

Los nuevos desarrollos de la economía industrial. Repercusiones en la política industrial y valoraciones críticas.

Juan Manuel Ramírez Cendrero

Dpto. de Economía Aplicada I (Economía internacional y desarrollo)

Universidad Complutense de Madrid

(qramirez@ccee.ucm.es)

Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Economía Crítica, Valladolid, del 28 de febrero al 2 de marzo de 2002

I.- Introducción

El análisis de los aparatos industriales de las formaciones sociales capitalistas es un aspecto central para la comprensión de su lógica y dinámica de funcionamiento. Es más, el despliegue del capitalismo como sistema económico predominante es paralelo al incremento y diversificación de la actividad productiva industrial que arranca de aquella lejana primera revolución industrial de las postrimerías del Siglo de las Luces¹. El carácter capitalista de las relaciones de producción se consolidó en el seno de la actividad industrial y a la fracción del capital que cumple todo el ciclo capitalista, adoptando paulatinamente la forma de capital-dinero, capital-productivo y capital-mercancía, se le denomina precisamente capital industrial.

Tradicionalmente al desarrollo industrial se le han asignado algunas funciones relevantes desde la perspectiva de la dinámica de acumulación de capital: la absorción del progreso tecnológico, la generación de innovaciones y los efectos de arrastre sobre el conjunto de la estructura productiva. El sector industrial actuaría, por tanto, como eje de la acumulación de capital y, por tanto, del crecimiento². A partir de esta consideración cobra relevancia el análisis de los mecanismos de fomento de las actividades industriales y de las justificaciones que han venido apareciendo en los últimos años (tras una ofensiva deslegitimadora desde el pensamiento económico más convencional y las políticas económicas más reaccionarias) reclamando una cierta implicación del Estado, en sus

¹ Incluso se habla de un capitalismo industrial, el que cubre estas dos últimas centurias, para diferenciarlo de un presunto capitalismo comercial desde mediados del milenio.

² Estos elementos aparecían ya formulados en las primeras elaboraciones de los denominados pioneros del desarrollo en los que implícitamente se identificaba crecimiento, desarrollo económico e industrialización. Véanse Clark, C. (1967): *Las condiciones del progreso económico*, Alianza, Madrid y Hirschmann, A. (1964): *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, México.

diferentes niveles administrativos. Para ello se comenzará con un sintético repaso del surgimiento de la economía industrial como disciplina delimitada (II) y sus posteriores desarrollos (III). A partir de ahí, tras contrastar las diferentes conceptualizaciones sobre la política industrial (IV) se harán mención a las principales justificaciones que desde diferentes enfoques se vienen proponiendo para unas nuevas pautas de la política industrial (V). El epígrafe conclusivo pondrá punto y final a la ponencia (VI).

II.- Surgimiento y configuración del análisis industrial

El análisis de la realidad industrial, como objeto de estudio delimitado sujeto a esfuerzo de conceptualización, es relativamente reciente. En efecto, los años treinta marcan el origen de esta dimensión de análisis económico, tomando la paternidad del profesor Mason, de Harvard. Las primeras aportaciones y resultados surgirían, pues, en Estados Unidos, origen de la disciplina que se llamaría *Organización Industrial* y que en 1941 sería reconocida como integrante de la ciencia económica por la *American Economic Association*. Es a partir de los años sesenta cuando diversos investigadores europeos se van sumando al análisis específico y diferenciado de la realidad industrial, acogiendo primero y modificando después el enfoque americano. Surge así lo que se denominará enfoque de *Economía Industrial*.

Es cierto, no obstante, que se reconoce en Alfred Marshall una cierta ascendencia sobre lo que con el tiempo vendrá en llamarse organización o economía industrial (Chevalier, J.M., 1979, p. 10). En efecto, el británico Marshall viajó a Estados Unidos en 1875 para investigar el sistema proteccionista basado en los aranceles, como resultado de lo cual publica a su regreso al Viejo Continente la obra *Economics of Industry* (Londres, 1879) junto a su esposa Mary Paley. En esta obra por primera vez se introduce la expresión *Industrial Organization* y se analizan los riesgos en los que pueden incurrir empresas que actúan en mercados imperfectos³, además de proponerse desarrollos teóricos de categorías de análisis como los rendimientos crecientes y decrecientes o las economías externas. Una obra posterior de Marshall⁴ avanza en la elaboración de propuestas de políticas que tendieran a neutralizar las prácticas abusivas de las grandes empresas. En estos antecedentes ya van apareciendo los elementos que van a concentrar la atención de los análisis de los estudios

³ Por ejemplo, expresan el riesgo en que puede incurrir un monopolio si los precios excesivamente altos atraen a competidores, dado un determinado nivel de las barreras de entrada. Marshall, A. y M.P. (1936).

⁴ Marshall, A. (1919): *Industry and Trade*, Londres.

más convencionales de economía industrial, los cuales coronarán al funcionamiento de los mercados en competencia imperfecta como el objeto central de la economía u organización industrial⁵.

Durante los últimos años decimonónicos y los primeros decenios del siglo XX la dinámica capitalista experimenta fuertes procesos de concentración y centralización del capital que se traducen en la formación de gigantescos complejos financiero-industriales con capacidad creciente para controlar el funcionamiento de los mercados. Rudolf Hilferding (Hilferding, R., 1985) analizaría el origen y surgimiento de los grandes imperios económico-financieros, línea que seguirían otros autores como Nicolai Bujarin o Lenin (Bujarin, N., 1969, y Lenin, V.I., 1974). En efecto, Hilferding, en su intento de profundizar en el análisis de Marx adecuándolo a las circunstancias del capitalismo a principios del siglo XX, explica el proceso de agrupación de los capitales bajo la estela de las instituciones bancarias y el control, por consiguiente, que el capital bancario va a ejercer sobre un conjunto mucho más amplio de actividades, especialmente industriales. Surgiría así el capital financiero, como fusión del capital bancario y el capital industrial, desplegándose en el seno de gigantescos grupos (cárteles, sindicatos, *trusts*) con creciente capacidad para controlar los mercados y las condiciones de establecimiento de los precios. Otros autores, adscritos a enfoques convencionales, también centran sus aportaciones en el análisis de la configuración de unos mercados "imperfectos", alejados de los presupuestos modélicos neoclásicos y sus mercados de competencia "perfecta", como veremos más adelante, pero aislando estos procesos de la dinámica general de acumulación y renunciando a una interpretación etiológica de los mismos.

Un aspecto histórico, como el establecimiento de la legislación *antitrust* en los EE.UU.⁶, va a favorecer el avance de los análisis industriales. El seguimiento del alcance de

⁵ En esta visión se inscribe, entre otros, Segura, J. (1993), cuando define la economía industrial como "una rama del análisis económico que se ocupa de la formación de precios, normalmente bajo condiciones de equilibrio parcial, en mercados caracterizados por presentar imperfecciones. (...) Para la economía industrial el análisis de la determinación de precios es significativo como parte del *comportamiento* de las empresas en mercados imperfectos, pero su objetivo final es discernir sobre el comportamiento de las empresas, analizar el tipo de decisiones tomadas por las mismas en contextos de competencia imperfecta (...). Todo ello con un objetivo claro: proponer medidas que puedan favorecer la eficiencia." p. 45. O el propio Tirole, J. (1990), uno de los textos de referencia de la organización industrial, cuando dice que "estudiar la organización industrial es estudiar el funcionamiento de los mercados", p. 15. Más categórico si cabe se muestra Stigler, de la Universidad de Chicago, al afirmar que "no existe materia alguna que quepa calificar como organización industrial" ya que su objeto "es precisamente el contenido de la teoría económica: la teoría de los precios o de la asignación de recursos, es decir, eso que se conoce con el desdichado nombre de microeconomía", Stigler, G. J. (1968): *The Organization of Industry*, Homewood, Richard D. Irwin, cit. en Guerrero, D., 1995b, p.177.

las medidas *antitrust*, la aplicación de las sentencias de los procesos judiciales que afectaron a los grandes *trusts* y las comisiones parlamentarias que recogían, sistematizaban y analizaban casos concretos de prácticas contra la competencia de estos grandes conglomerados fueron generando una gran acumulación de material empírico de gran utilidad para el mundo académico⁷. Por otra parte, junto a una mayor disponibilidad de información y un mayor conocimiento de las pautas de comportamientos de los grandes capitales monopólicos u oligopólicos que alejaban el funcionamiento de los mercados de la libre competencia, se producían aportaciones teóricas de gran calado, como las de Joan Robinson y Edward Chamberlin (Robinson, J., 1946 y Chamberlin, E., 1946). Sus aportaciones se centran en el funcionamiento de los mercados industriales, los cuales se alejan tanto de la competencia perfecta como del monopolio puro, ajustándose a una aparente competencia entre varias firmas que, no obstante, ofrecen productos diferenciados, actuando cada una como monopolio en su correspondiente segmento del mercado. Así, la libre competencia y el monopolio dejarían de ser categorías exclusivas en favor de una amplia gama de situaciones oligopólicas diversificadas intermedias. La orientación de estas aportaciones, con un claro componente microeconómico de corte neoclásico, va a ir configurando un paradigma de análisis de la realidad industrial centrado en el estudio de la empresa y la dinámica mercantil desde una perspectiva estática y atomizada.

Otra aportación importante, que junto con las anteriores constituiría lo que podemos llamar los elementos fundacionales del enfoque predominante de la economía industrial, es la de Adolf Berle y Gardiner Means. Su obra *The Modern Corporation and Private Property* (Nueva York, 1932) es, para muchos, una obra clave en la evolución de la economía industrial⁸. La principal aportación de la obra es el análisis de la paulatina separación entre la propiedad del capital y el control de la actividad de la empresa como resultado de lo cual el poder y las responsabilidades de los directivos o gerentes crecerían sin cesar en detrimento de los propietarios o accionistas⁹

⁶ La primera ley *antitrust* en EE.UU. fue el Acta Sherman, de 1890. Después vendrían el Acta Clayton (1914), el Acta Robinson-Patman (1936) y el Acta Celler-Kefauver Antimerger (1950).

⁷ William Ripley, profesor en Harvard, utilizaba estas fuentes jurídicas y políticas para realizar estudios de casos en sus clases. Ripley, W. (Ed) (1916): *Trust, Pools and Corporations*, citado en Chevalier, J.M., 1979, p. 13.

⁸ E. Mason y J. Bain, a la postre referentes ineludibles de la economía industrial en la segunda mitad de la centuria, asignaban a la obra de Berle y Means la misma trascendencia que a las obras de J. Robinson y E. Chamberlin. Arena, R. y otros (Dirs.), 1988, p. 57.

⁹ No obstante el carácter innovador que se achaca a estas aportaciones, éstas no son sino la profundización de líneas ya propuestas por Hilferding en su análisis de las diferencias entre la sociedad por acciones y la empresa

Marshall, Hilferding, Robinson, Chamberlin, Berle y Means proporcionaron, hasta los años treinta de la centuria, el material a partir del cual se iba conformando un enfoque de análisis de las realidades industriales que adoptaría, en los decenios siguientes, un perfil más definido con autores como Mason o Scherer. Edward Mason sucede a William Ripley (véase nota 6) en Harvard y consagrará la economía industrial como campo delimitado y específico del análisis económico, estableciendo las bases metodológicas de la misma. Mason considera que el modelo de competencia perfecta no es útil como instrumento de análisis al reconocer que las empresas tienen cierto margen para sus políticas de precios, margen que puede ser aumentado con determinadas prácticas. Según Mason, "partiendo de un estudio de la estructura de los mercados, se trata de examinar las diferencias que existen en los comportamientos competitivos de las firmas: política de precios, de producción, estrategia de inversiones"¹⁰. Así, Mason propone iniciar el análisis en el estudio de la estructura que presentan los mercados para, a partir de ella, derivar los comportamientos y estrategias de las empresas, desde los cuales se comprenderán los resultados obtenidos por las mismas. Esta matriz metodológica (Estructura-Comportamiento-Resultados, en los sucesivos ECR) resultará a partir de entonces hegemónica en el campo del análisis industrial¹¹.

La aportación metodológica de Mason, continuada desde entonces, ha estado no obstante sometida a modificaciones, matizaciones y variantes en función de la intensidad y el sentido que diferentes epígonos del profesor de Harvard dieron a las relaciones causales entre la estructura de los mercados, el comportamiento de las empresas y los resultados obtenidos. En efecto, la primitiva formulación de Mason determinaba una estructura causal unidireccional que iba de la estructura de los mercados al comportamiento de las empresas y

individual, entre las que destaca muy especialmente "la separación entre la propiedad de capital de su función productiva (...) [tendrá] influencia en la dirección de la empresa" (Hilferding, R., 1985, p. 129). La aportación de Berle y Means sería, por tanto, más empírica que teórica, y se concretaría en la profundidad de su análisis de 200 grandes empresas norteamericanas, esto es, en la demostración cuantitativa de los que ya propusiera Hilferding.

¹⁰ Mason, E.S. (1939): "Price and production Policies of Large Scale Enterprise", A.E.R. cit. en Chevalier, J.M., 1979, p. 15.

¹¹ El escepticismo de Mason con respecto al alcance de la competencia perfecta como instrumento de análisis le enfrentó a la Escuela de Chicago, tradicionalmente defensora de las más rancias teorías convencionales. Así, según la Escuela de Chicago solo las fuerzas competitivas pueden determinar el comportamiento de la firma, no la estructura de mercado, como proclama Mason; ello se justifica en su convicción de que ninguna empresa dispone de un poder económico lo suficientemente grande como para imponer un modelo de comportamiento al mercado, con la excepción del caso en que intervengan los poderes públicos a favor de una empresa o con regulaciones extremas del mercado. Más sobre Mason en Arena, R. y otros (Dirs.), 1988, pp. 60-65. Sobre la Escuela de Chicago, Schmidt, I.L. y Rittaler, J.B. (1989): *A Critical Evaluation of the Chicago School of Antitrust Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Londres.

finalizaba en los resultados obtenidos por las mismas, sin efectos de retroalimentación ni dobles sentidos en dichas relaciones causales, razón por la cual el esquema interpretativo adolecía de un fuerte carácter determinista, dado el papel determinante en última instancia de la estructura del mercado. Así, entre los autores que más fielmente asumieron el carácter determinante de la estructura destacan J. S. Bain, J. M. Blair o G. C. Means (Bain, J.S., 1959, Blair, J., 1972, y Means, G.C., 1939). Bain sería, quizá, el epígono que más fielmente asumiría y daría contenido el esquema de Mason; en efecto, Bain definiría con gran precisión el contenido de cada una de las dimensiones del esquema ECR, sin bien matizaría las relaciones causales determinadas por Mason, al restar importancia a los comportamientos de las firmas y estableciendo relaciones causales casi directas entre la estructura y los resultados, frente a la inferencia de Mason a través, precisamente, de los comportamientos de las empresas. Esta causalidad ha incidido en que, con frecuencia, se haya calificado la propuesta interpretativa de Bain como "estructuralista", aunque, como bien señala Chevalier, "Bain insiste sobre el aspecto estructural de un método que, no lo olvidemos, es fundamentalmente funcionalista" (Chevalier, J.M. 1979, p. 18). Bain, en definitiva, concibe la propuesta ECR como una hipótesis de trabajo pendiente de contrastación en cada caso más que como una construcción axiomática. Bain, por último, concede mayor relevancia interpretativa al estudio de la estructura del mercado de la industria, entendida como un conjunto de firmas con procesos y productos similares, frente a la estructura del mercado de la firma; desde entonces la distinción entre ambos planos, el de industria, o sector, y el de la empresa, resulta asumido por los diversos enfoques. A partir de este carácter central de la industria introduce el concepto de barrera de entrada, aspecto básico en el análisis de realidades industriales. Means, por su parte, destaca sobre todo la importancia de unas condiciones de base, o entorno general, a partir de las cuales se genera una estructura de mercado sobre la que se pueden explicar los comportamientos de las empresas; recupera por tanto la incidencia de la estructura sobre los resultados a través de los comportamientos pero "retrasando" el carácter determinante en última instancia a unas condiciones de base previas que establecerán los rasgos de la estructura de los mercados.

Frente a este conjunto de visiones que asignan un papel preponderante a la estructura de los mercados, otros epígonos de la propuesta metodológica de Mason van a incidir, sobre todo, en el alcance de los comportamientos y estrategias diseñadas por las empresas como elemento especialmente significativo para interpretar las realidades industriales. En realidad, a partir de los años setenta el extremo determinismo de la estructura de los mercados es prácticamente abandonado, al constatarse la fuerte capacidad de las conductas de las

empresas, sobre todo de los grandes grupos, para modificar las variables estructurales de los mercados, a través de sus políticas de precios, de sus acuerdos de cooperación interempresariales o de su presión sobre las medidas gubernamentales (grupos de presión). F. Scherer será el más significativo teórico que destaque el papel central de las conductas empresariales para comprender los resultados de las firmas. Scherer, además, será el sistematizador y principal divulgador del esquema ECR. De hecho, su obra *Industrial Market Structure and Economic Performance*, de 1970¹², está considerada como el primer manual de Economía Industrial. En dicho manual se recoge la propuesta metodológica de Mason explicitando los diversos componentes de cada uno de los elementos (condiciones de base, estructura, comportamiento y resultados) así como las relaciones causales entre estos elementos, incorporando, además, relaciones de retroalimentación.

III.- La ruptura de la unicidad en el campo del análisis industrial

Llegamos, pues, a un punto de inflexión en el desarrollo teórico de la Economía Industrial, donde, con una metodología hegemónica, comienzan a producirse nuevos desarrollos que irán fragmentando la genérica unicidad que, con sus variantes, hasta entonces había existido. Desde los años setenta hasta ahora podemos apreciar tres grandes líneas de desarrollos teóricos con respecto al análisis de realidades industriales. Una primera gran línea de avance de la economía industrial ha sido la marcada por la utilización intensiva de métodos cuantitativos de contrastación de hipótesis¹³ (análisis de regresión o análisis multivariante). Esta corriente relega la discusión sobre el mayor o menor protagonismo, *a priori*, de cada una de las variables del paradigma ECR y se concentra en identificar indicadores para cada una de dichas variables susceptibles de ser tratados en términos econométricos y establecer relaciones estadísticamente significativas entre los mismos, especialmente con respecto a los resultados. El objetivo de este tipo de estudios es, en términos generales, contrastar hipótesis simples, aplicables a todos los mercados, como, "por ejemplo, la existencia de una relación lineal entre el grado de concentración y la tasa de beneficio de la industria" (Jacquemin, A., 1989, p. 3); no existe un modelo teórico general sino simplemente paneles de datos, lo más sistematizados posible, referidos a diferentes indicadores de estructura, comportamiento de

¹² Scherer, F. (1970). Hay una edición posterior, con modificaciones, Scherer, F. y Ross, D. (1990).

¹³ Véanse, como muestra, Tirole, J. (1990), Segura, J. (1993) o Clarke, R. (1993): *Economía industrial*, Celeste, Madrid (1985).

las firmas o resultados a partir de los cuales se busca como clave interpretativa determinante altos grados de correlación. Este enfoque, por tanto, rechaza el dilema estructura o comportamiento para explicar los resultados, al relegar la discusión teórica, epistemológica y metodológica en favor de la operatividad y sistematización de la información disponible. Es lo que algunos autores del ámbito galo han llamado "Microeconomía industrial teórica" (Arena, R., 1999) y que, de hecho, ha llegado prácticamente, como enfoque, a identificarse con la disciplina. Otras aportaciones que, en los últimos años, podemos inscribir en esta corriente son las que se engloban dentro de la "Nueva organización industrial" (NOI); fue Schmalensee¹⁴ el que acuñó la expresión para superar el rancio molde ECR. En su obra de 1989, Alexis Jacquemin recoge también la nueva expresión, que da título a la obra, destacando los "aspectos metodológicos innovadores" basados en la utilización de modo creciente de "herramientas de la teoría microeconómica, modelos de competencia imperfecta y [especialmente] nociones de teoría de juegos", además de reavivar "el eterno debate entre aquellos que ven en nuestras economías industriales una adaptación eficiente a condiciones tecnológicas externas y los que ven en ellas complejos juegos de poder y de dominación económica" (Jacquemin, A., 1989, p. 4). El carácter ecléctico de la NOI se percibe en la renuncia que hace Jacquemin al logro de un esquema interpretativo general de la dinámica industrial en favor de "una gama completa de modelos de la cual podamos seleccionar un modelo específico para el mercado objeto de estudio" (Jacquemin, A., 1989, p. 5).

La segunda gran corriente de la economía industrial desde los años setenta se desarrolla a partir de asignar al comportamiento de las empresas un papel determinante tanto en la configuración de las estructuras industriales como en el carácter de los resultados. En efecto, la estrategia de las firmas modifica, de hecho, los rasgos estructurales del mercado: los procesos de centralización de capital (fusiones, absorciones, alianzas...) afecta al grado de competencia, las estrategias diferenciadoras de producto amplían y/o segmentan el mercado, las prácticas publicitarias afectan a la elasticidad de la demanda... Esta corriente es lo que Julio Segura denomina posición ecléctica, al considerar "como objeto prioritario del análisis el comportamiento de los agentes y las formas en que el mismo afecta a la configuración de la industria, haciendo especial hincapié en la generación del comportamiento estratégico" (Segura, J., 1993, p. 47). Esta corriente caracterizada, por tanto, por el énfasis puesto en la conducta, se corresponde con los que Jacquemin llama el "enfoque europeo" (Jacquemin, A.,

¹⁴ Schmalensee, R. (1982). Véase también, de este autor, Schmalensee, R. (1988) y Schmalensee, R. y Willig, R. (Eds.) (1989).

1982, pp. 16 y ss.) del análisis industrial¹⁵, que pretendería superar las rigideces de la versión tradicional del esquema ECR, esquema del que, no obstante, se conserva la diferenciación entre las tres dimensiones básicas: estructura de los mercados, comportamiento o estrategias de la empresas y resultados, intentando explicar el funcionamiento industrial tanto a partir de la estructura del mercado como, muy especialmente, del carácter estratégico del comportamiento de las empresas. Esta aproximación europea es lo que se llamará "Economía industrial", frente a la expresión predominante en el mundo anglosajón de *Industrial Organization*. No obstante, más allá de la diferencia terminológica, hay también diferencia en el enfoque, sobre todo con la primera corriente. En efecto, J. Houssiaux, paladín del desarrollo de la economía industrial en Europa en los lejanos años cincuenta, consideraba que esta disciplina no debería centrarse únicamente en el análisis de la firma, sino también y fundamentalmente en las relaciones entre los capitales, dentro y fuera de los mercados¹⁶. Las más elaboradas aportaciones europeas en el campo de la economía industrial confluyen en la llamada "Escuela francesa de economía industrial" (Arena, R., 1999). Esta escuela pretende incorporar a la economía industrial el análisis de la dinámica industrial desde tres perspectivas: la perspectiva de la empresa (microeconómica), la perspectiva de la rama o la cadena productiva (mesoeconómica) y la perspectiva del conjunto de la estructura productiva (macroeconómica). Asimismo, la Escuela francesa destaca el carácter estructural de las realidades industriales, compuestas por un conjunto de agentes de diferente naturaleza articulados por un conjunto de relaciones de todo tipo, tanto mercantiles como no mercantiles; ese conjunto estaría, por tanto, dotado de una dinámica propia cuya naturaleza y mecanismos de funcionamiento habría que determinar, algo que no se conseguiría con el mero estudio de las condiciones de mercado o el carácter de la competencia (Arena, R. y otros (Eds.), 1988, p. 174).

La tercera corriente, más incipiente y menos articulada que las anteriores, pretende combinar el rigor analítico de las realidades industriales con un componente crítico con respecto a los enfoques predominantes y una percepción alternativa del funcionamiento de la realidad económica. Esta corriente parte de las aportaciones de algunos estudiosos europeos, inicialmente vinculados con la Universidad de Grenoble, en Francia. El rasgo determinante

¹⁵ Y. Morvan es otro pionero en el desarrollo de la economía industrial en Europa en obras como Morvan, Y. (1976): *Economie industrielle*, PUF, París y Morvan, Y. (1990). También Chevalier, J.M. (1979) y, más recientemente, Glais, M. (1992); así como Jacquemin, J. (1975). Dos de los más significativos manuales europeos pioneros de economía industrial son el texto de Morvan de 1976 y Jacquemin, J. (1975).

¹⁶ Houssiaux, J. (1958); es su Tesis de Doctorado. Contrástese con la concepción de la economía industrial, p. ej. de Julio Segura; véase nota 4.

de esta corriente es negar "la especificidad de la economía industrial" por lo que pretende integrarla "en el análisis global del sistema capitalista" (Chevalier, J.M., 1975, p. 23). En efecto, el análisis de la estructura industrial y productiva no puede separarse del análisis de la dinámica de acumulación capitalista, lo que lleva a una doble descomposición de la estructura industrial; en ramas (asociadas al concepto de mercancía y al proceso de valorización) y en secciones o sectores (asociados al concepto medios de reproducción y al proceso de acumulación). Así, la estructura productiva se presentaría como la combinación de ramas y secciones con relación a las exigencias de valorización y acumulación capitalistas¹⁷. Esta aproximación crítica, por tanto, reivindica un análisis de las realidades industriales inserto en la lógica capitalista, rompiendo la percepción de la secuencia ERC como algo aislado de la dinámica general del sistema capitalista, es decir, de las condiciones y formas bajo las cuales se materializa la acumulación y la valorización del capital.

No obstante, este prometedor planteamiento que apuntaba a una ruptura total con los esquemas dominantes de los análisis industriales fue paulatinamente languideciendo, sin explotar su fertilidad potencial, para ir derivando hacia una cierta reivindicación del protagonismo de la empresa como unidad de análisis fundamental en la dinámica industrial. En efecto, Christian Palloix (Palloix, Ch., 1997) achaca a "pecados de juventud" (p. 57, traducción libre JMRC) su interpretación tradicional¹⁸ según la cual no hacía falta una teoría de la firma en la medida en que ella no era más que el reflejo de los procesos que se dan en el interior de la rama, de la cadena productiva o del sector. A partir de esa consideración plantea como limitación de lo que denomina la economía industrial no *standard* (heterodoxa) no haberse aproximado a la firma o empresa como forma propia con comportamientos, estrategias y fronteras definidas. Su propuesta de recuperación y renovación de un enfoque no convencional de la economía industrial para por "intentar reintroducir una teoría de la firma en su dispositivo de análisis" (Palloix, Ch., 1997, p. 73, traducción libre JMRC). Jean-Marie Chevalier (Chevalier, J.-M., 1995) por su parte plantea como objeto central de análisis las estrategias de las empresas precisamente a partir de los instrumentos analíticos proporcionados por la economía industrial; teniendo en cuenta que la firma es el centro de decisión en aspectos como la inversión el empleo, la producción, la comercialización o la

¹⁷ Palloix, Ch. (1979). Otras aportaciones originarias con esta orientación Borrely, R. (1975): *Les disparités sectorielles des taux de profits*, PUG; Grenoble, y Gerbier, B. (1975): *Essai sur la pensée économique d'Alfred Marshall*, tesis en Ciencias Económicas, Grenoble.

¹⁸ Véase Palloix, Ch. (1977): *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, México (París, 1973).

innovación, se convierte, por tanto, en punto de partida para el análisis de economía industrial. En esa misma línea se sitúan las reflexiones de Richard Arena (Arena, R., 1999) cuando propone una ampliación del campo de análisis de la *Revue d'Économie Industrielle* hacia el estudio de las actividades empresariales.

Resulta especialmente significativo este devenir hacia la firma como unidad básica de análisis de la dinámica industrial incluso por la vertiente de la economía industrial más alejada de la ortodoxia de la *Industrial Organisation* en un contexto determinado, en el ámbito de la reestructuración industrial, por la configuración, como más tarde se verá, de diferentes aglomeraciones donde las firmas se disuelven en redes complejas y heterogéneas resultado, entre otros factores, de los imperativos derivados de la emergencia de un nuevo patrón tecnológico y productivo. Precisamente las nuevas justificaciones de la política industrial analizadas en la última parte de este escrito se apoyan en la trascendencia de esos conglomerados y su arraigo en las necesidades innovadoras como palanca básica de la acumulación capitalista en un nuevo marco productivo donde, siguiendo a Benjamín Coriat (Coriat, B., 1993), la explotación del trabajo muerto desplaza a la explotación del trabajo vivo como fuente principal de las ganancias de productividad y, por ende, de generación de excedente. Precisamente cuando la articulación de cada firma con unidades más amplias se generaliza, los derroteros teóricos de la economía industrial tienden a converger en la restauración de la firma como ámbito clave de análisis, configurando un “nuevo consenso” suavizador de diferencias doctrinarias.

IV.- La discusión conceptual de la política industrial

El esfuerzo comprensivo de la naturaleza de las realidades industriales no ha sido acompañado por una consolidación de la política industrial como instrumento necesario. Al contrario, ha sido frecuente su cuestionamiento y la asignación a la misma de una presunción de irrelevancia contraproducente. Gran parte de las reflexiones tendentes a reducir el protagonismo de la industria en la dinámica de crecimiento se basan en la idea del surgimiento de sociedades de la información, posindustriales, de servicios, y se apoyan, entre otros muchos elementos, en la paulatina pérdida de peso del producto industrial en el conjunto del producto de los diferentes países así como el desplazamiento de los flujos materiales derivados del protagonismo determinante de los flujos inmateriales o de

información¹⁹. No obstante, la identificación, burda, entre economías desarrolladas y economías de servicios o posindustriales no se sostiene ante la existencia, en la mayor parte de economías periféricas, de porcentajes importantes de participación del conjunto del sector servicios en el producto total.

Sí nos encontramos, en cambio, un rasgo que presentan las estructuras económicas más complejas y desarrolladas como es el grado utilización de insumos intangibles (servicios) con respecto a la cantidad de factores materiales (fuerza de trabajo directamente empleada en la transformación de la materia, insumos energéticos, materias primas consumidos y productos semielaborados, así como la depreciación de la parte fija del capital constante) en el proceso de trabajo. En este sentido, la creciente importancia de las actividades terciarias estaría, en gran medida, relacionada con la cada vez mayor articulación de dichas actividades con el conjunto de las actividades productivas en general y de las industriales en particular y sería la expresión de los cambios estructurales y de la modernización del aparato económico. Así, más que de economías posindustriales podríamos hablar de economías neoindustriales, donde las actividades industriales, aún con cambios y profundas transformaciones, continúan constituyendo ejes básicos del proceso de desarrollo económico. Para ello, el desarrollo industrial debe suponer un permanente cambio estructural que genere nuevas actividades con gran dinamismo en su demanda, así como la reestructuración y redefinición de las actividades tradicionales, lo que implica, entre otras cosas, un cambio en la estructura sectorial; es decir, se entiende el desarrollo industrial, en términos generales, como la ampliación y diversificación de las actividades industriales con una creciente articulación entre ellas y con las actividades primarias y las vinculadas con la esfera circulatoria y con una renovación permanente de su base técnica y organizativa. Esta percepción del desarrollo industrial obliga a pensar en el sentido de establecer medidas que, deliberada y explícitamente, quieran intervenir en estimular, favorecer o generar esos cambios y no otros.

Una revitalización del papel de las actividades industriales en la concepción del proceso de desarrollo económico tiene que ir acompañada, por tanto, de la reivindicación de una activa política industrial, cuestión que debe arrancar de una precisión de su contenido conceptual. En efecto, como con una parte importante de los conceptos,

¹⁹ No es objeto de este escrito la discusión sobre el carácter de las sociedades modernas. A este respecto puede consultarse Bell, D. (1975): *El advenimiento de la sociedad posindustrial*, Alianza, Madrid (Nueva York, 1973), Castells, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza, Madrid (3 vols.) y Touraine, A. (1972): *La sociedad post-industrial*, Ariel, Barcelona (París, 1969).

nociones o meros términos que constituyen los elementos básicos del análisis económico, la disparidad o, incluso, confusión conceptual a la hora de establecer los contenidos de los mismos expresa tanto el dinamismo de las discusiones teóricas en unos casos como la escasa profundidad de las reflexiones en otros²⁰. Analicemos algunas propuestas conceptuales existentes con respecto a la política industrial para precisar el contenido más adecuado a nuestro análisis de la misma. Desde una aproximación estricta y convencional, la política industrial se identifica con un conjunto de medidas orientadas a superar fallos e imperfecciones del mercado, especialmente a la identificación y aprovechamiento de las economías externas (Krugman, P., 1992). Ello se plasma en la búsqueda de la competitividad o la mejora de la eficiencia como objetivo central de las medidas de política industrial. Coincide con esta visión Chang, al definir la política industrial como “una política orientada a que industrias concretas (y las empresas que las constituyen) consigan los resultados que son percibidos por el Estado eficientes para la economía como un todo” (Chang, H., 1994, p. 60, traducción libre JMRC), es decir, orientada a la mejora de la eficiencia general de la economía. También el análisis del Banco Mundial delimita como ámbito de la política industrial el conjunto de medidas e instrumentos de los gobiernos para modificar la estructura industrial con el fin de lograr ganancias de productividad en los sectores seleccionados (Banco Mundial, 1991)²¹. Esta concepción de la política industrial también se recoge en Johnson al definir la política industrial como “las actividades de los gobiernos con la intención de desarrollar o reducir diferentes industrias en una economía nacional con el objetivo de mantener la competitividad global” (Johnson, C. (Ed.), 1984, p. 7, traducción libre JMRC). Esta primera aproximación a la política industrial presenta algunas limitaciones que es preciso destacar. En primer lugar, es considerada como un subproducto de una política general de competitividad, incluso de la política económica en su conjunto, justificada en la medida en que se observen disfunciones en el funcionamiento de los mercados suficientemente significativas²². Y es, en segundo lugar, por tanto, un

²⁰ Veamos, si no, la prolija serie de análisis, de muy diversa naturaleza, sobre la “mundialización”, “globalización”...

²¹ Concepción asumida también por Katz, J. (1993) y Lall, S. (1994), entre otros.

²² Dentro de esta concepción de la política industrial pueden distinguirse, aunque no consideremos relevante tal distinción, dos variantes de la misma. Una versión “defensiva” o “pasiva”, centrada en los fallos de mercado y en su eliminación o compensación y otra versión “ofensiva” o “activa”, centrada en la búsqueda de la competitividad. Nuestro criterio clasificador, por tanto, de las diversas concepciones de la política industrial no tiene tanto que ver con el carácter más pasivo (defensivo) o activo (ofensivo) de la misma como con el alcance de los objetivos perseguidos. Como veremos, la política industrial o es activa o no es. Lo clarificador para clasificarla es la profundidad de los objetivos perseguidos.

planteamiento timorato de la política industrial, no estratégico, pendiente de complementar el funcionamiento de los mercados, no de alterarlos ni, mucho menos, de sustituirlos, entendiéndola la política industrial, por tanto, como un mal necesario y molesto en excepcionales y muy justificadas circunstancias²³.

Otra visión de la política industrial, más amplia en cuanto al alcance de sus objetivos e instrumentos, es la que recoge conceptualizaciones en las que se concibe de modo explícitamente activo, como la que presenta Benjamín Coriat al hablar de un

Conjunto de acciones a iniciativa de los poderes públicos orientadas, en una situación dada de los mercados y de su organización, a establecer transferencias de recursos (...) con el fin de atender objetivos determinados en términos de competitividad de las empresas establecidas sobre un territorio²⁴

En este mismo sentido, pero ampliando el alcance de los objetivos y el carácter intencionado de las actuaciones, Bertrand Belon y Jorge Niosi definen la política industrial como

el conjunto de acciones de las organizaciones públicas con el objetivo de actuar directa o indirectamente sobre la creación, el desarrollo y la difusión de la producción industrial y de generar a largo plazo ventajas competitivas en el marco de los mecanismos de mercado. Se trata de medidas más o menos explícitas y selectivas, con o sin acompañamiento financiero, pero están determinadas por su capacidad para dictar las reglas de organización y de comportamientos que permitan formas de cooperación estratégicas explícitas o implícitas. Además, estas medidas deben aplicarse a procesos precisos, con objetivos precisos. Bajo diferentes formas el objetivo de las políticas es favorecer la selección de empresas y de productores, la creación de variedades de productos, de procesos, de productores o de los tres. La “indiferenciación” o la “neutralidad” eventual de las políticas industriales se ejerce siempre en el interior de un conjunto de alternativas políticas que no son, por naturaleza, ni indiferenciadas ni neutras²⁵

De estas conceptualizaciones podemos extraer, como elementos constituyentes de la política industrial, en primer lugar, la existencia de instituciones públicas que ejercen como agentes de la misma y puedan disponer de una amplia panoplia de instrumentos; no hay política industrial sin la existencia y el protagonismo de instituciones públicas

²³ El propio Krugman, aunque se presenta como defensor de la política industrial, matiza enormemente esa defensa. Así, su argumento para defenderla se centra en la actuación de uno de los principales fallos de mercado, como es la existencia y el alcance de las denominadas economías externas, tanto tecnológicas como pecuniarias, no obstante “este argumento (...) no es una afirmación que proporcione una justificación a todas las políticas industriales. Muchas, probablemente la mayoría, de las políticas industriales que se aplican, continúan basándose en criterios económicamente irracionales” (Krugman, P., 1992, p. 23).

²⁴ Coriat, B., 2000, p. 303 (traducción libre JMRC).

²⁵ Belon, B. y Niosi, J., 1995, p. 16 (traducción libre JMRC).

orientadas a su aplicación. En segundo lugar, debe haber un objetivo o conjunto de objetivos explícitamente asumido de gran alcance, con vocación de intervenir en la dinámica económica para favorecer alguno de sus aspectos, tanto en el ámbito de la producción (productividad, innovación, reestructuración sectorial, acumulación...) como en las actividades circulatorias (competitividad, protección del mercado interno...) objetivos que impiden la neutralidad de la misma. En tercer lugar, el empleo de los instrumentos de política industrial debe suponer una determinada capacidad de transferencia de recursos. Por último, la política industrial debe tener un ámbito territorial de referencia, regional, nacional o supranacional²⁶ que modificará el alcance de los diferentes instrumentos de la misma así como la jerarquía de los objetivos establecidos.

En realidad, por tanto, no debe hablarse de política industrial si no existe una orientación de las medidas hacia algunos segmentos (empresas o ramas, áreas regionales...) de la estructura productiva, lo que supone, implícitamente, la discriminación del resto de los segmentos no prioritarios y, por ende, la ausencia de neutralidad. Es decir, la política industrial, si es, busca premeditadamente el desarrollo de algunos segmentos de la estructura industrial, lo que supone intervenir desde el Estado en aspectos fundamentales de la dinámica económica. Por ello, los términos de política industrial activa, o positiva, o concepción intervencionista de la política industrial, son denominaciones redundantes ya que si no hay discriminación entre diferentes actividades y no se pretende la reasignación de recursos entre ellas, no se puede hablar de política industrial (Krugman, P., 1992, y Myro, R., 1994) y, en definitiva, la denominada concepción no intervencionista de la política industrial vendría a ser, en realidad, un esfuerzo por suprimirla a partir de la desaparición de su contenido.

El análisis de la política industrial, en lo referente a sus objetivos e instrumentos, nos remite inexorablemente al papel del Estado como agente de cierto protagonismo en el funcionamiento de un sistema económico. Así, en el marco del sistema capitalista la actuación del Estado no puede comprenderse sin considerar, entre otras dimensiones²⁷, su mayor o menor capacidad para favorecer la dinámica de acumulación capitalista, tanto en

²⁶ Otros autores próximos a esta orientación en la conceptualización de la política industrial son Suzigan, W. (1996) y Peres, W. (Coord.) (1997).

²⁷ Se trata, lógicamente, de evitar cualquier simplificación en la consideración de las funciones del Estado. La complejidad del Estado capitalista le lleva a alcanzar otros ámbitos de protagonismo y otras funciones, como la función legitimadora del orden existente. A este respecto véanse O'Connors, J. (1987): *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona y Gough, I. (1982): *Economía política del Estado del bienestar*, H. Blume, Madrid.

el ámbito de la valorización como en el de la realización del capital. La política industrial sería, por tanto, uno de los instrumentos del Estado de mayor capacidad para incidir en las condiciones de valorización del capital por lo que, al margen del mayor o menor alcance de la misma, ningún Estado renuncia plenamente a este instrumento. Los fines de la política industrial son, pues, una expresión delimitada y concretada de los objetivos del Estado en el ámbito de la dinámica de acumulación. La política industrial puede, por tanto, situarse en tres niveles de complejidad a la hora de definir los objetivos de su actuación: la mejora de la productividad en las actividades industriales, el incremento de la competitividad, o el desarrollo industrial. El primer nivel muestra la más instrumental concepción de la política industrial orientada al aspecto central de la actividad productiva, base de la valorización capitalista. El segundo nivel establece una concepción de la política industrial como un subproducto de la política general de competitividad, esto es, orientada a la mejora de la capacidad competitiva del aparato productivo y, en concreto, de las empresas locales, en los mercados. Ahora bien, es el tercer nivel el que nos resulta más relevante a la hora de establecer los objetivos de la política industrial y, por tanto, a la hora de seleccionar los criterios más adecuados para elegir las medidas y evaluar los resultados. El desarrollo industrial implica, como ya se dijo, no sólo ampliar la producción industrial sino también diversificar la estructura sectorial incorporando ramas o segmentos de mayor complejidad tecnológica (vertiente horizontal), incrementar el contenido local del producto final, controlando y dominando más fases del proceso de fabricación (vertiente vertical) y, en tercer lugar, renovar la base técnica y organizativa de las actividades industriales.

V.- Las justificaciones de la política industrial

La necesidad de una política industrial ha encontrado tradicionalmente justificaciones variadas que van dando paso a nuevas líneas teóricas de justificación de las mismas en función de los cambios en la base técnica y organizativa del proceso de trabajo y el surgimiento, por tanto, de nuevos patrones productivos y de competitividad. La teoría económica convencional no admite la existencia de algunas prácticas de política industrial nada más que ante tres circunstancias, que pueden presentarse conjuntamente o por separado, a saber: la existencia de mercados incompletos con información imperfecta, la presencia de externalidades o la acción de las economías de escala. La justificación que presenta la teoría económica convencional remite al análisis de los fallos de mercado, normalmente ligados a aspectos de la circulación, ámbito privilegiado de todo el análisis

económico formal, como los desajustes en materia de información (acceso desigual de las firmas competidoras a la información referida a técnicas, preferencias...), en materia de costes de transacción (externalidades tecnológicas y pecuniarias)²⁸ o en materia de posición dominante en el mercado (economías de escala). Una justificación tradicional para la aplicación de intensas y agresivas políticas industriales que ha excedido el estrecho marco de la visión económica convencional ha sido la necesidad de protección de la industria naciente, argumento entroncado en los análisis sobre industrialización y desarrollo ya presentes en los propios pioneros del desarrollo y en el análisis estructuralista de la CEPAL.

Pero nos interesan especialmente las nuevas líneas del pensamiento económico que justifican la existencia de una política industrial que, en cierta medida, remiten a una reivindicación de la industria y, por ende, de la industrialización. ¿Cuáles son, por tanto, las justificaciones que se pueden esgrimir en un marco general de reestructuración capitalista de la mano de la difusión de un nuevo paradigma tecnológico y económico vertebrado en torno de las tecnologías de la información como núcleo de la revolución científico-técnica en curso? Una primera línea teórica de justificación de la necesidad de una implicación deliberada y activa del Estado en la dinámica industrial está constituida por las aproximaciones neoschumpeterianas a la actividad innovadora²⁹. El concepto de sistema nacional de innovación y el de trayectorias tecnológicas ponen de manifiesto las singularidades organizativas de cada país así como la evolución histórica específica, de lo que se deriva la necesidad de contextualizar el diseño de la política industrial, es decir, de proporcionar a la misma un carácter histórico. La implicación, tanto en el plano teórico como práctico, más importante de ello es el abandono del apriorismo en el análisis de la política industrial y la necesidad de articular su significado con las condiciones específicas de desenvolvimiento de la dinámica de acumulación capitalista. El análisis neoschumpeteriano identifica dos elementos fundamentales que condicionan la economía mundial en los años noventa: la producción de conocimientos y el elevado nivel de competencia. Ambos factores exigen, tanto a los capitales como al Estado, una gran

²⁸ Tradicionalmente han venido siendo las externalidades tecnológicas las aludidas como justificación convencional de la política industrial. Krugman (1992) pone el acento y resalta también el papel de las externalidades pecuniarias como justificación de primer orden para la reivindicación de una política industrial.

²⁹ Esta línea teórica ha alcanzado un gran desarrollo en el análisis de la dimensión tecnológica de la dinámica de acumulación capitalista a partir de las aportaciones de autores como G. Dosi, Ch. Freeman, B. Lundvall, R. Nelson, C. Pérez o N. Rosemberg.

capacidad organizativa y una gran capacidad de anticipación de las innovaciones, en la medida en que la pugna competitiva se basa cada vez más en la velocidad de detección de nuevas líneas de demanda que requieren innovaciones, tanto de procesos como de productos, y de su rápida materialización. Esta aproximación por tanto sitúa la innovación y el cambio tecnológico en el centro del crecimiento, lo que supone, fundamentalmente, una aproximación dinámica al análisis tecnológico e industrial, en el que las instituciones aparecen explícitamente señaladas como protagonistas en la medida en que puedan favorecer y organizar un marco general de estímulo y aceleración de las innovaciones y su difusión por el aparato productivo. A partir de estas reflexiones, la política industrial se concibe, ante todo y sobre todo, como política tecnológica, centrada en el fomento de las capacidades innovadoras de los capitales y de la difusión de las innovaciones.

Otra línea de desarrollo teórico que también incide en la dimensión tecnológica como eje de la política industrial es la denominada teoría de la incitación³⁰, en referencia a los mecanismos por los que el Estado puede promover la cooperación industrial entre firmas en general y en el ámbito de la investigación y el desarrollo en particular. Así, esta aproximación se plantea cuáles son las modalidades más adecuadas de gestión de la infraestructura pública desde el punto de vista de “incitar” a la cooperación, lo que implica necesariamente la puesta en común de recursos financieros, conocimientos, su *savoir faire* y otros medios, buscando objetivos comunes, ligados, sobre todo, al desarrollo de nuevas tecnologías, algo que el mercado, por sí mismo, no asegura. De este modo, lo prioritario resulta poder establecer mecanismos de cooperación entre los capitales, y entre éstos e instituciones como centros de investigación y universidades, para facilitar la circulación de conocimientos por el tejido productivo y propiciar la expansión industrial.

Una tercera línea de gran desarrollo e impacto teórico es la referida a la política comercial estratégica. Esta línea, cuyas primeras aportaciones se remontan a los años ochenta³¹, se incrusta en el debate librecambio-proteccionismo y se apoya en la constatación del alto grado de control oligopólico que se da en los mercados internacionales. En efecto, un gran número de sectores actúan en un marco competitivo de permanente cambio tecnológico donde la exigencia de intervención pública se remite a los elevados costes iniciales y a la necesidad de un permanente esfuerzo innovador, ámbito

³⁰ Desarrollada por autores como J. Katz, M. Spence o P. Geroski.

³¹ Véanse Brander, J. Y Spencer, B. (1983): “International R & D rivalry and industrial strategy”, en *Review of Economic Studies*, nº 50, Clevedon, pp. 707-722, y Krugman, P. (Ed.)(1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, Cambridge, Mass.

competitivo en el que, por tanto, se acepta, incluso por economistas convencionales, un cierto grado de proteccionismo, o “proteccionismo aceptable”, especialmente en las denominadas industrias estratégicas³². Este análisis, por tanto, se ajusta especialmente al caso de pugna oligopólica en los mercados internacionales entre grandes grupos que pueden contar con el apoyo decidido de los respectivos Estados entendiendo el comercio internacional más como competencia que como ganancia mutua³³. En este caso, los Estados desarrollan diferentes instrumentos para colaborar con las “empresas líderes” con capacidad para mantener posiciones hegemónicas en los principales mercados³⁴. Los instrumentos para ello incluyen el fomento del incremento de la dimensión de las empresas, la creación de mercados privilegiados para las empresas líderes o, directamente, la utilización discrecional de subvenciones. La experiencia de *Airbus* es una muestra, quizá la más representativa según Paul Krugman, de política comercial estratégica que ha venido justificando el núcleo principal de la, por otra parte raquíta, política industrial europea³⁵.

Las líneas mencionadas hasta ahora se han centrado en lo tecnológico y en las formas de competir en mercado internacionales oligopólicos. No obstante, las más fecundas reflexiones teóricas sobre la dinámica industrial y sus implicaciones en la acumulación capitalista y en las formas de intervención estatal en la misma son las que tienen que ver con los criterios de localización y con la incorporación de la dimensión espacial que dan lugar a las concentraciones o aglomeraciones industriales de diferente naturaleza como los distritos y complejos industriales o el tipo de agrupación conocido en el análisis económico a través del anglicismo *clusters* (literalmente racimo o agregado). En efecto, la constatación del desarrollo industrial en las últimas décadas muestra como tendencia en los núcleos de mayor dinamismo una localización cada vez más agrupada y concentrada de las firmas, especialmente en aquellos segmentos industriales más

³² Esas industrias estratégicas, más que ramas determinadas, varían según los países. Así, las industrias estratégicas serían aquellas que generaran unos niveles de ganancia y proporcionaran unos niveles salariales por encima de la media, con grandes capacidades tecnológicas, por lo que su contribución a la dinámica económica general es muy alta.

³³ Por ello Krugman habla de “cierto neomercantilismo” (Krugman, P., 1992, p. 25).

³⁴ En cierta medida, el análisis de Porter se corresponde con esta visión al identificar los países fuertes como aquéllos cuyas empresas son fuertes. Porter, M. (1991): *Las ventajas competitivas de las naciones*, Plaza y Janés, Barcelona (Nueva York, 1990).

³⁵ No es extraño, por tanto, la actitud frenéticamente combativa de las autoridades de EE.UU. frente a esta experiencia europea aunque hay sido habitual por parte estadounidense el uso de sus ciclópeos programas militares como instrumento decisivo en el crecimiento de las compañías aeronáuticas.

vinculados con las nuevas líneas de desarrollo tecnológico. Los nuevos desarrollos teóricos buscan comprender las razones por las que las empresas de un mismo sector o articuladas por vinculaciones productivas de carácter vertical, tienden a concentrarse en lugares geográficamente específicos. Una propuesta interpretativa, que podemos calificar de escéptica o resignada³⁶, es la que considera que no es posible generalizar los esfuerzos analíticos, sino que cada experiencia local es el resultado de una única lógica que implica una dinámica singular, no trasladable a otras experiencias. No obstante, existen esfuerzos teóricos que establecen diferentes factores explicativos para comprender la dinámica de surgimiento y reproducción de las aglomeraciones industriales y de sus modalidades.

Un primer esfuerzo de clarificación entre el alud de reflexiones, más o menos articuladas, referidas a esta cuestión debe llevarnos a distinguir entre complejos industriales, distritos industriales y agregados industriales o *clusters*. En los tres casos se trata de concentraciones de firmas industriales (o de actividades vinculadas) en determinados espacios regionales, pero con diferencias en cuanto a su naturaleza. Los complejos y los distritos industriales son redes de empresas concentradas territorialmente, bien alrededor de una o varias industrias con gran capacidad de arrastre, como la industria pesada, y relaciones de integración vertical (los complejos), bien con predominio de pequeñas y medianas empresas especializadas en fases o segmentos diversos de un mismo proceso productivo, con vinculaciones horizontales sin excesivas jerarquías y con una alta disponibilidad de fuerza de trabajo cualificada y muy versátil (los distritos). Los agregados industriales, o *clusters*, por su parte, presentan mayores dificultades y confusiones en cuanto a su conceptualización, como veremos más adelante.

La cuestión central que debe ser clarificada es el conjunto de razones por las que las firmas de un sector o integradas verticalmente tienden a localizarse de modo concentrado en un área territorial delimitada³⁷. Esta cuestión ha sido abordada desde muchas perspectivas, constituyendo uno de los más productivos, aunque no necesariamente

³⁶ Véase Barnes, T. (1987): "Homo Economicus, Physical Metaphors, and Universal Models in Economic Geography", en *The Canadian Geographer*, nº 13, citado en Cohen, E. y Lorenzy, J.H. (Dir.)(2000).

³⁷ Véanse Castells, M. y Hall, P. (1994): *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza, Madrid y Scott, A.J. (1988): *New Industrial Spaces*, Pion, Londres, como aproximaciones a la configuración regional y local de los nuevos espacios económicos. En concreto, Castells y Hall califican a las ciudades y regiones como "nuevos actores económicos" ya que "son más flexibles a la hora de adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, de la tecnología y de la cultura. En realidad tienen menos poder que los gobiernos nacionales, pero poseen una mayor capacidad de respuesta para generar proyectos de desarrollo con objetivos concretos, para negociar con compañías multinacionales, para fomentar el crecimiento de empresas endógenas pequeñas y medias y para crear las condiciones que atraerán a las nuevas fuentes de riqueza, de poder y de prestigio." (p. 29).

fecundos, campos de desarrollo de los análisis industriales. Un primer grupo de aproximaciones puede ser englobado bajo la denominación, muy circunstancial, de la nueva geografía económica, enfoque bajo el cual, no obstante, podemos incluir aportaciones divergentes en cuanto a sus recomendaciones de política industrial. Así, Krugman (1998) establece que las aglomeraciones están inducidas por la presencia de economías externas locales, tanto tecnológicas como pecuniarias. La acción de las economías externas, por tanto, lleva al surgimiento más o menos espontáneo, a partir de una gran multitud de decisiones individuales de mercado, de concentraciones locales y regionales de firmas industriales, por lo que el margen para las políticas activas desde el Estado queda muy reducido, limitado a medidas puntuales para facilitar la actuación de las tendencias espontáneas del mercado. Otra línea³⁸ de la denominada nueva geografía económica incide en la capacidad generadora de innovaciones que tienen las concentraciones industriales, lo que explicaría una alta correlación entre desarrollo industrial y concentración geográfica en algunas regiones en un período del desarrollo capitalista de elevada incertidumbre derivada de las rápidas transformaciones tecnológicas. Sobre los factores que determinan que unas regiones resulten más atractivas que otras, Hayter, por su parte, señala el equilibrio entre las dinámicas competitivas entre las firmas y sus tendencias cooperativas no sólo en el ámbito de la investigación, el aprendizaje o la comercialización, sino incluso en la gestión conjunta de la fuerza de trabajo (formación y cualificación). De este modo, a través de la capacidad cooperativa derivada de la proximidad espacial, se refuerza la capacidad de adaptación a los vertiginosos cambios técnicos y organizativos. En definitiva la cooperación, el aprendizaje colectivo o las transferencias tecnológicas permanentes exigirían, en el marco derivado de la emergencia de un nuevo patrón productivo, una elevada proximidad geográfica que “favorecería la creación de una atmósfera industrial aceleradora de los intercambios de información, de efectos de aglomeración que engendran externalidades tecnológicas o pecuniarias y factores generales orientados a convertir los sistemas locales de producción en sistemas abiertos al exterior” (Ragni, L., 1997, p. 26, traducción libre JMRC).

Una segunda perspectiva explicativa de la naturaleza de las concentraciones industriales, el enfoque de la “eficiencia colectiva” (Schmitz, H. y Nadvi, K., 1999), busca completar la acción de las tendencias espontáneas de los mercados a través de las economías externas (tecnológicas y pecuniarias) que se dan en las concentraciones con

³⁸ Crévoisier, O. (1994) y Hayter, R. (1998): *The Dynamics of Industrial Location*, Wiley, Nueva York.

otros factores derivados de la acción deliberada y explícitamente buscada del Estado o de las propias firmas para incidir en los resultados innovadores y dinámicos del grupo. Así el papel de los centros públicos de investigación, de las Universidades, de las infraestructuras o de las redes de comunicación contribuirían a generar esa atmósfera innovadora y de intercambio fluido de experiencias que multiplicaría los efectos de las economías externas espontáneas. El análisis que presentan Hubert Schmitz y Khalid Nadvi pretende situarse en una “tercera vía” entre las posiciones pasivas ante las dinámicas generadas en las aglomeraciones, achacándolas a la acción espontánea de los mercados y los análisis que, como veremos, insisten sobre todo en la necesidad de buscar activa y deliberadamente la fecundidad tecnológica a partir del estímulo explícito, de diferente naturaleza, a la dinámica de las concentraciones industriales.

La tercera aproximación al análisis específico de términos de agregados industriales o *cluster* como un tipo nuevo de concentración industrial, deriva del enfoque de la nueva geografía económica y el estudio de los distritos y complejos industriales pero va más allá al insertar la comprensión de las aglomeraciones industriales en la misma estructura del sistema productivo, intentado deducir a qué nivel del mismo deben situarse las intervenciones públicas. Así, la aproximación a través de *clusters* sitúa en el centro de su análisis las relaciones de interdependencia entre las instituciones de un subsistema productivo y el propio agregado industrial o *clusters*. En este sentido, la eficacia de la política industrial se mediría por su capacidad para estimular la configuración de esquemas institucionales adecuados a cada agregado evitando los programas genéricos de corte horizontal que no consiguen más que una limitada eficacia. Un *cluster* podría definirse, por tanto, como “un conjunto coherente en el cual el sistema productivo territorial, la cultura, la tecnología, las firmas y las instituciones están estrechamente relacionadas. En ese medio, la confianza y la reciprocidad son dos conceptos fundamentales. El sistema se fundamenta, por tanto, sobre un conjunto de reglas implícitas y de normas culturales y sobre las instituciones que soportan la innovación y que aseguran la flexibilidad”³⁹. Nelson (1995) dará al análisis en términos de *clusters* un impulso importante, incidiendo en la organización técnico-industrial como clave del éxito del desarrollo industrial. Para Nelson, y de aquí se pueden extraer elementos para una política industrial, el éxito de la industria está condicionado por ciertos factores institucionales que actúan, asimismo, como

³⁹ Cagmani, R. (1995): “The Concept of Innovation Milieu and its Relevance for Public Policies in European Laggings Regions”, en *Papers in Regional Sciences*, nº 74, citado en Cohen, E. y Lorenzi, J.H. (Dir.) (2000).

instrumentos de las políticas industriales, como son la capacidad investigadora, la disponibilidad y la especialización del capital-riesgo, el sistema universitario y la existencia de industrias fuertes, aspectos entre los que deben establecerse articulaciones vigorosas. Para Nelson, son estos agregados, aislados en su propia lógica industrial, las unidades de análisis más pertinentes en el campo de la política industrial. Lejos de ser horizontales, las acciones de política industrial deben tener, por tanto, un fuerte carácter sectorial. Esta aproximación presenta aún debilidades teóricas reflejadas en una insuficiente consistencia del concepto: ¿dónde radica la diferencia esencial con los distritos industriales? Podemos apreciar que otras conceptualizaciones hablan de los *clusters* como “concentraciones sectoriales y espaciales de firmas” (Schmitz, H. y Nadvi, K., 1999, p. 1503, cursiva original, traducción libre JMRC) con lo que cualquier tipo de aglomeración o conglomerado industrial, más allá de su composición, puede ser acogido bajo la denominación de “racimo” o *clusters*. Lo que parece destacarse de modo prioritario, en todo caso, es la importancia de la dimensión territorial como una nueva legitimidad para la política industrial.

VI.- Conclusiones

La reflexión sobre la política industrial ha ido girando a lo largo de los últimos años principalmente en torno de las nuevas justificaciones de la misma, más allá de los límites estrechos a los que la ha venido sometiendo la teoría económica tradicional (los, excepcionales, fallos de mercados) y las prácticas de política económica sumisas ante el imperativo de la desregulación y flexibilización de los mercados. Vimos cómo las aproximaciones neoschumpeterianas reclaman una implicación del Estado como estímulo de las innovaciones y mecanismo de aceleración de su difusión por el aparato productivo, por lo que la política industrial es entendida básicamente como política tecnológica en un marco de asociación creciente entre los capitales y las instituciones. Otras aproximaciones destacan también la vertiente tecnológica y, sobre todo, el papel del Estado como promotor o “incitador” de la cooperación industrial entre firmas. Por otra parte, la política comercial estratégica y la pugna oligopólica a escala mundial entre grandes grupos industriales en sectores considerados estratégicos tiende también a justificar la implicación del Estado como soporte e impulsor de las firmas nacionales. Asimismo, la dimensión territorial ha ido proporcionando los argumentos más fecundos para una renovación de la legitimidad de la política industrial; en efecto, la dinámica de desarrollo industrial en un marco de

reestructuración capitalista ha ido configurando diferentes modalidades de conglomerados en los que se articulan grandes y pequeños capitales con un tejido institucional cada vez también más diverso y heterogéneo, en un ámbito territorial delimitado en el que la interacción entre todos ellos actúa como motor de la innovación y difusión tecnológica y palanca de la dinámica de crecimiento, sin que necesariamente responda a una estrategia articulada de desarrollo industrial. Es precisamente ahí donde se plantea un debate en torno a dos posiciones extremas: confiar en la espontaneidad de la interacción que, libremente, puedan establecer, en función de estrategias particulares, cada una de las firmas o, por el contrario, diseñar, desde el Estado, una estrategia que sistematice y active instrumentos para estimular y promover la innovación y el desarrollo tecnológico e industrial en esos ámbitos territoriales.

Vemos por tanto que la asociación creciente entre capitales y entre éstos y las instituciones, por una parte, y la creciente importancia de la dimensión territorial y los conglomerados industriales resultantes, por otra, diluyen el protagonismo de la firma en la dinámica industrial en un marco de reestructuración capitalista a partir de la difusión de nuevos patrones productivos. Los desarrollos teóricos de la economía industrial, mientras tanto, oscilan entre el virtuosismo formal donde el instrumento suplanta al objeto y los esfuerzos por destacar el papel de la empresa y su comportamiento (estrategias empresariales) como factor clave de la dinámica industrial. Ese desfase se convierte, en definitiva, en una poderosa limitación en el intento de modernización de los fundamentos teóricos de lo que en Europa ha venido en llamarse Economía Industrial tanto desde el punto de vista de su fertilidad interpretativa como desde la perspectiva de elaborar una aproximación a la comprensión de los fenómenos industriales que escape, de una vez por todas, de la asfixiante herencia de Alfred Marshall y Edward Mason.

Bibliografía

- Arena, R. (1999): "Un changement dans l'orientation de la revue d'économie industrielle", en *Revue d'économie industrielle*, n° 87, 1° trimestre, París, pp. 7-30.
- Arena, R. y otros (Dir.)(1988): *Traité d'économie industrielle*, Economica, París.
- Bain, J.S. (1959): *Industrial Organization*, John Willey & Sons, New York.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- Belon, B. y Niosi, J. (1995): "Les mutations de l'action industrielle de l'État", en *Revue d'Économie Industrielle*, n° 71, 1° trimestre, París, pp. 9-16.
- Blair, J. (1972): *Economic Concentration*, Harcourt, New York.
- Bueno, E. y Morcillo, P. (1993): *Fundamentos de economía y organización industrial*, McGraw-Hill, Madrid.
- Bujarin, N. (1969): *La economía mundial y el capitalismo*, Ruedo Ibérico, Vesoul (1915).
- Cohen, E. y Lorenzy, J.H. (Dir.)(2000): *Politiques industrielles pour l'Europe*, La documentation Française, París.
- Coriat, B. (1993): *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, Siglo XXI, Madrid (París, 1990).
- Coriat, B. (2000): "Entre politique de la concurrence et politique commerciale: quelle politique industrielle pour l'Unio européenne?", en Cohen, E. y Lorenzi, J.h. (Dir.).
- Crévoisier, O. (1994): "Dynamique industrielle et dynamique régionale: articulation par les milieux innovateurs", en *Revue d'Économie Industrielle*, n° 70, 4° trimestre, París, pp. 33-48.
- Chamberlin, E. (1946): *Teoría de la competencia monopólica*, FCE, México (Cambridge, Mass., 1933).
- Chang, H. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press, Nueva York.
- Chevalier, J.M. (1979): *La economía industrial en cuestión*, Blume, Madrid (París, 1977).
- Chevalier, J.M. (1995): "L'apport de l'économie industrielle aux stratégies d'entreprises", en Chevalier, J.M. (Dir.): *L'économie industrielle des stratégies d'entreprises*, Montchrestien, París.
- Glais, M. (1992): *Economie industrielle*, Litec, París.

- Guerrero, D. (1995a): “Los fundamentos de la política industrial. Cambio técnico y estrategias empresariales (Reseña temática)”, en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 28, julio-diciembre, Madrid, pp. 371-388.
- Guerrero, D. (1995b): *Competitividad: teoría y política*, Ariel, Barna.
- Hilferding, R. (1985): *El capital financiero*, Tecnos, Madrid (Berlín, 1910).
- Houssiaux, J. (1958): *Le Pouvoir de monopole: essai sur les structures industrielles du capitalisme contemporain*, Sirey, París;
- Jacquemin, A. (1989): *La nueva organización industrial*, Vivens Vives, Barna.
- Jacquemin, J. (1975): *Economie industrielle européenne*, Dunod, París.
- Jacquemin, A. (1982): *Economía industrial. Estructuras de mercado y estrategias de empresas*, Ed. Hispano-Europea, Barna (París, 1975).
- Johnson, C. (Ed.)(1984): *The Industrial Policy Debate*, ICS Press, San Francisco.
- Justman, M. Y Teubal, M. (1991): “A structuralist perspective on the role of technology in economic growth and development”, en *World Development*, vol. 19, n° 9, Oxford, pp. 1255-1278.
- Katz, J. (1993a): “Falla de mercado y política tecnológica”, en *Revista de la CEPAL*, n° 50, agosto, Santiago de Chile, pp. 81-91.
- Katz, J. (1993b): "Organización industrial, competitividad internacional y política pública", en Kosakoff, B. (Dir.): *El desafío de la competitividad*, CEPAL/Alianza, Buenos Aires.
- Kosakoff, B. Y Ramos, A. (1999): “El debate sobre política industrial”, en *Revista de la CEPAL*, n° 68, agosto, Santiago de Chile, pp. 35-60.
- Krugman, P. (1992): “Motivos y dificultades en la política industrial”, en MARTIN, C. (Ed.): *Política industrial: teoría y práctica*, Economistas Libros, Madrid.
- Krugman, P. (1998): “What’s new about the new economic geography?”, en *Oxford Review of Economic Policy*, n° 14(2), verano, Oxford, pp. 7-17.
- Laganier, J. (1988): "Le système productif et ses représentations", en Arena, R. y otros (Dir.).
- Lall, S. (1994): “The East Asian Miracle Study: Does the bell toll for industrial strategy?”, en *World Development*, vol. 22, n° 4, abril, Oxford, pp. 645-654.
- Lenin, V.I. (1974): *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Fundamentos, Madrid (Petrogrado, 1917).
- Marshall, A. y M.P. (1936): *Economía industrial*, Revista de Derecho Privado, Madrid (Londres, 1879).

- Means, G.C. (1939): *The Structure of the American Economy*, U.S. Government Printing Office, Washington.
- Méndez, R y Caravaca, I. (1996): *Organización industrial y territorio*, Síntesis, Madrid.
- Morvan, Y. (1990): *Fondaments d'économie industrielle*, PUF, París.
- Myro, R. (1994): "La política industrial activa", en *Revista de Economía Aplicada*, nº 6 (vol. 11), Madrid, pp. 171-182.
- Nelson, R. (1995): "Recent Evolutionary Theorizing about Economic Change", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, nº 1, marzo, Nashville, pp. 48-90.
- Palloix, Ch. (1979): *Proceso de producción y crisis de capitalismo*, Blume (París, 1977).
- Palloix, Ch. (1997): "Éléments pour une théorie hétérodoxe de l'économie industrielle", en Palloix, C. y Rizopoulos, Y. (Eds.)
- Palloix, C. y Rizopoulos, Y. (Eds.)(1997): *Firmes et économie industrielle*, L'Harmattan,
- Peres, W. (Coord.)(1997): *Políticas de competitividad industrial*, Siglo XXI, México.
- Ragni, L. (1997): "Systèmes localisés de production: une analyse évolutionniste", en *Revue d'Économie Industrielle*, nº 81, 3º trimestre, París, pp. 23-40.
- Robinson, J. (1946): *La economía de la competencia imperfecta*, Aguilar, Madrid (Londres, 1933).
- Segura, J. (1993): *Teoría de la economía industrial*, Cívitas, Madrid.
- Scherer, F. (1970): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand McNally, Chicago.
- Scherer, F. y Ross, D. (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Ed. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Schmalensee, R. (1982): "The new industrial organisation and the economic analysis of modern markets", en *Advances in Economic Theory*, Cambridge Un. Press., Cambridge, pp. 253-285.
- Schmalensee, R. (1988): "Industrial Economics: An Overview", en *Economic Journal*, nº 47, Oxford, pp. 643-681.
- Schmalensee, R. y Willig, R. (Eds.)(1989): *Handbook of Industrial Organization*, North-Holland, Amsterdam (2 vols.).
- Schmitz, H. y Nadvi, K. (1999): "Clustering and Industrialization: Introduction", en *World Development*, vol. 27, nº 9, septiembre, Oxford, pp. 1503-1514.
- Suzigan, W. (1996): "Experiência histórica de política industrial no Brasil", en *Revista de Economia Política*, vol. 16, nº 1 (61), enero-marzo, Sao Paulo, pp. 5-20.

- .- Suzigan, W. y otros (2000): “Aglomeraciones industriales no Estado de Sao Paulo”, mimeo.
- .- Tirole, J. (1990): *La teoría de la organización industrial*, Ariel, Barna (Cambridge, Mass., 1988)
- .- World Development (1999): “Industrial Clusters in Developing Countries”, monográfico, vol. 27, nº 9, septiembre, Oxford.