

POLÍTICA DE COMPETENCIA, POLÍTICA INDUSTRIAL Y CAMPEONES NACIONALES EN TIEMPOS DE CRISIS *

Juan DELGADO

Economista Jefe de la Comisión Nacional de la Competencia

Eva FERRAZ

Economista en la Asesoría Económica de la Comisión Nacional de la Competencia

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha puesto sobre la mesa de nuevo el debate sobre las políticas públicas de apoyo a los llamados «campeones nacionales». Son numerosos los ejemplos en los que diversos gobiernos han sido acusados de proteger a sus empresas nacionales frente a diversos riesgos potenciales a los que se enfrenta su industria doméstica. Un ejemplo reciente es el apoyo generalizado de los gobiernos mundiales al sector bancario donde se entremezclan medidas necesarias para evitar el colapso de algunas entidades financieras para evitar un posible riesgo sistémico con medidas que van más allá de proteger a la economía de este riesgo y otorgan una ventaja competitiva a las entidades financieras domésticas frente a sus competidores internacionales.

Por ejemplo, el gobierno holandés decidió apoyar a finales de 2008 a la entidad bancaria ING con la mitad del presupuesto designado para el res-

* Los puntos de vista expresados en este artículo son personales y en ningún caso representan la posición de la Comisión Nacional de la Competencia.

cate de entidades financieras en crisis, tras haber caído su valor en bolsa un 27 por 100 en un día y un 73 por 100 en lo que llevaba de año. Dicha caída fue provocada por el anuncio de una pérdida trimestral de 500 millones de euros unido a un rumor de falta de liquidez. El grupo es la entidad holandesa más importante y el segundo banco mundial en volumen de ahorros, y el gobierno aseguró que la inyección de semejante suma de dinero se hacía con confianza, porque ésta «es una empresa sana»¹. ING venía a reconocer que la inyección de capital no era necesaria para su supervivencia sino que reforzaba su competitividad en respuesta a los planes de rescate bancario aprobados por otros países. La Comisión Europea aprobó a finales de 2009 el plan de restructuración de ING sujeto a varios compromisos relacionados entre otras cosas con las condiciones de devolución del capital concedido².

Los planes de rescate bancario se han multiplicado en todos los países. La línea entre las inyecciones de capital necesarias para evitar el riesgo sistémico y el apoyo a la competitividad de la industria financiera doméstica no está clara. Los Estados parecen haber entrado en una carrera de apoyo a sus respectivos sistemas bancarios para evitar que queden rezagados en un mercado que no conoce fronteras y que ha sufrido un rápido proceso de liberalización y globalización.

Los casos de apoyo a «campeones nacionales» no son nuevos. Hay numerosos ejemplos que se venden como «éxitos» de dichas políticas como es el caso de la empresa aeronáutica brasileña Embraer que, después de haber sido apoyada durante años por el gobierno brasileño, se ha convertido en uno de los puntales de la exportación de Brasil o el caso de Airbus que, apoyada por varios gobiernos europeos, se ha convertido en uno de los gigantes incontestables de la aviación mundial.

Hay sin embargo también casos de dudosa eficacia como son las maniobras de diversos gobiernos europeos para «proteger» sus compañías energéticas (la aprobación por el gobierno alemán de la fusión entre Ruhrgas y E.ON en 2003 a pesar de las reticencias de las autoridades de competencia o las supuestas maniobras del gobierno francés para fusionar Suez y Gaz de France y evitar con ello la compra de Suez por la italiana ENEL)³ y de estrepitoso fracaso como el del apoyo público a la industria automovilística americana durante décadas que ha desembocado en el actual exceso de capacidad de producción y el hundimiento del gigante automovilístico General Motors.

¹ «ING recibe un balón de oxígeno». *Diario Público*, de 19 de octubre de 2008, <http://www.pUBLICO.es/dinero/166334/ing>.

² *Vid.* nota de prensa de la Comisión Europea IP/09/1729 de 18 de noviembre de 2009: «State aid: Commission approves ING restructuring plan and illiquid asset back-up facility».

³ *Vid.* BEATO y DELGADO (2008) para una revisión de las operaciones de concentración en el sector energético en Europa y su contribución a la configuración de campeones nacionales.

La estrategia de creación de campeones nacionales no afecta únicamente a los sectores industriales: el Gobierno alemán aprobó recientemente la creación de la Ivy League alemana mediante la selección de nueve centros universitarios de excelencia que recibirán durante varios años fondos adicionales públicos con el fin de situarse en la cumbre de la excelencia académica mundial^{4, 5}.

Todos estos ejemplos, si bien responden a modelos y motivos muy diversos, tienen en común que en todos ellos el Estado adopta una serie de decisiones empresariales sobre el futuro de una empresa o sector y/o aporta cierta cantidad de fondos públicos para poner en marcha dichas estrategias con el fin último de potenciar la industria (y, supuestamente, el empleo y la riqueza) nacionales. ¿Cuán legítimo es este objetivo? ¿Cuál es la mejor forma de alcanzarlo? ¿Cuál debe ser el papel de las autoridades de competencia frente al fenómeno de «selección de ganadores» llevado a cabo por algunos gobiernos? ¿Difiere este papel en tiempos de crisis como los actuales?

Responder a estas cuestiones es el objeto de este capítulo. Sin ánimo de definir o delimitar el concepto de campeón nacional, este capítulo revisa la eficiencia de distintas intervenciones públicas a favor de una empresa o sector y aboga por una política industrial procompetitiva y compatible con las normas de competencia.

En el siguiente apartado se explora qué se entiende habitualmente como «campeón nacional» o políticas de apoyo a «campeones nacionales». En la sección 3 se analiza desde el punto de vista de la eficiencia económica distintos argumentos que aducen los gobiernos para apoyar a ciertas empresas o sectores. La sección 4 revisa el papel de la política de competencia y la política industrial. Finalmente, la sección 5 concluye con algunas reflexiones sobre las políticas públicas en tiempos de crisis.

2. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DE CAMPEONES NACIONALES?

El concepto de políticas de creación de los llamados «campeones nacionales» hace referencia generalmente a ciertas intervenciones de carácter público que tienen por objeto apoyar a determinadas empresas o sectores nacionales para consolidar su posición o promover su desarrollo a nivel nacional o internacional. El concepto de campeón nacional es más mediático que «científico»⁶.

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/German_Universities_Excellence_Initiative.

⁵ Si bien, en este caso, como en el caso equivalente del programa español Campus de Excelencia, la selección de beneficiarios se ha hecho de forma competitiva.

⁶ MAINCENT y NAVARRO (2006) y SPECTOR *et al* (2009) ofrecen un análisis detallado de distintas políticas de creación y apoyo a campeones nacionales.

Si bien no existe un modelo único de políticas de campeones nacionales, existe una serie de elementos comunes que confluyen cuando se habla de campeones nacionales. En primer lugar, los beneficiarios suelen ser grandes empresas que reciben apoyo público para superar períodos de crisis, para evitar ser compradas por capital extranjero o, simplemente, para consolidar su posición dentro del mercado nacional e internacional. En ocasiones, existe un objetivo de carácter político, estratégico o industrial que entra en conflicto con el libre juego del mercado. Finalmente, las políticas de campeones nacionales suelen incluir decisiones regulatorias discriminatorias, medidas proteccionistas (y por ende también discriminatorias), ayudas públicas a determinados sectores o empresas y políticas de competencia indulgentes como el diseño de políticas de concentración empresarial contrarias a la configuración eficiente de los mercados. En ocasiones, estas políticas se articulan a través de empresas públicas que se comportan por criterios políticos y no económicos. Los gobiernos tratan de controlar ciertos mercados mediante la propiedad pública de las empresas de esos mercados.

Tradicionalmente, los campeones nacionales han estado asociados con un intervencionismo activo por parte del Estado, sobre todo cuando se trataba de promover cambios en determinadas industrias, o cuando por intereses estratégicos convenía entrar en ciertos sectores emergentes. Cuando se habla de sectores estratégicos en el contexto de la política industrial, se hace referencia a mercados internacionales monopolísticos u oligopolísticos donde el Estado fomenta la especialización de las compañías nacionales, para retener en el territorio nacional la mayor parte posible de los beneficios que genera la existencia de poder de mercado. Un argumento que utilizan con frecuencia los que apuestan por los campeones nacionales es que el tamaño y el poder de mercado son factores clave de cara a la globalización.

La tipología de políticas y circunstancias que se engloban dentro del concepto de campeón nacional es muy diversa y su sistematización no es sencilla. La sección siguiente revisa los principales motivos que se aducen para favorecer con políticas o fondos públicos a ciertas empresas o sectores.

3. TIPOLOGÍA Y JUSTIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A CAMPEONES NACIONALES

La primera cuestión general que se plantea sobre la eficiencia de las políticas de apoyo a campeones nacionales con independencia de su justificación es la de si la intervención del Estado es más eficiente que la intervención privada a la hora de seleccionar los «campeones» que deben

ser creados y apoyados y evaluar los riesgos de la actividad beneficiaria del apoyo. En este sentido, se pueden contar tantos éxitos como fracasos en las diversas intervenciones públicas⁷.

Por otra parte, incluso en aquellos casos en los que el Estado fuera capaz de elegir de forma correcta los proyectos, no estaría justificado que el Estado incurriera en riesgos superiores a los que incurriría el sector privado. También es cierto que el respaldo del Estado a un determinado proyecto empresarial podría cambiar las circunstancias de riesgo del proyecto del mismo debido a la incapacidad de los Estados para abandonar proyectos no rentables. Sin embargo, raramente la intervención del Estado altera la probabilidad de éxito

Incluso aunque el Estado tenga la capacidad de elegir bien el proyecto y éste tenga éxito, puede ocurrir que los subsidios sean ineficaces. En ocasiones, lo que se pretende mediante el apoyo a campeones nacionales es dotar a éstos de una ventaja competitiva en los mercados internacionales. Si otros Estados responden con medidas similares apoyando a sus empresas a nivel nacional, los fondos públicos no contribuirán a crear esta ventaja competitiva por lo que supondrían un desperdicio de dinero público. De nuevo un buen ejemplo de esto es la batalla continua entre la europea Airbus y la americana Boeing que ha dado lugar a numerosos conflictos ante la Organización Mundial de Comercio.

Por último, los gobiernos son especialmente reticentes a la hora de reconocer fracasos y permitir la quiebra de una empresa pública o dejar de alargar la vida de una empresa que se ha beneficiado de fondos públicos. En este sentido, la incapacidad de los gobiernos para «des-elegir» campeones nacionales hace que la elección previa de los mismos pueda tener consecuencias desastrosas.

Existen numerosos motivos que alegan los gobiernos para justificar sus políticas de apoyo a ciertas empresas o sectores. Entre ellos,

- A) Apoyo a **sectores emergentes** que implican grandes iniciativas tecnológicas como fue el caso de Airbus o el apoyo actual a la industria de energías renovables en numerosos países;
- B) Apoyo a **sectores «estratégicos»** relacionados con recursos escasos o sectores tecnológicamente «sensibles» como la consolidación del sector energético en Francia, Polonia, Alemania y otros países o las maniobras políticas y legales encaminadas a preservar la nacionalidad de gigantes energéticos en Francia o España;
- C) Apoyo a sectores en declive que generalmente tienen un peso importante en el tejido industrial o en el empleo de un país como es

⁷ SEABRIGHT (2005) discute esta cuestión a la luz de varios ejemplos.

el caso del sector del automóvil, el sector siderúrgico o el sector agrícola.

En la mayor parte de los casos, tanto los sectores o empresas beneficiarios como las medidas adoptadas se justifican por razones electoralistas, políticas o para apropiarse de las rentas excedentes en mercados internacionales con competencia imperfecta más que por motivos de eficiencia. A continuación se analiza de forma detallada cada uno de estos tipos de intervención.

A) Sectores emergentes

Son muchos los casos en los que los gobiernos eligen empresas o **sectores emergentes** «campeones», sectores que se encuentran en la frontera tecnológica con el fin de posicionarlos a nivel internacional o apropiarse de las rentas derivadas de la innovación. Este es el caso de Airbus, del proyecto Ariane de la Agencia Espacial Europea o de algunas de las ayudas a las energías renovables. Dicha intervención se justifica por el hecho de que dichos sectores, debido a la presencia de fallos de mercado, no se pueden desarrollar por sí solos sino que necesitan un impulso inicial o temporal para salvar los obstáculos normalmente asociados a las altas inversiones y al riesgo o la incertidumbre de partida.

Los Estados pretenderían incrementar la riqueza nacional promoviendo el desarrollo de la industria nacional frente a los competidores extranjeros y aprovechando la ventaja del «*first mover*». El apoyo a la industria nacional permitiría aumentar la renta nacional ya que permitiría a ésta apropiarse de las posibles rentas derivadas del poder de mercado en este nuevo mercado⁸. El apoyo público podría acelerar la entrada y permitir a la empresa beneficiaria alcanzar el tamaño suficiente para beneficiarse de posibles economías de escala y, en sectores con un alto componente de «*learning-by-doing*», adquirir suficiente experiencia para convertirse en referente tecnológico del sector. Ello podría al mismo tiempo actuar como barrera a la entrada de nuevos competidores, lo que perpetuaría las rentas extraordinarias que repercutirían en la riqueza nacional.

Los Estados justifican también esta intervención en el caso de que la incertidumbre tecnológica suponga un riesgo «excesivo» para la atraer inversión privada sin el respaldo público. El objeto de este apoyo sería reducir la incertidumbre y cubrir las posibles pérdidas iniciales de la empresa hasta que el sector se consolide tecnológicamente y la empresa pueda ser competitiva por sí misma.

⁸ BRANDER y SPENCER (1983) desarrollan este argumento.

En términos globales, podría existir un efecto positivo de eficiencia económica para este tipo de ayudas en mercados emergentes. La intervención estatal provoca la entrada de nuevas empresas en el mercado con lo que aumentaría el número de competidores. Mayor número de competidores implicaría más competencia, con la consiguiente reducción de precios y aumento de la producción, es decir, con el resultado de un aumento del bienestar de los consumidores.

Sin embargo, para que el efecto total sea positivo, es necesario que la entrada de una segunda empresa y la duplicación de los costes hundidos sean eficientes desde el punto de vista de los costes, es decir, que el número de empresas no sea artificialmente excesivo⁹. Si hay libre entrada en el mercado, el argumento anterior no sería suficiente para justificar la intervención pública, ya que si la entrada fuera rentable las empresas entrarían en el mercado independientemente de que reciban o no apoyo público.

Por tanto, para que el apoyo a estos sectores suponga una mejora de la eficiencia, sería necesario que existieran otros fallos de mercado, como por ejemplo información incompleta, derivada de un alto grado de incertidumbre sobre la rentabilidad del proyecto, información asimétrica entre el Estado y las empresas, o mercados de capitales incompletos, lo que podría dificultar la financiación para determinado tipo de proyectos. Pero incluso en este caso se plantearía de nuevo la cuestión de si los Estados debieran asumir mayores riesgos de los que asumiría un agente privado. Sólo en aquellos casos en los que el Estado tuviera mayor información que los agentes privados podría estar justificada esta intervención.

La intervención pública podría estar justificada en el caso de que fuera la experiencia acumulada de la industria, y no la de una empresa individual, la que generara efectos de aprendizaje. El papel de la intervención pública tendría por objeto poner en común la experiencia individual para multiplicar las externalidades derivadas de la innovación. Los efectos de aprendizaje constituirían un bien público y, como bien es sabido, el mercado no proveería una cantidad suficiente de este bien ya que las empresas sólo se apropiarían parcialmente de los beneficios de las inversiones realizadas en caso de que compartieran su *know-how*. El apoyo financiero público perseguiría remunerar la innovación individual a cambio de que la experiencia fuera compartida con el resto del sector. Existe evidencia empírica que confirma que el patrón de acumulación de conocimiento tecnológico en muchos sectores es altamente dependiente de la trayectoria pasada de éste, lo que refuerza el argumento de existencia de fallos de

⁹ NEVEN y SEABRIGHT (1995) analizan esta cuestión en el caso de Airbus y concluyen que la creación del gigante aeronáutico europeo fue negativa para el bienestar, ya que produjo grandes pérdidas a la industria americana al no poder recuperar los costes fijos invertidos.

mercado y respalda el papel de las políticas públicas en mercados emergentes¹⁰.

El apoyo a los campeones nacionales en sectores emergentes puede por tanto resultar económicamente eficiente en determinados casos, pero sin embargo esto es raro que ocurra en industrias maduras ya desarrolladas. CECILE *et al* (2008) por ejemplo, discuten esta cuestión desde un punto de vista dinámico a lo largo del ciclo económico del producto. Así, argumentan que en industrias que se encuentran en la frontera tecnológica, es necesario innovar constantemente para subsistir, por lo que son industrias que se caracterizan por muchos cambios e incertidumbres. La existencia de ciertos fallos de mercado podría justificar la intervención pública como por ejemplo en mercados susceptibles de fugas de información pero en los que al mismo tiempo la difusión de conocimientos tenga efectos multiplicadores («*spillovers*»). En ese caso, al no poder retener las empresas todas las rentas generadas por su innovación, debido a las fugas de información, los incentivos a innovar se podrían ver reducidos.

En todo caso, ésta no sería una justificación para el apoyo generalizado a sectores de nuevas tecnologías. Cabría analizar previamente la existencia de tales «*spillovers*» y la imposibilidad de que se materialicen en ausencia de intervención pública. Por otra parte, el apoyo público puede afectar a los incentivos a innovar de las empresas hasta el punto de que el gasto en innovación puede ser ineficiente por exceso. Igualmente, la selección de los sectores beneficiarios de posibles ayudas a la innovación suele ser bastante arbitraria y no responde generalmente a un esquema de maximización de impacto de ese apoyo. Ello hace que el gasto público pueda resultar ineficiente.

En muchos casos, el Estado carece de la información necesaria para determinar qué actividades necesitan de la intervención pública para maximizar el efecto de las externalidades positivas derivadas de la inversión en I+D. En tales circunstancias, la determinación unilateral por parte del Estado de los sectores en los que existan externalidades derivadas de la innovación y la evaluación de la magnitud de dichas externalidades no sería viable. La selección de los proyectos o sectores y la elección de las medidas más apropiadas encaminadas a la activación de dichas externalidades requerirían, además de criterios objetivos, la estrecha colaboración con la industria (tal y como prescribe RODRIK, 2008).

Entre otros argumentos a favor del apoyo a industrias emergentes se aduce también que si el entrante tiene que enfrentarse a las estrategias de disuasión del incumbente, es posible que el respaldo del Estado pueda

¹⁰ Vid. PATEL y PAVITT (1994).

contrarrestar esos incentivos del incumbente a contrarrestar la entrada, ya que tendrá pocas posibilidades de conseguirlo, y permitir así la entrada que de otro modo podría fracasar¹¹. En este sentido, se plantea el apoyo público como alternativa a la política de defensa de la competencia o la política comercial.

B) Sectores estratégicos

En ocasiones los gobiernos aducen motivos de estrategia o interés nacional para proteger ciertos sectores y empresas o preservar su nacionalidad. Ello suele ocurrir en sectores relacionados con recursos escasos o sectores relevantes en materia de tecnología o empleo para un país. También en estos casos subyace la justificación encubierta de apropiación de rentas derivadas del poder de mercado de las empresas beneficiarias.

Son numerosos los ejemplos en los que los gobiernos han intervenido por este motivo. Tal es el caso de la intervención del gobierno alemán para aprobar la operación de concentración de E.ON y Ruhrgas con el objeto de contribuir a la seguridad del suministro energético, el mantenimiento de la llamada «acción de oro» por parte de varios países europeos en las compañías privatizadas con el fin de mantener el control estratégico sobre las mismas, el apoyo del gobierno francés a la fusión de GDF y Suez en 2006 con el fin de evitar la compra de Suez por parte de la italiana ENEL, las reticencias de los gobiernos español, francés y luxemburgués en 2006 a la compra de Arcelor por Mittal, la polémica en EEUU en torno a la compra del emblemático gigante informático IBM por parte del conglomerado chino Lenovo en 2004 o los obstáculos a la compra de varios puertos en EEUU por parte de la empresa nacional de puertos de los Emiratos Árabes DP World en 2006.

El apoyo a ciertos sectores económicos se puede producir también en respuesta a apoyos de otros gobiernos a sus propios sectores. Tal es el caso de la actual «carrera» mundial de planes de rescate del sector bancario en la que se confunden los fondos destinados a rescatar entidades cuya quiebra pudiera poner en peligro la estabilidad financiera con la aportación de fondos que únicamente mejoran la competitividad de la banca nacional frente a la banca extranjera. Incluso podría darse el caso de que fondos otorgados con fines legítimos en un Estado, pudieran activar la reacción de otros Estados para que su sector bancario no sufriera una desventaja competitiva, aun cuando no estuviera en riesgo su estabilidad.

¹¹ Vid. LEAHY y NEARY (1995) y BRANDER y SPENCER (1983).

En todos estos casos es difícil encontrar un motivo de eficiencia global que justifique la intervención pública. Los motivos son generalmente de apropiación de rentas oligopolísticas o de rédito electoral. Dichas intervenciones a menudo aumentan el poder de mercado —disminuyendo el bienestar del consumidor—, dificultan la libre circulación de capitales lo cual resulta en una asignación ineficiente del capital y resultan en configuraciones ineficientes de los mercados.

En ocasiones, esta intervención se materializa en forma de propiedad pública. La propiedad pública de ciertos «activos estratégicos» garantiza que dichos activos no serán adquiridos por empresas extranjeras. En el caso de que dichas empresas públicas no estén gestionadas de acuerdo con criterios empresariales, existirá una asimetría en el mercado derivada de la existencia de empresas públicas que no pueden ser adquiridas por otras empresas y que operan de acuerdo con objetivos de carácter político y empresas privadas que deben responder ante sus accionistas con resultados económicos. Dicha dicotomía podría derivar en una estructura ineficiente de la industria ya que limitaría el crecimiento de las empresas privadas y distorsionaría el juego competitivo debido a la presencia de los objetivos no-económicos de las empresas públicas¹².

Pudiera pensarse que algunos objetivos de interés general que resultasen en un mayor bienestar social (como la defensa nacional, la estabilidad financiera o la protección del medio ambiente) podrían justificar la intervención estatal restringiendo la competencia. En tales casos, debería sin embargo garantizarse que el resultado final repercute en un mayor bienestar para el consumidor y que el potencial objetivo legítimo se alcanza con la menor distorsión posible sobre la competencia. Este ejercicio raramente se lleva a cabo.

C) Sectores en declive

El apoyo público a **sectores en declive** se justifica en base al gran impacto que supondría su quiebra debido a la importancia de estos sectores en materia de empleo o de su contribución a la actividad económica. La quiebra de algunas empresas de gran tamaño podría provocar un alto coste político y social debido a la pérdida de un gran número de puestos de trabajo o a la especial repercusión económica en algunas regiones. Ello genera la presión política suficiente para que los gobiernos, preocupados por su reelección, acudan al rescate de esas empresas.

¹² BEATO y DELGADO (2008) proveen varios ejemplos de las ineficiencias derivadas de la presencia de empresas de capital público en el sector energético.

También se da la circunstancia a veces de que son sectores en los que el gobierno ha hecho previamente inversiones considerables, por lo que son reacios a cortar el grifo y admitir que lo más eficiente es que la empresa quiebre, ya que ello supone reconocer la pérdida de los fondos salidos del bolsillo de los ciudadanos.

Ejemplos de tales sectores son el del carbón, el acero, el textil, la construcción naval, el automóvil y, recientemente, en el sector bancario en el que se entremezclan de forma indistinguible el apoyo para garantizar la estabilidad financiera con el apoyo a entidades inviables o con fondos que distorsionan la competencia interbancaria sin otro objetivo.

No hay justificación económica posible para acudir al rescate de empresas o sectores que hayan perdido su ventaja competitiva o que no hayan sabido reestructurarse y adaptarse al cambio. De hecho, la salida de empresas obsoletas o redundantes del mercado es parte del juego competitivo y contribuye a liberar recursos para la entrada de empresas más eficientes o la reasignación de capital en otros sectores. En el largo plazo las ayudas perjudican el proceso natural de ajuste de la economía, y pueden provocar una sobre-especialización en esos sectores en declive lo que redundaría en una menor competitividad de la industria nacional. En el ámbito laboral, se estaría primando la especialización de los trabajadores en un sector sin futuro en lugar de favorecer la reconversión de estos trabajadores hacia otros sectores emergentes donde haya escasez de fuerza de trabajo. Por tanto, en lugar de encarar el problema social causado por el cierre de la empresa en declive, los gobiernos optan por posponer la solución haciéndola más costosa.

Un ejemplo de este tipo de políticas es la política de sobreprotección de los gobiernos americanos a la industria del automóvil durante las últimas décadas que ha terminado en un exceso de capacidad productiva en el país que ha desembocado en el colapso reciente del gigante automovilístico GM. En Europa son continuas las amenazas de los distintos fabricantes de automóviles de cerrar sus plantas de producción que activan una competencia de ayudas públicas encubiertas por parte de los gobiernos nacionales con el fin de mantener la producción en su territorio. El futuro de Opel, la filial europea de GM, tras el colapso de esta última ha provocado la reacción de diversos gobiernos, entre ellos el alemán y el español, con el fin de garantizar el mantenimiento del empleo en las plantas nacionales.

Otros ejemplos combinan el apoyo a sectores tecnológicos con situaciones de declive. Tal fue el caso del plan de rescate del gobierno francés al fabricante de bienes de equipo Alstom en 2003. En 2006, Alstom entró

de nuevo en la senda de beneficios lo que sirvió al gobierno francés para justificar su intervención tres años atrás¹³.

4. POLÍTICA INDUSTRIAL Y POLÍTICA DE COMPETENCIA

La sección anterior ha puesto de manifiesto que las políticas de apoyo a campeones nacionales introducen distorsiones competitivas y, salvo en muy contadas ocasiones, no tienen justificación de eficiencia. Por tanto, la política industrial (PI) entendida como apoyo a campeones nacionales entraría en conflicto directo con la política de la competencia (PC).

En teoría, la política de competencia y la política industrial deberían tener objetivos comunes: el funcionamiento eficiente de los mercados. En este sentido, la política de competencia, entendida en sentido amplio, tratará de eliminar aquellas ineficiencias que entorpecen el funcionamiento del mercado como el abuso del poder de mercado, los acuerdos colusivos, las barreras legales a la entrada, etcétera. Por otro lado, la política industrial debería tratar de corregir fallos de mercado, como los relacionados con la innovación, que el mercado no resuelve y contribuir, por tanto, a una mayor eficiencia. En este sentido, la política de competencia y la política industrial deberían ser instrumentos complementarios para alcanzar un único fin.

En la práctica ello no ocurre. Como comentamos en el apartado anterior, la política industrial tiene en ocasiones otros objetivos como la protección o el apoyo a empresas y sectores nacionales que redundan en ineficiencias. La selección de campeones nacionales o el apoyo a sectores en declive distorsionan los mercados y resultan en la mayor parte de los casos en configuraciones ineficientes de los mismos.

En ocasiones, los Estados anteponen sus objetivos de la política industrial a los de la política de la competencia. Ha habido numerosas ocasiones en las que los intereses de los gobiernos han primado sobre la opinión de las autoridades de competencia. Por ejemplo, la fusión E.ON-Ruhrgas en Alemania fue aprobada por el gobierno en contra de la opinión de las autoridades de competencia. Más recientemente, los gobiernos inglés e irlandés modificaron la normativa de concentraciones con el fin de tener la última palabra en las operaciones de concentración del sector bancario que pudiera poner en riesgo la estabilidad financiera.

Allá donde los Estados son accionistas de grandes empresas, éstas pueden convertirse en meros instrumentos de la política industrial para conseguir objetivos públicos. Como se ha comentado anteriormente, en

¹³ Vid. *Cinco Días* de 18 de mayo de 2006: «Alstom recupera la senda de la rentabilidad».

Francia el gobierno promovió la fusión entre GDF y Suez con el fin de impedir la entrada de ENEL. También en Francia el gobierno promovió la operación de concentración del fabricante de equipamiento Alstom y la constructora Bouygues con el fin de evitar la quiebra de Alstom¹⁴.

Los efectos de la política de competencia van en la misma dirección que los de la política industrial. Una mayor competencia redundará, además de en menores precios para el consumidor, en una mejor asignación de los recursos, mayor productividad y, bajo ciertas circunstancias, en una mayor inversión en innovación.

La eliminación de obstáculos que dificultan el buen funcionamiento de los mercados favorece la creación de nuevas empresas (y la salida de empresas ineficientes), la reestructuración sectorial y la reordenación de la actividad económica reconduciendo más recursos allá donde son más productivos. Los obstáculos a la creación y operación de empresas explican por ejemplo las diferencias en el ciclo vital de las empresas entre Europa y EEUU. BARTELSMAN *et al* (2003) documentan que la tasa neta de creación de empresas en Europa y en EEUU no difiere. Sin embargo, la principal diferencia entre EEUU y la mayor parte de los países europeos radica en el crecimiento de las empresas supervivientes y en la tasa de creación de empleo.

Las empresas americanas son de menor tamaño en las fases iniciales pero las que superan esta fase crecen mucho más rápido que sus equivalentes europeas. Según BARTELSMAN *et al* (2003), el motivo de este fenómeno es la diferencia en la estructura de los mercados financieros en EEUU que hace más fácil el acceso a capital en EEUU, los mayores costes administrativos de entrada en Europa que dificultan la entrada de empresas pequeñas y las rigideces de los mercados de productos y del mercado laboral que hacen más costosos los ajustes en las empresas maduras. Las empresas europeas «nacen» más grandes porque se necesita un mayor tamaño para afrontar los costes de entrada pero crecen menos ya que los ajustes en el período post-entrada son más costosos. Ello pone de manifiesto la importancia de las políticas regulatorias y de competencia en la configuración industrial, el crecimiento y el empleo.

La mayor competencia y la eliminación de medidas proteccionistas modifican la estructura de los sectores reasignando mayores recursos a aquellas empresas más productivas (*vid.* MELITZ, 2003). Los efectos de la mayor competencia y de la eliminación de obstáculos al comercio se

¹⁴ SPECTOR *et al* (2009) desmontan en términos de eficiencia distintos argumentos aducidos por los gobiernos para justificar el apoyo a campeones nacionales tales como el desarrollo de las economías de escala, facilitar la entrada y el desarrollo en nuevos sectores.

hacen patentes también en la reorganización interna de las empresas que evolucionan hacia modelos más eficientes (*vid.* ANTRAS, 2003).

El proceso de selección natural que llevan a cabo los mercados resulta en una configuración más eficiente que cuando esta selección se lleva a cabo por los gobiernos. La competencia y la libre entrada son también una fuente importante de innovación y de crecimiento de la productividad.

La producción y difusión de innovación y nuevas tecnologías es hoy en día la fuente más importante de crecimiento y aumento de la productividad (*vid.* AGHION, 2006). La competencia aumenta los beneficios derivados de la innovación. Las empresas tienen más incentivos a innovar para diferenciarse de sus competidores. Por otro lado, la competencia excesiva puede reducir los incentivos a innovar al reducir los beneficios potenciales de la innovación. La relación entre competencia e innovación tiene forma de U invertida dependiendo de cuál de los efectos domine (*vid.* AGHION *et al.*, 2005). Para bajos niveles de competencia la relación es positiva: a más competencia más innovación. En mercados muy competitivos la innovación puede ser menor.

Las políticas de competencia son cruciales en los dos tramos: en el tramo creciente, la promoción de la competencia es crucial para promover la innovación. La regulación que limita el acceso al mercado tiene un impacto negativo sobre la innovación y la difusión y adopción de tecnologías existentes (NICOLETTI y SCARPETA, 2003). En el tramo decreciente, las autoridades de competencia deberían determinar si la restricción de la competencia podría justificarse en términos de bienestar a cambio de mayor innovación. Por ejemplo, en el caso de acuerdos de I+D entre competidores, las autoridades deberán determinar si los efectos netos derivados de una mayor innovación y la posible reducción de la competencia son positivos o negativos (es decir, si nos encontramos en el tramo creciente o decreciente de la U invertida). Este análisis no resulta sencillo ya que mientras los efectos sobre los precios de un acuerdo se manifiestan de forma inmediata, los efectos de la innovación se manifiestan más a largo plazo. La reciente revisión del reglamento de exención en bloque de acuerdos de I+D llevada a cabo por la Comisión Europea busca un análisis más detallado de los acuerdos horizontales de cooperación en materia de I+D para determinar de forma precisa sus efectos.

La política de competencia está íntimamente ligada a la política de innovación ya que la inversión en innovación está íntimamente ligada al grado de competencia. La política industrial debería tener por objeto fomentar las externalidades positivas de la innovación de forma que el impacto de la innovación fuera el máximo posible y los beneficios de la competencia y la innovación fueran compatibles. La elección de deter-

minadas tecnologías o sectores como destinatarios del apoyo público a la innovación sin analizar previamente la magnitud de las externalidades de dicha innovación puede resultar en una simple transferencia de capital al sector privado con escasa repercusión sobre el bienestar social.

Por último, la competencia juega un papel muy importante en el crecimiento de la productividad. La entrada de nuevas empresas y la salida de empresas ineficientes implica una reasignación de recursos de empresas menos productivas a otras más productivas aumentando la productividad media y en consecuencia el bienestar. Varios estudios proveen evidencia empírica de la relación entre competencia y crecimiento de la productividad. NICOLETTI y SCARPETTA (2003) y CRAFTS (2006) encuentran evidencia en los países de la OCDE de que las reformas que promueven la iniciativa privada, la libre entrada de empresas y la competencia aumentan la productividad. También existe evidencia sectorial de esta relación (por ejemplo, BASKER, 2007, y HASKEL y SADUN, 2009, para la distribución minorista o ZITZEWITZ, 2003, para el sector del tabaco).

En conclusión, la política de competencia contribuye a la mejora en la asignación de los recursos en la economía, es un instrumento fundamental para promover la innovación y es una fuente de crecimiento e incremento de la productividad. Las políticas selectivas de apoyo a campeones nacionales suponen una distorsión sobre el normal funcionamiento del mercado y, generalmente, no están encaminadas a resolver un fallo del mercado por lo que es probable que en el largo plazo resulten negativas para la innovación, el crecimiento económico y el crecimiento de la productividad.

¿Significa ello que no existe un papel para la política industrial? Si se entiende la política industrial como una política proteccionista de la industria nacional, de apoyo a empresas en declive o de preservación de la propiedad nacional de las empresas con el fin de apropiarse de las rentas de monopolio o permitir al Estado ejercer poder político sobre las empresas, la respuesta es un no rotundo. Sin embargo, hay otras formas de hacer política industrial. De acuerdo con RODRIK (2008), el modelo apropiado de política industrial no es aquel en el que el Estado selecciona las empresas y sectores objeto de sus intervenciones sino el de una colaboración activa entre el sector público y el sector privado para identificar los obstáculos para la reestructuración de los sectores y adoptar las medidas apropiadas para eliminarlos. RODRIK (2008) aboga por una «nueva política industrial» que sea agnóstica y promueva la creación de nuevas industrias y el uso de nuevas técnicas. Una política industrial generalista y no centrada en unos pocos «campeones» de forma que «fracasos» y «éxitos» puedan ser compensados. Dicha política no debe escoger ganadores *ex ante* (es decir, debe

favorecer la experimentación) pero debe ser rápida y efectiva detectando perdedores.

5. CONCLUSIONES

Las políticas de apoyo discrecional a la industria nacional con el objeto de promover sectores emergentes, proteger activos o mercados estratégicos o evitar la quiebra de sectores en declive carecen en general de justificación por motivos de eficiencia.

¿Cabría sin embargo una excepción en tiempos de crisis económica? No es deliberado que a lo largo del presente capítulo no se haya mencionado la palabra «crisis» a la hora de argumentar la ineficiencia de las políticas de apoyo a campeones nacionales: de hecho, los argumentos utilizados son válidos tanto en épocas de bonanza como en épocas de crisis. Proteger a la industria nacional frente a la competencia internacional, «engordar» las empresas nacionales o mantener artificialmente vivas empresas y sectores inviables económicamente redundaría en un estancamiento de la productividad, la innovación y, en definitiva, del crecimiento económico. Por tanto, si las políticas de apoyo a campeones nacionales resultan ineficientes en épocas de bonanza al impedir una asignación óptima de los recursos, pueden resultar desastrosas en épocas de crisis al no permitir que la economía se «renueve» y retome de nuevo la senda del crecimiento.

En épocas de crisis, aumentan en general las medidas encaminadas a la protección de sectores en declive. Dichas medidas impiden que los recursos se liberen y se destinen a fines más productivos y que los trabajadores puedan reciclarse hacia sectores sostenibles. El alargamiento de la vida de estos sectores o empresas provoca estancamiento económico y es insostenible en el largo plazo (ya que, si las empresas fueran sostenibles, los accionistas anticiparían los beneficios futuros y no necesitarían de apoyo público).

La posible ineficiencia del apoyo a sectores o empresas por su carácter estratégico o a sectores emergentes es independiente del ciclo económico. Cuando este apoyo responde a objetivos políticos, proteccionistas o recaudatorios, resultará probablemente en una distorsión del juego competitivo restringiendo el potencial de crecimiento de la economía.

Por otro lado, el grado de globalización de la economía hace que los efectos de las políticas unilaterales de apoyo sectorial por parte de un Estado tengan un efecto limitado ya que, en el mejor de los casos, este apoyo supondría una ventaja temporal a la empresa en cuestión pero no garantizaría su competitividad a nivel internacional en el largo plazo. Ello si

dicho apoyo no resultara en una carrera de apoyos a sus distintos sectores por parte de otros gobiernos, en cuyo caso, los efectos podrían ser inapreciables incluso en el corto plazo.

Las políticas de competencia tienen por tanto plena vigencia en tiempos de crisis. La competencia sigue siendo un motor de crecimiento e innovación en cualquier fase del ciclo económico. Ello no implica que el papel de la política industrial quede relegado. Una política industrial neutra, objetiva, generalista, agnóstica y que promueva la creación de nuevas industrias y el uso de nuevas técnicas sin elegir las *ex ante*, tal y como promueve RODRIK (2008), puede ser el complemento perfecto a la política de competencia para reactivar la actividad económica y hacer retornar la economía hacia sendas de crecimiento positivo.

REFERENCIAS

- AGHION, P. (2006): «A Primer on Innovation and Growth», *Bruegel Policy Brief*, Issue 2006/06.
- AGHION, P.; BLOOM, N.; BLUNDELL, R.; GRIFFITH, R., y HOWITT, P. (2005): «Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120(2): 701-728.
- ANTRAS, P., (2003): «Firms, Contracts, and Trade Structure», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(4): 1375-1418.
- BASKER, E. (2007): «The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21(3): 177-98.
- BEATO, P., y J. DELGADO (2008): «Obstáculos a un Mercado Europeo de Electricidad: el Conflicto entre Liberalización, Seguridad de Suministro, y Libertad de Control Corporativo», *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico* (F. BECKER, L. M. CAZORLA, J. MARTÍNEZ-SIMANCAS y J. M. SALA, eds.), Aranzadi.
- BRANDER, J., y SPENCER, B. (1983): «International R&D Rivalry and Industrial Strategy», *Review of Economic Studies*, vol. 50(4): 707-22.
- CRAFTS, N. (2006): «Regulation and Productivity Performance», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(2): 186-202.
- HASKEL, J., y SADUN, R. (2009): «Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from Micro Data», CEPR Discussion Paper 7140.
- LEAHY, D., y NEARY, J. P. (1995): «International R&D Rivalry and Industrial Strategy without Government Commitment», CEPR Discussion Paper 1199.
- MAINCENT, E., y NAVARRO, L. (2006): «A Policy for Industrial Champions: From Picking Winners to Fostering Excellence and the Growth of Firms», *Industrial Policy and Economic Reforms Papers* núm. 2. DG Enterprise, European Commission.
- MELITZ, M. (2003): «The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity», *Econometrica*, vol. 71(6): 1695-1725.
- NEVEN, D., y SEABRIGHT, P. (1995): «European Industrial Policy: The Airbus Case», Study commissioned by the UK Department of Trade and Industry (EC/4878).

- NICOLETTI, G., y SCARPETTA, S. (2003): «Regulation, productivity, and growth: OECD evidence», Policy Research Working Paper Series 2944, The World Bank.
- PATEL, P., y PAVITT, K. (1994): «Nature et Importance Économique des Systèmes Nationaux d'Innovations», Science Technologie Industrie Revue, Paris, OCDE, núm. 14: 9-35.
- RODRIK, D. (2008): «Normalizing Industrial Policy», Commission on Growth and Development, Working Paper núm. 3, Washington DC.
- SEABRIGHT, P. (2005): «National and European Champions. Burden or Blessing?», CESifo Forum, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 6(2): 52-55.
- SPECTOR, D.; CHAPSAL, A., y EYMARD, L. (2009): «Industrial Policy, Competition Policy and National Champions», Background Note for The Global Forum on Competition (19 and 20 February 2009), OECD, Paris.
- ZITZEWITZ, E. (2003): «Competition and Long-Run Productivity Growth in the U.K. and U.S. Tobacco Industries, 1879-1939», *Journal of Industrial Economics*, vol. 51(1): 1-33.