
Empresas, trabajo, territorios y políticas industriales post Covid-19

Alessandro Arrighetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Sandrine Labory

Contenido

1. PREMISA	2
2. EL MÉTODO DE COMPLEMENTARIEDAD Y LOS FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES.....	2
3. NUEVOS CRITERIOS DE PRIORIDAD	4
3.1 Lanzar una estrategia para fortalecer los good jobs	4
3.2 Necesidades y bienes colectivos territoriales como palanca de nueva demanda	5
3.3 La educación como bien colectivo transversal para el desarrollo del capital humano ...	6
4. POLÍTICAS INDUSTRIALES DIFERENCIADAS.....	7
4.1 Agregados de empresas que sufren la compresión de la demanda final.....	8
4.2 Agregados de empresas con limitaciones a su desarrollo en términos de interdependencia de recursos	9
4.3 Agregados de empresas con orientaciones diferenciadas en términos de inversiones e integración de sus cadenas.....	11
4.4 Agregados de empresas que se desarrollan junto con nuevas necesidades colectivas	12
5. POLÍTICAS INDUSTRIALES, DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL.....	14
5.1 El papel estratégico de los gobiernos, a nivel nacional y regional	14
5.2 La governance multinivel.....	16
6. PARA CONCLUIR	17

Alessandro Arrighetti , Università di Parma, Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali, via J. Kennedy, 6 43125 Parma, Italy, c.MET05 – National University Centre for Applied Economic Studies (Italy), alessandro.arrighetti@unipr.it

Marco Bellandi, Department of Economics and Management, University of Florence, Via delle Pandette 9, 50127 Firenze, Italy, c.MET05 – National University Centre for Applied Economic Studies (Italy); marco.bellandi@unifi.it

Patrizio Bianchi, Ministro de Educación de Italia, Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, Via Voltapaletto 11, 44121 Ferrara, Italy, c.MET05 – National University Centre for Applied Economic Studies (Italy); patrizio.bianchi@unife.it

Sandrine Labory, Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management, Via Voltapaletto 11, 44121 Ferrara, Italy, sandrine.labory@unife.it

L'INDUSTRIA / n.s., a. XLII, n. 4, ottobre-dicembre 2021

1. PREMISA

En los últimos años, el debate sobre la necesidad de reformular el contenido y los objetivos de la política industrial ha alcanzado una alta intensidad y ha mostrado una renovada originalidad de perspectivas (Mazzucato 2011; De Loecker y Eeckhout 2017; Gutiérrez y Philippon 2017; Trogir 2016; Díez *et al.* 2019; Hassink *et al.* 2019; Aiginger y Rodrik 2020; Andreoni y Chang 2020; Bianchi y Labory 2020a). La pandemia, sus efectos y las nuevas necesidades que han surgido han dado un nuevo impulso a esta reflexión. La consolidación de una dirección expansiva de las políticas presupuestarias y la aparición de nuevas oportunidades de intervención han acelerado aún más el desarrollo de ideas y proyectos en múltiples direcciones y temas, algunas originales, otras menos, pero caracterizados por una extraordinaria variedad de áreas de acción y objetivos.

Una pluralidad de áreas de intervención requiere inversiones y compromiso adicional en comparación con lo que se imaginó en el pasado. El resultado es un panorama muy rico en indicaciones operativas, que en cierta medida llena los vacíos dejados abiertos por la reflexión de la política industrial en las últimas décadas, quizás demasiado vacilante y poco valiente. Desde este punto de vista, podría decirse, en aras de la brevedad, que el alcance de la política industrial se ha ampliado considerablemente. Esto es algo bueno, pero no es suficiente.

Junto a un primer esfuerzo por "ampliar" la perspectiva de la intervención, es necesario volver a considerar los problemas clásicos de la jerarquía de objetivos a perseguir y la selección de intervenciones, aplicándolos al contexto actual. En este trabajo, proponemos un enfoque que puede ayudar en este frente, y avanzamos con esto un "ejercicio" sobre políticas diferenciadas sobre cuatro agregados de empresas italianas, que definimos cualitativamente en relación con las capacidades dinámicas mostradas antes y durante la emergencia de Covid-19.

En los párrafos 2 y 3 se explica el enfoque. En el párrafo 4 vemos los agregados de las empresas y el ejercicio. En el párrafo 5, las intervenciones se examinan en términos de direcciones estratégicas, niveles de gobierno y *gobernanza* multinivel. En el párrafo 6 se resumen las conclusiones del trabajo.

2. EL MÉTODO DE COMPLEMENTARIEDAD Y LOS FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

El primer elemento del enfoque que proponemos aquí es un método, y consiste en aprovechar la presencia de complementariedad entre las diferentes iniciativas a implementar. En otras palabras, se propone cambiar el enfoque de la búsqueda de totalidad y exhaustividad de las líneas de acción, a la

enucleación de subconjuntos de proyectos vinculados por complementariedades relevantes.

El concepto de complementariedad es particularmente útil ya que empuja a considerar cómo las variables o iniciativas se entrelazan con otras aumentando la efectividad de estas últimas más de lo que sería de otra manera (Milgrom y Roberts 1994). De ello se deduce que, además de la pertinencia en sí, también deben ponerse en marcha algunas intervenciones porque aumentan la eficacia y el impacto de otras iniciativas y, a su vez, se ven reforzadas por estas últimas. En presencia de una multiplicidad de alternativas y de recursos escasos, el criterio de complementariedad facilita así el proceso de toma de decisiones y al mismo tiempo identifica elementos de interdependencia entre las diferentes medidas que es imprescindible conocer *ex ante*. Este enfoque puede emplearse en el diseño de políticas industriales (entre otros Mohnen y Röller 2005; Bailey y Cowling 2006; Majidpour 2017) y parece de considerable importancia al destacar un núcleo de intervenciones centrales en el contexto de las iniciativas de emergencia post-Covid (Bianchi y Labory 2020b).

Un segundo elemento del enfoque es la referencia a tres fundamentos de las «nuevas» políticas industriales, que han surgido o se han subrayado en los recientes debates mencionados en la introducción. En primer lugar, las medidas objeto de debate se extienden, a veces de forma selectiva, a todas las fases de la producción, no sólo a las más vinculadas a la innovación, y a todos los sectores, no sólo a la manufactura o a la "alta tecnología". Entonces, no se trata sólo de reemplazar las fallas del mercado; la política industrial debe tener un horizonte a largo plazo y estructural, es decir, debe fomentar la expansión de las capacidades colectivas capaces de apoyar, y también promover, el desarrollo industrial como un proceso de transformación productiva arraigado en el sistema socioeconómico, a diversas escalas territoriales, comenzando por el local. Por último, las políticas industriales deben integrarse deliberada y sistemáticamente con marcos *de gobernanza estratégica* multinivel que potencien la movilización de energías que residen en las redes empresariales, institucionales y sociales, gracias tanto a la definición pública de macroobjetivos hacia los que dirigir el cambio, como a la aplicación de métodos de evaluación (preliminar, en proceso y final) de los proyectos/hipótesis de política industrial. Todo esto debe permitirnos también limitar la fragmentación de las iniciativas, centrarnos en conjuntos factibles, y acompañar la implementación de proyectos seleccionados.

Un tercer y último elemento que completa el enfoque es un conjunto relativamente original (como conjunto) de criterios prioritarios sobre el desempeño a perseguir, para la selección y evaluación de proyectos de desarrollo, y que sean consistentes con el método de complementariedad y con los fundamentos de las nuevas políticas industriales mencionadas anteriormente. Durante años, la política industrial (implícita o explícita)

implementada por los estados europeos ha girado principalmente en torno a un par de criterios, que han sido la innovación y la productividad (Andreoni 2017), aunque en algunos casos se han introducido medidas "selectivas" y un diseño de política industrial dirigido (targeted) (Chang *et al.* 2014). El marco predominante ha sido «horizontal» y se centraba en gran medida en superar las deficiencias del mercado (Peneder 2017). Las necesidades impuestas por la pandemia, los nuevos conocimientos adquiridos sobre el desarrollo de los sectores productivos, y las oportunidades que ofrecen los planes de intervención con recursos de magnitud inimaginable hasta pocos meses (como el PNRR italiano), requieren dar importancia a criterios prioritarios de rendimiento adicional o a la mejor definición de los tradicionales de innovación y productividad. Veamos en el siguiente párrafo.

3. NUEVOS CRITERIOS DE PRIORIDAD

Estos nuevos criterios corresponden a un núcleo de objetivos fuertemente interdependientes y complementarios: mejorar y ampliar la calidad de la ocupación, adoptar las nuevas necesidades y los bienes colectivos como la palanca de la demanda, reforzar la educación y la formación como herramientas para el crecimiento económico y la cohesión social. Tratemos ahora de discutir sobre su naturaleza y función dentro de un enfoque contemporáneo de selectividad y diferenciación de las intervenciones de política industrial, como el introducido en el párrafo anterior.

3.1 Lanzar una estrategia para fortalecer los good jobs

La oferta tecnológica actual quizás requiera menos trabajo directo, pero ciertamente más trabajo calificado. También requiere más estabilidad y menos precariedad laboral porque esta última se opone a las inversiones específicas y a la participación que se requiere de los trabajadores tras la adopción de políticas para elevar la calidad de la oferta. También se necesita más flexibilidad interna y menos flexibilidad externa. Las inversiones repetidas en formación son indispensables y tienen sentido en contextos de estabilidad de la fuerza laboral y no de rotación laboral demasiado marcada. Además, se ha demostrado que los contratos de trabajo a corto plazo no favorecen la innovación en las empresas (Cetrulo *et al.* 2019). Por último, la difusión de *buenos puestos de trabajo* determina externalidades importantes que también son relevantes en el contexto de la localización de la empresa, todo ello no solo en términos económicos sino también en términos de cohesión social y niveles generales de calidad de vida (Kalleberg 2011; Aiginger y Rodrik 2020; Rodrik y Sabel 2020).

La nueva Estrategia de Empleo de la OCDE (2018) avanza en esta dirección, subrayando la importancia de las intervenciones para apoyar la calidad del trabajo y mostrando «that countries with policies and institutions that promote job quality, job quantity and greater inclusiveness perform better than

countries where the focus of policy is predominantly on enhancing (or preserving) market flexibility. In other words, it is necessary to combine policies that encourage economic growth with policies and work practices agreed by the social partners that foster inclusiveness and protect workers». La estrategia de los *good jobs* incluye un fuerte enfoque en el empleo juvenil y tiene en cuenta la necesidad de abordar las diferencias de género en el mercado laboral y las trayectorias profesionales. En términos más *generales*, la estrategia de buenos empleos se cruza con la reflexión sobre la política industrial tanto en relación con la transformación digital (Butera 2017), como también como una herramienta para fortalecer la cohesión social y el desarrollo humano, especialmente en una era post-Covid (Anand *et al.* 2020; Ferrannini *et al.* 2021).

3.2 Necesidades y bienes colectivos territoriales como palanca de nueva demanda

Las necesidades colectivas de los ciudadanos dentro de las comunidades territoriales, sean nuevas o desatendidas, tienen un gran potencial productivo y social, hasta ahora sólo parcialmente explotado. Estas necesidades, si se apoyan adecuadamente en los bienes colectivos y la movilización de recursos comunitarios y energías personales latentes (vinculadas tanto a la renovación empresarial como a la solución de cuestiones de género, demográficas, migratorias), pueden abrir nuevos caminos de desarrollo productivo o ayudar a la renovación de los caminos tradicionales.

Entre los activos colectivos cruciales para las comunidades territoriales (Bellandi 2021) se encuentran, considerando en particular (pero no exclusivamente) el contexto *italiano*: a) infraestructuras de acceso, espacios de encuentro y recursos económicos para el nacimiento de nuevos negocios (de ecosistemas e innovación empresariales), pero también para el ejercicio de procesos participativos de elaboración de las nuevas necesidades dentro de las ciudades y territorios (Becchetti 2020); b) inversiones en el territorio del sistema de salud, también a través de asociaciones público-privadas para garantizar la disponibilidad de tratamientos y dispositivos de prevención, cuya falta se ha puesto dramáticamente de relieve en Italia y en otros países por la pandemia, pero cuya necesidad también está creciendo debido a la evolución demográfica esperada a largo plazo, que ve el envejecimiento de la población especialmente en los países avanzados (p.es. Cristea *et al.* 2020); c) redes de habilidades de proyección y diseño de desarrollo territorial, que incluyan a técnicos de autoridades locales, comunidades de profesionales, investigadores en universidades locales y centros internacionales de investigación y diseño, para soluciones innovadoras y participativas (Ciciotti 2021); d) los patrimonios de las relaciones sociales (capital social de las comunidades locales), en

particular aquellas que orientan los sentidos de identidad y las relaciones de confianza hacia la inclusión, el respeto a la dignidad de la persona y del trabajador, la búsqueda del valor compartido (Paolazzi *et al.* 2018) que se de entre la productividad de la empresa y el desarrollo respetuoso con la sostenibilidad sociocultural, ambiental y territorial (Becattini 2015); e) el patrimonio cultural (tangibles e intangibles) y el paisaje como depósitos de memoria que las comunidades locales pueden utilizar no solo para usos turísticos, marcas de comercialización y apalancamiento de identidad, sino también para nuevas producciones dirigidas a la demanda interna (Sacco *et al.* 2013). En este sentido, recordamos la conexión con conjuntos de conocimientos de especialidad de oficios y artesanal con un alto contenido profesional, así como en las producciones agrícolas a pequeña escala, con bajo impacto ambiental y de proximidad desarrollados también en contextos urbanos (Bonomi y Masiero 2014; Bettiol y Micelli 2013).

3.3 La educación como bien colectivo transversal para el desarrollo del capital humano

La pandemia ha fortalecido la pobreza educativa y exacerbado sus impactos negativos, tanto en Italia¹ como en partes de otros países avanzados. El efecto del débil gasto público en educación se traduce en un aumento de las desigualdades internas, con tasas de deserción escolar y abandono escolar prematuro que afectan a áreas menos desarrolladas y segmentos de malestar social.²

Esta situación se vuelve aún más crítica cuando se esboza un cambio estructural significativo basado en la transición digital y ambiental, con una

¹ Tanto los rankings internacionales, y en particular ocde-PISA, como los nacionales –los estudios de INDIRE e INVALSI– atestiguan el atraso de nuestro país, con los niveles educativos más bajos y los índices de dispersión más altos de Europa. De hecho, Italia es el país que menos ha invertido en educación y que en conjunto ha presentado las tasas de crecimiento más bajas entre las naciones europeas en la última década. En particular, recordemos que en los años 2012-4, mientras todos los países estaban invirtiendo en educación e investigación para salir de la crisis global de 2009-11 y simultáneamente se enfrentaban al salto tecnológico hacia la web, Italia con los gobiernos de Berlusconi IV y Monti redujeron drásticamente las inversiones en educación e investigación, teniendo que hacer frente a la crisis fiscal del Estado, lo que había llevado el costo operativo de la deuda pública a niveles insostenibles con un diferencial sobre los bonos del gobierno alemán de más de 500 puntos.

² En los últimos años, Italia tiene tasas de abandono escolar que están en la media nacional casi el doble de la media europea, pero expresamente ven que los niveles de abandono escolar prematuro en el sur y en particular en Calabria, Cerdeña y los suburbios de las grandes áreas metropolitanas alcanzan niveles tres veces más altos que los niveles medios del norte de Italia. A esto se suma, como indica INDIRE, el fenómeno de la llamada "dispersión implícita", es decir, los niños que, a pesar de alcanzar el diploma final, no alcanzan aquellos niveles esenciales de competencia en italiano, matemáticas y lengua extranjera considerados necesarios. En el Sur, el 50% de los graduados se ven afectados

profunda transformación del aparato productivo.³ Cabe recordar que la llamada Cuarta Revolución Industrial implica la capacidad de reunir las *ventajas de escala (scale)* y amplitud y alcance (*scope*) *conectadas* a la producción, es decir, superar la contraposición fordista entre ventajas de dimensión y ventajas de diferenciación, y por lo tanto producir productos personalizados a gran escala, una posibilidad conectada a una alta automatización de muchas fases de producción y a una retroalimentación continua con los consumidores finales garantizada por las tecnologías digitales (Bianchi y Labory 2019b). A esta tendencia ya madurada desde hace algún tiempo se suma la elección europea de una aceleración de la transición a tecnologías verdes, lo que implica nuevas aceleraciones en la transformación de los sistemas de producción.

El resultado es una necesidad urgente y masiva de capacitación en todos los niveles de la población. *Además, una formación básica mayor y más extendida es complementaria a los objetivos de aumentar la demanda de empleos de calidad, ya que se combina con la respuesta a la mayoría de las necesidades colectivas emergentes en las comunidades territoriales contemporáneas.* Por lo tanto, es necesario que las políticas industriales en países como Italia estén respaldadas por una intervención poderosa y oportuna en el sistema educativo, como se describe efectivamente a nivel europeo desde antes de la pandemia con el *Green New Deal*.

4. POLÍTICAS INDUSTRIALES DIFERENCIADAS

A pesar de tener en principio perspectivas generales, el enfoque aquí propuesto se aplica en particular al caso italiano, y a las perspectivas de la recuperación post-pandemia en combinación con la respuesta tanto a los factores de la fase depresiva anterior a la pandemia como a los otros grandes desafíos contemporáneos, como son la transformación digital y la Industria 4.0, el cambio climático, y el crecimiento de la fragmentación y la desigualdad sociales (Pontarollo 2017; Paolazzi *et al.* 2018; Bianchi y Labory 2019b; Bellandi *et al.* 2020).

En Italia, en la última década (pero de alguna manera también anteriormente), la larga fase depresiva ha llevado a la difusión de estrategias empresariales limitadas, en muchos casos, a la supervivencia y centradas en la reducción de costos, principalmente a través de la flexibilidad en el uso de la fuerza laboral, mientras que las inversiones en capital fijo material e intangible han sido limitadas. Al mismo tiempo, la demanda interna se ha resentido y se ha producido una marcada reducción de la propensión a crear nuevos negocios y a la innovación empresarial (csc 2020). El resultado ha sido un impacto muy

³ La Comisión Europea con DESI (Digital Economic and Social Index) 2020 ha clasificado a Italia en el último lugar en competencias digitales

negativo en la capacidad de dar valor de manera satisfactoria a los recursos y conocimientos acumulados en los diversos sectores y territorios y en la propensión a innovar (incluida la orientación de las empresas hacia la digitalización de los procesos productivos). También se ha limitado la difusión de capacidades para tener en cuenta importantes factores de riesgo medioambientales o que obstaculizan la transición energética. Estas opciones tomadas hasta ahora no son compatibles a largo plazo con la respuesta a los desafíos contemporáneos y, por lo tanto, ponen en riesgo la reproducción y renovación de partes importantes de la manufactura y los servicios para el mercado. El post-Covid volverá a proponer con mayor intensidad y amplitud los temas ahora mencionados (Viesti 2020).

Partiendo de estos supuestos comunes, los factores de desarrollo (o los obstáculos al desarrollo) de algunos agregados de empresas en los sistemas de producción italianos (en algunos casos atribuibles a sectores específicos, en otros no) parecen muy desiguales y, en general, requieren iniciativas de naturaleza diferente (Landini *et al.* 2020). Por lo tanto, es necesario diseñar, en principio, intervenciones de política industrial articuladas y diferenciadas.

Proponemos definir cualitativamente cuatro tipos de agregados de empresas, basados en diferentes combinaciones de exposición a desafíos y crisis y de las capacidades dinámicas mostradas antes y durante la pandemia. El argumento es precisamente cualitativo, basado en generalizaciones, que nos parecen heurísticamente plausibles, de hechos estilizados tomados de algunas contribuciones recientes sobre la economía italiana.⁴ Esta es la segunda propuesta interpretativa del presente trabajo, esta vez específica para los debates sobre la evolución y las perspectivas de las empresas y los sistemas de producción italianos. El enfoque de las nuevas políticas industriales propuesto en los párrafos 2 y 3 (la primera propuesta) entrecruza la gama de intervenciones diferenciadas por agregados que consideramos en los siguientes puntos de este párrafo, y permite sacar a relucir temas y líneas comunes, como intentaremos argumentar finalmente en el párrafo 5.

4.1 Agregados de empresas que sufren la compresión de la demanda final

En comparación con otros desastres (naturales y de otro tipo), las pandemias tienen una característica que parece crucial y distintiva: interrumpen o ralentizan las transacciones económicas pero, a diferencia de los terremotos y tsunamis, por ejemplo, no destruyen el capital material. Una vez superada la pandemia, no se necesitarán inversiones para la reconstrucción de plantas e infraestructura. La recuperación, por lo tanto, no está precedida por

⁴ Sería interesante discutir aquí la relación con otras clasificaciones, desarrolladas para responder a temas de investigación al menos parcialmente diferentes de los aquí propuestos. Ver p.es. Bogliancino y Planta (2010). Aunque hemos tenido en cuenta estas comparaciones, debemos posponer una discusión explícita a otra publicación.

una fase exigente de reconstrucción del stock de capital destruido. La restricción a la recuperación está en el lado de la demanda de bienes y no en el lado de la oferta, excepto por los cuellos de botella a lo largo de las cadenas de valor, como diremos más adelante. Al cese de la pandemia corresponde en gran medida a la recuperación sustancial de los niveles de actividad anteriores. Esta observación se aplica a los macrosectores más directamente afectados por los efectos del Covid-19, como el turismo, los servicios de alimentación, el transporte, el arte y la cultura (Viesti 2020). Estos, con el regreso a la normalidad, podrían restaurar con relativa rapidez los niveles de actividad previos a la pandemia. El problema en este ámbito es evitar un exceso de mortalidad de las empresas y sobre todo el empobrecimiento de su capital humano provocado por un largo periodo de suspensión de actividades. Por esta razón, las empresas involucradas deben beneficiarse de medidas de apoyo específicas, como de hecho se ha emprendido a partir del primer confinamiento en Italia.

Este ámbito también incluye sectores que han sufrido durante mucho tiempo una marcada compresión de la demanda interna y la inversión, mucho antes de la propagación del Covid-19 (se piense en los sectores de bienes de capital y mecánica). En este sentido, es necesario que las políticas de apoyo a las empresas tengan como referencia el aumento de las inversiones tangibles e intangibles. Además de los beneficios esperados en términos de aumento de la productividad y la innovación dentro de las empresas que realizan la inversión, también están los efectos positivos que se siguen en términos de demanda interna y de la consolidación de las empresas productoras de bienes instrumentales, que como se sabe, representan una proporción particularmente alta de la fabricación italiana.

Cabe destacar que, la presencia en el diseño del proyecto de condicionalidades destinadas a aumentar el empleo de calidad, aumentar las inversiones y mejorar los recursos acumulados en los territorios podría aprovechar la presencia de un alto grado de complementariedad entre las iniciativas, aumentando el rendimiento esperado.

4.2 Agregados de empresas con limitaciones a su desarrollo en términos de interdependencia de recursos

A pesar de la expansión de las cadenas de valor internacionales, las interdependencias entre especializaciones productivas complementarias, intra e intersectoriales, dentro de los territorios y entre los territorios de un país, mantienen una importancia considerable para la productividad y competitividad de las empresas que insisten en especializaciones individuales con estrategias centradas en la innovación y la calidad del producto (Pisano y

Shih 2009). Las políticas de inversión muy prudentes y centradas en la espera de los acontecimientos a menudo han debilitado estas complementariedades y limitado el proceso de desarrollo en muchos países de mayores ingresos. La desaceleración del crecimiento de la productividad en estos países se explica en gran medida por una reducción de la *profundización* del capital (capital deepening) en los años posteriores a la crisis de 2008 (OCDE 2018). Italia no es una excepción a una tendencia general de fuerte contención de la inversión en formación de capital (csc 2020), con dos especificidades importantes. En primer lugar, en Italia la falta de inversión es aún más pronunciada que en otros países (por ejemplo, Alemania). En segundo lugar, en Italia la dinámica de las inversiones se caracteriza por una marcada diferenciación en las orientaciones de las empresas. Algunas de estas invierten mucho y persistentemente; otras, por otro lado, tienen una orientación clara dirigida a la desinversión (véase también más adelante). Después de décadas de "renuncia" a la inversión en estas empresas, es necesario impulsar planes de negocio para actualizar las plantas, introducir nuevas soluciones técnicas, ampliar la gama de tecnologías disponibles y aumentar la capacidad de producción en áreas con riesgo de interrupción de la continuidad del suministro.⁵

No cabe duda de que algunas inversiones en infraestructuras de ámbito suprarregional o nacional (digitalización; transición energética, movilidad ferroviaria) actuarán precisamente en la dirección de reactivar la complementariedad y los correspondientes estímulos al desarrollo. Es igualmente cierto, sin embargo, que el valor de muchas complementariedades *aumenta*: a) cuando se conectan sectores y cadenas de suministro pertenecientes a diferentes familias tecnológicas; b) cuando exista un plan compartido de convergencia hacia un resultado compartido; c) la coordinación y actualización del plan se lleva a cabo de manera constante y puntual y es el resultado de un escrutinio minucioso y puntual. De ello se deduce que muchas iniciativas que quieren intervenir sobre las debilidades estructurales de nuestro sistema productivo deben prever una composición de sujetos que varía en relación con la naturaleza de las interdependencias y complementariedades que deben valorarse (Scazzieri 2018). Esta naturaleza a su vez varía significativamente de un territorio a otro, de una especialización productiva a otra, de una historia de comunidades e instituciones a otra. Una escala operativa adecuada no siempre corresponde a la nacional, quizás casi nunca. El resultado es una dimensión de la intervención que con frecuencia sólo puede ser regional o subregional. Finalmente, también en esta circunstancia, los criterios prioritarios expuestos anteriormente (reforzar una política de empleo de calidad, aprovechar las necesidades y especificidad de los recursos de los

⁵ A este nivel, la indicación contenida en csc (2020) parece significativa: «A nivel de empresa, se trata de redefinir el perímetro de las actividades internalizadas y abordar el problema estratégico de la «redundancia» de los recursos necesarios para evitar el riesgo de bloqueos de suministro, eliminando en la medida de lo posible los casos de dependencia de fuente *única*». Sobre el tema de las reservas tecnológicas, véase Arrighetti y Bottani (2020).

territorios, ampliar las inversiones en formación) consolidan la coherencia intertemporal de las iniciativas que deben diseñarse y amplían las complementariedades.

4.3 Agregados de empresas con orientaciones diferenciadas en términos de inversiones e integración de sus cadenas

Una tercera área se puede identificar a partir de los desafíos y problemas asociados con la marcada heterogeneidad de la productividad y la propensión a la innovación que caracterizan a las empresas sobre todo a nivel intrasectorial (Monducci *et al.* 2010). Con referencia a Italia, algunos trabajos recientes han puesto de relieve una fuerte polarización entre las orientaciones estratégicas de las empresas (Arrighetti y Landini 2019; Landini *et al.* 2020; Dosis *et al.* 2021). Algunas de estas (el cuartil más alto de la variación porcentual de las inmovilizaciones materiales entre 2008 y 2018) se orientaron hacia estrategias competitivas basadas principalmente en inversiones sustanciales, registrando un aumento global del capital fijo instalado del 77%. Otras empresas (el cuartil más bajo) han adoptado un enfoque centrado en contener los costes y reducir la formación de capital, tanto que el cambio en los activos fijos técnicos es negativo e igual al -33%. Finalmente, un tercer grupo de empresas (correspondiente a los dos cuartiles intermedios) se caracterizó por una orientación estratégica poco clara, ni en términos de crecimiento de calidad, ni en términos de reducción de costos, con una mediana del cambio porcentual en el capital fijo igual a -0.4% (Arrighetti y Landini 2021). La presencia, junto con experiencias de fuerte dinamismo, de un grupo de empresas "retrasadas", con dificultades para completar su camino de innovación y *actualización*, (upgrading) no es un hecho nuevo, pero es uno de los obstáculos más significativos para aumentar la competitividad general del sector manufacturero. Incluso en el caso de las medianas y pequeñas empresas manufactureras suelen formar parte y/o coordinar cadenas en gran medida locales, basadas en relaciones que en muchos casos son continuas y de considerable intensidad (véase el punto anterior). Las inversiones en capital físico e intangible, los cambios en la organización interna de la producción y el mejoramiento del capital humano de la empresa que se encuentra en el centro de una cadena de suministro tienen importantes repercusiones en las empresas proveedoras. Al mismo tiempo, la eficiencia, la actualización tecnológica y la organización de las empresas de la cadena de suministro influyen en el rendimiento de las empresas compradoras.

En un modelo productivo como el italiano, con un nivel particularmente acentuado de desintegración vertical (con tres cuartas partes del valor de los bienes producidos que se realizan fuera de la empresa que los vende) y con estructuras distritales e interrelación difusas, la eficiencia del sistema de

comercio no depende sólo de la integridad de los mercados de bienes intermedios. Requiere la difusión de prácticas de gestión comunes, inversiones tecnológicas integradas, la construcción de sistemas de información compartidos y homogéneos.

La pandemia no ha hecho más que subrayar la relevancia de estos elementos y la delicadeza del equilibrio entre empresas en contextos en los que dominan las economías de especialización (UNCTAD 2020). Acercar la conducta de las empresas más "inciertas" a aquellas más dinámicas en términos de calidad productiva (reduciendo las diferencias entre empresas, ayudando al reposicionamiento al alza de las empresas "dejadas atrás") debería ser una de las prioridades de la política industrial, especialmente porque las dificultades de las empresas "rezagadas" se han agravado con la propagación del Covid-19 (Giardino y Rinaldi 2020).

Esta reflexión no solo concierne al sector manufacturero, sino que puede extenderse a las nuevas formas de agricultura sostenible y aparte del sector terciario (como la consultoría informática, la distribución solidaria, la asistencia y las acciones de cuidados a las personas que tienen una fuerte incidencia de costos laborales). En este contexto, también se pueden incluir cadenas de suministro formadas por empresas que a menudo son pequeñas y ubicadas en contextos difíciles (como las llamadas "áreas internas"), que se beneficiarían en gran medida de las infraestructuras para apoyar las relaciones con los productores complementarios y el acceso a mercados más grandes que no siempre son accesibles. Las intervenciones en esta tercera área se entrecruzan, generando una mayor complementariedad, con los objetivos de aumentar el empleo de calidad y potenciar las especificidades locales, pues precisamente de estos recursos (mejora del capital humano, participación de los trabajadores en los procesos productivos, puesta en valor de los elementos distintivos del territorio como tradiciones, pero también como potencial diferenciador frente a otras realidades) se origina el reequilibrio de productividad y competitividad entre empresas.

4.4 Agregados de empresas que se desarrollan junto con nuevas necesidades colectivas

Los tres agregados anteriores corresponden a estrategias de fortalecimiento que en principio no pretenden transformar el perímetro de los sectores y cadenas de suministro en los que insisten los propios agregados. Sin embargo, el crecimiento y/o la cualificación de la demanda es tanto más robusto cuanto más se vincula a la evolución de las necesidades individuales y colectivas de los ciudadanos, usuarios, consumidores y trabajadores, y por tanto a nuevos perímetros sectoriales o a la transformación estructural de los existentes a través de diversas matrices de interdependencias. La perspectiva de un nuevo modelo de desarrollo impulsado no sólo y no tanto por las

exportaciones sino por la demanda interna revitalizada por el apego a las necesidades colectivas en los territorios *está* en el centro del debate más reciente (Cappellin *et al.* 2020). Se trata de bienes, servicios y mercados vinculados a necesidades latentes o insatisfechas de alimentos buenos y sostenibles; vivienda social y verde; movilidad y logística inteligente; cultura, tiempo libre, y medios de comunicación; salud, asistencia social y educación; medio ambiente, ahorro energético y ordenación del territorio. Los nuevos servicios en estos mercados también están vinculados a la demanda de nueva manufactura y artesanía, lo que lleva a la aparición de sistemas–productos–servicios que atraviesan diferentes cadenas de suministro y, junto con las necesidades emergentes, incorporan nuevos materiales, diseño innovador, personalización radical moldeada por la digitalización, etc. (Bellandi *et al.* 2020). La innovación aquí debe entenderse como un cambio estructural acompañado de procesos de aprendizaje interactivos, tecnológicos, pero también sociales, institucionales y ambientales (Di Tommaso 2020).

Para orientar y fomentar el desarrollo de estos conjuntos de inversiones y mercados, es necesario en primer lugar el apoyo de los bienes colectivos mencionados anteriormente. Por lo tanto, las políticas industriales deben absorber enfoques *basados en el lugar* (place-based) (Bailey *et al.* 2018; Barça *et al.* 2012). Esto implica, entre otras cosas, finalmente la integración de las políticas urbanas y territoriales con las políticas de cadena de suministro y desarrollo productivo. Por ejemplo, los sistemas territoriales deben estar interconectados no solo para la comparación de buenas prácticas, sino sobre todo para el logro de posibles economías de escala y complementariedad en el soporte y uso de nuevos productos y servicios desarrollados para sistemas territoriales individuales (Bianchi y Labory 2019b).

Para un país como Italia, también se requiere la activación de palancas como: conservación, readaptación ecológica y reutilización del patrimonio construido, con una nueva industria de la construcción; la *gobernanza* de las ciudades metropolitanas como nodos de redes policéntricas de desarrollo territorial, en particular en las zonas meridionales y del interior; la participación de los distritos industriales, rurales, culturales, turísticos y sus PYME; las universidades y las organizaciones públicas de investigación como nodos de innovación social y conocimiento de frontera destinados al desarrollo sostenible de los territorios y las infraestructuras tecnológicas, por ejemplo, con grandes empresas, asociaciones locales y autoridades locales para centros de big data e inteligencia artificial que apoyen la difusión de la planificación empresarial basada en lo digital y una *intervención masiva de capacitación* (re-skilling) del país. También en este caso, por tanto, las políticas de apoyo al empleo de calidad y a la puesta en valor de los bienes colectivos de formación locales y transversales son fundamentales en la asignación de los recursos

disponibles, ya que estos criterios dan calidad al inicio de caminos de cambio adaptados a los retos contemporáneos y caracterizan su evolución en el tiempo.

5. POLÍTICAS INDUSTRIALES, DIRECCIÓN ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Desde el punto de vista de los principios y métodos de intervención, se extrae de lo discutido en el párrafo anterior un doble trazo de síntesis, y en particular de la interdependencia entre las áreas de intervención de las políticas y nuestra propuesta de dar prioridad al trabajo de buena calidad, a las necesidades y bienes territoriales colectivos y a la educación.

Por un lado, las políticas industriales deben ser expresión de una capacidad de dirección estratégica expresada por los gobiernos, en primer lugar a nivel nacional con una adecuada integración con los niveles regional y supranacional.⁶

Por otro lado, para que el cambio sea incisivo y no parcial, los recursos a activar con las políticas industriales no están exclusivamente dentro de los mercados y las empresas. Deben prepararse, actualizarse e integrarse a través de iniciativas dirigidas a la oferta de bienes colectivos a escala sectorial/territorial y a la demanda sistemática de empleos de buena calidad. Esto requiere la integración de políticas dentro de procesos de *gobernanza* multinivel a partir del local. Cuanto mayores sean las complementariedades explotadas y mejoradas, mayores serán los efectos combinados y el crecimiento de la productividad a nivel de las empresas/cadenas de suministro.

Finalmente, sobre la base de esta doble vía, discutimos, en seguida , algunas implicaciones sobre temas y líneas comunes que vinculan las intervenciones de política industrial, aunque adecuadamente diferenciadas. También las entrecruzaremos explícitamente con los fundamentos de la nueva política industrial a la que se hace referencia en el apartado 2.

5.1 El papel estratégico de los gobiernos, a nivel nacional y regional

Todos los niveles de gobierno deben mobilizarse y moverse de manera coherente, tanto a nivel local/regional como nacional/europeo. El gobierno regional puede identificar las fortalezas y debilidades de los territorios, en un diálogo con *las partes interesadas* (stakeholders) regionales, siguiendo caminos de fortalecimiento y diversificación de las especializaciones regionales, favoreciendo juntos la reconversión o *la mejora* (upgrading) de las actividades productivas más débiles o más maduras (por ejemplo, en el contexto de las

⁶ En la Unión Europea, la principal competencia en materia de política industrial es a nivel nacional (y regional), aunque en las últimas décadas los países miembros han acordado lineamientos estratégicos de política industrial para la Unión (Bianchi y Labory 2020a; Pelkmans 2006).

"estrategias de especialización inteligente", Barzotto *et al.* 2020). El nivel nacional tiene un papel muy importante en la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial: desde infraestructuras físicas y materiales generales, como las energías renovables, de la economía circular y de las comunicaciones; las infraestructuras intangibles de conocimiento y capital humano y las de protección social y sanitaria universal. La coherencia entre las políticas (industrial, social, educación e investigación, infraestructura, etc.) debe ser alta y por esta razón deben definirse conjuntamente (Bianchi y Labory 2020a). En particular, sin una intervención masiva y urgente para aumentar los conocimientos y las capacidades adecuadas para los cambios estructurales profundos, las otras intervenciones corren el riesgo de no lograr todo su potencial, lo que hace que la acción para relanzar a Europa sea frágil. El desarrollo industrial a largo plazo requiere la disponibilidad de recursos humanos con calificaciones adecuadas y, por lo tanto, una política para los jóvenes es también una política de desarrollo. Esto, hemos dicho, también es una base necesaria para apoyar la difusión de *buenos puestos de trabajo* (good jobs), y también debe fomentarse la acción de coordinación en este frente a nivel nacional y europeo (Alcidi *et al.* 2021). Las políticas de capital humano requieren ante todo un esfuerzo adicional y complementario en las políticas educativas y de formación. El nivel nacional tiene un papel en esto, en colaboración con los otros niveles de implementación de políticas. La reforma de los programas y la inclusión en la educación son fundamentales para ello. La cuarta revolución industrial requiere nuevas figuras profesionales que los institutos técnicos superiores podrán formar si se fortalecen. Los trabajadores ya activos también necesitan recibir una nueva formación, y las experiencias en Alemania o los países escandinavos pueden ofrecer indicaciones interesantes al respecto (Lund y Karlsen 2019). El nivel nacional tiene otros dos papeles fundamentales. Por un lado, debe fomentar sinergias y complementariedades entre las vías de desarrollo regional, haciendo que haya colaboración (catching-up) y creando sinergias entre experiencias regionales complementarias para aprovechar al máximo los beneficios a nivel nacional. Este aspecto también es importante con miras a reducir las brechas regionales: la colaboración interregional parece tener un impacto positivo en la *puesta al día* de las regiones menos desarrolladas (Barzotto *et al.* 2019), especialmente cuando se acompaña de políticas nacionales que mejoran las capacidades institucionales e innovadoras de estas regiones. Por otro lado, el nivel nacional debe trabajar en la nueva regulación que la revolución industrial, junto con la respuesta a otros desafíos como los ambientales y sociales, requieren. Los nuevos mercados deben regularse en el sentido de garantizar la competencia en los mercados, la seguridad de los productos para los consumidores, el acceso a oportunidades de financiación y la difusión de las finanzas sostenibles (CERVED 2021). Esta regulación requiere un diálogo con otros niveles de gobierno, en la UE, pero también a nivel mundial. El cambio climático es un problema que

todos los países del mundo deben resolver juntos, y el problema de la creciente hegemonía de los nuevos monopolios digitales también debe discutirse y resolverse a nivel europeo y global (Renda 2021). El gran problema del control democrático de las grandes bases de datos de datos personales y de comportamiento de los individuos es evidente. Además, está el problema de la fiscalidad vinculada a estos nuevos monopolios (Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft en particular pero no sólo), así como el persistente problema de los paraísos fiscales, que hemos visto que finalmente se ha puesto en la agenda de la discusión internacional.

En las áreas estratégicas para la seguridad y la independencia nacional y europea a nivel mundial, también existe la necesidad de combinar las políticas de competencia con nuevas formas de entender a los campeones corporativos de la Unión Europea (Archibugi 2021). Una acción pública estratégica debe ser capaz de dar apoyo a la parte pública y que tiene incertidumbre de las inversiones realizadas por las organizaciones de derecho privado, negociar comportamientos de responsabilidad social (para *buenos empleos* (good jobs) y para bienes colectivos), mantener estímulos competitivos también para abrir nuevas vías a poblaciones más amplias de empresas, y así evitar el fortalecimiento de viejas y nuevas coaliciones redistributivas (Alcidi *et al.* 2021). En otras palabras, una acción pública estratégica concierne, no solo a las áreas de tecnologías digitales de vanguardia, sino también a muchos sectores de productos farmacéuticos (como vemos con los temas explosivos de los contratos de vacunas), energía, materiales raros o nuevos, infraestructuras, fintech, en general en nodos tecnológicos y de mercado donde sería necesario supervisar grandes organizaciones empresariales dinámicas.

5.2 *La governance multinivel*

La efectividad de cada plan de intervención inevitablemente también requiere la participación de actores locales que se convierten en sujetos responsables de una capa de las transformaciones necesarias y actores centrales en muchos casos. Como hemos tratado de argumentar anteriormente, un conjunto importante de líneas de política industrial requiere integraciones/refinamientos/adaptaciones con recursos y especificidades locales. Solo a nivel territorial en muchos casos, de hecho, se alcanza el máximo nivel de complementariedad y el diseño es capaz de tener en cuenta el reconocimiento de la necesaria variedad de contextos productivos y tecnológicos. De esto surge una implicación de importancia central: la promoción, coordinación y verificación de los proyectos asociados a las diversas macroáreas de intervención requeriría una implementación sólida de los procesos de "gobernanza multinivel" objeto de iniciativa durante años en la UE, lo que implica claridad de responsabilidad, lo que es ciertamente difícil en Italia a partir de la inmensidad de los asuntos concurrentes previstos en el artículo 117 de la Constitución, y combinar "movilización política, formulación

de políticas y reestructuración estatal" (Piattoni 2009, 175). De manera más explícita, en la perspectiva basada en el *lugar* (place-based) descrita anteriormente, las instituciones locales y regionales, el sistema territorial de formación, escuela, investigación y universidad, junto con las empresas y los interlocutores sociales y las asociaciones, deben participar y tener un papel explícito, también en términos de propuesta y diseño, dentro de las directrices estratégicas nacionales y supranacionales. Son muy conocidas las líneas estratégicas dentro de las cuales deben desarrollarse estos procesos de implicación y participación, señalamos tres en concreto:

i) (*bottom-up*) Promover la descentralización y la promoción de intervenciones en estructuras subregionales, que surgen de la movilización de actores locales y sectoriales (Andreoni 2017) y del intercambio de objetivos comunes en términos de formación del capital productivo de las empresas en las cadenas de suministro y de sistemas producto-servicio, el aumento de *buenos empleos* (good jobs) y el enriquecimiento de los recursos comunitarios y los bienes colectivos territoriales;⁷

ii) (*top-down*) Definir macroobjetivos (*metas sociales (societal goals)*) hacia los cuales dirigir el cambio en varios niveles (Di Tommaso 2020; Pozzi e Cassetta 2020), y comprobar que estos macroobjetivos son incorporados por los planes programáticos compartidos entre los sujetos implicados (Barca 2019), definidos con referencia a un horizonte temporal de breve periodo, capaz de atraer financiación pública y privada, por ejemplo dentro de los fondos previstos por el PNRR⁸;

iii) (*cross-level*) Asumir un *enfoque experiencial* (Sabel y Zeitlin 2012) que incorpore explícitamente, en proyectos de colaboración multinivel y multiactor, mecanismos y habilidades de aprendizaje distribuidos basados en la evidencia, interactuando con los propios supuestos de colaboración (Bellandi *et al.* 2021), y sistemáticamente acompañado de prácticas y métodos de *rendición de cuentas* (accountability) y medición (Stame 2016; Renda 2021).

6. PARA CONCLUIR

Este trabajo forma parte del debate sobre políticas industriales en la perspectiva de la salida de la emergencia pandémica. Con este fin, hemos

⁷ Por ejemplo, *bienes comunes urbanos* (Foster e Iaione 2019) o laboratorios urbanos (Gebhardt 2019). Se pueden imaginar mejoras de estructuras preexistentes, pero también experimentos con soluciones de participación y diseño, que se utilizarán en la canalización de voluntades y esfuerzos comunes, también para futuras iniciativas a lo largo del tiempo.

⁸ El análisis de las relaciones con el PNRR italiano, dentro de la Next Generation EU, debe necesariamente posponerse para una contribución posterior; sin embargo, sugerimos algunos primeros vínculos en las conclusiones.

propuesto un enfoque que integra el método de dar reconocimiento y valor a complementariedades de las intervenciones y tres criterios de selección prioritaria dentro de tres bases, extraídas de contribuciones recientes sobre nuevas políticas industriales. Los tres criterios prioritarios se refieren a la difusión de empleos de *buena* calidad (good jobs), el fortalecimiento de los bienes colectivos relacionados con las necesidades emergentes en las comunidades locales, el aumento de las inversiones en educación y formación. Hemos aplicado este enfoque para obtener indicaciones sobre los tipos de intervenciones para las empresas italianas y los sistemas de producción en el proceso de salida de la emergencia y frente a los grandes desafíos tecnológicos, ambientales y sociales contemporáneos. Para ello, hemos identificado, cualitativa y heurísticamente, cuatro agregados de empresas, y esto nos ha permitido argumentar sobre la necesidad de una adecuada diferenciación de conjuntos complementarios de intervenciones dentro de los temas y líneas comunes que ofrecen los criterios prioritarios. Los agregados, no necesariamente sin intersecciones, corresponden a empresas que sufren de compresión de la demanda, a empresas con limitaciones a su desarrollo en términos de interdependencia de recursos, a empresas con orientaciones diferenciadas en términos de inversión e integración de sus cadenas de suministro, y a empresas que se desarrollan juntamente con las nuevas necesidades colectivas. Finalmente, volvimos a tratar los niveles de políticas y *la gobernanza* multinivel.

Recordemos cuáles son los principales elementos de fondo sobre los que hemos tratado de argumentar, todavía siguiendo la pista de los tres fundamentos asumidos en nuestro enfoque.

En primer lugar, la nueva política industrial post-Covid debe promover el cambio estructural, orientándolo hacia lógicas del fortalecimiento de la organización productiva con la integración del buen empleo, la emergencia de nuevos sistemas producto-servicio, el impulso de estos por parte de las nuevas necesidades individuales y colectivas en las comunidades de vida y trabajo, y por lo tanto hacia modelos de desarrollo más sostenible.

En segundo lugar, la "integración" es necesaria, tanto para mejorar la complementariedad de las intervenciones puramente industriales, como también en el sentido de diseño conjunto de estas (con impacto directo en las actividades productivas, como el apoyo a la inversión, el apoyo a la innovación industrial, etc.) con otras políticas que también tienen un impacto en el desarrollo industrial (educación y formación, estabilidad macroeconómica, mercado laboral, protección social y sanitaria, transición verde). La cuestión de las políticas integradas no es nueva, pero ha resurgido con fuerza recientemente, en el contexto actual de múltiples desafíos interdependientes (p.es. Bailey *et al.* 2019; Bianchi y Labory 2019; Bellandi *et al.* 2020). Por ejemplo, la educación y la formación deben orientarse a dotar al capital humano de las calificaciones adecuadas para los cambios en los sectores

productivos y para interrelacionarse con intervenciones sobre la demanda de *buenos empleos* (good jobs), pero también a proporcionar la base cultural necesaria para vivir con plenitud las transformaciones del sistema socioeconómico. A nivel general, el diseño para reposicionar a Italia y a toda la Unión Europea en el nuevo contexto internacional encuentra su límite en la disponibilidad de recursos humanos adecuados.

En tercer lugar, la perspectiva territorial (subregional) permite, en muchas circunstancias, una movilización de energía dentro y alrededor de los programas de intervención, así como una medición adecuada de los efectos, de los posibles multiplicadores económicos y sociales, y la alineación con los «resultados esperados», como exige la programación europea. Esta base *basada en el lugar* (place-based) es evidente en proyectos que forman parte de estrategias para aumentar el empleo de calidad y fortalecer la estructura de los bienes colectivos territoriales, pero también en referencia a proyectos sobre bienes colectivos educativos que, aunque transversales, están arraigados en áreas territoriales y organizativas concretas. Además, la dimensión territorial es una base necesaria, aunque no suficiente, para corregir el plan de intervención y sus inevitables deficiencias y errores iniciales durante la fase de implementación. Estas acciones deben colocarse en marcos de gobernanza multinivel apropiados.

Sin embargo, hay muchas cuestiones que siguen abiertas a debate y que requieren una mayor reflexión. Si tratáramos de explicarlos, resultaría una larga lista. Procede, por tanto, centrarse en algunos aspectos, los que revisten cierta importancia desde una perspectiva a mediano plazo, y dejar de lado los demás. Promover un *enfoque experiencial* en las políticas industriales, como recordamos en el párrafo anterior, tiene como postulado la necesidad de contar con numerosos y diferentes experimentos, con el fin de poder compararlos entre sí y sacar a relucir las soluciones que ofrezcan la mayor probabilidad de éxito y beneficio para la comunidad en su conjunto. La premisa para ello es que los actores públicos y privados, en las diversas áreas territoriales y de la cadena de suministro, sepan hacer emerger una adecuada planificación y una riqueza suficiente de iniciativas autónomas como para permitir una comparación entre los niveles de complementariedad que una coordinación de políticas es capaz de generar. Es necesario seguir reflexionando sobre cómo fomentar esa conducta. Además de un fuerte impulso proactivo y de ideación, también es necesaria una acción de monitoreo independiente que durante el trabajo registre, evalúe y devuelva al debate y decisión política las evidencias que surgen de las iniciativas emprendidas. La definición de qué métodos y qué herramientas poner en marcha para producir resultados de seguimiento eficaces requiere una profundización del análisis que no podemos.

Otro componente de la reflexión futura se refiere al entrelazamiento de las políticas industriales y las reformas "estructurales", que encuentra un amplio espacio y un énfasis considerable en el debate actual. El PNRR (Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, PCM 2021), como parte de la Next Generation EU, requiere, de hecho, acompañar la intervención de relanzamiento de la economía con profundas reformas del sistema, que incluyen un conjunto de reformas horizontales (Administración Pública y Justicia), habilitantes (incluida la de competencia), sectoriales y de acompañamiento (incluida la fiscalidad y el federalismo fiscal, la Ley de la familia y las políticas activas del mercado de trabajo).

El supuesto implícito en gran parte del debate actual es que cualquier intervención de reforma puede generar un impacto positivo en la economía del país. De hecho, como se sabe, la urgencia de aplicar las reformas no garantiza por sí sola su éxito. Tampoco hay ninguna garantía de que diferentes opciones de reforma en una misma área puedan producir resultados que sean neutrales para el sistema económico. Las reformas fiscales y del mercado laboral son emblemáticas desde este punto de vista: las pequeñas diferencias en la intervención institucional pueden dar lugar a grandes cambios en la economía y la sociedad. El sistema de interdependencias en esta área es tan decisivo como complejo de descifrar. Y es por esta razón, quizás, que la relación entre el cambio estructural y las estructuras institucionales tendrá que adquirir un nuevo protagonismo en los intereses de investigación de los próximos años.

Referencias

- Aiginger, K. e D. Rodrik. 2020. «Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twentyfirst Century». *Journal of Industry, Competition and Trade* 20, n. ???: 189-207.
- Alcidi, C., S. Baiocco e F. Corti. 2021. «A Social Dimension for a New Industrial Strategy for Europe». *Intereconomics. Review of European Economic Policy* 56, n. 3: 138-44.
- Anand, P., B. Ferrer, Q. Gao, R. Nogales e E. Unterhalter. 2020. «Covid-19 as a Capability Crisis: Using the Capability Framework to Understand Policy Challenges». *Journal of Human Development and Capabilities* 21, n. 3: 293-9.
- Andreoni, A. 2017. «Strategies for Emerging Technologies and Strategic Sectors: Evidence from OECD Countries and some Critical Reflections on the Italian Case». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 38: 1: 3-14.
- Andreoni, A. e H.-J. Chang. 2020. «Industrial Policy in the 21st Century». *Development and Change* 51, n. 2: 324-51.
- Archibugi, D. e V. Mariella. 2021. «Is a European Recovery Possible without High-tech Public Corporations?». *Intereconomics. Review of European Economic Policy*: 56, n. 3: 160-6.
- Arrighetti, A. e E. Bottani. 2020. «Pandemia, crisi di offerta e investimenti in riserve tecnologiche». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 41, n. 3: 385-402.
- Arrighetti, A. e F. Landini. 2019. «Eterogeneità delle imprese e stagnazione del capitalismo italiano». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 40, n. 2: 337-80.
- Arrighetti, A. e F. Landini. 2021. *Sluggish Investments and Firm Heterogeneity*. Paper presentato al XIX Workshop Siepi, 10-11 giugno.

- Bailey, D. e K. Cowling. 2006. «Industrial Policy and Vulnerable Capitalism». *International Review of Applied Economics* 20, n. 5: 537-53.
- Bailey, D., C. Pitelis e P.R. Tomlinson. 2018. «A Place-based Developmental Regional Industrial Strategy for Sustainable Capture of Co-created Value». *Cambridge Journal of Economics* 42, n. 6: 1521-42.
- Bailey, D., A. Glasmeier e P.R. Tomlinson. 2019. «Industrial Policy back on the Agenda: Putting Industrial Policy in Its Place?». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12, n. 3: 319-26.
- Barca, F. 2019. «Place-based Policy and Politics». *Renewal* 27, n. ???: 84-9.
- Barca, F., P. McCann e A. Rodríguez-Pose. 2012. «The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches». *Journal of Regional Science* 52, n. ???: 134-52.
- Barzotto, M., C. Corradini, F. Fai, S. Labory e P. Tomlinson. 2019. «Enhancing Innovative Capabilities in Lagging Regions: An Extra-regional Collaborative Approach to RIS3». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12, n. 2: 213-32.
- Barzotto, M., C. Corradini, F. Fai, S. Labory e P. Tomlinson. 2020. «Smart Specialisation, Industry 4.0 and Lagging Regions: Some Directions for Policy». *Regional Studies Regional Science* 7, n. 1: 318-32.
- Becattini, G. 2015. *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Roma: Donzelli.
- Becchetti, L. (a cura di). 2019. *Le città del ben-vivere. Manifesto programmatico dell'economia civile per le amministrazioni locali*. Roma: ECRA.
- Bellandi, M. 2021. «Factors Supporting or Hindering the Place-based Structure of Commons in Local Productive Systems». *Region* 8, n. 1: 1-14.
- Bellandi, M., L. De Propris e E. Santini. 2020. «A Place-Based View on Industry 4.0 in Local Productive Systems». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* vol. ???, n. 1: 51-69.
- Bellandi, M., L. Donati e A. Cattaneo. 2021. «Social Innovation Governance and the Role of Universities: Cases of Quadruple Helix Partnerships in Italy». *Technological Forecasting and Social Change* 164, n. ???: pp. ??? Print-on-line <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120518>.
- Bettiol, M. e S. Micelli. 2013. «The Hidden Side of Design: The Relevance of Artisanship». *Design/Issues* 30, n. 1: 7-18.
- Bianchi, P. e S. Labory. 2019a. «Manufacturing Regimes and Transitional Paths: Lessons for Industrial Policy». *Structural Change and Economic Dynamics* 48, n. ???: 24-31.
- Bianchi, P. e S. Labory. 2019b. «Regional Industrial Policy for the Manufacturing Revolution: Enabling Conditions for Complex Transformations». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12, n. 2: 233-49.
- Bianchi, P. e S. Labory. 2020a. «European Industrial Policy. A Comparative Perspective». In A. Oqubay, C. Cramer, H-J Chang e R. Kozul-Wright (a cura di), *The Oxford Handbook of Industrial Policy* (pp. ???). Oxford: Oxford University Press.
- Bianchi, P. e S. Labory. 2020b. «Industrial Policy and Covid Crisis: Mobilising All Levels of Government for Smart Complementarity». *Symphonya* vol. ???, n. 2: 73-9.
- Bogliacino, F. e M. Pianta. 2010. «Innovation and Employment: a Reinvestigation Using Revised Pavitt classes». *Research Policy* 39, n. 6: 799-809.
- Bonomi, A. e R. Masiero. 2014. *Dalla smart city alla smart land*. Venezia: Marsilio.

- Butera, F. 2017. «Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 38, n. 3: 291-316.
- Cappellin, R., E. Ciciotti, E. Marelli e G. Garofoli. 2020. «A New European Industrial Strategy and the European Recovery Program after the Covid-19 Crisis». *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* **vol. ???**, n. 3: 265-84.
- CERVED. 2021. *Rapporto Italia Sostenibile 2021*, Roma: CERVED.
- Cetrulo, A., V. Cirillo e D. Guarascio. 2019. «Weaker Jobs, Weaker Innovation. Exploring the Effects of Temporary Employment on New Products». *Applied Economics* 51, n. 59: 6350-75.
- Chang, H.-J., A. Andreoni e M.L. Kuan. 2014. «International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the uk». In A. Hughes (a cura di), *The Future of UK Manufacturing: Scenario Analysis, Financial Markets and Industrial Policy* (pp. 451-455). E-book, London, UK-IRC.
- Ciciotti, E. 2020. «A New Territorial-Industrial Policy after the Covid 19 Crisis». *Symphonya. Emerging Issues in Management* **vol. ???**, n. 2: 25-32.
- Cresti, L., M. Lucchese e M. Pianta. 2020. «Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 41, n. 4: 607-27.
- Cristea, M., G.G. Noja, P. Stefea e A.L. Sala. 2020. «The Impact of Population Aging and Public Health Support on EU Labor Markets». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17, n. 4: **1439???**, doi:10.3390/ijerph17041439.
- csc (Centro Studi Confindustria). 2020. «Innovazione e resilienza: i percorsi dell'industria italiana che cambia». *Scenari Industriali*, novembre, Roma.
- De Loecker, J. e J. Eeckhout. 2017. *The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications*. NBER Working Paper 23687.
- Díez, F., J. Fan e C. Villegas-Sanchez. 2019. *Global Declining Competition*. CEPR Discussion Paper DP13696.
- Di Tommaso, M.R. 2020. «Una strategia di resilienza intelligente per il dopo coronavirus. Sulla centralità della domanda e offerta di politica industriale». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 41, 1: 3-20.
- Di Tommaso, M.R., M. Tassinari, E. Barbieri e M. Marozzi. 2020. «Selective Industrial Policy and "Sustainable" Structural Change. Discussing the Political Economy of Sectoral Priorities in the us». *Structural Change and Economic Dynamics* 54, **n. ???**: 309-23.
- Dosi, G., D. Guarascio, A. Ricci e M.E. Virgillito. 2021. «Neodualism in the Italian Business Firms: Training, Organizational Capabilities, and Productivity Distributions». *Small Business Economics* 57, **n. ???**: 167-89.
- Ferrannini, A., E. Barbieri, M. Biggeri e M.R. Di Tommaso. 2021. «Industrial Policy for Sustainable Human Development in the post-Covid19 Era». *World Development* 137, **n. ???**, in press. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105215>.
- Foster, S.R. e C. Iaione. 2019. «Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons». In B. Hudson, J. Rosenbloom e D. Cole (a cura di), *Routledge Handbook of the Study of the Commons* (**pp. ???**). Abingdon: Routledge
- Gebhardt, C. (2019), «The Impact of Participatory Governance on Regional Development Pathways: Citizen-driven Smart, Green and Inclusive Urbanism in the Brainport Metropolitan Region». *Triple Helix Journal* **vol. ???**, n. 6: 69-110.
- Giardino, R. e A. Rinaldi. 2020. «Mercati e specializzazioni dei prodotti medicali: implicazioni per lo sviluppo dell'industria regionale post covid-19». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 41, n. 3: 417-37.
- Gutierrez, G. e T. Philippon. 2017. *Declining Competition and Investment in the us*. NBER Working Paper 23583.

- Kalleberg, A.L. 2011. *Good Jobs, Bad Jobs: The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s-2000s*. **luogo???**: Russell Sage Foundation.
- Hassink, R., A. Isaksen e M. Trijpl. 2019. «Towards a Comprehensive Understanding of New Regional Industrial Path Development». *Regional Studies* 53, n. 11: 1636-45.
- Landini, F., A. Arrighetti e E. Bartoloni. 2020. «The Sources of Heterogeneity in Firm Performance: Lessons from Italy». *Cambridge Journal of Economics* 44, **n. ???**: 527-58.
- Lund, H.B. e A. Karlsen. 2020. «The Importance of Vocational Education Institutions in Manufacturing Regions: Adding Content to a Broad Definition of Regional Innovation Systems». *Industry and Innovation* 27, n. 6: 660-79.
- Majidpour, M. 2017. «International Technology Transfer and the Dynamics of Complementarity: A New Approach». *Technological Forecasting and Social Change* 122, **n. ???**: 196-206.
- Mazzucato, M. 2011. *The Entrepreneurial State*. London: Demos.
- Milgrom, P. e J. Roberts. 1994. «Complementarities and systems: Understanding Japanese Economic Organization». *Estudios Economicos* 9, n. 1: 3-42.
- Mohnen, P. e L.H. Röller. 2005. «Complementarities in Innovation Policy». *European Economic Review* 49, n. 6: 1431-50.
- Monducci, R., P. Anitori, F. Oropallo e C. Pascucci. 2010. «Crisi e ripresa del sistema industriale italiano: tendenze aggregate ed eterogeneità delle imprese». *Economia e politica industriale* 37, n. 3: 93-116.
- OECD. 2018. *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. Paris: OECD Publishing.
- Paolazzi, L., T. Gargiulo e M. Sylos Labini (a cura di). 2018. *Le sostenibili carte dell'Italia*. Venezia: Marsilio.
- Pelkmans, J. (2006), «European Industrial Policy». In P. Bianchi e S. Labory (a cura di), *International Handbook of Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peneder, M. 2017. «Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure towards the Ability to Evolve». *Cambridge Journal of Economics* 41, n. 3: 829-58.
- Piattoni, S. 2009. «Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis». *Journal of European Integration* 31, n. 2: 163-80.
- Pisano, G.P. e W.C. Shih. 2009. «Restoring American Competitiveness». *Harvard Business Review* 87, **n. ???**: 114-25.
- Pontarollo, E. 2017. «L'industria verso il futuro». *L'industria. Rivista di economia e politica industriale* 38, n. 4: 413-30.
- Pozzi, C. e E. Cassetta. 2020. «Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 41, n. 4: 593-605.
- PCM. 2021. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma.
- Renda, A. 2021. «The EU Industrial Strategy: Towards a Post-Growth Agenda?». *Intereconomics. Review of European Economic Policy* 56, n. 3: 133-8.
- Rodrik, D. e C. Sabel. 2020. *Building a Good Jobs Economy*. Faculty Research Working Paper Series, January RWP20-001.
- Sabel, C.F. e J. Zeitlin. 2012. «Experimentalist Governance». In D. Levi-Faur (a cura di), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sacco, P., G. Ferilli e G.T. Blessi. 2013. «Culture as an Engine of Local Development Processes: System-wide Cultural Districts II: Prototype Cases». *Growth and Change* 44, **n. ???**: 571-88.
- Scazzieri, R. 2018. «Structural Dynamics and Evolutionary Change». *Structural Change and Economic Dynamics* 46, **n. ???**: 52-8.
- Stame, N. 2016. *Valutazione pluralista*. Milano: Franco Angeli.

- Traù, F. 2016. «La globalizzazione e lo sviluppo industriale mondiale». *Rivista di Politica Economica* 105, n. 10-12: 353-408.
- UNCTAD. 2020. *World Investment Report. International Production Beyond the Pandemic*. New York and Geneva, United Nations.
- Viesti, G. 2020. «L'economia italiana: dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa?». *L'Industria. Rivista di economia e politica industriale* 41, n. 4: 629-54.

