

¿CUAL ES LA POLITICA INDUSTRIAL ACEPTABLE ?

La experiencia española reciente subraya la importancia de la política industrial: al cabo de los años, un conjunto de medidas, que se planteó con buena intención y teniendo en cuenta los conocimientos existentes en el momento, ha resultado un freno al crecimiento, una fuente de conflictos sociales y un agravante a los costes de ajuste a la crisis. Vista con perspectiva de años, y conociendo —*a posteriori*— lo que ocurrió después, aquella política parece llena de errores. Partiendo de esa experiencia, el artículo escrito por **Antonio Argandoña** pretende identificar las características que debería tener hoy una política industrial que, aprendiendo del pasado, tomase al mercado como guía de sus decisiones, teniendo en cuenta que el mercado tiene también defectos y limitaciones, como los tienen las políticas que se diseñen para corregirlo o «mejorarlo», como los tienen los hombres que participan en el mercado y los que elaboran y ejecutan las políticas. De algún modo, el objetivo de este trabajo es el de diseñar las líneas generales de una política industrial que vaya todo lo lejos que el mercado permita, y nada más.

I. POR QUE HABRA QUE SEGUIR HACIENDO POLITICA INDUSTRIAL: UN ENFOQUE PESIMISTA

CONFIESO que comienzo mis consideraciones con moral de derrota: se va a seguir haciendo política industrial, sin tener suficientemente en cuenta lo que conviene y lo que no conviene hacer. Las causas de esta actitud son varias:

a) Aunque parezca lo contrario, *la economía de mercado es hoy poco conocida*. Muchos economistas y políticos no «creen» en ella; sienten una notable prevención hacia sus resultados, e ignoran en buena parte sus mecanismos porque no son fruto del plan racional

de los hombres: al contrario, su potencialidad estriba en no responder a un diseño intentado conscientemente (1). Y en nuestro mundo racionalista no parece posible que tal mecanismo automático pueda funcionar bien (o, por lo menos, parece lógico que la acción de los hombres pueda superar sus resultados).

b) De todos modos, en los últimos años, a fuerza de denunciar una y otra vez los defectos de la acción pública, ya no es posible proponerla sin preguntarse, al menos, por sus posibles limitaciones y errores. Pero la conclusión a la que suele llegarse es que *los fallos de las políticas son imputables sólo a los hombres*: otros gobernantes, con otros asesores, podrán llevarlas a cabo sin errores. Rara vez se va más allá, para buscar el fallo en la institución: en los

incentivos y restricciones con que se enfrentan los políticos y los funcionarios (2). Por ello, la experiencia del pasado (o de otros países) no sirve para aprender lo que es realmente importante.

c) Se seguirá haciendo política industrial (y agrícola, comercial, de turismo, de transportes, etc.) porque los políticos y funcionarios de los respectivos ministerios, entes autonómicos, gobiernos municipales y organismos autónomos *tienen que hacer algo*. Antes de empezar a hablar de política industrial conviene subrayar que la reforma administrativa y la reducción del gasto público son la primera piedra de nuestro edificio.

d) Hay que contar también con *el peso de la historia* («no podemos hacer menos que los que nos precedieron») y con *el «complejo Europa»* («en los países adelantados se está llevando a cabo tal o cual política industrial»).

e) Hay también un *factor coyuntural*. La situación actual es grave; la crisis, duradera y profunda; llevamos ya muchos años de estancamiento, con inversión decreciente, con nuevos competidores y avances tecnológicos no incorporados. Hay prisas por tomar medidas correctoras (también hay que tener en cuenta la recurrencia de las elecciones).

f) Los problemas de la industria (o de la agricultura, el turismo, etc.) afectan a *hombres concretos, en localidades concretas*. Sus habitantes se quejan y piden acción (ejemplo: las recientes huelgas generales de Gijón, Sagunto y Vigo). Y el político no puede contestarles que «el mercado lo arreglará»,

o que «el cierre de empresas inviables es bueno para la economía nacional», o que «en otros lugares se van a llevar a cabo inversiones creadoras de empleo». Aun sin ánimo electoralista, hay que hacer algo.

g) El carácter eminentemente redistributivo de la política industrial, se inserta de lleno en la *lucha por el reparto de la tarta*.

h) Los errores de la política industrial —si los hay— suelen manifestarse con *notable retraso*, y es fácil imputarlos a equívocos humanos pasados o a factores imponderables (petróleo); incluso dan pie a una nueva política correctora.

Pero todas estas justificaciones no son suficientes. Los errores de la política industrial pueden ser muy graves: hoy pagamos los de la acción concertada (y es sólo un ejemplo), en forma de más desempleo, más gasto y déficit público, más malestar social, menos capacidad de crecimiento, menos flexibilidad para adaptarnos a la crisis... Mañana pagaremos los errores de la política de los ochenta. El hecho de que la factura sea de pago aplazado, y quizás de efectos dispersos, no la hace inocua.

II. ¿POR QUE UNA POLITICA INDUSTRIAL?

A la hora de justificar la existencia de una política industrial, los argumentos se pueden presentar —arbitrariamente— en cuatro grupos:

1. El Estado tiene *más información* que el sector privado

(por ejemplo, sobre cuáles serán las tecnologías lider) (3).

2. El Estado tiene en cuenta, en sus decisiones, *factores que el sector privado no puede o no quiere tener en cuenta*; de ahí que las decisiones del mercado sean subóptimas, si no se corrigen. Un ejemplo típico puede ser el conjunto de riesgos (políticos, militares, de dependencia tecnológica, etc.) que se atribuyen a las inversiones exteriores.

3. El Estado debe llevar a cabo acciones porque *el sector privado no quiere* actuar (así, la llamada «huelga de inversiones», o la no creación de suficientes puestos de trabajo).

4. Finalmente, el Estado debe actuar porque *el sector privado no puede* hacerlo (por ejemplo, por falta de capitales, o porque el riesgo es muy alto), o bien porque lo haría con mayores costes o menor eficacia.

Seguiré ahora cada uno de estos argumentos, para identificar cómo pueden fundamentar una política industrial.

1. El Estado tiene más información

Indudablemente, el Estado es un núcleo de captación y procesamiento de información. Otra cosa es que ésta sea relevante y suficiente para lo que ahora nos ocupa, y que se use adecuadamente.

a) El Estado conoce bien sus propias acciones futuras (aunque sobre esto es lícito tener dudas). Pero esta información no es relevante para la política industrial (aunque puede ser muy importante para las empresas).

b) El Estado tiene capacidad para reunir una copiosa *información de carácter general* (por ejemplo, sobre las tecnologías o productos que se están desarrollando en el exterior, o sobre la evolución pasada y futura de las variables macroeconómicas, etc.). Pero esa información suele estar disponible también para las empresas (quizás con costes mayores). Además, no es la información relevante para guiar la política industrial: saber que hay o habrá un *boom* en informática o bioingeniería no es suficiente para tomar las decisiones adecuadas sobre las líneas o productos en que habrá oportunidades no explotadas. Además, hay que saber si las empresas del país tienen ventaja comparativa en esos terrenos, y esto no lo puede conocer el Estado, porque no es cuestión de abundancia relativa de capital o de trabajo, sino que resulta de numerosos factores específicos, que sólo conoce cada empresa interesada. Si el Estado intenta reunir esa información incurrirá en altos costes, al tener que recoger ingentes volúmenes de información para espigar lo que le parezca más relevante, y aun así no tendrá garantía alguna de que su selección sea la correcta (precisamente porque el mercado no actúa a base de acumular información cuantitativamente).

c) Sobre todo, el Estado no puede conocer los miles de *datos dispersos* que poseen, de modo separado, fragmentario e incompleto, los miles de participantes en el mercado, y que se integran en las «señales» con las que se orienta la asignación de recursos (4). Por tanto, no puede sustituir al mercado en esa labor de recolección y procesamiento de la información

(no es simplemente un problema de tamaño del ordenador).

En resumen, la información de que puede disponer el Estado no es superior a la que tiene el mercado, y no puede tener la cantidad y tipo de datos que serían necesarios (aunque tiene más datos que cualquier sujeto aislado). Pero aún hay más: aunque pudiese tenerla, *no la procesaría mejor que el mercado*: otra vez no es cuestión de tamaño del ordenador, de complejidad del modelo teórico o de viabilidad de un método de «prueba y error». El mecanismo por el que se «aceptan» las decisiones correctas y se «rechazan» las incorrectas es distinto en el mercado y en la política: uno y otro penalizan errores distintos. De ahí que el Estado no pueda, fuera del mercado, lograr la eficiencia de éste.

¿Quiere esto decir que no queda función alguna para el Estado como recolector de información? No: puede dar a conocer sus propias políticas y facilitar la información de carácter general que le llega, poniéndola a disposición de los interesados. E incluso puede proceder a la recogida y difusión de nueva información, para uso de las empresas (un medio concreto son los centros de información y documentación, pero hay muchos más). No obstante, hay que considerar siempre los costes de una acción de este tipo.

2. El Estado tiene en cuenta factores que el sector privado no puede considerar

En efecto, el sector privado difícilmente podrá introducir en

su proceso de toma de decisiones, por ejemplo, los riesgos militares o políticos de la especialización productiva o de la dependencia exterior en primeras materias o tecnología. Ante esto, efectivamente, poco hay que decir (más que considerar los costes de la decisión, por ver si resultan excesivos). Pero no es esto lo que suele ventilarse en la política industrial.

Hay otro amplio campo en el que los argumentos en favor de la intervención gubernamental se apoyan, precisamente, en que el Estado puede tener en cuenta factores que escapan al sector privado. Me refiero a los *fallos de mercado*, un conjunto de situaciones en que éste no da lugar a conductas óptimas. El caso más patente es el de los *efectos externos*, situaciones en las que las actuaciones de unos sujetos perjudican o benefician a otros, fuera de su interacción directa en el mercado. Hay efectos externos positivos, como la educación (se supone que un ciudadano mejor formado beneficia a toda la sociedad, y no sólo a sí mismo) o la investigación, y otros negativos, como la contaminación o la congestión del tráfico. Dejada a las fuerzas del mercado libre, la producción sería inferior a la óptima, si hay efectos externos beneficiosos, y superior si son perjudiciales.

Pero de lo anterior no se deduce que proceda siempre una *acción gubernamental*. A veces, basta definir mejor los derechos de propiedad (legislación sobre patentes, por ejemplo), o reformar las instituciones (agilidad en la administración de justicia), para que el mercado se acerque al óptimo. En otros casos, puede estar justificado incentivar a los

sujetos a aumentar su educación, y a las empresas a llevar a cabo más investigación, para explotar plenamente los efectos externos beneficiosos. Esto puede lograrse, por ejemplo, complementando con fondos públicos el incentivo privado a la educación o a la investigación, o con beneficios fiscales (y aun simplemente estableciendo la obligatoriedad de la escolaridad hasta cierta edad). La intervención directa del Estado es otra posibilidad, pero tiene inconvenientes: porque sus objetivos no son, necesariamente, los del máximo bienestar de los ciudadanos (su conducta, pues, no llevará al óptimo que el mercado no alcanza); porque el uso de recursos por parte del gobierno exige considerar los costes de oportunidad de los mismos; porque la acción directa es siempre una forma de coacción, etc.

Además de los efectos externos, los fallos del mercado incluyen otros casos, como la existencia de *bienes públicos* o las *restricciones a la competencia*. Los primeros (defensa, policía, etcétera) no suelen plantear problemas en el tema que nos ocupa. Tampoco los segundos suelen ser objeto directo de la política industrial, que se ocupa más bien de las empresas o plantas para que tengan unas dimensiones suficientes. Por otro lado, las restricciones a la competencia suelen venir, frecuentemente, de otras políticas (licencias y permisos de instalación, tarifas aduaneras, etc.).

En resumen, las autoridades *pueden* conocer la existencia de efectos externos, positivos o negativos, pero no es tan seguro que los identifiquen adecuadamente y que puedan adoptar las

decisiones apropiadas para corregirlos. Además, la acción adecuada no es siempre la intervención, sino quizás la restauración del mecanismo de mercado (como ejemplo de esto, recuérdese la solución —parcial— al problema de la congestión del tráfico en Madrid, mediante el pago por el aparcamiento en la vía pública), la mejor definición de los derechos de propiedad (a lo que apunta, por ejemplo, la legislación sobre patentes y marcas) o, simplemente, una acción supletoria que compense los efectos externos negativos y potencie los positivos (por ejemplo, la financiación pública a las familias por una parte de los gastos de enseñanza de los hijos).

3. El Estado debe actuar porque el sector privado no quiere hacerlo

El tema de la falta de voluntad o de capacidad empresarial es de naturaleza compleja, y se presta más a juicios de valor que a razonamientos científicos desapasionados. No obstante, para poder afirmar que el empresario español, en los años recientes, *ha incumplido su tarea*, hay que identificar previamente ésta. Por supuesto, cada político y cada economista tendrá su punto de vista sobre cuál debería ser esa tarea; pero la única relevante es la que el mercado la asigna: la captación de oportunidades de beneficio, que luego se traducirán en innovación tecnológica, nuevos productos, formación humana, etcétera (5). Si, por tanto, el empresario no ha explotado oportunidades de beneficio existentes y no ha cumplido su misión,

puede deberse a que esas oportunidades no eran tales. Preguntémonos, por ejemplo, si el crecimiento negativo de la inversión desde 1975 tiene que ver con la apatía empresarial o con otros factores. Me he ocupado de ello en otro lugar (6); aquí me limitaré a mencionar la incertidumbre (interior y exterior; por razones económicas, políticas, laborales, etc.); la transmisión de señales erróneas que distorsionaron el mecanismo de precios (mantenimiento de precios de la energía al comienzo de la crisis, elevación de salarios como síntoma de «escasez» de mano de obra, etc.); la incertidumbre asociada a numerosos acontecimientos recientes (desde la muerte de Franco hasta la expropiación de Rumasa, o las acciones judiciales por supuesto fraude a la Seguridad Social); la elevación de costes de producción y la consiguiente reducción de la rentabilidad esperada (salarios, cuotas de la seguridad social, impuestos, precios de la energía y las primeras materias...); la elevación —real o temida— de otros costes (costes laborales no materializados en dinero, anuncio de la reducción de la semana laboral, etc.); los mayores costes financieros; la situación de creciente iliquidez motivada por las cadenas de suspensiones de pagos y quiebras; la patente incapacidad del marco jurídico para servir adecuadamente a las necesidades de los negocios (por ejemplo, el deterioro de la legislación sobre la letra de cambio y el talón bancario), la falta de flexibilidad para los cambios en la empresa (dificultades para el cierre, el cambio de actividad o, simplemente, el traslado de obreros a otra sección); etc. Estamos ante factores objetivos, cuya impor-

tancia puede discutirse, en cada caso, pero cuyo conjunto es suficientemente importante (7).

No quiero que esto se interprete como una defensa a ultranza del empresario español, cuyos defectos me parecen graves en muchos casos. Simplemente, quiero subrayar los obstáculos externos (a menudo, fruto de la política económica) que dificultan el incumplimiento de su tarea (8). Por otro lado, el empresario español —se oye con frecuencia— es un aprovechado, que sabe llorar muy bien y *pedir ayudas y protecciones estatales, dando poco a cambio*. Que se comportan así es obvio: un principio básico de la economía es que todos intentamos obtener lo más posible con el menor coste, y los empresarios no son una excepción. Si se les ofrecen beneficios fáciles, los toman; si saben que pidiendo ayudas estatales las recibirán, lógicamente preferirán las ayudas. La ciencia económica suele aclarar que el empresario no es un ser desinteresado: lo malo es que el entorno social y político favorezca esa conducta. Y eso es lo que ha hecho, a menudo, la política industrial (y la regional, y la urbanística, y la comercial, etc.). Con un Estado regulador e interventor, lo lógico es que se fomenten las conductas políticas, aunque sean socialmente inconvenientes (por ejemplo, soborno de funcionarios).

Pero aún querría ir más lejos: ¿Justifica todo lo anterior una acción estatal supletoria? No. Es una cuestión de incentivos y restricciones: los políticos y funcionarios *no harán aquello que los empresarios deberían hacer y no hacen*, sencillamente porque la organización de la

vida política y burocrática lleva consigo otros incentivos y otras restricciones. Veamos algunos ejemplos recientes:

a) En los últimos años los Informes del Banco de España subrayan que el gobierno ha contribuido a la financiación del déficit de la balanza de pagos mediante un mayor endeudamiento exterior. Nada hay que objetar a esto, aunque considero que es una visión errónea de las funciones de la autoridad monetaria en relación con el déficit. Pero cuando resulta que el sector privado no se atreve a endeudarse fuera, por el riesgo inminente de devaluación (en los meses previos a las elecciones de 1982), y el sector público supe esa «deficiencia» del sector privado mediante un generoso endeudamiento, que habrá que devolver luego a tipos de cambio muy superiores (porque la devaluación ocurrió) a costa del bolsillo de los españoles, ¿no es lógico preguntarse quién fue el que actuó bien?

b) En la semana del 14 al 20 de marzo de 1983, cuando era opinión general que el franco francés se devaluaría y que detrás de él debería hacerlo la peseta, el Banco de España sostuvo nuestra moneda vendiendo 150 millones de dólares. ¿Qué sentido tenía evitar la caída de unas décimas en la cotización de la peseta unos días antes de la necesaria devaluación?

En ambos casos se trata de actuaciones que, de acuerdo con los criterios de las autoridades, eran correctas; en la óptica del mercado fueron un despilfarro de recursos que el mecanismo de selección del mercado hubiese castigado con la quiebra, cuando menos. Decididamente, las motivaciones y los incenti-

vos funcionan de modo diferente en ambos terrenos, y no cabe esperar que el sector público actúe, en sustitución del privado, como éste lo haría.

¿Qué moraleja podemos sacar para la política industrial? En las líneas anteriores han aparecido repetidas referencias a obstáculos al libre juego del mercado; si las autoridades los eliminan y facilitan de nuevo las motivaciones adecuadas, el mercado funcionará mejor (9).

4. El Estado actúa porque el sector privado no puede hacerlo, aunque lo desee

Este argumento se utilizó, en su día, para justificar la *aportación de grandes capitales públicos* (en forma de acciones o de préstamos) para proyectos industriales, argumentando que el sector privado no disponía de esos recursos, o que no podía ponerlos por el *elevado riesgo*. Pero el argumento es también discutible:

a) Es difícil sostener que en España no hay capitales para llevar a cabo inversiones grandes (y, si no los hubiese, habría que preguntarse por qué: tratamiento fiscal, etc.).

b) Si los capitales privados no acuden por lo elevado de los riesgos, hay que sospechar que su aportación por el sector público no es óptima, porque corre un riesgo excesivo. Una vez más observamos la diferencia entre el funcionario, que maneja capitales ajenos con escasa responsabilidad personal, y el empresario, que empeña sus fondos y su prestigio en la operación.

c) Aún más: si los capitales privados no acuden, quizás se deba a los resultados de otras políticas. Así, un déficit público abultado cubierto con emisiones de deuda implica el lanzamiento de un activo seguro, líquido, rentable y con beneficios fiscales, que arrinconará fácilmente a los activos de riesgo (acciones). Las autoridades verán con satisfacción la confianza que el público deposita en la deuda que ellas emiten; pero quizás no vean el desplazamiento de la inversión privada que están provocando (10).

d) En última instancia, los capitales públicos no caen del cielo: son recursos que se traen de otros usos. Si el Estado los acumula para suplir la iniciativa privada, ¿tiene en cuenta su coste de oportunidad, a la hora de valorar la conveniencia de su acción?

Al llegar a este punto, no estoy seguro de haber llevado al lector hacia mis puntos de vista. He manifestado mi duda radical acerca de la capacidad del sector público para plantearse los problemas y resolverlos como lo haría el sector privado, mejorando los defectos de éste. Si el lector no estaba convencido de antemano, es dudoso que lo esté ahora, pues el contraargumento sigue siendo atractivo: todo eso son errores de personas concretas, de gobiernos concretos, de partidos concretos; yo —mi partido, mi gobierno— sería capaz de hacerlo mejor. Pero también cae sobre esta afirmación mi duda radical.

III. ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Después de todo lo dicho, la conclusión lógica es que la asignación de recursos la tiene que llevar a cabo el mercado, con el mínimo de interferencias posibles. De todos modos, existe *un cierto campo para la política industrial*, y de él nos ocuparemos seguidamente.

Como todas las políticas, la que ahora comentamos debe estar definida, con pocos objetivos, pero claros (de otro modo se dispersan los esfuerzos y se incurre con facilidad en contradicciones). Debe plantearse a largo plazo; anunciarse claramente y no cambiarse con frecuencia. No conviene que la política industrial se sacrifique a consideraciones coyunturales: por ello no debe perseguir el aumento del empleo, ni el relanzamiento de la producción. En cuanto que es, ante todo, un medio para alterar la distribución de la renta y de la riqueza, conviene precisar bien su cuantía y sus efectos: por ello, los instrumentos deben ser pocos y precisos, de modo que se pueda conocer el volumen de reasignación a que dan lugar (y, si es posible, que esto se apruebe en el Parlamento, quizás junto con el presupuesto) (11). La política industrial debe ser más negativa (eliminación de trabas) que positiva (concesión de ayudas), evitando, en lo posible, la contradicción de tener que contrarrestar con una ayuda una carga anterior (por ejemplo, las reducciones de las cuotas de la seguridad social con que se beneficia a ciertas actividades, para reducir el peso de un aumento

previo de esas cuotas). De ahí que, con frecuencia, sean las demás políticas (fiscal, laboral, de medio ambiente, de balanza de pagos, antimonopolio, etc.) las que más puedan contribuir a la industrial. Finalmente, se debe procurar que su administración sea lo menos costosa posible.

Seguidamente haremos algunas consideraciones específicas sobre tres tipos de acciones que son, en la actualidad, las que más interés presentan: 1) El salvamento de empresas en dificultades; 2) La reconversión industrial, y 3) La promoción de los sectores de punta.

1. El salvamento de empresas en dificultades

Incluso desde una ortodoxia liberal resulta defendible una acción en este campo. *a)* Porque la caída de una empresa arrastra a otras, al *reducir su liquidez* (una forma de efecto externo). *b)* También porque la quiebra de una empresa supone una cierta *reducción de la riqueza nacional*, que afecta a la demanda agregada. *c)* Por los *costes sociales* que se pueden derivar, en ocasiones, de ese cierre: pérdida de *know-how*, de marcas, de nombres y clientela, de mercados exteriores, etc.; incremento de la incertidumbre; costes de ajuste (los clientes y proveedores de esa empresa deben buscar nuevos proveedores y clientes); reducción del valor del utillaje, si se vende como chatarra; pérdida de personal cualificado, etc. Téngase en cuenta, no obstante, que bastantes de estos costes pueden ser privados, y deben cargar

sobre los sujetos afectados; y que los costes sociales pueden ser pequeños (así, un *know-how* muy difundido no se pierde si cierra una sola empresa; la venta de máquinas como chatarra no es una pérdida social si el sector tiene exceso de capacidad; la cualificación del personal no se pierde si no es muy específica; etc.). De todos modos, puede haber aquí un campo para la acción pública, corrigiendo esos efectos externos. En todo caso, ninguno de esos argumentos justifica la protección de determinados sectores y el abandono de otros.

Junto a los anteriores, hay criterios no válidos: *a)* El *malestar social y político* (huelgas generales de Gijón, Sagunto y Vigo, ya citadas), que suele mover a los políticos, pero no es un argumento serio, desde el punto de vista del economista. *b)* El *mantenimiento del empleo*, porque el salvamento de una empresa o sector puede poner en peligro el empleo en otras empresas o sectores (en todo caso, los costes de ese mantenimiento recaerán sobre otros sujetos). *c)* La *defensa de los accionistas*, porque, en definitiva, su participación incluía riesgo (12).

Al admitir un cierto campo para la política industrial, en la corrección de los efectos externos, se corre el riesgo de generalizar intervenciones no justificadas: por eso planteo esta política como la máxima admisible —en ocasiones, difícilmente admisible— respetando el mercado. De ahí que haya que ser estricto en las restricciones. En primer lugar, los costes del salvamento no deben ser mayores que los costes sociales que se tratan de corregir (y que,

probablemente, serán reducidos) (13): si hay que facilitar ayudas importantes y de larga duración, será preferible no intentar el salvamento. La cuantía de la ayuda deberá ser prevista de antemano (no necesariamente fija). En cuanto que el salvamento reduce algunos costes privados (de los accionistas, trabajadores, clientes, proveedores, etc.), es lógico que se reparta entre ellos, al menos en parte, la financiación de la ayuda (o que ésta se complemente con la colaboración de aquéllos). Y, por un elemental criterio de economía, la empresa debe ser viable (14).

En todo caso, me parece reprobable la *nacionalización* como medio para superar situaciones como las que nos ocupan. Las empresas públicas —se ha dicho muchas veces— no deben ser «socializadoras de pérdidas» (una forma delicada de explicar las transferencias de recursos de la comunidad a los privilegiados por la nacionalización). Además, las empresas públicas son peores gestoras (de nuevo el problema de incentivos y restricciones) y están más influidas por los problemas políticos (15). Finalmente, no hay que olvidar que los fondos utilizados para la nacionalización y posterior salvamento de una empresa tienen un coste de oportunidad, seguramente elevado (la mejor alternativa a la que se renuncia por ello).

Me gustaría acabar con una observación sobre *los medios empleados*. Se suele recurrir a los financieros (véase, por ejemplo, el programa electoral del partido socialista, 1982), porque son más fáciles de cuantificar y controlar y porque no agravan el déficit público, como ocu-

rrer con las ayudas fiscales. Pero la naturaleza de la limitación presupuestaria no es diferente: en un caso, el mayor gasto o los menores ingresos amplían el déficit presupuestario, que se financia detrayendo recursos financieros del sector privado; en el otro caso, la canalización del crédito (coeficientes obligatorios, crédito oficial, etc.) desvía también esos recursos en la misma dirección. No existe, pues, esa presunta neutralidad de la política financiera (aun con independencia de las distorsiones que generan los coeficientes o los tipos de interés privilegiados).

2. La reconversión industrial

He distinguido este campo del anterior, quizás de forma algo artificial, para referirme a la modificación de las estructuras productivas que deben llevar a cabo las empresas para amoldarse a los nuevos costes de las primeras materias, energía y mano de obra, a los nuevos productos, nuevas tecnologías o nueva competencia internacional, etc. Esto ocurre de modo continuado: las empresas están sometidas a un proceso ininterrumpido de adaptación o reconversión.

La política industrial tiene aquí un papel muy limitado, principalmente negativo. *a)* De un lado, le compete *suprimir los obstáculos* que limitan la flexibilidad a la adaptación (desde las condiciones de apertura, traslado, ampliación y cierre de instalaciones, hasta la flexibilidad de plantillas). Señalaría, en concreto, dos tipos de medidas: las que facilitan el cierre voluntario de una actividad (16) y las que

reducen los costes directos de adaptación (por ejemplo, las cargas fiscales, administrativas, etc., ligadas a ampliaciones de capital, creación y traslado de empresas, etc.). *b)* El otro campo de acción es *facilitar recursos (propios)* para la reconversión: adecuado tratamiento fiscal en situaciones inflacionistas, para potenciar la autofinanciación; fomento de las reservas para impagados, como se hace en la banca (el hecho de que sea ésta, prácticamente, la única que las constituye, desplaza el problema hacia ella y provoca una asignación de recursos no óptima: el tema, de nuevo, es principalmente de normativa fiscal), etcétera.

¿Caben medidas positivas de política industrial para la reconversión? No, si se ha facilitado la reconversión continuada. Pero esto no ha tenido lugar últimamente, y quizás convenga una excepción para recuperar el tiempo perdido: ¿hay pues justificación para una política directa? Me inclinaria por una respuesta negativa, con alguna excepción:

a) Si el problema es la falta de demanda o el exceso de oferta —no transitorio—, lo que hay que hacer es *reducir la capacidad* del sector, y no se me ocurren argumentos para una acción pública que lo facilite. No obstante, si consideramos que, en un sector numeroso, los costes de un acuerdo sobre quién cerrará y quién continuará pueden ser elevados (por el gran número de interlocutores), cabría una acción pública que facilite o acelere el acuerdo (quizás mediante alguna redistribución de la renta de los que se quedan a los que se van).

b) Si se trata de *reemplazar*

tecnologías anticuadas o máquinas obsoletas, estamos ante un problema de cada empresa, y no me parece justificado que se les faciliten incentivos económicos (a lo más, se podría recurrir a los centros de asesoramiento tecnológico ya mencionados).

c) Si las empresas del sector son pequeñas, de acuerdo con criterios de mercado, procede su *ampliación* (o su concentración). Una vez más no se me ocurre otra justificación para la acción pública que la reducción de los costes sociales de una negociación multitudinaria y la eliminación de trabas a la ampliación o concentración. La política industrial ha tenido como campo propio el de las *dimensiones mínimas*, pero me parece hoy muy arriesgado: en primer lugar, porque no sabemos cómo quedarán las tecnologías y las ventajas comparativas, conforme se vaya superando la crisis actual; segundo, por los altos costes de modificar la dimensión con frecuencia, y los no menores de un exceso de capacidad (véase la experiencia de los sectores siderúrgico, naval, papelerero, etc.). Y, finalmente, porque la dimensión de una empresa no es sólo cuestión de economías de escala en sentido técnico: el factor diferencial puede ser una situación financiera holgada, la capacidad del gerente o un particular clima humano. Y son bien conocidos los casos de empresas pequeñas boyantes que, al ampliar su capacidad, empezaron a ir mal.

d) Otros problemas pueden ser la *falta de competitividad* por circunstancias corregibles (por ejemplo, exceso de plantilla), la necesidad de *ampliar la producción*, etc. Ninguno de

ellos parece justificar una acción pública.

En todo caso, y aunque el margen de acción que he dejado es muy limitado, me atrevería a hacer algunas sugerencias sobre cómo llevar a cabo esta política. a) Con un tratamiento igual para todos (no hay argumentos que apoyen la tesis de que el Estado sabe *a priori* qué sectores o empresas necesitan reconversión y cuáles no). b) No se debe recurrir a procedimientos que aumentan la distorsión (aranceles, monopolios, etc.). c) No se debe dar trato de privilegio a las empresas públicas. d) No se debe dejar a las empresas del país en inferioridad de condiciones respecto de las del exterior. Esto implica que habrá que conservar las ayudas a la exportación, por ejemplo, si otros países competidores las practican, o que será conveniente defenderse del *dumping* (17). De todos modos, este argumento hay que tomarlo con precaución: poner nuestras defensas a la altura de nuestros competidores es, simplemente, copiar su ineficiencia, y puede ser aconsejable sólo cuando los costes sociales son suficientemente altos (más que los de la ineficiencia que implantamos). Por ello, si nuestros productos pierden competitividad porque otros países subvencionan sus exportaciones, con ayudas que esperamos que sean elevadas y permanentes, puede ser más rentable para nosotros pensar que tenemos una desventaja comparativa permanente, y dedicar los recursos a otros sectores, en vez de intentar contrarrestar esas ayudas exteriores con otras subvenciones a la exportación.

3. Los sectores de punta

En la economía de un país podemos identificar tres tipos de bienes: a) *Ricardo*, con ventaja comparativa (por ejemplo, naranjas, turismo). b) *Heckscher-Ohlin*, de tecnología más o menos estándar, en que habrá siempre una amplia competencia internacional. Constituyen el mayor porcentaje de la industria, y habrá que mantenerlos, pero con tendencia a que vayan desapareciendo conforme la ventaja comparativa de nuestros competidores lo aconseje (aquí será necesaria la flexibilidad de adaptación recomendada antes). c) *Schumpeter*, de ciclo de producto, con alto componente de investigación y desarrollo y tecnologías no estándar. Son éstos los que aportan los nuevos conocimientos tecnológicos y las economías externas (investigación, innovación, etc.), y abren una amplia gama de especialización y de ventajas ante el exterior.

Nos ocuparemos ahora de estos últimos sectores, que en nuestro país no son todo lo abundantes que sería de desear, porque el desfase tecnológico del pasado pudo cubrirse importando la tecnología existente (vía inversiones exteriores, compra de tecnología o, simplemente, importación de maquinaria), sin necesidad de investigación propia (salvo algunas actividades de adaptación).

¿Cómo debe orientarse la política industrial en estos sectores? a) El Estado no tiene *información* relevante para elegirlos: debe ser, pues, el mercado el que marque la pauta. Ello exige crear las condiciones adecuadas para una elección acertada, corrigiendo las distorsiones que

pesan ahora sobre los precios relativos de los factores.

b) Una tentación muy lógica es suponer que, si no tenemos ahora particulares ventajas en unos productos u otros (porque nos falta la labor previa de investigación y desarrollo), el Estado podría *elegir algunos subsectores* en que parezca que el país tiene ventaja comparativa y que prometan tener futuro, y concentrar ahí sus ayudas. Esto sería aceptable si las empresas españolas no tuviesen referencia alguna sobre dónde están las oportunidades y sobre cuáles son sus ventajas comparativas; como esto no es así, me parece preferible evitar aquella iniciativa estatal, cuyos riesgos son grandes (porque no tiene el elemento corrector del mercado): impulsar un sector sin futuro (siderurgia o construcción naval, en los sesenta y setenta); poner todos los huevos en una sola cesta (o en unas pocas); derivar recursos que irían a parar a otros sectores (¿cómo sabremos que el resultado neto es positivo?); riesgo de que otros países acaben especializándose en los mismos productos, incurriendo en un exceso de capacidad mundial (siderurgia), etc.

c) Existe, de todos modos, una acción posible para el Estado, que se justifica, como antes, por las *economías externas*. Dado que iniciar la producción en un sector nuevo puede suponer costes elevados, que incluyen beneficios para otros sectores o empresas (también para las que vendrán después), si estos beneficios no se imputan a las empresas pioneras, éstas pueden no aparecer (tal es el caso de la formación del personal, la introducción de nuevos equipos, la investigación de base, etc.). En tal caso, pues, exis-

te un margen para la política industrial.

Para llevar a cabo esta acción, las vías que parecen preferibles son: a) Promover la investigación, a través de programas nacionales, ayudas directas o indirectas, difusión de innovaciones, etc. No hay razones para que el Estado lleve a cabo directamente la investigación, aunque deberá ayudar a la que tenga lugar en universidades, centros de investigación, empresas, etc. (18). b) Divulgación de los conocimientos adquiridos (centros de asistencia tecnológica, por ejemplo). c) Fomento de la formación profesional. d) Hay otros terrenos en que la labor del Estado puede ser útil, en la misma línea de reducir los costes sociales. Así, en el conocimiento de nuevos clientes, promoción de nuevos mercados, etc., usando los medios ya disponibles (embajadas, consulados, misiones, etc.), sin incrementar sensiblemente los costes; e incluso recurriendo a la «venta directa» por parte de los políticos en el exterior, siguiendo el ejemplo de Holanda, Alemania, Japón y otros países (siempre que los costes políticos de la venta no sean excesivos). e) El hecho de que el Estado no seleccione los sectores que impulsará no quiere decir que las ayudas se dispersen (esto supondría diseconomías de escala). f) No debe aceptarse el compromiso (más o menos implícito) de rescate futuro, si la operación fracasa. De todos modos, especializarnos en alguna línea de investigación avanzada, en competencia con las primeras potencias mundiales, me parece muy costoso. También, en investigación España ha de hallar su «hueco», a medio camino entre las avan-

zadillas de Estados Unidos y Alemania, y la labor de copia y adaptación de los nuevos países industrializados.

IV. CONCLUSIONES

«Los expertos, en su gran mayoría, se inclinan por una vuelta al mercado, por considerar que el intervencionismo lo único que hace es retrasar la necesaria adaptación de los aparatos productivos a los nuevos cambios estructurales e institucionales, y que las señales del mercado son mucho más fiables y representativas del camino que hay que seguir que todo el acervo informativo del Estado, por muy potente y eficaz que sea» (19). Así se resumía uno de los puntos de consenso entre los expertos asistentes al Simposio Internacional sobre Política Industrial, organizado en 1980 por el Ministerio de Industria y Energía. Lo importante es entender bien en qué consiste ese respeto al mercado, por qué hay que tenerlo y qué intervenciones son «conformes» y cuáles no. Que no todos lo entienden queda claro: así, en el programa electoral del partido socialista, después de una declaración de fe en el mercado, tratando de la política industrial, se fijaba como criterio de actuación «el protagonismo del sector público como instrumento de apoyo a los sectores en crisis y como agente favorecedor de la creación y desarrollo de sectores de futuro»: ese protagonismo del Estado es, precisamente, el que contradice la premisa de partida.

¿Cuál es la política industrial aceptable?, me preguntaba en

el título de este trabajo. El campo es estrecho, porque hay que respetar al mercado. Todo lo que sea salirse de ese marco es arbitrario y arriesgado; sus costes serán, a la larga, elevados, aunque ahora no nos lo parezca, y aunque nuestros expertos «saben» hacerlo mejor que el mercado. Detrás de esto no hay sino un acto de fe: algo bien poco sólido para una buena política económica.

NOTAS

(1) Esta es la tesis de F. A. HAYEK; cfr. *Individualism and Economic Order*, University of Chicago Press, Chicago, 1948.

(2) Cfr. W. A. NISKANEN, *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980, págs. 6-7.

(3) En lo que sigue, al hablar del Estado me referiré indistintamente a las diversas instancias públicas que participan en la política industrial (central, autonómica, provincial, local, etc.).

(4) Una vez más, la referencia obligada es Hayek (ver nota 1).

(5) Cfr. I. M. KIRZNER, *Competencia y función empresarial*, Unión Editorial, Madrid.

(6) A. ARGANDOÑA, *Para entender la crisis económica española*, Tecnos, Madrid, 1983.

(7) Puede parecer desproporcionada la reacción de los empresarios ante un caso concreto, pero esto no deja de ser una opinión subjetiva. Por mucho que el Ministro de Economía anuncie que la expropiación de Rumasa no altera en absoluto el respeto a la propiedad privada y a la libre empresa que consagra la Constitución, no puede evitar que los empresarios lo interpreten de otro modo.

(8) Dos comentarios más. 1) La crítica del Secretario de Estado de Hacienda («Los empresarios son culpables de la crisis», *Actualidad Económica*, 20 de enero de 1983) a la falta de «adaptación activa» ante la crisis, me parece que olvida los factores que he mencionado en el texto. 2) El programa del partido socialista para las elecciones de 1982 manifestaba esperar de los empresarios «colaboración, transparencia y eficiencia» para, a renglón seguido, anunciar «la democratización de las estructuras de poder de las empresas», sin preguntarse si esto empañaría aquella colabora-

ción, o afectaría a la confianza de las mismas.

(9) Haría hincapié en la mejora del marco jurídico, a la que me he referido en el texto.

(10) De nuevo es una cuestión de incentivos y restricciones: el gobierno suele argumentar que, dado que el sector privado no colabora al crecimiento del producto, lo debe hacer el sector público. Y no cabe duda de que lo hace: pero con ello pone las bases para desanimar la acción misma del sector privado.

(11) También ciertas formas de ayuda, como los avales, que, en principio, no suponen una forma de redistribución directa, pero que sí lo son indirectamente (y, sobre todo, que gravan el presupuesto con cargas futuras).

(12) Habrá que procurar, no obstante, que dispongan de las garantías jurídicas suficientes (que no deben sustituirse por la acción política), así como de instrumentos de «entrada» y «salida», como las ofertas públicas de adquisición o un mercado de capitales suficientemente desarrollado.

(13) El concepto de coste social es algo muy preciso: son los recursos que la sociedad debe dedicar a una actividad, y no tienen mucho que ver con los «costes sociales» como los puede entender el político (malestar social, miseria, etc.).

(14) Que lo sea o no, sólo lo dictaminará inequívocamente, *a posteriori*, el mercado. Aquí propongo apartarme, de algún modo, del veredicto del mercado, presuponiéndolo a base de criterios objetivos (exceso de capacidad del sector, tecnología empleada por la empresa, edad de su maquinaria, etc.): es una forma de subrayar la dificultad de medir los efectos externos con criterios aceptables y, por tanto, una ocasión más para insistir en el carácter muy restrictivo del argumento de los efectos externos como justificación del salvamento de las empresas.

(15) ¿Cómo podría reducirse, en algún momento futuro, la plantilla de alguna de las empresas de Rumasa, si hiciese falta para su viabilidad, cuando el argumento que se dio para su expropiación en febrero de 1983 fue, precisamente, la conservación de los puestos de trabajo?

(16) Para una mentalidad demasiado preocupada por el mantenimiento del puesto de trabajo, esto parece una herejía. No obstante, facilitar el cierre —y aun la quiebra— es una estrategia positiva, de creación de numerosas actividades, sin miedo a no poder prescindir de ellas, si resultan inviables. Esta estrategia ha sido recomendada para salvar la decadencia de las ciudades en Estados Unidos (cfr. S. M. BUTLER, *Enterprise Zones. Greenlining the Inner Cities*, Universe Books, 1981), y está presente también en el innovador enfoque teórico de W. J. BAUMOL, «Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure», *American Economic Review*, 72, marzo 1982.

(17) El *dumping* favorece al consumidor nacional, y por eso no debería ser combatido; pero perjudica al productor nacional, por lo que procede defenderse, pero sólo por sus costes sociales (por ejemplo, cierre de empresas viables para reabrir las más adelante, cuando el *dumping* se acabe).

(18) *La Vanguardia* del día 8 de abril de 1983, pág. 9, recogía las declaraciones ante el Senado del Presidente de la Comisión Biomédica del Plan Nacional del Síndrome Tóxico, en las que hablaba del desperdicio de millones de pesetas, pérdidas de tiempo y de economía por problemas de burocracia, trabajo lento, dinero dedicado a lo que no se debe, etc. Como antes he dicho, el problema no radica en los hombres, sino en el sistema.

(19) GUILLERMO DE LA DEHESA, y JULIAN GARCIA VALVERDE, «Las políticas industriales para los años 80», *PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA*, n.º 5, 1980, pág. 50.