

C ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS SUBVENCIONES

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente Sección es ayudar al lector a comprender mejor la doble cuestión de por qué los gobiernos utilizan las subvenciones y qué efectos tienen en el comercio internacional. Como suele suceder en los análisis económicos, el punto de partida para lo que sigue será una economía "de referencia", con mercados con una competencia perfecta.³⁰ Este enfoque sirve de base para obtener indicaciones generales sobre el impacto de intervenciones públicas como las subvenciones. Como se explica más adelante, cuando un mercado es perfectamente competitivo, no hay ningún argumento que justifique una subvención. Introducir una subvención u otro tipo de medida gubernamental en un mercado perfecto no sería eficaz y reduciría el bienestar. Sin embargo, si se atenúa la hipótesis del mercado perfecto, se pueden dar situaciones en que una medida pública, como una subvención, mejore el bienestar. Una subvención eficaz puede corregir un mal funcionamiento del mercado y equilibrar así los costos y beneficios sociales y privados.

Ni en la presente Sección ni en el resto del Informe hemos realizado un análisis sistemático de la forma de comparar las subvenciones con otras intervenciones públicas que pueden servir para lograr objetivos similares. Sin embargo, en el Informe se hacen diversas referencias a la cuestión, en particular en la Sección D, que trata de los objetivos. En cualquier caso, quizá convenga decir que la elección del instrumento de política para lograr un objetivo concreto puede ser importante desde el punto de vista de la eficacia, como demuestra un sencillo ejemplo.

Supongamos que un gobierno decide proteger una determinada rama de producción nacional, porque hay efectos positivos del aprendizaje práctico relacionados con esa actividad que pueden beneficiar a toda la economía, y que el mercado no refleja convenientemente. En tal caso, el gobierno puede optar por imponer un arancel a las importaciones que compiten con esa rama o por subvencionarla directamente. Un arancel elevará el precio de las importaciones y permitirá que aumenten los precios de producción de la rama de producción protegida hasta alcanzar el mismo nivel. De este modo los consumidores nacionales tendrán que pagar un precio más alto. Sin embargo, si se recurre a una subvención, el precio interno seguirá siendo el precio de importación libre de derechos, y la subvención recibida por la rama de producción nacional le permitirá competir con las importaciones a precios del mercado mundial. Los consumidores no se verán gravados, y se considerará que la solución de la subvención es la más eficaz. Se trata de una aplicación de la teoría de la intervención óptima (Johnson, 1965; Bhagwati 1971).

Un aspecto que no se toca en el ejemplo que antecede es el de los costos que conllevan la financiación y distribución de la subvención. Se supone que esos costos son nulos, pero no será así. Siempre habrá costos económicos incluso si se recaudan impuestos sin crear distorsiones. Además, los países en desarrollo, en particular, pueden tener que hacer frente a espinosos obstáculos administrativos para recaudar los ingresos que distribuirán a modo de subvención. Análogamente, la identificación de los beneficiarios de las subvenciones y la aplicación de los programas de subvención también entrañan costos. Con todo, en conjunto, si eliminamos la hipótesis de que la recaudación y el desembolso de las subvenciones tienen un costo nulo, los argumentos fundamentales que se exponen en la presente Sección no varían.

Por último, a los efectos de la presente Sección y de otras partes del Informe, conviene señalar una distinción esencial, por su incidencia, entre dos tipos de subvención: las subvenciones a la exportación y las subvenciones a la producción. Las subvenciones a la exportación sólo dependen de las exportaciones y sus consecuencias para la asignación de recursos y la eficacia serán distintas de las que tienen las subvenciones a la producción, que se aplican a la producción final, independientemente del mercado al que van destinadas, pero que también pueden influir en las exportaciones.

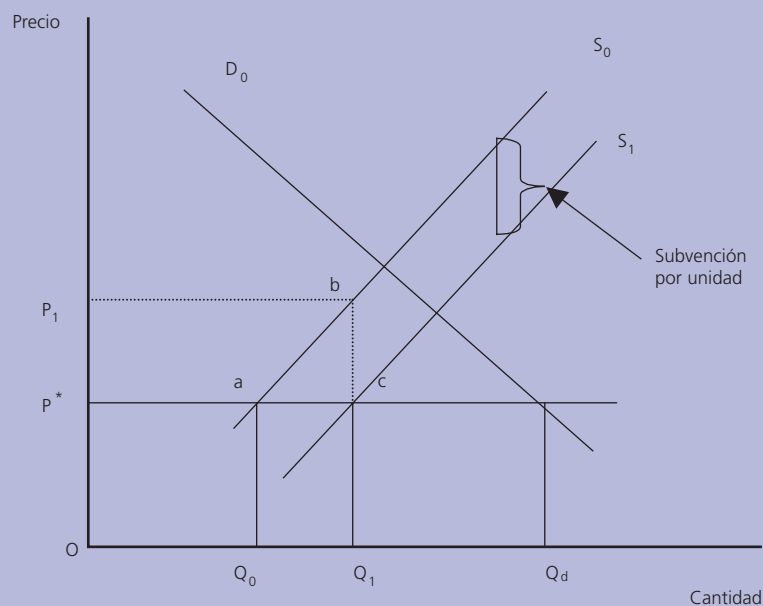
³⁰ Un mercado es perfectamente competitivo cuando las empresas pueden entrar y salir de él libremente y sin costos, los productos son homogéneos, los rendimientos a escala son constantes, los productores o consumidores no tienen ninguna posibilidad de influir individualmente en los precios y están perfectamente informados. Naturalmente, en la práctica estas condiciones no se dan casi nunca, por no decir nunca.

El resto de la presente Sección se organiza del siguiente modo. Primero examinaremos las repercusiones de las subvenciones en el bienestar en un mundo de mercados perfectos, en el que nunca se podrán justificar las subvenciones desde el punto de vista del bienestar económico. A continuación, introduciremos una serie de imperfecciones o "deficiencias" del mercado que se corresponden más con la realidad, y veremos si esto modifica el análisis de las subvenciones en términos de bienestar. Las fallas de mercado que consideraremos son economías de escala y externalidades. Por último, examinaremos una serie de consideraciones adicionales que pueden influir en el resultado de las subvenciones, en particular las dificultades con que se enfrentan los responsables políticos para aplicar una buena política de subvenciones, y la influencia de los factores relacionados con la política económica en las decisiones relativas a las subvenciones.

2. MERCADOS PERFECTOS

Recuadro 2: Efectos comerciales de las subvenciones a la producción

En el diagrama que figura a continuación, S_0 es la oferta interna, D_0 la demanda interna y P^* , el precio mundial del producto. Como el precio mundial del producto es inferior al precio que aseguraría el equilibrio del mercado, la demanda total del producto OQ_d quedaría satisfecha por OQ_0 unidades de producción nacional y Q_0Q_d de importaciones.



Si el gobierno, por motivos políticos o de redistribución, decide que el nivel de producción nacional debe ser OQ_1 en vez de OQ_0 , tiene que decidir si recurrirá o no a un arancel o a una subvención para aumentar la producción. Si recurre a una subvención, y suponiendo que no pueda influir en el precio mundial, la oferta interna pasará de S_0 a S_1 , lo que hará que la producción nacional aumente hasta el nivel deseado y que las importaciones se reduzcan en Q_0Q_1 .

Antes de la subvención, la producción nacional estaba en el punto Q_0 . Como la producción nacional adicional que sobrepase ese nivel sería más barata si se obtuviera del mercado mundial, el gobierno habrá alcanzado el nivel de producción deseado, pero las consecuencias para la economía en términos de recursos serán negativas. El costo adicional para la economía está representado por el área abc .

Si se supone que un mercado es perfecto y está cerrado al comercio internacional, las subvenciones a la producción que se conceden a las empresas tienen por resultado aumentar la producción, reducir el precio que pagan los consumidores y generar una pérdida general de bienestar, ya que los recursos se asignarán de manera ineficaz. La introducción del comercio internacional en este supuesto complica las cosas. Por ejemplo, hay una importante diferencia entre una subvención concedida a una rama de producción que compite con las importaciones y la concedida a una que compite con las exportaciones. En el primer caso, y suponiendo que los precios mundiales no se vean afectados³¹, el resultado final será un aumento de la producción interna a expensas de las importaciones (recuadro 2). La aplicación de la subvención provoca una pérdida de bienestar, ya que hace que el precio óptimo (el precio mundial) se aparte del precio que verdaderamente se paga a los productores nacionales.

Consideremos ahora el caso de una subvención a la exportación a una industria. Tanto las subvenciones a la producción como las subvenciones a la exportación pueden tener por efecto aumentar la producción y las exportaciones nacionales, pero sus efectos en los precios internos son diferentes. Los precios internos no se ven afectados por las subvenciones a los productores, pero aumentan en el caso de las subvenciones a la exportación si se impide la reimportación. En el caso de las subvenciones a la exportación el costo para los contribuyentes también será menor que en el caso de las subvenciones a la producción, porque el volumen de consumo interior subvencionado será menor.³²

Por lo tanto, si suponemos que se trata de un país pequeño, la principal indicación en términos de comercio internacional es que las cantidades varían en respuesta a la intervención en forma de subvención. En el caso de las subvenciones a la producción interna, las importaciones se contraen o las exportaciones aumentan, mientras que en el caso de las subvenciones a la exportación, las exportaciones aumentan. En ambos casos hay ineficiencias, ya que una parte de la producción nacional queda determinada por el precio que incluye la subvención, y no por el precio mundial.

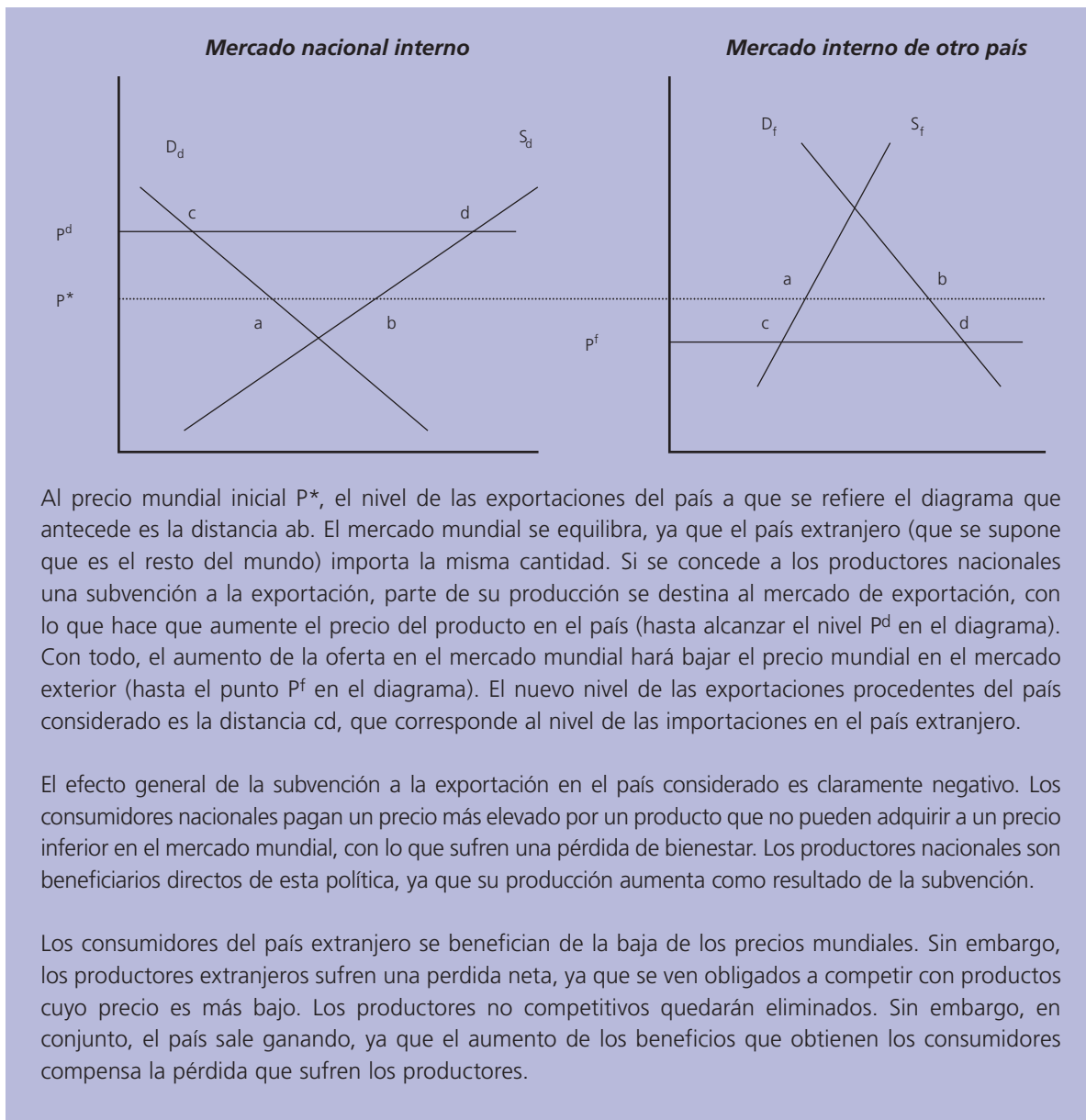
En estos dos casos, se supone que el país que concede la subvención no influye en los precios de la economía mundial. Esto quiere decir que los cambios económicos que se produzcan en ese país no tendrán ninguna repercusión en los precios mundiales. Si se opta por una versión menos estricta de esta hipótesis, la producción seguirá aumentando, como en el caso de la pequeña economía descrito anteriormente. Sin embargo esta vez, el desequilibrio causado por las subvenciones también influirá en los precios en los mercados internacionales. Si se exporta más producción como resultado de una subvención a la exportación, los precios mundiales bajarán. En cambio, los precios internos subirán, ya que aún habrá que vender parte de la producción en el mercado interior, y las cantidades disponibles en el mercado serán inferiores. Este fenómeno se ilustra en el recuadro 3.

Recuadro 3: Las subvenciones a la exportación en el caso de un país grande

Una subvención a la exportación induce a los productores a satisfacer el consumo exterior a diferencia del consumo interno. Al retirar la oferta del mercado interior los precios internos suben. Al mismo tiempo, al aumentar la oferta en el mercado mundial, los precios mundiales disminuyen. Si no se permite reimportar al mercado nacional productos procedentes del mercado mundial, se crea una disparidad entre el precio nacional y el precio mundial.

³¹ Como se supone que el país analizado es pequeño, el precio nacional queda determinado por el precio mundial y no puede cambiar.

³² Esto es así porque los precios nacionales aumentan con las subvenciones a la exportación, lo que hace que disminuya la cantidad demandada.



Un elemento común a las subvenciones a la producción y a las subvenciones a la exportación cuando el país que concede la subvención es grande es la reducción del precio mundial, que tendrá efectos negativos y positivos para los socios comerciales de ese país. Los productores de los productos competidores tendrán que competir con los exportadores subvencionados a un precio más bajo, mientras que los consumidores de las importaciones más baratas saldrán ganando. Así pues, en conjunto, los países que son importadores netos de los productos subvencionados podrían beneficiarse de las subvenciones.

Este análisis se refiere a las subvenciones que se conceden en relación con alguna actividad o variable económica, como los niveles de producción o de exportación. También es frecuente que los gobiernos concedan subvenciones para financiar total o parcialmente la adquisición de activos fijos, como tecnología, instalaciones y material. Estas subvenciones, que se pueden pagar de una sola vez o un determinado número de veces, se suelen denominar subvenciones no recurrentes y pueden tener sobre la competencia efectos que subsisten después del período durante el cual se aplica la subvención. Tienden a provocar un aumento de la inversión de algunas empresas en el correspondiente mercado. Como consecuencia, habrá más empresas en la rama de producción, o bien las empresas existentes producirán en mayor escala. Esto puede influir en las condiciones de la competencia en los mercados mundiales. La duración de estos efectos en la competencia internacional dependerá, entre otras cosas, de la tasa de depreciación del capital fijo y de la evolución de la

demanda en los años después de la inversión, como indican Grossman y Mavroidis (2003). Las subvenciones no recurrentes cumplen una función en el análisis que se hace a continuación de la intervención de los gobiernos en las ramas de producción que se caracterizan por la existencia de economías de escala.

3. FALLAS DEL MERCADO

En esta sección examinamos la repercusión de las subvenciones en situaciones en que el mercado falla, es decir, cuando hay una diferencia entre el precio real y el precio socialmente óptimo. Esta diferencia puede deberse a varios motivos. Ejemplo de esto es la competencia imperfecta, es decir, la situación en que al menos una empresa puede ejercer un control sobre los precios y la producción. Otro ejemplo frecuente es la existencia de externalidades, cuando las decisiones de los productores o los consumidores repercuten en otros, cosa que no se refleja plenamente en los precios del mercado. En este caso, si la externalidad es positiva, la cantidad real producida será menor que la cantidad óptima. A la inversa, si la externalidad es negativa, habrá que reducir la producción, ya que sería superior al nivel óptimo.

A continuación consideramos dos ejemplos comunes de “fallas del mercado” que justifican una intervención en forma de subvenciones. Se trata del aumento del rendimiento en función de la escala y las externalidades.³³ Las asimetrías de la información en los mercados de trabajo, los mercados de productos y los mercados financieros son otros tantos ejemplos de deficiencias del mercado, pero no los analizaremos en esta sección.³⁴ El hecho de que limitemos el análisis a dos ejemplos no incidirá en la premisa general de que en algunas circunstancias las subvenciones pueden estar justificadas.

a) Economías de escala

Una de las características sobresalientes de muchas ramas de producción modernas es el gran costo fijo de entrada. Esos costos pueden deberse a las importantes inversiones en I+D o a la necesidad de adquirir bienes de capital caros y muy especializados. Son ejemplos típicos de esas ramas de producción la industria aeronáutica y la farmacéutica. En este contexto, los costos medios de producción de una empresa bajan de forma proporcional al número de unidades que produce, por lo que se habla de ramas de producción de costos decrecientes o de ramas de producción que se caracterizan por el aumento del rendimiento en función de la escala de producción.

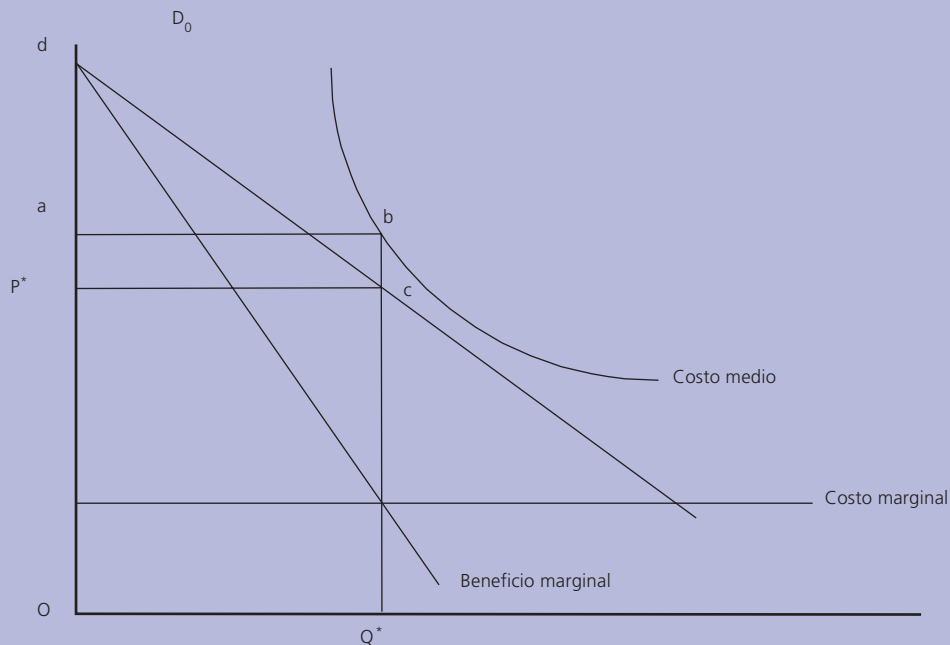
Un ejemplo sencillo de las economías de escala es el de las empresas que deben pagar un costo fijo para entrar en una rama de producción, pero que después producen a un costo marginal constante (recuadro 4). La decisión de producir o no y cuánto producir depende de la demanda. Puede suceder, como se indica en el recuadro 4, que la demanda sea tal que los consumidores no estén dispuestos a pagar un precio suficientemente alto para que un productor pueda recuperar su inversión inicial. Como resultado, no habrá inversión ni producción si el gobierno no interviene. Ahora bien, desde un punto de vista social puede convenir que haya producción. A los productores sólo les interesan los beneficios que obtendrán, pero lo que es bueno para la sociedad depende de los beneficios que obtengan los productores y del bienestar de los consumidores en el precio que los consumidores pagan por los productos en el mercado. Sólo se tiene en cuenta una parte del bienestar de los consumidores. Si un gobierno tiene razones para creer que el bienestar de los consumidores que no se tiene en cuenta en los precios del mercado supera las pérdidas que sufrirían los productores de no haber una subvención, puede que esté dispuesto a considerar la posibilidad de subvencionar la inversión inicial, para alentar a los productores a suministrar el producto de que se trate. Hasta aquí, se trata de una situación estática que se da en una economía cerrada. La situación se hace más interesante desde el punto de vista del comercio si se modifican las premisas básicas, como haremos a continuación respecto del aprendizaje práctico y la política comercial estratégica.

³³ Por lo general, las ramas de producción que se caracterizan por el aumento del rendimiento en función de la escala de producción también se caracterizan por una competencia imperfecta, como se explica más adelante.

³⁴ Véase Grossman (1990) para una visión de conjunto de estos argumentos en favor de la intervención.

Recuadro 4: Los rendimientos en función de la escala de producción y las subvenciones

El gráfico que figura a continuación, tomado de Grossman (1990), representa una empresa monopolística. Sin una subvención, la empresa no puede producir de forma rentable, ya que el precio al que tendría que facturar (P^*) es inferior a su costo medio (punto b). El bienestar total sería, por definición, nulo, ya que no se produce ni consume ninguna producción. Supongamos ahora que el gobierno otorga a la empresa una subvención por valor de P^*abc . Esta subvención induce a la empresa a producir una cantidad total OQ^* . El bienestar del consumidor es el área dcP^* , que en este diagrama es mayor que el costo de la subvención.



i) Aprendizaje práctico

Como se ha explicado antes, las economías de escala suponen que los costos medios disminuyen al aumentar la producción. El aprendizaje práctico en una empresa supone que los costos de producción por unidad disminuyen con el tiempo a medida que se acumula la producción, es decir que, la empresa aprende cada vez que produce, lo que hace que el costo medio vaya disminuyendo con el tiempo. Este tipo concreto de economía de escala también se denomina "economía de escala dinámica". Hay pruebas de la existencia de estos efectos de aprendizaje, por ejemplo, en el caso de la construcción de centrales nucleares y en los sectores de la aeronáutica y los semiconductores. Igual que los costos fijos relacionados con las actividades de I+D y los gastos de capital mencionados anteriormente, los costos del aprendizaje práctico son irreversibles.³⁵ El análisis de la producción en términos de bienestar en una rama de producción caracterizada por una curva de aprendizaje pronunciada se indica en el recuadro 3, que muestra que puede haber situaciones en las que un gobierno quiera subvencionar la producción durante las primeras etapas deficitarias, para que los consumidores puedan beneficiarse más adelante.³⁶ Una vez más, que esa intervención sea conveniente o no depende de la importancia relativa de los beneficios que obtendrá el consumidor y de las pérdidas que sufrirán las empresas.

Para que se justifique una intervención pública las pérdidas sufridas en las fases iniciales deben ser elevadas, y la curva de aprendizaje debe ser pronunciada. Si las pérdidas durante el período de aprendizaje no son muy elevadas, lo normal es que la empresa pueda recuperar la inversión inicial con el tiempo. Sin embargo, la

³⁵ En las publicaciones económicas se habla de costos irre recuperables.

³⁶ Grossman (1990).

necesidad de aprender con la experiencia supone que la empresa necesita financiación durante las primeras fases de producción. Necesita financiación para adquirir diversos elementos, por ejemplo, conocimientos y experiencia, que se perderán por completo si no consigue nunca obtener beneficios. Este tipo de inversiones se considera arriesgado. En las economías desarrolladas puede que los sectores financieros estén dispuestos a proporcionar préstamos para esas inversiones arriesgadas, pero en los países en desarrollo los bancos que carecen de instrumentos sofisticados de gestión de los riesgos quizás duden. Por eso se ha establecido una relación entre el aprendizaje práctico en una empresa y el argumento de la industria incipiente, es decir, con la idea de que en los países en desarrollo las ramas de producción en las etapas iniciales de desarrollo requieren apoyo público, como se explicará en más detalle en la Sección D. En esa sección también se estudia otro tipo de aprendizaje práctico, en este caso al margen de la empresa, al que nos referiremos brevemente al estudiar las externalidades.

ii) *La competencia imperfecta y la política comercial estratégica*

En el análisis que antecede de un proveedor nacional en una rama de producción caracterizada por la existencia de rendimientos crecientes en función de la escala de producción, se ignora por completo la posible existencia de un proveedor extranjero. No se ha examinado la cuestión de saber si puede ser beneficioso subvencionar una rama de producción caracterizada por economías de escala cuando hay competidores extranjeros. No es sorprendente que la respuesta a esta pregunta dependa del grado de competitividad del proveedor extranjero. Teóricamente se pueden elaborar hipótesis en que sería mejor para una economía subvencionar a un productor nacional deficitario que importar el producto, si el productor nacional es capaz de reducir sus costos marginales por debajo de los de los productores extranjeros.³⁷

Cuando dos o más productores con costos fijos elevados abastecen al mercado mundial, hay otras consideraciones estratégicas que entran en juego. En esta situación, la competencia nunca será perfecta, y cada productor tendrá un cierto poder de mercado, por lo que puede que un gobierno considere que vale la pena subvencionar a un productor, aunque no sea deficitario. Estos argumentos se han desarrollado en las obras sobre la denominada política comercial estratégica. Los modelos económicos desarrollados en esas obras se caracterizaban por una competencia imperfecta en forma de oligopolios o de una competencia monopolística. Esos modelos ofrecieron nuevas indicaciones sobre el posible papel de la política comercial. Concretamente, a los responsables de las políticas les era difícil aceptar la incompatibilidad intuitiva entre no proponer ninguna intervención, como sucedía con los modelos de competencia perfecta, y la existencia de ramas de producción monopolísticas con costos fijos elevados, como las de la aeronáutica civil, los productos químicos y el automóvil. Con los nuevos modelos de teoría comercial se podían identificar circunstancias específicas en que la intervención en forma de subvenciones fuera conveniente. Una intervención que modifica la relación estratégica entre empresas puede dar a una empresa una ventaja respecto de otra en los mercados con una competencia imperfecta, en los que las decisiones comerciales de cada empresa (en lo relativo a la producción y la fijación de precios) dependen de las de su rival.

Esta idea tan sencilla y atractiva se expresó en un modelo en que dos empresas, de diferentes países, compiten en el mercado de un tercer país. Por lo tanto, las empresas sólo producen para la exportación. Como explica Brander (1995), el gobierno del país en que están las empresas no puede aplicar una política que afecte directamente a los rivales extranjeros de las empresas de su propio país. Como resultado de ello, la única solución natural consiste en subvencionar las exportaciones, siempre que al gobierno le interese hacerlo, lo cual, como demuestran Brander y Spencer (1985), es posible.

En este modelo, las subvenciones actúan como instrumento de desplazamiento de los beneficios; los beneficios obtenidos por la empresa extranjera con que compite la empresa nacional se transfieren a ésta, que gracias a la subvención le puede aumentar su nivel de producción. La empresa extranjera no puede responder a este nivel más elevado de producción subvencionada, ya que un aumento de su producción haría que disminuyera el precio del producto (y sus ingresos marginales). La idea inherente a la propuesta de intervención se basa en los beneficios que obtienen ambas empresas y en la capacidad del gobierno de utilizar

³⁷ Véase, por ejemplo, Vousden (1990).

las subvenciones para transferir parte de los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional. Como los beneficios de la empresa nacional son más elevados que la subvención, al gobierno le interesa aplicar la política de subvención. Con todo, no siempre es inevitable tener que combinar la intervención en forma de subvenciones y la participación en los beneficios. El asesoramiento en materia de política depende del carácter de la competencia y de la estructura del mercado (Eaton y Grossman, 1986; Brander, 1995).³⁸ Los pequeños cambios en las premisas tienden a influir en las predicciones de estos modelos, en los que no se suele tener en cuenta la posibilidad de que el gobierno que no aplicó una subvención reaccione.

b) Externalidades

Una falla clásica del mercado es la existencia de externalidades, positivas y negativas. Como ya se ha dicho, hay externalidad positiva si el productor o el consumidor no tienen plenamente en cuenta los beneficios que aportan la producción y el consumo de un producto. En tal caso, la cantidad consumida será inferior a la cantidad óptima desde el punto de vista social. En cambio, si la producción o el consumo se caracterizan por una externalidad negativa, el nivel de equilibrio será superior al nivel socialmente óptimo. Sin intervención gubernamental habría una diferencia entre el precio real en un mercado y el precio socialmente óptimo. De todos modos, no es tarea fácil tener en cuenta esta diferencia y el papel de las subvenciones, aunque puede ser positivo, sigue siendo limitado. En general, debería utilizarse una subvención para aumentar la producción o el consumo de un producto que se produce en cantidades insuficientes (recuadro 5).

Hay varios argumentos a favor de la intervención en forma de subvenciones cuando hay externalidades. Entre otros, los casos de las externalidades ambientales y de las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Para la I+D, el razonamiento es que se trata de un tipo de inversión que genera conocimientos, que tienen propiedades de bien público, es decir, que el consumo de conocimientos por naturaleza no genera rivalidades y no es excluyente. Sin embargo, si los beneficios de la I+D tienen consecuencias para otros, mientras que los costos corren por cuenta de las entidades que efectúan las actividades de I+D, los mercados no generarán el nivel socialmente óptimo de I+D. Una subvención pública para fomentar actividades de I+D que tenga repercusiones beneficiosas para otras empresas de la rama de producción podría contribuir a estimular la productividad y el crecimiento de una manera socialmente óptima.

Recuadro 5: Externalidades y subvenciones

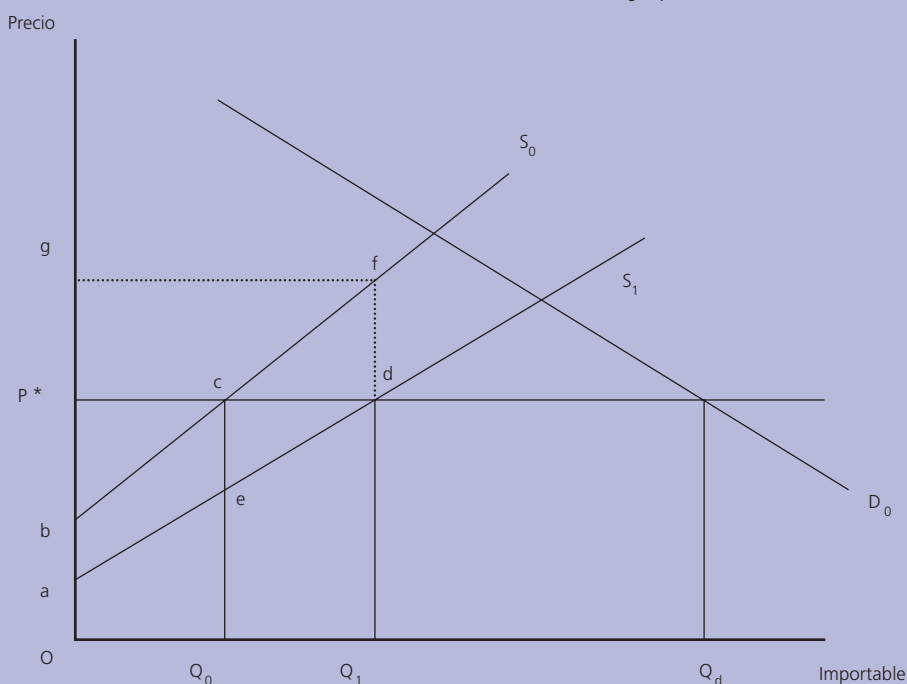
En el diagrama que figura a continuación, la oferta y la demanda internas privadas están representadas por las curvas S_0 y D_0 , respectivamente. Por consiguiente, si el precio mundial es P^* , las cantidades de equilibrio producidas y consumidas son Q_0 y Q_d .

Ahora, supongamos que el proceso de producción se caracteriza por una externalidad positiva que no se tiene en cuenta. Como resultado, la curva inicial de la oferta no es representativa de los beneficios de la producción. Los costos sociales de producción de cada unidad serán inferiores a los que indica la curva de la oferta S_0 , que sólo refleja el costo privado. Si se tienen en cuenta las externalidades, la nueva curva de la oferta será S_1 , que indica un costo unitario de producción más bajo.

Si suponemos que el precio mundial y la curva de demanda indican los verdaderos costos sociales, la producción interna del producto a nivel Q_0 sería inferior al nivel socialmente óptimo de producción Q_1 . El costo de esta producción insuficiente para la sociedad sería el área cde . Para verlo, supongamos que se

³⁸ En lo que respecta al funcionamiento de la competencia, si dos empresas en régimen de duopolio que compiten en el mercado de exportación lo hacen sobre la base del precio, y no de la cantidad, lo que procede es aplicar una subvención negativa o un impuesto. El argumento de la intervención en forma de subvención positiva también pierde validez si se supone que las empresas compiten en el mercado nacional y en el extranjero. En tal caso, la eficacia de la intervención dependerá de la capacidad de lograr que la producción pase de un mercado a otro. Si los mercados están segmentados y hay margen para fijar precios diferenciados según los mercados, se puede intervenir. En cambio, si se trata de mercados integrados en los que no se pueden fijar precios diferenciados, la intervención no será posible (Horstmann y Markusen, 1986).

concede una subvención total por una cantidad $dfgP^*$, que hace que aumente la producción hasta Q_1 . El costo total de las importaciones reemplazadas como resultado de la subvención es Q_0Q_1dc , pero el costo total para la sociedad resultante del aumento de producción sería Q_0Q_1de . La diferencia es el área cde .



Por lo tanto, cuando hay una externalidad positiva en la producción, cabe utilizar una subvención a la producción para aumentar el bienestar. Una vez más, un arancel sería inferior a una subvención como instrumento de intervención, ya que distorsionaría el consumo y aumentaría el costo que representaría para la sociedad el aumento de la producción.

En principio, puede haber repercusiones de los conocimientos no sólo cuando se generan conocimientos gracias a las actividades de I+D, sino también cuando son resultado del aprendizaje práctico. Anteriormente se ha dicho que el aprendizaje práctico es un proceso interno de la empresa; sin embargo, puede suceder que parte de la experiencia que adquiere una empresa repercute en otras empresas, por ejemplo porque los empleados de la primera empresa cambian de trabajo y transmiten sus conocimientos a su nuevo empleador. Hay pocas pruebas empíricas de los beneficios externos del aprendizaje práctico, pero se ha comprobado que existen en el caso de la elaboración de productos químicos y en el de la construcción de centrales nucleares.³⁹ Aitken et al. (1997) también han comprobado la existencia de repercusiones del "aprendizaje mediante la exportación". La supuesta existencia de repercusiones del aprendizaje práctico se funda en una de las variantes más conocidas del argumento de la industria incipiente, que se abordará más adelante, en la sección D.

4. REPERCUSIONES PARA EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Primero se ha presentado una hipótesis general en contra del uso de las subvenciones en el contexto de un modelo que guarda escasa relación con la realidad. A continuación, se ha impugnado esta hipótesis en una serie de modelos y circunstancias específicos que se aproximan más a la realidad: mercados caracterizados por la existencia de economías de escala, externalidades y una competencia imperfecta.

Esta ambigüedad plantea cuestiones en cuanto a la conveniencia de prohibir por completo las subvenciones, ya que de ese modo se eliminaría la posibilidad de intervenir para mejorar el bienestar social. Esta opinión tiene muchos adeptos, pero no es unánime. El hecho de que no todo el mundo acepte las subvenciones se

³⁹ Grossman (1990).

debe a tres aspectos, las cuestiones relacionadas con la aplicación, el proceso político por el que se conceden las subvenciones y las consecuencias internacionales de las subvenciones nacionales.

a) Aplicación de los programas de subvención

No es fácil determinar en qué casos concretos es socialmente conveniente intervenir. Hace falta mucha información para determinar que es oportuno intervenir, de modo que hay muchas posibilidades de intervenir a destiempo o de no fijar bien el objetivo. Estas cuestiones de aplicación se denominan "fallas del gobierno". Así pues, aunque es posible que las fallas del mercado justifiquen una intervención pública, las fallas del gobierno pueden exacerbar el problema en vez de atenuarlo. Entre los ejemplos más comunes de una situación en que una intervención en forma de subvención es problemática, cabe mencionar la búsqueda de rentabilidad por los beneficiarios y la economía política del proceso de adopción de decisiones que supone conceder una subvención. En las sociedades democráticas, las presiones electorales pueden influir en la fiscalidad y en los gastos públicos. Aunque los políticos pretenden obrar en bien del interés general, a veces toman decisiones en beneficio propio, por ejemplo para aumentar sus posibilidades de reelección (Grossman y Helpman 2002, Hillman, 1989). Este tema se examina en más detalle en la sección siguiente.

Incluso si en un programa de subvención se identifican correctamente las ramas de producción y las empresas beneficiarias, no hay garantías de que se obtenga el efecto económico previsto. En todos los casos examinados anteriormente se ha supuesto que una subvención genera una respuesta por el lado de la oferta. Sin embargo, a veces una empresa recibe una subvención pero no la utiliza comercialmente. Hay estudios empíricos que confirman esta hipótesis. En un extremo está la posibilidad de que en vez de utilizar los fondos para financiar un aumento de la producción, la empresa los utilice para realizar diversas inversiones que le aportarán beneficios a mediano y largo plazo. En el otro extremo está la "transferencia" total, caso en que se utiliza la totalidad de la subvención para obtener una ventaja competitiva. La medida en que cambiarán los precios en la rama de producción subvencionada dependerá de una serie de factores del mercado, como la capacidad de una empresa para influir en los precios.

b) La economía política de las subvenciones

La economía política de las subvenciones trata de la cuestión fundamental de saber cómo interactúa el proceso político con la diversidad de intereses de la sociedad para asignar subvenciones y decidir con que rapidez deben retirarse. Concretamente, cabe preguntarse si gracias a las decisiones de los titulares de cargos electivos las subvenciones se utilizan invariablemente de forma óptima, tal como se ha descrito anteriormente. La conclusión a que se llega en diversos estudios es que hay una relación entre la concesión de subvenciones y la influencia política de los beneficiarios (por ejemplo, jubilados y personas mayores en el caso de la seguridad social, o clases medias y altas en el caso de los subsidios de educación).⁴⁰

Gran parte del análisis de los aspectos de economía política se sitúa un entorno político concreto, el de las democracias, en el que los cargos públicos se eligen por mayoría de votantes. El modelo político más sencillo es el del votante mediano.⁴¹ Los votantes se distinguen en función de un aspecto, por ejemplo, por la repercusión económica de un programa de subvención. Un votante puede beneficiarse del programa si llega a reunir las condiciones para recibir una subvención; pero también le corresponderá un costo, ya que para pagar la subvención, habrá que recaudar impuestos. Es evidente que para los votantes que no reúnan las condiciones para recibir la subvención ésta sólo supondrá un costo, por lo que no apoyarán el programa, mientras que los que se benefician de él sí lo harán.

Los candidatos a un cargo sólo ganan si obtienen la mayoría de los votos y sólo conservan su apoyo político si aplican políticas que interesan a la mayoría de los votantes. Así pues, que un programa de subvención se aplique o no depende de las preferencias del votante mediano. Si ese votante se beneficia del programa de

⁴⁰ Entre estos ejemplos se cuentan las subvenciones a la exportación en favor del trigo estadounidense (Gardner, 1996), las subvenciones europeas al carbón (Anderson, 1995), las subvenciones a la educación (Fernandez y Rogerson, 1994; Kemnitz, 1999) y los gastos en seguridad social (Mulligan y Sala-i-Martin, 2003).

⁴¹ Véase igualmente la sección D.3, relativa a las políticas redistributivas y el votante mediano.

subvención, eso significa que la mayoría de los votantes se benefician de él. En tal caso, los políticos pueden obtener apoyo si aplican el programa. En cambio, si el programa representa un costo para el votante mediano, eso quiere decir que la mayoría de los votantes saldrán perdiendo si se aplica, por lo que no se aplicará.

Quizás la única predicción que se puede hacer en función del modelo del votante mediano es que es poco probable que los programas de subvención orientados a objetivos muy concretos o muy específicos se pongan en práctica, ya que sólo benefician a unos pocos. Es poco probable que el votante mediano esté a favor de esas subvenciones tan específicas, aunque no se opondría a un programa más general cuyos beneficios estuvieran mejor repartidos. Se puede ir más allá del marco del votante mediano y pensar en entornos políticos más complejos en que los votantes puedan formar coaliciones, por ejemplo, grupos de interés. Pueden surgir grupos de interés cuando las políticas gubernamentales producen una concentración desigual de costos y beneficios. Por ejemplo, la concesión de subvenciones a una rama de producción hace que las empresas de esa rama obtengan grandes beneficios, mientras que el costo del programa de subvención, que en conjunto es mayor (véase el análisis contenido en la subsección 2) suele estar repartido entre gran número de contribuyentes. Así pues, estos grupos de productores tienen un gran incentivo para organizarse y utilizar las contribuciones a una campaña para tratar de influir en el tipo de decisiones que toman los titulares de cargos políticos. Sin embargo, como el costo del programa de subvención está tan repartido entre los contribuyentes, para ellos no es tan urgente organizarse para oponerse al programa.

Grossman y Helpman (1994) crearon un modelo en el contexto internacional en el que, para permanecer en su cargo, un político no sólo ha de obtener el apoyo del electorado en general, sino que además ha de congraciarse con los grupos de interés. Los políticos necesitan contribuciones financieras por distintos motivos. Pueden necesitar una gran reserva para disuadir a los posibles rivales, para pagar las campañas de propaganda a fin de convencer a los votantes mal informados o para reembolsar las deudas contraídas durante su campaña. Por eso están dispuestos a vender políticas comerciales y de subvención. Aunque procuran maximizar el bienestar social (ya que tienen que atraer al votante bien informado), también les preocupa la cuantía de las contribuciones financieras que pueden obtener. Como tienen incentivos contrapuestos (una media ponderada de bienestar social y contribuciones de campaña), las políticas por que optan para lograr ese equilibrio se apartarán de las políticas socialmente óptimas. En comparación con el libre comercio (el óptimo social), los precios de los productos producidos por los grupos de presión serán más altos a causa de los aranceles o las subvenciones a la exportación. En este contexto, las subvenciones concedidas a una rama de producción concreta no tienen por objeto corregir una deficiencia del mercado, sino mejorar la situación económica del grupo de interés correspondiente, que a cambio recompensará al político. Esto explica por qué se conceden subvenciones que desde un punto de vista económico no se justifican y también ayuda a explicar la resistencia a que se supriman esas subvenciones en un contexto nacional e internacional.

c) Consecuencias internacionales de las subvenciones nacionales

En la Sección F se abordará la cuestión del diseño y la estructura de las normas multilaterales relativas a las subvenciones relacionadas con el comercio. Sin embargo, es preciso insistir en un aspecto importante en relación con esas normas. Las hipótesis que se hacen en la presente Sección respecto del bienestar se han centrado principalmente en las repercusiones de las subvenciones para la economía que concede la subvención. En algunos casos, como el de las subvenciones a la exportación, también se han tenido en cuenta los efectos de esas subvenciones en términos de bienestar en la economía que no concede la subvención. Cuando las exportaciones de un país se ven desplazadas por una subvención extranjera, los productores se verán negativamente afectados, pero puede que los consumidores se beneficien, según los efectos en materia de precios. La única circunstancia en que no se desplazan las exportaciones es cuando la economía subvencionada es demasiado pequeña para influir en los precios mundiales. En resumen, los efectos de las subvenciones en los precios mundiales son de importancia decisiva a la hora de elaborar las normas del comercio multilateral.

Otro aspecto de las subvenciones que tiene consecuencias internacionales es cuando un país, como reacción a la subvención concedida por otro, toma diversos tipos de medidas compensatorias o paliativas. Esas medidas pueden adoptar la forma de subvenciones, derechos compensatorios o una diferencia jurídica. Por ejemplo, un país que utiliza subvenciones de sustitución de las importaciones a fin de contrarrestar la competencia de las

importaciones se expone a que un país exportador reaccione concediendo subvenciones a la exportación, que harán que baje el precio del país exportador. Los derechos compensatorios impuestos por un país importador tenderán a neutralizar la subvención concedida inicialmente en el país exportador y con una impugnación jurídica se cuestiona la legitimidad de una política de subvenciones en vez de recurrir a una intervención compensatoria. Estas cuestiones se examinan en la Sección F en el contexto del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.