



✦ **EUROPEAN INDUSTRIAL POLICY.
THE TWENTIETH-CENTURY EXPERIENCE**

✦ Editado por James Foreman-Peck y
Giovanni Federico

◆ Oxford University Press, 1999

El libro «European industrial policy. The twentieth-century experience» es un trabajo recopilatorio de historia económica, editado por James Foreman-Peck y Giovanni Federico, en el que se analizan de forma empírica y bajo una estructura homogénea las políticas industriales en Europa a lo largo del siglo XX. El objeto de este estudio es, según sus inspiradores, comprender la política industrial en Europa en sentido amplio desde una perspectiva histórica, ya que sólo así es posible que afloren las trayectorias nacionales de política económica y las posibles diferencias de competitividad entre industrias y países. A fin de que la panorámica sea lo más amplia posible, la evidencia empírica seleccionada no abarca tan sólo a las cuatro naciones económicamente más poderosas de Europa, sino que cubre también a las economías intermedias (entre ellas, España, Suecia y Holanda) y de menor tamaño (como Irlanda, Portugal y Grecia) además de dedicar un caso a Rusia (la antigua Unión Soviética, para ser

más exactos) como epítome de economía centralizada.

El esquema del libro es simple ya que empieza con una breve introducción en la que se explica qué se entiende por política industrial, para a continuación fijarse en los casos. Del capítulo segundo al decimotercero se analizan las políticas industriales de Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia, Holanda, Bélgica, Irlanda, España, Portugal y Rusia, por este orden. Los dos últimos capítulos del libro se dedican a la síntesis de la experiencia europea desde un prisma sistémico y al sumario del análisis comparativo, respectivamente. En relación con la estructura de los casos, todos los autores tenían que adoptar una forma homogénea, con una flexibilidad derivada de las particularidades intrínsecas de cada país. Sólo debían respetar dos principios generales. En primer lugar, los análisis de las políticas industriales nacionales debían resumir las líneas generales sobre la base de fuentes

secundarias, para dar pie a los tres casos sectoriales. En segundo lugar, todos los estudios debían responder a cinco cuestiones fundamentales con el objeto de realizar un ejercicio de emulación entre los doce casos. Los cinco puntos comunes a incluir serían: la justificación y la existencia de una presión que avale una política industrial determinada; los objetivos y los posibles beneficios de la política industrial; la identificación de los beneficiarios; los instrumentos de política industrial; y la eficacia y los resultados de la política industrial ejecutada.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR POLÍTICA INDUSTRIAL? UNA CONCEPCIÓN MODERNA

En el capítulo introductorio, Foreman-Peck y Federico repasan las políticas industriales europeas sobre la base

de la dicotomía ampliación-profundización que ha caracterizado el debate comunitario en las últimas décadas. En este sentido, suscitan el enfrentamiento ideológico entre intervencionismo y liberalismo cuyo resultado es distinto para cada país europeo y se manifiesta en un tipo de política industrial particular y en niveles de crecimiento y grados de desarrollo industrial distintos. Así, se introduce la definición del concepto de política industrial. Foreman-Peck y Federico prefieren decantarse por un concepto deliberadamente difuso, con el objeto de cubrir casi todo lo relacionado con la industria. Esta definición ambigua es compatible con la aplicada por la Comisión Europea, para quien *«la política industrial se refiere a la implantación eficaz y coherente de todas aquellas políticas que estimulen el ajuste estructural de la industria con vistas a promover la competitividad»*.

Estas definiciones pueden considerarse modernas según los autores, pues no reflejan la principal motivación histórica de apoyo a la industria: conseguir la supremacía militar como soporte de la potencia comercial. Aunque la defensa nacional y el proteccionismo hayan servido como argumentos de una política industrial intervencionista, el concepto de política industrial no se refiere tan sólo a las industrias de material de defensa ni a la aplicación militar de las nuevas tecnologías. Es por ello por lo que la definición empleada por Foreman-Peck y Federico no apunta a un solo objetivo: por política industrial se entiende *«cualquier forma de intervención estatal que afecte a la industria como parte distintiva de la economía»*. Es decir, con excepción de la política macroeconómica, la política industrial cubre el conjunto de medidas que afectan a la industria manufacturera y a los servicios públicos (*utilities*), pero no a la agricultura, ni la sanidad y los servicios financieros. Asimismo, por estatal entienden cualquier tipo de actuación

del sector público (cualquiera que sea su nivel, comunitario, nacional, regional o local), incluida la ejecución delegada en agentes de naturaleza pseudo-pública y pseudoprivada. Intervención describe el conjunto de medidas que afectan a la industria, aunque no sea éste su propósito y sean de carácter general (a las que se puede denominar como política industrial «involuntaria» o «implícita»). Para los autores, también supondría intervención pública la rúbrica oficial de acuerdos privados, como por ejemplo los carteos o prácticas colusivas de la competencia entre empresas.

Para completar la definición, Foreman-Peck y Federico, inspirándose en Lindbeck y su metáfora «verde», distinguen entre tres tipos de niveles de política industrial:

- La creación de un «paisaje» o marco legal e institucional.
- La modificación del «entorno ecológico» por medio de la tecnología y de los mercados de recursos y productos.
- El cambio de la «fauna» o la evolución demográfica de la estructura industrial, variando la importancia relativa de sectores y empresas (o «especies»).

La componente esencial de un marco (lo que llaman «paisaje») adecuado es la existencia de unos derechos de propiedad privada claramente definidos y rigurosamente defendidos por la ley. En su feroz diatriba antiintervencionista, llegan a afirmar que esta situación «idílica» se daba en toda Europa a finales del siglo XIX y sólo se truncó este principio con la llegada del comunismo, sin reparar en que las condiciones políticas, económicas y sociales de Europa no eran, en absoluto, homogéneas ni comparables con las circunstancias actuales. Lo que sí es cierto es que debe existir un equilibrio —difícil de encontrar, pero absolutamente necesario— entre la protección de los derechos de propiedad (patentes y otras formas de propiedad industrial) y el fomento de la competencia. En

suma, el derecho mercantil conforma el entorno en el que se desarrolla la actividad empresarial y debe defender tanto la creación de empresas como los derechos de los inversores, sin olvidar los de otros agentes afectados. Sería en este apartado en el que se encuadraría la política de competencia como instrumento de política industrial, complementándose en el fomento de la competitividad y el respeto de la libre competencia.

La política industrial puede modificar la «ecología» a través de la promoción de la I+D, de la difusión de nuevas tecnologías, el apoyo de la innovación y la atracción de inversión directa extranjera. En este mismo nivel, los autores situarían las políticas comercial y de fomento de la exportación, de los mercados de capitales y de trabajo, así como las relativas a los mercados de recursos (energía, telecomunicaciones, agua, etcétera).

Por su parte, las medidas para «cambiar la fauna», es decir, encaminadas a redistribuir los recursos entre empresas y sectores, son el núcleo de la política industrial tradicional. Su materialización ha presentado dos formas de selección de sectores o empresas siguiendo dos criterios diferentes: la selección de campeones nacionales (llamada *'picking winners'*) en el caso de empresas y la de sectores estratégicos (por su carácter básico y sus implicaciones con la defensa nacional).

El debate de la política industrial europea se centra en la influencia de la intervención estatal en la competencia y en el mercado. Foreman-Peck y Federico recapitulan la evolución experimentada en los países desarrollados a lo largo de los años ochenta y noventa por las políticas industriales nacionales. Uno de los principios básicos de la economía neoclásica es que normalmente los mercados (en competencia perfecta) dirigen los recursos disponibles hacia aquellos sectores en los que se obtiene mayor rentabilidad, hasta llegar a la conclusión de

que el Estado debe limitarse a crear las condiciones marco para que el mercado funcione y dejar que los agentes interactúen solos.

El argumento que emplean los economistas contrarios al intervencionismo estatal para justificar su escaso éxito en la capacidad para influir sobre los políticos ha sido la existencia de fuertes presiones ejercidas por parte de los grupos de interés afectados. Para atemperar los problemas de información asimétrica, el Estado establece mecanismos de corrección y de equilibrio. No obstante, existen numerosos ejemplos de «fallo del Estado», muchos de los cuales aportados por el apoyo a supuestos «campeones» nacionales que, luego, no han sabido o podido responder a las expectativas de competitividad puestas en ellos.

Pero, como reconocen los autores, la idea de una política industrial activa ha cobrado fuerza. Existen opiniones mercantilistas que enfatizan en el apoyo a las empresas de alta tecnología de aplicaciones civiles, con posible utilización militar. Pero también se suscita que la aplicación de este enfoque a la política comercial no merece comentarios tan unánimes, al ser más probable que se introduzcan incentivos para que las empresas acometan mercados y estrategias de internacionalización ineficientes.

CAUSAS Y BENEFICIOS DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES NACIONALES

Si toda acción pública de política industrial tuviera garantizado el beneficio social a largo plazo, sería puesta en práctica con certeza. Sin embargo, la actuación del sector público suele no ser neutral en sus efectos, ni tampoco en sus causas. Acerca de éstas, los

autores contrastan que, normalmente, las dictaduras suelen ser más intervencionistas y proteccionistas que las democracias. Es por ello por lo que adoptan también estrategias de política industrial más autoritarias, que acaban siendo más ineficientes. Los economistas neoclásicos establecen como regla de eficiencia de una política que responda a un fallo de mercado y que los beneficios sociales de la política superen a los costes de oportunidad de los recursos. Sin embargo, discernir cuándo falla el mercado no es sencillo como tampoco lo es cuantificar el impacto positivo de ciertos instrumentos de política industrial (subvenciones a I+D) tanto micro como macroeconómicamente.

El principal fallo de la política industrial ha sido la protección de la industria nacional ante la competencia extranjera, de ahí que la eficacia de los instrumentos de la política comercial haya sido la forma más estudiada y analizada para medir los beneficios de las políticas industriales nacionales. Y la conclusión es unánime: la utilización de aranceles y contingentes para impedir la entrada de productos extranjeros con el fin de privilegiar el acceso al mercado nacional de las empresas locales es una solución globalmente ineficiente.

REINO UNIDO

El caso británico es analizado por James Foreman-Peck y Leslie Hannah, de la Universidad de Oxford, bajo el título *«Reino Unido: Del liberalismo económico al socialismo. ¿Y vuelta?»*. Este extenso capítulo describe la evolución de la política industrial británica desde el siglo XIX hasta prácticamente el tiempo actual. La política industrial imperante en el Reino Unido en el siglo XIX era eminentemente liberal y de fomento del comercio, pues no se con-

centra en el apoyo a las empresas de material de defensa. Sin embargo, las guerras de las dos primeras décadas del siglo XX y la merma en la hegemonía del imperio británico forzaron un cambio de rumbo.

Según Foreman-Peck y Hannah, el período de la postguerra acentuó el papel del Estado en la política industrial británica. Sin que se diga explícitamente, los autores resaltan el incremento del intervencionismo estatal como causante de la pérdida lenta del prestigio de la industria y de la economía británicas, pues siempre se resaltan los encorsetamientos que provocaba y su culminación es la nacionalización de empresas. Lo resumen de la siguiente forma: *«Los funcionarios y formuladores de políticas estaban formalmente comprometidos con el libre comercio, pero en la práctica 'el momento no estaba maduro' para la liberalización»* (página 36). Para explicar las inferiores prestaciones de la industria británica, Foreman-Peck y Hannah acuden a la nociva interferencia del Estado y su legitimación es la expansión experimentada en los años 80 con «el regreso al mercado».

Los ejes fundamentales de esta nueva política industrial orientada hacia el mercado emprendida por los gobiernos conservadores fueron las privatizaciones y la re-regulación (una cara políticamente más amable de la denostada desregulación, que se podía ligar a paro y peor servicio sin implicar necesariamente menores precios). Sin extenderse, se repasan los éxitos del programa británico de privatizaciones, vector básico de la política industrial moderna desde entonces. Se abren paso nuevos instrumentos de política industrial que no distorsionan la competencia sino que la fomentan (como la provisión de servicios externalizados a través de 'Business Links'). En este repunte industrial, los autores destacan como factores fundamentales de éxito las medidas de reindustrialización a

través de la captación de inversión extranjera, al abrigo de unos costes laborales cada vez más bajos, con unos sindicatos menos poderosos y una cobertura social inferior a la media europea, así como el fortalecimiento de la política de competencia como complemento de la política industrial. Como lagunas pendientes de la actual orientación hacia el mercado de la política industrial británica los autores señalan el insuficiente esfuerzo tecnológico y la escasez de mano de obra intermedia cualificada.

En síntesis, Foreman-Peck y Hannah sostiene decididamente que la mejor situación competitiva y la fortaleza del imperio británico se fundamentaba en una política económica e industrial liberalista y sólo la progresiva y creciente intervención estatal llevó al declive y a la pérdida de hegemonía. Por eso mismo, le dan las gracias a la política thatcherista.

FRANCIA, ALEMANIA E ITALIA

El segundo caso está dedicado a Francia y corre a cargo de Jean-Pierre Dormois bajo el título «*Francia: las idiosincrasias del voluntarismo*». Desde un principio, el capítulo refleja la importancia del intervencionismo en la historia de la industria francesa, evaluando las subvenciones desde 1870. Al estudiar la IIIª República, el autor constata que la idea de política industrial vigente entonces no difiere mucho de la que se conoce actualmente, contraponiéndose unos políticos del ramo intervencionistas e inductores de grandes proyectos industriales, frente a los hacendistas, estranguladores del gasto público. También en la Francia de finales del siglo XIX se perciben indicios de que tuviera lugar un pacto de equilibrio entre estabilidad y crecimiento entre empresarios, políti-

cos y funcionarios, de forma que se protegiera el mercado doméstico y se retrasara el proceso de industrialización frente a otras potencias europeas. Según Dormois, el principal obstáculo que encontró la política industrial francesa para promover proyectos industriales de grandes dimensiones fue la inadecuación del sistema fiscal, que no ofrecía suficientes incentivos a la inversión.

La postguerra marcó la evolución de la política industrial francesa de la última mitad de este siglo, con un período inicial de reconstrucción de la economía (centrado en la construcción de las infraestructuras destruidas) seguido de una edad dorada plena de lanzamientos de proyectos industriales nacionales. La llegada al poder del Partido Socialista es calificada sarcásticamente como el «ímpetu voluntarista» de crear campeones nacionales y el regreso de la derecha francesa una vuelta a la ortodoxia financiera, que debilita el alcance y la fortaleza de los instrumentos de política industrial. En suma, el autor tira de los típicos tópicos de ingerencia del Estado en el mercado en la que Francia es el epítome al que acuden todos los estudiosos para denostar la imposibilidad de una política industrial de liderazgo: basta ver el «fracaso» de las empresas francesas y de la economía francesa en su conjunto.

En síntesis, los lectores convencidos de antemano encontrarán en el análisis de la política industrial francesa que efectúa Dormois los tópicos sobre Francia como paradigma de la ineficacia de la intervención pública en el mercado, pues se ceba en la crítica del corporativismo y maridaje de intereses entre ciertos altos funcionarios y los directivos de las grandes empresas (denominado '*pantouflage*') y niega la posibilidad de que el «capitalismo organizado» postulado por Galbraith sea posible. Aunque todo modelo presenta aspectos negativos, la situación actual de la economía francesa, y muy particularmente la

industrial, merece otros comentarios más realistas del «exacerbado intervencionismo» francés.

El tercer caso está dedicado a Alemania bajo el título «*Alemania: la invención del intervencionismo*». Escrito por Wilfried Feldenkirchen, el artículo sostiene la tesis de que Alemania, a pesar de ser el país de Europa occidental con las más fuertes convulsiones de este siglo, ha mantenido una estructura común de política industrial con una evolución progresiva acorde con el contexto comunitario e internacional. Para demostrar la continuidad de este hilo conductor de la política industrial alemana, Feldenkirchen parte de la explicación del «orden económico alemán», cuya expresión en alemán es '*Wirtschaftsordnung*'. En Alemania, el debate sobre política industrial estriba en si el Estado debe iniciar el cambio estructural dentro de la economía de mercado o si su tarea principal es la de eliminar los obstáculos al funcionamiento de las fuerzas del mercado. La práctica, según Feldenkirchen, indica que ha tenido lugar una cooperación muy estrecha entre el Estado y los grupos de interés (empresarios y sindicatos) desde un compromiso político a largo plazo.

Feldenkirchen continúa describiendo los aspectos continuistas del sistema económico alemán empezando por la política de competencia. En Alemania, a diferencia de Estados Unidos, la legislación antimonopolio ha sido muy favorable a la constitución de grandes grupos (los denominados 'carteles'), sobre los que se erigió desde antes de la primera guerra mundial un consenso político acerca de sus objetivos en aras del desarrollo socioeconómico del país. Otros instrumentos analizados de la política industrial alemana son los aranceles y subvenciones por su carácter defensivo y los de desarrollo regional y se dedica también un apartado a la propiedad pública. En conclusión y en relación

con la eficacia de la política industrial alemana, «*el intervencionismo estatal y unos resultados económicos positivos no son incompatibles en absoluto*».

A Giovanni Federico y a Renato Giannetti les corresponde estudiar el caso italiano con un título bien significativo: «*Italia: a tropicones y adelantamiento*». El país transalpino merece otro análisis a partir de la premisa de que «Italia también es diferente». ¿Cómo es posible que un país con semejantes raíces agrícolas sea la quinta o sexta potencia industrial del mundo? ¿Cómo ha influido la política industrial italiana en este resultado? Los autores pretenden responder, con modestia, a estas preguntas, pues entienden que el problema es complejo y multidimensional. Y se quedan cortos, especialmente en lo que se refiere al papel desempeñado por los grandes grupos (Fiat e Iri) y por las PYME innovadoras. Justo esas claves serían las de mayor interés para un lector español.

Pero su interesante contribución se halla en la exposición del debate sobre 'il tempo' de la industrialización italiana y su vinculación con la política comercial. Para muchos historiadores italianos, el proteccionismo comercial retrasó el progreso industrial italiano, al concentrarse los recursos y la inversión en las actividades protegidas. Pero, como recoge el libro, existen otros estudiosos que paradójicamente no encuentran correlación entre protección y retraso en el desarrollo industrial.

El apoyo al complejo militar-industrial, incluyendo el sector siderúrgico, destaca por su interés, al dibujar la vinculación de los conglomerados integrados verticalmente (Ansaldo e Ilva) con la banca. Y así se explica la fundación del *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (Iri) durante el régimen fascista, inicialmente provisional como precaución ante una eventual crisis del sector financiero. Para los autores resulta indudable que la política industrial italiana tuvo por misión hacer sobrevivir el complejo

militar-industrial y su impresión es que el volumen de producción que era objeto de apoyo nunca fue lo suficientemente grande como para justificar los fondos públicos absorbidos. Sólo se habría justificado esta ayuda si se hubieran difundido los avances tecnológicos entre el resto del tejido industrial, pero los pocos estudios existentes apuntan en sentido contrario.

En los años 50 tuvo lugar una política ambivalente de impulso de las empresas públicas y de liberalización del comercio. Se narran los casos exitosos de la siderurgia y de los hidrocarburos, matizando que se debieron más a la valía de los gestores públicos y a su independencia de la influencia política.

En síntesis, la aproximación de Federico y Giannetti resulta evocadora, pero insuficiente para explicar la complejidad de la industrialización de Italia. Aparte de las carencias ya mencionadas relativas al papel de los grandes grupos (muy particularmente, Fiat) se echan de menos menciones esenciales a la flexibilidad de las PYME, la política comercial exterior italiana y el tratamiento más profundo de casos sectoriales de verdadero interés, unos por su éxito (textil y confección, petróleo, siderurgia, cerámica, etcétera) y otros por su fracaso (electrónica, farmacia, etcétera), sobre todo, para comprender cómo las empresas funcionan, a veces, al margen e incluso a pesar de las instituciones. Tampoco se hace mención de la política de competencia ni de la complejidad de las actividades de comercialización en Italia, que son básicas para valorar plenamente el impacto de la política industrial.

ECONOMÍAS INTERMEDIAS EUROPEAS

A continuación, el libro desarrolla los capítulos dedicados a analizar los casos de las políticas industriales de las

economías de tamaño intermedio. Jan Bohlin explica la política industrial sueca en «*Suecia: auge y caída del modelo sueco*» de forma completa y sencilla, tal vez a causa de la tradición aperturista y neutral de Suecia a lo largo del último siglo, por lo que no se observan disrupciones ni discontinuidades sobresalientes. A modo de crítica, habría merecido la pena tratar más en profundidad los casos de las industrias suecas de automoción y de farmacia.

Jan Van Zenden es el autor de «*Países Bajos: ¿La historia de una caja vacía?*», estableciendo como declaración de principios que cualquier intervención del Estado no puede darse sin matizaciones en Holanda. Después de repasar las distintas políticas económicas de carácter liberal ejecutadas a lo largo del siglo XIX y hasta 1945, se centra con gran acierto en explicar el decidido apoyo gubernamental a las infraestructuras de transporte con el objetivo de situar a Holanda como punto neurálgico de los movimientos de mercancías y de personas en Europa: puerto de Rotterdam y aeropuerto de Schiphol. La agudeza del autor se pone de manifiesto al explicar cómo el caso de la empresa aeronáutica Fokker demuestra que la frontera entre políticas «ofensivas» y «defensivas» no está nada clara.

Como conclusión, Van Zenden se interroga si la política industrial es una caja vacía. Recogiendo la opinión de otros colegas economistas para quienes un país pequeño como Holanda en un contexto abierto de competencia dominado por multinacionales y *carteles*, sostiene que cualquier política industrial resulta superflua porque no puede hacer nada que no vayan ya a poner en práctica las empresas. Por ello, matiza el apoyo a las características propias de la competencia en cada sector industrial y destaca como factor de éxito la no interferencia, en general, del Estado holandés en las decisiones de las empresas.

«*Bélgica: liberalismo por defecto*» es el

séptimo caso abordado por el libro, cuyos autores son Luc Hens y Peter Solar, con reducidas aportaciones.

El octavo país corresponde a «Irlanda: desde políticas internas hacia políticas externas», escrito por Eoin O'Malley. Hasta 1922, año de la independencia irlandesa del Reino Unido de la Gran Bretaña, la industrialización fue un proceso incompleto en Irlanda, con un sector realmente reducido (menos del 5 por 100 de la población ocupada en 1926) y altamente concentrado en los sectores de alimentación y bebidas. Como único dato positivo del comportamiento industrial, destacaba su alta propensión exportadora, si bien la dependencia del Reino Unido era excesiva. A partir de mediados de los años 80 tiene lugar una transformación de la política industrial que va a cambiar radicalmente el panorama de Irlanda. El cambio es cualitativamente radical en los objetivos y en los instrumentos. Los resultados expuestos por O'Malley son elocuentes y demuestran la transformación radical experimentada por Irlanda, pero adolece, por completo, de análisis crítico, ya que no se menciona tan siquiera el esquema fiscal de impuesto sobre sociedades específico para la industria (10 por 100) como instrumento fundamental para comprender la ingente cantidad de inversión directa extranjera captada por Irlanda y como factor de convergencia real más importante que el resto de la política industrial. O'Malley prefiere centrarse en la vacua idea de la «nueva senda de crecimiento a largo plazo» emprendida por la industria de capital irlandés.

EL CASO ESPAÑOL: EL AUTORITARISMO COMO CAUSA DE SUBDESARROLLO

Pedro Fraile Balbín es el historiador económico encargado de sintetizar el caso español. Lo titula «España: política

industrial bajo políticas autoritarias» para destacar el diferente régimen político en que se desarrolló la industrialización española de la postguerra frente a la de los países europeos. El capítulo empieza repasando la política anterior a la Guerra Civil. En este periodo se señala que la política industrial se caracteriza por un intervencionismo selectivo en la protección de ciertos sectores «estratégicos» en la medida en que la acción de grupos de interés demandaba el proteccionismo estatal (basta ver el título de la ley de Protección de la producción nacional, de 1907). Normalmente, los instrumentos consistían en elevación de aranceles u obligación de consumo de la materia prima nacional, pero en los servicios públicos se otorgaban derechos y concesiones en condiciones muy ventajosas que dieron lugar a una estrecha relación entre la banca y la gran industria, con una singular concentración en el País Vasco. Fraile está en contra de que sean eficiencia y crecimiento industrial los mejores criterios para valorar el éxito de una política industrial, si —como sucedió en la España de la postguerra— se anula la competencia, particularmente, la extranjera en relación con los productos agrícolas, textiles y siderúrgicos. El resultado es evidente para Fraile, quien califica el proceso español como una desindustrialización basada en la sustitución de exportaciones.

El régimen franquista extendió su autoritarismo al ámbito industrial desde el principio, fijándose prioritariamente en los sectores pesados y energéticos. El autor describe la creación del INI como patrón básico del intervencionismo estatal a partir de tres sectores (con un tratamiento muy extenso a acero, carbón y electricidad), ante la renuente actitud de la inversión privada. Sin cargar las tintas en la gravedad y la miseria reales que soportaba el país tras 20 años de dictadura, Fraile presenta el plan de estabilización de 1959 y los planes de desarrollo

de los años 60 como «tímidas liberalizaciones».

La transición a la democracia es analizada por Fraile en un apartado que extiende el periodo hasta el ingreso en la Comunidad Económica Europea con rigor. Las reformas de los sistemas fiscal, laboral y financiero ayudaron a que la política industrial fuera más eficaz en su objetivo de concentración en la reestructuración del tejido industrial público. La preparación de la industria para la adhesión a la CEE es, como muy bien enfatiza Fraile, un esfuerzo de reestructuración «*industrial-social-económica-política*» realizado con cargo al déficit público, al señalar al INI como hospital de empresas privadas en pérdidas. Como no se aportan las magnitudes empleadas en este proceso de «desindustrialización» y reestructuración de empresas públicas, el trabajo se resiente y acaba adoleciendo de rigor.

El país al que está dedicado el capítulo undécimo es Portugal, cuyo autor es Joao Confrreira. Por lo que se refiere al capítulo relativo a Grecia, su título es elocuente de la evolución de la política industrial griega: «*Del proteccionismo capturador de rentas al intervencionismo directo*». En síntesis, según la autora Ioanna Pepelasis Minoglou, la acción pública en la industrialización del país resultó ineficiente e ineficaz, por ser «*la política industrial, en sí misma una expresión de la peculiar formación socioeconómica de Grecia*». Tal vez, esta idea no sólo sea aplicable a este país y a la política industrial.

Una curiosidad de este libro es abordar Rusia. Chistropher Mark Davis interpreta comparativamente el sistema de economía centralizada de la Unión Soviética y de los países de su influencia en contraste con el modelo de economía de mercado occidental. Con este propósito se analizan históricamente los sistemas económicos y las diferentes transiciones que tuvieron lugar en Rusia desde 1890 en la época zarista hasta la *perestroika* y la desinte-

gración soviética. Lógicamente en un régimen comunista como el soviético resultaban indisociables las dimensiones política y económica, por lo que las únicas diferencias detectadas por Davis en la política industrial rusa de este siglo son debidas a la naturaleza radicalmente distinta del sistema económico imperante: en su autoritarismo los sistemas zarista y comunista acaban conduciendo a resultados casi idénticos. A modo de ejemplo, la raíz de los sistemas de incentivos para la toma de decisiones era colectiva en contraposición a la noción moral e individualista del sistema capitalista. Ésta es una de las muchas aportaciones de interés que realiza en su extensa contribución el autor, que es profesor en Oxford, y que están excelentemente documentadas con cuadros y gráficos.

CULTURA Y POLÍTICA INDUSTRIALES. PANORÁMICA GENERAL

Antes de aportar una panorámica general de la política industrial en Europa, Mark Casson realiza una aproximación teórica a la cultura de la política industrial. Adoptando una interpretación amplia, es cualquiera acción política que mejore la coordinación entre los distintos sectores económicos. Existen otras consideraciones (nacionalistas, militares, comerciales, tecnológicas, sociales, etcétera) que acaban por influir en la eficiencia económica, por lo que Casson quiere atraer la atención de los economistas, para que miren más allá al buscar una explicación racional al éxito o al fracaso de una determinada política. Es decir, el sistema político influye (y mucho) en los resultados de una política industrial, dando razón a los supuestos de los economistas políticos neoclásicos según los cuales los diferentes grupos sociales (*elites*) tenderán a influir en las políticas públicas de acuerdo con sus

intereses. Al fin y al cabo, es un compendio confluyente de condiciones la razón por la que distintas democracias presentan equilibrios distintos de intervención sobre el mercado o compromisos desiguales con la innovación y con el esfuerzo tecnológico a largo plazo. El objetivo del capítulo es mostrar la importancia relativa de factores culturales en el examen de las políticas económicas, entre ellas, la industrial.

Así, Casson revisa las trayectorias de impacto económico de la política industrial a través de la imbricación de la industria con el conjunto del sistema económico. A este enfoque sistémico se añaden factores de índole cultural para explicar los distintos resultados de una misma acción sobre distintos escenarios, centrándose en los sistemas de incentivos. A continuación, se aborda la justificación de la intervención pública en general y del proteccionismo, más particularmente. Dados los beneficios potenciales de la política industrial, la intensidad de la intervención pública debe ser variable por mor de su eficacia y ajustarse temporalmente, para lo cual Casson analiza la propensión de una sociedad para comprometerse con los cambios (calificados como «*experimentos ideológicos*») ligándolo con la capacidad de la *elite* (política, económica, industrial y, por supuesto, administrativa) para generar conocimiento y asimilarlo. El «nuevo pensamiento» puede estar asociado al cambio tecnológico y su verdadera sabiduría radica en la toma de consciencia de las implicaciones del proceso de cambio en la sociedad. Este postulado cultural realza el carácter premonitorio de las revelaciones de Jacques Delors en su libro blanco «*Crecimiento, competitividad y empleo*», al fijarse en la denominada sociedad de la información en 1993 antes de que estallara el fenómeno Internet.

Casson examina las diferencias entre políticas industriales en los países europeos, distinguiendo su tendencia a adoptar cambios radicales y a innovar

en contraposición a su propensión intervencionista. Y deduce que la heterogeneidad proviene de la distinta capacidad de generar y administrar confianza dentro del sistema socioeconómico. Según Casson, «*el miedo a la intervención implica que la confianza se concentre no en las personas sino, por contra, en los procesos*» y, en consecuencia, aboga por la creación del marco social (completo) que genere confianza y reduzca incertidumbres como condición necesaria (pero no suficiente) y base sobre la que sustentar una política industrial eficaz y sólida, desde un análisis ideológico del capitalismo y de su desarrollo histórico en el Reino Unido a lo largo del siglo XX.

Para concluir el libro, los compiladores, James Foreman-Peck y Giovanni Federico, aportan la panorámica necesaria para la valoración del impacto de las políticas industriales. A partir de un análisis agudo de la evolución diferente de Europa respecto de Estados Unidos en su especialización industrial (en cierta forma debido a motivaciones nacionales) desde un enfoque acorde con la formación de los autores, el capítulo enfatiza la importancia del intervencionismo en la configuración de la geografía económica del continente, con el propósito claro y declarado de denostarlo, sosteniendo esta aseveración a partir de que en la mayor parte de los casos la intervención pública conduce a sobrecostos económicos no justificados por el fallo del mercado.

Históricamente se observan patrones homogéneos de comportamiento económico e industrial en la Europa occidental. Los parecidos son mayores que las divergencias en casi todos los órdenes y la tendencia se ha acentuado desde la integración económica que supuso la creación de las Comunidades Europeas. En definitiva, la rivalidad ha provocado que cada país adopte estrategias nacionales de apoyo a su industria, pero la proximidad ha servido también de elemento de armonización y de conver-

gencia. Pero como enfatizan los autores, el nacionalismo ha sido (y sigue siendo) un pilar robusto de una política industrial intervencionista.

En las conclusiones de este capítulo, Federico y Foreman-Peck quieren destacar la importancia del tamaño de una economía en la formulación de la política industrial y determinan que un país pequeño sólo puede aspirar a la especialización productiva y debe renunciar a políticas complejas de fiscalidad, control y planificación. La receta del éxito en una acción política radica más en competir para ofrecer entornos más competitivos que competir por ofrecer subvenciones.

En suma, el libro «European industrial policy. The twentieth-century experience» es una recopilación histórica cuyo interés radica en la homogeneidad de los análisis de las políticas industriales de los principales países europeos con una capacidad de síntesis que acaba por resultar excesiva para una comprensión integral. A pesar de ello (y de la menor calidad de los casos correspondientes a los países de menor dimensión), el

núcleo del estudio empírico de la dicotomía entre intervencionismo y liberalismo en la Europa del siglo XX puede tener en esta recopilación un magnífico punto de partida, tanto para aquellos convencidos de los efectos perniciosos de la intervención estatal como para los que postulan un papel protagonista a la administración como facilitadora de las condiciones marco de competitividad en su búsqueda del bien común. Muy encarecidamente se recomienda la lectura de los apartados generales de los compiladores James Foreman-Peck y Giovanni Federico y el de Mark Casson.

■ José Ignacio PRADAS POVEDA