

RELACION ENTRE LAS POLITICAS MACROECONOMICA E INDUSTRIAL

La economía mundial se encuentra seriamente alterada desde principios de los años setenta, por lo que se ha insistido en la necesidad de adoptar una política económica coordinada que permita contrarrestar los efectos negativos de la situación actual. Al implementarla, a través de las políticas macroeconómicas e industriales, se ha advertido la existencia de contradicciones entre los objetivos de ambas políticas y la frecuente actuación de la política industrial en ámbitos que no le son propios. A fin de clarificar la situación **W. H. Corden** trata de precisar las relaciones entre las políticas macroeconómicas e industriales y de delimitar el impacto de cada política sobre los objetivos de la otra. Presta especial atención a los efectos de la política industrial sobre la evolución del ciclo en la fase recesiva y al papel (complementariedades y contradicciones) que ambos tipos de políticas juegan en la protección económica. Concluye que es preciso que la política industrial actúe como una política positiva encaminada a favorecer la evolución de la economía a largo plazo, pero, para ello, es necesario que la política macroeconómica sea más eficaz a corto plazo.

de políticas industriales y/o al apoyo de tales políticas. La relación entre estas políticas fragmentarias y las más amplias políticas macroeconómicas no siempre se ha entendido bien y no ha sido suficientemente estudiada por los economistas. Un aspecto de particular interés es la relación entre política de tipo de cambios (un elemento de la política macroeconómica) y la política proteccionista del comercio internacional (un elemento de la política industrial).

El presente trabajo tiene un nivel muy general. No se ocupa de casos específicos ni pretende proponer recomendaciones, ni trata de llegar a conclusiones definitivas de política económica. Trata de ofrecer un esquema articulado de ideas, útil para pensar más claramente sobre estos temas, teniendo siempre en cuenta las condiciones específicas de cada país. Puede interpretarse como un intento de mostrar cómo en cualquier país las políticas de que son responsables el Ministerio de Hacienda y el Banco Central se relacionan con las políticas que entran en la esfera de los Ministerios de Industria y de Desarrollo Regional.

I. UN ENFOQUE SIMPLIFICADO

Podría afirmarse que la distinción entre las Políticas Macroeconómicas y las Políticas Industriales es realmente muy sencilla y que ambos tipos de políticas se podrían emprender independientemente. Las políticas macroeconómicas se ocuparían de la economía en su conjunto, sin establecer diferencias entre industrias. Su finalidad es alcanzar objetivos ma-

ESTE trabajo (*) tiene por objeto mostrar la relación que existe entre lo que se denomina, en sentido amplio, Políticas Macroeconómicas y las Políticas Industriales. Las políticas macroeconómicas son: la política monetaria, la política fiscal (la determinación de los niveles generales de imposición y de gasto público) y la política de tipo de cambio. Se entiende por políticas industriales cualquier política diseñada para incidir sobre una «industria o un sector»; en concreto, hace referencia a las subvenciones directas e indirectas a determinadas industrias, a los contingentes de importación, a los aranceles, a las restricciones voluntarias de exportaciones,

negociadas con los proveedores de importaciones, y a las subvenciones e impuestos a la exportación. Por supuesto, es obvio que la política industrial presenta otros muchos aspectos (tales como la planificación indicativa de la estructura industrial o la política sobre la competencia en los mercados), pero a los efectos de este trabajo creemos que estos aspectos no son muy significativos (1).

El tema de este trabajo está de actualidad y tiene gran interés en muchos países. Las perturbaciones de la situación económica y la necesidad de adoptar políticas monetarias y fiscales restrictivas y antiinflacionistas han dado lugar a una variedad

croeconómicos. Tratan de manipular los niveles de demanda agregada a través de las políticas monetaria y fiscal, teniendo en cuenta los efectos favorables de la expansión de la demanda sobre la producción y el empleo y los efectos desfavorables sobre la tasa de inflación (el denominado *trade-off* (2) de la curva de Phillips). Hoy en día se acepta generalmente que las políticas macroeconómicas tan sólo (o casi únicamente) tienen efectos a corto plazo sobre el empleo y la producción, mientras que sus efectos a largo plazo son principalmente sobre la tasa de inflación. Por otro lado, los instrumentos de la política industrial se ocupan de los efectos sectoriales, de la diferenciación entre industrias o entre regiones y ciertamente pueden actuar tanto a corto como a largo plazo.

La comparación entre Políticas Macroeconómicas y Políticas Industriales puede ampliarse si nos centramos en lo que en realidad es la preocupación básica de ambas políticas, es decir, en el empleo. Consideramos en primer lugar la política industrial.

Políticas industriales defensivas y positivas

Cuando la política industrial es de naturaleza «defensiva», se ocupa del mantenimiento del empleo en una industria o región en particular o, al menos, trata de evitar un descenso demasiado agudo del mismo, que hubiera tenido lugar de no haberse utilizado medidas de política industrial. Las causas de una potencial reducción del empleo pueden ser varias: las variaciones de la demanda interior

o exterior, el cambio tecnológico o la creciente competencia exterior. En todos los casos, los efectos adversos sobre el empleo podrían moderarse e incluso evitarse si el coste real del trabajo disminuyera en una magnitud suficiente. Generalmente existe un cierto nivel del salario real que aseguraría la supervivencia de una industria. Cuando la política industrial toma la forma de protección, directa o indirecta, el enfoque, de hecho, consiste en considerar los costes reales del trabajo como dados y en elevar artificialmente (a costa del consumidor o de los contribuyentes) el valor privado del producto marginal del trabajo por encima del nivel que alcanzaría en el mercado libre.

La alternativa a la política industrial «defensiva» es «el ajuste positivo» (3). Este puede adoptar tres formas. En primer lugar, puede tomar la forma de medidas de ajuste destinadas a mejorar la eficiencia de la industria. De nuevo, la tasa de salario real se considera como dada, pero esta vez el objetivo consiste en mantener el empleo en la industria mediante la elevación de la productividad marginal privada y social del trabajo, posiblemente elevando la productividad marginal física. En segundo lugar, el objetivo puede consistir en intentar reducir la tasa de salario real, al menos temporalmente, hasta que actúen las medidas de ajuste. Pero, debido a la rigidez a la baja de los salarios nominales, la política industrial raramente lo pretende o lo consigue. En tercer lugar, el objetivo puede no ser conservar el empleo (ni positiva ni defensivamente) sino reducir de forma ordenada la fuerza de trabajo de la industria en cuestión con el

fin de minimizar los desequilibrios, ocasionando así reasignaciones estructurales destinadas a adecuarse a las nuevas condiciones de la demanda o al desarrollo tecnológico.

La expansión de la demanda macroeconómica y los salarios reales

Nos ocuparemos ahora de la política macroeconómica. ¿Cuál es el mecanismo por el que una expansión de la demanda incrementa el empleo? Un punto de vista, que tuvo su origen en la *Teoría General* de Keynes, es el que propone que se realiza a través de un proceso que implica la caída de los salarios reales. Los salarios nominales tienden a ser rígidos, o, al menos, no tan flexibles como los precios. Una expansión de la demanda incrementa los precios en relación con los salarios nominales y, por lo tanto, disminuyen los salarios reales: de ahí que el incremento del empleo resultante de la expansión de la demanda se asocie con una caída de los salarios reales (al menos, en relación con la tendencia de la productividad). Alternativamente, se podría decir que la disminución de los salarios reales es la causa del incremento del empleo, y que la caída de los salarios reales ha sido ocasionada, a su vez, por expansión de la demanda. Debido a la rigidez a la baja de los salarios nominales, la disminución de los salarios reales, necesaria para un aumento del empleo, no se produciría a través de la disminución de los salarios nominales con precios dados, sino que los precios tienen que aumentar. Existen rigideces institucionales o una ilusión monetaria que

permiten que los salarios reales disminuyan a través de un aumento de los precios, pero no a través de la disminución de los salarios nominales. En una economía en particular, el proceso se fortalece cuando se permite la existencia de tipos de cambio flexibles. En principio, la expansión de la demanda, con salarios nominales dados, tiende a empeorar el saldo de la balanza por cuenta corriente y, si el tipo de interés (relativamente más elevado) no estimula la entrada compensadora de capitales, el tipo de cambio tenderá a depreciarse. A su vez, la depreciación aumentará los precios interiores de las importaciones y de los bienes exportables, lo que tenderá a reducir los salarios reales.

Hay que decir que todo esto no es más que un modelo del mecanismo macroeconómico del aumento del empleo. Los precios no siempre aumentan en relación con los salarios cuando aumenta la demanda y, sin embargo, la producción y el empleo aumentan debido a que inicialmente existía exceso de capacidad productiva y a que el mercado de productos no se encontraba en equilibrio. En otras palabras, el impacto del mecanismo de los rendimientos decrecientes sobre el empleo no aparece inmediatamente. Los salarios reales pueden incluso aumentar si los salarios nominales responden más rápidamente a la demanda adicional de trabajo que los precios a la demanda adicional del producto. No obstante, es probable que con el paso del tiempo una ampliación sustancial del empleo habría que asociarla con la disminución del salario real, al menos en algunas categorías de trabajadores y, por supuesto,

en relación con los aumentos en la productividad.

Por otro lado, hay que señalar que puede suceder que los salarios *reales* tiendan a ser rígidos a la baja lo mismo que los salarios nominales debido a la indiciación, formal o implícita, de los salarios nominales. En este caso, un aumento inicial del empleo, que requirió una disminución de los salarios, puede invertirse rápidamente a medida que los salarios nominales alcanzan a los precios. De hecho la política monetaria resulta ineficaz, excepto a muy corto plazo, cuando los desfases en el proceso de ajuste de los salarios permiten la caída de los salarios reales y existe un elemento de sorpresa en la expansión monetaria. Esencialmente, la expansión de la demanda y la depreciación del tipo de cambio son eficaces a través de lo que casi es un truco, un truco que ocasiona indirectamente, a través de las elevaciones de los precios, una caída de los salarios reales, aunque las disminuciones directas y claras mediante la reducción de los salarios nominales no sean posibles. La dificultad estriba en que los trucos no pueden funcionar indefinidamente. La eficacia de estas políticas, a no ser en el muy corto plazo, ha ido reduciéndose debido a la tendencia de los salarios nominales a reaccionar rápidamente a los incrementos de los precios.

Comparación entre el mecanismo de expansión de la demanda y la política industrial

Supongamos ahora que el proceso de la *Teoría General* es

aplicable y que la expansión de la demanda conduce a una disminución de los salarios reales. ¿Cómo podemos comparar este mecanismo con las medidas de política industrial destinadas a mantener el empleo? La diferencia más clara es que la política macroeconómica afecta al nivel general de los salarios reales, mientras que la política industrial (en la medida en que pueda afectar a los costes del trabajo) actúa sólo en determinadas industrias. Pero la diferencia clave es que la política industrial en su aspecto defensivo implica por un lado el mantenimiento de los costes reales del trabajo a un nivel constante en el sector y, por otro, proporciona la protección o subvención necesaria para que las industrias de que se trate sean rentables privadamente, aunque no socialmente. En contraste, la expansión de la demanda, al igual que la depreciación del tipo de cambio, reduce los salarios reales y, por lo tanto, en este aspecto es una forma de ajuste positivo. Además, como ya hemos mencionado, la política industrial también puede implicar medidas de ajuste positivo, bien a través de la mejora de la eficiencia en la industria de que se trate o facilitando la salida de la mano de obra de la industria.

II. LAS RELACIONES ENTRE LOS DOS TIPOS DE POLITICA

Ambos tipos de políticas tienen diferentes instrumentos y objetivos. Así se pueden distinguir los instrumentos macroeconómicos de los instrumentos de política industrial, y los objetivos macroeconómicos de los ob-

jetivos de política industrial. Ambas políticas confluyen cuando *a)* existen instrumentos mixtos, con ingredientes de política macroeconómica e industrial, cuando *b)* un instrumento de política macroeconómica afecta a un objetivo de política industrial y cuando *c)* un instrumento de política industrial afecta a un objetivo macroeconómico. A continuación vamos a considerar ejemplos de cada uno de estos casos.

Los ingredientes de política industrial en las políticas macroeconómicas

Ante todo, hay que distinguir entre los *efectos diferenciados en la industria* de una política macroeconómica y una política macroeconómica *discriminadora entre industrias*.

Consideremos en primer lugar los *efectos diferenciados en la industria*. Supóngase que las restricciones crediticias conducen a un aumento generalizado de los tipos de interés y que no existe una discriminación explícita entre las industrias. Pero, ciertamente, las industrias se verán afectadas de forma distinta. Algunas empresas se encontrarán más cerca del margen que otras, algunas dependerán más del crédito bancario, etc. Así, pues, los efectos no serán uniformes, en el sentido de que la caída proporcional de los beneficios o del empleo no será uniforme en toda la economía. Por lo tanto, se producen efectos que inciden de forma diferente entre empresas y, probablemente, entre industrias. Tales efectos diferenciales son inevi-

tables. Se puede dar otro ejemplo en el campo de la imposición. Supongamos que se eleva el nivel general del impuesto sobre la renta, manteniendo constante el gasto público. La reducción de la renta disponible de la población conducirá a una disminución proporcionalmente mayor del gasto en bienes con alta elasticidad de renta que en bienes con baja elasticidad y, por lo tanto, se producirán efectos diferenciados en la industria. En todos estos casos no existe una discriminación deliberada, pero las medidas de política económica producen efectos diferenciados entre las empresas y entre las industrias.

Esto hay que compararlo con las medidas de política macroeconómica que contienen deliberadamente elementos de discriminación en la industria. Aquí estaríamos en un caso de política macroeconómica *discriminadora entre industrias*. Por ejemplo, cuando se restringe el crédito total, puede existir una política deliberada encaminada a concentrar las restricciones en determinadas industrias o regiones y a exceptuar a las demás. Es posible, incluso, que se apliquen tipos de interés diferentes a empresas con la misma solvencia crediticia. En el campo de la imposición, se pueden aumentar más los tipos de los impuestos indirectos que afectan a ciertos productos que los que afectan a otros. En todos estos casos, la política macroeconómica es discriminadora entre industrias y, por lo tanto, incorpora elementos de la política industrial.

No siempre resulta fácil distinguir entre una política macroeconómica que sólo tiene efectos diferenciales en la industria y una que es discriminadora en

tre industrias. Me parece que es probable que la mayoría de los cambios de política macroeconómica impliquen algún elemento de discriminación entre industrias. En esta medida puede decirse que existe algún ingrediente de política industrial en la política macroeconómica, de tal forma que los instrumentos son mixtos. Por tanto, la política ha de evaluarse en función tanto de los objetivos macroeconómicos como de los objetivos de política industrial.

Influencia de la política macroeconómica sobre los objetivos industriales

Supondré ahora que las políticas macroeconómicas no son claramente discriminadoras entre industrias, aunque tengan efectos diferenciados en la industria. El problema consiste, pues, en explicar cómo la política macroeconómica afecta a los objetivos industriales. Esto dependerá, a su vez, de la definición que se dé de objetivo industrial.

El objetivo industrial puede consistir en la consecución de una asignación inter-industrial de los recursos óptima, condicionada a la corrección de diferentes externalidades o imperfecciones del mercado. Las políticas industriales, las políticas laborales, las políticas de medio ambiente, etcétera, se ocupan de la corrección de estas externalidades. Muchos economistas se inclinarían a asignar una función de este tipo a las políticas industriales, aunque en la mayoría de los casos, las políticas industriales (generalmente a través de subvenciones o protección al comercio) no serían el méto-

do óptimo de intervención (4). Si suponemos entonces que las políticas industriales se establecen con el fin de «corrección de externalidades», no existe ninguna razón por la que un cambio de política macroeconómica deba alterar la situación, es decir, conduzca a un cierto alejamiento con respecto al objetivo deseado o exija un cambio del marco de la política industrial.

Alternativamente, un objetivo de política industrial con respecto a una industria determinada puede definirse en términos cuantitativos. Por ejemplo, el objetivo puede consistir en alcanzar un crecimiento definido de la industria dentro de un cierto período de tiempo, en evitar cualquier disminución del empleo o de los beneficios en la industria o, quizás con más frecuencia, en evitar una disminución «excesiva» del empleo o de los beneficios. En este caso, la política macroeconómica puede afectar a la consecución del objetivo, a menos que la política industrial sea deliberadamente compensatoria. La relación entre una política macroeconómica que reduce el nivel general de empleo y los beneficios con el fin de frenar la inflación, y, por otra parte, una política industrial destinada a evitar cualquier disminución excesiva del empleo y de los beneficios en industrias determinadas, es lo suficientemente importante como para ser analizada con más detalle más adelante, cuando nos ocupemos del «problema cíclico a corto plazo».

La política macroeconómica también puede afectar favorablemente al objetivo industrial. El objetivo industrial puede consistir en elevar la productividad de determinadas industrias. Una

política macroeconómica estable y previsible puede afectar favorablemente a la productividad de toda la industria. Además una política que reduzca gradualmente la tasa de inflación puede afectar favorablemente a la productividad, aunque sólo sea porque la inflación genera normalmente incertidumbre. Al mismo tiempo, los efectos a corto plazo de una política anti-inflacionista generalmente reduce la producción y pueden reducir también la productividad del trabajo.

Influencia de la política industrial sobre los objetivos macroeconómicos

Habiendo considerado brevemente el efecto de la política macroeconómica sobre los objetivos industriales, nos centraremos ahora en los efectos de la política industrial sobre los objetivos macroeconómicos.

Parece conveniente considerar la política macroeconómica a corto plazo en términos de una curva de Phillips de pendiente negativa, una curva que indica el *trade off* a corto plazo entre el desempleo y la inflación. Dado que la curva se desplaza exógena y endógenamente, desde 1973 apenas se puede medir satisfactoriamente en la mayoría de los países o en todos ellos. Pero los gobiernos actúan ciertamente como si existieran estas curvas y los que elaboran las políticas exponen juicios implícitos sobre las mismas. Los gestores de la política económica actúan con la creencia de que la expansión de la demanda agregada no puede ir

demasiado lejos porque estimularía la inflación. Al mismo tiempo, no consideran posible detener el aumento de la oferta monetaria durante un período largo de tiempo (lo que evidentemente eliminaría la inflación) debido a los efectos negativos que esta política tendría sobre el empleo y la producción. Creen que es necesario seguir aumentando en cierta medida la oferta monetaria a pesar de una declarada aversión a la inflación. Por lo tanto, su política de control de la demanda puede considerarse, en cierta medida, como representativa de elecciones sociales o políticas a lo largo de sus curvas de Phillips. Todo esto es compatible con el punto de vista que mantiene que la política a largo plazo de la demanda agregada determina la tasa de inflación pero no repercute sobre el empleo (esto es, que la curva de Phillips tiende a ser vertical, a largo plazo).

Esta breve introducción no constituye evidentemente una exposición suficiente de las complejidades de la teoría y de la política macroeconómica, pero ofrece una base para relacionar la política industrial y la política macroeconómica. A corto plazo, diversas políticas microeconómicas (en especial las políticas laborales y algunas políticas industriales) pueden desplazar la curva de Phillips. Cuando se produce este desplazamiento, se alteran las alternativas de que disponen los gestores de la política macroeconómica. A cada tasa de inflación le corresponderá una tasa de desempleo diferente antes y después del desplazamiento de la curva. Los que elaboran la política industrial influyen así en las decisiones de los que elaboran la política macroeconómica. Si defini-

mos como objetivo macroeconómico la consecución de un «punto óptimo» en una curva de Phillips dada, variarán las características de este punto óptimo. Alternativamente, se podría definir el objetivo en términos de inflación o de desempleo. Sin embargo, sigue siendo cierto que probablemente cambiará el objetivo fijado por los gestores de la política macroeconómica, en función de los efectos de las políticas microeconómicas.

Por ejemplo, la política industrial puede conseguir la reducción del desempleo en una determinada región o industria deprimida mediante políticas de ajuste defensivas o positivas. A corto plazo, al menos, esto puede reducir el nivel general de desempleo para una tasa de inflación dada y, por lo tanto, puede modificar las presiones sobre las autoridades monetarias para que amplíen la demanda con el fin de disminuir la tasa de desempleo. Sin duda, existe un nivel máximo de desempleo aceptable para los gestores de la política económica. Se deduce que las políticas industriales o de mercado de trabajo que consiguen desplazar la curva de Phillips en una dirección favorable, conducirán a un ajuste del objetivo de inflación. Será posible intentar reducir la tasa de inflación.

Todo lo anterior está relacionado con el corto plazo. Si la curva de Phillips fuera vertical a largo plazo sería posible diferenciar muy claramente las políticas macroeconómicas de las políticas microeconómicas en los análisis a largo plazo. Las políticas macroeconómicas de gestión de la demanda (principalmente, la política de oferta monetaria) determinarían la tasa de inflación,

mientras que las demás políticas (especialmente, las políticas de mercado de trabajo y también las políticas industriales) determinarían la tasa de desempleo. Pero esta clara dicotomía desaparece cuando se tienen en cuenta los efectos de las políticas macroeconómicas sobre las variables reales, especialmente sobre la tasa de inversión.

¿Puede decirse algo, en general, sobre la forma en que las políticas industriales pueden afectar al *trade off* a corto plazo de la curva de Phillips y a la tasa de desempleo a largo plazo? Sólo se me ocurren dos generalizaciones, aunque esta cuestión requeriría una mayor investigación. En primer lugar, a corto plazo, la política industrial defensiva puede conseguir desplazar la curva de Phillips en una dirección favorable mediante la reducción del desempleo en industrias con problemas estructurales. Hemos de admitir esta posibilidad aunque es probable que a largo plazo las políticas defensivas afecten negativamente a la eficiencia de la economía. En segundo lugar, a largo plazo, las políticas industriales y las que actúan sobre el mercado de trabajo, que convierten al trabajo en un factor más móvil y flexibilizan la economía (esto es, las políticas de ajuste positivas y no las políticas defensivas), reducirán la tasa de desempleo. Esto sucederá por dos razones. En primer lugar, el desempleo friccional asociado a cambios estructurales, inevitables y continuos, se reducirá. En segundo lugar, es probable que aumente la productividad del trabajo (esto es, es probable que las curvas de productividad marginal se desplacen rápidamente hacia arriba) si la economía se vuelve más

eficiente, y esto tenderá a reducir el desempleo si existe cierta rigidez a la baja de los salarios reales o de sus tasas de crecimiento.

III. LOS PROBLEMAS CÍCLICOS A CORTO PLAZO

¿Cuál es el papel que deben de jugar las políticas industriales en la fase recesiva del ciclo económico?

Este problema ha sido muy relevante desde 1974. Es bien sabido que se ha producido un resurgimiento del proteccionismo, inducido en parte por la desfavorable situación económica (5). Incluso cuando las medidas proteccionistas reales han sido moderadas, las presiones a favor de un mayor proteccionismo han sido fuertes. La cuestión básica es si las políticas industriales cumplen una función especial en la reducción de los efectos negativos que caracterizan al descenso cíclico. Aunque algunos afirmarán inmediatamente que la política industrial no desempeña ninguna función (la política macroeconómica debería de ocuparse de las perturbaciones cíclicas generales, y la política industrial debería limitarse a las consideraciones a largo plazo) no podemos descartar la cuestión tan fácilmente debido a los efectos industriales diferenciales durante la caída del ciclo que frecuentemente son importantes y generan fuertes presiones a favor de la intervención.

La complementariedad de las políticas económicas

Puede argumentarse, por otro lado, que la política industrial y

la política macroeconómica pueden ser complementarias en el tratamiento de las perturbaciones cíclicas. Se considerarán dos casos: en primer lugar, el caso en que la perturbación se origina en el sector privado o fuera del país, y en segundo lugar el caso en que la perturbación es el resultado mismo de la política macroeconómica.

a) Los efectos negativos de un descenso cíclico originado en el sector privado interior o en el extranjero pueden dejarse sentir sectorialmente con mayor intensidad, por ejemplo, en las industrias de bienes de inversión o en las industrias exportadoras. Si ha de producirse una intervención compensatoria, puede parecer más adecuado que sea limitada. Pero la política macroeconómica es general, por su propia naturaleza. Esto resulta evidente en una política que se ocupa de la regulación de un agregado monetario o de la estructura general de los tipos de interés. Una vez que se acepta la necesidad de adoptar una política coyuntural y bien definida, destinada a moderar los efectos de los ciclos económicos, parecen existir razones para realizar una intervención «hecha a la medida» en un período de tiempo dado en lugar de emplear un mecanismo general.

b) El descenso del ciclo puede venir generado por la política económica, a causa de una mala interpretación de la coyuntura económica o a causa de un hecho político. Podemos imaginar una situación en la que se generó un *boom*, por accidente o por una mala política delibe-

rada, quizá con el fin de ganar una elección (6). Posteriormente existe el peligro de que el *boom* resulte explosivo, debido, por ejemplo, a la generación de expectativas excesivas sobre la economía real, que pueden crear una situación de exceso de demanda, o a causa de la generación de expectativas de aceleración de la inflación. Por tanto, una política monetaria restrictiva crea una recesión a corto plazo. Quizá la política macroeconómica podría haberlo evitado, pero el descenso del ciclo económico puede ser un acto deliberado de política. Su intención puede ser mantener la demanda real dentro de los límites de la oferta potencial y moderar los incrementos de salarios y precios. Cuanto más credibilidad posea la política más rápidamente responderán los salarios y los precios, y menor será el desempleo, o más corta será la fase descendente. Generalmente se impondrá una restricción sobre el sector privado, que se espera que induzca a los sindicatos a moderar sus demandas de salarios y a las empresas a resistir ante demandas excesivas. Pero se producirá un período de dificultades, si no se entiende clara y ampliamente la importancia de la política monetaria restrictiva y si la intención de mantener esa restricción no posee credibilidad.

En este caso, una política industrial que subvenciona o protege a determinadas industrias que se ven especialmente afectadas por la restricción puede considerarse como moderadora

de los efectos negativos de la política macroeconómica sin negarlos. El objetivo consiste en repartir la carga en cierta medida. Pero aquí también existe un peligro.

Las contradicciones de las políticas económicas

Cuando las autoridades monetarias imponen una restricción, inevitablemente surgirán peticiones para que la política industrial vaya en socorro de las industrias afectadas. Esto sucederá especialmente si las autoridades monetarias dan la impresión de que las dificultades generadas no son intencionadas, y de que no pueden hacer nada al respecto. A nivel microeconómico los efectos de las políticas monetaria y fiscal se consideran a veces como «actos divinos» —bastante por encima de cualquier posibilidad de remedio inmediato—. Pero si se utilizan las subvenciones o la protección para ayudar a las industrias que se encuentran en aprietos (permitiéndoles elevar los precios y ceder ante las presiones salariales) la política industrial entrará en contradicción con la política macroeconómica. Algunas veces, como ya se ha señalado, la política macroeconómica pretende imponer una restricción general, mientras que la política industrial modera los efectos negativos en los casos más extremos. Pero hay que tener cuidado de que la política industrial no corrija los efectos en todos los casos marginales —ya que es en los casos marginales en donde se han de dejar sentir los efectos necesarios—. Como ya hemos señalado, las políticas macroeconómicas tienen inevitablemente efectos diferenciados en la industria.

Si los efectos diferenciales se compensan completamente mediante políticas industriales, no quedaría nada del impacto macroeconómico. Por supuesto, en la práctica no es posible la compensación completa, ya que los gestores de la política industrial no controlan la oferta monetaria y, esencialmente, sólo pueden beneficiar a una industria a expensas de las demás industrias. Tan sólo se produciría si el crecimiento de la oferta monetaria fuera endógeno dependiente del déficit fiscal, que a su vez podría estimularse por medio de las subvenciones industriales, directas o indirectas.

La conclusión general es que la política industrial destinada a moderar los efectos a corto plazo del ciclo económico ha de operar en armonía con la política macroeconómica. Aunque algunas veces puede moderar los peores efectos de la política macroeconómica, no debe corregir el impulso fundamental de ésta. Siempre es importante preguntarse si la supuesta función a corto plazo de la política industrial no se llevaría a cabo mejor modificando directamente la política macroeconómica.

Algunas dudas sobre las políticas industriales a corto plazo

En teoría puede existir un sistema de subvenciones (directas e indirectas) hecho a la medida y cuidadosamente elaborado, que moderaría o minimizaría los efectos negativos del ciclo económico, generados en el exterior, en el sector privado interior o a través de la política económica. Técnicamente, es perfectamente posible diseñar una política que ayude a una indus-

tria temporalmente, posiblemente con una tasa de protección automáticamente decreciente incorporada a los acuerdos iniciales. Pero, en la práctica, es posible recordar muchos ejemplos en los que la protección se impuso inicialmente debido a un debilitamiento a corto plazo, para mantenerse posteriormente incluso después de desaparecer la necesidad urgente. Por ejemplo, en Europa (con la excepción del Reino Unido) el proteccionismo agrícola recibió su gran impulso durante la depresión agrícola de los años 70, y las consecuencias aún permanecen.

Aparte de la cuestión de si los efectos posiblemente favorables de la protección a corto plazo no se compensarían con los efectos negativos a largo plazo cuando la protección se convierte en permanente, existe el problema fundamental de si es deseable una «intervención hecha a medida» que implique muchas decisiones microeconómicas escalonadas. El argumento en contra de una intervención tan detallada se apoya en la desconfianza ante la precisión, que en el campo de la política macroeconómica es uno de los elementos que subyace en las recomendaciones monetaristas. Es una desconfianza sobre la capacidad de los gobiernos para realizar juicios rápidos y precisos, y, lo que es más importante, sobre las motivaciones de los que deciden en el proceso político. Dada una información suficiente, puede existir en teoría un sistema «óptimo» de intervención, pero, ¿lo producirá el proceso político? ¿No producirá un conjunto de intervenciones no óptimas socialmente, que respondan a los intereses de grupos de presión y que im-

pongan costes adicionales a causa de su complejidad?

En la práctica, la mayoría de los gobiernos no pueden resistir las presiones para que exista al menos alguna intervención de política industrial que modere los efectos negativos de los descensos cíclicos, y todas estas intervenciones no son necesariamente indeseables. La necesidad fundamental consiste en asegurar la provisionalidad de estas medidas. También es importante que los gestores de la política macroeconómica tengan en cuenta que, si sus políticas son demasiado severas, se compensarán sistemáticamente mediante políticas industriales que no sólo pueden negar una parte del impacto macroeconómico, sino que también pueden crear sus propias distorsiones.

IV. LA POLITICA DE TIPO DE CAMBIO Y LA PROTECCION AL COMERCIO

Evidentemente en el campo del comercio exterior existe una fuerte relación entre la política macroeconómica y la política industrial. No lo hemos analizado todavía en este trabajo, pero es muy relevante en relación con todos los problemas que planteamos anteriormente. El tipo de cambio nominal es un instrumento de política macroeconómica, mientras que los aranceles, los contingentes de importación, las subvenciones y los impuestos a la exportación, pueden considerarse como instrumentos de política industrial. Sin embargo, una variación del tipo de cambio puede tener efectos «industriales». Por tanto, parece útil clarificar la relación entre

la política del tipo de cambio y los distintos instrumentos de política microeconómica o industrial.

Protección a través del tipo de cambio

El primer paso consiste en distinguir entre una variación del tipo de cambio nominal y una variación del tipo de cambio real y en exponer el concepto de «protección a través del cambio» (7). Si el tipo de cambio se deprecia en la misma medida en que se elevan todos los costes y precios (en relación con los costes y precios de otros países) puede no existir ninguna variación real. El tipo de cambio nominal es un fenómeno monetario, y es posible que no sea más que esto. La autoridad monetaria puede instrumentar una devaluación nominal destinada a elevar los precios en moneda interior de los bienes de exportación y de los bienes que compiten con las importaciones; beneficiando así a estas industrias. Pero si los salarios nominales se elevan rápidamente para compensar los mayores precios de los bienes comercializables, no se producirán efectos reales —no aumentará la rentabilidad absoluta y relativa de las industrias de bienes comercializables—. La política monetaria puede influir sobre el tipo de cambio nominal, y posiblemente puede mantenerlo en un valor fijo, pero no ha de afectar necesariamente al tipo de cambio real. El tipo de cambio real está relacionado con el precio relativo de los bienes comercializables y no comercializables. Aunque es difícil medir su valor absoluto debido a la ambigüedad de la distinción entre comercializable y no co-

mercializable, sus variaciones, se miden generalmente relacionando las variaciones del tipo de cambio nominal con las variaciones de algún índice de precios o costes interiores o, incluso, con el nivel medio del salario nominal. Algunas veces, se le denomina índice de competitividad.

Una devaluación nominal devaluará el tipo de cambio *real* si existe cierta rigidez o inercia en los precios de los bienes no comercializables o en los salarios nominales. La devaluación nominal aumentará entonces los precios de los bienes comercializables en relación con los costes salariales y con los precios de los bienes no comercializables intensivos en trabajo. Así, pues, protege a los bienes comercializables. Esto puede denominarse «protección a través del tipo de cambio». Protege a todo el grupo de bienes comercializables en relación con los bienes no comercializables. Tenderá a canalizar recursos hacia el sector de bienes comercializables procedentes del sector de bienes no comercializables, y a desplazar la demanda interior en dirección opuesta. Si, al mismo tiempo, la política macroeconómica asegura el equilibrio entre la demanda y la oferta de los bienes no comercializables, disminuyendo adecuadamente la demanda agregada en términos reales, el resultado será un superávit de la balanza de pagos (o un déficit menor que el anterior). Me estoy refiriendo a la balanza por cuenta corriente, ya que la coincidencia de las políticas fiscal y monetaria puede tener efectos variables sobre el flujo de entrada de capital privado.

Si el motivo de la devaluación real era la protección de los

bienes comercializables, el superávit por cuenta corriente será sólo un efecto secundario, que conduce a una mayor acumulación de reservas de divisas que la deseada realmente por las autoridades monetarias del país. Por el contrario, si el motivo de la devaluación real era fortalecer las reservas de divisas —o frenar su disminución—, la protección de los bienes comercializables será el efecto secundario.

El principal punto a destacar es que una variación del tipo de cambio real repercute sobre la rentabilidad relativa y absoluta de las distintas industrias: una devaluación real favorece a los bienes comercializables en relación con los no comercializables y lo contrario sucede en el caso de una apreciación real. Una variación del tipo de cambio nominal puede servir así a un objetivo de política industrial, siempre que pueda convertirse en una variación del tipo de cambio real y siempre que se acepten los efectos accidentales sobre la balanza de pagos.

Esto no significa que sea una forma óptima de política industrial. La política óptima de protección incidiría más directamente sobre las industrias a proteger, evitando el efecto indirecto de un superávit no deseado de la balanza de pagos; y, en cualquier caso, puede afirmarse que no es probable que una política proteccionista defensiva sea óptima, siendo preferible una política de ajuste positiva. A pesar de ello, no es difícil encontrar ejemplos de países que han practicado la protección a través del tipo de cambio aunque fuera implícitamente. Han intervenido en el mercado de divisas para evitar la apreciación del tipo de cambio que se hubiera produ-

cido en otro caso, no porque desearan realmente fortalecer las reservas de divisas, sino porque deseaban proteger a sus industrias de bienes comercializables, y en particular a sus industrias exportadoras.

La «enfermedad holandesa»

El problema de la protección a través del tipo de cambio surge en economías con un sector exportador con un crecimiento excepcional. Algunos ejemplos lo proporcionan el caso de Holanda con el gas natural, el esperado de Gran Bretaña y Noruega con el petróleo del Mar del Norte y el de Australia con los minerales. Si se desea que el saldo de la balanza por cuenta corriente no se altere como resultado del aumento repentino de las exportaciones de un sector será necesaria una apreciación real del tipo de cambio. Ello podría producirse a través de una elevación de los salarios nominales y de los precios de los bienes no comercializables por encima de la tasa de crecimiento de los costes en los demás países, mientras que el tipo de cambio nominal se mantiene fijo. Alternativamente, podría producirse como resultado de una apreciación nominal cuando los salarios nominales aumentan al mismo ritmo que en el exterior. Si estos países permiten que se produzca una apreciación real del tipo de cambio se producirán efectos negativos sobre las demás industrias de bienes comercializables. En Gran Bretaña el problema se ha denominado la «enfermedad holandesa». En Australia se ha señalado que los efectos negativos del incremento repentino de las exportaciones de minera-

les sobre la industria manufacturera son similares a los de una reducción de la protección arancelaria (8).

En Gran Bretaña, algunos comentaristas, preocupados por la «desindustrialización», recomendarían una intervención sobre el tipo de cambio para desalentar o invertir su apreciación. Implícitamente, al menos, consideran que esta intervención alteraría no sólo el tipo de cambio nominal, sino también el real. A menos que su intención consista en acumular más reservas de divisas sobre la base de que las reservas de petróleo del Mar del Norte son limitadas, y esperando que el *boom* de la exportación sea temporal, esta visión de la política de tipo de cambio se comprendería mejor en términos de política industrial: su objetivo sería proteger a las industrias de bienes comercializables «retrasadas» mediante la actuación sobre el tipo de cambio ante los efectos negativos derivados del crecimiento de algunas industrias de bienes comercializables «en alza». Las industrias de bienes no comercializables resultan beneficiadas incidentalmente por la «enfermedad holandesa», y, por supuesto, saldrían perdiendo con la protección a través del tipo de cambio.

La política de protección como un paquete de políticas

Concentrémonos ahora en la relación entre los instrumentos normales de la política proteccionista (los aranceles, los contingentes, etc.) y los de la política de tipo de cambio. Se suele considerar que los instrumentos proteccionistas afectan a la ren-

tabilidad relativa y a la asignación de recursos *dentro del* sector de bienes comercializables. Los aranceles y los contingentes favorecen a las industrias que compiten con las importaciones en relación con las industrias de exportación o, mejor, a determinadas industrias que compiten con las importaciones en relación con las industrias exportadoras y con otras menos protegidas, que compiten con las importaciones. Las subvenciones a la exportación favorecen a las industrias exportadoras. En la teoría tradicional sobre la protección, se supone normalmente que los cambios en los mecanismos de esta política microeconómica o industrial van acompañados automáticamente por cambios en la política macroeconómica (incluyendo la política de tipo de cambio) que aseguran el «equilibrio interno» y el «equilibrio externo»; es decir, en el caso considerado últimamente, un objetivo adecuado sería el del saldo balanza de pagos, que debería de permanecer constante. Esto último dependería de otras consideraciones, y en especial de la política de tipo de interés, pero lo más importante es señalar que normalmente se supone que los objetivos macroeconómicos deben de diferenciarse de los objetivos proteccionistas, definiéndose estos últimos como protección de un bien o de un grupo de bienes comercializables en relación con los demás bienes. Un cambio de la protección, tal como se entiende normalmente, no afecta a la balanza de pagos. Por el contrario, implica un paquete de políticas. Al mismo tiempo que se reducen los aranceles, por ejemplo, se produciría una depreciación real destinada a mantener el precio relativo de los bienes comer-

cializables y no comercializables a un nivel adecuado desde un punto de vista macroeconómico, siendo la principal consideración el nivel de reservas de divisas. De esto, se deduce que la protección a través del tipo de cambio no se incluye en el concepto normal de protección.

En resumen, resulta conveniente considerar la protección en dos etapas. En primer lugar, existe protección y anti-protección dentro del sector de bienes comercializables en su conjunto. Esta es una de las principales esferas de la política industrial. En algunos países como Australia y Canadá, los aranceles y los contingentes son los principales instrumentos de política industrial. Para aislar el efecto de esta forma «ortodoxa» de protección se supone que el saldo por cuenta corriente se mantiene constante mediante el ajuste del tipo de cambio real cuando varían los niveles de los instrumentos proteccionistas, como los aranceles. En segundo lugar, existe una protección de los bienes comercializables en su conjunto en relación con los no comercializables (o viceversa), que es el resultado de las variaciones del tipo de cambio real para niveles dados de aranceles, contingentes, etcétera. Esta es la protección a través del tipo de cambio, y afecta al saldo por cuenta corriente si, al mismo tiempo, la política monetaria mantiene el equilibrio en el mercado de los bienes no comercializables. Si existe cierto grado de rigidez o inercia de los salarios nominales o de los precios de los bienes no comercializables, la actuación sobre el tipo de cambio nominal puede afectar al tipo de cambio real y, por tanto, puede tener cierto efecto «industrial».

La posible contradicción entre la política comercial y la política macroeconómica

Ya hemos subrayado anteriormente que la política industrial puede actuar en contradicción con la política macroeconómica. Una restricción monetaria puede pretender moderar los incrementos de precios y salarios. Si se produce una intervención de la política industrial para ayudar a determinadas industrias afectadas, esta intervención puede anular el impacto original de la política macroeconómica.

Lo mismo puede decirse de las implicaciones de tal restricción sobre el tipo de cambio. Uno de los efectos de la restricción monetaria será la mejora de la situación de la balanza de pagos para un tipo de cambio dado, que así (si el tipo de cambio es flexible) conducirá a una apreciación nominal. Hasta que se modere la tasa de crecimiento de los salarios nominales se producirá una restricción real en las industrias de bienes comercializables; en otras palabras, se producirá no sólo una apreciación nominal sino también real. Este parece ser un elemento importante en la situación actual británica (distinto de los efectos que sobre el tipo de cambio ejerce la entrada de capitales, en anticipación de los ingresos procedentes de las ventas del petróleo del Mar del Norte). Si el efecto de la moderación de los salarios presentara un desfase, podría invertirse eventualmente la apreciación real. En cualquier caso, la intervención entretanto a través de la política industrial, mediante aranceles, contingentes, subvenciones a la exportación y otras

formas de ayuda, puede tratar de compensar los efectos negativos de la apreciación real. Este sería un caso, en que la política comercial puede actuar en contradicción con la política macroeconómica. Si no se desearan los efectos negativos a corto plazo sobre las industrias de bienes comercializables, podría ser mejor anular las restricciones macroeconómicas que permitir el crecimiento o el incremento de las distorsiones microeconómicas dentro del sector de bienes comercializables.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

La situación macroeconómica mundial está actualmente muy perturbada. Las razones de ello han sido muy discutidas y no resulta adecuado adentrarnos en ellas aquí (9). En cualquier caso, tengo serias dudas antes de proponer algunas generalizaciones cuando las circunstancias difieren considerablemente entre los países.

En muchos países, se han producido contracciones de los beneficios que han conducido a una reducción de la inversión privada y a un crecimiento lento. Detrás de todo esto, se encuentra una «revolución de expectativas crecientes» que ha conducido a aumentos en los costes reales del trabajo, debido a los incrementos en los salarios reales o en las cuotas a la seguridad social, o en ambos. Además ha tenido lugar un aumento de la importancia relativa del sector público, en parte para remediar el anterior desequilibrio «galbraithiano» entre los servicios públicos y privados.

En Estados Unidos se ha producido una «revolución de regulaciones», fruto de una sobre-reacción normal ante el anterior dominio de los intereses privados y ante el olvido de las des-economías externas generadas en un sistema excesivamente orientado hacia el mercado. Las expectativas inflacionistas se han afianzado, y la preocupación legítima por evitar los incrementos del desempleo a corto plazo ha impedido que muchos gobiernos siguieran recetas sencillas para combatir el virus inflacionista. Esto ha resultado más fácil para algunos gobiernos como el de la República Federal y el de Suiza, donde la opinión siente una firme aversión por la inflación.

En esta situación existe una tendencia natural a que las consideraciones a corto plazo entren en la política industrial. El término «política industrial» se convierte en gran medida en un eufemismo de protección defensiva, de políticas que resguardan a industrias o regiones frente a cambios adversos. Me parece deseable, en general, que la política industrial, en su sentido amplio, se centre en el largo plazo, quizá situándose un poco «contracorriente» cuando se están llevando a cabo grandes cambios, pero estimulando el ajuste positivo a los cambios fundamentales en otro caso. Existen pocos argumentos a favor de la protección, si es que hay alguno, que se puedan mantener desde el punto de vista de la eficiencia nacional a largo plazo. En su mayor parte, la mejor política industrial puede consistir en ofrecer una infraestructura adecuada, algunos límites al poder de los monopolios y cartels, un sistema educativo que ayude a generar el capital hu-

mano necesario para el éxito industrial, una guía indicativa sobre las perspectivas industriales (sin obligaciones ni subvenciones), estabilidad y sencillez en los sistemas impositivos, un mercado de capitales libre y flexible, y un movimiento continuado hacia una protección sectorial nula, sea directa o indirecta. Si la política industrial fuera fundamentalmente una política de protección defensiva, la mejor política industrial sería la que asegura su gradual desaparición. Pero hemos de admitir que estos ideales serán difíciles de poner en práctica a menos que se alcance una mayor estabilidad en el frente macroeconómico. Cuanto mayores sean las perturbaciones en el aspecto macroeconómico, más probable será que la política industrial se oriente hacia el corto plazo, en el que se debatirá como un instrumento de control de las crisis políticas y económicas.

NOTAS

(*) Esta es una versión revisada de un papel presentado al Simposium Internacional sobre Políticas Industriales para los años ochenta, organizado por el Ministerio de Industria y Energía de España y patrocinado por la OCDE, en Madrid, en mayo de 1980. Estoy en deuda con Ross Garnaut, Ephraim Kleiman y Peter Oppenheimer por sus comentarios.

(1) Uno de los mejores estudios sobre los problemas recientes de la política industrial es el de JOHN PINDER, TAKASKI HOSOMI y WILLIAM DIEBOLD en *Industrial Policy and the International Economy*, The Trilateral Comisión, Nueva York, Tokio y París, 1979. Véase también, *The Aims and Instruments of Industrial Policy: A Comparative Study*, OCDE, París, 1975, y *Report on Selected Industrial Policy Instruments*, OCDE, París, 1978. Diferentes instrumentos de política comercial se analizan en los libros del autor: *The Theory of Protection*, Oxford University Press, Oxford, 1971, y *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford University Press, Oxford, 1974; en el último libro también se revisan numerosos argumentos a favor de la protección (de la que el término «política industrial» parece ser algunas veces un eufemismo moderno). Una parte del presente trabajo se basa en ideas más desarrolladas en ese libro, especialmente en los conceptos de «función de bienestar social conservadora», que ofrecen una cierta racionalización a favor de la protección defensiva (véanse págs. 107-112), y de la «protección hecha a la medida» (páginas 119-123, 278-281).

(2) Se mantiene en el texto la palabra original inglesa, dada su capacidad expresiva.

(3) Este término fue inventado por la OCDE. Véase *The Case for Positive Adjustment Policies: A Compendium of OCDE Documents*, OCDE, París, 1979. MARTIN WOLF, *Adjustment Policies and Problems in Developed Countries*, World Bank Staff Working Paper, n.º 349, Banco Mundial, Washington, 1979, ofrece una referencia general comprensiva sobre los ajustes positivos y defensivos.

(4) Véase W. M. CORDEN, *Trade Policy and Economic Welfare*, obra citada, y H. G. JOHNSON, «Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions», en R. E. CAVES y otros, *Trade, Growth and the Balance of Payments*, North Holland, Amsterdam, 1965.

(5) Véase W. D. NORDHAUS, «The Political Business Cycle», *Review of Economic Studies*, abril 1975, págs. 169-190.

(6) Véase *The Rise in Protectionism*, International Monetary Fund, Pamphlet Series, n.º 24, Washington D.C., 1978, y RICHARD BLACKHURST, NICHOLAS MARIONS y JAN TUMLIR, «Adjustment, Trade and Growth in Developed and Developing Countries», *Studies in International Trade*, n.º 6, GATT, Ginebra, 1978.

(7) Este análisis se basa en W. M. CORDEN, *The Theory of Protection*, obra citada, capítulo 5, y W. M. CORDEN, «Exchange Rate Protection», papel presentado al International Economics Study Group, Londres, mayo 1978.

(8) El término «enfermedad holandesa» fue inventado, creo, por *The Economist*. Este problema se ha discutido ampliamente en Gran Bretaña y se analiza en R. I. MCKINNON, «International Transfers and Non-Traded Commodities: The Adjustment Problem», y en D. M. LEIPZIGER (ed.), *The In-*

ternational Monetary System and the Developing Nations, Agencia Internacional de Desarrollo, Washington, 1976, centrándose en el caso de un país exportador de petróleo, y también en W. M. CORDEN, «Exchange Rate Protection» (obra citada). En Australia, lo expuso originalmente R. G. GREGORY, «Some Implications of the Growth of the Mineral Sector», *Australian Journal of Agricultural Economist*, agosto 1976, y se conoce generalmente como el «problema de Gregory».

(9) Véase PAUL McCracken y otros, *Towards Full Employment and Price Stability*, OCDE, París, 1977. Una reciente y excelente revisión figura en *World Economic Outlook, A Survey by the Staff of the International Monetary Fund*, Washington D.C., mayo 1980.