

NUEVAS INDUSTRIAS Y POLÍTICA PÚBLICA

El siguiente artículo de **Victoria Curzon Price** analiza las bases últimas de la justificación de la política industrial, desde una óptica liberal y contraria al intervencionismo. La autora señala cómo, a partir de diagnósticos que tienen un alto riesgo de estar equivocados, la intervención pública puede anquilosar situaciones que el correcto proceso de asignación de recursos haría desaparecer. En su opinión, las ventajas que ofrece el mercado superan ampliamente a sus inconvenientes, por lo que su libre juego debe primar sobre la tentación intervencionista. Esta última sólo debería realizarse en los casos estrictamente necesarios, y con todas las garantías de objetividad, transparencia y provisionalidad.

ROBERT Solow, en su discurso presidencial de 1980 ante la American Economic Association, hizo mención a la «antigua cuestión en Economía sobre las ventajas del mecanismo del mercado y el problema real de sus imperfecciones». En un colorido conjunto de metáforas, siguió diciendo: «Algunos de nosotros ven las virtudes smithianas como una aguja en un pajar, como una isla de dimensiones nulas en un mar de imperfecciones». En cambio, para otros, todas las razones posibles del fracaso del mercado serían como pulgas sobre la gruesa piel de un buey, bastando un mero coletazo para ahuyentarlas.

Para Solow estas distintas actitudes responden esencialmente a una cuestión de percepción individual, ya que la Ciencia Económica proporciona tanto las bases para creer en la asignación eficiente del mercado como los instrumentos para criticarlo, sin que haya forma o criterio de escoger entre ambas posiciones.

Para los economistas resultaría muy cómodo y satisfacto-

rio que se pudiera llegar a un acuerdo o compromiso razonable que significara una posición de término medio. Pero ésta sería una solución tan ambigua como pueda serlo un partido político de centro. Lo normal es que la opinión se polarice y los debates adquieran un fervor casi religioso.

Esta cuestión está directamente relacionada con la polémica sobre las políticas industriales positivas. Para algunos, la política industrial es necesaria para rectificar grandes fracasos en el funcionamiento de los mercados. Para otros, en cambio, es superflua, o todo lo más debería concebirse como una operación de limpieza para introducir ligeras mejoras en el estado de la naturaleza.

¿Cuál de estas actitudes prevalece en la práctica? Indudablemente, la política industrial de Europa occidental ha sido durante la pasada década algo más que una mera operación de limpieza. En realidad, ha alcanzado tales dimensiones que incluso se celebran conferencias, se moviliza a los diplomáticos o

a los funcionarios para discutir, negociar, implantar e investigar sobre aquélla.

Sin embargo, la política industrial, tal como se practica en Europa occidental, está muy lejos de lo que hubieran recomendado los defensores del papel del gobierno como corrector del fracaso del mercado. Las políticas públicas en apoyo de las industrias que se están hundiendo, que actúan retrasando su desaparición o ayudándolas a «reestructurarse» durante un período indefinido de tiempo, han proliferado a expensas de las políticas «positivas» para promover nuevas industrias. Esto ha dado lugar a que la OCDE, haya emitido una clásica declaración maternal en favor de «las políticas basadas en criterios económicos racionales que suplen a las fuerzas del mercado con el fin de promover desarrollos deseables», y en contra de «la acción defensiva para afianzar los sectores débiles» (OCDE, 1979). Un supuesto básico para los defensores de las políticas industriales positivas es que las políticas industriales negativas (que se oponen a las fuerzas del mercado) son una aberración transitoria, debido a una equivocación del gobierno sobre sus consecuencias a plazo largo. Con el tiempo, se irán viendo mejor las cosas, y los gobiernos, por sí mismos, abandonarán tales políticas claramente irracionales.

Lamentablemente, no hay base para creer que los gobiernos están simplemente mal orientados, y que la información y el aprendizaje les llevarán al buen camino. La teoría económica de la política (Downs, 1957) y también de la burocracia (Buchanan, 1977) ofrecen explicaciones satisfactorias sobre la causa de que los gobiernos apliquen po-

líticas económicas irracionales. No se trata de un problema de formación o de información, sino que los políticos y burócratas no maximizan el bienestar público (en realidad, ¿por qué habrían de hacerlo?). En su lugar, como otros mortales menos importantes, lo que maximizan es su propio bienestar individual. Para los políticos, esto significa buscar la reelección; para los burócratas, significa alcanzar más poder (dado que no pueden luchar por rentas más altas). De esta manera, las ramas legislativa, ejecutiva y administrativa del gobierno tienen un interés común en la expansión del Estado. La realidad muestra que no han fracasado en este empeño, y la capacidad humana para autoengañarse es tal que muchos funcionarios realmente pueden llegar a creer que lo que es bueno para ellos también es bueno para el país. Esta situación va siendo difícil de aceptar a medida que pasa el tiempo, y cada vez está quedando más de manifiesto en la práctica, el grado de oportunismo político y burocrático que caracteriza, en particular, a las políticas industriales.

Junto a la teoría del fracaso del mercado, ahora tenemos una teoría bien desarrollada y razonable del fracaso del gobierno (Vaubel, 1980) que explica por qué las políticas industriales tienen tendencia a degenerar en negativas (la triste historia de la National Enterprise Board de Gran Bretaña es un ejemplo).

Supongamos, sin embargo, que los funcionarios y altos cargos de la Administración estuvieran completamente desinteresados de su propio bienestar individual, y trataran de seguir plenamente una política en favor del bien público. ¿Seguiría

entonces siendo válida la crítica a la política industrial positiva?

Para justificar el que las personas que buscan su beneficio en el mercado no deban tomar las decisiones económicas, y que pasen éstas a la responsabilidad de aquellos que persiguen una finalidad más desinteresada y noble, hay que suponer tres cosas: *a)* que éstos poseen un conocimiento superior; *b)* que poseen capacidad para actuar correctamente con ese conocimiento, y *c)* que hay metas económicas identificables, que son diferentes y superiores a la suma de todas las aspiraciones individuales que se expresan en el mercado.

Ninguna de estas hipótesis puede resistir un examen detallado. Las teorías de Hayek sobre el mercado como sistema de procesado y difusión de la información (Hayek, 1948) plantean dudas respecto de si un grupo de funcionarios dispondría de más información sobre un problema específico que la suma de toda la información en posesión de todos los participantes en un mercado determinado, que ha sido coordinada por el mecanismo de los precios y procesada por el método de prueba y error en la propia ubicación del mercado, lo cual excede en mucho a la capacidad de un solo cerebro humano (o de un grupo de cerebros). Esto no quiere decir que el conocimiento colectivo contenido en un sistema de mercado descentralizado sea completo e infalible: es simplemente menos incompleto y menos erróneo que el conocimiento individualizado en manos del gobierno central. El mercado no repite los errores que comete, en tanto que los del gobierno suelen ser reiterativos, debido tanto a que no dis-

pone de un mecanismo de contrastación, como a que puede permitirse el ignorar los resultados negativos (no existe memoria colectiva).

Además, es improbable que los funcionarios gubernamentales sean capaces de superar al mercado en términos de respuestas correctas a problemas concretos durante un período de tiempo largo. La razón es muy simple y conocida: el mercado elimina a los que toman decisiones que conducen al fracaso, mientras que las burocracias y los electores (por razones distintas) no lo hacen. Por tanto, el sistema de mercado no sólo tiene más información, sino que además la procesa mejor que cualquier organismo económico centralizado.

El «éxito» o el «fracaso» en un contexto económico se miden por la capacidad de un determinado proyecto o idea para auto-remunerarse. Este es también un criterio perfectamente adecuado para cuestiones de política industrial (no estamos considerando casos como la política de Defensa Nacional, ni la necesidad de reducir la contaminación, o cualquiera de las numerosas áreas en las que el coste de transacción es tan grande que sobrepasa a las numerosas desventajas de poner decisiones importantes en manos de los funcionarios y políticos).

Finalmente, ¿qué podemos decir de aquellas metas económicas identificables, que son diferentes y superiores a la suma de todas las aspiraciones individuales corrientes? Todos tenemos una visión de «una sociedad mejor» y algunos de nosotros incluso piensan que sabemos cómo conseguirla. Verdaderamente, la democracia podría de-

finirse como un sistema de utopías que compiten entre sí. El problema —todos lo sabemos— es ajustar esas visiones al estrecho marco de la realidad, en el que la restricción es la escasez de recursos y su corolario la ley de los rendimientos decrecientes.

De esta manera, aunque nadie negaría la conveniencia general de tener unas industrias florecientes de alta especialización, como las de microprocesadores, computadoras, aviación, comunicaciones espaciales y otras semejantes, el problema es a qué hay que renunciar para conseguirlas. En otras palabras, otros sectores deberán soportar la carga que significa la concentración de recursos en las áreas adelantadas.

El coste de oportunidad aumenta rápidamente cuanto más avanza el progreso; por ejemplo, doblar las prestaciones de un avión significa cuadruplicar, como mínimo, su coste, como ha demostrado la experiencia del Concorde. Como regla general, presionar sobre las fronteras del conocimiento es un juego de alto riesgo y coste elevado, con un rendimiento esperado grande, y que normalmente atrae a aquellos empresarios dispuestos a correr riesgos que existen en mayor o menor número en cada generación. ¿Cuál es la razón de reducir los riesgos privados para estimular a los empresarios menos arriesgados? Confieso que no acabo de entender los argumentos que se dan. Los riesgos son, a fin de cuentas, reales, y ningún gobierno los puede eliminar. Si son proporcionales a los beneficios posibles, los empresarios normalmente se arriesgarán; pero si son mayores, ¿por qué asumirlos colectivamente?

He redactado esto cuidadosamente y quiero llamar la atención sobre la palabra «normalmente» en la frase anterior. Es plausible, e incluso probable, que la acumulación de las externalidades negativas, provocadas por la intervención habitual del gobierno en todas las esferas de la vida económica, haya conducido a la extinción del empresario que desee correr riesgos. Si fuera así, habría que elegir entre corregir un problema creado por el gobierno mediante otra medida gubernamental, o tratar de encontrar los orígenes del problema y eliminarlos. Lo primero significa dar otro paso más dentro del atolladero, mientras que lo segundo ofrece la posibilidad de salir del mismo.

* * *

Se podría deducir de lo anterior que por no haber una base convincente para seleccionar a los mejores, los gobiernos deberían simplemente abstenerse y dejar que las cosas sigan su marcha. Ciertamente esto no es así. Aunque los gobiernos no deberían realizar esta clase de selección, sí pueden estimularla creando un entorno apropiado.

Entre otras cosas, esto significa hacer algo para reducir ciertos obstáculos con que se encuentra la iniciativa privada, que se han ido creando paulatinamente en nuestras economías mixtas, generalmente con la mejor de las intenciones, y que ahora están demostrando tener unos efectos secundarios muy perjudiciales.

Partiendo de la premisa de que queremos estimular una oferta creciente de espíritu empresarial, ¿qué políticas se deberían recomendar?

* * *

Los empresarios se mueven por la acción de dos fuerzas opuestas: la expectativa de beneficios y el temor a las pérdidas. La competencia genera estas fuerzas automáticamente y en la mayor parte de los casos es suficiente con dejar al mercado libre, y permitir que la importación actúe como si fuera una autoridad de defensa de la competencia. Cuando las grandes unidades económicas tienden hacia el proteccionismo, las políticas de defensa de la competencia son casi formas de *second best* y no es probable que tengan mucho efecto.

Estas políticas tienen, además, sus propias externalidades negativas, tales como distorsionar los mercados de valores, penalizar los éxitos «excesivos» y dar poder a las burocracias. El comercio libre, en cambio, tiene externalidades positivas, pues además de estimular a los empresarios locales para que entren en acción, lleva implícitas todas las ganancias de renta real y de distribución clásicas, aparte de que no se necesita una burocracia gubernamental para administrarlo.

* * *

Si se enfrentara súbitamente a nuestros empresarios con el mercado libre, muchos de ellos caerían abatidos hasta morir. ¿Por qué deberían hacer el esfuerzo de enfrentarse con la competencia extranjera? Evidentemente, las contraprestaciones deben ser proporcionales al esfuerzo. En la actualidad, los beneficios de las sociedades anónimas son gravados por partida triple: una vez, porque las deducciones por depreciación tienen en cuenta la inflación de manera incompleta; la segunda, como impuesto de las socieda-

des, y en tercer lugar, como un impuesto sobre la renta de los dividendos. Además, hay un tributo implícito aplicado por las uniones sindicales, que generalmente son capaces de obtener convenios de salarios no sólo iguales al crecimiento de la productividad, sino con frecuencia considerablemente mayores.

Por lo que respecta a las personas físicas, el impuesto progresivo de la renta personal, combinado con el impuesto de las plusvalías, constituye un poderoso incentivo para que los empresarios y capitalistas privados emigren a climas fiscales más suaves.

La teoría de la tributación señala que la carga fiscal se distribuye en la sociedad de acuerdo con las elasticidades relativas de la oferta y la demanda. De hecho, la carga tributaria efectiva puede recaer sobre personas muy alejadas del pagador aparente. Por ejemplo, el impuesto de las sociedades se paga en parte por los propietarios, en forma de menor producción y menos beneficios, y en parte por los consumidores en forma de precios más elevados. ¿Es éste un modo sensato de obtención de ingresos por el gobierno? En su lugar, los accionistas y los consumidores podrían pagar, sin dificultad, un mayor impuesto sobre la renta, equivalente al impuesto de sociedades que ya pagan; lo cual liberaría a los productores (que tengan beneficios) de un impuesto (en relación con los productores que no consiguen beneficios, y por ello no pagan impuesto), de forma que la producción aumentaría *ceteris paribus*, en línea con la función de utilidad de los consumidores. En otras palabras, el impuesto sobre sociedades, basado en el

éxito efectivo *ex-post* en el mercado, subsidia a las empresas marginales y a las que están en pérdida. Además, es una fuente de infinitas molestias y distorsiones por medio de las cuales los gobiernos conceden privilegios y tratan de corregir notorias inconsistencias.

La totalidad de las necesidades sociales de bienes públicos y una cierta parte de la redistribución de la renta se podrían conseguir mediante un único sistema de tributación (o un impuesto negativo sobre la renta o un impuesto de consumo) que tuviera los elementos redistributivos claramente expresados. Lo cual también liberaría al sistema de precios de la intervención constante de los gobiernos, que realizan mediante ciertas transferencias ocultas de renta desde una parte de la población a otra. Una de las razones que explican por qué las propuestas de una imposición negativa sobre la renta nunca llegarán a cuajar es que ésta requeriría un mínimo de organización administrativa, y que, en particular, significaría la abolición de las transferencias en especie (leche «gratuita» en las escuelas, «bajo coste» del transporte urbano, seguros médicos «gratuitos», así como educación y ayudas sociales, vivienda «barata», cultura, etc.), todas las cuales requieren una burocracia administrativa considerable además de la necesaria para la propia prestación del servicio. En otras palabras, el impuesto negativo sobre la renta precisaría escaso personal para su administración, razón por la cual es impopular en los círculos gubernamentales (Vaubel, 1980). Otra razón es la hábil creación de ilusión fiscal: cuanto mayor sea la distribución en forma de transferencias en es-

pecie, mayores son las cantidades que pueden crecer, ya que sus equivalentes monetarios son difíciles de estimar. Si los electores-contribuyentes conocieran el coste total de la protección a la agricultura, o el de los servicios sanitarios generales, o el de la educación masiva e indiscriminada, etc., posiblemente podrían objetar estas actuaciones. Pero, evidentemente, no pueden votar en contra de lo que no conocen (Borchering, 1977).

* * *

El sistema de recompensas y penalizaciones a los empresarios no servirá de nada, a menos de que se les permita tomar decisiones razonablemente seguras. Con esto quiero decir que cuando un empresario toma una decisión en un campo totalmente nuevo está razonablemente seguro de que su juego saldrá bien. El empresario sencillamente ha visto la oportunidad antes que otros, pero por lo demás, está convencido del éxito final de su aventura.

En relación con esto, existen dos grandes fuentes de incertidumbre auto-generada, a saber, las políticas gubernamentales arbitrarias y cambiantes, por una parte, y la inflación, por la otra. Las políticas gubernamentales pueden hacer o deshacer decisiones empresariales. Un reciente ejemplo flagrante fue el tratamiento de la isoglucosa por la comisión de la CEE, ya que según una serie de condiciones administrativas, resultaba lucrativo fabricarla industrialmente partiendo del almidón, pero según otra serie de condiciones, introducidas para proteger a los productores de azúcar de remolacha, toda la inversión era gas-

to totalmente inútil (Hermann, 1978).

La inflación, por otra parte, ejerce una influencia negativa al colocar una densa niebla sobre el cuadro de los precios relativos, haciendo difícil que las personas conozcan cuáles son éstos, y la forma en que se mueven. Al entrar en lo que parece ser otro decenio de precios crecientes de la energía, resulta de importancia decisiva establecer una clara distinción entre los incrementos de precios *relativos*, que reflejan auténticas escaseces (que no son inflacionarias, sino al contrario, constituyen una prueba de que el proceso del mercado está funcionando) y los incrementos *generales* de precios debidos a una oferta excesiva de dinero. Los pasos actuales para «sacar al petróleo del índice del coste de la vida» significan avanzar en la dirección apropiada, especialmente si los salarios están vinculados al índice de precios del consumo, porque no tiene sentido tratar de compensar a toda la sociedad por el deterioro de la relación real de intercambio. En realidad, esto es imposible de hacer, de la misma manera que la emisión de más dinero no pondría más petróleo en el suelo para que nosotros lo encontrásemos. Todo lo que sucedería es un nuevo giro de la espiral inflacionaria, con todas las distorsiones que la acompañan, pero sin ningún barril de petróleo más.

* * *

El público tiene que estar estrechamente vinculado con las empresas que construirán las industrias del mañana. Esta vinculación es fácil para las empresas pequeñas, puesto que se puede

conocer la presión de la competencia, y comprender cuándo se desgasta a una empresa o cuándo se la hace prosperar, y así se pueden identificar las distintas oportunidades. En cambio, tal sentido de vinculación se establece con dificultad para las grandes empresas. Pero, a pesar de que «lo pequeño es bello», hay muchas actividades industriales que necesitan funcionar a gran escala, a fin de ser eficientes, y otras donde la integración global es fundamental. «La participación», «la democracia industrial», «compartir los beneficios» y «la accionarización del empleado» son pasaportes actuales para la responsabilidad social corporativa. Sin embargo, en su mayor parte, no dan en el blanco, porque lo que falta es un sentido de compromiso que no recorte el derecho del empresario para dirigir su negocio. Quizá lo que se necesita sea que el accionista disponga de una base mucho más amplia: la oportunidad para compartir los beneficios de la actividad empresarial. En la actualidad, hay tantos factores en contra del accionariado, que no resulta sorprendente que los inversores institucionales dominen los mercados de valores y ejerzan una influencia depresiva sobre la dirección de las sociedades. Una combinación de reducciones tributarias para los inversionistas individuales (por ejemplo, la «ley Monory» de Francia) con mayores exigencias de información podrían alentar al accionariado. Pero lo ideal sería la abolición del impuesto de sociedades, como se ha sugerido anteriormente. Esto alentaría a las personas a sustituir por acciones ciertos activos no financieros, como el oro, billetes de lotería, objetos de arte o casas, que son los que en la

actualidad drenan cada vez más los ahorros, apartándoles de la inversión productiva y arriesgada por las razones ya expuestas. Esto permitiría también a los ciudadanos «votar» dos veces sobre la forma de asignar los recursos escasos, una vez como consumidores al expresar sus preferencias en el gasto, y de nuevo otra vez como inversores, al manifestar sus preferencias en la tenencia de acciones. Este doble poder individual de elección implicaría un aumento en la eficiencia general, en la medida en que la descentralización de esas decisiones económicas aporte el máximo de información al difícil problema de la asignación de recursos.

* * *

En una economía cada vez más competitiva, la era del empresario aficionado probablemente ha pasado a la historia. A fin de estar seguros de que las futuras generaciones de empresarios tendrán una formación adecuada, y que contarán con una fuerza laboral técnicamente competente, los gobiernos que deseen promover «nuevas» industrias deberían estar dispuestos a invertir grandes sumas en formación profesional y en investigación. Esta forma de proceder, en términos generales, está muy alejada de los intentos microeconómicos encaminados a «escoger a los mejores». Aspiraría a elevar el nivel general de competencia técnica y directiva sin discriminación entre distintas ramas del conocimiento.

La política de selección de los mejores es un falso planteamiento económico. Pudiera parecer lógico concentrar los recursos escasos en unas pocas áreas específicas, pero el riesgo de

fracaso sería grande. El público obtendría un rendimiento más seguro del dinero invertido en «alta» tecnología, si se dieran subsidios a la adquisición de conocimientos en general y se dejara al mercado decidir los campos de especialización como resultado de las ventajas inherentes comparativas, y no como consecuencia de una decisión burocrática. El gobierno podría influir marcando algunas orientaciones por medio de su política de compras relacionadas con la defensa, comunicaciones y transportes, pero sin agotar previamente las elecciones básicas del mercado. Una política acertada de educación superior implicaría también el abandono por parte del público de ciertas actividades conexas a la administración pública, que atraen a personas valiosas por la alta remuneración que obtienen, pero que se derivan de una actividad gubernamental inflada, y no de una aportación grande al producto nacional. Es más que probable que los países industriales avanzados tiendan a sobreinvertir en este tipo de actividades, en detrimento de las funciones técnicas y empresariales que son esenciales para la producción de los bienes y servicios que la gente realmente desea, o incluso que el gobierno cree que desean.

* * *

Sería presuntuoso pensar que las páginas precedentes puedan hacer avanzar los esfuerzos para resolver la «antigua cuestión en Economía sobre las ventajas del mecanismo del mercado y el problema real de sus imperfecciones». Sólo espero haber transmitido la idea de que en los momentos actuales las imperfecciones del gobierno sobrepasan

en mucho a cualquier mal que el mercado pueda provocar. En otras palabras, las externalidades negativas de la acción gubernamental para contrarrestar las externalidades negativas del mercado superan los problemas que se están tratando de resolver. En el centro del problema está la conocida «ley» de los rendimientos decrecientes: una ligera corrección de las imperfecciones del mercado puede aportar grandes beneficios, especialmente si se opera a través del mercado, en lugar de ir en contra de él (cuando esto no sea posible, la ley anterior debería ser preferida al mecanismo de los precios). Sin embargo, los rendimientos negativos de la acción gubernamental aparecen sorprendentemente pronto, y pueden volverse negativos:

- a) Debido a que el coste administrativo y de oportunidad de las intervenciones crece exponencialmente con cada paso dado fuera del mercado.
- b) Porque no puede estimarse el impacto total sobre otros sectores al tratar de incidir sobre uno determinado, y en consecuencia aquél suele quedar subestimado.

Sobre el problema específico de diseñar políticas públicas para promover nuevas industrias, la clave está en alentar el espíritu empresarial, proporcionando el entorno apropiado, pero sin agotar el papel del empresario tratando de tomar decisiones en su nombre. Esto significa emplear medidas de apoyo generales, no específicas.

BIBLIOGRAFIA

- BORCHERDING, THOMAS E., «The Sources of Growth of Public Expenditures in the Unites States, 1902-1970», en Borchering (ed.), *Budgets and Boureaucrats: The Sources of Government Growth* (Duke University Press, 1977).
- BUCHANAN, JAMES H., «Why does Government Grow?», en Borchering (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Duke University Press, 1977).
- DOWNS, ANTHONY, *An Economic Theory of Democracy* (Harper & Row, New York, 1957).
- HAYEK, F. A. VON, *Individualism and Economic Order* (Chicago, 1948).
- HERMANN, A. H., *The drawbacks to collective wisdom*, «Financial Times», noviembre 1978.
- OCDE, *The Case for Positive Adjustment Policies* (Compendio de Documentos de la OCDE, 1978-79), París, 1979.
- SOLOW, ROBERT, «On theories of Unemployment», *AER*, vol. 70, n.º 1, marzo 1980.
- VAUBEL, ROLAND, «Repairing capitalism? Market Failure versus Government Failure», trabajo presentado en la Conferencia «Interdependence of Economy and Politics — Commitment to freedom and Challenge to Leadership», HSG, Switzerland, 11-14 mayo 1980.