

EDITORIAL

EL REGRESO DE LA POLÍTICA QUE NO HA DE NOMBRARSE¹

Desde la crisis de 2008, pero de manera reforzada desde la pandemia por COVID-19, en los países avanzados se ha recuperado con explicitud la preocupación por lo que en ocasiones se llama el modelo productivo, o más concretamente por la desindustrialización. Esta preocupación – inseparable del ascenso de China y la pérdida de liderazgo de las economías occidentales – se une al interés que históricamente han tenido las economías no desarrolladas por industrializarse, máxime cuando en algunas de ellas se observa eso que se ha dado en llamar “desindustrialización prematura”.

Además, desde los años diez del presente siglo, pero también con especial ímpetu desde la pandemia, tanto académicos como gobiernos se muestran crecientemente preocupados con los retos más omnicomprendidos del desarrollo sostenible, concretado este fundamentalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Acuerdo de París.

Consecuencia de esta suma de preocupaciones, ha reaparecido en escena – en la académica y en la de las políticas públicas – el interés por la política industrial. Si bien ésta ha pasado a entenderse no tanto, o al menos no solo, como una política de reindustrialización, sino como una de promoción de actividades productivas estratégicas para la consecución de “misiones” socio-económicas y ambientales. En palabras de Mazzucato (2021): “The pandemic has highlighted the cost of neglecting public investment (...) [but it] has also created a huge opportunity to pursue *industrial policies* beyond traditional sectoral and technological silos, and to restore *mission-driven governance in the public interest*” (cursivas de los autores).

De esta forma, la recuperación de las políticas industriales ha venido a subsumirse en el diseño e implementación de estrategias públicas con objetivos vinculados a los ODS; pero siguen mereciendo el apelativo de “industriales” en el sentido de que son selectivas en la promoción de sectores estratégicos para la consecución de esos objetivos. Por ejemplo, la estrategia industrial

¹ Tomamos el título de este apartado de un trabajo de dos autores que contribuyen a esta sección especial (Cherif y Hasanov, 2019).

británica establece cuatro grandes retos no estrictamente económicos, sino con ingredientes sociales y ambientales, que establecen una dirección para la innovación y el desarrollo productivo (UK Government, 2021); la High-Tech Strategy 2025 alemana se articula en torno a misiones socio-económicas y ambientales, que asimismo supondrán direccionalidad en las actividades a promover (Wittmann *et al.*, 2020); y NextGenerationEU igualmente escoge unos objetivos relacionados con la sostenibilidad en sentido amplio, que también supondrán selectividad en el apoyo a determinado tipo de actividades. En países no desarrollados también encontramos ejemplos del renacimiento de la política industrial, aunque, ahí sí, más vinculada estrictamente a la industrialización o la reindustrialización.

La reaparición en escena de las preocupaciones por el modelo productivo o por el desarrollo de sectores estratégicos, así como por la política industrial, supone un giro radical con respecto a lo que venía siendo el paradigma económico dominante en las tres o cuatro décadas anteriores a la crisis de 2008. Se trata de un paradigma que podemos simplificar (probablemente en exceso) aludiendo a dos de sus postulados. Primero, el crecimiento económico es el principal objetivo a perseguir por las políticas públicas y lo sectorial no es relevante para el mismo, puesto que la asignación óptima de los recursos entre sectores, tanto en términos de eficiencia como, por tanto, de crecimiento, será siempre aquella que determine el mercado. El crecimiento económico ha de entenderse con funciones lineales de producción, donde la cantidad o “calidad” de los factores de producción – sea capital físico, humano o tecnológico – se considera y contabiliza de manera agregada (y donde la mejora de esa “calidad” se manifiesta a través del incremento de la productividad total de los factores o PTF). El cambio estructural, desde este prisma, se entiende, por tanto, como consecuencia de unas determinadas dinámicas de crecimiento; y no como causa del mismo.

Segundo, en cuanto a la economía política de ese crecimiento, el Estado ha de tener una intervención mínima en los mercados; y, en consecuencia, no ha de promover sectores particulares. El Estado ha de limitarse a intervenir lo imprescindible para tratar de compensar los fallos del mercado, siempre que el coste de la intervención no sea mayor que el fallo, es decir, siempre que siendo ambos mensurables la envergadura del fallo de mercado haga casi inquestionable la necesidad de intervención (como ocurría, por ejemplo, con algunos bienes públicos). Adicionalmente, se le reconoce al Estado la responsabilidad de construir instituciones de “calidad”, es decir, del establecimiento de reglas formales y predecibles (estables, no discrecionales, transparentes) que se hagan cumplir de manera eficaz y asegurando bajas barreras de entradas y un alto grado de competencia. De ese modo, el mercado podrá coordinar de manera eficiente las decisiones de los distintos productores y consumidores; y se desarrollarán los sectores que el mercado “elija”.

La consecuencia obvia, en el contexto de este número especial, de estos dos postulados – los sectores no importan y el Estado ha de limitarse a facilitar

mercados – fue la desatención a la desindustrialización en países de ingreso alto, a la desindustrialización prematura en países de ingreso medio (Rodrik, 2016), o a la ausencia de capacidades productivas industriales (o avanzadas en general) en países de ingreso bajo. En consonancia con esa despreocupación, se abandonaron e incluso denostaron las políticas industriales, como decíamos, durante décadas, al tiempo que se menospreciaban (o malinterpretaban) las que seguían aplicándose en los países asiático-orientales y, entre ellos, China; y al tiempo que se escondían o disfrazaban las que aún pervivían en algunas economías avanzadas.

La enunciación, incluso en su forma más básica, de los dos postulados referidos y sus consecuencias efectivas en *policymaking* permiten ver que no es menor el cambio de rumbo que supone ahora atender a preocupaciones por lo sectorial y embarcarse en el diseño y ejecución de políticas industriales. Este número especial se elabora en ese contexto: el del cambio de rumbo deseado ahora por parte de tantos académicos y tantos gobiernos; y desde la creencia, probablemente obvia, de que no es fácil pasar de las palabras a los hechos. De hecho, algunas propuestas actuales de política industrial – su generalidad, su carácter transversal, su descanso en empresas *incumbents* – siembran dudas sobre si se tiene un conocimiento suficiente de las conceptualizaciones y los análisis clásicos, desde los que construir planteamientos renovados; siembran dudas sobre si se tiene conciencia de que para el desarrollo de esos planteamientos renovados habrá también que conocer con detalle los contextos nuevos, sin caer en lugares comunes o generalidades ni en aspiraciones faltas de realismo.

El conocimiento necesario tiene además muchas aristas: es conveniente conocer bien las estructuras económicas de partida, por qué se da la desindustrialización (o, antes incluso, la ausencia de industrialización) y por qué nos concierne; qué sectores son necesarios para secundar la consecución de misiones globales como la mitigación del cambio climático, la contención de pandemias, o la inclusión social; o, en países menos desarrollados, qué sectores industriales pueden desarrollarse competitivamente; qué instrumentos de política pública facilitarán el desarrollo de capacidades industriales o de esos sectores estratégicos; qué estructuras de gobernanza (o, más en general, que entramados institucionales) darán sostén a la identificación eficaz de sectores y políticas industriales... Y todo ello para distintos espacios geográficos, no siendo las respuestas las mismas para unas economías avanzadas u otras, ni mucho menos para unas economías no desarrolladas u otras.

ALGUNAS REFERENCIAS ACADÉMICAS BÁSICAS

No es escasa la literatura académica pretérita sobre la que construir conocimiento nuevo y proponer vías de acción para el presente; pero ha estado de algún modo oculta por el *mainstream* académico y su desarrollo ha sufrido la prevalencia de ese paradigma liberal en las universidades y centros de

investigación y el desinterés de los formuladores de políticas públicas durante décadas. Es el momento, pues, de recuperar ese conocimiento y actualizarlo para enfrentar los retos del siglo XXI. Por supuesto no es posible aquí hacer una revisión, siquiera incompleta, de esa literatura, pero sirva mencionar algunas aportaciones clave para concretar algunos términos y para exponer algunas líneas argumentales básicas relacionadas con esta sección especial.

En relación a la desindustrialización son numerosos los estudios sobre tendencias, factores explicativos y también consecuencias. El análisis de las tendencias remite a los estudios clásicos sobre crecimiento y cambio estructural (Kuznets, 1966; Chenery y Syrquin, 1975), que recientemente se han retomado para poner en evidencia la aceleración de la desindustrialización en las economías maduras, especialmente a partir de la crisis de 2008 (Nickell *et al.*, 2004; Teimouri y Zietz, 2020). También para mostrar la desindustrialización prematura en algunas economías en desarrollo, en las que se constata que el pico máximo de participación de las manufacturas en el empleo y el VAB tiende a ser cada vez más bajo y a alcanzarse con niveles de renta por habitante inferiores a los que tenían las economías de industrialización temprana (Palma, 2005; Rodrik, 2016; Felipe, *et al.*, 2019). Camacho y Maldonado (2018) consideran que los factores determinantes de esta desindustrialización prematura difieren de los que la literatura aporta para explicar la desindustrialización en las economías más maduras. No les falta razón en lo que atañe a los factores de fondo. No obstante, algunas aportaciones hechas para explicar lo segundo seguramente también sean de utilidad para entender lo primero. En este sentido cabe reseñar la aportación de Fourastié (1949), quien adelantó un planteamiento similar al que más tarde desarrollaría Baumol (1967), para quien la participación de las manufacturas tendería a disminuir en empleo y VAB como consecuencia de las diferencias de productividad entre la industria y los servicios. También cabe recordar a Wolfe (1955) y Clark (1957), a quienes se les pueden atribuir las primeras explicaciones de esta tendencia basada en la mayor elasticidad demanda renta de los servicios en comparación con las manufacturas, luego seguidas, entre otros, por Matsuyama (2017). Más recientemente, Krugman (1996) ha sido uno de los primeros en abrir el debate a los factores externos, como la competencia importadora o la deslocalización productiva, pero también merecen destacarse los trabajos de Rowthorn y Ramaswamy (1998) o Uy *et al.* (2013). Los análisis sobre la servitización de la industria presentan menor capacidad explicativa, pero añaden riqueza a los intentos de encontrar distintos motivos por los cuales se está intensificando esa tendencia hacia la reducción de la contribución de las manufacturas al valor añadido bruto. De todo ello puede encontrarse una revisión más completa de la literatura, teórica y empírica, en trabajos recientes como los de Van Neuss (2019) o Liboreiro, *et al.* (2001). En este último se aporta, además, un ejercicio cuantitativo de descomposición destinado a valorar la incidencia conjunta de los diferentes factores.

Por último, por lo que se refiere a las consecuencias, las aportaciones son aún más abundantes y diversas. La literatura del desarrollo siempre ha defendido la existencia de un vínculo explícito entre industrialización y crecimiento (de la que Szirmai, 2012, muestra evidencia reciente), basándose en la especial capacidad de la industria para generar efectos de arrastre, derrames tecnológicos y transferencias de *know-how* con posibilidades multiplicativas de despliegue y aprovechamiento recíproco por parte de diferentes sectores (Myrdal, 1957; Hirschmann, 1958; Kaldor, 1970; Hidalgo y Hausmann, 2009). Y si eso es lo que aporta la industria, eso es lo que se pierde si la industria no tiene o pierde presencia en la actividad productiva.

Complementariamente, la economía postkeynesiana, siguiendo las aportaciones originales de Robinson (1963) y Kaldor (1968), ha enfatizado los rendimientos crecientes a escala como el principal factor diferencial de la industria, que hacen que ésta sea más progresiva, es decir con mayor capacidad para generar incrementos de productividad y más propensa a hacerlo como respuesta a la expansión de la demanda agregada (Magacho y McCombie, 2018). En el marco de una literatura más convencional dedicada al análisis del crecimiento económico y el cambio estructural, Baumol y Wolff (1984) y otros estudios posteriores (Nordhaus, 2008) han analizado la relación entre el descenso de la participación de la industria y el declive en el crecimiento de la productividad agregada, basándose en la mayor facilidad de la industria para aumentar su productividad en relación con las actividades de servicios, en las que los incrementos de demanda tienden a atenderse más mediante aumentos en el empleo que de la productividad (Fernández y Palazuelos, 2010).

Finalmente, dadas sus importantes implicaciones políticas, cabe también mencionar los trabajos que han llamado la atención sobre el papel determinante de la industria sobre la balanza comercial, así como aquellos que enfatizan las consecuencias de la desindustrialización en términos de empleo o que vinculan la misma al aumento de la desigualdad y la precariedad en el mercado de trabajo.

Conviene en cualquier caso no olvidar los trabajos recientes que señalan que lo importante no es tanto la industria como cualesquier actividades que reúnan las propiedades que la literatura le ha atribuido tradicionalmente al sector industrial (Di Meglio, *et al.*, 2018). Serían actividades (algunas industriales, otras no) llamadas progresivas, con capacidad tractora y potencial para hacer aportes positivos a la balanza comercial; con una demanda dinámica con capacidad para crear empleo neto al tiempo que aumentan su productividad; y que, además, a diferencia de lo que a menudo sucede con las “viejas” industrias, desarrollan procesos y fabrican productos ambientalmente sostenibles.

El corolario evidente en términos de política pública de todo lo anterior es que resultan necesarias políticas industriales que promuevan sectores industriales (o no industriales, pero sí progresivos). Lógicamente, la literatura sobre estas políticas se ha desarrollado en paralelo a la indicada en los párrafos anteriores (puede verse una revisión al respecto en Andreoni y Chang, 2019). Han sido muchas y diversas las propuestas de política industrial, frecuentemente

formuladas para economías no maduras. Sin ánimo de exhaustividad, nos encontramos inicialmente con propuestas de política pública para promoción de “industrias nacientes” (ver referencias seminales de Alexander Hamilton y Friedrich List en Adreoni y Chang, 2019); más tarde con las de industrialización por sustitución de importaciones (Prebisch, 1952; Furtado, 1961); y por supuesto con las iniciativas industrializadoras de los países asiático-orientales, que son casi el paradigma de lo que es una política industrial de éxito (Wade, 1990; Amsden, 1989; Jomo *et al.*, 1997); pero también las propuestas más contemporáneas del neoestructuralismo: de corte neoclásico (Lin, 2012) o vinculado al pensamiento latinoamericano sobre desarrollo (Bárcena y Prado, 2015).

Siendo propuestas diferentes en cuanto a los detalles de motivación e instrumentos de las políticas, todas tienen en común al menos tres elementos, que se sintetizan en las siguientes citas: la política industrial sería “any policy that attempts to affect the evolution of specific industries through state intervention in order to effect national efficiency and growth” (Chang, 1994); y ello entendiendo que “the targeted sectors may not be closely related to ‘industry’ in the conventional sense” (Wade, en esta sección especial).

Esos tres elementos serían, primero, que todas las propuestas de política industrial fundamentan la implementación de la política industrial en la persecución de objetivos ulteriores al desarrollo de sectores particulares; en otras palabras, se trata de desarrollar sectores para alcanzar algún otro fin. En la cita de Chang, ese fin sería el crecimiento, pero en las propuestas referidas también se encuentran o se podrían encontrar otros fines, tantos y tan variados como efectos positivos tenga la industria (o los sectores progresivos): la disminución de la dependencia importadora, la generación de empleos productivos, o hasta la lucha contra el cambio climático.

Segundo, todas las propuestas entienden esta como una política no neutral en cuanto a qué sectores o tecnologías favorecer. Esto es, sería una política que podría tildarse como sectorial, discriminatoria o selectiva. Eso sí, la política industrial no es necesariamente “industrial” – de hecho, algunas experiencias reales de política industrial incluyen la promoción de ciertos servicios progresivos. Finalmente, en una política industrial merecedora del nombre, los sectores (o empresas) a favorecer no son necesariamente elegidos de entre los ya maduros (*incumbent*), sino más bien creados o desarrollados.

Tercero, cualquier propuesta de política industrial reconoce un cierto protagonismo del Estado. Hasta tal punto está en el centro de la economía política de la política industrial que existe incluso un apelativo para referirse a un Estado que efectúa – eso sí, exitosamente – políticas industriales: el Estado desarrollista. A la luz de los Estados desarrollistas asiático-orientales (Johnson, 1982; Evans, 1995), se puede caracterizar a estos como unos que establecen objetivos de desarrollo productivo, sí, pero al servicio de grandes objetivos sociales que habrán de guiar cada una de las acciones públicas. Son también Estados con capacidad administrativa y técnica para perseguir esos objetivos; articular un gran número y variedad de políticas en pos de ellos;

y adaptarse según varían las circunstancias externas y según se observa el éxito o fracaso de esas políticas. Y, una cuestión no menor en vista del lugar marginal al que se quiso relegar al Estado en las décadas anteriores a la crisis de 2008, son Estados “fuertes”, no en el sentido de autoritarios o sustitutivos de los mecanismos de mercado, pero sí en el sentido de tener capacidad de establecer y hacer valer sistemas de incentivos y de control sobre la empresa privada.

Algunas propuestas más recientes, que recuperan la política industrial, recuperan también estos elementos: el establecimiento de objetivos ulteriores al desarrollo productivo mismo, la persecución de esos objetivos mediante intervenciones selectivas y el apoyo al desarrollo de sectores nuevos, y el papel de un Estado activo con rasgos desarrollistas (ver, por ejemplo, Mazzucato *et al.* 2021).

LOS ARTÍCULOS DE LA SECCIÓN ESPECIAL

Como decíamos más arriba, esta sección especial pretende contribuir, aunque sea modestamente, al conocimiento concreto y contextualizado sobre tendencias estructurales y políticas industriales; un conocimiento necesario para impulsar de hecho y no solo de palabra unas políticas selectivas que permitan afrontar “misiones” con cierta eficacia. Pues bien, lo hace con cinco trabajos de autores que son, en su mayoría, incuestionables referentes en estas materias. Un primer trabajo es de carácter introductorio a la sección, al presentar una visión general de la ausencia primero, y el resurgir ahora, de las preocupaciones sectoriales y la política industrial (aunque al final del trabajo ejemplifica con los casos del Reino Unido y EEUU). Los otros cuatro trabajos se centran en sendos ámbitos geográficos: la UE, Asia oriental, España y EEUU. Y lo hacen abordando distintas aristas de la cuestión general que ocupa a esta sección, todas ellas relevantes: la banca y fondos públicos de promoción, las relaciones Estado-empresa en la política industrial, la evaluación de una determinada estructura productivo-exportadora, y las consecuencias de la desindustrialización en términos de productividad.

Más concretamente, Robert H. Wade (London School of Economics) abre la sección con una reflexión sobre la reparación en las escenas académica y política de la política industrial. Presenta cómo “una ideología conservadora profundamente arraigada y su ‘intervención’ antigubernamental en la economía” supusieron la demonización de la acción pública; y cómo las múltiples crisis que enfrenta la humanidad han traído consigo la intención de rescatar al Estado. La política industrial sería un dominio importante en el que se produciría ese rescate. Pero también alerta sobre cómo una recuperación de políticas industriales eficaces no ha de darse por sentado, dada la presión que en su contra ejercen los intereses de ciertas clases dominantes.

Stephany Griffith-Jones (Columbia University) y Natalya Nakvi (London School of Economics) aportan un trabajo sobre finanzas y política industrial. En

particular, las autoras reflexionan sobre posibles debilidades de los mecanismos europeos de financiación de objetivos de política industrial, como sería por ejemplo el EFSI. Y lo hacen para extraer recomendaciones de cara al empuje que la política industrial está llamado a tener tras la pandemia por COVID-19. Con ello contribuyen a recordarnos cómo las finanzas son, y siempre fueron, clave para el éxito (o no) de una política industrial.

Reda Cherif (IMF), Fuad Hasanov (IMF y Georgetown University), y Gary Xie (Peking University) profundizan en las relaciones entre el Estado y las empresas en la política industrial y lo hacen examinando el caso de empresas de electrónica en Asia oriental. Trabajos así permiten contar con caracterizaciones precisas de la economía política de políticas industriales de éxito; y además sin reducir esa economía política a una discusión sobre el papel del Estado, sino poniendo de manifiesto la centralidad de la firma en los procesos de innovación y cambio estructural.

Rafael Myro (Universidad Complutense de Madrid) hace balance de la situación en la que se encuentra la industria española, con especial atención al impacto provocado por la pandemia. En su análisis identifica algunas fortalezas, pero también importantes debilidades, que requieren – y así lo reivindica – de una acción más decidida por parte de los poderes públicos. La propuesta es que esas acciones se lleven a cabo en cooperación continua y estrecha con las empresas, los sindicatos y otros agentes, lo que requiere un replanteamiento en profundidad de las funciones y la estructura organizativa de las Administraciones Públicas. Se trata de una propuesta para España, pero cuyo planteamiento guarda interesantes conexiones con el análisis de Cherif, Hasanov y Xie.

Adrián Rial (Universidad Nebrija) cierra el número, con un trabajo en el que explora las relaciones de causalidad entre el cambio estructural y la productividad para el caso de EEUU. Sus conclusiones muestran que se trata de una relación compleja en la que intervienen una combinación de factores tanto de oferta como de demanda, pero también otros vinculados con la distribución de la renta o el proceso de financiarización de la economía americana. Aunque se aleja algo del resto de contribuciones (en tanto que no toca temas de política industrial) es un magnífico ejemplo de la complejidad de relaciones causales entre estructura productiva y desempeño económico.

Clara García y Rafael Fernández
Instituto Complutense de Estudios Internacionales

REFERENCIAS

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York: Oxford University Press.
- Andreoni, A. y Chang, H.Y. (2019). "The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management", *Structural Change and Economic Dynamics*, 48.
- Bárcena, A. y Prado, A. (dirs.) (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Baumol W. (1967). "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57 (3).
- Baumol, W. y Wolff, E. (1984). "On Interindustry Differences in Absolute Productivity," *Journal of Political Economy*, 92 (6), 1017-1034.
- Camacho, J. y Maldonado, A. (2018). "De la desindustrialización madura a la desindustrialización prematura: la dinámica e inflexión del debate teórico", *Investigación Económica*, LXXVII (303).
- Chang, H-Y. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York: St. Martin's Press.
- Chenery, H. y Syrquin, M. (1975). *Patterns of Development 1950–1970*, Nueva York: Oxford University Press.
- Cherif, R. y Hasanov, F. (2019). "The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy", *IMF Working Paper*, 19/74, marzo.
- Clark C. (1957). *The Conditions of Economic Progress*, London: MacMillan.
- Di Meglio, G, et al. (2018). "Services in Developing Economies: The Deindustrialization Debate in Perspective", *Development and Change*, 49 (6).
- Evans, P.B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Felipe, J., Aashish, M. y Changyong, R. (2019). "Manufacturing Matters... But It's the Jobs that Count", *Cambridge Journal of Economics*, 43.
- Fernández, R. y Palazuelos, E. (2010). "Productividad del trabajo y estructura sectorial en las economías europeas", *Revista de Economía Mundial*, 24, 213-243.
- Fourastié, J. (1949). *Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Presses Universitaires de France.
- Furtado, C. (1961). *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Hidalgo, C. y Hausmann, R. (2009). "The Building Blocks of Economic Complexity", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106 (26), 10570-10575.
- Hirschman, A.O. (1970). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.

- Robinson, J. (1963): *Ensayos sobre la teoría del crecimiento económico*, Macmillan & Co.
- Rodrik, D. (2016). "Premature Deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, 21, 1-33.
- Rowthorn, R. y Rawasmany, R. (1999). "Growth, Trade and Deindustrialisation", *IMF Staff Papers*, 46 (1).
- Szirmai, A. (2012): "Industrialisation as an Engine of Growth in Developing Countries", *Structural Change and Economic Dynamics*, 23, 406-420.
- Teimouri, Sh. y Zietz, J. (2020): "Coping with Deindustrialization: A Panel Study for Early OECD Countries", *Structural Change and Economic Dynamics*, 54.
- UK Government (2021). "The Grand Challenges", UK Government, Department for Business, Energy, and Industrial Strategy *Policy Paper*, January.
- Van Neuss, L. (2018). "Globalization and Deindustrialization in Advanced Countries", *Structural Change and Economic Dynamics*, 45.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wittmann, F., Hufnagl, M., Lindner, R., Roth, F., y Edler, J. (2020). "Developing a Typology for Mission-Oriented Innovation Policies", *Fraunhofer ISI Discussion Papers*, Innovation Systems and Policy Analysis, núm. 64.

THE RETURN OF THE POLICY THAT SHALL NOT BE NAMED¹

Ever since the 2008 crisis, but even more pointedly during the COVID-19 pandemic, explicit concern has been raised in advanced countries over what is sometimes called the production model (and over deindustrialization in particular). Inseparable from the rise of China and the diminishing leadership of Western economies, this concern runs concurrent with the interest historically shown by non-developed economies to industrialize – especially since some of those have undergone ‘premature deindustrialization’.

In addition, over the past decade (but again with special emphasis since the pandemic), academics and governments alike have been increasingly attentive to comprehensive sustainable development challenges, specified in the Sustainable Development Goals (SDGs) and in the Paris Agreement.

As a consequence of this body of concerns, an interest in industrial policy has reemerged, in academia as well as in public policy. Although now this is not regarded exclusively as ‘reindustrialization policy’, but as one that promotes strategic productive activities in order to achieve socio-economic and environmental ‘missions’. In the words of Mazzucato (2021): “The pandemic has highlighted the cost of neglecting public investment (...) [but it] has also created a huge opportunity to pursue *industrial policies* beyond traditional sectoral and technological silos, and to restore *mission-driven governance in the public interest*” (our emphases).

In this way, the return of industrial policy is being subsumed in the design and implementation of public strategies with objectives linked to the SDGs; and yet these proposals still deserve the name ‘industrial’ insofar they are selective in the promotion of strategic sectors with an eye to achievement of the Goals. For example, current UK industrial strategy focuses on four major challenges (not strictly economic, but with social and environmental elements) that establish a direction for innovation and productive development (UK Government, 2021). In Germany, the official High-Tech Strategy 2025 is articulated around socio-

¹ We take the title of this section from a work by two authors who contribute to this special section (Cherif and Hasanov, 2019).

economic and environmental missions that will imply directionality in the activities to be promoted (Wittmann *et al.*, 2020). And NextGenerationEU has chosen objectives related to sustainability in a broad sense, which will likewise imply selectivity in order to support of certain types of activity. Elsewhere, in non-developed countries, we find similar examples of this renaissance of industrial policy, although here the movement is more definitively linked to industrialization (or reindustrialization).

This reappearance of concerns about the productive model, the development of strategic sectors, and industrial policy represents a radical shift away from what served as the dominant economic paradigm across the three or four decades prior to the 2008 crisis. We can simplify this paradigm (perhaps excessively) by alluding to two of its postulates. First, economic growth is the main objective to be pursued by public policies, and sectoral concerns are not relevant, since the optimal allocation of resources among sectors (in terms of efficiency and, therefore, growth) will be always that determined by the market. Economic growth must be understood by way of linear production functions, where the quantity or 'quality' of production factors – be they physical, human, or technological capital – is considered and accounted for in an aggregate way, and where improvements to said 'quality' manifest through an increase in total factor productivity. Therefore, through this prism, structural change is understood as a consequence of certain growth dynamics, and not a driver of them.

Second, as regards the political economy of this growth paradigm, the State must pursue only minimal intervention in the markets, and consequently it should not promote particular sectors. The State must limit itself to intervening only when essential in order to compensate for market failures, provided that the cost of intervention is not greater than that of failure; that is, provided that, these both being measurable, the magnitude of a market failure makes the need for intervention almost unquestionable (as in the case of certain public goods). Additionally, the State is recognized as being responsible for building 'quality' institutions and thus for establishing formal and predictable rules (transparent, non-discretionary, stable) that are effectively enforced, and for ensuring low barriers to entry as well as a high degree of competition. In this way, the market will be able to efficiently coordinate the decisions of the different producers and consumers, and the sectors that the market 'chooses' will be developed.

In the context of this special issue, the obvious consequences of these two postulates – that sectors don't matter and that the State must limit itself to facilitating markets – have included the neglect of deindustrialization in high-income countries, premature deindustrialization in middle-income countries (Rodrik, 2016), and the absence of industrial (or relatively advanced) productive capacities in low-income countries. In line with this lack of concern, industrial policies were abandoned and even reviled for decades, while those applied in East Asian countries (China among them) were disparaged or misinterpreted;

also, while those still in place in certain advanced economies were hidden or disguised.

The mere enunciation of these two postulates and their effective consequences in policymaking reveals that the change of direction toward addressing sectorial concerns and embarking on the design and implementation of industrial policies is no small shift. This special issue has been produced in that context: amid the change of course now desired by so many academics and so many governments, along with the evident belief that moving from words to deeds will be no easy voyage. Indeed, some current industrial policy proposals (in terms of their generality, their transversal nature, and their comfortable repose in incumbent companies) raise doubts about whether knowledge of the classical conceptualizations and analyses is sufficient to construct renewed approaches; these proposals sow doubts as to whether an awareness prevails that, in order to develop such renewed approaches, it will be necessary to observe the new contexts in detail, to avoid recourse to commonplaces, generalities, or unrealistic aspirations.

Moreover, the knowledge required to advance policy proposals will have multiple aspects. One must be well-acquainted with the starting economic structures, and understand why deindustrialization (or a lack of industrialization) occurs, and why this should concern us. Also, we must be aware of which sectors are necessary to support the achievement of global missions (climate change mitigation, containment of pandemics, social inclusion, etc.); and which industrial sectors can develop in competitive ways in less developed countries. We must learn which public policy instruments will facilitate the development of industrial capacities or strategic sectors; what governance structures (or institutional frameworks) will support the effective identification of sectoral and industrial policies; and so on. Furthermore, all this required knowledge will be different for distinct geographical spaces, and answers will not be the same among different advanced economies, much less among different non-advanced ones.

SOME ESSENTIAL ACADEMIC REFERENCES

There is no shortage of prior academic literature on which to build new knowledge and to propose present courses of action; but much has been downplayed or hidden by the academic mainstream, and decades of disinterest from public policymakers and the prevailing liberal paradigm in universities and research centers have hindered the development of much that might today prove useful. It is time, therefore, to recover that knowledge and update it to confront our 21st-century challenges. Of course, even a brief and incomplete review of this literature would be impossible to present here, but a few key contributions are worth mentioning, in order to specify certain terms and to highlight some basic lines of argument related to this special section.

As regards deindustrialization, numerous studies can be mentioned on *trends, explanatory factors, and consequences*. The analysis of trends recalls classic studies on growth and structural change (Kuznets, 1966; Chenery and Syrquin, 1975) that have recently been revived to examine the acceleration of deindustrialization in mature economies, especially since the 2008 crisis (Teimouri and Zietz, 2020). Other works (Palma, 2005; Rodrik, 2016; Felipe *et al.*, 2019) show the premature deindustrialization experienced in some developing economies, where peaks of participation by manufacturing in employment and in gross added value have tended to decrease, and to be reached with per capita income levels below those of the early industrialized economies.

Camacho and Maldonado (2018) consider that the determining factors of premature deindustrialization differ from those offered by the literature to explain deindustrialization in more mature economies, and when it comes to underlying factors, they have a point. Nevertheless, certain contributions examining the latter are surely likewise useful for understanding the former. Worth mention here are the work of Fourastié (1949), who pioneered an approach similar to that later developed by Baumol (1967), for whom the share of manufacturing would tend to decrease in employment and in GVA as a consequence of the differences in productivity between industry and services. Also worth remembering are Wolfe (1955) and Clark (1957), to whom can be attributed the first explanations of this trend based on the higher income demand elasticity of services as compared to manufacturing; and these were followed by Matsuyama (2017), among others. More recently, Krugman (1996) was among the first to open the debate to external factors such as import competition or productive relocation; also notable are the works of Rowthorn and Ramaswamy (1998) and Uy *et al.* (2013). Analyses of the servitization of industry may present less explanatory power, but they add richness to attempts to discover why this tendency to reduce the contribution of manufacturing to the GVA has been intensifying. A more complete review of the relevant literature both theoretical and empirical can be found in recent works including Van Neuss (2019) and Liboreiro *et al.* (2001), and the latter also offers a quantitative decomposition exercise aimed at assessing the joint incidence of the various factors.

Finally, in the area of consequences, contributions are still more abundant and diverse. The literature on development has always defended the existence of an explicit link between industrialization and growth – and Szirmai (2012) offers recent evidence – based on the special capacity of industry to generate linkages, technological spillovers, and transfers of know-how, with multitudinous possibilities for deployment and reciprocal use by diverse sectors (Myrdal, 1957; Hirschmann, 1958; Kaldor, 1970; Hidalgo and Hausmann, 2009). And if industry contributes such benefits, then these are also what stands to be lost when industry lacks or loses presence in productive activity.

In addition, following initial contributions by Robinson (1963) and Kaldor (1968), post-Keynesian economics has emphasized increasing returns to scale

as the main differential factor in industry; this makes industry more progressive, with greater capacity to generate increases in productivity, and with a greater likelihood of doing so in response to expanding aggregate demand (Magacho and McCombie, 2018). Within the framework of relatively conventional literature devoted to the analysis of economic growth and structural change, Baumol and Wolff (1984) and subsequent studies (Nordhaus, 2008) have examined the relationship between declines in industry share and in the growth of aggregate productivity, based on the comparable ease with which industry can increase its productivity in relation to service activities, where rises in demand tend to be met through increased employment rather than increased productivity (Fernández and Palazuelos, 2010).

Finally, given the significant political implications, it is worth further mentioning studies that have drawn attention to the determining role of industry in the trade balance, along with others that emphasize the consequences of deindustrialization in terms of employment, or that link it to expanded inequality and precariousness in the labor market.

One should also recall those recent studies indicating that the important thing is not industry itself so much as activities that possess certain properties traditionally attributed to the industrial sector by the literature (Di Meglio *et al.*, 2018). These activities (some industrial, others not) might be called progressive, with a capacity for traction and the potential to contribute positively to the trade balance, and with a dynamic demand capable of net job creation while increasing productivity, and which unlike the 'old' industries can develop processes to generate environmentally sustainable products.

The obvious corollary to all this in terms of public policy is that industrial policies, which promote industrial (or non-industrial but progressive) sectors are necessary. Logically, the literature on such policies has developed in parallel to the aforementioned trends (for a review, see Andreoni and Chang, 2019). Many and diverse proposals have been offered for industrial policy, frequently formulated with a focus on non-mature economies. In brief, we could include here public policy proposals for the promotion of 'nascent industries' (find seminal references by A. Hamilton and F. List in Andreoni and Chang, 2019); also those addressing import substitution industrialization (Prebisch, 1952; Furtado, 1961); and of course the industrializing initiatives of East Asian countries, which have become emblematic of successful industrial policy (Wade, 1990; Amsden, 1989; Jomo *et al.*, 1997). Also relevant are the most contemporary proposals from neo-structuralism, whether neoclassical (Lin, 2012) or linked to Latin American thought on development (Bárcena and Prado, 2015).

While very different proposals in their details related to motivation and policy instruments, all have at least three elements in common, as synthesized in the following: industrial policy would be "any policy that attempts to affect the evolution of specific industries through State intervention in order to effect national efficiency and growth" (Chang, 1994), with the understanding that "the

targeted sectors may not be closely related to ‘industry’ in the conventional sense” (Wade, in this special section).

Specifically, the common elements are that first, all proposals for industrial policy base their implementation on the pursuit of objectives beyond the development of particular sectors (seeking to develop sectors to achieve some other purpose). In Chang’s quote, that purpose would be growth, but in the aforementioned proposals one could find ends as many and as varied as the positive effects of industry (or progressive sectors), such as decreased dependence on imports, the generation of productive jobs, or even the fight against climate change.

Second, regarding which sectors or technologies to favor, all proposals understand this to be a non-neutral policy decision. That is to say, these policies might well be classified as sectoral, discriminatory, or selective – selective of industries in the sense of productive branches, since industrial policy is not necessarily ‘industrial’ (in fact real policy experiences sometimes promote progressive services). In an industrial policy worthy of the name, the sectors (or companies) to be favored are not necessarily picked from among those already mature (incumbent), but can instead be created or developed.

Third, any industrial policy proposal recognizes a main role for the State. There is even, within the political economy of industrial policy, a term to refer to any State that (successfully) carries out its industrial policies: the ‘Developmental State’. In view of the East Asian developmental States (Johnson, 1982; Evans, 1995), these can be characterized as establishing productive development objectives, but in the service of grand social objectives that guide each public action. These are also States with the administrative and technical capacities to pursue such objectives; to articulate a large number and variety of policies in pursuit of them; and to adapt whenever external circumstances vary, or as the success (or failure) of policies becomes evident. Finally – and this is no minor issue, in view of the marginal role afforded the State in the decades prior to 2008 – these are ‘strong’ States, not in the authoritarian sense, or as a substitute for market mechanisms, but strong in the sense of capable of establishing and enforcing incentive and control systems over private companies.

Even the most recent proposals seeking to revive industrial policy also reanimate the discussed elements: the establishment of goals subsequent to productive development; the pursuit of those goals through selective interventions and through support for the development of new sectors; and the return of an active State with developmental traits (see, for example, Mazzucato *et al.* 2021).

ARTICLES IN THIS SPECIAL SECTION

As noted above, this special section aims to contribute (albeit modestly) to concrete and contextual knowledge on structural trends and industrial policies: the knowledge necessary to promote (in fact, not merely in words)

selective policies that make it possible to undertake ‘missions’ with some effectiveness. Thus do we present five works by authors, most of which are unquestionable referents in these matters. The first work introduces the section with an overview of the former dearth and late resurgence of sectoral concerns and of industrial policy (ultimately exemplified through the cases of the United Kingdom and the United States). The remaining four works focus on specific geographical areas – the European Union, East Asia, Spain, and the U.S. – addressing diverse relevant aspects of the question that occupies this section: public promotional banking and finance; State-business relations in industrial policy; the evaluation of a specific productive-export structure; and the consequences of deindustrialization in terms of productivity.

Robert H. Wade (London School of Economics) offers a reflection on the reappearance of industrial policy in both academia and politics. He remarks how “a deeply ingrained conservative ideology and its ‘anti-government intervention’ in the economy” led to the demonization of public action itself, and how the multiple crises now facing humanity have fostered a movement to rescue the State. Industrial policy is an important domain wherein such a rescue could occur. But Wade also warns that a recovery of effective industrial policies should not be taken for granted, given the sustained pressure against them exerted by the interest of certain ruling classes.

Stephany Griffith-Jones (Columbia University) and Natalya Nakvi (London School of Economics) contribute a paper on finance and industrial policy. More particularly, these authors consider possible weaknesses in the European mechanisms for financing industrial policy objectives (such as the European Fund for Strategic Investments). This they do in order to extract recommendations amid the push for industrial policy in the wake of the COVID-19 pandemic, and in doing so they remind us that finance is (and always has been) key to the success (or failure) of industrial policy.

Reda Cherif (IMF and Cambridge University), Fuad Hasanov (IMF, Georgetown University, and Cambridge University), and Gary Xie (Peking University) delve into State-business relationships in industrial policy by examining electronics companies in East Asia. Works such as this allow for precise characterizations of the political economy of successful industrial policies, without reducing it to the role of the State, but instead underlining the centrality of private firms in processes of innovation and structural change.

Rafael Myro (Complutense University of Madrid) takes stock of the situation of the Spanish industry, with special attention to the impact caused by the pandemic. In this analysis, he identifies strengths as well as significant weaknesses requiring (and thereby vindicating) more determined action on the part of the State. The proposal is that such actions be carried out in continuous and close cooperation with companies, unions, and other agents, necessitating some in-depth rethinking of the functions and organizational structures of Public Administration. This particular proposal is for Spain, but Myro’s approach has interesting connections with the analysis of Cherif, Hasanov, and Xie.

Adrián Rial (Nebrija University) closes the issue with a work exploring the causal relationships between structural change and productivity in the case of the United States. He finds it to be a complex relationship in which both supply and demand factors intervene, along with others related to the distribution of income, or the process of financialization of the American economy. Although this final article departs somewhat from the other contributions (not being focused on industrial policy), it presents a magnificent example of the complexity of causal relationships between the productive structure and economic performance.

Clara García and Rafael Fernández
Comlutense Institute for International Studies

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Andreoni, A. and Chang, H.Y. (2019). "The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management", *Structural Change and Economic Dynamics*, 48.
- Bárcena, A. and Prado, A. (dirs.) (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Baumol W. (1967). "Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis", *American Economic Review*, 57 (3).
- Baumol, W. and E. Wolff (1984). "On Interindustry Differences in Absolute Productivity," *Journal of Political Economy*, 92 (6), 1017-1034.
- Camacho, J. and Maldonado, A. (2018). "De la desindustrialización madura a la desindustrialización prematura: la dinámica e inflexión del debate teórico", *Investigación Económica*, vol. LXXVII, n. 303.
- Chang, H-Y. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press, New York.
- Chenery, H. and M. Syrquin (1975). *Patterns of Development 1950–1970*, Oxford University Press.
- Cherif, R. and Hasanov, F. (2019). "The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy", *IMF Working Paper*, núm. 19/74, marzo.
- Clark C. (1957). *The Conditions of Economic Progress*, MacMillan, London.
- Di Meglio, G, et al. (2018). "Services in Developing Economies: The Deindustrialization Debate in Perspective", *Development and Change*, November 2018, v. 49, iss. 6.
- Evans, P.B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Felipe, J., Aashish, M. and Changyong, R. (2019). "Manufacturing matters...but it's the jobs that count", *Cambridge Journal of Economics*, 43.
- Fernández, R. and Palazuelos, E. (2010). 'Productividad del trabajo y estructura sectorial en las economías europeas', *Revista de Economía Mundial*, 24, 213-243.
- Fourastié, J. (1949). *Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Presses Universitaires de France.
- Furtado, C. (1961). *Desarrollo y subdesarrollo*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Hidalgo, C. and R. Hausmann (2009). "The building blocks of economic complexity," *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106 (26), 10570-10575.
- Hirschman, Albert O. (1970). *The Strategy of Economic Development*, USA, Yale University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.
- Jomo, K.S., Chung, C.Y., Folk, B.C., ul-Haque, I., Phongpaichit, P., Simatupang, B., and Tateishi, M. (1997). *Southeast Asia's Misunderstood Miracle. Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*, New York: Routledge.
- Kaldor, N. (1968). "Productivity and Growth in Manufacturing Industry: A Reply," *Economica*, 35 (140), 385-391.
- Kaldor, N., (1979). "The Case for Regional Policies," *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 337-348.
- Krugman, P. (1996). "Domestic distortion and the deindustrialization hypothesis", NBER WP, 5473.
- Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, CT: Yale University.
- Liboreiro, P.R., Fernández, R., and García, C. (2021). "The Drivers of Deindustrialization in Advanced Economies: A Hierarchical Structural Decomposition Analysis", *Structural Change and Economic Dynamics*, 58, 138-152.
- Lin, J.Y. (2012), *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*, Washington D.C.: The World Bank.
- Magacho, G. and J. McCombie (2018). "A sectoral explanation of per capita income convergence and divergence: estimating Verdoorn's law for countries at different stages of development," *Cambridge Journal of Economics*, 42 (4), 917-934.
- Matsuyama, K. (2017). "Engel's Law in the Global Economy: Demand-induced Patterns of Structural Change, Innovation, and Trade", *CEPR Discussion Papers*, 12387.
- Mazzucato, M. (2021). "From Moonshots to Earthshots", Project Syndicate, February 11. <https://www.project-syndicate.org/bigpicture/the-post-pandemic-playbook> (last accessed September 26 2021).
- Mazzucato, M., Kattel, R., and Ryan-Collins, J. (2021). "Industrial Policy's Comeback", *Boston Review*, 15 de septiembre.

- Myrda, G. (1957). *Economic Theory and Under-developed Regions*, Gerald Duckworth.
- Nickell, S., Redding, S., Swaffield, J. (2008). "The Uneven Pace of Deindustrialization in the OECD", London School of Economics.
- Nordhaus, W. (2008). "Baumol's Diseases: A Macroeconomic Perspective", *B.E. Journal of Macroeconomics: Contributions to Macroeconomics*, 1st Q, 8 (1).
- Palma, G. (2005). "Four Sources of De-industrialization and a New Concept of 'Dutch Disease'," in Ocampo, J. (ed.). *Beyond Reforms: Structural Reforms and Macroeconomic Vulnerability*, Washington, DC: ECLAC, 71-116.
- Pasinetti, L (1981). *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay of the Dynamics of the Wealth of Nations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Prebisch, R. (1951). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, México.
- Robinson, J. (1963). *Essays in the Theory of Economic Growth*, Macmillan & Co.
- Rodrik, D. (2016). "Premature Deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, 21, 1-33.
- Rowthorn, R. and Rawasmany, R. (1999). "Growth, Trade and Deindustrialisation", *IMF Staff Papers*, 46 (1).
- Szirmai, A. (2012). "Industrialisation as an engine of growth in developing countries", *Structural Change and Economic Dynamics*, 23, 406-420.
- Teimouri, Sh. and Zietz, J. (2020): "Coping with deindustrialization: A panel study for early OECD countries", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 54.
- UK Government (2021). "The Grand Challenges", UK Government, Department for Business, Energy, and Industrial Strategy, *Policy Paper*, January.
- Van Neuss, L. (2018). Globalization and deindustrialization in advanced countries, *Structural Change and Economic Dynamics*, 45.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wittmann, F., Hufnagl, M., Lindner, R., Roth, F., and Edler, J. (2020). "Developing a Typology for Mission-Oriented Innovation Policies", *Fraunhofer ISI Discussion Papers*, Innovation Systems and Policy Analysis, 64.