones internacionales de otro tipo.

El éxito o el fracaso de empresas de dimensión menor han encontrado parte importante de su explicación en la organización de la estructura productiva en una cierta forma de red local.

A través de los años, la literatura sobre la economía italiana y sobre el rendimiento de las empresas ha afirmado a menudo que el hecho de pertenecer o no a circunscripciones territoriales era un factor clave a la hora de influenciar positivamente en los resultados empresariales e incluso en las dinámicas globales. Si bien esto ha sido así hasta principios del nuevo siglo, son numerosos los indicios de que en los años cero el «efecto-circunscripción» se ha debilitado mucho (Foresti, Guelpa, Trenti 2008).

La decisión tomada en el sondeo Met a la que se ha hecho mención fue de no hacer referencia a una definición territorial estricta (basada, por ejemplo, en una de las reparticiones territoriales disponibles para la estimación de los sistemas locales), sino concentrar la atención en el

⁵ El estudio de los factores determinantes de las persistencias y las discontinuidades (quien abandona y quien entra *ex novo*) en el ámbito de la I+D y de la innovación entre 2008 y 2009 se ha llevado a cabo a través de un itinerario metodológico articulado: en concreto las transiciones en el ámbito de la actividad investigadora se han analizado a través de una aproximación paramétrica de regresión logística, en la cual las «entradas» y las «salidas» en las inversiones de I+D se han estimado utilizando indicadores relativos a la dimensión empresarial, al sector económico, al grado de apertura nacional, a las perspectivas de la facturación, a la tipología de relaciones externas en el ámbito de la investigación además de a indicadores de naturaleza financiera. El estudio de los factores determinantes de las transiciones en el camino de la innovación ha seguido una planteamiento metodológico no paramétrico basado en los bosques aleatorios (Breiman 2001).

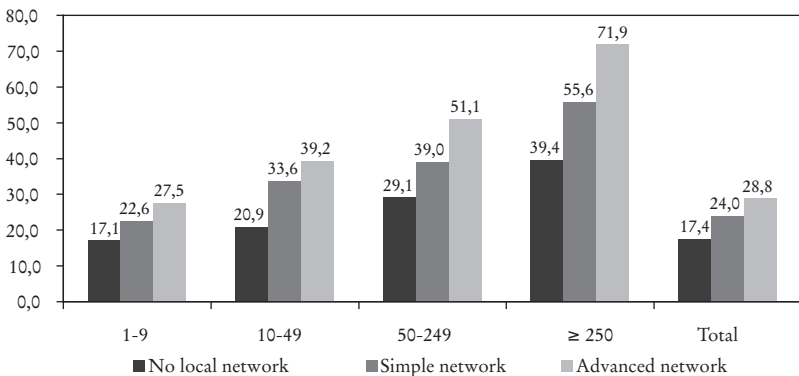
tipo de relaciones que constituyen la red local. Por tanto, las empresas han sido clasificadas en base al grado de complejidad de la «red» a la que pertenecen: ausencia de red local significativa, presencia de una red simple (con meras relaciones de intercambio comercial) e integración en una red avanzada (sujetos que presentan también actividades en común más «sofisticadas» como cooperación, proyectos de investigación comunes, *joint venture* etc.) dejando de lado la definición del área territorial más indeterminada, y confiando el concepto de «local» a la autodefinition de las empresas.

Siguiendo una clasificación territorial menos rígida, el cuadro global cambia de perspectiva.

Analizando los factores del éxito de las empresas italianas, la pertenencia o la no pertenencia a algún tipo de red local se convierte en un factor clave no sólo para las pequeñas empresas sino sobre todo para las medianas. La red es claramente el factor más estable entre los factores analizados, y es determinante (en especial para las redes avanzadas) para explicar la actividad innovadora e investigadora, la internacionalización (con fuertes diferencias regionales) además de la productividad, el crecimiento del valor añadido e incluso la rentabilidad.

Por lo que respecta a la estabilidad del fenómeno «red local», a nivel nacional el 86,9% de las empresas que en el 2008 pertenecían a al-

Figura 4. Pertenencia a redes locales e innovaciones adoptadas, valores porcentuales.



gún tipo de red avanzada confirma tal postura también en el 2009, el 8,8% retrocede hacia formas más «tímidas» de relaciones entre empresas, mientras que sólo el 4,3% finaliza completamente las relaciones entre empresas. Es interesante el dato relativo a las redes simples: se caracteriza por una estabilidad elevadísima de empresas que mantienen su estatus entre períodos (92,9%), evidenciando flujos de salida del grado de pertenencia a las redes orientados exclusivamente al aumento del nivel de complejidad de la misma red (7,1%).

Como confirmación del papel positivo de la red, la figura 4 muestra una relación creciente entre la tendencia a la innovación y el grado de complejidad de la red. La dependencia entre la probabilidad de innovar y el tipo de relación inter-empresarial es muy fuerte y crece al crecer la complejidad de la misma en todas las categorías dimensionales.

En resumen, el efecto de las redes locales parece importante en relación a la probabilidad de introducir innovaciones, de llevar a cabo programas de investigación, de ser internacionalizados y también en relación con las perspectivas de crecimiento. La intensidad de los efectos aumenta significativamente al pasar de una red local caracterizada sólo por intercambios comerciales a una red más sofisticada con programas comunes y una verdadera asociación entre empresas.

Uno de los elementos de mayor interés para la interpretación de los cambios producidos durante el año 2009 está representado, sin lugar a dudas, por el análisis de las estrategias adoptadas para reaccionar frente a la crisis económica. El primer dato a remarcar es el elevado porcentaje de empresas que no ha adoptado ningún tipo de estrategia en particular: a nivel nacional, de hecho, el 47,1% de las empresas opta por estrategias de tipo pasivo. Tales actitudes de espera se extienden mayoritariamente entre las unidades productivas de pequeñas y pequeñas dimensiones (especialmente las menos dinámicas), disminuyendo fuertemente en el paso a las grandes empresas (con desviaciones de casi 20 puntos porcentuales). La estrategia activa mayormente adoptada es la del empeño en la reducción de costes, llevada a cabo mayoritariamente por empresas de dimensiones intermedias.

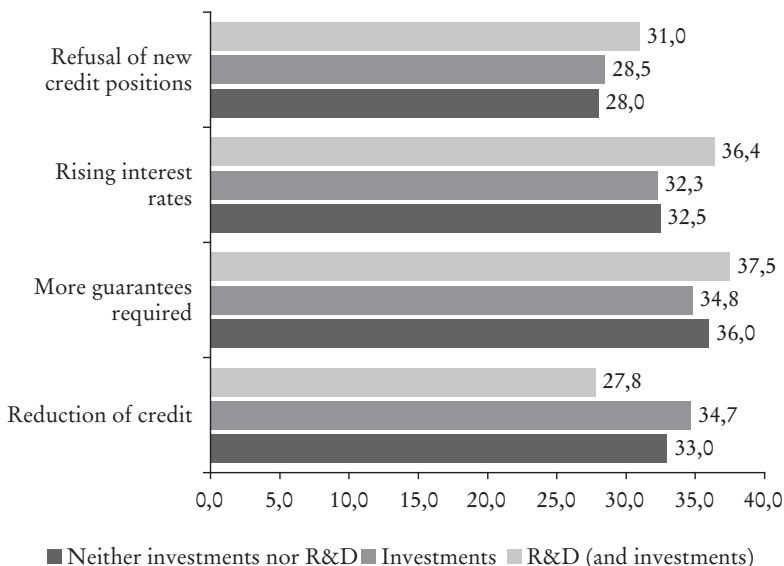
Es evidente que existe una fuerte relación entre los tipos de estrategias adoptadas y la cantidad de empleados de las empresas. Las empresas de grandes dimensiones se caracterizan por distintas estrategias activas: el 35,6% actúa a través de la reducción de costes, el 46% sigue el camino de las acciones comerciales en los nuevos mercados, mientras el 11,2% busca alianzas con otras empresas. El incremento

de las inversiones para mejorar la eficiencia es, en cambio, una estrategia puesta en práctica generalmente por las unidades productivas medias (17,1%).

El crédito constituye una cuestión especialmente crítica. Más allá del dato global, el porcentaje de empresas que indica la existencia de racionamiento es muy elevado, y es incluso mayor en las empresas con programas de I+D asociados a una exposición elevada (alto nivel de estancamiento financiero). Además, el presumible empeoramiento relacionado con la presentación de los balances 2009 presenta no pocas preocupaciones.

En total, el 32,4% de las empresas declara un empeoramiento en las relaciones con las instituciones financieras, sobre todo por lo que

Figura 5. Porcentaje de empresas que han declarado un importante impacto negativo de la crisis en la relación con los bancos, por grado de dinamismo (inversiones e I+D), valores porcentuales.

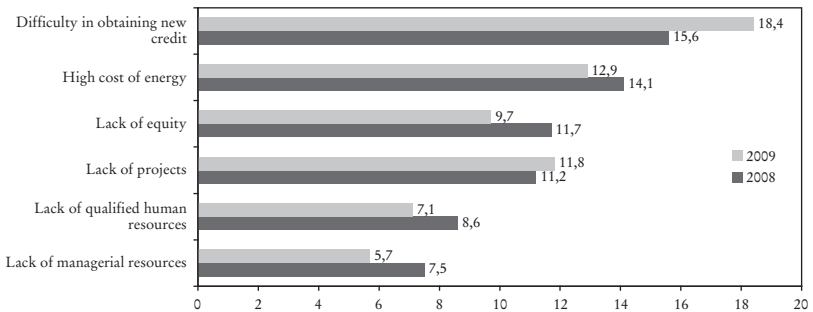


respecta a las microempresas y – sorprendentemente –, a las grandes sociedades (67,4%). Profundizando en el análisis respecto al grado de dinamismo, se descubren mayores impactos para las empresas más activas en el ámbito de la investigación. Este fenómeno es una clara señal de la dificultad apreciada por las empresas más activas (y por tanto más expuestas a nivel financiero) de encontrar los fondos necesarios a nivel bancario para impulsar las propias inversiones.

Todos estos resultados permiten dibujar un cuadro económico caracterizado por un endurecimiento muy marcado del acceso al crédito y de las condiciones aplicadas por los bancos, con un impacto importante sobre las estrategias de crecimiento, que se suma al señalado anteriormente con relación a la influencia de las condiciones del crédito sobre las decisiones de iniciar o abandonar actividades de innovación e investigación.

Para completar el cuadro es útil analizar los factores limitativos de las acciones de inversión y de I+D, visto que el empeoramiento del cuadro económico general en el último año ha tenido efectos importantes sobre las estrategias de crecimiento (aumento de los factores que han limitado la capacidad de realizar inversiones). De manera global, las perspectivas desfavorables de mercado y las mayores dificultades en el acceso al crédito han representado el mayor obstáculo de las

Figura 6. Factores limitativos para la realización de inversiones, 2008-2009, valores porcentuales.



empresas⁶. El dato más inquietante es que son otra vez las empresas más dinámicas las que encuentran mayores dificultades. Aproximadamente un 50% de las empresas nacionales que llevan a cabo actividades de I+D declara tener limitaciones de crecimiento debido precisamente a las dificultades de acceso al crédito (con dificultades que parecen disminuir a la vez que disminuye el grado de dinamismo). Esta evidencia se contrapone completamente con la hipótesis de una selección que mantiene sólo a los sujetos más innovadores.

A la luz de todo lo que se ha mostrado el escenario parece particularmente serio. Las empresas más dinámicas y proyectadas hacia un crecimiento futuro (inversiones e investigación) son al mismo tiempo las que tienen más dificultades de relación con los bancos, así como las mayores limitaciones a la hora de realizar inversiones. En períodos de crisis en que la actividad innovadora representa uno de los impulsos fundamentales para poner en marcha procesos virtuosos de crecimiento, el agravamiento de la relación entre los bancos y las empresas más dinámicas representa un límite que podría producir efectos persistentes sobre el crecimiento.

⁶ Los resultados hacen referencia a una variable expresada en escala ordinal 1-10: el valor 1 indica que la magnitud analizada no ha representado un factor de limitación para la realización de inversiones, mientras que 10 representa, por el contrario, el máximo impacto negativo. Los porcentajes indicados hacen referencia a valores superiores o iguales a 7.

II. El cuadro europeo: sondeo piloto en tres países

Las principales características de las estructuras productivas

En este capítulo se ofrecen algunos motivos de reflexión comparados sobre las características de los sistemas productivos de cuatro de las principales economías europeas.

Aunque en las últimas décadas hayamos asistido a una intensificación de los procesos de globalización, perduran de manera clara articulaciones estructurales diferentes.

En concreto se analizan las principales características de la composición sectorial de las economías, de su estructura dimensional, y de la competitividad de las empresas calculada a través del rendimiento sobre el comercio internacional.

En resumen se puede afirmar que Italia y Alemania son dos modelos productivos que representan la máxima expresión industrial entre los países «históricos» de la Ue, con una fuerte especialización en dicho sector, pero situados en los extremos: la economía italiana está caracterizada por una elevada fragmentación en la estructura dimensional, con un importante peso, por tanto, de las empresas de pequeña y pequeñísima dimensión, con una especialización sectorial relativamente concentrada en los sectores llamados tradicionales (con índices de cambio no marginales en los últimos años como veremos durante este capítulo). Alemania, por el contrario, se caracteriza por una estructura dimensional fuertemente orientada hacia las grandes empresas y con una especialización sectorial mayormente dirigida hacia producciones de mayor tasa de tecnología (mecánica y electrónica, medios de transporte, química etc.).

En este cuadro diseñado por estos dos «extremos», España y Francia presentan algunas características peculiares; sin embargo, se puede afirmar que el modelo español muestra fuertes similitudes con el sistema económico italiano (fragmentación dimensional y peso no secundario de los sectores tradicionales), mientras que el francés resulta más

cercano a los rasgos característicos de Alemania, con un peso elevado de las empresas de grandes dimensiones y una orientación sectorial que favorece a los sectores modernos.

La composición sectorial

La industria en sentido estricto y los servicios a las empresas (transportes y comunicaciones, investigación, informática, alquiler etc.) representan de media 1/3 de todo el sistema económico en los cuatro países considerados. Las diferencias, sin embargo, resultan importantes en las distintas articulaciones.

Tal y como se ha señalado anteriormente, Alemania e Italia son los países que muestran una mayor propensión a la manufactura: la industria en sentido estricto produce el 26,1% de la riqueza total en Alemania y el 21,4% en Italia. El valor añadido del sector industrial español contribuye al 17,3% de la riqueza global, mientras que el valor relativo a Francia es igual al 14,1%.

Francia, sin embargo, manifiesta un desarrollo relativamente mayor en el ámbito de los servicios para la producción con una cuota del 21,3% del valor añadido global, al contrario de lo que sucede en España que presenta, de hecho, el valor más bajo para este sector con un porcentaje de 14,9%. En Italia, los servicios a las empresas representan el 16,3% del total de la economía, valor inferior a la cuota registrada en Alemania, igual al 19%.

Tabla 1. Organización sectorial del Valor Añadido, 2007, valores porcentuales.

	Germany	Italy	France	Spain
Agriculture, hunting and fishing	0,9	2,1	2,2	2,7
Industry	26,1	21,4	14,1	17,3
Constructions	4,1	6,1	6,3	11,8
Trade	10,1	11,3	10,0	10,5
Hotel and restaurants	1,7	3,8	2,4	7,2
Transport	5,7	7,4	6,4	6,8
Financial intermediation	4,0	5,2	4,7	5,3
Real estate brokerage	12,1	13,1	14,4	9,1
Other business services	13,3	8,9	14,9	8,1
Social and personal services	22,1	20,6	24,6	21,0

Fuente: elaboración Met a partir de datos Oede (Oecd.stat).

La industria española ha presentado un desarrollo significativo en el sector de la construcción: el valor añadido alcanzado en el ámbito de la edificación representa, de hecho, el 11,8% del valor añadido total, frente a valores equivalentes en los otros países muy inferiores: el 6,3% en Francia, el 6,1% en Italia y el 4,1% en Alemania.

En el sector del comercio se registra la menor variabilidad entre países. Se pasa de una cuota mínima del 10% en Francia a un máximo del 11,3% en Italia. En cambio, se observa una fuerte heterogeneidad en el sector de la restauración y en el sector turístico. Este dato global resulta relativamente marginal en Alemania (1,7%), mayormente desarrollado en Italia con una cuota sobre el valor añadido nacional del 3,8%, mientras que es en España donde se observa el mayor grado de desarrollo con un porcentaje del 7,2%.

La intermediación inmobiliaria contribuye de manera relevante a la mejora de la economía en los cuatro sistemas analizados, con un peso relativamente mayor en Francia (14,4%) y en Italia (13,1%), mientras que España presenta la cuota más baja e igual al 9,1%. La intermediación financiera contribuye a la mejora del valor añadido global para menos de la mitad de los servicios inmobiliarios, con cuotas que van del 4% de Alemania al 5,3% de España.

El sector primario asume un papel completamente marginal en términos de valor añadido, con una cuota que alcanza su valor más alto en España, igual al 2,7%, y un mínimo en Alemania con el 0,9%. Contrariamente, los servicios sociales y de atención a las personas juegan un papel importante y en crecimiento, contribuyendo a más de una quinta parte del valor añadido global de las cuatro naciones tomadas en consideración. En concreto, se registra una importancia relativa mayor en Francia con una cuota del 24,6%, a la que sigue Alemania con el 22,1%, mientras que España e Italia registran un 21 y un 20,6% respectivamente.

Si se analiza la evolución de la organización sectorial, a partir de los años '90 emerge de manera clara el proceso de «terciarización» de la economía. Mediante la tabla situada en la parte inferior, que muestra las variaciones de las cuotas sectoriales entre 1991 y 2007, es posible observar cómo el peso de los servicios a las empresas, la intermediación inmobiliaria y los servicios turísticos y de restauración ha crecido de manera particularmente intensa.

El sector de los servicios a las empresas, excluyendo la componente ligada a los transportes y a las comunicaciones ha registrado un inten-

so desarrollo en todos los países considerados, con un crecimiento relativo mayor en España, donde la variación de la cuota en el período objeto de examen resulta del +44% aproximadamente, mientras que se ajusta a un valor medio de +30% aproximadamente en Alemania (+33,7%), en Italia (30,8%) y en Francia (+27,5%). Como se ha señalado anteriormente, el peso de los servicios inmobiliarios también ha crecido de manera sostenida: la aportación de la intermediación inmobiliaria sobre el valor añadido nacional global ha aumentado un 40% en Italia, un 36% aproximadamente en Alemania y en Francia, mientras que en España el crecimiento en términos de proporción sobre el total ha sido igual al 20,6%. El sistema económico ibérico se caracteriza, en particular, por el fuerte desarrollo del sector de la construcción, cuya proporción sobre el total ha crecido un 38% entre 1991 y 2007, mientras que en Italia y en Francia dicha componente sectorial no ha variado su peso relativo, al contrario que en Alemania donde la proporción se ha reducido casi un tercio.

La economía ligada a la restauración y a los servicios turísticos también ha crecido de manera importante, sobre todo en Italia, donde la cuota respecto al valor añadido nacional global ha aumentado aproximadamente un tercio, y en Alemania (+24%). En España, que representa la nación donde este sector está más desarrollado, el crecimiento de la cuota ha sido del 15%, frente a una sustancial estabilidad observada en la economía francesa (+8,6%).

Tabla 2. Variación de la organización sectorial del Valor Añadido, 1991-2007, números índice.

	Germany	Italy	France	Spain
Agriculture, hunting and fishing	69,0	57,8	62,4	44,8
Industry in narrow meaning	85,3	86,8	69,3	73,1
Constructions	67,6	98,5	95,1	138,0
Trade	94,3	80,4	88,2	95,3
Hotel and restaurants	124,0	133,5	108,6	115,3
Transport and communications	96,9	111,1	103,3	105,0
Financial intermediation	88,3	105,1	90,1	95,3
Real estate brokerage	136,5	140,1	136,3	120,6
Other business services	133,7	130,8	127,5	143,9
Social and personal services	106,1	99,0	110,4	110,4

Fuente: elaboración Met a partir de datos Oede (Oecd.stat).

La importancia relativa del sector manufacturero ha disminuido de manera sensible en los últimos veinte años, sin embargo el cuadro se muestra fuertemente diversificado en cada uno de los países. La cuota sobre el conjunto del sistema económico nacional ha bajado más de un 30% en Francia y un 27% en España, mientras que en los dos países con más vocación manufacturera, Alemania e Italia, la bajada ha sido mucho más contenida e igual al -14,7 y -13,2% respectivamente.

El declive del sector primario en las cuatro economías tomadas en consideración ha continuado de manera importante también en los últimos veinte años. La cuota correspondiente a las actividades agrícolas, de pesca y de silvicultura se ha reducido más de la mitad en España, mientras que ha disminuido un 57,8% en Italia, un 62,4% en Francia y un 69% en Alemania.

El sector del comercio ha registrado un rendimiento particularmente negativo en Italia, donde la cuota sobre el total de la economía nacional ha disminuido un 20%; en Francia el peso relativo del comercio también ha disminuido, con un descenso del 12% aproximadamente, mientras que ha permanecido sustancialmente estable en España (-4,7%) y en Alemania (-5,7%). Ha bajado, además, la cuota respectiva a los servicios financieros, a excepción de Italia donde se ha registrado un leve incremento en términos de porcentaje sobre el valor añadido nacional. El porcentaje ha disminuido de manera especialmente evidente en Alemania (-11,7%) y en Francia (-9,9%), mientras permanece más estable en España (-4,7%).

Destaca, finalmente, el crecimiento de la economía ligado a los servicios sociales y de atención a las personas, a excepción hecha de Italia. El peso relativo ha aumentado un 10% aproximadamente en Francia y en España, y un 6% en Alemania, frente a un leve descenso observado en el caso italiano.

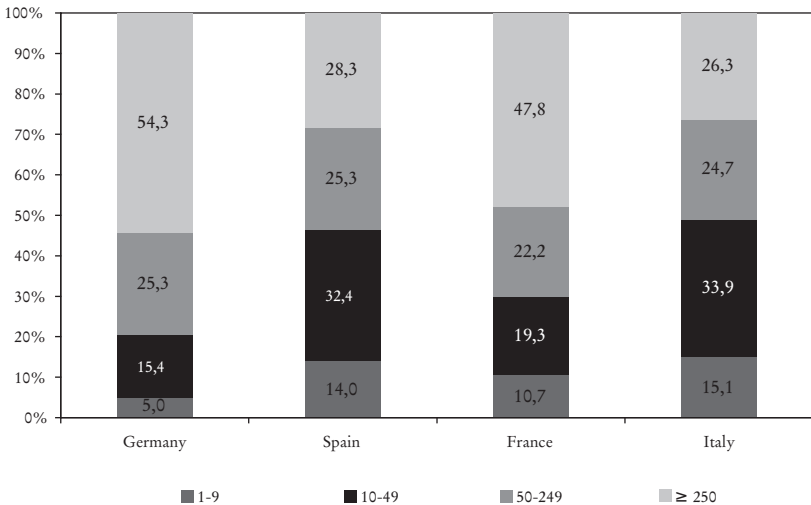
La estructura dimensional

Un ulterior aspecto a tener en cuenta para la interpretación de las principales características de los sistemas productivos considerados, es ciertamente el relacionado con las dimensiones de las empresas. Está ya ampliamente aceptada la relación directa entre la dimensión de las empresas y la probabilidad de emprender itinerarios virtuosos de crecimiento gracias a niveles más altos de productividad, y a una mayor propensión a la actividad en algunas áreas fundamentales como la de la investigación, la de la innovación y la de la internacionalización.

En este párrafo se profundiza en algunos análisis basados en datos del año 2007 sobre la distribución de los empleados por categorías dimensionales de las empresas, con especial mención al sector manufacturero y al de servicios a las empresas (al margen de los servicios financieros e inmobiliarios), que además de representar dos sectores importantes del conjunto del sistema económico son también aquéllos que presentan el mayor índice de competencia y de apertura hacia los mercados internacionales.

La figura 1 muestra la distribución de los empleados por categoría dimensional de las empresas en relación al sector manufacturero. Los dos modelos productivos con mayor vocación manufacturera se caracterizan por dos estructuras dimensionales polares: Alemania destaca por el peso relativo de las empresas de mayores dimensiones, en las que resultan contratados el 54,3% de los empleados totales; en Italia, por el contrario, encontramos sólo el 26,3% de los empleados en las empresas más grandes. La estructura productiva en el caso italiano re-

Figura 1. Distribución de los empleados por categoría dimensional de las empresas, sector manufacturero, 2007, valores porcentuales.



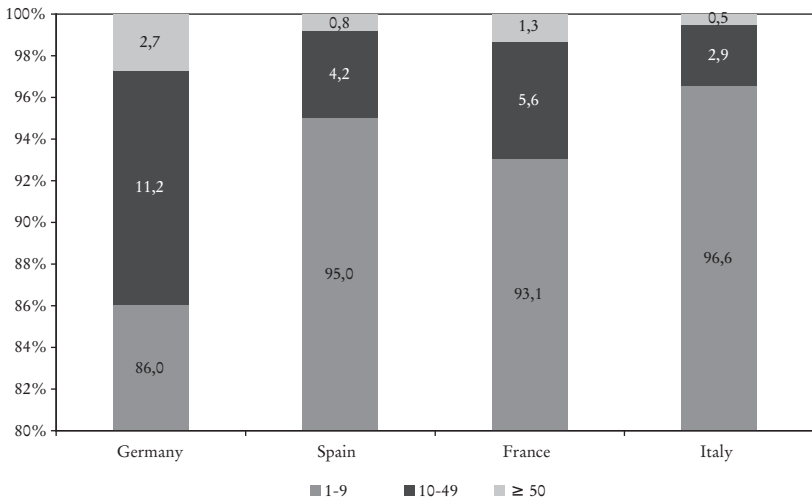
Fuente: elaboración Met a partir de datos Eurostat.

sulta pulverizada, con un porcentaje de ocupados en las microempresas del 15,1% contra el 5% del modelo alemán, el 14% de España y el 10,7% del sistema francés. De manera global, las empresas con un número de empleados inferior a 50 representan en Italia el 49% de los empleados totales del sector manufacturero, el porcentaje más alto de los países tomados en consideración.

El modelo español resulta muy parecido al italiano (al menos desde el punto de vista dimensional) con un porcentaje del 14% de los trabajadores contratados en las microempresas, porcentaje que alcanza el 46,4% si consideramos las empresas con menos de 50 empleados. El porcentaje relativo a las empresas de grandes dimensiones es ligeramente superior al italiano e igual al 28,3%.

El peso relativo de las medianas empresas (50-249 empleados) muestra una clara homogeneidad en los cuatro países: los porcentajes varían de un máximo del 25,3% en Alemania a un mínimo del 22,2%

Figura 2. Distribución de los empleados por categoría dimensional de las empresas, servicios a las empresas (al margen del inmobiliario y servicios financieros), 2007, valores porcentuales.



Fuente: elaboración Met a partir de datos Eurostat.

en Francia. El modelo francés es relativamente parecido al alemán: el porcentaje de trabajadores contratados en las grandes empresas es del 47,8%, mientras que el porcentaje relativo a las empresas con menos de 50 empleados es del 30%, con una presencia relativamente alta de microempresas (aproximadamente el doble con respecto a Alemania).

Las dimensiones medias en el sector de los servicios a las empresas se reducen de manera drástica. Incluso considerando el cuadro relativo Alemania, país que en este sector presenta una estructura media de mayores dimensiones, se observa un elevado grado de fragmentación con un porcentaje total de ocupados en las microempresas igual al 86%, frente a un 2,7% relativo a las empresas con más de 50 empleados. Italia se confirma como el país con la estructura dimensional más pulverizada: el porcentaje de ocupados en las microempresas es del 96,9% (0,5% en las empresas con un mínimo de 50 empleados). Francia y España no parecen alejarse de manera significativa del modelo italiano: el porcentaje de los empleados en las microempresas es del 93,1 y 95% respectivamente, mientras los valores relativos a las empresas de mayores dimensiones son del 1,3 y 0,8%.

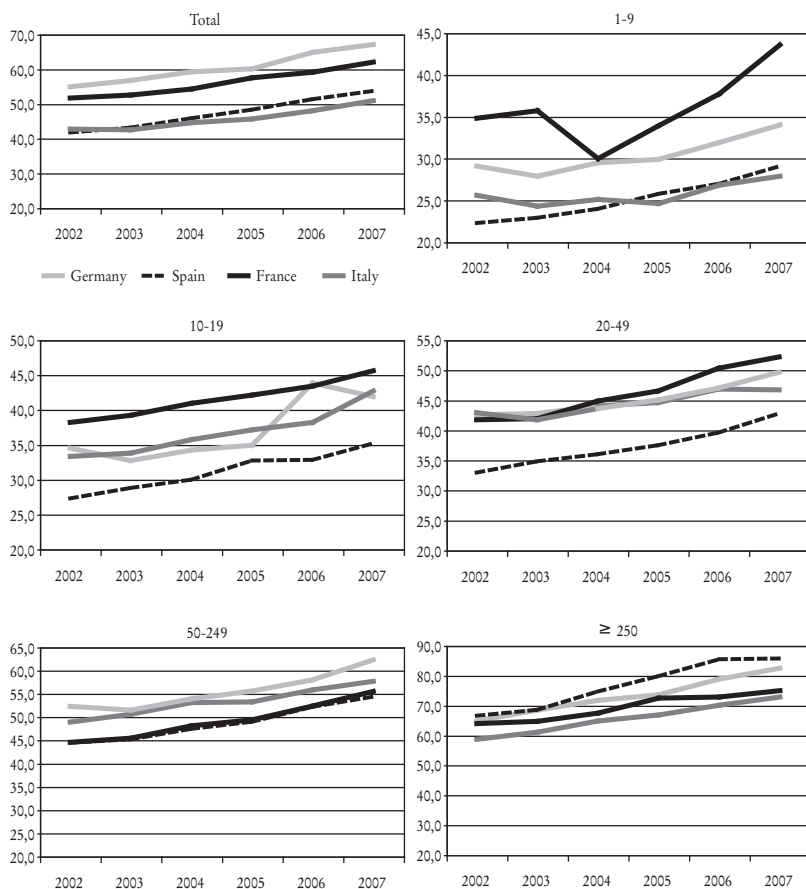
La figura 3 muestra la evolución en el período 2002-2007 de la productividad aparente del trabajo (valor añadido por empleado) en el sector manufacturero para las diferentes segmentaciones dimensionales.

Alemania es el país con la productividad media más alta, igual a 67 mil euros, y con un crecimiento entre 2002 y 2007 igual al 22,3%; le sigue Francia con un valor de 61,8 y una variación porcentual del +20%. España e Italia destacan por una productividad del trabajo muy inferior: en España el valor añadido por empleado es de 53,5 mil euros pero es, sin embargo, el país en que se ha registrado la mejor evolución en el período considerado, con un crecimiento del 28,9%; por otro lado, la productividad media en Italia es absolutamente la más baja, igual a 50,7 mil euros, y resulta particularmente desfavorable la variación porcentual 2002-2007 (+19,3%).

El dato de Italia puede atribuirse en gran medida a la baja productividad del trabajo en las microempresas – que resulta absolutamente la más baja entre los cuatro países miembros (27,8 mil euros) –, así como a la que se registra en las grandes empresas donde el valor añadido por empleado es de 72,6 mil euros frente a los 82,2 que se observan en las empresas alemanas. El escenario cambia radicalmente si se consideran las franjas dimensionales intermedias a partir del umbral de los 10 empleados; en este caso, de hecho, la productividad aparente del trabajo es

sistemáticamente superior a la que se registra en Alemania, con la productividad media absolutamente más elevada de los cuatro países considerados en la franja de las medias empresas (50-249 empleados).

Figura 3. Productividad aparente del trabajo, valor añadido por empleado, por categoría dimensional, miles de euros.



Fuente: Elaboración Met a partir de datos Eurostat.

La supremacía alemana es atribuible, en términos de productividad media del trabajo, a valores que resultan medianamente elevados en todas las categorías dimensionales, con el dato particularmente relevante de las grandes empresas para las que se registra en 2007 un valor añadido por empleado de casi 82 mil euros, con un crecimiento particularmente positivo a partir de 2005. La componente del trabajo de las grandes empresas alemanas no es, sin embargo, la de más alta productividad; la primacía para esta categoría dimensional se registra en España con un valor de más de 85 mil euros por empleado, con una evolución muy favorable a partir de 2003.

Sin embargo, si consideramos las otras franjas dimensionales, España resulta el país con la menor productividad del trabajo, a excepción de la categoría 1-9 empleados en la cual, gracias a una tasa de crecimiento relativamente alta en el último trienio, las empresas españolas han superado a las italianas.

La elevada productividad global media que se observa entre las empresas francesas se debe relacionar con el comportamiento de las empresas con menos de 50 empleados. Francia, de hecho, se encuentra en una posición de supremacía ya sea en las microempresas (1-9 empleados) como en las de pequeña y pequeñísima dimensión (10-49), con un crecimiento medio muy elevado entre 2002 y 2007, inferior sólo al que se ha registrado en España en las mismas franjas dimensionales. Por el contrario, la productividad del trabajo aparente es muy baja entre las empresas francesas de dimensión media (50-249 empleados), y se estanca relativamente en los últimos años en las grandes empresas.

Rendimiento y especialización de las exportaciones

De los estudios realizados tiene especial importancia el relativo al análisis sobre el posicionamiento respecto a los mercados internacionales. Se presentan, en concreto, los resultados relativos a los porcentajes sobre el comercio mundial de mercancías, con el objetivo específico de medir la capacidad competitiva de las empresas en los mercados internacionales, y un análisis sobre la composición sectorial de las exportaciones.

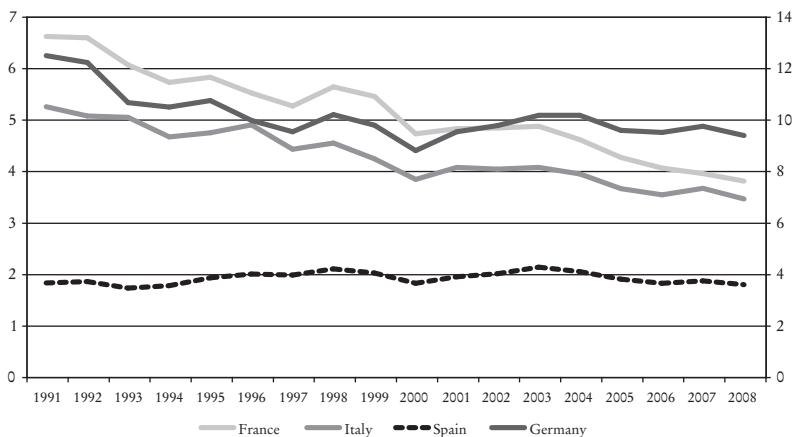
El período examinado permite estudiar los rendimientos de las exportaciones en el cuadro global caracterizado por los profundos cambios de escenario en el que las empresas operan. Son cuestiones y aspectos muy evidentes y conocidos atribuibles al menos a tres hechos: la adhesión al Euro, que ha tenido naturalmente efectos diferentes en los

cuatro países considerados pero que ha representado en cualquier caso un cambio estructural de gran impacto; la identificación de los procesos ligados a la globalización y la entrada prepotente de los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en el comercio mundial, con la consiguiente disminución llamativa de las cuotas de las economías avanzadas; y el desarrollo de las tecnologías informáticas, que ha hecho posible modificaciones significativas de las relaciones productivas y ha abierto nuevos canales para los procesos de internacionalización.

En el ámbito de este escenario general las cuotas de las exportaciones de los cuatro países considerados muestran una clara tendencia negativa entre 1991 y 2008 (figura 4), a excepción hecha de España, que representa sin embargo el país con la menor apertura internacional.

Alemania es el único país que ha conseguido incrementar la propia competitividad aumentando la cuota sobre el comercio mundial del 8,8% del año 2000 al 9,3% del año 2008, con una evolución particularmente favorable en el trienio 2000-2003. En el extremo opuesto es posible colocar a Francia, que no parece haber sido capaz de interrumpir ni de reducir de manera significativa el descenso

Figura 4. Porcentajes sobre el comercio mundial, exportaciones de mercancías, 1991-2008, valores porcentuales (Alemania en escala dx).



Fuente: elaboración Met a partir de datos Oede (Oecd.stat).

iniciado en los años anteriores: el porcentaje pasa, de hecho, del 6,6% de 1991 al 4,7% de 2001, hasta llegar al 3,8% del último año considerado.

España se ha mantenido en los mismos niveles del año 2000 (del 1,9 al 1,8%) confirmando, en general, un modesto peso sobre el comercio mundial al menos con respecto al sector de la industria en sentido estricto.

A pesar del crecimiento significativo de las ventas de los países emergentes, los porcentajes sobre el comercio mundial de mercancías de los productores italianos bajan relativamente poco, con resultados que resultan inferiores sólo a los de Alemania. La tendencia de la industria italiana resulta muy similar, en todo el período, a la registrada por las empresas alemanas, a excepción del bienio 2001-2002.

La tabla 3 ilustra la composición sectorial de las exportaciones de los cuatro modelos productivos analizados a partir de 1991, a la que siguen dos fotografías del año 2000 y del 2008.

Se confirman las principales especializaciones presentes, con algunas evidencias interesantes relativas a los cambios sufridos principalmente a partir de los años cero.

El modelo alemán se fundamenta en algunas hegemonías consolidadas en la química, la mecánica y la electrónica, así como en la producción de medios de transporte. Francia se caracteriza por una composición de las exportaciones concentrada en la química, la electrónica, en la producción de medios de transporte y en la alimentación. La presencia en los mercados internacionales de las empresas italianas se basa tradicionalmente en los productos del llamado *made in Italy*, ramo de la indumentaria y de la casa, y en los otros sectores de vocación artesanal, pero con una progresiva desviación a favor de la mecánica instrumental. Las áreas de principal especialización de las exportaciones españolas se encuentran en la producción de medios de transporte y en el ramo alimentario, apreciándose un crecimiento importante en el sector químico.

La entrada de los países Bric ha implicado un descenso generalizado de algunas producciones, en particular las del ramo de la indumentaria y las de algunos ramos de la electrónica (radio-televisiva, informática, maquinaria de oficina). Naturalmente, en estos sectores se han producido intensos procesos de deslocalización y de inversiones de los países económicamente avanzados hacia los países en vías de desarrollo que han conquistado los mercados internacionales de estas

producciones. Es interesante observar cómo el sector alimentario, por el contrario, ha conservado la propia capacidad de penetración en los mercados extranjeros.

Otras áreas productivas han incrementados su peso relativo: se trata en particular de la química – y en especial la farmacéutica –, la de los metales de base (atribuible en buena parte al incremento del nivel de los precios), la de la mecánica y la de la electrónica de precisión.

Son evidencias que en línea general parecen compartir los cuatro países considerados. Existen, naturalmente, algunas características específicas. Los resultados positivos de Alemania se basan en la competitividad mostrada en el sector farmacéutico, en la mecánica, la electrónica de precisión y la producción de vehículos. En el modelo francés se ha reforzado ulteriormente la especialización en el ámbito químico-

Tabla 3. Composición porcentual de las exportaciones, 1991, 2000, 2008.

	Germany			France			Italy			Spain		
	1991	2000	2008	1991	2000	2008	1991	2000	2008	1991	2000	2008
Food	4,9	4,1	4,7	11,6	9,4	9,5	5,3	5,2	5,9	9,5	8,8	10,2
Textile and clothing	5,9	4,0	2,9	6,5	5,2	4,7	18,4	15,9	11,8	7,3	7,0	6,2
Chemistry	13,1	13,1	14,9	14,1	15,2	17,3	6,5	8,9	9,3	9,0	10,3	13,5
Rubber-plastic	3,4	3,4	3,6	3,2	3,0	3,3	3,4	3,7	3,6	3,1	3,6	3,5
Other non-metallic mineral	1,7	1,4	1,3	2,1	1,6	1,3	4,1	3,7	2,7	3,6	3,6	3,0
Basic metals	5,8	4,9	6,0	6,5	4,8	6,1	4,5	4,2	7,6	7,5	5,3	8,0
Metalworking	3,6	3,3	3,6	2,9	2,5	2,8	4,2	4,1	4,8	3,1	3,2	3,5
Mechanics	18,0	15,4	16,9	9,5	8,8	10,1	20,3	19,9	21,9	8,5	7,3	7,2
Electrical machinery and electronic equipment	14,7	18,9	15,1	13,6	18,8	13,5	10,2	10,5	8,9	8,9	10,5	8,6
Manufacture of vehicles	21,4	24,2	22,9	21,5	22,6	21,9	11,4	12,0	11,7	29,8	30,0	24,6
Other manufacturing industries	2,3	1,9	2,1	2,2	2,0	1,9	6,8	6,9	4,7	2,3	2,5	1,8
Other non man.	5,2	5,3	6	6,3	6,2	7,6	4,7	5	6,8	7,3	7,9	9,9

farmacéutico y en el de los medios de transporte, sobre todo gracias al aeroespacial, además de crecer el peso de la mecánica. En Italia, al descenso de algunas producciones tradicionales se ha sumado un incremento significativo de la mecánica instrumental, de las máquinas eléctricas y del sector de la elaboración de metales. Globalmente, estas últimas tres producciones representan en 2008 el 35,6% de las exportaciones totales, convirtiéndose de largo en el principal segmento de especialización italiano. España ha sufrido las variaciones de mayor intensidad en el ramo alimentario, en el farmacéutico, en el de los metales de base y en el de las máquinas eléctricas.

Los resultados del sondeo

El sondeo internacional ha implicado una muestra de 2400 empresas equitativamente distribuidas entre los tres países considerados: España, Alemania y Francia. El plano de muestreo asegura un grado de representatividad estadística por categoría dimensional y macro área sectorial para cada nación. Las categorías dimensionales consideradas son tres: las microempresas, con un número de empleados inferior a 10; las pequeñas empresas con un número de empleados de entre 10 y 49; y las medianas y grandes unidades productivas, para las que se registra un número de empleados igual o superior a 50. Respecto a las reparticiones sectoriales, se han considerado dos macro sectores, el de la industria en sentido estricto (al margen, por tanto, de las actividades de la construcción) y el sector de los servicios a las empresas, al margen de las actividades financieras e inmobiliarias.

El cuestionario ha sido diseñado con el objetivo de captar el mundo de las empresas desde el punto de vista de la estructura, de los comportamientos y de las estrategias (con particular alusión a las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la investigación, de la innovación y de la internacionalización) así como de los factores de limitación del crecimiento y de la demanda de políticas. Se plantean también algunas preguntas específicas sobre la crisis y sobre las estrategias de reacción.

La cuestión principal que interesa captar no tiene que ver sólo con los aspectos estructurales consuetos (por ejemplo de carácter dimensional o sectorial), sino que se refiere más bien a la identificación de los comportamientos diferenciados sobre la base de decisiones estratégicas propias de los empresarios, decisiones que parecen posi-

bles – dentro de ciertos límites – para una amplia gama de tipologías de empresa.

Los resultados presentados seguidamente comparan los datos de los tres países analizados (Francia, Alemania y España) además de mostrar la referencia a los valores resultantes del sondeo realizado en Italia. Es, sin embargo, necesario subrayar que los dos sondeos tienen un diferente grado de representatividad estadística – a causa del diseño diferente de la muestra y de la mayor numerosidad de la encuesta realizada en Italia – y que por tanto los resultados no son exactamente comparables por el hecho que han sido realizados a casi un año de distancia, en un período caracterizado por cambios significativos ligados a la crisis. Teniendo en cuenta, por tanto, estas cautelas interpretativas, se hace referencia a los resultados respecto a Italia para enriquecer el cuadro de lectura.

Entre la decisiones de base resulta de particular importancia la opción de ser activos en los mercados extranjeros (y alternativamente, y de manera relacionada, la de ser innovadores y realizar investigación). En particular, la internacionalización parece representar uno de los factores básicos del espíritu empresarial, tal y como ha sido ampliamente evidenciado en los capítulos precedentes del volumen.

Tabla 4. Cifras por país, categoría de empleados y distribución sectorial.

		Manufacturing	Services	Total
France	1-9 employees	88	176	264
	10-49	90	176	266
	> than 50 employees	90	180	270
	Total	268	532	800
Germany	1-9 employees	66	198	264
	10-49	67	198	265
	> than 50 employees	70	201	271
	Total	203	597	800
Spain	1-9 employees	66	198	264
	10-49	66	198	264
	> than 50 employees	66	206	272
	Total	198	602	800
Total	1-9 employees	220	572	792
	10-49	223	572	795
	> than 50 employees	226	587	813
	Total	669	1731	2400

En la Figura 5 presentamos una comparación entre los países con respecto al grado de internacionalización en el sector manufacturero por las distintas franjas dimensionales de empresa.

Los resultados muestran dos modelos industriales diferentes: por una parte Alemania y Francia, que presentan un mayor grado de apertura entre las empresas de dimensiones mayores (por encima de 50 empleados); por otra, España e Italia que registran una significativa presencia internacional ya a partir de las empresas de pequeñísima dimensión. En el seno de esta generalización se dan diferentes ajustes entre los países. El modelo italiano está mayormente desarrollado con respecto a las actividades de exportación, mientras que las formas más avanzadas de internacionalización (desde los acuerdos comerciales a aquéllos para las actividades de investigación, de las *joint-ventures* a las inversiones extranjeras directas y a la deslocalización de las fases productivas) son menos frecuentes. Si se consideran las empresas por debajo de los 50 empleados, en Italia se registra el mayor grado de apertura entre los países examinados, siendo España quien le sigue con valores ligeramente inferiores.

En el extremo opuesto se encuentra Alemania que registra la mayor apertura internacional por encima del umbral de los 50 emplea-

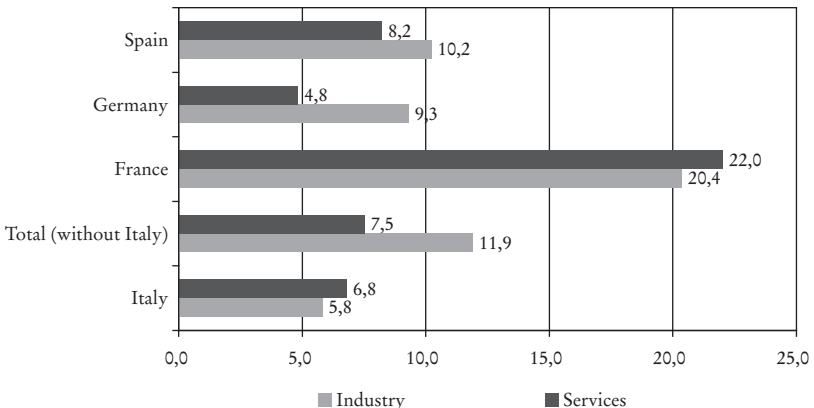
Figura 5. Formas de internacionalización por categoría dimensional, industria en sentido estricto, valores porcentuales.



dos, mientras parece que los procesos de internacionalización son relativamente marginales entre las empresas de pequeñísima dimensión. Francia parece seguir los mismos pasos marcados por las empresas alemanas, con la única y relevante excepción de las microempresas, donde se registra un grado de apertura relativamente elevado y en línea con el dato español. El fenómeno de las micro multinacionales, sobre todo en España y Francia (además de en algunas regiones italianas como aparece en la recogida de datos descrita en los capítulos precedentes) resulta un tema de gran interés que merecería un estudio ulterior a través de sondeos específicos.

Globalmente, en Francia, Alemania y España menos de una de cada diez empresas desarrolla actividades de investigación, con un alcance relativamente mayor en el sector industrial, donde el porcentaje de empresas activas sobre el terreno es del 11,9% (7,5% en los servicios). Francia es el país que muestra la mayor actividad: el porcentaje de empresas que ha declarado desarrollar actividades de I+D es del 21%, dato que resulta de largo superior al de Alemania (6,3%) y al de España (9,1%), mientras que en el caso de Italia se confirma una menor difusión de la I+D. El rendimiento positivo del sistema productivo de más allá de los Alpes es atribuible al resultado particularmente positivo de

Figura 6. Porcentaje de empresas que desarrolla actividades de I+D, por sector, valores porcentuales.

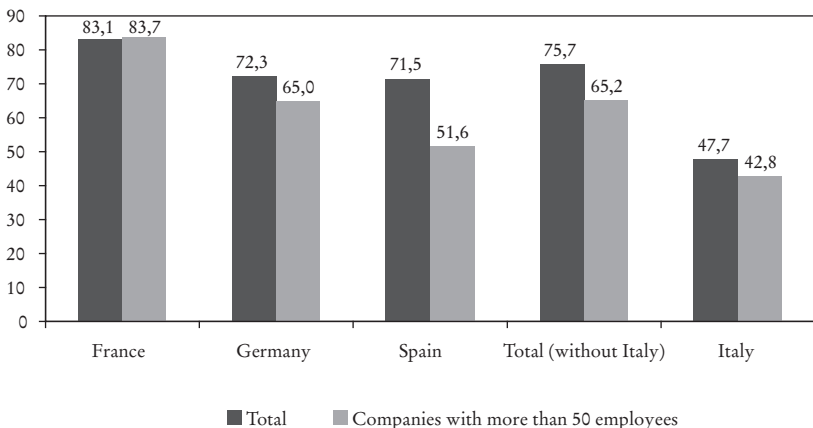


las empresas pequeñas y microempresas en los dos ramos sectoriales considerados; la composición sectorial de la economía francesa, orientada mayormente hacia la producción de elevado contenido tecnológico, parece ofrecer una explicación relevante pero no exhaustiva del particular dinamismo de las pequeñas empresas y microempresas en el campo de la investigación.

En Francia, de hecho, el porcentaje de empresas de pequeñas y medianas dimensiones (1-9 empleados y 10-49 empleados respectivamente) que desarrollan actividades de I+D es el más elevado entre los países considerados. España presenta, en cambio, un alto dinamismo en I+D en la categoría dimensional intermedia. En Alemania la I+D se ha desarrollado de manera amplia en las empresas de grandes dimensiones (≥ 50 empleados) confirmando que el modelo industrial en este país se apoya sobre todo en las grandes empresas. Italia, finalmente, muestra una actividad de I+D poco frecuente en todas las categorías dimensionales confirmando la información de la Figura 6.

Es interesante ver la manera cómo se desarrolla la investigación, esto es, si se realiza con recursos internos o bien si se manda realizar en el exterior. De la figura 7 emergen resultados interesantes. Francia,

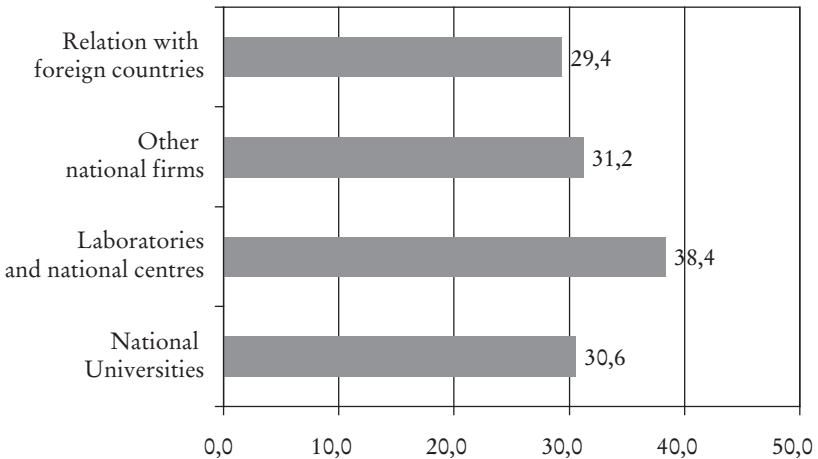
Figura 7. Empresas que desarrollan actividades de I+D recurriendo a relaciones externas (100 = empresas activas en el campo de la investigación).



que muestra un dinamismo en I+D particularmente amplio en las pequeñas empresas, recurre a la actividad externa más que el resto de países, confirmando características particulares en las actividades de investigación. El número total de empresas en Alemania y Francia que delegan actividad de I+D es bastante similar (si bien el porcentaje de empresas con más de 50 empleados es mayor en Alemania). Italia es el último de la fila en este sentido. Se trata de un hecho particularmente penalizador y que ofrece elementos interpretativos de la poca difusión de la actividad investigadora en Italia. La tendencia a externalizar estas actividades es inversamente proporcional al crecimiento de las dimensiones empresariales: la ayuda al desarrollo de redes de colaboración I+D tendría, por tanto, un efecto particularmente relevante en Italia donde el tejido productivo se caracteriza, desde el punto de vista de las dimensiones medias de empresa, por una elevada fragmentación.

Los datos globales por países muestran que la actividad de I+D desarrollada en el exterior tiene que ver sobre todo con los laboratorios y centros nacionales (38,4% del total). Las otras modalidades consideradas, las universidades del propio país, las empresas con-

Figura 8. Relaciones externas para las actividades de I+D en Francia, Alemania y España. Industria, valores porcentuales (100 = empresas que desarrollan actividades de investigación).



cionales y las relaciones con el extranjero hacen registrar porcentajes del 30% aproximadamente. En el seno de este cuadro se registra una variabilidad intensa por categoría dimensional y por nación de referencia. En particular, entre las microempresas se observan maneras diferentes de desarrollar las actividades de investigación en el exterior. En España y en Alemania prevalecen los canales más tradicionales ligados a las relaciones con los laboratorios y los centros de investigación (España) y con las universidades (Alemania), mientras que en Francia, donde la actividad de las microempresas en el campo de la I+D es mayor, se registra una presencia particularmente extendida de redes de empresas.

Si se pasa a analizar la difusión de las innovaciones entre la muestra de empresas francesas, alemanas y españolas, es posible observar como casi el 23% de las empresas ha introducido al menos una forma de innovación en el último trienio. Las empresas de servicios resultan relativamente más innovadoras, con un valor del 25,1% frente al 20,4 que se aprecia en el sector manufacturero. Por lo que respecta a la desagregación por país, España muestra una mayor difusión de los itinerarios innovadores con el 28,7% de empresas que ha introducido innovaciones (29,1% en la industria), mientras que Francia resulta el pa-

Figura 9. Porcentaje de empresas que han introducido al menos una forma de innovación en el último trienio, por categoría dimensional (industria en sentido estricto).



ís con el valor más bajo, igual al 18,6% (17,9%), un poco inferior al dato de Alemania (19,6%, industria 12%).

Una de las principales claves interpretativas debe buscarse en los diferentes modelos y estructuras de los tejidos productivos de los tres países considerados: España y Alemania representan los dos extremos. En el primero se registra un mayor dinamismo en las empresas de dimensiones menores, con un porcentaje de empresas industriales innovadoras del 24,2% en la franja 1-9 empleados, y del 40,9% en la «intermedia». Al contrario, el tejido productivo alemán evidencia un dinamismo particularmente acentuado en el sector de las empresas de mayores dimensiones en el que el porcentaje de empresas innovadoras es del 60% aproximadamente, mientras la difusión de los patrones innovadores resulta relativamente marginal entre las microempresas (4,5%). Francia parece colocarse en una posición intermedia con un buen rendimiento de las grandes empresas (57,8%) y un cuadro relativo a las empresas más pequeñas mejor que el que se ha indicado con respecto a Alemania. El resultado de Italia pone de manifiesto una tendencia a la innovación particularmente elevada en las empresas de pequeña y pequeñísima dimensión confirmando, por tanto, la idea de un modelo de innovación no basado en la investigación¹.

En el ámbito de la innovación se observa también una situación relativamente homogénea entre las grandes empresas: las diferencias de comportamiento entre los diferentes países tienden a suavizarse pasado el umbral de los 50 empleados, con la excepción parcial de Italia, mientras que se registra una fuerte variabilidad de las estrategias adoptadas entre las empresas de pequeña y pequeñísima dimensión (en línea con las evidencias surgidas a través del amplio sondeo italiano).

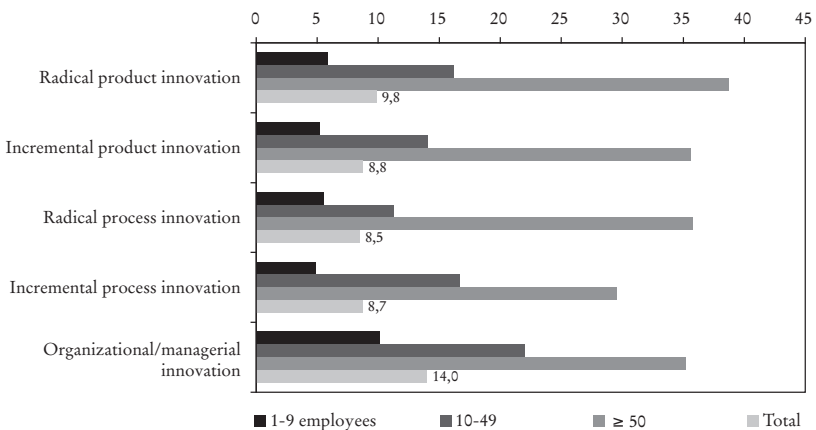
La figura 10 presenta un cuadro detallado por tipología de innovación adoptada, con respecto a las entrevistas realizadas en Francia, Alemania y España. Se evidencia una difusión mayor de las innovaciones organizativas y/o de gestión que ha concernido casi al 14% de las empresas entrevistadas. Siguen las innovaciones radicales de los productos ofrecidos por el 9,8% de las empresas, mientras que las otras formas de innovación (de producto secundarias, y de proceso, princi-

¹ Algunas estimaciones econométricas realizadas sobre la muestra de empresas italianas evidencian, no obstante, que la investigación asegura un carácter de mayor fortaleza y estabilidad a los modelos innovadores (Brancati 2010).

pales y secundarias) señalan un porcentaje que fluctúa entre el 8,5 y el 8,8%. Desde un punto de vista dimensional, vale la pena señalar que para las grandes empresas se registra, en el elenco de las diferentes formas de innovación, la primacía de las innovaciones principales de producto (38,7%), y en general una mayor homogeneidad en los porcentajes registrados entre las diferentes tipologías.

Otro elemento de gran importancia concierne el comportamiento de las microempresas y de las empresas pequeñísimas en los tres países conjuntamente: como se ha señalado anteriormente, las estrategias más modernas (innovación, internacionalización, investigación, etc.) se encuentran también en las franjas dimensionales menores, con un nivel de heterogeneidad muy elevado. La voluntad de competir y crecer, la capacidad de ser activos incluso en áreas estratégicas como las de la I+D y la presencia en el extranjero resultan elementos discriminantes del éxito de las empresas, más de cuanto presumiblemente sucede en las categorías dimensionales mayores, donde, repetimos, el cuadro resultante se caracteriza por una relativa homogeneidad de los comportamientos. Es bastante sorprendente descubrir que, en la franja 1-9 em-

Figura 10. Formas de innovación adoptadas por categoría dimensional, Francia, Alemania y España. Industria, valores porcentuales.



pleados, una de cada diez empresas en Francia es activa en el campo de la investigación, mientras que en Alemania el porcentaje es inferior al 5%, y en España (e Italia) se registra una difusión muy alta de las innovaciones en las microempresas frente a una mayor dificultad de las inversiones en investigación. Las composiciones sectoriales y dimensionales ofrecen un cuadro que, no obstante, no es capaz de explicar completamente el fenómeno. Muchas explicaciones, relacionadas por ejemplo con el mayor dinamismo surgido en las pequeñas empresas en Francia, parecen ir más allá de estos aspectos de estructura.

Al dinamismo de las pequeñas y pequeñísimas empresas se asocia a menudo un carácter de fragilidad que ha aumentado con la crisis y que ve la componente financiera como una de las numerosas áreas de carácter crítico. La actividad de estas empresas en las áreas clave se caracteriza a menudo por diferentes maneras de ser activas con respecto a las que se observan en las empresas más grandes. El campo de la investigación es un ejemplo claro del hecho que, como se ha dicho anteriormente, las microempresas y las pequeñas empresas recurren prevalentemente a actividades externas, con dificultades y elementos de debilidad específicos que merecerían ulteriores análisis a través de sondeos más amplios capaces de captar las articulaciones territoriales y sectoriales, así como a través de análisis diacrónicos que sigan las distintas evoluciones llevadas a cabo.

Cruzando los datos relativos a la internacionalización y a la innovación aparece claramente la relación entre el grado de apertura internacional y la tendencia a la innovación. En concreto se asiste a un crecimiento de la probabilidad de innovar con el aumento de la complejidad del tipo de actividad llevada a cabo en los mercados exteriores. Este fenómeno permanece inalterado (con las naturales diferencias) en todos los países considerados, y respecto a los aspectos sectoriales se observa una diferencia de comportamiento más difuminada entre las empresas de servicios.

La figura siguiente evidencia la estrecha interconexión entre innovación, I+D e internacionalización, analizando el comportamiento de las empresas industriales en los tres países (Alemania, Francia, España) considerados en conjunto. El porcentaje de empresas que ha introducido al menos una forma de innovación pasa del 15,2% de las empresas no internacionalizadas, al 26% de las que exportan y/o participan a ferias y muestras en el extranjero, hasta llegar a más del 70% de las que presentan formas más complejas de internacionalización. La mis-

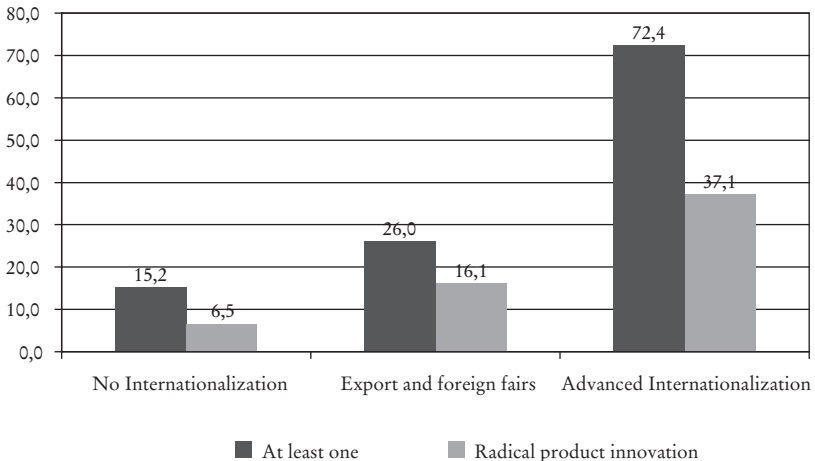
ma relación emerge del análisis de las innovaciones radicales de producto, para las cuales el porcentaje de empresas innovadoras pasa del 6,5% de las empresas «nacionales» al 37,1% de las internacionalizadas, pasando por el 16,1% de las exportadoras.

Se ha realizado un esfuerzo cognoscitivo específico para profundizar en los aspectos ligados a la crisis.

Las indicaciones que emergen indican cómo la crisis económica internacional ha tenido efectos negativos relevantes². Si se considera de manera global el cuadro relativo a Francia, Alemania y España, el retraso en los pagos de los clientes (37%), el empeoramiento de las relaciones con los bancos (34,2%) y la disminución de la facturación (33,6%) representan las áreas de mayor sufrimiento. Aun no siendo muy extendido, parece muy importante el impacto sobre el nivel de los precios establecidos (28,1%); el efecto sobre la ocupación aparece

² Se ha pedido a las empresas entrevistadas que midieran los efectos de la crisis mediante una escala 1-10, en que 1 representa un «impacto negativo ausente» y 10 «impacto negativo máximo». Los porcentajes representados hacen referencia a las empresas que han indicado un valor superior a 6.

Figura 11. Innovaciones introducidas, por grado de internacionalización, Francia, Alemania y España. Industria, valores porcentuales.

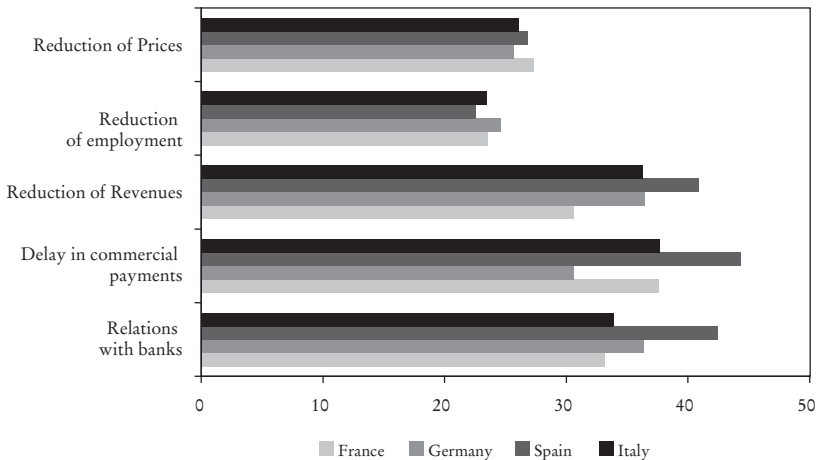


relativamente menos extendido, con una estimación de empresas afectadas del 20,4%. Los resultados relativos a Italia parecen confirmar estos elementos de dificultad.

El sector de la manufacturación evidencia efectos negativos mayores, con una situación de crisis que aparece relativamente más marcada en referencia al empeoramiento de las condiciones del crédito, a la disminución del volumen de negocio y a la disminución de la ocupación, mientras que el signo relativo a la reducción de los precios establecidos resulta inferior en el sector de los servicios.

España es el país que parece haber sido más afectado que el resto por los efectos de la crisis. La Figura 12 describe detalladamente el cuadro relativo a los cuatro países considerados respecto al sector de la manufacturación. Las empresas españolas parecen mayormente afectadas en términos de retrasos en los pagos (44,3%), de empeoramiento de las condiciones de acceso al crédito (42,5%) y de disminución del volumen de negocios (40,9%), mientras que parece haber sido menor el impacto sobre el nivel de ocupación (22,6%). Para

Figura 12. Porcentaje de empresas que han declarado un impacto negativo de la crisis en algunas áreas de actividad por nación, industria, valores porcentuales.



Francia y Alemania se registran valores que tendencialmente no se alejan de los valores medios generales, a excepción de algunos elementos específicos: en Alemania las microempresas y las pequeñas empresas señalan un claro sufrimiento relativo al acceso al crédito (con valores que resultan superiores tanto a las grandes empresas alemanas como a las homólogas francesas, aunque siempre inferiores a las españolas) frente a un problema principalmente ligado a los períodos de pago de los clientes para las empresas de mayores dimensiones. En general, todas las empresas alemanas señalan un impacto relevante respecto al volumen de negocios, y son las empresas de la franja dimensional intermedia las que evidencian una disminución de ocupación. En Francia la situación de mayor dificultad parece poder ser identificada en las empresas de la categoría 10-49 empleados, mientras que son las grandes empresas las que han reducido mayormente el nivel de ocupación, incluso más que las grandes empresas españolas y alemanas.

En general, Francia resulta la nación en la que se registra la situación más favorable con respecto al acceso al crédito.

El empeoramiento de las condiciones del crédito parece haberse manifestado principalmente mediante un incremento de las garantías exigidas, aspecto señalado por el 37,1% de las empresas entrevistadas en Francia, Alemania y España. El 34,5% de las mismas ha registrado un aumento de las tasas de interés aplicadas por los bancos, mientras que para el 31,5% la crisis se ha traducido en una reducción de los importes concedidos por los institutos financieros. Los casos de peticiones denegadas para la apertura de nuevos emplazamientos parecen menos frecuentes, aunque han afectado aproximadamente al 29% de las empresas. Desde el punto de vista dimensional, parece evidente cómo la relación con los bancos se ha deteriorado más en el caso de las empresas de pequeña y de pequeñísima dimensión.

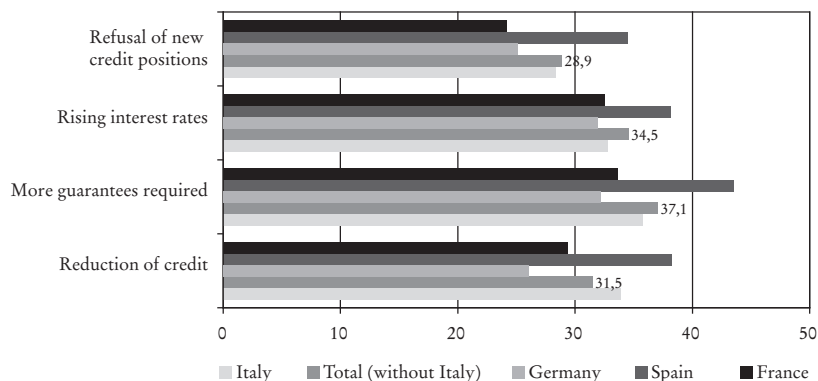
El cuadro por país confirma los indicios según los cuales España parece el país relativamente más afectado por los efectos de la crisis. Los porcentajes de empresas que declaran un empeoramiento de las condiciones de acceso al crédito son superiores a los registrados en Alemania y Francia en todas las categorías dimensionales y en todos los campos considerados. En Italia, el impacto de la crisis con respecto al acceso al crédito es significativo, con valores que resultan sistemáticamente más altos que los de las empresas francesas y alemanas, pero inferiores a las españolas.

Además de los aspectos ligados a la cuantificación de las empresas que resultan mayormente afectadas por los efectos de la crisis parece oportuno ofrecer más elementos de análisis relacionados con el posible comportamiento selectivo de la misma crisis. Como ya ha sido indicado en el capítulo dedicado al sondeo realizado en Italia, existe una visión prevalente según la cual una crisis económica tan profunda habría operado a través de un mecanismo virtuoso de selección de las empresas «mejores».

Las evidencias del sondeo italiano, por el contrario, han evidenciado un endurecimiento muy marcado de las condiciones económicas y financieras ligadas al acceso al crédito para las empresas más dinámicas, esto es, para las que resultan mayormente activas en la implementación de estrategias de crecimiento que pasan a través de programas de inversión en las áreas de la investigación y la innovación.

También en los tres países analizados en este capítulo existen signos de que la crisis no parece haber aportado mecanismos de selección que premien necesariamente a las empresas más «dinámicas»: existe en particular una amplia franja que ha invertido en investigación, en productos innovadores (con significativos riesgos financieros) que muestran signos evidentes de sufrimiento.

Figura 13. Porcentaje de empresas que han declarado un impacto negativo de la crisis en la relación con los bancos, por país, valores porcentuales.



Lo que interesa en el documento es subrayar inclinaciones, modos de comportamiento y estrategias de las empresas que intentan crecer, así como la existencia de vínculos. También en las categorías más dinámicas, de hecho, se evidencian fragilidades consistentes (acentuadas en el período de crisis) manifestadas por las debilidades financieras y por las modalidades de desarrollo de algunas funciones significativas, y por la inestabilidad de funciones importantes (sobre todo I+D e innovación, pero también la internacionalización misma, si bien esta última crezca en períodos de dificultad del comercio mundial).

El crédito se confirma como una cuestión determinante y de particular peso propio para las empresas más dinámicas: la cuota importante de empresas que no realiza actividades para el futuro, esto es que no sólo no innova y no realiza actividades de investigación sino que no realiza ni siquiera inversiones durante un período largo de tiempo y entra a formar parte de los grupos más «estancados», corresponde ampliamente a aquéllas que recurren poco o nada al crédito bancario. Viceversa, casi todas aquéllas que se proyectan hacia un horizonte temporal medio-largo usan intensamente el crédito. Este aspecto, incluso obvio como concepto pero interesante para la cuantificación, las expone incluso – en particular en los momentos de dificultad generalizada – a riesgos mayores con respecto a los ya de por sí elevados de los mercados de los bienes y de los servicios, y hace muy vulnerables precisamente a los sujetos más dinámicos, aumentando las responsabilidades del sector crediticio en sus funciones «reales».

El problema (y la utilidad de sondeos como los propuestos aquí) reside en las cuantificaciones: si quien «compite» en los mercados abiertos (si es lícito usar una expresión así de sintética) representa una cuota minoritaria del total tenemos (y continuaremos teniendo) una discrepancia entre valores globales negativos de crecimiento de la industria europea en conjunto y aspectos individuales interesantes y dinámicos.

Se abren así dos cuestiones: una cognoscitiva y una política.

En el plano cognoscitivo, si el cuadro descrito es aceptable, se trata de entender muchas cosas respecto a las cuales los sondeos propuestos ofrecen sólo primeros indicios. Se trata de profundizar, por ejemplo, en qué investigación realizan los pequeños, cómo la realizan, cuáles son los problemas y las dificultades específicas, si existen problemas informativos, problemas particulares de tutela de derechos operando prevalentemente con sujetos externos, problemas de coordinación de funciones y otras muchas más cosas.

Así, el tema de la internacionalización, si se pasa de la idea de empresa multinacional tradicional a fenómenos que implican a empresas de dimensión reducidísima – a menudo estructuradas en redes con distintas características –, asume perfiles muy diferentes y comporta actitudes significativamente diversas.

La cuestión de las políticas, frente a las claras necesidades de un sistema frágil que intenta actuar, frente a los riesgos de una verdadera selección adversa que puede penalizar a los sujetos dinámicos, se complica y es difícil arrinconarla alegremente como normalmente se hace.

A la política, a las cuantificaciones de los flujos y a las modalidades operativas se dedica el capítulo siguiente.

III. Las políticas para las empresas en Europa

El escenario de referencia

Tal y como ha sido descrito en la parte introductoria, el trabajo se ha desarrollado sobre la base de dos cuestiones relevantes: por una parte los sondeos a las empresas han evidenciado algunas características de la demanda de políticas de las empresas analizando, de manera indirecta por tanto, los factores de limitación de las estrategias de crecimiento y los factores de fragilidad que se asocian a menudo a las actividades consideradas comúnmente como factores clave del desarrollo (investigación, innovación, internacionalización etc.). Por otra parte se ofrece un estudio relativo a las políticas adoptadas en ayuda de las actividades productivas.

El tema de las políticas para las empresas representa una encrucijada fundamental de la reflexión que se propone: pocos campos de la economía parecen estar caracterizados por la presencia de una contraposición ideológica tan arraigada, y por tantas posiciones preanalíticas como sucede en el caso de las políticas industriales.

Por una parte están los defensores de la intervención pública que justifican su propia posición principalmente con la necesidad de corregir el derrumbe del mercado (Ninni - Silva 1997), por otra están aquellos que consideran las políticas industriales negativas y no reformables (precisamente porque son directamente responsables de distorsiones de los mecanismos de la competencia, mientras que el derrumbe del mercado, que podría justificar las políticas, sería ampliamente superado por el fracaso del Estado en sus intentos de intervención). Por tanto deben eliminarse o, como máximo, considerarse como mal necesario: la indicación es que se reduzcan al mínimo indispensable con una tendencia a la eutanasia progresiva, utilizando mientras tanto los mecanismos menos atractivos de las administraciones públicas consideradas inadecuadas o inadecuables.

Esta opinión, generalmente extendida, asume significados particulares en países como Italia caracterizados por una debilidad relativa de las Administraciones Públicas, y por una fuerte viscosidad de los procedimientos y de las reglas administrativas. Se han realizados pocos esfuerzos para comprender sus características y problemas y para mejorar la operatividad.

Como planteamiento general hacemos propia la posición expresada por Rodrik: «el remedio contra los fracasos del Gobierno no puede ser la prohibición de una determinada acción de política económica. Se deben más bien encontrar mejores y más adecuadas guías políticas. Las medidas fiscales, las políticas para la salud, por ejemplo, se revisan y se vuelven a diseñar constantemente: ¿por qué la política industrial debería ser diferente?»¹.

A esta consideración general se suman otras dos de naturaleza utilitaria. La primera es de simple comparación internacional: si todos los concurrentes, tanto los países de renta alta como los llamados emergentes, utilizan tal instrumento de manera intensa, no parece razonable que estados miembros, con un sistema productivo que ya ha soportado fuertísimas presiones competitivas y de transformación, renuncien a él. La segunda tiene que ver con el hecho de que las políticas industriales se llevan a cabo, en cualquier caso, con presupuestos reducidos pero no insignificantes; en ausencia de estrategias y de planteamientos correctos, la inutilidad de las intervenciones resulta altamente probable.

Los recursos

Es oportuno partir de la presentación del escenario cuantitativo referido a las políticas.

Desde que las ayudas de Estado (incompatibles con el Tratado de Roma excepto derogaciones específicas, muy frecuentes) han sido puestas bajo observación como práctica prohibida o en cualquier caso no «apreciada» en Europa, las medidas son constantemente monitorizadas por la Dirección General que lleva los problemas de la competencia.

Durante veinte años la situación absoluta y relativa de los países ha cambiado mucho con una variación que registra fuertes cambios (de

¹ D. Rodrik (<http://www.economist.com/debate/days/view/542>).

manera limitada a los cuatro países analizados aquí prioritariamente), sobre todo en España y en Italia: los recursos erogados a la industria se han reducido de manera consistente y han cambiado también las posiciones relativas a los otros países de referencia.

El grado de intervención financiera para las empresas en Italia se ha convertido en uno de los más bajos de Europa desde antes de las intervenciones orientadas a limitar los efectos de la crisis, y es presumiblemente inferior (faltan cuantificaciones sistemáticas y completas) respecto a los E.E.U.U., donde se observan intervenciones consistentes no sólo mediante la práctica de la demanda pública (gastos militares, investigación, etc.) sino mediante erogaciones directas que resultan difíciles de contabilizar, puesto que las realizan directamente estos individuos o condados².

La política ha adoptado, tanto en Europa como en los Estados Unidos, tendencias inversas con el aumento de la competencia internacional de los nuevos países manufactureros, incluso antes del empeoramiento de la crisis (Bianchi - Labory 2006). En la Figura de abajo se perciben valores que para Italia, en 2008, no resultan lejanos de los Gran Bretaña, país europeo culturalmente más lejano y que tradicionalmente registra el nivel mínimo de ayudas. Cabe recordar que, por otra parte, los importes de 2008 están depurados por las intervenciones para el sector de los servicios financieros: estas intervenciones han sido igual a cero en Italia y extremadamente consistentes en Gran Bretaña y en muchos otros países.

Por otra parte, la demanda de políticas públicas en toda la primera década de los años cero se ha ampliado y ha asumido características

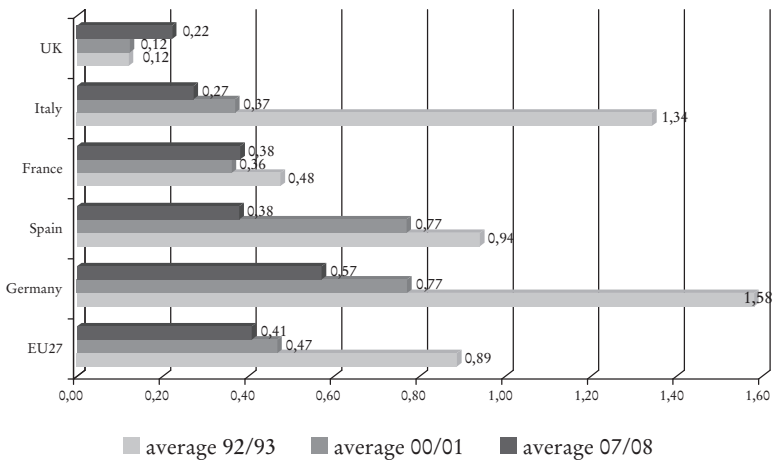
² La fase actual, definida como pragmática, parece arrinconar cuestiones «ideológicas» para intentar ofrecer un sostén a las exigencias concretas de los operadores, bien sea en el seno de reglas de mercado y de mecanismos de tutela de la competencia. Después de los años de la administración Reagan, fuertemente orientados a la reducción del papel del Estado, en los años 2000 la política industrial de los Estados Unidos, tradicionalmente entregada a la maniobra de la demanda pública que sostiene directamente con flujos colosales los programas de investigación y de producción de muchas grandes empresas (del militar al aeroespacial y al biomédico) ha ofrecido erogaciones significativas a las empresas nacionales. Las cuantificaciones en materia no son particularmente amplias ni sistemáticas: las estimaciones disponibles, consideradas por defecto y referidas a los primeros años de la década, ofrecen un cuadro cercano a los 50 mil millones de dólares entre intervenciones del Gobierno Federal de los Estados; por otra parte, la American Competitiveness Initiative lanzada en el 2006 por el Presidente Bush hace referencia a una intervención global de más de 136 mil millones de dólares en diez años (en parte consistente para los particulares). En el ámbito de la investigación y desarrollo de las empresas las estimaciones señalan un nivel de ayuda próximo al 10% de los gastos para las PYMES e igual a el 15% aproximadamente para las grandes empresas sólo respecto a los gastos federales (a los que se suman, por tanto, las intervenciones de Estados y Condados); Fisher - Peters 1998.

diversas: al principio se han recordado algunos grandes fenómenos ligados a la agudización de los procesos de globalización, a las substanciales modificaciones tecnológicas y a la variación de la «geografía» de la demanda mundial. El extraordinario esfuerzo de adaptación pedido a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas empresas, ha empujado a muchos gobiernos a aumentar las intervenciones. Las dimensiones de la política de ayudas han seguido caminos diferentes también en Europa.

Globalmente, el flujo de recursos dedicados a las ayudas estatales en la Ue ha crecido levemente en este período.

Si se consideran sólo los cuatro países examinados, sin embargo, se registran descensos apreciables en tres casos sobre cuatro (excluyendo las medidas anti crisis); de manera particular Francia registra un crecimiento sensible llevando la cuota de las ayudas sobre el Pib del 0,47% al 0,66% en cuatro años. A la bajada relativamente modesta de la cuota alemana se suma un fortísimo descenso de España (sobre todo hasta el 2004) y de Italia (en todo el período).

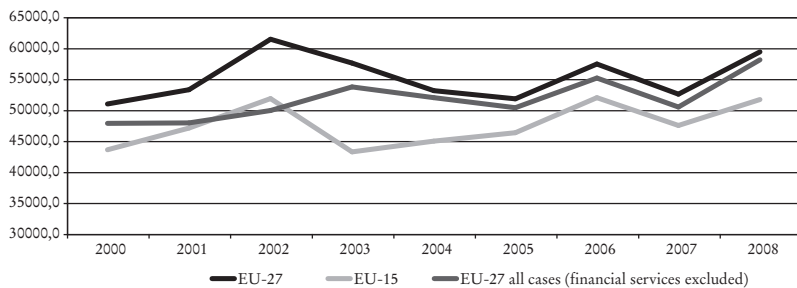
Figura 1. Ayudas estatales (para industria y servicios) como porcentaje del Pib (2008, al margen de las ayudas a los servicios financieros).



Fuente: elaboración Met a partir de datos Ue, Dg Competencia.

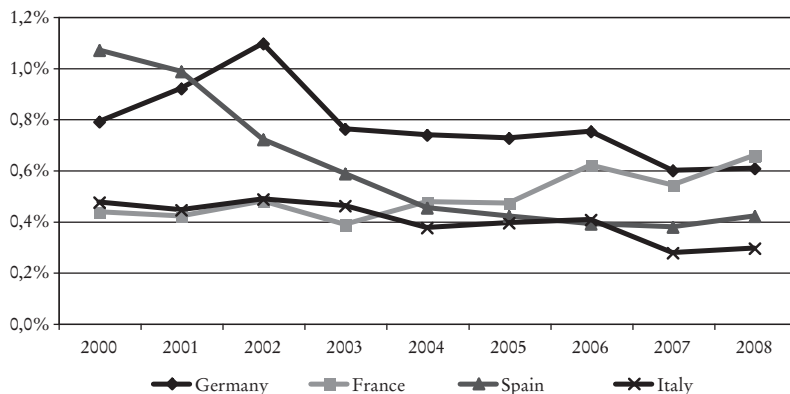
Considerar también las medidas anti crisis acentuaría enormemente las dimensiones del fenómeno: en 2008 los recursos erogados en Alemania pasan de 15 a 66 mil millones de euros, en Francia las dimensiones de la intervención pasan de 12,8 a 38 mil millones, mientras que el incremento es más contenido en España (de 4,6 a 5,5

Figura 2. Ayudas estatales excluidas las medidas anti crisis, 2000-2008, millones de euros.



Fuente: elaboración Met a partir de datos Ue, Dg Competencia.

Figura 3. Ayudas estatales en 4 países, valores en porcentaje del Pib, excluidas las medidas anti crisis.



Fuente: elaboración Met a partir de datos Ue, Dg Competencia.

mil millones). En Italia no se registran intervenciones de esta naturaleza ligadas a la crisis.

El gráfico siguiente presenta un detalle minucioso por países de los recursos erogados en 2008, en porcentaje del Pib, proponiendo dos escenarios según se consideren o no las intervenciones anti crisis.

Las políticas, al margen de las intervenciones relacionadas con la crisis asumen, tanto en Francia como en Alemania una intensidad elevada con valores del 0,66 y 0,61% respectivamente del Pib, frente al 0,45% registrado para el global Ue-15. España se sitúa, contrariamente, por debajo de este último valor medio, con una incidencia sobre el Pib del 0,42%, mientras que resulta particularmente modesto el flujo de ayudas obtenido en Italia, igual al 0,29% del Pib.

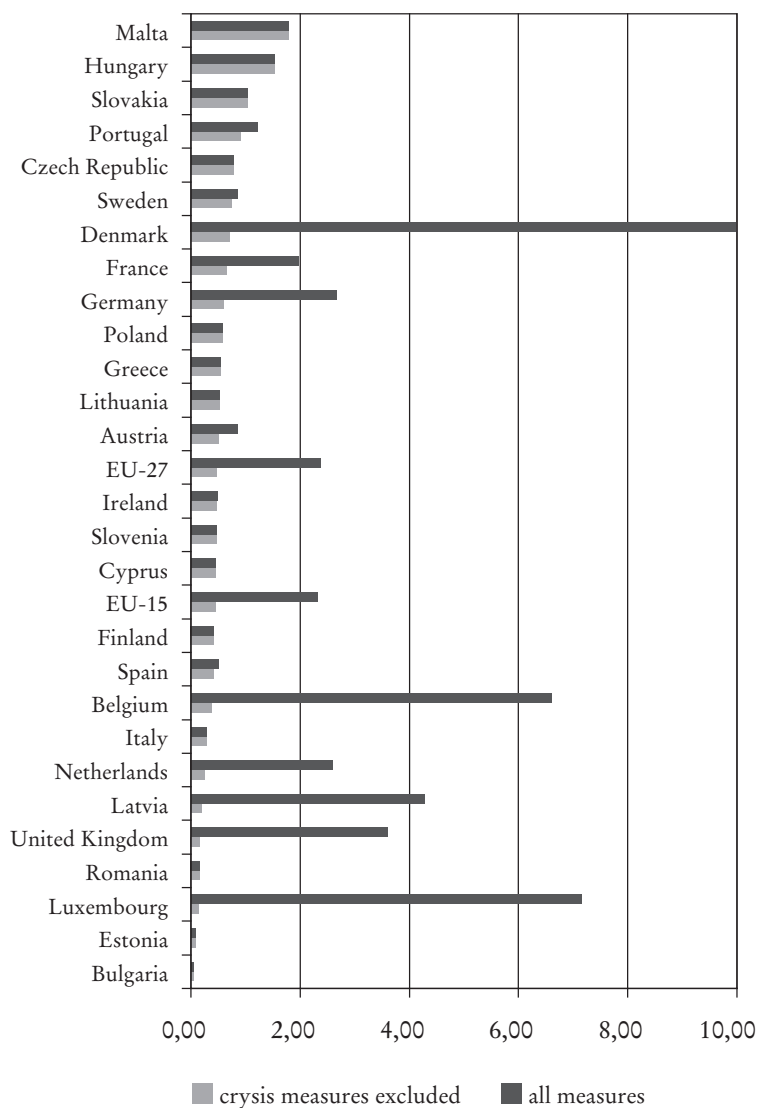
Si se tienen en cuenta todas las tipologías de ayudas, incluyendo por tanto las referidas a la crisis, se observa un peso de la intervención pública particularmente elevado en Alemania, que registra una incidencia sobre el Pib del 2,66%, frente a una media del 2,32% en la Ue-15 estados miembros. El porcentaje relativo a Francia es del 1,97%, mientras que en España las intervenciones dedicadas a la crisis son modestas, con un diferencial del 0,09% con respecto al escenario sin intervenciones por la crisis. Italia, por otra parte, no ha registrado ningún tipo de ayuda anti crisis para las empresas.

Uno de los modos apropiados de efectuar los análisis por comparación entre países es analizar de manera comparada las formas de intervención utilizadas en los diferentes estados miembros. No existen bases de datos comparables que alcancen el universo de las políticas utilizadas excepto la de la Dg de la Competencia de la Comisión europea. Como muestra la tabla siguiente, el tipo de instrumento financiero/fiscal utilizado ofrece un primer cuadro descriptivo.

Se aprecia cómo las subvenciones de capital, ya sea de manera directa o a través de las exenciones fiscales, resultan el instrumento principal y constituyen, aunque con alguna diferencia entre países, el 90% aproximadamente de las erogaciones totales³. En concreto, considerando el global Ue-15 estados miembros, el 50,6% de los recursos totales son erogados a través de instrumentos en cuenta de capital, y el

³ Los valores representados en la tabla se expresan en Equivalente de Subvención Bruto (Esb) a través de las oportunas transformaciones financieras. El objetivo es representar el contenido de ayuda de los diferentes instrumentos haciendo comparables las diferentes tipologías de ayudas. Para las ayudas en préstamo blando se ha estimado un valor en Esb igual al 15% del valor nominal, mientras que para las garantías la cuota estimada es igual al 10%.

Figura 4. Ayudas estatales, 2008, en porcentaje del Pib.



Fuente: elaboración Met a partir de datos Ue, Dg Competencia.

43,9% a través de exenciones fiscales. En Italia se registra un peso relativo mayor de las ayudas en cuenta de capital (igual al 76,5% de los recursos totales), frente al 57,5 de España. En Francia y Alemania poco más de la mitad de las erogaciones totales se realiza a través de descuentos fiscales. En los cuatro países las subvenciones de capital y las exenciones fiscales representan más del 90% de los recursos totales.

Las otras tipologías de ayudas tienen, por tanto, un peso relativamente marginal. En Italia y en España se registra una cierta difusión de los préstamos blandos con un porcentaje del 7,1% y del 8,6% respectivamente. Las garantías tienen un peso medio del 1,6% del gasto global; Alemania es el único país de los cuatro examinados que registra una cuota superior a la media europea, con un porcentaje del 2,2%.

Las cuestiones relevantes para el análisis de las políticas

En general, la posición dominante en Italia (y en Europa)⁴ con respecto a las ayudas a las empresas se basa en argumentos inspirados en buenos principios con planteamientos muy simplificados: no sirve de nada tener intervenciones distorsionadoras y dañinas como aquéllas para la industria, y en cambio sí es indispensable tener un Estado ágil y eficiente capaz de garantizar el acceso a bienes públicos de manera articulada y con una calidad elevada de los servicios.

De manera paralela respecto a los argumentos y a las posiciones públicas brevemente recordadas continúan habiendo intervenciones en el campo de las políticas para las empresas – con importes no elevadísimos pero, sin embargo, no del todo irrelevantes – sin particular atención al modo en que son llevadas a cabo ni a las posibilidades de mejora.

Siguiendo este camino, toda la «caja de herramientas» de la política industrial se vacía y faltan ideas convincentes y articuladas respecto a qué estrategia seguir: se siguen emergencias o lógicas ocasionales sin diseños generales.

El objetivo de este documento es señalar algunos aspectos relevantes que merecen análisis y profundizaciones. No vale, por tanto, preguntarse solamente si es necesario adoptar ciertas medidas de intervención sino pensar, sobre todo, en cómo elaborarlas y qué direccio-

⁴ La representación más argumentada y extendida se encuentra en un amplio documento que recoge numerosos estudios (Banca d'Italia 2009).

nes tomar. Esto es válido sobre todo cuando las políticas examinadas son implementadas por todos los concurrentes internacionales y en presencia de un espacio efectivo para políticas públicas determinado por las necesidades y por una demanda de intervención del Estado por parte de numerosos sujetos dinámicos que no encuentran una satisfacción adecuada en el mercado privado.

Debe recordarse, finalmente, que el aspecto paradójico del debate está precisamente ligado al hecho de que sostener de manera generalizada la inutilidad total de las políticas industriales deviene el sostén principal (aunque indirecto) de la inercia a la hora de modificar estrategias y modalidades de la acción pública.

Las contradicciones de la política se amplían cuando se considera que una parte prevalente de las políticas de ayuda a las empresas está ya orientada a las ayudas para investigación privada y a la introducción de innovaciones. Se trata de objetivos compartidos y de acepta-

Tabla 1. Ayudas estatales por instrumento financiero (al margen de las intervenciones a causa de la crisis), 2008.

	Capital grant	Tax exemptions	Equity participations	Interest subs.	Tax deferral	Guarantees
Belgium	71,7%	24,0%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%
Denmark	95,6%	4,1%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%
Germany	42,6%	51,4%	0,3%	3,5%	0,0%	2,2%
Ireland	46,6%	53,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%
Greece	56,7%	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	34,2%
Spain	57,5%	35,3%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%
France	44,8%	52,1%	0,0%	2,9%	0,0%	0,2%
Italy	76,5%	14,8%	0,1%	8,6%	0,0%	0,0%
Hungary	51,7%	43,2%	0,1%	0,5%	0,0%	4,6%
Netherlands	79,1%	16,7%	0,3%	0,0%	2,5%	1,4%
Austria	92,2%	1,0%	0,0%	6,3%	0,0%	0,5%
Poland	69,1%	22,8%	7,3%	0,6%	0,0%	0,2%
Portugal	5,1%	89,5%	0,0%	4,3%	1,0%	0,0%
Finland	59,9%	29,6%	2,0%	8,2%	0,0%	0,2%
United Kingdom	45,0%	53,9%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Eu-27	51,7%	42,8%	0,5%	3,3%	0,1%	1,6%
Eu-15	50,6%	43,9%	0,2%	3,6%	0,1%	1,6%
Eu-12	61,3%	33,2%	2,8%	0,5%	0,1%	2,2%

Fuente: elaboración Met a partir de datos Ue, Dg Competencia.

ción general que utilizan normalmente instrumentos estrechamente derivados de la política industrial.

El hecho de no analizar adecuadamente los mecanismos operativos y los instrumentos de funcionamiento de las políticas hace débiles las nuevas propuestas.

Los términos en los que merece ahondar en el tema de las políticas para las empresas, por otra parte, son diversos e implican a menudo cuestiones técnicas complicadas, de detalle e incluso de escaso *appeal* teórico.

El argumento que se intentará desarrollar es que sería particularmente útil establecer los fundamentos de una reflexión general que profundice en la manera de captar la demanda de políticas, los instrumentos utilizables y las características que determinan sus éxitos y fracasos.

Las diferentes cuestiones pueden resumirse en cuatro puntos que serán objeto de un estudio específico:

- Los números efectivos, los instrumentos y los objetivos implícitos de las políticas llevadas a cabo.
- Los procedimientos y los instrumentos técnicos, esto es, cómo aprender de los errores.
- La valoración de eficacia.
- La estabilidad financiera y el dimensionamiento adecuado de los programas.

Los números. Las erogaciones globales al sector industrial son monitorizadas de manera estable por la Ue; sin embargo, un estudio de los países miembros puede aportar una verificación más precisa. La experiencia respecto a Italia (Rapporto Met) señala la utilidad de un análisis independiente que permite analizar más detalladamente lo que realmente se hace, las características y los problemas.

El análisis de cada uno de los instrumentos, de las formas técnicas y de los recursos parece un punto esencial para entender cómo opera realmente la política con la posibilidad incluso de articular los recursos según los objetivos privilegiados.

La cuestión de los números es extremadamente delicada: si se consideran las ayudas concedidas y no las realmente erogadas, los valores pueden ser muy diferentes y señalan cifras elevadas. Esto es debido a un alejamiento sistemático entre los valores de concesión y de erogación (y no sólo a un desfase temporal), pero sobre todo es un error considerar los valores administrativos. Éstos valoran de la misma ma-

nera, de hecho, préstamos blandos y ayudas en cuenta de capital, fondos de garantía y ayudas en forma de bonificaciones fiscales, además de los otros tipos de ayudas a considerables. Las cuestiones pueden parecer inútilmente técnicas, pero no es así puesto que las diferencias entre un modo de valorar y el otro, pueden implicar cambios sustanciales. El único modo compartido de hacer agregables los valores referidos a los diferentes instrumentos es el que se define en la Ue, basado en el cálculo del Equivalente de Subvención. No está claro el motivo por el cual se continúan utilizando números fuera de lugar también en ámbitos institucionales oficiales y por parte de estudiosos cualificados.

Pero no se debe olvidar otro aspecto, omitido por todos y descuidado incluso por las empresas beneficiadas: la ayuda es, casi en su totalidad, «bruta». Se trata de sumas que entran en la base imponible de las sociedades y sobre las cuales se pagan impuestos. El beneficio neto, por tanto, puede ser muy inferior y reducir más la carga para el Estado, así como frustrar a las empresas con respecto a las expectativas.

Procedimientos y herramientas. Los mecanismos operativos de las normas (esto es, los procedimientos de acceso, de selección, la tipología de gastos admitidos, los mecanismos técnicos de erogación, los tiempos) no se analizan nunca en profundidad, aun representando la manera misma en que la idea del legislador se traduce en beneficio para la empresa. El modo de operar de tales mecanismos parece a menudo reducir drásticamente el beneficio para la empresa e incluso se muestra capaz de orientar la intervención hacia objetivos diferentes de los enunciados. La atención a tales aspectos parece una condición para todo desarrollo futuro. En el texto se presentan algunas esquematizaciones significativas. Sobre el tema sería oportuno desarrollar un trabajo generalizado para el cual las administraciones deberían poner a disposición todos los datos posibles, y manifestar el máximo interés.

Parece, por tanto, que no es sólo un problema de cantidad de recursos sino de procedimientos y de modalidades de intervención; si se avanza con recursos escasos sin planificación financiera y reglas correctas, los problemas y las distorsiones pueden incluso aumentar al disminuir los gastos y no reducirse.

La valoración. La valoración de la eficacia de las políticas empleadas es un aspecto de importancia absoluta y general para todas las intervenciones públicas.

En el campo de las políticas industriales los estudios de valoración han asumido una relevancia y una influencia no menospreciables también para el debate político y periodístico (quizás porque a menudo confirmaban lugares comunes y posiciones consolidadas). Las aplicaciones han sido diversas, y a menudo de calidad y rigor analítico elevado.

El rigor de las metodologías de valoración (en particular si se concentran en una única familia de análisis), registra también debilidades tales de desaconsejar de encomendarse a ellas como único elemento de juicio. El enriquecimiento de los análisis parece un objetivo a perseguir con atención y cuidado.

Pero el aspecto de mayor problematicidad que se deriva de los trabajos disponibles está constituido por la respuesta que se extrae de esta tipología de análisis. Ésta, de hecho, está dirigida a afirmar, en la mejor de las hipótesis, si una total tipología de intervenciones ha producido o no resultados. Para una valoración útil se debería indicar también hacia qué dirección moverse para mejorar los resultados, y dónde están los errores de selección, de gestión y de los mecanismos operativos. En concreto se debe explicar por qué algunos objetivos no han sido alcanzados.

Los esfuerzos valorativos, tanto en ésta como en otras políticas, deberían potenciarse fuertemente, pero el recurso a esquemas rígidos definidos por vías administrativas parece una fuente de debilidad.

Algunas propuestas recientes de revisión de las políticas de cohesión de la Unión Europea han dado un amplio espacio y un papel importante a los procesos valorativos, evidenciando la necesidad de incorporar la misma valoración ya en el diseño de políticas e impulsarla en paralelo a las políticas públicas a las que se refieren (iniciando, por tanto, la llamada «valoración de perspectiva»). Se trata de un proceso potencialmente interesantísimo – y también de gestión muy complicada – que debería programarse y experimentarse en lo concreto (las dificultades para las políticas industriales se muestran no insignificantes e incluso mayores con respecto a las otras políticas de desarrollo). Hay un sólo aspecto que parece preocupante: la referencia explícita y exclusiva a una metodología única: la referida a esquemas contrafactuales.

Se debe explicitar con claridad la tesis que se pretende argumentar: en el momento en que los trabajos de análisis pasan de ser ámbito autónomo de estudio elegido por investigadores y estudiosos, a afirmar-

se como esquemas administrativos/institucionales o como base prevalente para las decisiones políticas, se debe ir con mucho cuidado. El riesgo principal, a opinión de quien escribe, es tener un modelo único de análisis (que presenta en cualquier caso grandes problemas metodológicos y empíricos) inevitablemente parcial: los fuertes límites presentes y la capacidad de cada metodología de responder sólo a algunas de las preguntas esenciales de la política económica, hacen oportuna la existencia de planteamientos de amplio radio de acción con una gama amplia de instrumentos capaces de considerar los múltiples aspectos de políticas complicadas.

Una política «multinstrumento» y «multiobjetivo» debería considerar como modalidad normal de análisis los modelos de carácter «multicriterial», con técnicas de apoyo a las decisiones. Aun tratándose de métodos con aplicaciones poco frecuentes en la literatura específica (Brancati - Rostirolla 2003), presentan ventajas a tener en cuenta si se tratan oportunamente y son capaces de gestionar e interpretar coherentemente informaciones y métodos diversos que se centran en aspectos concretos.

El modelo susceptible de hipótesis es una reformulación del problema valorativo en que se dé el esquema interpretativo de referencia – entre otras cosas – a partir de las relaciones entre instrumentos y objetivos y en la que añadir (junto a los análisis contrafactuales mejores posibles en los distintos casos) informaciones de diferentes fuentes orientadas a la reducción de los límites descritos, y en primer lugar al análisis de la coherencia de los diferentes estadios procedimentales en función de los objetivos y de la pérdida de valor de la ayudas y de las políticas a causa de las carencias aplicativas.

Si se quiere que los análisis valorativos puedan resultar efectivamente útiles, es necesario que abarquen numerosas funciones y se hagan cargo de problemas de información oportuna y precisa para mejorar políticas públicas a menudo mal gestionadas en el pasado, y para las cuales el problema valorativo debe ser también identificar los límites y disfunciones, y no sólo disertar sobre eliminaciones o mantenimientos de sistemas obsoletos.

Estabilidad financiera y dimensionamiento. Las políticas deben poder influir sobre las decisiones de las empresas. Deben, por tanto, ser sistemas relativamente estables y definidos por tal de poder ser tenidos en cuenta en las funciones de comportamiento de las mismas em-

presas. A falta de certezas sobre los recursos, sobre las reglas y sobre las posibilidades de acceso, toda reflexión sobre la eficacia potencial de los instrumentos parece incluso superflua. Así, el dimensionamiento financiero debe ser coherente con aquello que se pretende hacer y con el público de potenciales usuarios: demasiado a menudo se programan medidas potencialmente interesantes cuya dotación financiera vacía de significado la intervención, privándola de la posibilidad misma de incidir en un fenómeno relevante.

Los problemas complejos generalmente requieren respuestas adecuadas y articuladas; pensar que todo sea simple y se reduzca a pocas y elementales sugerencias es una manera de banalizar las cuestiones que no ayuda a la comprensión, y aún menos a resolución. Es igualmente cierto, sin embargo, que una vez se ha decidido que las políticas industriales se «pueden hacer», parece indispensable una revisión atenta de mecanismos, reglas y procesos.

Bibliografía

- Banca d'Italia 2009
Mezzogiorno e politiche regionali, Perugia, S.A.Di.Ba., 26-27 febrero 2009.
- Bianchi, P. - Labory, S. 2006
International Handbook on Industrial Policy, Edward Elgar, Cheltenham (Uk)-Nithampton (Ma).
- Bianchi, P. - Labory, S. 2009
Le nuove politiche industriali dell'Unione Europea, il Mulino, Bologna.
- Blundell, R. - Costa Dias, M. 2000
Evaluation Methods for Non-Experimental Data, en «Fiscal Studies», 21, 4.
- Brancati, R. 2008
Stato e Imprese. Rapporto Met 2007, Donzelli, Roma.
- Brancati, R. (ed.) 2006
L'offerta pubblica e la domanda dei privati. Le politiche delle imprese. Rapporto Met 2006, Donzelli, Roma.
- Brancati, R. (ed.) 2010
Fatti in cerca di idee. Il sistema italiano delle imprese e le politiche tra desideri e realtà, Donzelli, Roma.
- Brancati, R. - Rostirolla, P. 2003
Un approccio metodologico per la valutazione intermedia. Il caso del programma operativo della Campania 2000-2006, en «Scienze Regionali», 3.
- Brancati, R., Ciferri, D., Maresca, A. 2009
Innovazione ed Internazionalizzazione le chiavi del successo, en «Scenari Economici», 4.
- Breiman, L. 2001
Random Forest, en «Machine Learning», 45, pp. 5-32.
- Bronzini, R. - de Blasio, G. 2006
Evaluating the Impact of Investment Incentives. The Case of Italy's Law 488/1992, en «Journal of Urban Economics», 60, 327-49.
- De Blasio, G. - Lotti, F. 2008
La valutazione degli aiuti alle imprese, il Mulino, Bologna.
- Fisher, S. - Peters, A. H. 1998
Industrial Incentives. Competition among American States and Cities, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo (Mi).
- Foresti, G., Guelpa, F., Trenti, S. 2008
Effetto distretto: esiste ancora?, en «Economia e Finanza dei Distretti Industriali», 1.
- Ninni, A. - Silva, F. 1997
La politica industriale, Laterza, Roma-Bari.
- Rodrik, D. 2008
Normalizing Industrial Policy, Commission on Growth and Development.

