Política industrial

	INTRODUCCIÓN	**1**
1.	¿FUNCIONA LA POLÍTICA INDUSTRIAL?	**2**
2.	¿QUÉ TIPO DE POLÍTICAS INDUSTRIALES SON EFICACES?	**3**
3.	POLÍTICA INDUSTRIAL PARA LAS TRANSICIONES VERDE Y DIGITAL	**3**
4.	¿CÓMO AFECTA LA ECONOMÍA POLÍTICA A LA POLÍTICA INDUSTRIAL?	**4**
5.	¿ES COMPATIBLE LA POLÍTICA INDUSTRIAL CON LA REFORMA DEL ENTORNO EMPRESARIAL?	**5**
6.	¿ESTÁ LA POLÍTICA INDUSTRIAL AL SERVICIO DE LOS POBRES?	**6**
7.	¿QUÉ PUEDEN HACER LOS DONANTES?	**6**

Principales conclusiones:

- Algunos sostienen que la política industrial es la única que permite un crecimiento real; otros, que casi nunca ha funcionado. A veces, se citan las mismas pruebas en apoyo de ambos argumentos.

- Existe un debate permanente sobre los sectores a los que debe dirigirse la política industrial, si es que hay alguno. No todas las industrias son igualmente útiles para el desarrollo, algunas pueden ser buenas para el empleo masivo, pero permiten poco aprendizaje tecnológico.

- La política industrial es un enfoque relativamente exigente. Para ser eficaz, su diseño y aplicación debe tener en cuenta tanto las capacidades como la voluntad política de un gobierno.

- El interés por la política industrial ha crecido en todo el espectro político de muchos países, por diversas razones, entre ellas como respuesta a la crisis financiera mundial de 2008 y a la reciente pandemia de COVID-19.

Introducción

La política industrial se define como el esfuerzo estratégico del Estado para fomentar el desarrollo y el crecimiento de un sector de la economía. La UNCTAD (2009) define la política industrial como un "esfuerzo concertado, centrado y consciente por parte del gobierno para fomentar y promover una industria o un sector específico con una serie de herramientas políticas". Pack y Saggi (2006) ofrecen una definición más detallada: "cualquier tipo de intervención o política gubernamental selectiva que intente alterar la estructura de la producción a favor de los sectores que se espera que ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico de una manera que no se produciría en ausencia de dicha intervención en el equilibrio del mercado". Esta nota explora seis cuestiones y debates clave dentro de la política industrial.

Los interesados en profundizar en el tema de la política industrial pueden visitar la página de conocimientos del DCED sobre política industrial

Los partidarios de la política industrial sostienen que es el único paradigma que proporciona un crecimiento y una transformación económicos reales. Desde esta perspectiva, el desarrollo consiste en identificar y promover las tecnologías y actividades más relevantes para el crecimiento económico. Por ejemplo, algunos economistas abogan por un "Estado emprendedor", que busca sin descanso nuevas oportunidades de crecimiento (Mazzucato, 2018 (libro), su "panfleto" original sobre el estado emprendedor Mazzucato, 2009 (acceso abierto) y la breve TED Talk (2013)). Estos defensores sostienen

Mayo de 2021

que los países en desarrollo nunca podrán salir de la dependencia de la ayuda "si no son capaces de utilizar las políticas industriales (que) necesitarán para transformar sus industrias nacionales, diversificar sus economías y construir sus propias bases fiscales con el tiempo" (Rowden, 2011).

Otros sostienen que los mercados ya asignan los recursos de forma eficiente y que es poco probable que los gobiernos mejoren la situación. Los economistas han subrayado la dificultad de lograr intervenciones bien dirigidas y eficaces en la práctica. Las pruebas utilizadas para apoyar ambos argumentos pueden basarse en los mismos ejemplos, aunque interpretados o enmarcados de diferentes maneras; la industria automovilística de la India y la industria de la confección de Bangladesh se utilizan para demostrar tanto que la liberalización "funciona" como que la política industrial "funciona" (Khan, 2014).

1. ¿Funciona la política industrial?

Una serie de factores han provocado el creciente interés por la política industrial. En primer lugar, la política industrial se ha utilizado cada vez más como respuesta a las crisis. Los gobiernos occidentales han tratado de intervenir con más fuerza en las industrias nacionales tras la crisis financiera mundial de 2008, y de nuevo con más fuerza en respuesta a la pandemia del COVID-19, para reiniciar las economías y "reconstruir mejor" (INET, 2021; IISD, 2020).

En segundo lugar, el éxito de muchas economías de Asia Oriental, más recientemente China, se asocia a menudo con la política industrial. Algunos defensores de la política industrial sostienen también que, a pesar de su promoción del libre mercado en el exterior, **los países ricos han utilizado a menudo la política industrial como parte de sus propias estrategias de desarrollo** (Chang, 2008; Chang, 2019 Mazzucato, 2013).

Dani Rodrik (2020) identifica una serie de tendencias que han contribuido a este renovado interés, sugiriendo (en tercer lugar) que ha habido un retroceso de los países en desarrollo contra el enfoque fundamentalista del mercado, y la demanda de políticas gubernamentales proactivas, a la luz de la escasez de empleos manufactureros de calidad reales generados. Por último, la política industrial se considera cada vez más una herramienta importante para las transiciones económicas ecológicas y digitales, especialmente en el contexto de la cambiante dinámica geopolítica (CE, 2020).

Por otro lado, los críticos subrayan que **las políticas industriales mal diseñadas corren el riesgo de tener peores resultados que los fallos del mercado que pretenden solucionar**. Algunos sostienen que la falta de transparencia y de capacidad técnica de los responsables políticos de los países de renta baja suele dar lugar a políticas industriales mal diseñadas. Otra preocupación se refiere a la viabilidad de la política industrial; los acuerdos comerciales internacionales prohíben muchos instrumentos de política industrial activa, aunque a veces se permite a los países menos adelantados una mayor flexibilidad.

Mientras continúan los debates sobre los méritos de la política industrial, la atención se centra cada vez más en *cómo* diseñarla y aplicarla. En las siguientes secciones se exponen cinco cuestiones sobre el

"cómo" que se debaten actualmente entre los expertos y los profesionales.

2. ¿Qué tipo de políticas industriales son eficaces?

Uno de los aspectos de este debate es si los gobiernos deben utilizar las políticas industriales para aprovechar al máximo la ventaja comparativa actual de su país o, por el contrario, invertir en industrias de mayor productividad que no son competitivas a corto plazo. Según Justin Yifu Lin, ex vicepresidente senior del Banco Mundial, cuando las políticas industriales fracasan, esto se debe "sobre todo a la incapacidad de los gobiernos para alinear sus esfuerzos con la base de recursos y el nivel de desarrollo de su país" (Lin, 2010). Para Lin, los países en desarrollo deberían tratar de beneficiarse primero de los productos y servicios (en su mayoría intensivos en mano de obra y recursos) en los que son actualmente más competitivos (véase también Khan (2012) para un argumento similar). En el proceso acumularán capital humano y físico. Este capital, según Lin, puede reinvertirse con el tiempo en industrias más productivas. Los donantes y los gobiernos disponen de varias metodologías para identificar las ventajas competitivas (véase, por ejemplo, German Development Institute, 2016).

Ha-Joon Chang (2019), en cambio, sostiene que los países en desarrollo deben definir su ventaja comparativa. Para Chang, el coste de trasladar el capital entre industrias (por ejemplo, de las máquinas de coser a las fábricas de automóviles) significa que los países deberían promover activamente las industrias de alta productividad en una fase temprana de su desarrollo. Un debate entre Justin Yifu Lin y Ha-Joon Chang (2009) ofrece más información sobre este tema.

Dani Rodrik (2008) afirma que la política industrial "no tiene que ver con *la industria* en sí misma", sino que "las políticas dirigidas a la agricultura no tradicional o a los servicios tienen la misma importancia que los incentivos a los fabricantes". Algunos sostienen que, aunque la industria manufacturera debería recibir un tratamiento político especial, los gobiernos no deberían favorecer a determinadas industrias manufactureras (ONUDI, 2011). Una forma de hacerlo es mejorar la infraestructura que necesitan los fabricantes, por ejemplo, creando zonas económicas especiales (por ejemplo, Banco Mundial, 2016). Los críticos sostienen que este enfoque solo puede atraer inversiones a corto plazo, logrando pocos efectos indirectos positivos, si es que los hay, en la economía en general (Farol and Akinci, 2011). El sitio web Banco Mundial (2016) resume los factores de éxito de las Zonas Económicas Especiales, basándose en las experiencias de diferentes países.

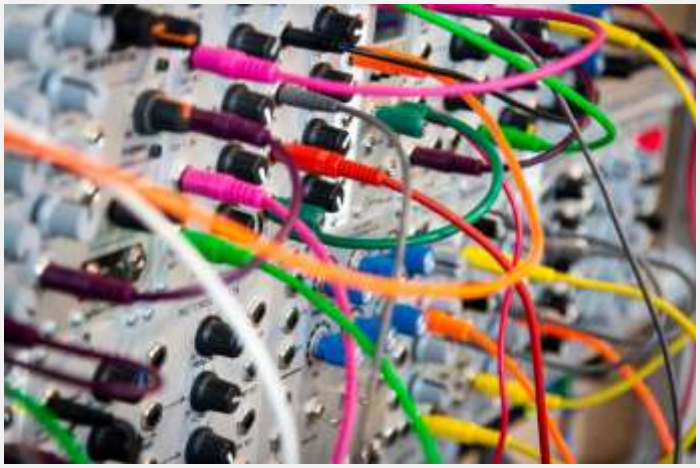
3. Política industrial para las transiciones verde y digital

Dentro del renovado interés por la política industrial, en todo el espectro político, se presta cada vez más atención a los sectores verde y digital. La política industrial verde implica que los gobiernos garanticen que se dé prioridad a las industrias "verdes", para la transición general a una economía con bajas emisiones de carbono. Esto supone el reto de combinar consideraciones económicas y

medioambientales. La política industrial verde podría implicar, por ejemplo, garantizar que las tecnologías verdes, como la energía solar, reciban una inversión adecuada, dirigir la investigación y el desarrollo hacia la adaptación y la mitigación del cambio climático, crear incentivos fiscales para las acciones ecológicas de las empresas o aplicar normas de contratación pública verdes (por ejemplo, CE, 2016). Dani Rodrik (2014) sugiere que los argumentos teóricos para utilizar la política industrial para facilitar el crecimiento verde son bastante sólidos. El PNUMA y el DIE (2017) proponen varias medidas de política industrial para equilibrar la creación de riqueza y la sostenibilidad medioambiental, ilustradas con ejemplos de cuatro países. Demuestran que es poco probable que la asignación de recursos basada en el mercado fomente un cambio estructural positivo, pero que la política industrial verde tiene el potencial de proporcionar co-beneficios sociales y económicos, así como mejoras ambientales (para ejemplos, véase GGKP, 2020 (grabación de un seminario web)).

Más recientemente, se ha debatido sobre la mejor manera de "reconstruir mejor" después de la pandemia mundial de COVID-19, y muchos (por ejemplo, INET, 2021; OCDE, 2020) plantean que la crisis puede utilizarse como un estímulo positivo para reorientar la atención de las políticas a fin de fomentar una recuperación resistente y respetuosa con el medio ambiente. La intervención del Estado se ha convertido en la norma en muchos países a lo largo de la pandemia, sentando el precedente para una mayor intervención. Los gobiernos están siendo presionados para integrar las estrategias industriales verdes en todos los niveles de respuesta a la COVID-19, desde las políticas de "rescate" de emergencia, pasando por los paquetes de estímulo económico a medio plazo, hasta la planificación de la transición a largo plazo (PIGE, 2020).

El papel de la política industrial para promover la economía digital también está recibiendo una atención creciente. Las primeras innovaciones digitales fueron a menudo el resultado directo de las inversiones gubernamentales en I+D relacionadas con la defensa y la seguridad. Pero los gobiernos tienen muchas otras palancas para fomentar el progreso digital, por ejemplo, como regulador para fomentar la competencia entre empresas, como promotor de la demanda a través de subsidios e impuestos, como cliente a través de la contratación pública, y potencialmente como inversor en nuevas tecnologías para acelerar su comercialización (UNCTAD, 2018). A nivel regional, una política industrial coordinada podría ayudar a ampliar e integrar la infraestructura digital y a acelerar la difusión y la adopción de nuevas tecnologías mediante inversiones transfronterizas (CE, 2021).



4. ¿Cómo afecta la economía política a la política industrial?

Un dilema para los responsables políticos de los países en desarrollo es que, si bien "la *necesidad* de corregir los fallos del mercado es mucho mayor que en las sociedades ricas e institucionalmente avanzadas, la *capacidad* del sector público para hacer frente a esos fallos es también mucho más limitada" (Altenburg, 2011). Se requiere una gran capacidad administrativa por parte de los responsables políticos. Esto incluye "**objetivos claros, medidas políticas detalladas, presupuestos adecuados y una supervisión eficaz**" (Banco Asiático de Desarrollo,

2015). El gobierno debe tener un conocimiento completo de la información de mercado recopilada sobre el terreno.

Los gobiernos de Asia Oriental mantenían buenas relaciones y un diálogo continuo con el sector privado. En algunos países en vías de desarrollo ocurre lo contrario: la mayoría de los empresarios están aliados con la oposición política. La equidad fue otro factor de éxito fundamental en las políticas industriales de Asia Oriental; la concesión de privilegios se condicionó a los resultados de las exportaciones (Lall, 2004). Dani Rodrik (2008) señala un factor relacionado: la capacidad de los gobiernos para reconocer los errores y retirar su apoyo antes de que sea demasiado costoso. En Corea del Sur, por ejemplo, el incumplimiento de los objetivos de exportación puede dar lugar no sólo a la pérdida de la subvención, sino también a la transferencia de la planta a otro *chaebol* (conglomerado industrial) (Khan, 2014; Chang, 2019). Cuando la amenaza de estas prácticas de aplicación es creíble, las empresas tienen el incentivo de aumentar su competitividad; sin embargo, es poco probable que este sea el caso cuando los sistemas de gobernanza clientelistas y patrimoniales aumentan el riesgo de que las políticas sean capturadas por grupos de intereses especiales (Khan, 2013). **Además, en los países en desarrollo suelen faltar las competencias y los recursos necesarios para diseñar, aplicar y supervisar las políticas industriales**.

Por lo tanto, hay quienes sostienen que **cuanto menor sea la capacidad, la responsabilidad y el compromiso del gobierno, menor será la sofisticación de las políticas industriales en las que se puede confiar** (por ejemplo, Lall, 2004). Cuando no se dan ciertas condiciones previas, y el riesgo de captura política es demasiado alto, puede ser necesario centrarse en medidas de mejora de la rendición de cuentas y en la promoción de un entorno propicio para las empresas (por ejemplo, Kaufmann y Krause, 2011). Sin embargo, Altenburg (2011) observa que algunos **gobiernos han logrado promover la industrialización** y han desarrollado burocracias más eficientes y transparentes, a **pesar de sus pobres resultados en otros aspectos de la gobernanza**. Esto coincide con Khan (2012), que sugiere que **también se pueden lograr éxitos graduales en la industrialización en países con acuerdos políticos menos favorables**, mediante estrategias de política industrial pragmáticas y definidas con precisión que comienzan con limitaciones críticas en sectores de crecimiento potencial en los que parece factible desarrollar capacidades de gobernanza relevantes, y obtener resultados. El economista Joseph Stiglitz sostiene que "las limitaciones de la capacidad del gobierno deberían afectar a la elección de los instrumentos para llevar a cabo las políticas industriales, pero no a si deben emprenderlas." (Stiglitz, 2016).

5. ¿Es compatible la política industrial con la reforma del entorno empresarial?

La comunidad de donantes lleva muchos años apoyando reformas en los países en desarrollo que mejoran el entorno empresarial reduciendo las limitaciones legales, institucionales y reglamentarias para todas las empresas, y promoviendo la competencia (DCED, 2008). Esto suele considerarse muy diferente a la política industrial, ya que esta última implica intervenciones directas dirigidas a empresas o sectores específicos y pretende cambiar la estructura de la economía.

Un documento del DCED (DCED, 2013) evalúa la compatibilidad de estos dos enfoques y considera que **la reforma del entorno empresarial es compatible con lo que algunos autores denominan "política industrial estratégica": este enfoque se centra en el desarrollo de sectores, tecnologías o actividades enteras y fomenta una gestión con**

plazos y basada en resultados (véase también DCED, 2016).

6. ¿Está la política industrial al servicio de los pobres?

La política industrial suele estar guiada por múltiples objetivos. Estos pueden incluir el estímulo de la innovación, la promoción del desarrollo del capital humano, el impulso del empleo y la reducción de las desigualdades de ingresos (Stiglitz, Lin y Monga, 2013; Mazzucato, 2018). De gran interés para la comunidad del desarrollo es la cuestión de si la política industrial es o no favorable a los pobres.

Los desacuerdos sobre el impacto de la política industrial en la pobreza reflejan la variedad de opiniones sobre la probabilidad de que los pobres se beneficien del crecimiento económico en general. Algunos sostienen que las políticas industriales deberían utilizarse para dirigirse a las empresas sociales, mientras que otros señalan la reducción de la pobreza lograda por las economías emergentes centradas en la promoción del crecimiento basado en la productividad (véase también el documento de trabajo del DCED (2016) sobre la reforma del entorno empresarial para los negocios inclusivos). Altenburg (2011) cita pruebas de que el crecimiento no es inevitablemente bueno para los pobres y defiende las "**políticas industriales inclusivas**". Las define como políticas que tienen como objetivo promover "el cambio estructural de manera que se mejore la competitividad y el crecimiento de la productividad al tiempo que se aumentan los ingresos de los pobres más que proporcionalmente". Dichas políticas pueden implicar salvaguardias para los grupos vulnerables, un enfoque en las industrias de uso intensivo de mano de obra o el fortalecimiento de los vínculos entre las PYME y las empresas más grandes.

Otros sostienen que la industrialización y la fabricación con uso intensivo de mano de obra pueden ofrecer grandes oportunidades económicas para los pobres a medio y largo plazo, pero que es fundamental **complementar las políticas industriales con medidas para mejorar los ingresos de los trabajadores pobres a corto plazo**, en particular mediante el apoyo a la productividad agrícola y a las empresas familiares rurales (por ejemplo, Louise Fox, 2014; Page y Shimeles, 2014).

7. ¿Qué pueden hacer los donantes?

Los expertos técnicos financiados por los donantes pueden ayudar a diseñar y aplicar reformas que **mejoren el rendimiento de los organismos públicos que apoyan el funcionamiento general de la industria objetivo**. Por ejemplo, muchos organismos donantes han prestado asistencia técnica a las agencias de promoción de la inversión (véase OCDE, 2011).

Los expertos financiados por donantes también pueden ayudar a mejorar el proceso de formulación de políticas. Como señalaron Ansu et al. (2016)**, una colaboración público-privada eficaz para la transformación requiere un aprendizaje experimental colaborativo**. Un diálogo público-privado eficaz y transparente, por ejemplo, puede permitir a los actores del sector privado proporcionar información oportuna sobre las políticas y los gobiernos. Como complemento de la política industrial, los donantes pueden apoyar los esfuerzos de los gobiernos asociados para hacer crecer las industrias prioritarias asegurando el buen funcionamiento de los mercados de servicios que apoyan estas industrias. El fortalecimiento de los mercados de servicios de desarrollo empresarial, por ejemplo, puede ayudar a las empresas a mejorar sus prácticas de gestión, a tomar decisiones bien informadas sobre las nuevas tecnologías que deben adoptar y a reducir sus costes mediante una mayor eficiencia energética y de recursos.

Sin embargo, puede que no baste con que los donantes se limiten a adoptar enfoques tecnocráticos para el apoyo a la política industrial; **un importante factor de éxito es cómo se comunican las políticas industriales a los gobiernos asociados**. Debido a la percepción pública de que la política industrial ha fracasado en muchos casos, algunos gobiernos están desmoralizados y carecen de confianza (Wade, 2015). Otros gobiernos pueden ser escépticos sobre el potencial de desarrollo de las estrategias industriales. Esto significa que los donantes no solo necesitan pruebas e historias de éxito de la política industrial cuando se comunican con los gobiernos; "enmarcar" el apoyo a la política industrial de una manera que resuene con los valores y creencias de los funcionarios públicos puede ser igualmente importante (Dietsche, 2017). Por lo tanto, adaptar los fundamentos y el lenguaje de forma flexible y receptiva cuando se discute si los gobiernos deben promover el cambio estructural y cómo hacerlo puede ser un ingrediente clave para el éxito de las estrategias de los donantes.

Esta nota de síntesis ha sido redactada por la Secretaría del DCED. Por favor, envíe sus comentarios a admin@enterprise-development.org

Créditos de las fotos: Science in HD, Andreas Gucklhorn, John Barkiple, (todas en Unsplash)

Este material ha sido preparado únicamente con fines de discusión. Por lo tanto, no debe considerarse que el material incorpore asesoramiento jurídico o de inversión, ni que proporcione ninguna recomendación sobre su idoneidad para sus fines. Las conclusiones expresadas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del DCED o de sus miembros.