

POLITICAS DE AJUSTE: EL PAPEL DE LOS ECONOMISTAS

S.Marris(*)

Stephen Marris es, desde hace más de ocho años, Consejero Económico del Secretario General de la OCDE. Este es sin duda uno de los puestos más importantes en dicho Organismo, lo que convierte a Marris en la persona que inspira sus estudios e informes económicos, al tiempo que supervisa posteriormente su ejecución y los somete a una última revisión antes de ser publicados.

Nacido en 1930, Stephen Marris es un típico producto del Cambridge británico, donde obtiene sus correspondientes B.A., MA y PHD. Como otros de sus más insignes representantes, une un solidísimo conocimiento de la economía ortodoxa a una visión progresista de la sociedad y de la política. Posee asimismo un doctorado honorario por la Universidad de Estocolmo.

Su trabajo se ha desarrollado casi exclusivamente en el seno de la OCDE, donde fue contratado como economista en 1956. Hasta 1976, en que es promovido al cargo de asesor económico del Secretario, realiza distintos trabajos. En primer lugar, en el área del crecimiento, inflación y desequilibrios de balanza de pagos; posteriormente pasa a ser editor jefe del *Economic Outlook* y director de la división económica de la OCDE.

Durante un período de dos años alterna su trabajo en la OCDE con un puesto de profesor visitante en la Brookings Institution de Washington. Además ha representado a la OCDE en el «Grupo de los Diez» para estudiar la creación de activos de reserva; en el «Comité de los Veinte» del Fondo Monetario Internacional sobre la reforma del Sistema Monetario Internacional, y, cómo no, en el «Grupo de los Treinta» que preside Witteveen y que asesora en economía internacional y en problemas monetarios internacionales.

Sus más recientes contribuciones como asesor económico del Secretario General han sido inspirar el «proyecto McCracken» y el «informe sobre política de ajuste positivo para facilitar el cambio estructural».

Stephen Marris ha contribuido en gran medida a la realización de los informes de la OCDE sobre «Política de precios, beneficios y otras rentas no salariales» en 1964, «Salarios y movilidad laboral» en 1965, «Inflación» en 1970, «Pleno empleo y estabilidad de precios» en 1970, «Impacto de los



nuevos países en vías de industrialización» en 1977 y «Políticas de ajuste positivo» en 1979.

El artículo que ha escrito Marris para PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA refleja sus principales ideas sobre la dificultad de poner en práctica una política y sobre el papel que los economistas deben de jugar como asesores de los gobiernos que se lanzan al complicado y conflictivo mundo de la intervención del Estado en la Economía y, en especial, en el sector industrial.

Nadie mejor capacitado que Marris para darnos su opinión autorizada sobre los problemas del ajuste. No hay que olvidar que ha sido el principal cerebro económico de la OCDE durante los difíciles tiempos de las crisis sucesivas que llevan afectando a los países miembros en los últimos diez años, y que ha sido un incansable propagandista e instigador de las políticas de ajuste en las economías occidentales.

(*) Consejero económico del Secretario General de la Organización para la Cooperación Económica. Los puntos de vista expresados en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.

Traducción de Carmen Martín Aceves, revisada por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

INTRODUCCION

La escena se desarrolla en un Ministerio: el Ministro de Industria ha convocado a su despacho a su asesor económico. Acaba de recibir una llamada informándole de que unos astilleros que dan trabajo a 3.000 personas están a punto de declarar suspensión de pagos y de cerrar, a menos que se les conceda una subvención. Las elecciones van a celebrarse en breve y el astillero se encuentra en un distrito electoral marginal disputado por gobierno y oposición. ¿Qué puede hacer?

El economista se encuentra ante el siguiente dilema: los postulados básicos que ha aprendido durante toda su formación profesional le dicen que, en igualdad de condiciones, la forma más eficiente de aumentar el bienestar económico será dejar que las fuerzas del mercado actúen libremente. La construcción naval es una industria en crisis, y además este astillero no tiene una administración particularmente buena. ¿Por qué salvarlo? Pero el economista lleva trabajando en la administración pública el tiempo suficiente para haber adquirido cierto realismo político. Su Ministro es una buena persona que a menudo hace caso de sus consejos, y si las elecciones van mal, el Ministro siguiente no se mostrará tan comprensivo, probablemente, con los principios básicos de la economía de mercado y nombrará a otro asesor.

Este tipo de conflictos entre motivos económicos y políticos subyace en el fondo de la continua polémica existente, tanto a nivel nacional como internacional, sobre «las políticas de ajuste». Cuando en 1978 la OCDE (1) lanzó el concepto de *políticas de ajuste positivo*, algunos entendieron que se trataba de reducir el intervencionismo estatal y confiar *más* en las fuerzas de mercado. Sin embargo, otros creyeron que ese concepto daba pie a una mayor intervención estatal en lo referente a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, dadas las recientes y adversas circunstancias originadas por la primera crisis del petróleo.

El propósito de este artículo es realizar un intento para clarificar dicha polémica desde el punto de vista profesional de la economía, teniendo en cuenta los compromisos legítimos de los políticos con su electorado. La conclusión principal a que se llega es acen-tuar la gran importancia que tiene el evitar ser víctima de una retórica demasiado simplista, por parte de todos los implicados en el tema, y demostrar que una opinión general a favor o en contra del intervencionismo no es una postura útil. Existen, sin embargo, ciertos principios generales de acuerdo con las «Recomendaciones» establecidas por la OCDE, pero al final cada caso concreto debe juzgarse individualmente, esto es: sobre la base de una valoración pragmática de los beneficios potenciales para el bienestar económico y social, de una parte, y, de otra, de los posibles costes que pueda suponer una utilización ineficaz de los recursos (2). Al final del artículo intentaré señalar lo que el asesor económico debería haber contestado al Ministro.

PRINCIPALES RAZONES ECONOMICAS PARA EL INTERVENCIONISMO

Aunque el papel principal de los asesores económicos al servicio del Estado es indicar a sus superiores los mecanismos de mercado que ayuden a solucionar los problemas económicos, es esencial para su propia credibilidad darse cuenta de que la misma Ciencia Económica suministra, en ciertas circunstancias, argumentos convincentes para el intervencionismo. Dichas circunstancias pueden dividirse de manera general en tres grandes apartados: la existencia de imperfecciones del mercado, las economías externas y el interés por la distribución de la renta, que sería —de los tres— el de más polémico contenido.

IMPERFECCIONES DEL MERCADO

Sin tratar de ser exhaustivo, puede afirmarse que existen ciertas imperfecciones del mercado, que son especialmente relevantes para las políticas de ajuste. Las economías de escala pueden producir la aparición de oligopolios o monopolios a nivel nacional o internacional. El asesor económico antes de recomendar una «solución de mercado» necesita estar seguro de que la legislación monopolística con la que su país cuenta está correctamente diseñada y se cumple escrupulosamente. Y aunque en muchos países de la OCDE (3) se han hecho grandes progresos en este sentido, la situación respecto a una normativa internacional que regule las prácticas comerciales restrictivas resulta menos satisfactoria.

Otra fuente importante de imperfección del mercado surge cuando las familias o los empresarios sufren «miopía» temporal y subestiman su renta futura en comparación con la renta presente. Cuando la existencia de esta «miopía» temporal puede demostrarse, cosa más fácil de decir que de probar, existen razones lógicas para diversos tipos de intervencionismo: reanimar la inversión a largo plazo, subvencionar el ahorro familiar, implantar un seguro obligatorio de vejez, subvencionar los servicios educativos y sanitarios, etc.

La tercera causa de imperfección del mercado es la existencia de una información inadecuada y de una serie de obstáculos para la movilidad de la mano de obra. Esta causa es especialmente importante para el mercado de trabajo, un mercado que la mayoría de los economistas estarían de acuerdo en considerar como el menos «perfecto». Esa situación proporciona la justificación necesaria para que el Estado se haga cargo de asuntos tales como, por ejemplo, facilitar la movilidad del trabajo, establecer seguros de desempleo que permitan a los trabajadores buscar trabajo, subvencionar gastos originados por un cambio de trabajo, etc. (4).

ECONOMIAS Y DESECONOMIAS EXTERNAS

El reconocimiento por parte de los economistas de la existencia de economías y deseconomías externas,

y la justificación que proporcionan para el intervencionismo estatal, se remonta por lo menos hasta comienzos de este siglo (5).

Resulta irónico pensar en el clásico ejemplo de que la empresa privada no tenga que correr con el coste de reparar los perjuicios causados por el humo que emana de las chimeneas de sus fábricas; irónico porque fue preciso que pasaran más de cincuenta años, y cobraran resonancia política los problemas del medio ambiente, para que ese razonamiento económico tuviera una traducción práctica: que esas deseconomías externas había que internalizarlas bajo el principio de que *quien contamina paga* (6).

La teoría de que el intervencionismo puede justificarse si los costes marginales privados y sociales de una actividad no coinciden, puede hacer tambalear la confianza en las fuerzas del mercado; justifica, por ejemplo, las políticas regionales diseñadas para asumir los costes de la congestión derivados de la concentración de la actividad económica en pequeñas áreas del territorio nacional y para compensar a regiones remotas por sus desventajas naturales. Puede utilizarse para justificar el gasto público en sanidad y educación sobre la base de que es más seguro y más satisfactorio vivir en una sociedad más sana y mejor educada. Existen otros muchos ejemplos de este argumento, pero la dificultad reside en que cuanto más se va complicando el tema, más difícil resulta calibrar dichas economías externas, y mayores son los motivos que existen para sostener una diversidad de opiniones acerca de dichas medidas, e incluso sobre si esas medidas son positivas o negativas.

LA DISTRIBUCION DE LA RENTA

Es un hecho demostrable en la historia de las democracias de «libre mercado» durante los últimos cien años que, desde el punto de vista *político*, no han estado dispuestas a aceptar las desigualdades existentes en la distribución de la renta, resultantes del libre juego de las fuerzas del mercado. Los economistas de la escuela liberal llevan tratando de aceptar este incómodo hecho otros tantos años —lo que han conseguido sólo en parte. Una solución sería suponer que Dios realmente hizo a todo el mundo igual, incluyendo la capacidad para ganarse la vida en un sistema de libre mercado, y que, por lo tanto, las desigualdades existentes tienen que deberse a las imperfecciones del mercado. La solución sería entonces que el Estado actuase para mejorar las oportunidades educativas y laborales y que dictase leyes contra la discriminación no económica, o que alentase una discriminación positiva basada, por ejemplo, en razones de sexo o de raza. Como los caminos divinos son inexcrutables, y como no está nada claro que el día de la creación Dios estuviese pensando en las economías de libre mercado, la única solución a este problema es intentar resolverlo y ver qué es lo que pasa. Hasta la fecha, los resultados sólo han sido parcialmente satisfactorios, aunque existen muchas interpretaciones diferentes (7).

Una segunda manera de enfocar el problema sería considerar la distribución de la renta como una eco-

nomía externa, es decir, dar por supuesto que es más fácil y, hasta cierto punto más agradable, vivir en una sociedad en la que existan menos desigualdades. Este enfoque ha dado lugar a una profusa e ingeniosa literatura que incorpora la distribución de la renta a una función social de bienestar en un modelo de equilibrio general con el que se puede optimizar el bienestar económico. Aunque este enfoque ha ayudado a clarificar muchos temas técnicos y filosóficos fascinantes, no ha servido de mucha ayuda, desde el punto de vista práctico, a los economistas que han decidido dedicarse al servicio de Administración Pública.

La solución más constructiva sería que si la sociedad ha decidido, por razones morales o políticas, redistribuir la renta, los economistas lo acepten. (Pueden, incluso, estar de acuerdo con esa elección, pero desde el punto de vista moral, no científico.) Su tarea será entonces explicar de la manera más clara posible, a todos los que tienen que ver con el tema, las consecuencias económicas de dicha decisión. Una vez que se ha llegado al límite entre la economía y la política, no existe la posibilidad de escudarse en tecnicismos, puesto que inevitablemente han de surgir discrepancias entre los objetivos económicos y políticos (8). Redistribuir la renta en el sentido más amplio equivale a quitársela a los ricos en favor de los pobres, y ello desincentiva necesariamente el deseo de estos últimos de hacerse ricos —trabajar más y ahorrar más con vistas al futuro—, de lo que se deduce que *en general* la sociedad podría ser mucho más pobre.

Aceptado ese planteamiento del problema por los economistas, su trabajo tiene una doble vertiente: intentar suministrar algunas estimaciones sobre los costes económicos de cada decisión y sopesarlos en contraposición con los beneficios obtenidos. Desgraciadamente, y a pesar de la enorme cantidad de trabajo invertido en este tema, no se ha llegado a una solución definitiva, aunque los resultados disponibles normalmente indican que los costes de seguros sociales y de medidas de redistribución de la renta, en términos de disminución de incentivos para el trabajo, el ahorro o la inversión, parecen en general ser menores que lo que podría esperarse *a priori* con un razonamiento no cuantitativo.

En segundo lugar, los economistas deben insistir en que, si los programas públicos tienen como objetivo alterar la distribución de la renta, sean lo más «eficientes» posible respecto al «bienestar» (9), es decir, que deben alcanzar sus fines sin incurrir en gastos excesivos, evitables desde el punto de vista de la eficiencia económica —un campo en el que todavía queda mucho trabajo por hacer. Numerosos estudios demuestran que, al tiempo que la mayoría de los estados consiguen gastar ostensiblemente grandes cantidades de dinero para llevar a cabo una serie de objetivos de distribución de la renta, resulta inconsistente y absurdo que gran parte del dinero gastado regrese a manos de los ciudadanos que lo entregaron y vuelva a ayudar en la consecución de objetivos, a través del mercado, que siguen caminos opuestos a los que tratan de conseguirse inicialmente. Como Arthur Okun dice: «El dinero se transporta desde los ricos a los pobres en cubos agujereados» (10).

ARGUMENTOS INCONSISTENTES EN FAVOR DEL INTERVENCIONISMO

Al llegar a este punto, puede parecer que la posición del asesor económico se ha debilitado irremediablemente. Su Ministro quizás piense que puede rechazar cualquier recomendación a favor de una solución de mercado sobre la base de que la Ciencia Económica puede utilizarse aparentemente como justificación de cualquier tipo de intervencionismo. Es, por lo tanto, sumamente importante que el economista que trabaja en la Administración trate de refutar con todas sus fuerzas los argumentos a favor del intervencionismo que parezcan extremadamente plausibles desde el punto de vista político, pero que resulten simplemente erróneos desde el económico.

LA FALACIA DE LOS INTERESES CONCRETOS EQUIVOCADOS

Si el Estado interviene para salvar al astillero en quiebra, todo el mundo entenderá con claridad que los puestos de trabajo se han «salvado». Y realmente parece bastante lógico que el Ministro se apunte este tanto político. Pero lo que él, y desgraciadamente a menudo sus electores, están desestimando es el creciente número de puestos de trabajo que dejarán de crearse o que se destruirán a causa de los costes impuestos a otras partes de la economía con esa decisión. Si se ha concedido una subvención al astillero, alguien tendrá que pagar más impuestos. Si se le ha concedido un préstamo a un tipo de interés bajo, el crédito disponible para el resto de la economía será menor o más caro. Si se han subido los precios de los barcos estableciendo aranceles a las importaciones, los armadores sufrirán las consecuencias.

El Ministro puede tener la sensación de que estos efectos secundarios no suponen mucho, y verdaderamente resultan difíciles de cuantificar. Pero, lógicamente, existen razones para creer que si pudiésemos medir todos esos efectos, nos encontraríamos con que se han perdido un número mayor de puestos de trabajo de los que se han salvado. La razón estriba en que el mantenimiento de los astilleros ruinosos implica, por definición, una transferencia de fondos y de recursos desde unas situaciones productivas a otras que lo son menos. Ayudarán a que la economía sea, según se dice en las *Recomendaciones para unas Políticas de Ajuste positivo*, «menos productiva y más propensa a la inflación». Contribuirán a un desplazamiento adverso de la curva de Phillips, lo que quiere decir que habrá de tolerarse un nivel mayor de desempleo si se quiere controlar la inflación. Quienes ignoran estas consecuencias secundarias sufren de la llamada «falacia de los intereses concretos equivocados».

Es muy difícil movilizar un distrito electoral en contra de dicho intervencionismo selectivo, precisamente porque los beneficios son notablemente visibles para una minoría vociferante, mientras que los costes se hallan ampliamente distribuidos entre la mayoría silenciosa. Es en esta difícil circunstancia en la que los economis-

tas con sus conocimientos sobre análisis de equilibrio general, deben jugar un importante papel al servicio del Estado.

¿RESULTA BARATO EL INTERVENCIONISMO SELECTIVO?

Existe otra línea argumental que el Ministro de nuestro ejemplo escuchará con complacencia, y que trataría de justificar la concesión de una subvención, en los siguientes términos: aunque sea cierto que el dinero tiene que salir del presupuesto general, es igualmente verdad que, si los astilleros quiebran, el Estado tendrá que renunciar a los impuestos que ahora recibe de los empleados y del propio astillero, y además tendrá que pagar el seguro de desempleo a 3.000 personas. Después de realizar los cálculos pertinentes, se llegará a la conclusión de que la quiebra del astillero le costará casi tanto al presupuesto del Estado como la concesión de una subvención, un método que puede mantener puestos de trabajo y que resulta extremadamente barato. En esta época de escasez presupuestaria generalizada, dicho argumento resulta realmente tan atrayente que sirve para justificar la proliferación de políticas para la «creación de puestos de trabajo» que están teniendo lugar últimamente en los países de la OCDE.

Lo que se está olvidando de nuevo aquí es la necesidad de realizar un acertado análisis de equilibrio general de las diversas alternativas. Imaginemos que, en lugar de concederle el dinero de la subvención al astillero, se gastase una cantidad de dinero similar en la economía a través de reducciones en el sistema impositivo general. Una parte de ese dinero gastado en reducciones impositivas se ahorraría, otra parte se gastaría en importaciones, pero el resto sería empleado en la producción nacional, aumentando de este modo las ventas nacionales y el empleo. Por el contrario, deberían sopesarse los efectos negativos sobre la renta y el empleo en el caso de que se permitiera el cierre de los astilleros. El análisis completo resulta complicado, pero la mayoría de los estudios demuestra que, si bien inicialmente la acción selectiva es más efectiva para el mantenimiento del empleo, después de un año aproximadamente el nivel de empleo será igual o incluso mayor si se aplican las reducciones impositivas equivalentes (11). ¿Y qué pasa con el presupuesto? Como el empleo está al mismo nivel, entonces los impuestos y los pagos del seguro de desempleo estarán al mismo nivel que si se hubiese concedido la subvención. En otras palabras, la solución general habría resultado, en términos presupuestarios, tan barata como la selectiva, siendo la única diferencia que esta última resulta más fácil de demostrar y de cuantificar que la otra. Pero existe nuevamente una diferencia fundamental que no se tiene normalmente en cuenta. El programa de «mantenimiento de puestos de trabajo» habría inmovilizado recursos en un sector ineficiente de la economía, mientras que la medida general habría ayudado a transferir recursos a sectores donde serían utilizados más adecuadamente en la producción de bienes con demanda creciente.

SALARIOS «JUSTOS» Y COMPETENCIA «DESLEAL»

Uno de los problemas a los que se tienen que enfrentar los economistas dedicados a la Administración Pública es el de que la microeconomía trata con valores relativos, se ocupa de los precios y salarios «relativos», así como de los cambios «marginales», en respuesta a otros cambios de la oferta y la demanda. Pero la mayor parte de los seres humanos no son ni relativistas ni marginalistas, sino absolutistas. Están en posesión de una sólida idea moral y creen poder distinguir el bien del mal. Por lo tanto, cuando se trata de temas económicos, tienen una fuerte inclinación a pensar de igual manera, en términos de salarios «justos» y de precios «justos».

Así que, probablemente, no será fácil indicarle al Ministro que una de las razones de la quiebra del astillero es la competencia desleal por parte de Corea del Sur, que puede explotar a una mano de obra «barata». Entonces los asesores económicos se dan cuenta de que pasan buena parte de su tiempo explicando una y otra vez el funcionamiento de la ventaja comparativa. Seamos realistas, no está tan claro a primera vista que el comercio con otro país pueda resultar mutuamente beneficioso a lo largo de toda la gama de actividad económica, si sus salarios reales son más bajos o si su productividad real es mayor. Solamente tiene que ser *comparativamente* más eficiente, marginalmente, en la producción de ciertos productos y menos en otros. Además, es indudable que los mecanismos de mercado, que mantienen los salarios reales en línea con la productividad y los tipos de cambio reales en línea con los dos anteriores, tienen que funcionar adecuadamente para que las operaciones comerciales y las de capital estén equilibradas. Todo esto requiere buen número de explicaciones, especialmente en unos tiempos en que los tipos de cambio no se están comportando de acuerdo con los libros de texto.

Puede a menudo suceder que los argumentos analíticos sean menos convincentes que algunos de los ejemplos extraídos de la historia económica. En el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, era cierto que los Estados Unidos eran más eficientes en la producción de casi todo que los países europeos. Pero esto se demostró que era completamente compatible con un rápido crecimiento del comercio mutuo que beneficiase a las dos partes en términos de empleo y de satisfacción de las necesidades de consumo.

Las últimas experiencias llevadas a cabo con los «países recientemente industrializados» han sido más polémicas. El estudio del Secretariado de la OCDE llegó a la conclusión de que la proporción de puestos de trabajo creados por las exportaciones de productos manufacturados a dichos países, en relación con los que se pierden por importaciones, suponiendo que ambas aumenten en la misma proporción, varía entre 0,75 y 0,95. Un aumento equilibrado del comercio causará, por lo tanto, pérdidas netas de puestos de trabajo. Pero, como dicho estudio señala: «Estas pérdidas precisamente constituyen el aumento de bienestar que se obtiene del comercio», puesto que los con-

sumidores aún pueden comprar la misma cantidad de bienes y se necesita un número menor de trabajadores para producirlos. El estudio indica además que, como durante el período 1972-77 las exportaciones de productos manufacturados a los «países de industrialización reciente» aumentaron en una proporción mucho mayor que las importaciones provenientes de ellos, este comercio creó unos 900.000 puestos de trabajo en los países de la OCDE, es decir, el 0,3 por 100 del empleo total (12).

A pesar de los argumentos anteriores, existe una llamada de atención constante para restringir el comercio con aquellos países que no observan «normas laborales justas». Aunque, a su vez, el economista tiene la obligación de indicar que si los países deciden explotar y maltratar a su fuerza de trabajo, esto dará como resultado un aumento del bienestar económico de los ciudadanos de los países que comercien con ellos, en términos estrictamente económicos, desde luego. Una mano de obra barata les suministrará productos baratos y «la mano invisible» del tipo de cambio les asegurará la venta de sus productos caros en cantidades suficientes para equilibrar su cuenta exterior.

Sería un tema diferente si decidiésemos esgrimir razones morales, cosa que, por otro lado, los ciudadanos particulares o los políticos tienen perfecto derecho a hacer, sobre el hecho de que los otros países no deben explotar ni maltratar a su fuerza de trabajo. Pero es un asunto interno de cada país considerar si es justa o no la utilización de presiones económicas para alterar el comportamiento de los estados soberanos —lo que, gracias a Dios, está fuera de la responsabilidad de la mayoría de los asesores económicos.

MEJOR INFORMACION Y ANALISIS DE BENEFICIOS Y COSTES

Podemos seguir esgrimiendo más argumentos, malos desde el punto de vista económico, en favor del intervencionismo. Pero ya hemos dicho bastantes cosas para demostrar que si el asesor económico es competente tendrá mucho trabajo que hacer. Constituirá también una experiencia frustrante, puesto que a menudo se va a encontrar que está perdiendo la discusión.

Puede que la razón fundamental de esa derrota sea la diferencia existente entre la argumentación política y la económica. El punto de partida de la política y los políticos es la necesidad de resultar elegidos. Y eso significa tener que contentar a un número suficiente de grupos diferentes para poder formar una coalición lo bastante grande como para conseguir la mayoría electoral. Un conjunto de intervenciones de poca calidad, cuyos beneficios van a parar a grupos de alta significación social, aunque reducidos en número, mientras que sus costes se difunden y dividen profusamente de forma que pasan, en general, desapercibidos, parece constituir una buena fórmula para conseguir el éxito electoral. Así pues, para el político «la falacia de los intereses concretos equivocados» puede muy bien pasar a denominarse «el arte de la política». Si a ese argumento le añadimos además un cierto matiz morali-

zador bajo la forma de protección contra la competencia «desleal» y el restablecimiento de precios «justos», o la salvaguardia del «derecho» a un puesto de trabajo, todavía resultará más efectivo.

La Ciencia Económica, por otro lado, se dedica al análisis de la actividad y de las relaciones marginales en un sistema muy complejo y altamente descentralizado: los efectos de todo sobre casi todo lo demás. Una de sus características fundamentales es la existencia de retroalimentaciones negativas, es decir, cuando sobreviene un cambio en un mercado que funciona en una dirección, muy probablemente empezarán a suceder cosas en otros mercados que van en dirección opuesta. La dificultad reside en que cuando los economistas intentan demostrar esas relaciones, no sólo han de resolver problemas conceptuales, sino que también tienen que luchar con un tipo de información objetiva inadecuada sobre las diversas relaciones cuantitativas que es necesario tener en cuenta. Ello explica las continuas peticiones de los economistas para tener una mayor información y un mejor análisis de los beneficios y de los costes de los programas públicos, lo que se conoce en el lenguaje político como «una mayor transparencia».

Para conseguir esa transparencia se han realizado grandes esfuerzos en muchos países de la OCDE durante la última década (13), aunque todavía existen muchas dificultades. La normativa institucional sobre ayudas estatales es compleja e implica, no sólo al Estado central, sino también en muchas ocasiones a instituciones crediticias paraestatales, a organismos de desarrollo y a autoridades regionales y locales. La información sobre ayudas destinadas a idénticos beneficiarios puede, a menudo, disfrazarse en las cuentas y los informes de dichos organismos en bases no comparables. Las ayudas pueden ser de diferentes tipos: subvenciones de explotación o de inversión, créditos baratos o garantías crediticias, reducción de impuestos («gastos fiscales»), protecciones arancelarias, etc. Y, aunque se han desarrollado nuevas técnicas de comprobación para establecer bases comparables, solamente se utilizan en unos pocos países. Finalmente, la valoración de costes y beneficios exige un cálculo mediante modelos sobre el impacto que una medida produce en otras partes de la economía, se requiere una utilización de precios-sombra, cuando existen economías externas, o imperfecciones del mercado, aplicando conceptos tales como tasas de descuento social, salarios sociales y precios de divisas (14).

Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, parece que, en una estructura democrática, el único modo práctico de intentar disminuir la diferencia entre política y economía, consiste en suministrar mayor cantidad y mejor información sobre costes y beneficios y dejar al pueblo y a sus representantes que adopten la decisión final en base a dicha información.

ESCOGER A LOS GANADORES

Volviendo a nuestro astillero, imaginemos que el economista ha realizado su trabajo y ha podido convencer al Ministro de que, en este caso particular, los

costes de conceder una subvención de explotación directa, después de haber sopesado las consecuencias a largo plazo, exceden de manera significativa a los beneficios. Sin embargo, el Ministro sigue pensando, por razones políticas, que tiene que hacer algo. ¿Por qué no gastar algo más de dinero en nuevas y prometedoras actividades como la microelectrónica, la fibro-óptica o la biotecnología y canalizar esperanzadoramente alguna de ellas hacia la ciudad en que se encuentra situado el astillero? Esa política es lo que se conoce como «escoger el ganador», y sobre este punto empiezan a sostenerse diferentes opiniones.

Estarán todos de acuerdo probablemente en que si se ha aceptado la intervención selectiva, entonces es claramente mejor intentar «escoger» a los posibles «ganadores» que apoyar a los seguros perdedores. Sin embargo, los economistas partidarios del mercado libre más puro se preguntarán por qué los funcionarios han de ser mejores, a la hora de detectar aplicaciones comerciales rentables de las nuevas tecnologías, que los empresarios particulares. Indicarán que la tendencia de los expertos gubernamentales ha sido, dentro de unas coordenadas políticas, la de elegir productos de prestigio a gran escala (y se mencionará sin duda el caso del Concorde), mientras que, en los países de gran dinamismo tecnológico, las actividades más importantes las realizan pequeñas empresas que trabajan sobre una amplia gama de productos. Los economistas partidarios del mercado libre continuarán diciendo que puede que exista una tendencia entre los empresarios a dedicar muy poco tiempo al desarrollo de los productos «ganadores», mientras que los departamentos públicos se esfuerzan en convencernos de que han descubierto un «ganador». Se añadirá también que los burócratas de los diferentes países parecen estar totalmente influenciados por las mismas ideas, por lo que terminan todos al final escogiendo el mismo proyecto «ganador», creando así un exceso de capacidad y unas actividades que tienen pérdidas a escala mundial. Asimismo esos economistas partidarios del puro mercado libre afirmarán que si uno trata de «escoger un proyecto “ganador”», necesariamente se han de cometer errores alguna vez. Sin embargo, desde el punto de vista político, es mucho más fácil dejar que los ciudadanos que se equivoquen vayan a la quiebra, que un Ministro admita que ha despilarrado el dinero público o penalizar a un funcionario que haya estado haciendo algo que realmente no debería haber hecho.

Los economistas menos puros adoptarán una posición menos extremista. Sin duda aducirán que pueden existir imperfecciones del mercado y economías externas y que los empresarios privados no están totalmente al corriente de los últimos descubrimientos en el campo del conocimiento científico y de las innovaciones tecnológicas de su propio país y mucho menos de las del resto del mundo. El tiempo que se tarda en desarrollar nuevas tecnologías y nuevos productos es a menudo muy largo y los riesgos son igualmente grandes; si se tiene éxito, habrá economías externas positivas para el resto de la economía, por lo que, en este caso, existen razones para la intervención pública.

En la práctica, la mayoría de los economistas estarán de acuerdo en aceptar que existen motivos suficientes

para las ayudas públicas a la investigación básica. En una época de austeridad presupuestaria generalizada, los estados pueden sentir la tentación política de reducir gastos que sólo aporten beneficios a largo plazo. Desgraciadamente, existen pruebas de que muchos países de la OCDE están cediendo con demasiada frecuencia últimamente a esta tentación, tanto en el campo de la investigación básica como en el de la inversión en infraestructura (transportes, comunicaciones, etc.), inversiones necesarias para mantener y mejorar el potencial productivo de un país. Los economistas deben luchar contra esta actitud presupuestaria (aunque sus posiciones se vean debilitadas en cierto modo por el hecho de que sus sueldos proceden con frecuencia de las mismas partidas del presupuesto nacional).

Existen también razones de peso para la creación de organismos públicos, o para la utilización de fondos públicos, que mejoren el acceso del sector privado a la información científica y tecnológica de origen nacional e internacional. Hay, sin embargo, un conflicto inherente entre la necesidad de proteger suficientemente los derechos de propiedad, para que los innovadores obtengan beneficios suficientes y atractivos, y el deseo de maximizar los beneficios resultantes de la rápida difusión de las nuevas tecnologías.

El elemento de riesgo existente en la «elección de ganadores» puede utilizarse para justificar la dedicación de incentivos fiscales generales a gastos de investigación y desarrollo, elección frecuente en los países de la OCDE. Sin embargo, la experiencia enseña que esos gastos han sido a menudo menos efectivos de lo que se esperaba. No resulta nada fácil asegurar que existe una contabilización adecuada, por lo que en la práctica los beneficios fiscales pueden ser empleados para otros fines, o el dinero de los contribuyentes puede simplemente utilizarse para reemplazar al dinero privado en la financiación de la investigación y el desarrollo. Estos comportamientos quizás tengan también una tendencia a incentivar en demasía la investigación y desarrollo puros a expensas de otras fases del proceso innovador como, por ejemplo, la investigación del mercado. La conclusión más importante del estudio de la OCDE sobre este tema parece haber sido que: «Los fondos públicos deben ser utilizados, en primer lugar, para proyectos en investigación básica de gran riesgo a largo plazo y para la investigación y el desarrollo relacionados con bienes y servicios no mercantiles, más que en proyectos comerciales corrientes» (15).

Los economistas deben reconocer que las razones para una política consciente de «escoger a los ganadores» tienen una mayor validez en los países que se encuentran en los comienzos de su desarrollo económico. Durante mucho tiempo, después de la segunda guerra mundial, cualquiera que quisiera saber qué aspecto ofrecía el futuro en lo referente a modas y tecnologías, sólo tenía que enviar una comisión a los Estados Unidos. De vuelta a casa, fortificados con el nuevo conocimiento, no resultaba tan difícil elegir ciertas actividades dignas de apoyo y protección con la seguridad de que iban a ser las «ganadoras». Japón nos muestra el ejemplo más conocido y, aparentemente, más fructífero, de una política de este tipo, que han seguido un cierto número de países de reciente industrialización.

Hay que hacer, sin embargo, una serie de matizaciones importantes a esa argumentación. La primera es que la concesión inicial de ayudas y de protección públicas alienta inevitablemente una serie de intereses creados en el futuro. Suprimir a tiempo dichas ayudas y protección exige poseer el suficiente valor político y una administración incorruptible para evitar que los «ganadores» se sientan autosatisfechos y se conviertan, por falta de estímulo, en inevitables perdedores.

En segundo lugar, el modelo y la propia naturaleza actual de la actividad industrial son mucho más complicados que ayer. La producción física está más fragmentada y el sector servicios es cada vez mayor. Las diferentes piezas de un determinado producto se fabrican en diversos países. En una proporción cada vez mayor, la concepción, producción y comercialización de los nuevos productos no consiste ya en elegir una industria, un subsector de esa industria o incluso un determinado producto, sino más bien en colocarse en una buena posición dentro de esta complicada y cambiante estructura en la que una combinación de especialización empresarial y de ventaja comparativa básica puede dar lugar a un gran éxito financiero, como el de Hong-Kong en la producción de pelucas, o el de Singapur en la de cabezas magnéticas para discos. Alemania es igualmente uno de los productores mundiales de terciopelo más destacados. Situación sectorial ésta compleja y que difícilmente hubieran elegido los expertos del Ministerio de Industria.

Un tema polémico es el de los «pequeños países» en cuanto a una política de «apostar por el ganador». Se argumenta a menudo que los países pequeños tienen mayores desventajas en el desarrollo de industrias de gran avance tecnológico. Sus mercados nacionales son demasiado pequeños para suministrar las necesarias economías de escala para un lanzamiento fructífero de las distintas producciones. Desde el punto de vista tecnológico, sus empresas no poseen el suficiente poder de negociación política o económica para poder competir por las compras públicas con las empresas nacionales o multinacionales que tienen su sede en los países más grandes. Su investigación básica tiene que realizarse necesariamente a escala menor y no se beneficia en la misma proporción de las transferencias militares asociadas a la investigación y desarrollo.

Hay algo de verdad en estos argumentos. Existen áreas de alta tecnología, por ejemplo en la aviación comercial, en las que las economías de escala son lo suficientemente grandes para crear las condiciones necesarias para un oligopolio o monopolio a nivel internacional. Esta es una de las razones por las que los países pequeños tienen un interés especial en el desarrollo de instrumentos más eficaces de restricción o prohibición del comportamiento internacional discriminatorio (por ejemplo, el Código del GATT sobre compras públicas y las «recomendaciones» de la OCDE a las empresas multinacionales). Pero los pequeños países se darán cuenta de que no se les va a hacer caso si al mismo tiempo utilizan su propia y reducida dimensión para justificar una estrategia defensiva y nacionalista que les lleve a promocionar su alta tecnología propia. Observando la experiencia de los países industrializados más pequeños, parece que los que lo han hecho mejor no han intentado «abarcar todo el

campo», sino que han permitido y estimulado el desarrollo de un alto grado de especialización. Sorprende también el modo en que algunos han podido explotar economías de escala y fortalecer su posición negociadora por medio de la creación de multinacionales de «pequeños países» (Ericsson en Suecia, Phillips en los Países Bajos, Nestlé en Suiza).

Finalmente, se está haciendo cada vez más difícil «escoger los ganadores» por medio de la observación de lo que está sucediendo en otras partes, a medida que el propio país se va acercando a los límites, a los gustos y tecnología actuales.

Será interesante contemplar cómo Japón responde a este desafío. Ya ha ocurrido un cambio significativo en las políticas industriales respecto a ayudas a productos o empresas específicos. Ahora se pone un mayor énfasis en el esfuerzo cooperativo entre el Estado y la industria para desarrollar un cierto número de grandes tecnologías que puedan tener amplias aplicaciones en toda la industria. Pero es una pregunta que no tiene contestación saber en qué medida el desarrollo dinámico continuado de la economía japonesa dependerá del éxito de esta nueva estrategia más que de otros factores fundamentales. En este sentido, Japón ha sido único en el modo en que ha sabido combinar un considerable intervencionismo estatal —casi todo él realizado bajo la forma de «orientaciones administrativas»— con una agresiva competencia entre los muchos participantes existentes en el mercado en el sector privado. Y, lo que quizás sea más importante, la combinación de una estructura de salarios flexibles y un tipo de cambio extremadamente competitivo que ha permitido a la industria japonesa mantener unos buenos márgenes de beneficio, en oposición a lo que ha sucedido desde la primera crisis del petróleo en la mayoría de los países de la OCDE. Esto confirma la conclusión alcanzada en diversos estudios de la OCDE de que el factor más importante para estimular la innovación es la capacidad del Estado para crear un clima general favorable, incluyendo la posibilidad de obtener grandes beneficios a través de prósperas innovaciones mercantiles y una buena disposición por parte de los trabajadores y de la sociedad para aceptar el cambio y la innovación.

RELACIONES ENTRE POLITICAS MICROECONOMICAS Y MACROECONOMICAS

Esto nos lleva a las conexiones internas existentes entre las políticas microeconómicas y macroeconómicas. El economista sincero debe estar dispuesto a aceptar, a la hora de estructurar las políticas microeconómicas, que sus argumentos en favor de las fuerzas del mercado implícitamente dan por supuesto, a nivel macroeconómico, la existencia de pleno empleo, de un nivel de tipos de interés real no superiores a la tasa real marginal del rendimiento de capital y de un tipo de cambio acorde con el nivel de salarios y la productividad del país. Pero en una época en que en muchos países no se cumplen estas condiciones, ¿qué valor tienen sus argumentos en favor de las soluciones del mercado?

En circunstancias en las que la fuerza de trabajo no alcanza pleno empleo, se puede responder que las restricciones de importaciones, aunque impliquen gastos para los consumidores en términos de condiciones adversas de comercio, aumentarán el empleo y con ello pueden mejorar el bienestar general. Esta es realmente la razón por la que la tentación proteccionista es tan grande en nuestros días. La respuesta del economista debe ser que este ardid no lo puedan usar todos los países al mismo tiempo. Cuando otros países empiecen a tomar represalias, las ventajas de empleo desaparecerán y todo lo que quedará serán unos precios más altos, es decir, una *mayor* inflación en un momento en el que se considera que la inflación constituye una de las principales causas del desempleo.

En cuanto a los tipos de interés, la primera objeción es que, aunque a largo plazo los tipos reales de interés deben ser equivalentes a las tasas marginales reales de los rendimientos, a corto plazo tendrá que haber desviaciones a medida que las autoridades monetarias reaccionen ante el cambio de circunstancias. Los empresarios deben estar dispuestos, por lo tanto, a apretarse el cinturón si fuese necesario y a arreglárselas como puedan con los préstamos en períodos como el actual en que los tipos de interés son anormalmente altos, situación de la que podrán recuperarse cuando más adelante los tipos de interés bajen. Pero ¿qué sucede si los tipos de interés permanecen altos durante tanto tiempo que las empresas lleguen a ser insolventes? En este caso, las propuestas para subvencionar los tipos de interés o para dar facilidades para reducir el valor de las deudas, aunque existen opiniones contradictorias, se convierten en un tema legítimamente discutible. Sin tomar partido en este punto, quiero resaltar que, desde el punto de vista microeconómico, lo importante es que dichas medidas sean lo más generales posible.

La misma pregunta surge respecto a los tipos de cambio. Los empresarios deben ser capaces de vivir durante ciertos períodos de tiempo con un tipo de cambio sobrevalorado, a la espera de que razonablemente la situación cambie. En estas circunstancias, pueden subvencionar cruzadamente las exportaciones durante un tiempo cuando el tipo esté sobrevalorado, y lo contrario cuando esté subvalorado. Pero también hemos experimentado últimamente períodos de sobrevaloración o de subvaloración lo suficientemente largos para hacerlos insostenibles; situaciones que han dado como resultado fuertes presiones en favor del proteccionismo y de la subvención. Períodos de violentas presiones políticas en favor de restricciones comerciales en los Estados Unidos, por ejemplo, han coincidido con períodos de sobrevaloración del dólar, y la reciente y creciente animosidad contra las exportaciones japonesas coincidió con un prolongado período de subvaloración del yen.

A nivel macroeconómico, existe una necesidad evidente de llevar a cabo políticas fiscales y monetarias (desde diferentes puntos de vista) para mantener el tipo de cambio a un nivel razonable. A nivel microeconómico, es importante darse cuenta de que las restricciones al comercio y las subvenciones *empeoran* el problema macroeconómico. Las restricciones a las im-

portaciones en un país con una moneda sobrevalorada reducirán la demanda de divisas y, por lo tanto, harán subir el tipo de cambio.

Estas interrelaciones entre la política microeconómica y macroeconómica no se tienen a menudo en cuenta. No tiene mucho sentido seguir unas políticas monetarias y fiscales restrictivas para crear presiones económicas que reduzcan la inflación y mejoren la productividad por medio de medidas más estrictas de mercado, si se cede a presiones políticas y se prestan ayudas tratando de evitar consecuencias inevitables, cuando estas presiones económicas empiezan a funcionar y producen quiebras y pérdidas de puestos de trabajo en lugares donde se van a hacer sentir con más fuerza, es decir, en las partes más débiles de la economía.

Puede que sea políticamente más fácil decidir la reducción del crecimiento de la oferta de dinero en un porcentaje de un punto que resistir presiones en favor de ayudas o subvenciones cuando empresas famosas van a la quiebra. Pero el economista debe insistir en que los políticos no pueden tener las dos cosas. Si se deciden por políticas macroeconómicas fuertemente restrictivas y políticas microeconómicas muy activistas, conseguirán lo peor de los dos mundos. Sus políticas restrictivas de demanda no obtendrán el efecto deseado en cuanto a la reducción de la inflación de una forma duradera y sus activistas políticos intervencionistas no obtendrán el efecto deseado de evitar un aumento del paro, a pesar del continuo aumento de los costes presupuestarios. Me temo que algunos países de la OCDE han estado cayendo, al menos hasta cierto punto, en este círculo vicioso.

EPILOGO. LA CONTESTACION DEL ASESOR TECNICO

Así pues, ¿cuál debería ser la respuesta del asesor económico a su Ministro?

En primer lugar, debe señalar que si se toma la decisión de conceder una subvención de explotación a una determinada empresa de una industria en declive, esa sería la forma más peligrosa de intervencionismo estatal desde el punto de vista económico. Deberá reconocer la fuerza de las presiones políticas que sufre el Ministro, pero debe opinar que antes de que él y sus colegas de gabinete adopten esta decisión deben hacerse una serie de preguntas.

Deben preguntar al Ministro responsable de la política regional si existen incentivos fiscales adecuados para la modernización y diversificación a disposición de *todas* las empresas de la región subdesarrollada en la que está instalado el astillero. Se debe preguntar también al Ministro de Industria si se han adoptado las medidas suficientes para que el astillero haya tenido total acceso a los desarrollos tecnológicos más recientes en el campo de la microelectrónica y de los robots. ¿Qué ha pasado con aquel viejo proyecto para crear un instituto conjunto con la industria de la construcción naval sobre ingeniería marítima y construcción naval donde podían realizarse investigaciones sobre nuevas tecnologías y productos para la industria na-

val? Deben preguntar al Ministro de Trabajo si existen facilidades para reconversión profesional de los trabajadores del astillero que se han quedado sin trabajo y para ayudarles a encontrar otro trabajo. ¿Existen subvenciones disponibles para aquellos que están dispuestos a trasladarse a otras áreas donde haya puestos de trabajo disponibles? ¿Por qué se han mantenido los controles de alquileres hasta el punto de que nadie puede permitirse cambiar de vivienda?

Al Ministro de Hacienda y al Gobernador del Banco central deben hacerse las preguntas más duras: ¿Por qué se ha abandonado el proyecto de construir una autopista hasta el puerto donde está situado el astillero, proyecto que tenía un saldo positivo coste-beneficio, mientras que las pensiones de los funcionarios públicos han aumentado en términos reales en un momento en que los ingresos de los trabajadores en el sector privado han descendido en términos reales a causa de las pérdidas en el comercio resultantes del aumento de los precios del petróleo? Si todos los miembros de este gabinete hubiesen cooperado con más entusiasmo para mantener el déficit presupuestario bajo control ¿habría necesitado el Banco central seguir una política monetaria restrictiva hasta el punto que ha hecho subir los tipos de interés y el tipo de cambio a unos niveles tan enormemente altos? Finalmente, si el objetivo principal de estas políticas monetarias y fiscales tan restrictivas es reducir la inflación ¿está el primer Ministro seguro de que se está haciendo lo suficiente para conseguir la cooperación de la parte social en un intento de reducir la inflación de una manera menos dolorosa por medio de una política de precios y rentas?

Me temo que, como se van a celebrar elecciones al cabo de unas semanas, el Ministro no se mostrará muy entusiasmado ante estas sugerencias de su asesor económico y, si es así, lo único que puede hacer nuestro economista es leerle el párrafo 8 de las recomendaciones de la OCDE, una de cuyas partes más importantes dice: «Si, a pesar de todo, los estados juzgan que es necesario intervenir, la experiencia muestra la importancia de los siguientes criterios de intervención:

I) Las medidas adoptadas deberían tener un carácter temporal y, en la medida que sea posible, deberían ir reduciéndose de manera progresiva según un calendario preestablecido.

II) Las intervenciones públicas deberían estar íntimamente ligadas a la realización de planes tendentes a eliminar progresivamente los equipos obsoletos y a restablecer unidades financieramente viables sin intentar elevar los precios por encima de los niveles que aseguren un rendimiento razonable a los productores eficientes.

III) Es preciso que el coste de las intervenciones aparezca tan claramente como sea posible para los dirigentes de la política económica y para el público. Es preciso atender al coste que supone para el consumidor cualquier alteración que eleve los precios, y a los costes para el contribuyente, así como a las repercusiones que la concurrencia de los productos subvencionados pueden tener sobre el empleo.

IV) Cuando se concedan fondos públicos al sector privado, sería deseable que hubiese también aportaciones de capital privado a los sectores afectados por las ayudas.

V) La ayuda que se conceda directamente a las empresas debería estructurarse de tal modo que proporcione incentivos para mejorar su administración y su dirección, asegurándose, en especial, de que exista la suficiente competencia nacional e internacional.»

Antes de despedirse, el economista puede finalizar con una nota más filosófica, citando la última frase del libro de Arthur Okun (*op. cit.*): «El capitalismo y la democracia forman una coalición muy poco adecuada. Quizás sea ésta la razón por la que se necesitan el uno a la otra, para incorporar cierta racionalidad en la igualdad y cierta humanidad en la eficiencia».

NOTAS

(1) Véase *Policies for Adjustment: some general orientations*, aprobado por el Consejo General de la OCDE a nivel ministerial el 15 de junio de 1978.

(2) Un nuevo informe de la OCDE: *Positive Adjustment Policies: Managing Structural Change*, París, 1983, abarca algunos temas tratados aquí con mayor profundidad.

(3) Cfr. *Annual Reports on Competition Policy in OECD Member Countries*, publicado por la OCDE anualmente desde 1972.

(4) Esta obra fue la base económica fundamental en el concepto de «políticas de mano de obra activa», contenida en las Recomendaciones del Consejo de la OCDE de mayo de 1964, que están esencialmente en deuda con Gosta Rehn.

(5) La exposición clásica aparece en el libro de A. C. PIGOU, *Economics of Welfare*, cuya primera edición se publicó en 1920.

(6) Cfr. *The Polluter Pays Principle*, OCDE, París, 1975.

(7) Véase, por ejemplo, *Strategies of compensation*, Centro de la OCDE para la Investigación e Innovación Educativas, París, 1972.

(8) ARTHUR C. OKUN, *Equality and Efficiency*, The Brookings Institution, 1975.

(9) Para una discusión más detallada de la importancia de este concepto en las políticas de ajuste, consúltese «Positive Adjustment Policies: some general issues», en *The case for Positive Adjustment Policies*, OCDE, París, 1979.

(10) *Op. cit.*, pág. 91, sobre aspectos cuantitativos cfr. *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes*, OCDE, 1976, capítulo 6.

(11) Una razón importante para ello es que la subvención selectiva va dirigida a una industria con capacidad excesiva que no es probable se embarque en nuevas inversiones, mientras que la reducción general de impuestos se gastará en bienes cuya demanda es creciente, donde, por lo tanto, es menos probable que exista exceso de capacidad y, por ello, hay más probabilidades de que la mayor demanda propicie nuevas inversiones.

(12) *The impact of the Newly-Industrialising Countries*, OCDE, París, 1979, § 23.

(13) Un trabajo fundamental fue *The Politics and Economics of Public Spending*, CHARLES L. SCHULTZE, The Brookings Institution, 1968. Después del entusiasmo inicial por ideas tales como el PPBS y el RCB, ha disminuido el avance en este sentido por los problemas políticos, administrativos y analíticos que conlleva, aunque aún continúa.

(14) Se examinan estas dificultades en *Transparency for positive Adjustment-Identifying and Evaluating Government Intervention*, OCDE, 1983, que revisa el estado actual del pensamiento sobre temas conceptuales y contiene una descripción detallada del estado actual del arte en 11 países de la OCDE.

(15) Véase el informe sobre «Ciencia y tecnología», en *The case for Positive Adjustment Policies*, *op. cit.*, § 20-22 y 31-35.