

meo). RICHARD E. CAVES, «Economic Models of Political Choice», *Canadian Journal of Economics*, vol. 9 (1976), págs. 278-300.

(6) Por cierto, las decisiones sobre medidas protectoras se toman a diferentes niveles: el gubernamental, el parlamentario, el administrativo. No puede estar uno seguro de que las actuaciones a estos diferentes niveles sean coherentes entre sí. Incluso en casos en que un Gobierno desea aplicar políticas liberales, la Administración puede contrarrestarlas. Como resulta que las decisiones adoptadas por los funcionarios públicos son virtualmente invisibles para la población, la Administración constituye un campo casi ideal para el juego de presiones y concesiones selectivas. Las dificultades que tienen muchas empresas exportadoras para vender sus productos en el mercado japonés pueden ser resultado de ese proteccionismo administrativo encubierto.

(7) Véase DENNIS C. MUELLER, «Public Choice: A Survey», *Journal of Economic Literature*, vol. 14 (1976), págs. 395-433.

(8) Véase J. B. DONGES y J. RIEDEL, «The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries - An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 113 (1977), páginas 58-87. BELA BALASSA, «The Changing International Division of Labor in Manufactured Goods», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, septiembre 1979, págs. 243-285.

(9) Que éstas son todavía muy bajas en comparación con otros países es harto conocido. Véase L. RODRIGUEZ ROMERO, «La insuficiencia del sector tecnológico interior: Grave desequilibrio del desarrollo industrial de los últimos años», *Boletín de Estudios Económicos*, vol. 32 (1977), págs. 661-697.

(10) Véase MARTIN WOLF, «Adjustment Policies and Problems in Developed Countries», *World Bank Staff Working Papers*, número 349, agosto 1979.

(11) Véase *The Case for Positive Adjustment Policies*. A Compendium of OECD Documents 1978/79. París, junio 1979.

## LOS LIMITES DEL MERCADO

Roberto CENTENO

**D**ENTRO de las diferentes intervenciones que tuvieron lugar en la Mesa Redonda sobre la economía de mercado y los problemas económicos españoles, tuve ocasión de escuchar toda una serie de alegatos, a veces vehementes, contra el sector público en particular y contra la acción económica del Estado en general, en los que se les hacía responsables en una buena parte de la grave crisis económica en la que estamos sumidos. Tales acusaciones no son, desde luego, sorprendentes, pues la confianza en la magia del mercado para solucionar los problemas va siendo en algunos sectores de opinión directamente proporcional a la gravedad de la crisis, y ello aunque no exista ninguna evidencia empírica convincente que justifique tal confianza.

Estas razones, y el hecho de que creo que tal estado de opi-

nión puede llevar a inhibiciones o decisiones que a la larga pueden ser graves para nuestro país, me mueven a hacer algunas consideraciones que entiendo ponen, cuando menos, un punto de interrogación sobre la capacidad de la economía de mercado por sí sola para resolver adecuadamente nuestros problemas, con independencia de referirme después, más en concreto, al caso del sector energético.

En primer lugar está un hecho elemental pero contundente, y es la demostración práctica, hace ahora cincuenta años, con una evidencia empírica abrumadora, de que una economía de mercado dejada a sus propias fuerzas no conduce en absoluto al pleno empleo de los recursos, sino que tiende hacia un punto de equilibrio bastante alejado de dicho nivel. Las fuerzas del mercado no tienen nada de mágico, y si bien es cierto

que son una orientación formidable para el mejor empleo de los recursos (y buena prueba de ello es que las economías mixtas funcionan bastante mejor que las centralmente planificadas), no lo es menos que dichas fuerzas han sido históricamente incapaces de garantizar nada que pueda parecerse a lo que las políticas keynesianas lograron garantizar para el mundo occidental desde el final de la Segunda Guerra Mundial al principio de los años setenta. Por ello, y aunque los problemas actuales son muy distintos de los que Keynes analizó en los años treinta, parecería más razonable el tratar de adaptar unas políticas que han tenido un éxito señalado a la nueva realidad económica (escasez energética, fuertes tasas inflacionistas, etc.) que el volver a esquemas que produjeron una inestabilidad económica permanente a finales del siglo XIX y principios del XX, y culminaron en la depresión económica más profunda desde la revolución industrial.

En segundo lugar, está otro hecho también elemental y que tampoco se tiene en cuenta. Una economía de mercado funcionará (en teoría) en forma razonablemente buena, siempre que todos los agentes económicos actúen de acuerdo con unas determinadas reglas de juego, pero ¿qué pasa cuando eso no ocurre? Desde luego si los agentes o los países que no siguen esas reglas son poco importantes, no pasará casi nada, pero si son fundamentales podrá pasar mucho, y si son sencillamente decisivos pasará que las reglas del mercado sufrirán unas distorsiones tales, que cualquier parecido de la economía real con lo que predica el modelo teórico será mera coincidencia.

Y ésta es precisamente la realidad actual, donde existe un cártel gigantesco y todopoderoso, la OPEP, que no respeta las reglas del mercado, y que tiene en su mano no sólo el control de una materia prima vital para la economía moderna, sino también el control de buena parte de las finanzas mundiales y de la inversión.

Por si con la OPEP no fuera bastante, las organizaciones sindicales, que son obviamente agentes económicos fundamentales, tampoco respetan en sus negociaciones y funcionamiento reglas de mercado algunas. Finalmente, en los grandes países industriales, la economía se halla dividida en dos sistemas: el sistema de planificación (*planning system*) compuesto por un número reducido de grandes corporaciones que controlan del orden de la mitad del Producto Nacional Bruto, lo que las sitúa en condiciones de dirigir la demanda, y el sistema normal de mercado, en el que operan decenas de miles de empresas pequeñas, pero sin ningún papel dinámico en la marcha de la economía. Con tales distorsiones que nos ofrece la economía real en la hora actual, confiar en que, con la estricta aplicación de las reglas del mercado, nuestros recursos quedarán correctamente reasignados y nuestros problemas resueltos, es realmente mucho confiar.

En tercer y último lugar, quiero mencionar lo que los lógicos denominan el error de composición, y que consiste en afirmar que una cosa que puede ser cierta para una persona o un país, ha de ser cierta necesariamente para los demás. Es posible que a algún país o países que les traiga bastante sin cuidado la OPEP porque son

autosuficientes en energía (caso de la Gran Bretaña de Mrs. Thatcher), o con la fuerza laboral ampliamente integrada en el sistema (caso de la RFA o los Estados Unidos), puedan conseguir avances importantes por el camino del mercado (y digo pueden porque esto está por demostrar, Mrs. Thatcher no ha cosechado hasta ahora ningún éxito y los Estados Unidos no han comenzado aún su experiencia), pero ello no va a querer decir que otros países que dependemos dramáticamente de la OPEP, o carecemos de una fuerza laboral integrada en el sistema, vayamos a conseguir los mismos efectos practicando las mismas recetas.

En otro orden de ideas, y situándonos en la economía real y no en la teórica, situaciones como la de la industria relojera suiza, o la más dramática e importante de la industria automovilística norteamericana, con Chrysler al borde de la quiebra, Ford que por primera vez en 35 años anuncia un déficit global de sus actividades de 1.800 millones de dólares, y la todopoderosa «General Motors» que empieza a cerrar fábricas y a consignar sus primeros déficits, no parece que vayan a resolverse aplicando pura y simplemente las recetas de la libertad de mercado. Sobre esta última industria, realmente trascendental para la economía norteamericana, parece conveniente traer a colación la opinión recogida por Servan Schreiber (1) del presidente de Chrysler, Lee Iacocca, inventor del famoso Mustang de los años sesenta. Señala Iacocca, «ya no estoy en absoluto seguro de que la industria privada tenga un porvenir en los Estados Unidos, en el ramo del automóvil. He estudiado el caso del

Japón y veo que la metamorfosis de su industria en nuestro campo se ha debido a una planificación general entre el Estado y los industriales. Ya no es la libre empresa, de la que nosotros vivimos siempre y que fue nuestro dogma. Se trata de algo diferente. Tendremos que aprenderlo».

Ante este cúmulo de hechos que nos ofrece la economía real, uno no puede menos de preguntarse sobre qué le pasaría a un país modesto como es el nuestro, sin tecnología suficiente para moverse hacia industrias de punta, y sin el marco laboral y sociológico necesario que permita vislumbrar un avance en industrias trabajo-intensivas tipo Taiwan o Singapur, si se aplicara concienzudamente a seguir las reglas del mercado en su reconversión industrial. Mucho me temo que un paro gigantesco sería la respuesta más probable a esta cuestión. Los problemas de España no se arreglan, como algunos han afirmado aquí, reduciendo el tamaño de nuestro escuálido sector público, despidiendo a 100.000 trabajadores de las empresas en crisis, y confiando al mercado el grueso del problema de ajuste. El problema es mucho más complejo y se requerirá el esfuerzo conjunto y solidario del sector privado, del sector público, de los sindicatos y del Estado para poder remontar la situación. Y aun contando con este esfuerzo solidario, una especie de «pacto de emergencia nacional» en el que se pospongan las opciones partidistas a los intereses del Estado y de España, y que entiendo es nuestra única posibilidad de supervivencia, siempre tenemos que tomar conciencia de que una docena de personas, sentadas alre-

dedor de una mesa, tienen el poder de acabar en una tarde con meses e incluso años de esfuerzos de todo un país entero.

Refiriéndome ahora en concreto al sector energético, voy a centrarme en la parcela más representativa del mismo: la petrolera.

Históricamente, en esta industria, algo que se pareciera a una economía de mercado terminó en los años veinte, cuando, como consecuencia de la guerra de precios desencadenada en 1927 entre la Shell y la Standard Oil en el mercado de la India, y que se extendió rápidamente a Europa y los Estados Unidos, se formó el cártel petrolero internacional que agrupó a las siete compañías mayores y fijó unas reglas del juego en este mercado, que en nada se parecían a las leyes de oferta y demanda, pero que han regido su funcionamiento hasta que otro cártel más poderoso, la OPEP, les quitara el control de las principales fuentes de producción a partir de 1973.

Lo ocurrido desde la primera crisis del petróleo, y lo que significa el cártel de la OPEP en el contexto industrial y financiero a nivel mundial, es demasiado conocido para que me extienda aquí sobre su significado. Si querría, no obstante, mencionar un hecho ocurrido durante los años 60, en los que la aceptación incontrolada de los principios de la economía de mercado causó un daño irreparable, en mi opinión, a la economía de Europa Occidental. A finales de los años 50, las grandes compañías petroleras habían realizado gigantescas inversiones en las zonas productivas de Oriente Medio pensando en una libe-

ralización del protegido mercado norteamericano. En 1958, el presidente Eisenhower tomó la decisión contraria: proteger más que antes la producción petrolera norteamericana, impidiendo completamente la entrada de los baratos crudos de Oriente Medio. En esta circunstancia, las grandes compañías se vieron enfrentadas con unas inversiones que ya no podían utilizar, y miraron al único mercado que podía solucionar su problema: el de Europa Occidental. En aquel entonces el carbón representaba un 60 por 100 de la demanda energética europea y el petróleo poco más del 20 por 100. La solución para las compañías era tremendamente simple: el petróleo se fracciona por destilación en diferentes productos, unos insustituibles y otros sustituibles. En los primeros, los carburantes, las grandes compañías gozaban de un monopolio completo; nada más sencillo entonces que elevar los precios de los productos insustituibles y vender a precio de saldo los sustituibles, y más concretamente el fuel-oil. Los beneficios obtenidos en los carburantes eran entonces de tal indole, que hubieran permitido a las grandes compañías vender el fuel-oil a precio cero sin experimentar pérdidas a nivel de sus balances consolidados. Desde luego no les fue necesario llegar a tanto, bastó con poner el precio del fuel-oil un 20 o un 30 por 100 por debajo del precio del carbón, para que, en poco menos de ocho años, los países europeos dejaran hundirse su floreciente industria carbonera en nombre de la libertad de mercado; y en 1973, cuando estalló la crisis, Europa Occidental dependía en más de un 60 por 100 del petróleo y sólo en un 20 por 100 del carbón. Los enor-

mes costes económicos y sociales de esta reasignación de recursos, como se diría ahora, recayeron sobre la colectividad, aunque nunca aparecieran en las cuentas de pérdidas y ganancias de las distintas sociedades, y ahora, poco más de diez años después de este desastre, que empobreció regiones enteras antes ricas y prósperas, tenemos que volver al carbón. En España, por ejemplo, tenemos que empezar a cambiar equipos de la industria del cemento que sustituimos hace menos de cinco años, en nombre de la economía de mercado, construir centrales térmicas a carbón y procurar adaptar las de fuel-oil cuando ello sea posible. Un despilfarro gigantesco de recursos para nada.

Otra consecuencia, derivada de esta baja artificial del precio de los combustibles, es que se ha incentivado en todo el mundo occidental, y muy particularmente en nuestro país, un sistema industrial basado en gran parte en la hipótesis de una energía barata, lo que en el momento actual supone un pesado fardo para nuestra economía. Además, e inexplicablemente, al menos en nuestro país, el sistema de industrialización energético intensivo que caracterizó la década de los sesenta y principios de los setenta, parece haber sobrevivido a la crisis: se montan gigantescos complejos de alumina/aluminio, se proyectan plantas de prerreducidos de mineral de hierro, etc. El resultado de todo ello, es que mientras en 1970 necesitábamos 26,1 toneladas equivalentes de carbón (tec) para producir 1.000 millones de PIB (en pesetas constantes de 1970), en 1975 habíamos pasado a 27,4 tec y en 1979 a 29,4 tec, tendencia ésta

realmente insostenible para cualquier economía.

Finalmente, quisiera referirme al caso concreto de la industria petrolera española, para ver en qué medida la economía de mercado puede contribuir a su ordenación. El primer hecho que destaca al analizar nuestra industria petrolera, y compararla a la norma a nivel mundial, es su fragmentación: las refinerías están por un lado, la exploración por otro, y la distribución está monopolizada en un 80 por 100. A esta parcelación vertical se añade en algunos subsectores una nueva fragmentación horizontal, como el caso de la industria del refino, donde existen sociedades que apenas si llegan a producciones anuales de 3 millones de toneladas, o la industria del gas, que está separada de la del petróleo.

En estas circunstancias, si nos planteáramos una reordenación del sector petrolero, o mejor de hidrocarburos, en base a las estrictas reglas del mercado, dejaríamos sin posibilidad de competencia real a por lo menos la mitad de las empresas del mismo. En poco tiempo, estas sociedades, o serían absorbidas por los grandes grupos multinacionales, o tendrían simplemente que cerrar.

Sin la ayuda del Estado, tanto en forma de la cuota de comercio, que en 1979 tuvo que cubrir el déficit de suministros del país, como en forma del Monopolio de Petróleos, que asume en la práctica cualquier costo adicional derivado de un error de gestión, una parte del sector estaría hoy en números rojos.

Esta situación, para bien o para mal, no se va a poder mantener en el futuro, sobre

todo si la integración en la CEE acaba convirtiéndose en realidad. Por ello resulta obvio que el sector tiene que ser reordenado. Y para ello se necesitan por lo menos tres cosas: tiempo, unidades operativas mayores y capacidad financiera y estratégica. Al menos dos de estas tres premisas son inalcanzables aplicando las reglas estrictas del mercado.

En mi opinión, sólo una planificación conjunta empresas-Estado, definiendo muy bien dónde se quiere llegar, y las etapas intermedias, puede garantizarnos en el futuro una industria petrolera española capaz de resistir con posibilidades de éxito una liberalización completa del sector. En esta industria, al menos, tenemos que olvidarnos de momento de las reglas del mercado, que no han regido nunca en el pasado y me temo que tampoco van a regir en el futuro: planificación, concentración de empresas y colaboración estrecha empresas-Estado, donde la puesta a disposición de la red de distribución primaria propiedad del Monopolio será uno de los puntos claves, son el único camino posible, a mi entender, para garantizar el futuro de esta importante parcela de la industria y la economía nacionales.

Para terminar, quiero subrayar que el mercado puede ayudarnos a ser más eficientes y distribuir mejor nuestros recursos en numerosas áreas de actividad. Pero una cosa es aprovechar la eficiencia que permiten los mecanismos del mercado, y otra, muy distinta, pensar que dichos mecanismos pueden constituir la base fundamental en una economía moderna, y mucho menos caer en el simplismo de afirmar que el libre juego del mercado es la solu-

ción para superar la crisis, ya que «*las empresas no van a iniciar una expansión hasta después que los beneficios hayan comenzado a recuperarse, ni querrán más capital en existencias hasta después que la producción haya comenzado a aumentar. Por ello el primer paso habrá de darlo la autoridad pública, y habrá de hacerlo a gran escala, si ha de romperse el círculo vicioso...*» (2). He oído muchas veces en estos últimos años que lo que hay que hacer en nuestro país, para salir de la crisis, es una reasignación correcta de recursos y todos sabemos también qué industrias deben desaparecer, pero lo que no he oído todavía plantear seriamente es qué actividades van a sustituir a las que vayamos cerrando, y cuando digo plantear seriamente, me refiero a hacerlo con conocimiento de lo que es posible en nuestro país, y no a las generalizaciones habituales de industrias de alta tecnología, alta precisión, conservación ambiental, etc..., donde nuestras posibilidades son escasísimas. Reasignemos recursos, sí, pero antes analicemos y planifiquemos claramente cómo vamos a hacer eso en nuestro país, y evaluemos cuáles van a ser a corto y medio plazo las consecuencias más probables, porque a largo plazo, como decía acertadamente Keynes, todos estaremos muertos.

## NOTAS

(1) J. J. SERVAN SCHREIBER, *El desafío mundial*.

(2) J. M. Keynes.