



AN INDUSTRIAL POLICY FRAMEWORK FOR OECD COUNTRIES.

OLD DEBATES, NEW PERSPECTIVES

Organización para la
Cooperación y el Desarrollo
Económico-OCDE (2022)

Policy Papers, n° 127, mayo 2022

El debate sobre la política industrial está regresando, afortunadamente, a los ámbitos políticos y académicos. Varios factores como las crisis financieras globales que se vienen sucediendo desde el 2008, la pandemia del COVID19 unido a aspectos como la globalización y la desaceleración de la productividad, la transformación digital y el cambio climático, hacen que gane de nuevo terreno la idea de que los gobiernos asuman un papel estratégico en la coordinación del sector empresarial. Por tanto, es de agradecer la iniciativa de la OCDE de contribución al debate sobre política industrial con el documento que aquí reseñamos "Una política industrial marco para países de la OCDE".

El análisis de la OCDE comienza señalando las problemáticas actuales de la política industrial: no existe actualmente un consenso académico sobre este concepto, ni siquiera un marco de referencia común, lo que genera dificultades para clasificar qué intervenciones deben considerarse de política industrial. Además, la eficiencia de las políticas no focalizadas (también denominadas horizontales) se cuestionan cada vez más y las políticas específicas generan preocupaciones relacionadas, entre otros, con los efectos anticompetitivos y el coste de oportunidad de los fondos públicos.

El documento distingue de manera acertada los instrumentos políticos de las estrategias industriales. Los instrumentos políticos (subvenciones para I+D, programas de formación, contratación pública,...) son herramientas utilizadas por los agentes formuladores de políticas públicas para conseguir mejorar los resultados de desempeño en el sector empresarial. Los instrumentos se clasifican en dos dimensiones atendiendo al objetivo de la intervención (distinguiendo entre política horizontal y focalizada) y al canal a través del cual el instrumento opera. Las estrategias industriales se definen como un grupo coherente y articulado de instrumentos políticos diseñados para alcanzar objetivos específicos. Por ejemplo, una estrategia de liderazgo en inteligencia artificial (IA) puede combinar subvenciones de I+D y programas de

formación y contratación pública innovadora. La diversidad, cada vez mayor, de instrumentos políticos en las estrategias industriales parece una razón de peso para tratar de establecer una definición amplia del concepto de política industrial.

La OCDE establece un marco para analizar la formulación de la política industrial, término al que define como “*las intervenciones destinadas a mejorar estructuralmente el desempeño del sector empresarial nacional*”. Mediante esta definición, que parece deliberadamente amplia, la política industrial abarcará ámbitos como la ciencia, la tecnología, la innovación, y las políticas empresariales con un amplio conjunto de instrumentos, que van desde el diseño de la protección de la propiedad intelectual hasta la contratación pública, los incentivos a la I+D o el apoyo público a la provisión de competencias.

El marco conceptual propuesto gira en torno a la definición y descripción de dos dimensiones en la formulación de políticas industriales, vinculadas por la lógica que sustenta la intervención pública. La primera, el diseño de estrategias industriales, definidas como un grupo coherente y articulado de instrumentos destinados a lograr un objetivo político concreto, que puede ir más allá del crecimiento de la productividad incluyendo aspectos como la sostenibilidad, la resiliencia y la autonomía estratégica. Más allá de las orientaciones tradicionales sectoriales o basadas en el lugar, las “nuevas” estrategias industriales se centran cada vez más en tecnologías o “misiones” específicas. En la segunda, la elección de instrumentos de política industrial. Una nueva taxonomía permite identificar los canales a través de los cuales operan los instrumentos y las complementariedades potenciales. En ese sentido, además de mantener la distinción tradicional entre políticas horizontales y focalizadas, la taxonomía sigue la literatura de crecimiento neoschumpeteriana al distinguir entre instrumentos de demanda e instrumentos de oferta, distinguiendo los que mejoran el desempeño en las empresas (instrumentos “dentro de”) y aquellos que afectan la dinámica de la industria (instrumentos marco o “entre” empresas).

Finalmente, el documento da algunas recomendaciones finales, en línea con la misión de la OCDE de generar mejores políticas públicas para una vida mejor:

- Las complementariedades entre los instrumentos públicos justifican el uso de estrategias industriales. La evidencia disponible respalda la eficacia de varias categorías de instrumentos de política, como los incentivos a la inversión a nivel de empresa, instrumentos que favorecen el acceso a insumos (por ejemplo, habilidades, conocimiento, infraestructura) y condiciones marco apropiadas (por ejemplo, la competencia sana y mercados de capitales que funcionen correctamente). Sin embargo, para que los

instrumentos sean efectivos y maximicen su efectividad, es crucial un buen diseño de políticas.

- Los gobiernos deben desempeñar un importante papel que aborde desafíos sociales (como el cambio climático) lo que podría explicar y justificar la renovación de estrategias industriales específicas como, por ejemplo, las estrategias orientadas a la misión y centradas en la tecnología. Los instrumentos específicos pueden complementar de manera útil las políticas horizontales dentro de una estrategia para lograr un objetivo determinado.
- Los instrumentos del lado de la demanda (aquellos que afectan la demanda de productos a través de su precio, disponibilidad o demanda pública) pueden contribuir a un cambio industrial transformador. Estos instrumentos son cada vez más comunes, especialmente en estrategias transformadoras orientadas a la misión. En el contexto de estrategias industriales focalizadas, las políticas del lado de la demanda son particularmente interesantes, ya que distorsionan menos que las políticas focalizadas del lado de la oferta.
- Los gobiernos deben poner un fuerte énfasis en la evaluación periódica de las políticas industriales específicas. Si bien la evidencia sobre la efectividad de las intervenciones específicas es limitada hasta el momento, las tecnologías digitales tienen el potencial de mejorar la efectividad de estas intervenciones, en particular al hacer que la evaluación sea más económica.

El anexo final del documento describe, de manera no exhaustiva, dos ejemplos de estrategias industriales (estrategias ecológicas y de inteligencia artificial) en China, Unión Europea, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos, que ponen el punto final a un documento necesario y de gran interés cuya lectura es muy recomendable para académicos, políticos y, en general, a todos los que están interesados en las políticas industriales.

■ **Alberto Urueña López**