

Política industrial, antes y ahora*

Industrial policy, then and now

Victoria Chick**

ABSTRACT

After 40 years of neoliberalism, even governments believe that they are inefficient when compared to the private sector. And economics, in its swing to the right, reinforces this view. The philosophy behind public expenditure for social purposes and the criteria for judging such projects has not been a subject of public debate until recently. In particular, industrial policy was very simple: leave it to the private sector to allocate resources as the market prompts. In Keynes's time, this was not the case. This article reviews some of the issues concerning the industrial policy that was aired in the interwar period. The debate needs to be revived, revisited and, where appropriate, revised to suit the present day, but on basic principles there is much to learn from the interwar discussions. The contrast between the recent (2018) UK government's White Paper on industrial strategy and the Liberal Industrial Inquiry's *Britain's Industrial Future* (1928) is quite instructive.

Keywords: Industrial strategy; industrial policy; Yellow Book; Keynes; public purpose; profit. *JEL codes:* L52, O21.

RESUMEN

Después de 40 años de neoliberalismo, hasta los gobiernos creen que son ineficientes cuando se comparan con el sector privado. La teoría económica, con su giro

* Artículo publicado originalmente como Victoria Chick (2018). Industrial Policy, then and now. *Real World Economics Review*, (84), 178-188. Recuperado de: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue84/Chick84.pdf>, así como en V. Chick (2018, 12 de diciembre). *The Mint Magazine*. Recuperado de: <https://www.themintmagazine.com/industrial-policy-then-and-now> © Victoria Chick, 2018. [Traducción del inglés por Alejandra S. Ortiz García.]

** Victoria Chick, University College London, Reino Unido (correo electrónico: v.chick@ucl.ac.uk).

a la derecha, refuerza esta idea. La filosofía detrás del gasto público con objetivos sociales, así como los criterios con los que se juzgan esos proyectos no han sido objeto de debate público sino hasta muy recientemente. La política industrial era muy simple: dejar al sector privado la distribución de los recursos, de acuerdo con lo que decidiera el mercado. En tiempos de Keynes así no eran las cosas. El presente artículo reflexiona sobre algunos de los problemas de la política industrial que surgieron durante el periodo de entreguerras. Se necesita revivir el debate, revisarlo y, donde sea necesario, actualizarlo, con el fin de hacerlo corresponder con el presente; por ello, mucho puede aprenderse de los principios básicos discutidos entre una guerra y otra. El contraste entre el reciente Libro Blanco sobre estrategia industrial (2018) del gobierno de Reino Unido y la Consulta Industrial Liberal *El futuro industrial británico* (1928) es muy aleccionador.

Palabras clave: estrategia industrial; política industrial; Libro Amarillo; Keynes; propósito público; ganancia. *Clasificación JEL:* L52, O21.

Los economistas tienden a ver la industria y el gobierno como dos sectores completamente separados; de hecho, es bastante usual tratar al gobierno como si estuviera completamente fuera de “la economía”: G es una variable exógena. Esta práctica no tiene, por supuesto, ningún sentido. El gobierno es un importante productor de bienes y servicios: escuelas, hospitales, policía, fuerzas armadas, infraestructura, etc. Lo que mantiene esos bienes “fuera” de la economía, en la mente de los economistas, aunque no en la mente de quienes los consumen, es que la decisión de producirlos se toma desde la política, y que quienes los consumen no son del mismo grupo que paga por ellos. La “teoría económica” tradicionalmente se ha preocupado sólo por la producción para el mercado. Como señaló June Sekera (en una conversación), eso hace que la teoría económica analice cuando mucho la mitad de la actividad económica real, una vez que se consideran tanto la producción no comercial del Estado como la producción de los hogares, que igualmente está fuera del “mercado”.

Este artículo se ocupa del elemento de la política gubernamental que desdibuja la línea entre la empresa privada para la venta en el mercado y la provisión de bienes públicos; es decir, la política industrial, donde “la línea que separa [la empresa pública de la privada] cambia constantemente [...] Ninguna gran cuestión de principio está involucrada en esto” (Keynes, 1927:

695). Hace poco más de un año, el interés por la política industrial se habría considerado tremendamente excéntrico: se entendía que no era un tema, después de años de desestimársele por dedicarse a “elegir ganadores”, una actividad en la que el gobierno era muy malo, como “todo el mundo entendía”, después de fracasos más que obvios en la década de 1960. La prescripción prevaleciente era que el gobierno no debía entrometerse en el funcionamiento de empresas privadas; debía desregular y dejar que la competencia resolviera todos los problemas. De otro modo, el gobierno sólo empeoraría las cosas. Los economistas han estado derramando este veneno en los oídos de los políticos y del electorado durante alrededor de 40 años, hasta el punto en que esto se cree ampliamente, incluso dentro del propio gobierno. (Éste se basa en una teoría que supone que los participantes del mercado tienen información perfecta, por lo que, por supuesto, el gobierno no puede mejorar las cosas. Naturalmente, tal supuesto nunca se menciona.)

Sorprendentemente, a pesar del peso de esta opinión en la vida pública, en julio de 2016, Theresa May, al ser nombrada primera ministra, creó el Departamento de Negocios, Energía y Estrategia Industrial (BEIS, por sus siglas en inglés) del antiguo Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades. A principios del año siguiente, el departamento publicó un Libro Verde, *Construyendo nuestra estrategia industrial*. La política industrial, la Cenicienta de las actividades gubernamentales, durante tanto tiempo mantenida fuera de la vista, había cambiado sus harapos por ropa decente y salió a la luz del día.

Más tarde, en 2017, la Red de Mujeres Fabian me invitó a dar una breve charla sobre el Libro Verde. Comparé algunos de sus valores con los expresados en varios lugares por Keynes en el periodo de entreguerras. Entonces se me ocurrió, aunque no había tiempo para hacer el trabajo ni para hablar de él, que sería interesante comparar el Libro Verde con el libro producido por la Consulta Industrial Liberal de 1928: *El futuro industrial británico*, conocido por su portada como el Libro Amarillo. Ahora hay un Libro Blanco, *Construyendo una Gran Bretaña apta para el futuro* (BEIS, 2018), para hacer las comparaciones correspondientes.

El Libro Amarillo es un informe de un comité conocido como Investigación Industrial Liberal (LII, por sus siglas en inglés), respaldado por el Partido Liberal. El partido no sólo no estaba en el poder, sino que sus perspectivas para ello eran escasas: estaba en proceso de ser menguado por el Partido Laborista. No obstante, la investigación contaba con algunos de

los mejores cerebros: su presidente era Walter Layton, en ese momento editor de *The Economist*; su Comité Ejecutivo incluía a Lloyd George, H. D. Henderson y J. M. Keynes. Entre los que participaron en uno o más de sus comités especiales estaban D. H. Robertson y *sir* Josiah Stamp.

Si tuviera que resumir la impresión que me da cada uno, diría que el Libro Amarillo explica lo que veían como el propósito público en el campo industrial, mientras que el Libro Blanco se lee simplemente como una lista de compras.

I. PROPÓSITO PÚBLICO

1. *Filosofía liberal*

El Libro Amarillo empieza con una introducción en la que se explica la visión liberal de los objetivos de la acción pública. La democracia, dice, existe para remediar agravios y crear las condiciones en las que todos tengan la oportunidad de vivir una vida plena y libre. Para esos fines, hay que lograr un equilibrio entre la justicia social y la eficiencia. En ese momento, las principales dificultades las identificaban como económicas, y apuntaban a una gran disparidad de ingresos, a desempleo y subempleo generalizados, así como a viviendas deficientes para algunos, mientras que a otros les iba muy bien, a menudo sin razón aparente. Estos factores provocaban una mayor ineficiencia, ya que conducían a conflictos industriales. (Los pocos de ustedes que tienen la edad suficiente para haber visto la película *Estoy bien*, *Jack* sabrán de lo que estaban hablando.) Sin embargo, sus ambiciones no eran radicales: tales eran los méritos percibidos del sistema en el aprovechamiento de la energía y el uso de los recursos disponibles, que sólo deseaban identificar los males para remediarlos, dejando intacta la estructura básica.

2. *¿Qué tan lejos debería llegar el Estado?*

En la visión de Keynes, el alcance de la acción del gobierno resultaba bastante conservador; unos años antes de que se publicara el Libro Amarillo declaraba: “no [hay que] hacer lo que los individuos ya están haciendo, o hacerlo un poco mejor o un poco peor; sino hacer aquellas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto” (Keynes, 1926: 291).

La investigación adoptó una visión algo más amplia. Rechazaron cualquier interés en la intervención estatal *per se*, pero reconocieron que los beneficios de la acción pública eran actividades más grandes de lo que normalmente (en ese tiempo) se suponía, ya que la estructura de producción había cambiado. La pequeña empresa unipersonal o la sociedad con responsabilidad ilimitada es un sistema en el que los ineficientes o inadecuados se eliminan rápidamente a un costo social comparativamente bajo. Esta forma de organización comercial había estado en declive durante algún tiempo, y la sociedad anónima más grande, con su separación de propiedad y control, había tomado el mando. Algunos tenían un poder casi monopolístico. La mayoría podía influir en el mercado mediante la publicidad y actividades similares. Este cambio institucional significó que, si la competencia alguna vez iba a resolver la mayor parte de los problemas económicos, ciertamente no lo haría en 1928: “Se concluye por experiencia que la teoría de que la competencia privada, sin regulación y sin ayuda, resultará con certeza en el mayor beneficio de la comunidad, está lejos de ser cierta” (LII, 1928: xix).

La teoría económica que concluye que la competencia perfecta conducirá al óptimo de Pareto se basa en la pequeña empresa, que estaba desapareciendo.

La introducción continúa enunciando brevemente la filosofía política liberal: que el Estado puede fortalecer la libertad individual, pero sus intervenciones pueden ir demasiado lejos. La investigación consideraba que el debate entre el individualismo y el socialismo no valía la pena, ya que, en su opinión, pertenecía a la economía de hace 50 años, por lo que fue declarado obsoleto. (Es sorprendente el tiempo que duran las viejas teorías; ésta, por supuesto, todavía está con nosotros.)

La introducción termina con su tema de apertura: “Creemos con fe apasionada que el fin de toda acción política y económica no es el perfeccionamiento o la perpetuación de tal o cual pieza, mecanismo u organización, sino que los individuos, hombres y mujeres, puedan tener vida, y que la tengan más abundantemente” (LII, 1928: xxiv).

Una idea preliminar de lo que esto significó en términos prácticos se indicaba en la estructura del cuerpo principal del volumen. Hay cinco secciones o libros. El primero es un análisis del estado de la industria británica, en el que se identifican como los problemas centrales del desempleo la baja productividad y los salarios, así como el declive en industrias específicas. La búsqueda de soluciones es de largo alcance: el Libro 2 trata sobre la organización y el gobierno de las empresas; el Libro 3 sobre las relaciones laborales;

el Libro 4 realiza un análisis sectorial de las empresas, y el Libro 5 estudia finanzas e impuestos nacionales. Su alcance no es puramente nacional, ya que el colapso del comercio internacional, que continúa desde la primera Guerra Mundial, es responsable de la alta concentración del desempleo en las industrias de exportación.

3. *¿Es innombrable el propósito público?*

“Sugerirle acción social para el bienestar público a la Ciudad de Londres es como discutir *El origen de las especies* con un obispo hace 60 años [...] Se cuestiona una ortodoxia, y cuanto más persuasivo es el argumento, mayor es la ofensa” (Keynes, 1926: 287).

Hoy no es sólo la ciudad, sino casi toda la sociedad la que se niega a discutir, incluso a reconocer, los objetivos de la acción pública. Si bien dejar que Cenicienta salga a la luz puede alentarnos a pensar que el gobierno actual entiende el propósito público o los bienes públicos en el sector industrial, no creo que estas palabras aparezcan una sola vez ni en el Libro Verde ni en el Libro Blanco. Tal vez se considerarían inmencionables, “asustarían a los caballos”, cosas de ese tipo. Todavía asustan a la Ciudad de Londres, un lugar donde las donaciones de campaña llegan regularmente al Partido Conservador y los cabilderos son muy activos. Ciertamente no hay discusión sobre para qué sirve la acción pública en la introducción del Libro Amarillo. Pero hay pequeños fragmentos, y se pueden inferir algunos elementos de su visión del gobierno.

La primera ministra, en su prólogo, habla de su “creencia en un Estado fuerte y estratégico que interviene de manera decisiva siempre que pueda marcar una diferencia” (aunque qué tipo de diferencia queda abierta a discusión) y de su objetivo de crear una Gran Bretaña que “trabaje para todos” (BEIS, 2018: 4). Este último propósito se manifiesta más claramente en las propuestas de ambos documentos para fortalecer la actividad económica fuera del sureste.

Lo más parecido a una discusión de propósitos en el Libro Blanco es la “declaración de visión”. Está enteramente en términos económicos (BEIS, 2018: 13):

Nuestra visión es para:

a) La economía más innovadora del mundo.

- b) Buenos trabajos y mayor poder adquisitivo para todos.
- c) Una mejora mayúscula en la infraestructura del Reino Unido.
- d) El mejor lugar para iniciar y hacer crecer un negocio.
- e) Comunidades prósperas en todo el Reino Unido.

Aparte de las palabras “para todos” y “comunidades”, no hay sentido de la dimensión social en esta visión, y mucho menos del propósito social. La perspectiva de “buenos trabajos” es la única concesión a la justicia social, una gran omisión en esta era de contratos de cero horas y trabajos tipo McDonald’s. Todo lo demás supone que, si la economía está en auge, todos estarán felices, y el propósito del gobierno, si no el propósito público, se cumple.

En la visión que señalan, se entiende como si las personas estuvieran para servir a la economía, y no al revés. Una economía en auge también beneficia al Estado, ya que puede presumir de ser “lo mejor del mundo” en relación con su entorno empresarial.

Los objetivos sociales se asimilan de esta forma a los propósitos de la empresa privada. De modo que no es de extrañar que:

crean en el poder del mercado competitivo: la competencia, los mercados financieros abiertos y el afán de lucro [...] No obstante, los gobiernos tienen que trabajar mediante los factores responsables de una mayor productividad y un mayor poder [adquisitivo,] coordinar y convocar esfuerzos para desarrollar y difundir nuevas tecnologías e industrias[,] [...] hacer inversiones a largo plazo [...] y [...] [socializar] el riesgo [BEIS, 2018: 21-22].

Esto se acerca de alguna manera a la opinión de Keynes (1926: 291) de que el gobierno debería mitigar el riesgo, la incertidumbre y la ignorancia, y tiene la ventaja de contar con una visión de largo plazo: “Espero ver al Estado en condiciones de calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital en el largo plazo y con base en una mejora social general” (Keynes, 1936: 164).

Sin embargo, todavía está muy lejos de la visión de hace 90 años:

La tarea es la de [...] armonizar la libertad individual con el bien general y la iniciativa personal con un proyecto común, de construir una sociedad donde la acción sea individual y el conocimiento y la oportunidad sean generales, y cada uno pueda contribuir a la eficiencia y diversidad del conjunto en un ambiente público [transparente], de confianza mutua y justicia económica [LII, 1928: 63].

Se buscaría en vano algo tan sobresaliente en el Libro Blanco. En éste, el propósito del gobierno, su único propósito, es el éxito industrial. Examinemos los tres elementos que se consideran las claves de ese éxito.

II. COMPETENCIA, MERCADOS FINANCIEROS ABIERTOS Y EL AFÁN DE LUCRO

1. *Competencia*

El lector ya ha visto el escepticismo con el que la investigación consideró la competencia no regulada y sin apoyo. Muchos de los miembros del grupo de trabajo, quizá la mayoría, eran hombres con cierta experiencia en negocios del mundo real y sabían cómo funcionaban. La teoría económica describe a la competencia como si actuara únicamente mediante los precios. Pero hay muchas otras formas, no todas socialmente deseables o incluso legales, con las cuales competir, como la publicidad, la contabilidad creativa, el espionaje industrial, entre otras. En la actualidad, muchas empresas comerciales se aprovechan de sus clientes en lugar de atenderlos. Piense en el seguro de protección de pagos, las tarifas de energía y las tasas de depósitos bancarios que perjudican a los clientes leales; el tratamiento de RBS (modelo de estructuración de riesgos) de las pequeñas y las medianas empresas, la fijación de LIBOR (London InterBank Offered Rate), etc. El propio gobierno ha sido estafado por G4S, Carillion, y estoy segura de que por muchos otros. En alguna medida, este tipo de cosas siempre ha sucedido, pero ahora es muy común. Definitivamente, debería ser una prioridad del gobierno erradicar estas prácticas, pero tal acción no forma parte de la estrategia industrial; son un aspecto de la competencia que no se menciona.

Los autores del Libro Amarillo comenzaron por el análisis de la industria: cómo estaba organizada y gobernada y cómo funcionaba. En los libros 2 y 3 hay tres capítulos que estudian tales asuntos a fondo. Se hicieron comparaciones con la industria previa a la guerra y se sacaron conclusiones sobre la importancia de esos cambios. Se enfatiza considerablemente (de hecho, se le dedica un capítulo) a la operación de lo que ellos denominan intereses públicos, es decir, empresas que operan principal o totalmente en el interés público y no dirigidas a maximizar las ganancias.

El interés en este tipo de preocupación se presagia en “El fin del *laissez-faire*” de Keynes (1926), en el que elogia la forma de gobierno desarrollada por las corporaciones (en el Reino Unido, organismos semiautónomos, generalmente dentro del Estado, no empresas comerciales ordinarias como en los Estados Unidos). Su “criterio de acción dentro de su campo es únicamente el bien público tal como lo entienden” (Keynes, 1926: 288). Algunos ejemplos son el Banco de Inglaterra (entonces técnicamente de propiedad privada), las universidades, la Autoridad del Puerto de Londres, “incluso quizá las compañías ferroviarias”, seguramente también la BBC.

“Más interesante que esto es la tendencia de las sociedades anónimas a aproximarse al estado de las corporaciones públicas cuando han alcanzado cierta edad y tamaño.” Con determinado tamaño de empresa, los accionistas se disocian del interés personal de la gerencia de obtener grandes ganancias. La estabilidad y la reputación de la institución se convierten en su preocupación principal. Los ejemplos dados son una gran compañía ferroviaria o de servicios públicos, un banco o una compañía de seguros (Keynes, 1926: 289).

El comportamiento de las empresas comerciales se ha invertido casi por completo ahora. Culpo a la ideología, la teoría económica y la competencia. El Libro Blanco no tiene nada que decir al respecto, naturalmente: su único criterio para evaluar un negocio es su productividad.

Hay, por cierto, un mapa bastante detallado de la productividad media en todo el país (BEIS, 2018: 218; citado en Office for National Statistics [ONS], 2017). Como usted podría predecir, es más alto (de color azul) en Londres y el sureste, y también en Grampian (Aberdeen y el petróleo del Mar del Norte, ni siquiera en su punto máximo), y más bajo (rojo oscuro: interesante elección de colores) en medio de Gales y las Islas Shetland. Si se mira de cerca, se puede distinguir el azul más oscuro en la ciudad de Londres, como podría adivinarse. La banca y las finanzas son las industrias más productivas. No se menciona en el documento que con esa productividad no necesitan estrategia. Sin embargo, ¿qué producen? Dinero. Igual que Midas.

En el Libro 4 la investigación analiza industrias específicas y sus problemas: exceso de oferta y fragmentación de la propiedad en la industria del carbón, carreteras y viviendas inadecuadas; mejoras necesarias en el suministro de electricidad, vías fluviales y muelles; las necesidades de la agricultura (incluidos los problemas de tenencia) y la silvicultura. Eligieron estas industrias porque existían problemas graves, para los cuales se planteaban soluciones.

Ningún análisis de ese tipo aparece en el Libro Blanco. Sus autores parecen haber tomado su punto de partida no de la observación del rango de instituciones comerciales, su gobierno, comportamientos (no todos son escoria) y problemas de toda la industria, sino de la teoría económica dominante, que está más preocupada por cómo debería funcionar la economía en algún tipo de mundo ideal que por cómo funciona en la realidad. Por lo general, asume la forma industrial prevaleciente en el siglo XIX: negocios demasiado pequeños para afectar los precios por sus propias acciones.

2. *Mercados financieros abiertos*

En ningún lugar ha habido competencia tan mal encaminada como en los mercados financieros.

En Gran Bretaña la descomposición se asentó mucho antes de que se arraigara el neoliberalismo: empezó con la política de Competencia y Control del Crédito (1971). Esto hizo que los bancos compitieran con las sociedades de crédito hipotecario; la consecuencia es que ahora las hipotecas dominan sus carteras de préstamos, aunque anteriormente se consideraban demasiado a largo plazo para las instituciones financiadas con depósitos a la vista. Las empresas más grandes recurrieron a las finanzas internas y a los mercados de capital para obtener financiación, lo cual dejó a las empresas más pequeñas en aprietos. El *Big Bang* les permitió a los bancos minoristas dedicarse a la banca de inversión y Basilea I reforzó la tendencia hacia las hipotecas, al favorecer los préstamos garantizados. Los bancos mantuvieron sus requisitos mínimos de capital de Basilea mediante la adopción de valores respaldados por hipotecas y otros “productos estructurados” —véase Chick (2008 y 2013)—.

Estos eventos y las leyes que desregularon aún más los bancos —para una lista completa véase Siniscalchi (2016)— fueron algunos de los factores que llevaron al colapso financiero. El regulador bancario, entonces la Autoridad de Servicios Financieros, pensó en la competencia en términos microeconómicos: mantendría las tasas activas bajas y las tasas pasivas altas. No vieron el macrodesastre que estaba gestando la competencia. ¿No se ha aprendido esta lección? La competencia puede ser buena y puede ser mala. Debemos aprender a discriminar. Estoy con Keynes (1933) en: “que las finanzas sean principalmente nacionales”, y, agregaría, separadas en grupos no competitivos.

3. Afán de lucro

En ningún tema fue Keynes consistentemente más mordaz que en el uso de la rentabilidad para evaluar la conveniencia de emprender un proyecto para su beneficio social. Todo el mundo conoce el pasaje de *La teoría general* sobre enterrar botellas llenas de dinero en efectivo para desenterrarlas después. La gente malhumorada tomó esto como una recomendación genuina; olvidaron el párrafo anterior (y el siguiente, pero ésa es otra historia):

Es curioso cómo el sentido común, en la lucha por escapar de conclusiones absurdas, ha llegado a preferir formas de gasto de préstamo *totalmente* “despilfarradoras” en lugar de formas *parcialmente* despilfarradoras que, debido a que no son totalmente despilfarradoras, tienden a ser juzgadas con principios estrictos de “negocios” [Keynes, 1936: 129].

Ésta había sido una preocupación durante al menos 10 años:

No es una deducción correcta de los principios de la economía que el ilustrado interés propio siempre opera en el interés público. Tampoco es cierto que el interés propio es generalmente ilustrado [Keynes, 1926: 288].

El siglo XIX llevó a extremos extravagantes el criterio de [...] “los resultados financieros”, como prueba de la conveniencia de cualquier curso de acción patrocinado por la acción privada o colectiva. Toda la conducta de la vida se convirtió en una especie de parodia de la pesadilla de un contador. En lugar de utilizar sus recursos materiales y técnicos enormemente aumentados para construir una ciudad maravillosa, [ellos] construyeron barrios marginales [...] porque los barrios marginales, en la prueba de la empresa privada, “pagaban” [...] Tenemos que seguir siendo pobres porque ser rico no “paga”. Tenemos que vivir en chozas no porque no podamos construir palacios, sino porque no podemos “pagarlos”. Destruimos la belleza del campo porque los esplendores de la naturaleza que no tienen propietario no tienen valor económico. Somos capaces de apagar el sol y las estrellas porque no pagan dividendos [...]

El que necesita cambiar de criterio [...] es el Estado. Lo que hay que desechar es la concepción del secretario del Tesoro como presidente de una especie de sociedad anónima [Keynes, 1933].

Aunque no hay discusión sobre la diferencia entre rendimientos privados y sociales en el Libro Amarillo, está claro que en la investigación se sabía que no son lo mismo, sobre todo por su discusión sobre la “función pública”. Años de gobiernos conservadores (la “c” minúscula, porque cuento los años de Blair) han erosionado este conocimiento.

4. *La lista de compras*

Si el Libro Blanco está marcado por la ausencia de análisis, lo compensa con su proliferación de propuestas. Una lectura rápida de su cuerpo revela una lista desconcertante de compromisos con una amplia gama de proyectos diferentes, generalmente con una nueva organización para implementar la política. Una lectura más o menos aleatoria produjo los siguientes ejemplos:

- 1) El gasto público total en investigación y desarrollo (I+D) aumentará a 12 500 millones de libras esterlinas en 2021-2022 (p. 67).
- 2) Invertir 725 millones de libras esterlinas en un Fondo de Desafío de Estrategia Industrial (pp. 74-75).
- 3) Fondo de Mejoramiento Escolar, 280 millones de libras esterlinas (p. 87).
- 4) Programa Cyber Descubrimiento, 20 millones de libras esterlinas (p. 109).
- 5) Fondo de Inversión en Productividad, 31 000 millones de libras esterlinas (p. 132).
- 6) Fondo de Transformación de Ciudades, 1 700 millones de libras esterlinas (p. 133).
- 7) Inversión de 2 500 millones de libras esterlinas en tecnología baja en carbono para 2021 (p. 144).

No he hecho una lista completa: sería aburrido compilar y escribir, y aún más aburrido leer. Conté 80 ejemplos en poco más de la mitad del texto antes de darme por vencida. Ésta es una cifra aproximada, porque hay duplicados que he tratado de eliminar, aunque casi con certeza de manera imperfecta, y me habré perdido muchos ejemplos. Al menos deberían haber incluido un anexo que reuniera todos los compromisos financieros y enumerara todas las nuevas organizaciones que se encargarán de implementar la Estrategia.

La lista está ordenada, para darle coherencia a este lío, por categorías descritas como cinco “fundamentos de la productividad”, cada una de las cuales “se alinea” con uno de los elementos de su “visión”, en el mismo orden. Las categorías son “ideas, personas, infraestructura, entorno empresarial, lugares”. *Ideas* incluye el enfoque en I+D e innovación; *personas* capta su intención de invertir en educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM), además de readiestramiento; *infraestructura* incluye transporte, vivienda e infraestructura digital; *entorno empresarial* se refiere a su extensa lista de iniciativas para fomentar nuevas industrias innovadoras y otras empresas de “alto potencial”, promover la cooperación entre las empresas, el gobierno (incluidas las autoridades locales) y las universidades, y abordar los problemas de productividad en las pequeñas y las medianas empresas (pymes); mientras que *lugares* se refiere de diversas maneras al intento de establecer y nutrir la industria de una manera menos centralizada.

Ya cuando se introduce este esquema de pensamiento (BEIS, 2018: 11), la lista de compras aparece abreviada. Después de eso, el cuerpo del texto se vuelve ilegible para cualquiera excepto para los más obstinados o aquellos con intereses especiales. Sin embargo, puede verse, por ejemplo, que se está proponiendo tomar más o menos en serio varias iniciativas para lograr una producción baja en carbono y otros objetivos ecológicos, y es interesante ver qué industrias han atraído su apoyo, ya sea porque ya son muy exitosas o porque son “vanguardia”: la industria aeroespacial y la industria automotriz (en su mayoría de propiedad extranjera) son ejemplos de la primera iniciativa, los vehículos sin conductor y la tecnología de baterías son ejemplos de la segunda.

Al leer sus objetivos, me preocupa especialmente el destino de las pymes. ¿Por qué el informe parece asociar la alta productividad con las grandes empresas? ¿Han mirado a Carillion? Es grande, pero en realidad no hizo más que licitar por el gobierno y otros grandes contratos; firmas más pequeñas hicieron todo el trabajo subcontratadas. En cualquier caso, la productividad es importante, pero no lo es todo. Dirigir una pequeña empresa, tomar sus propias decisiones, disfrutar de lo que se está haciendo y obtener una ganancia adecuada es para muchas personas una vida satisfactoria. También se dice que las pymes son la fuente de muchas innovaciones, tal vez nada en la escala de las computadoras cuánticas o los vehículos sin conductor, pero aun así hacen una contribución. Lo grande puede ser productivo, pero

lo pequeño puede ser hermoso. ¿Sobrevivirán las pymes en el calor blanco de la productividad de la señora May?

Un simple párrafo de muestra dice:

Para que la economía se dé cuenta de los beneficios de la IA [inteligencia artificial], el sector y el gobierno coordinarán acciones sobre soluciones a los desafíos y oportunidades compartidos mediante un consejo de IA, una nueva oficina gubernamental para la Inteligencia Artificial, una expansión de *TechCity UK* para convertirse en *TechNation* y un nuevo Fondo *GovTech* [BEIS, 2018: 200].

Debe haber sido necesario un ejército de redactores publicitarios para soñar con estos nombres. Mi favorito es la red de Catapultas para diferentes industrias, a fin de ayudar a comercializar nuevas tecnologías.

Además de presentarse bajo cada categoría de contribución a la productividad, las propuestas se agrupan en cuatro grandes desafíos. Se comprometen a:

poner al Reino Unido a la vanguardia de la inteligencia artificial y la revolución de los datos, maximizar las ventajas para la industria del Reino Unido desde el cambio global hacia un crecimiento limpio, convertirse en un líder mundial en la configuración del futuro de la movilidad, y aprovechar el poder de la innovación para ayudar a satisfacer las necesidades de una sociedad que envejece [BEIS, 2018: 34].

Ahora podemos ver claramente lo que se sospechaba al hablar de la declaración de visión: que el propósito de todo el proyecto es engrandecer el Estado, no ayudarnos a vivir vidas mejores y más plenas. Abogan por la IA, por ejemplo, no porque los robots puedan aliviarnos de algunos trabajos pesados, sino para ser los primeros; crecimiento limpio no por el bien de aire limpio para respirar y agua para beber, no importa salvar el planeta, sino para capturar ganancias para las empresas del Reino Unido que invierten en tecnología limpia; fomentar la movilidad no para facilitar el desplazamiento de las personas (y, de paso, hacerlas más productivas), sino para ser un líder mundial en la trayectoria futura de su tecnología. Finalmente, en el cuarto desafío, vemos una pizca de humanidad, ¿o no? ¿Es el envejecimiento de la población (¡no la sociedad!) realmente sólo un banco de pruebas para nuevas tecnologías? ¿No somos los viejos simplemente un mercado en crecimiento que se utiliza para el bien, en primer lugar, de la industria británica y,

mediante ésta, del Estado? Es mejor que sirvamos de algo, ya que es ilegal matarnos. Después de todo, no somos *productivos*.

En cambio, las recomendaciones de la encuesta se resumen en un capítulo de 30 páginas al final del libro: “seguir adelante con la vivienda, la construcción de carreteras, la electricidad y la regeneración de la agricultura”, reformar la gobernanza de las juntas públicas (como la Junta Metropolitana de Agua, ya desaparecida), obligar a las grandes empresas a publicar sus cuentas y otra información, recopilar estadísticas comerciales con mayor frecuencia, garantizar que los trabajadores reciban un salario justo y una participación en las ganancias.

El objetivo principal de tal sistema [de participación en las ganancias] no debería ser ni fomentar una mayor producción ni aumentar las ganancias de los trabajadores, aunque estos resultados deberían seguir incidentalmente; sino definir los principios sobre los cuales se divide la riqueza creada por una empresa y dar seguridad de que estos principios se observan [BEIS, 2018: 199].

Y así continúa. Si el lector está interesado en recomendaciones detalladas, encontrará bastante en “¿Puede Lloyd George hacerlo?”, una fuente más accesible (Keynes y Henderson, 1929). A lo largo del libro, las políticas pragmáticas se basan en principios.

III. CONCLUSIÓN

Es un placer ver a Cenicienta por ahí y abierta al debate después de tantos años en reclusión. También es un placer descubrir que el gobierno está al fin ansioso por gastar algo de dinero. Algunos de los proyectos son imaginativos y dignos de admiración, otros, en mi opinión, no lo son (HS2, *fracking*), pero eso es normal cuando las preferencias son diferentes. Hay áreas importantes que quedan fuera: la tecnología de la salud en general, no sólo para el envejecimiento de la población, por ejemplo. Si, como resaltan, la educación es importante para la productividad, también lo es la salud.

Sin embargo, uno de los pocos principios de la economía que creo que es válido es el costo de oportunidad. Si bien este gobierno propone gastar

sumas considerables de dinero en tecnología glamorosa y de vanguardia, el Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) tiene graves problemas financieros, las bibliotecas públicas están cerrando, las calles principales se han vuelto uniformes porque sólo las grandes cadenas pueden pagar las tarifas, que se han fijado altas para las empresas porque los presupuestos de las autoridades locales han sido recortados. No tengo nada en contra de una economía exitosa: ojalá tuviéramos una. No obstante, dónde están las herramientas de la convivencia, los espacios públicos donde los niños pueden ir de forma independiente y segura, y los subsidios a las artes; las cosas que necesitamos si queremos vivir “sabiamemente y bien”.

En realidad, “nosotros”, el pueblo, no contamos en absoluto en el razonamiento detrás del Libro Blanco.

No he hecho justicia a la riqueza y la complejidad de ninguno de los dos documentos, pero espero haber hecho lo suficiente para ilustrar la gran brecha entre ellos, tanto en estilo como en sustancia. No se necesitan largas citas del Libro Blanco para exponer su estilo como una mezcla de puerilidad, grandilocuencia y lenguaje publicitario, después de lo cual el estilo de escritura del Libro Amarillo es un deleite.

Los dos documentos difieren dramáticamente en lo que se considera apropiado incluir en un documento sobre política industrial. Por supuesto, los problemas de hoy son diferentes a los de 1928: la industria del carbón ha desaparecido y el tema de los recursos limitados del planeta ahora es sobresaliente, entre otros. Parte de la diferencia se explica por el hecho de que uno es un documento de política del gobierno y el otro, similar a un manifiesto (dentro de un campo limitado) de un partido político: las recomendaciones del Libro Amarillo no tienen “precio” —para eso, véase Keynes y Henderson (1929)—. La investigación se dio más espacio: 488 páginas, excluyendo el índice; el Libro Blanco tiene la mitad de esa extensión: 242 páginas, excluyendo referencias y créditos (hay una imagen en casi todas las páginas). No hay un índice (muy necesario). El Libro Amarillo tomó dos años de investigación y redacción; el Libro Blanco se terminó en menos de un año.

No cabe duda de que es el fuerte énfasis en la filosofía subyacente aquello que recomienda el Libro Amarillo como una revisión de la política industrial. A ese nivel, el Libro Blanco ni siquiera puede empezar a competir.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEIS (2017). *Green Paper, Building our Industrial Strategy*. Londres: BEIS.
- BEIS (2018). *White Paper, Building a Britain Fit for the Future*. Londres: BEIS.
- BOE (Bank of England) (1971). Competition and credit control. *Bank of England Quarterly Bulletin*, (mayo), 189-193.
- Chick, V. (2008). Could the crisis at Northern Rock have been predicted?: An evolutionary approach. *Contributions to Political Economy*, 27(1), 115-124. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/cpe/bzn007>
- Chick, V. (2013). The current banking crisis in the UK. En J. Pixley y G. C. Harcourt (eds.), *Financial Crises and the Nature of Capitalism* (pp. 148-161). Londres: Palgrave Macmillan.
- Keynes, J. M. (1926). The end of *laissez-faire*. En J. M. Keynes y D. E. Moggridge (ed.), *The Collected Writings* (vol. IX, 1972; pp. 272-294). Londres: Macmillan.
- Keynes, J. M. (1927). The public and private concern (discurso reportado en el Manchester Guardian). En J. M. Keynes y D. E. Moggridge (ed.), *The Collected Writings* (vol. XIX, parte II, 1981; pp. 695-698). Londres: Macmillan.
- Keynes, J. M. (1933). National self-sufficiency. *The Yale Review*, 12(4). Recuperado de: www.mtholyoke.edu/acad/intrel/interwar/Keynes.html
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. En J. M. Keynes y D. E. Moggridge (ed.), *The Collected Writings* (vol. VII, 1973). Londres: Macmillan. [Versión en español: J. M. Keynes (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.]
- Keynes, J. M., y Henderson, H. D. (1929). Can Lloyd George do it? En J. M. Keynes y D. E. Moggridge (ed.), *The Collected Writings* (vol. IX, 1972; pp. 86-125). Londres: Macmillan.
- Keynes, J. M., y Moggridge, D. E. (ed.) (1926-1936). *The Collected Writings* (30 vols.). Londres: Macmillan.
- LII (1928). *Britain's Industrial Future* (The Yellow Book). Londres: Ernest Benn Ltd.

ONS (2017). *Subregional Productivity; labour productivity*. Londres: ONS.
Siniscalchi, M. C. (2016). Appendix 1. En A. Vercelli, *Crisis and Sustainability: The Delusion of Free Markets*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.