

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión III: Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional**

– Documento de base elaborado por el Secretariado de la OCDE --

**18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina**

Se hace circular el documento adjunto elaborado por el Secretariado de la OCDE como aportación para el debate en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 18 y 19 de septiembre en Argentina.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no deberán atribuirse al BID, a la OCDE ni sus países miembros respectivos.

Mas documentación sobre este debate están disponible en:  
<http://www.oecd.org/competition/latinamerica/programmeanddocuments.htm>.

Por favor contactar Mr. Chris Pike, Experto en Competencia - [Chris.Pike@oecd.org](mailto:Chris.Pike@oecd.org), si tiene algunas preguntas sobre el documento.

**JT03435722**

## *Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia*

### *Session III:*

## *Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional*

*– Documento de base de la Secretaría de la OCDE\* –*

*La política industrial describe el conjunto de intervenciones adoptadas por los gobiernos para incidir en su estructura económica (Rodrik, 2004). Su éxito o fracaso tiene por tanto una enorme repercusión en el crecimiento inclusivo que pueden conseguir los países. En general, se considera que las políticas industriales individuales pueden tener efectos horizontales en todas las industrias o efectos específicos en determinados mercados, sectores, empresas, tecnologías o territorios. Por ejemplo, la política de competencia es un elemento habitual en la política industrial más amplia de la mayoría de los países. Según su coherencia, la política de competencia de un gobierno podrá –o no– entrar en conflicto con el resto de elementos de su política industrial (por ejemplo, con las políticas dirigidas a promover el crecimiento en las regiones menos prósperas del país).*

*Para promover la industria nacional mediante políticas industriales, los gobiernos recurren a distintas vías. El presente documento aborda las cuestiones afrontadas y las experiencias vividas por los organismos de la competencia de América Latina y el Caribe a la hora de adoptar estas políticas.*

---

\* Este documento fue preparado por Chris Pike, División de Competencia de la OCDE. Se basa, en caso necesario, en la nota de antecedentes de 2009 de la OCDE sobre Política Industrial, Política de Competencia y Campeones Nacionales [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF\(2009\)1/REV1&docLanguage=En..](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2009)1/REV1&docLanguage=En..)

## *Índice de Contenidos*

<b>Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia Session III: Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional – Documento de base de la Secretaría de la OCDE – .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Los fundamentos de la política industrial .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Políticas horizontales.....</b>	<b>11</b>
3.1. Políticas para abordar disfunciones transversales del mercado .....	11
3.2. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia.....	13
<b>4. Creación de empresas dominantes nacionales .....</b>	<b>14</b>
4.1. Eficiencia de la fusión para crear una empresa dominante nacional .....	15
4.2. La teoría .....	15
4.3. Evidencia disponible.....	16
4.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia.....	19
<b>5. Apoyo a empresas locales o empresas dominantes nacionales .....</b>	<b>19</b>
5.1. Riesgos de captación de rentas .....	19
5.2. Riesgo alterar la destrucción creativa .....	20
5.3. ¿Deben las empresas dominantes ser nacionales? .....	21
5.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia.....	22
<b>6. Políticas de formación de clústeres .....</b>	<b>23</b>
6.1. Efectos contrastados de la formación de clústeres.....	23
6.2. Evidencias del acierto de los gobiernos al aprovechar estas oportunidades .....	24
6.3. Riesgos de captación de rentas .....	25
6.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia.....	26
<b>7. Políticas basadas en la ubicación geográfica.....</b>	<b>26</b>
7.1. Evidencia de disfunciones del mercado .....	26
7.2. Políticas de contratación de proveedores locales.....	27
7.3. Zonas económicas especiales.....	28
7.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia.....	30
<b>8. Políticas sectoriales u orientadas a una misión determinada .....</b>	<b>30</b>
8.1. Políticas de innovación orientadas a una misión determinada.....	30
8.2. Construcción de un sector.....	32
8.3. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia.....	35
<b>9. Conclusión.....</b>	<b>36</b>
<b>Notas finales .....</b>	<b>38</b>
<b>Referencias seleccionadas .....</b>	<b>42</b>

### **Gráficos**

Gráfico 1. Matriz de políticas industriales .....	10
Gráfico 2. Herramientas de políticas de inversión en estrategias de desarrollo industrial .....	10

### **Recuadros**

Recuadro 1. Políticas horizontales en Perú .....	11
Recuadro 2. El caso de Embraer.....	14
Recuadro 3. Hyundai .....	18
Recuadro 4. Zonas económicas especiales.....	29
Recuadro 5. Financiación de las exportaciones y políticas sectoriales en Argentina.....	33
Recuadro 6. El Banco Mundial sobre la ventaja comparativa latente .....	34
Recuadro 7. El sector de la automoción en México .....	35

## 1. Introducción

1. La política industrial describe el conjunto de intervenciones adoptadas por los gobiernos para incidir en su estructura económica (Rodrik, 2004). Su éxito o fracaso tiene por tanto una enorme repercusión en el crecimiento inclusivo que pueden conseguir los países. En general, se considera que las políticas industriales individuales pueden tener efectos horizontales en todas las industrias o efectos específicos en determinados mercados, sectores, empresas, tecnologías o territorios. Por ejemplo, la política de competencia es un elemento habitual en la política industrial más amplia de la mayoría de los países. Según su coherencia, la política de competencia de un gobierno podrá –o no– entrar en conflicto con el resto de elementos de su política industrial (por ejemplo, con las políticas dirigidas a promover el crecimiento en las regiones menos prósperas del país).
2. Para promover la industria nacional mediante políticas industriales, los gobiernos recurren a distintas vías. El presente documento aborda las cuestiones afrontadas y las experiencias vividas por los organismos de la competencia de América Latina y el Caribe a la hora de adoptar estas políticas.
3. Las políticas industriales de naturaleza horizontal o transversal tienen menos posibilidades de entrar en conflicto con cuestiones de competencia, como puedan ser los proyectos básicos de investigación, educación e infraestructuras nacionales financiados con fondos públicos. De hecho, algunas de las políticas industriales horizontales más valiosas incluyen políticas de competencia propiamente dichas, por ejemplo la reducción de las barreras regulatorias de entrada, la aplicación estricta de las leyes de competencia y el control de las fusiones para evitar actuaciones excluyentes. A pesar de que se trata de políticas neutrales, los beneficiarios de estas políticas posiblemente sean las empresas locales más pequeñas, dado que suelen ser las más vulnerables a estas barreras y prácticas.
4. Una de las fórmulas cada vez más habituales para adoptar este enfoque consiste en aplicar un marco de neutralidad competitiva para proteger a los productores nacionales ante las distorsiones que se crean cuando empresas rivales reciben subvenciones u otro tipo de ayudas de sus gobiernos. Estos marcos pueden fijarse a nivel nacional y aplicarse a través del gobierno local, como se ha hecho en Australia y China, o bien pueden establecerse a nivel supranacional y aplicarse a través de los gobiernos locales y nacionales, como en el caso de la Unión Europea y la OMC. En ocasiones, estos marcos también pueden originarse en un gobierno nacional que los aplica a sus propias actuaciones, como sucede en Australia, Suecia y Ucrania. En estos casos, las autoridades de defensa de la competencia pueden encargarse también de su cumplimiento o pueden colaborar con el organismo que asuma esa responsabilidad.
5. Otro tipo de política industrial consiste en plantear medidas específicas de manera selectiva, lo cual conlleva un mayor riesgo de conflicto con los objetivos de defensa de la competencia. Por ejemplo, un gobierno puede adoptar una política industrial selectiva para que las empresas del país obtengan una ventaja competitiva con respecto a otras regiones o países en un mercado clave. Sin embargo, también puede adoptar una política selectiva para corregir determinadas disfunciones del mercado, más allá de las que puedan abordarse con políticas industriales horizontales. En general, cuando una política industrial aborda una disfunción del mercado en lugar de impulsar la competitividad, puede ser complementaria a la política de competencia. Las políticas selectivas incluyen por tanto actuaciones que provocan conflictos –por ejemplo, al crear y prestar apoyo a una empresa dominante en el mercado nacional o local– y también medidas que pueden generar dichos

conflictos o no, como puedan ser las políticas dirigidas a tecnologías o sectores específicos para ayudar a las empresas que inviertan en determinadas industrias o tecnologías.

6. Estas políticas selectivas pueden ponerse a disposición de todas las empresas o pueden exigir una serie de condiciones: por ejemplo, que las empresas no solo operen en el mercado nacional, sino que sus propietarios también residan en ese mercado o que se abastezcan en el mercado nacional (a través de sus proveedores, por ejemplo). Las políticas selectivas pueden variar de unas a otras, es decir, algunas irán dirigidas a mercados consolidados que el gobierno quiera apoyar, mientras que otras se pueden centrar en mercados o tecnologías emergentes que las empresas consideren poco rentables o demasiado arriesgados, o que los empresarios del sector privado hayan pasado por alto<sup>1</sup>.

7. Comenzamos nuestro informe abordando los fundamentos de la política industrial. En la sección 3, se analizan las políticas horizontales. A continuación, en la sección 4, se describe la política de creación de empresas dominantes nacionales. Analizamos si son eficientes y, por tanto, si es necesario que los organismos de la competencia las defiendan, ya sea través de opiniones o de estudios de mercado. También identificamos si este tipo de políticas puede influir en la función de control de fusiones y de aplicación de las leyes de competencia que corresponde a las autoridades. En las secciones siguientes, abordamos de igual manera las políticas que: a) prestan apoyo a las empresas dominantes nacionales; b) facilitan la aparición de clústeres empresariales; c) impulsan el desarrollo de zonas locales especiales; y d) prestan ayuda a determinados sectores o a la consecución de objetivos específicos. En la sección 9, exponemos nuestras conclusiones.

8. Las conclusiones principales son las siguientes.

- La política industrial debe concebirse con el objetivo de abordar disfunciones del mercado y no de mejorar la competitividad de empresas o sectores específicos. No obstante, estas disfunciones variarán de un mercado a otro, por lo que las políticas industriales selectivas serán eficientes cuando aborden una disfunción del mercado determinada.
- Como se ha señalado, las políticas de competencia están destinadas a corregir disfunciones del mercado y, por lo tanto, son complementarias a otras políticas que se dirigen a abordar disfunciones del mercado diferentes. Todas esas políticas han de tener cabida dentro de un marco de política industrial coherente y eficaz. Ahora bien, dado que las autoridades de defensa de la competencia están obligadas a investigar las operaciones de fusión y velar por la supresión de elementos que distorsionen la competencia, las políticas proteccionistas chocarán inevitablemente con las políticas de competencia. Sin embargo, una autoridad de defensa de la competencia no debería dudar en actuar cuando tal actuación entre dentro de sus funciones e investigará de manera independiente la repercusión de acuerdos potencialmente anticompetitivos, actuaciones excluyentes y propuestas de fusión en aras del bien de los consumidores.
- Cuando un gobierno se plantee los beneficios de una política industrial que altere la competencia en el ámbito de la igualdad de condiciones, las autoridades de defensa pertinentes deberían instarle primero a considerar la viabilidad de conseguir esos mismos objetivos adoptando herramientas de políticas neutrales en materia de competencia. Por ejemplo, a través de la inversión en medidas de carácter transversal, no selectivo. En segundo lugar, deberían instarles a ser transparentes sobre las concesiones que ello implica y reducir al mínimo las distorsiones generadas en materia de competencia. En tercer lugar, deberían

esforzarse por evitar toda política que contribuya a facilitar conductas o acuerdos anticompetitivos.

- Los argumentos a favor de una política industrial que favorezca a determinadas empresas específicas –creando y apoyando por ejemplo una empresa dominante nacional– se caen por su propio peso. Los desiguales resultados de muchas fusiones contradicen la opinión de que el tamaño reporta ventajas competitivas decisivas y existen importantes dudas sobre la capacidad de los gobiernos para seleccionar a empresas ganadoras. La evidencia existente sugiere que un amplio porcentaje de los incrementos de productividad se debe a que la cuota de mercado de empresas menos productivas pasa a manos de otras con mayor productividad y a que muchas innovaciones las introducen nuevos participantes en el mercado, lo cual implica que proteger a una empresa dominante establecida puede menoscabar el crecimiento tanto en los países desarrollados como en desarrollo.
- También carece de fundamentos sólidos la defensa de políticas industriales basadas en la ubicación geográfica, que generan una discriminación positiva al favorecer la contratación de empresas locales. Otorgar a las empresas de propiedad local una posición dominante en sus mercados puede contribuir a subir los precios que pagan los consumidores locales y a trasladar esos ingresos a los beneficios de dichas empresas, incrementando así la desigualdad. A nivel más general, sencillamente perjudicará a las economías locales colindantes (que pueden responder de la misma manera y hacer que todos salgan perdiendo). Aunque en las economías locales más pobres que no han recogido los frutos de una mayor competitividad en los mercados resulta lícito tratar de estimular la demanda, este objetivo no debería perseguirse por medio del proteccionismo, sino mediante inversiones que aborden las disfunciones del mercado que afecten a dichas zonas. Por ejemplo, mediante la inversión en infraestructuras locales, capital humano, acceso al crédito y ayudas a los emprendedores, además de promover la entrada en mercados que no se han aprovechado, abordar cuestiones de dominio del mercado local y estimular de manera específica la demanda cuando proceda.
- La existencia de externalidades positivas inducidas por los efectos de la formación de clústeres está ampliamente documentada. La adopción de políticas no discriminatorias cuyo objetivo sea fomentar nuevas actividades y alcanzar una meta claramente definida –en lugar de apoyar a una empresa establecida– puede agilizar el aprendizaje y promover la innovación. Asimismo, puede reducir el riesgo y atraer así inversiones privadas.
- Las políticas industriales selectivas presentan vulnerabilidades con respecto a los comportamientos de captación de rentas. Dada la evidencia existente en torno a este tipo de comportamientos, los gobiernos deberían favorecer instrumentos políticos que no les confieran el poder de proteger a empresas específicas y centrarse en instrumentos más neutrales. Lo mismo sucederá en el caso de los sectores, salvo cuando las instituciones cuenten con la solidez suficiente para frenar estos comportamientos en los participantes del mercado.

## 2. Los fundamentos de la política industrial

9. La política industrial parte de una decisión del gobierno sobre si crear (y definir) un mercado para un producto concreto, si suministrar el producto directamente o bien privar a sus ciudadanos de él. Según identifica Polanyi, los mercados no existen porque sí, los crean los gobiernos que deciden intervenir en ese sentido otorgando y defendiendo derechos de propiedad. En el presente documento, partimos de la premisa de que el gobierno ha decidido utilizar mecanismos de mercado para proporcionar un producto concreto (ya que es entonces cuando cobra sentido la labor de los organismos de la competencia). Sin embargo, tras esa primera decisión, deberá optar por la igualdad de condiciones en el mercado o la protección de uno o más participantes.

10. Tal y como indica Justin Lin, antiguo economista jefe del Banco Mundial: «Los registros históricos indican que en todas las economías prósperas, el estado siempre ha desempeñado un importante papel a la hora de facilitar cambios estructurales». En algunos mercados, la concesión de derechos sobre la propiedad intelectual y física, una moneda estable y una aplicación efectiva de la legislación en materia de competencia bastan para obtener resultados eficientes. Sin embargo, en muchos otros casos, sigue existiendo probabilidades de que se produzcan disfunciones del mercado. En estos casos, la política industrial también puede implicar algún tipo de regulación, financiación pública u organismo encargado de mantener la igualdad de condiciones. Aunque la regulación suele ser una respuesta a monopolios naturales o información asimétrica, normalmente se necesita algún tipo de impuesto o financiación para internalizar las externalidades. Un ejemplo de este tipo de medidas es la creación de impuestos para reducir el consumo excesivo o la financiación para aumentar el consumo cuando este sea escaso o no exista un mercado. Keynes argumenta en relación con situaciones de ese tipo que «lo importante es que el gobierno no incurra en actuaciones que ya hayan acometido otras personas, sino que emprenda otras no abordadas en ese momento».

11. Como soluciones a las disfunciones del mercado, estos elementos adicionales de una política industrial pueden desempeñar una función complementaria a la aplicación de la legislación antimonopolio, el control de las fusiones y la protección de los consumidores para que los mercados funcionen. Al fin y al cabo, la aplicación de la legislación antimonopolio y el control de las fusiones son también soluciones a una disfunción del mercado: su posible vulnerabilidad a la colusión, las actuaciones excluyentes o una concentración excesiva.

12. Sin embargo, cuando una política industrial se propone incrementar la competitividad de las empresas establecidas (de un modo u otro) en un país, tal objetivo trasciende la reparación de disfunciones del mercado y se convierte en un intento de alterar la eficiencia de este, por lo que podría entrar en conflicto con la política de competencia. Por ejemplo, la decisión de inclinar el mercado a favor de uno o más participantes (empresas locales, empresas de propiedad estatal, empresas sin ánimo de lucro, pymes o sociedades cotizadas)<sup>2</sup> pronto entrará en conflicto con la política de competencia si su objetivo no es aumentar la eficiencia sino la competitividad de una empresa concreta, tipo de empresa, sector, región o país a expensas de los demás. De este modo se sacrifica la competencia y el interés común por aumentar la tasa de crecimiento para favorecer la competitividad y los intereses de unos pocos.<sup>3</sup>

13. Por supuesto, resulta natural y comprensible que los grupos de interés exijan un trato preferencial cuando la experiencia indica que perseguir el interés común provoca una distribución asimétrica del crecimiento entre diferentes grupos de una economía. Ante el aumento de las desigualdades en muchas economías, es probable que los gobiernos busquen vías para promover los intereses de todos sus ciudadanos y, tal vez más en concreto, los de aquellos que no han disfrutado de las mismas ventajas que el resto en una coyuntura de libre competencia. Podría tratarse de aquellas comunidades que han soportado el peso de la competencia en las importaciones, o de las empresas situadas en dichas comunidades. También podrían ser empresas innovadoras de reciente creación, pequeñas empresas tradicionales, operadores no comerciales o poderosos grupos con intereses especiales.

14. De hecho, parece que desde la crisis económica este tipo de razonamientos ha hecho resurgir el interés por definir políticas industriales activas, lo cual no resulta sorprendente. Los gobiernos han demostrado su voluntad y capacidad para intervenir activamente y rescatar a los bancos con problemas que consideran de importancia sistémica. Por tanto, es natural que los votantes se hayan preguntado si sus regiones (o sus países) y los sectores en los que trabajan no poseen también una importancia sistémica (y de no ser así, que hayan tratado de conferírsela por medio de las urnas)<sup>4</sup>.

15. El Foro Económico Mundial indica que el resurgimiento de la política industrial se ha debido a cinco factores:

*«El primero es la presión por reducir el desempleo y estimular el crecimiento tras la reciente crisis económica y financiera. El segundo lo constituyen las tradicionales exigencias en el ámbito nacional para que el gobierno tome la iniciativa para abordar situaciones socioeconómicas difíciles que reflejan las diversas «crisis» registradas en el ámbito financiero, económico, alimentario, sanitario y ambiental. El tercero es el deseo de fomentar el desarrollo del sector industrial, tanto en los países en desarrollo (por ejemplo, en India y Sudáfrica) como en las naciones desarrolladas. El cuarto es el deseo de los países con bajos ingresos y de aquellos con ingresos medios de participar de manera más activa en las cadenas de producción internacionales y aprovechar sus ventajas comparativas en sectores que precisan gran cantidad de trabajadores, así como en sectores tecnológicos estratégicos o intensivos en capital. El quinto reside en que, tras el éxito de economías con un rápido crecimiento como China, India y Corea del Sur, los países desarrollados se han visto obligados a responder a la rivalidad comercial que ejercen economías emergentes, y los países con ingresos bajos y medios quieren aprender de las experiencias de dichos países.»*

16. Este resurgimiento del interés queda patente en un estudio llevado a cabo por la UNCTAD en 2018 sobre 114 políticas industriales en 101 países, que demuestra el gran número de políticas industriales utilizadas (gráfico 1). Asimismo, identifica que dichos paquetes suelen incluir herramientas anticompetitivas que restringen la entrada o que podrían distorsionar la competencia al fijar «requisitos de ejecución» tales como la necesidad de contratar a proveedores locales (véase el gráfico 2)<sup>5</sup>. Por ejemplo, 27 estrategias mencionan la sustitución de importaciones y un 10% de las estrategias contempla medidas para proteger el mercado nacional.

**Gráfico 1. Matriz de políticas industriales**

Nivel de la política:	Oferta				Demanda		
	infraestructura básica	capital financiero	capacidad de producción	habilidades/productividad laboral	infraestructura tecnológica	nacional	internacional
Empresa		Programas de financiación para pymes	políticas de fabricación; programas de subvenciones con condiciones			programas de creación de mercado, políticas estratégicas de contratación pública	programas de promoción de exportaciones
Sector	programas de creación de zonas industriales	bancos de desarrollo, regulaciones bancaria y financiera		programas de capacitación y formación profesional, políticas de educación superior	políticas tecnológicas y de innovación; contratación precomercial		
Economía	programas de desarrollo de infraestructuras, políticas energéticas						
Marco favorable de políticas macroeconómicas, socioeconómicas y ambientales							

Fuente: UNCTAD (2018) basado en Andreoni (2016)

**Gráfico 2. Herramientas de políticas de inversión en estrategias de desarrollo industrial**

	Incentivos	Incubadoras o zonas especiales	Agilización de inversiones	Liberalización de la entrada	Restricciones a la entrada	Requisitos de ejecución
Desarrollados	97	83	67	3	0	3
En desarrollo	92	78	82	18	5	20
Menos desarrollados	96	92	88	17	8	25

Fuente: UNCTAD (2018)

17. Algunos ejemplos destacados de políticas industriales aplicadas por países desarrollados son las políticas alemanas «Industrie 4.0» y «Mittelstand-Digital», las estrategias japonesas denominadas «New Robot and Revitalisation»; el «National Strategic Plan for Advanced Manufacturing» de Estados Unidos y su política de fabricación, emprendimiento e innovación «Making in America», así como el Pacto para el sector de la automoción del Reino Unido. Asimismo, algunos ejemplos de países en desarrollo son: «Made in China 2025» y el Plan chino de fabricación inteligente, así como la estrategia nacional brasileña para la ciencia, tecnología e innovación. Por último, entre los ejemplos de países menos desarrollados cabe mencionar la Política nacional de desarrollo de la industria motociclista de Bangladesh, el Plan estratégico del sector artesanal de Ruanda y la Política nacional textil de Uganda.

### 3. Políticas horizontales

#### 3.1. Políticas para abordar disfunciones transversales del mercado

18. Las políticas industriales menos problemáticas para la política de competencia son aquellas medidas transversales que no afectan a la igualdad de condiciones. Estas medidas pueden incluir la intervención del gobierno para invertir en servicios públicos –como la aplicación de las leyes, la defensa del país, la educación y la formación, la sanidad, las labores básicas de investigación y las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones (véase el recuadro 1)– o para subvencionarlos. También abarcan restricciones como la fijación de estándares mínimos de carácter transversal en materia de seguridad, contaminación o derechos de los trabajadores. A los efectos del presente documento, en particular, incluyen además la política de competencia.

19. Cada una de ellas constituye una respuesta a disfunciones del mercado reales que podrían registrarse al margen del producto o la ubicación geográfica del mercado en cuestión, por lo que suelen beneficiar a todas las empresas, independientemente de su ubicación o del sector o los mercados concretos a los que vendan.

##### Recuadro 1. Políticas horizontales en Perú

«Perú ha centrado su política industrial en proporcionar insumos públicos horizontales que favorezcan un entorno empresarial equitativo y en el que resulte sencillo operar. Asimismo, este país ha introducido una serie de instrumentos de intervención horizontales destinados a promover las exportaciones. Aparte de celebrar acuerdos comerciales preferenciales, el gobierno peruano ha incentivado las exportaciones por medio de devoluciones de los aranceles de importación a las empresas exportadoras. El banco nacional de desarrollo de Perú, la COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo), inyecta una significativa cantidad de fondos a las pymes a través de un programa de microfinanciación. Una de las únicas políticas de intervención vertical significativa de Perú es la creación de zonas francas de producción y exportación en determinadas regiones (Tello y Távora 2010)». Frank, (2015)

20. En apoyo de dichas políticas horizontales, Philippon y Véron (2008) concluyen que la mejor política industrial consiste en ayudar a las pequeñas empresas innovadoras a crecer con mayor rapidez, no seleccionando a las que parezcan más prometedoras sino creando un entorno favorable y facilitando su financiación. Defienden medidas como simplificar la regulación en materia de valores (para que a las sociedades pequeñas les resulte más fácil emitir acciones), cambiar la legislación sobre insolvencia, suprimir distorsiones en el tratamiento fiscal de la deuda y el capital y, por último pero igualmente importante, aumentar la competencia en los mercados financieros. Otras medidas transversales clave incluyen reducir los costos de entrada de las nuevas empresas, que siguen siendo elevados en muchos países: el costo de constitución de una nueva sociedad oscilaba en 2017 entre el 0% de la renta bruta per cápita nacional en el Reino Unido, el 5% en Brasil, el 22% en Ecuador y el 352% en Venezuela. La media de América Latina y el Caribe se situaba en el 78% y la media mundial era del 105% (la medida de la OCDE era del 11,5%).<sup>6</sup>

21. Una importante herramienta para el cumplimiento de la política de competencia es proteger a las empresas nacionales frente a actuaciones anticompetitivas, ejercidas por parte de empresas nacionales dominantes, por empresas de propiedad estatal o por empresas multinacionales más grandes –incluidas las que se beneficien de una ausencia de condiciones neutrales de competencia en sus propios mercados nacionales. Estos aspectos suelen estar relacionados con problemas de fijación de precios abusivos, aunque podrían aplicarse igualmente a otras conductas excluyentes.

22. Para abordar estos problemas, es importante que los organismos de la competencia no presenten las mismas carencias en la aplicación de las leyes que los de la UE, donde se exige demostrar una posición dominante *ex ante* y no *ex post*, como establece la tipificación del delito de monopolio en Estados Unidos. Esta diferencia adquiere especial relevancia cuando es una multinacional quien incurre en este tipo de conducta al entrar en el mercado nacional, es decir, antes de haber superado a las empresas nacionales rivales y haberse situado en una posición dominante. Por supuesto, es importante que el organismo valore los efectos excluyentes de tal conducta y que no se recurra a simples valoraciones previsibles sobre ese tipo de comportamiento (por ejemplo, cláusulas de exclusividad que puedan tener diferentes efectos según el contexto en el que se usen).

23. En ciertos casos, el organismo podría querer reflexionar sobre si el enfoque habitual en materia de precios abusivos por parte de una empresa que trata de maximizar sus beneficios operando en condiciones de igualdad sigue siendo una prueba apropiada. Por ejemplo, si la conducta presuntamente anticompetitiva proviene de una empresa o una entidad de propiedad estatal que se beneficie de una falta de neutralidad en materia de competencia. Tal vez no sea necesario utilizar el elemento de recuperación de la prueba en el caso de las empresas que no maximicen sus beneficios y que el perjuicio para los consumidores pueda identificarse demostrando sencillamente que el precio está por debajo del costo. De la misma manera, podría aplicarse la pertinente prueba de precio y costo con respecto a precios inferiores al costo cuando no existan subvenciones ni otro tipo de ayudas.

24. Una política horizontal cada vez más habitual es aplicar un marco de neutralidad en materia de competencia para proteger a los productores nacionales ante las distorsiones que se crean cuando empresas rivales reciben subvenciones u otro tipo de apoyo de sus gobiernos. Estos marcos pueden fijarse a nivel nacional y aplicarse a través del gobierno local, como en Australia y China, o pueden establecerse a nivel supranacional y aplicarse a través de los gobiernos locales y nacionales, como es el caso de la Unión Europea y la OMC. En ocasiones, estos marcos también pueden originarse en un gobierno nacional que los aplica a sus propias actuaciones, como sucede en Australia, Suecia y Ucrania.

25. No obstante, incluso cuando se utilizan políticas horizontales, podrían persistir algunos desequilibrios. Por ejemplo, el tipo de competencias adquiridas por los trabajadores, la ubicación de las infraestructuras de transporte construidas o el tipo de investigación realizada. Cada uno de estos fenómenos podría resultar más valioso para determinadas empresas que para otras. De igual manera, las empresas más pequeñas o aquellas que operen en determinados tipos de mercado podrían beneficiarse en mayor medida del efecto disuasorio de las políticas de competencia. No se pretende cuestionar la naturaleza horizontal de dichas intervenciones, sino hacer hincapié en que no debe subestimarse el alcance para adaptar dichas intervenciones horizontales a las particularidades de la disfunción transversal del mercado registrada en un lugar o mercado de productos determinado.

26. Por ejemplo, si una política sobre conocimientos ha de aplicar los mismos criterios en todos los casos para ser rigurosamente neutral desde el punto de vista competitivo, es decir, para que se realice exactamente la misma intervención, la definición de neutralidad no resultará útil. Por lo tanto, sería mejor cuantificar el grado de neutralidad según el nivel de éxito de la intervención a la hora de abordar correctamente los aspectos locales específicos de lo que sigue siendo una disfunción del mercado transversal. Para ello, tal vez sea necesario invertir más en un determinado grupo de cualificaciones que en otro (por ejemplo, en enfermería) o en determinadas cualificaciones en lugares concretos (enfermería en una ciudad concreta) en el marco de una intervención transversal que evalúe y aborde las carencias de cada mercado en este sentido.

27. Esto demuestra la importancia que reviste la definición del mercado al valorar la neutralidad de una política en materia de competencia. De hecho, este tipo de características propias de cada mercado son bastante habituales para los organismos de la competencia, que suelen identificar mercados de productos y ubicaciones geográficas diferentes –y en ocasiones bastante reducidos– que presentan las disfunciones del mercado que buscan (por ejemplo, si una fusión merma considerablemente la competencia en varios mercados locales). En los estudios de mercado, por ejemplo, el resultado de un análisis de la competencia en los mercados crediticios podría indicar que algunos mercados de productos o mercados locales funcionan de manera más eficaz que otros y, por ello, requieren medidas correctivas específicas. Por otra parte, el carácter horizontal de la aplicación potencial de la política de competencia no es uniforme cuando se aplica en la práctica, ni tampoco respecto a los beneficios que reporta. Por ejemplo, los organismos de la competencia suelen dar prioridad a determinados comportamientos o sectores en su labor de aplicación de la ley o de defensa de la competencia, con el objetivo de centrarse en los riesgos más significativos de la regulación o la conducta anticompetitiva (véase por ejemplo la defensa de la regulación local de los taxis).

28. También podrían existir ciertas disfunciones del mercado que no tengan carácter transversal, es decir, que no se observen en determinados ámbitos o mercados. No obstante, si definimos la neutralidad en función de la resolución efectiva de las disfunciones registradas en los mercados pertinentes y no por el carácter neutral de los insumos, esto no plantearía problemas y la neutralidad competitiva no se vería perjudicada por intervenciones destinadas a corregir tales disfunciones en determinados lugares o sectores pero no en otros. Por ejemplo, en algunas industrias podrían ser necesarias actuaciones del gobierno que fomenten la cooperación entre universidades y empresas, pero en otras no. A continuación analizaremos las políticas selectivas, que tienen más probabilidades de ser incompatibles con la eficiencia y el bien común.

### **3.2. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia**

29. Las autoridades de la competencia querrán actuar en su calidad de defensoras de un mercado competitivo con el fin de promover el uso de políticas horizontales dentro de la política industrial del gobierno. En algunos casos, pueden lograr tal objetivo con mayor eficacia asumiendo una función formal en el marco de las «comisiones de productividad» a las que se les asigna en ocasiones el objetivo de impulsar la eficiencia y la productividad en toda la economía. Véanse, por ejemplo, la comisión australiana de productividad y trabajos recientes de la OCDE sobre este tema<sup>7</sup>.

#### 4. Creación de empresas dominantes nacionales

30. Un ejemplo clásico, aunque cada vez menos habitual, de política industrial selectiva es la creación de empresas dominantes nacionales, que pueden constituirse como empresas de reciente creación o, con mayor frecuencia, resultar de la fusión entre empresas más pequeñas ya existentes. Los gobiernos pueden crear empresas dominantes nacionales directamente, mediante la adquisición de varias empresas privadas y su fusión en una única empresa de propiedad estatal. Este fue el caso del gobierno británico que, en 1967, adquirió las catorce mayores empresas siderúrgicas del país para crear British Steel Corporation. También pueden promover la fusión entre una empresa estatal y otra privada –como ocurrió en Francia con la fusión de GDF y Suez para formar una empresa dominante nacional en el sector energético y rechazar así una oferta presentada por una sociedad italiana–. También pueden constituirse como empresas estatales y luego privatizarse, como ocurrió con Embraer (véase el Recuadro 2).

##### Recuadro 2. El caso de Embraer

Embraer («Empresa Brasileira de Aeronautica») se constituyó en 1969 en Brasil. Esta entidad recibió apoyo (en forma de subvenciones y normas de contratación preferencial) en su etapa inicial de desarrollo, antes de convertirse en un actor mundial de éxito dentro del sector aeronáutico. Goldstein (2002)<sup>8</sup> explica que el accionista mayoritario era el gobierno y que la empresa heredó ciertas actividades específicas del «Centro Tecnológico Aeroespacial», en particular el proyecto IPD-6504 para producir un prototipo de avión bimotor turbopropulsado. Aunque la relación entre la empresa y el Ministerio de Aeronáutica seguía siendo muy estrecha, se eliminó una gran carga burocrática y surgió una clara sensación de que tenían un cometido empresarial definido. El Ministerio no solo manipuló el mercado interior para favorecer a Embraer sino que además asumió la mayor parte de las responsabilidades financieras, fiscales, regulatorias, internacionales y de marketing, que se transfirieron a Embraer. Por otra parte, la empresa pudo ofrecer a sus clientes financiación alternativa a través del BNDES (un banco de desarrollo estatal), se benefició del FINEX (un fondo de financiación de exportaciones), un programa de ayuda a las exportaciones administrado por el Banco do Brasil, y disfrutó de generosas exenciones fiscales.<sup>9</sup>»

31. Los gobiernos pueden emprender además actuaciones indirectas, empleando su influencia sobre las empresas (que puede derivarse del control del crédito, las decisiones sobre contratación o los impuestos y las subvenciones por parte del gobierno) para animarlas a fusionarse. Por ejemplo, en el marco de la Ley de expansión industrial («Industrial Expansion Act») de 1968, el gobierno británico dirigió la creación de una empresa dominante nacional en el sector informático, ICL, a través de la fusión de varias empresas nacionales, mediante la concesión de subvenciones a varios programas de I+D<sup>10</sup>. Los gobiernos que carezcan de control directo sobre las empresas pueden tratar igualmente de favorecer determinadas fusiones e impedir otras a fin de crear una empresa dominante nacional. Así lo hizo el gobierno español en 2006 cuando respaldó, sin éxito, una fusión entre Gas Natural y Endesa para evitar que esta última fuese absorbida por una sociedad extranjera.

32. Aunque este tipo de invasivas intervenciones gubernamentales destinadas a reconfigurar sectores enteros es ahora menos frecuente que en el pasado, muchos gobiernos siguen considerando que deberían mantener cierto poder sobre la política de control de fusiones para permitir que, en ocasiones, las cuestiones de la política industrial se antepongan a las de la competencia. En muchas jurisdicciones, las cláusulas de interés público permiten a los ministros decidir en contra de la recomendación de la autoridad nacional de defensa de la competencia.

#### 4.1. Eficiencia de la fusión para crear una empresa dominante nacional

33. La afirmación de que los gobiernos deben fomentar la creación de empresas dominantes nacionales mediante la fusión de empresas nacionales más pequeñas se basa normalmente en la opinión de que las fusiones permiten a las empresas materializar las economías de escala, reasignar la producción a plantas más eficientes y, con carácter más general, beneficiarse de diversas sinergias, lo que en última instancia aumenta la producción, mejora la calidad y potencia la innovación de productos.

34. La fusión de varias empresas más pequeñas para formar una más grande suele traer consigo una racionalización y una reducción de los costos de producción, que pueden deberse a diversos motivos. La duplicación de costos fijos puede eliminarse concentrando todas las actividades de producción en una única planta. Se pueden cerrar aquellas plantas que incurran en costos elevados y desplazar su producción a otras con costos bajos. Cuando dos empresas se fusionan, ponen en común sus tecnologías y conocimientos, por lo que sus costos son inferiores a los de cualquiera de las participantes en la fusión antes de la operación. Por último, las empresas grandes con bases de clientes complementarias pueden alcanzar una escala que rentabilice innovaciones encaminadas a reducir los costos o a aumentar la calidad, así como la creación de nuevos productos.

#### 4.2. La teoría

35. No existe una sola teoría unificada sobre las ventajas de las fusiones en materia de eficiencia. No obstante, la teoría económica se ha centrado extensamente en un tipo de eficiencias en particular: las que se derivan de la capacidad de empresas más grandes para racionalizar la producción, al trasladarla a las plantas más eficientes y aprovechar los beneficios que reportan las economías de escala. El principal análisis teórico sobre este tema es el de Farrell y Shapiro (1990)<sup>11</sup>. Su modelo considera un mercado altamente estilizado en el que todas las empresas producen bienes homogéneos y compiten en términos de volúmenes. La conclusión principal que arroja el estudio de Farrell y Shapiro es que las fusiones justificadas exclusivamente por la racionalización de la producción (es decir, la reasignación a plantas de bajo costo y la erradicación de la duplicación de costos fijos) producen necesariamente un descenso de la producción y un aumento de los precios, aunque puedan incrementar el bienestar total.

36. El motivo que subyace a esta impactante conclusión es fácil de intuir. En los mercados suficientemente competitivos, la racionalización se produce de manera espontánea, porque las empresas que soportan costos elevados no pueden competir con sus rivales más eficientes. Al margen de la racionalización que puedan aportar las fusiones (en oposición a la reasignación generada por el mercado), en cierta medida esto refleja que la competencia es débil, ya que permite que empresas relativamente ineficientes sigan en el mercado. No obstante, de ser así, una fusión podría reducir la competencia en un mercado

en el que ya de por sí es escasa, lo que explica por qué genera necesariamente subidas en los precios y un descenso del nivel de producción.

37. En otro estudio relacionado, Spector (2003)<sup>12</sup> mostró que este resultado nos lleva al caso en el que la entrada a un sector es posible en respuesta a una subida de precios provocada por una fusión. Incluso en tales situaciones, las fusiones rentables que no generan más sinergias que las derivadas de un uso más racional de las plantas actuales provocan subidas en los precios y descensos en los niveles de insumos.

38. Estos resultados por sí solos no bastan para descartar la posibilidad de que las fusiones puedan incrementar la eficiencia. Al igual que todos los resultados teóricos, se basan en modelos económicos altamente estilizados. Pero lo más importante es que no investigan todos los tipos de sinergias, como aquellas derivadas de la puesta en común de conocimientos o el posible incremento de los incentivos a la innovación gracias a la posibilidad de distribuir los costos que esta conlleva entre volúmenes más amplios. No obstante, sugieren que, basándose exclusivamente en las economías de escala, no existen elementos de prueba a favor de las empresas dominantes nacionales.

### 4.3. Evidencia disponible

39. Los estudios existentes sobre la repercusión de las fusiones se dividen en tres categorías. Un primer grupo de estudios se centra en la repercusión que tienen las fusiones en el rendimiento de las empresas, medido según los beneficios o la rentabilidad para los accionistas. Un segundo grupo se centra en la repercusión que tienen las fusiones en las cuotas de mercado y las cotizaciones bursátiles de las demás empresas, para distinguir entre posición dominante y efectos de la eficiencia. Un tercer grupo de estudios examina directamente si las fusiones suelen incrementar la eficiencia de las empresas<sup>13</sup>. Por último, también existen pruebas circunstanciales tanto de éxitos (véanse los Recuadros 2 y 3) como de fracasos (por ejemplo ICL en Reino Unido, Bull en Francia y Olivetti en Italia, que supuestamente iban a poner en jaque la posición dominante de IBM en el mercado de la informática).

40. Las pruebas del efecto que tienen las fusiones en la rentabilidad de una empresa son contradictorias. Algunos estudios sobre fusiones que tuvieron lugar en Europa, Estados Unidos y Japón entre la década de los sesenta y la de los noventa prácticamente no hallaron pruebas de que estas generasen, en líneas generales, un gran valor y concluyen que, en realidad, muchas de estas operaciones incluso lo destruyeron, en especial cuando afectaban a grandes empresas<sup>14</sup>. Otros estudios más recientes se han centrado en la repercusión de los anuncios de fusión en el valor combinado de las empresas participantes en la operación en el mercado bursátil<sup>15</sup>. El supuesto subyacente es la «hipótesis del mercado eficiente», es decir, la opinión de que las cotizaciones bursátiles reflejan con exactitud toda la información disponible sobre el flujo de beneficios futuros previsto. Sin embargo, estos estudios no aportan pruebas concluyentes de que las fusiones incrementen la rentabilidad de las empresas.

41. Al igual que ocurre con todos los estudios de carácter empírico, los antes mencionados presentan una serie de problemas metodológicos. Los más antiguos, centrados en los beneficios registrados antes y después de las fusiones en relación con otras empresas de los mismos sectores, no tuvieron en cuenta el hecho de que las fusiones son endógenas. Si las fusiones son más frecuentes cuando una de las empresas participantes afronta unas perspectivas de negocio especialmente desfavorables, no resulta lógico que se tomen como referencia otras empresas. Los estudios que versan sobre la evolución de las

cotizaciones bursátiles inmediatamente antes y después del anuncio de una fusión quedan inmunes a esta crítica, pero parten del supuesto de que existe un mercado eficiente, lo cual no es realista.

42. Por lo tanto, estos resultados parecen contradecir uno de los argumentos más habituales a favor de las empresas dominantes nacionales: el hecho de que, en contra de lo esperado por los accionistas, muchas fusiones no incrementen la rentabilidad de manera considerable, o al menos que los accionistas no la determinen correctamente en muchos casos, implica que la repercusión de las fusiones es bastante incierta antes de que esta se produzca. Los gobiernos que desean constituir empresas dominantes nacionales se enfrentan por tanto a un considerable problema de información, más grave aún que el que afecta a los accionistas, puesto que es probable que los primeros no dispongan de tanta información específica sobre la empresa. Aunque no se tengan en cuenta los demás problemas asociados a la intervención del gobierno, como pueden ser la captación de rentas o la ausencia de incentivos adecuados, este problema de información por sí solo invita a la cautela.

43. Asimismo, aunque no incrementen la eficiencia de las empresas, cabría esperar que las fusiones que generan una posición dominante en el mercado fuesen rentables. La ausencia de pruebas inequívocas en este sentido justifica por tanto un cierto escepticismo respecto a la afirmación de que el tamaño, por sí solo, incrementa la eficiencia de las empresas y de que una política industrial firme exige un control de las fusiones más permisivo para aprovechar las eficiencias derivadas de las fusiones.

44. A fin de determinar cuál es la repercusión de las fusiones sobre la posición dominante en el mercado en comparación con su impacto en la eficiencia, algunos estudios han examinado el modo en que afectan las fusiones a las cuotas de mercado. La idea subyacente es que las fusiones que incrementan el dominio del mercado deberían reducir la cuota de mercado de las empresas participantes en la operación (como consecuencia de la subida de sus precios), mientras que aquellas que principalmente aumentan la eficiencia (en términos de costos o calidad de los productos) deberían tener el efecto contrario. Otra manera de valorar si el efecto principal de las fusiones es incrementar la eficiencia de las empresas o dotar a estas de una posición más dominante es analizar su impacto en las cotizaciones bursátiles de competidores que no se han fusionado. Si se prevé que el efecto principal de una fusión sea aumentar la posición dominante de las empresas participantes y por ende, los precios que cobran, esta situación debería beneficiar a sus competidores. Por el contrario, si el efecto principal es incrementar la eficiencia de las empresas que se fusionan, esto debería ir en detrimento de los competidores y sus cotizaciones bursátiles deberían bajar. De acuerdo con la literatura existente, las fusiones estuvieron seguidas generalmente por descensos en las cuotas de mercado de las empresas que se fusionaron y/o subidas en las cotizaciones bursátiles de sus competidores, lo cual concuerda con la opinión de que, normalmente los beneficios en materia de eficiencia, en su caso, no son suficientemente amplios como para compensar el descenso de intensidad competitiva.<sup>16</sup>

45. Otro estudio<sup>17</sup>, que analiza directamente la repercusión que tienen las fusiones en los costos del sector bancario, concluye que generalmente las fusiones no incrementan la eficiencia en costos y que existen grandes fluctuaciones, ya que algunas fusiones generan grandes mejoras de la eficiencia y otras, amplias pérdidas en este ámbito.

### Recuadro 3. Hyundai

El grupo coreano Hyundai recibió subvenciones y, en ocasiones, también la protección del gobierno contra la competencia ejercida por empresas extranjeras en cada una de sus etapas de diversificación. Según Rodrik (1995), este caso constituye un buen ejemplo de lo útil que resulta una política pertinentemente aplicada, dirigida a una empresa dominante nacional. Por una parte, el apoyo a la diversificación por parte del gobierno permitió que Hyundai internalizase las externalidades del mercado laboral, ya que los directivos que se habían especializado en el sector del hormigón y la construcción podían aplicar estos conocimientos posteriormente a otros sectores, ya que Hyundai puso en marcha nuevas actividades, incluida la fabricación de vehículos y la construcción naval. Por otra parte, las subvenciones directas e indirectas del gobierno (incluso en forma de garantías de compra implícitas para la división de construcción naval) animó a Hyundai a ponerse al mismo nivel que empresas extranjeras establecidas en materia de eficiencia.

No obstante, Rodrik hace hincapié en la limitación de dichas políticas. A menos que se limite estrictamente el alcance de las subvenciones otorgadas a los inversores de sectores nuevos (restringiéndolas a dichos sectores) y también su duración (dejando margen suficiente para que tenga lugar el proceso de investigación, pero no mucho más), y que se condicione al cumplimiento de alguna medida de rendimiento en el mercado, estas bien podrían resultar ineficaces. Por otra parte, en el caso de Corea, Rodrik destaca la importancia de las intervenciones personales del Presidente Park: «El Presidente Park, en concreto, se hizo famoso por su participación diaria en la aplicación de sus políticas económicas y su voluntad de saltarse la burocracia en cualquier momento si los empresarios presentaban quejas justificadas». Dada esta interpretación del éxito de Corea como un fenómeno que puede atribuirse en gran medida a la influencia y las sabias decisiones de una sola persona, resulta bastante difícil extraer prescripciones políticas de carácter general, en especial en lo que se refiere a evitar la captación de rentas. Cabe señalar además que existe un notorio desacuerdo sobre la influencia decisiva de la política industrial de Corea en el rendimiento global de este país. Algunos autores opinan que lo que más ha influido han sido otros factores, como el elevado índice de inversión, el nivel educativo de la población coreana y una distribución de la riqueza relativamente equitativa<sup>18</sup>.

46. Estos estudios muestran que, en último término, aunque algunas fusiones generen grandes eficiencias, no debe presumirse que ocurre así de forma sistemática, porque incluso los responsables de tomar decisiones para maximizar los beneficios que actúan con conocimiento de causa se embarcan en ocasiones en fusiones que incrementan poco o nada la eficiencia.

#### 4.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia

47. Si los gobiernos adoptan políticas industriales que pretenden crear empresas dominantes nacionales por medio de fusiones y adquisiciones, las autoridades de defensa de la competencia podrían estudiar la repercusión de dichas operaciones en la competencia y los consumidores. Al hacerlo, deberían atenerse a las mejores prácticas en materia de control de fusiones, centrándose en la posibilidad de sustituir los productos de las empresas y someter a rigurosas pruebas la supuesta eficiencia de la fusión que se propone.

48. Los organismos de la competencia deberían prestar especial atención a evaluar y comprobar las afirmaciones de que las empresas adquiridas no podrían seguir compitiendo de no ser por la fusión. Si bien este puede ser un argumento atractivo para un departamento del gobierno que apoye la operación, generalmente es difícil de sostener, puesto que los activos de la empresa «en crisis» suelen redistribuirse de forma competitiva en el mercado cuando la empresa quiebra (véase OCDE, 2009).

49. Si los gobiernos apoyan una fusión, pueden modificar la legislación para eliminar determinadas operaciones de este tipo del alcance de las labores del control de fusiones (como ocurrió por ejemplo en Reino Unido, durante la crisis económica, cuando el gobierno organizó una fusión de los principales bancos a pesar de que se preveía que menoscabaría la competencia). De este modo se elimina explícitamente la obligación de la autoridad de la competencia de realizar una investigación independiente sobre el efecto de las posibles fusiones anticompetitivas en los consumidores. Por tanto, se evita el riesgo de sentar incómodos precedentes que atenúen criterios probatorios, por ejemplo sobre la concreción de la supuesta eficiencia generada por la fusión.

### 5. Apoyo a empresas locales o empresas dominantes nacionales

50. Cuando se crea una empresa dominante nacional o se detecta el surgimiento de una de estas entidades de manera competitiva, los gobiernos pueden tratar de apoyarla y protegerla. Al hacerlo, es posible que esperen obtener más economías de escala y proteger los puestos de trabajo que dependen de dicha empresa, así como la demanda que genera esta, tanto dentro de su propia cadena de suministro como en las economías locales en las que tenga instalada su producción.

#### 5.1. Riesgos de captación de rentas

51. Las políticas relativas a empresas dominantes nacionales son susceptibles de ser aprovechadas por los intereses específicos de las grandes empresas establecidas, que poseen los recursos y conocimientos necesarios para poner de su lado las intervenciones públicas. La inversión en esfuerzos de captación de rentas constituye un desaprovechamiento de los recursos para una economía, ya que no le reporta valor alguno. Al contrario, cuando estos esfuerzos dan frutos, la producción se reasigna a una empresa potencialmente menos eficiente. Como estrategia, la captación de rentas podría resultar atractiva para cualquier empresa establecida, incluso para las que gozan de gran eficiencia y ya han conseguido importantes ingresos gracias a la innovación. Sin embargo, podría revestir especial importancia cuando una empresa o un sector tiene dificultades para competir, lo que ha llevado a insinuar que, en lugar de que los ministros del gobierno «elijan a los triunfadores», suele suceder que los «perdedores eligen a los ministros».

52. Un estudio econométrico que abarca 32 países desarrollados y en desarrollo indica que existe una estrecha relación entre la presencia de políticas que respaldan a empresas dominantes nacionales y el nivel de corrupción<sup>19</sup>. Si no intervienen otros factores, la existencia de políticas de contratación favorables a las empresas dominantes nacionales, o de un trato fiscal preferente, se asocia a un gran aumento de la corrupción, y la relación es estadísticamente significativa. Aunque este estudio adolece de las mismas limitaciones metodológicas que todos los estudios de diferentes países, señala que el apoyo a empresas individuales es aprovechado principalmente por intereses privados.

53. Estas conclusiones invitan a ser cautos con respecto a las políticas que dejan margen para la prestación de ayudas orientadas de manera precisa a empresas individuales, porque las grandes empresas consolidadas probablemente sean las más beneficiadas por dichas medidas, gracias a sus ventajas comparativas en materia de captación de rentas.

## 5.2. Riesgo alterar la destrucción creativa

54. Lo cierto es que las políticas de apoyo a grandes empresas en apuros están muy extendidas, aunque probablemente ya no tanto como en el pasado. Por ejemplo, casi todos los gobiernos destinaron grandes sumas de dinero a sus principales compañías aéreas nacionales. En Reino Unido, las aportaciones del gobierno a la aviación civil y la construcción de motores de 1945 a 1974 ascendieron en total a 1 500 millones de libras, a precios de 1974, y generaron unos ingresos públicos de 140 millones de libras<sup>20</sup>. Por su parte, Brasil solo permite a los extranjeros adquirir un 20% de las acciones de una compañía aérea, protegiendo así a las empresas del sector operadas por nacionales brasileños frente a la competencia de sus homólogas extranjeras.

55. Las ayudas por tiempo limitado dirigidas a industrias en declive que se concentran en zonas geográficas concretas pueden reportar ciertos beneficios si contribuyen a gestionar la crisis con menores sobresaltos, permitiendo la reconversión de trabajadores que pueda ser necesaria para evitar la caída de la demanda local y el riesgo de histéresis (véase, por ejemplo, el impacto de las importaciones analizado por Autor, 2016). No obstante, no ofrece una solución a largo plazo a tal declive y por ello debería fijarse su duración desde el principio.

56. Las ayudas prolongadas a empresas dominantes nacionales alteran el proceso de destrucción creativa que impulsa la mejora de la productividad. Por ejemplo, en su estudio microeconómico sobre el crecimiento de la productividad en Estados Unidos, Foster et al. (2000)<sup>21</sup> concluyen que entre un tercio y la mitad del crecimiento total de la productividad se debe a la reasignación de la producción de empresas menos eficientes a otras que lo son más, y no a que se produzcan mejoras en la productividad dentro de la empresa. En Autor et al (2017) se manifiesta lo mismo, lo cual indica que, aunque las empresas establecidas más veteranas presenten un alto nivel de eficiencia, los gobiernos no deberían impedir que otras menos eficientes se vean desestabilizadas por la aparición de nuevos competidores.

57. En ocasiones, se aduce que el proceso de destrucción creativa solo es importante en los países desarrollados que se encuentran próximos a la frontera tecnológica, porque su crecimiento está relacionado principalmente con la innovación. Los países en desarrollo, por su parte, deberían centrarse en ponerse al nivel de los países más ricos mediante la aplicación de tecnologías existentes, un objetivo que podrían alcanzar a través de empresas dominantes nacionales. Según esta teoría, el desarrollo económico precisaría empresas dominantes nacionales en una primera etapa, cuando un país aplica sencillamente «recetas»

ya existentes y debe centrarse en aprovechar las economías de escala. Así, la destrucción creativa solo sería un motor de crecimiento importante en una etapa posterior.

58. Sin embargo, un estudio de Fogel, Morck y Yeung (2006)<sup>22</sup> indica que la destrucción creativa tiene beneficios palpables tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Los autores miden la «estabilidad de las grandes empresas» en una muestra de 44 países desarrollados y en desarrollo, definida por el porcentaje de las 10 primeras empresas de 1975 que (i) en 1996 seguían estando entre las «10 primeras» o (ii) cuya fuerza laboral había crecido como mínimo con la misma rapidez que el PIB nacional entre 1975 y 1996. De acuerdo con este índice, examinaron la relación entre la estabilidad de las grandes empresas entre 1975 y 1996 y el crecimiento registrado entre 1990 y 2000. Su principal conclusión es que la rotación en los primeros puestos parece «generar crecimiento», ya que los países en los que las empresas más grandes en 1975 no prosperaron tanto como la economía en su conjunto obtuvieron, en líneas generales, mejores resultados, y esto es aplicable tanto en países desarrollados como en desarrollo. Este resultado implica que, independientemente del ritmo de desarrollo de las nuevas empresas, la ayuda a empresas consolidadas menos eficientes para que prosperen conlleva un gran costo en sí misma. Si bien los mecanismos subyacentes exactos todavía no han sido objeto de estudios empíricos pormenorizados, las ayudas a empresas consolidadas podrían privar a las más nuevas del acceso a los insumos (en particular, a una fuerza laboral competente) y a los mercados que necesitarían para prosperar.

### 5.3. ¿Deben las empresas dominantes ser nacionales?

59. Las políticas encaminadas a fomentar y proteger a las empresas dominantes nacionales se basan en el supuesto de que la nacionalidad de los accionistas principales de una empresa y la ubicación de su sede principal repercute de manera importante en su contribución a los países en los que desempeña su actividad. En la mayor parte de los países, se ha expresado esta creencia siempre que una gran empresa nacional es adquirida por otra extranjera.

60. Estas preocupaciones por el «patriotismo económico» se han puesto de manifiesto en muchos países desarrollados y han derivado en la promulgación o el endurecimiento de la legislación sobre el control de las inversiones extranjeras (por ejemplo la Ley de seguridad nacional e inversiones extranjeras [«Foreign Investment and National Security Act»] de 2007, que amplió el alcance de la enmienda Exon-Florio de 1988 en Estados Unidos). Varios países europeos cuentan con legislaciones que restringen las adquisiciones por parte de extranjeros. Además, algunos gobiernos europeos han tratado de desincentivar las adquisiciones entre países en sectores que van desde el energético al transporte aéreo y la alimentación.

61. Reino Unido era una excepción hasta hace poco, ya que este país permitió que empresas extranjeras se hicieran con el conjunto de su sector de la automoción y con gran parte del sector energético y de distribución de agua, que son sectores delicados desde el punto de vista político en muchos países. El ejemplo del sector británico de la automoción es interesante, porque la extinción de las empresas dominantes nacionales (tras su adquisición por empresas extranjeras) no supuso el fin del sector: la producción total fue mayor en 2005 que en 1995 y, por sorprendente que resulte, las exportaciones de automóviles procedentes del Reino Unido aumentaron de 837 000 a 1 315 000 vehículos al año en 2005, y siguieron subiendo hasta alcanzar las 1 671 166 unidades en 2017<sup>23</sup>.

62. Algunos estudios empíricos indican que las adquisiciones por parte de empresas extranjeras no resultan perjudiciales para los países anfitriones. Por ejemplo, señalan que este tipo de operaciones inciden de manera amplia y positiva en la productividad y que tienen un escaso impacto en los niveles totales de empleo. Se han dado casos en el Reino Unido,<sup>24</sup> Suecia (con ciertas salvedades)<sup>25</sup> y Estados Unidos.<sup>26</sup> No obstante, también existen pruebas de que puede provocar un descenso de las actividades de I+D en la empresa adquirida (OCDE, 2007).<sup>27</sup> Por ejemplo, Velho (2004) y Cimoli (2001) concluyen que en América Latina, la inversión extranjera directa (IED) provocó una reducción de las actividades de investigación y desarrollo nacionales.

63. En las economías en transición o en desarrollo, existen ciertas evidencias de que la presencia de filiales de empresas extranjeras suele incrementar la productividad de sus proveedores locales. Por ejemplo, *«después de que un productor checo de piezas de aluminio del sector de la automoción firmase su primer contrato con un cliente multinacional, el personal de esta multinacional visitó las instalaciones de la empresa checa durante dos días al mes a lo largo de un período de tiempo prolongado para mejorar el sistema de control de calidad. La empresa checa aplicó posteriormente estas mejoras a las demás líneas de producción (que no abastecían a este cliente concreto) y redujo así el número de piezas defectuosas que producía»*<sup>28</sup>.

64. Más allá de las pruebas circunstanciales, un estudio econométrico de empresas extranjeras en Lituania también comprobó un efecto de este tipo. Los contactos con las filiales locales de empresas extranjeras suelen incrementar la eficiencia de los proveedores locales, al generar efectos colaterales de índole tecnológica que pueden ser considerables: un incremento del 4% en la participación extranjera se asocia con un aumento del 15% en la productividad de los proveedores.

65. No obstante, cabe señalar que, en oposición a este tipo de interrelaciones de la cadena de suministro, algunos estudios sobre Marruecos, Venezuela y la República Checa no han podido constatar efectos colaterales positivos dentro de los sectores asociados a la propiedad por parte de empresas extranjeras<sup>29</sup>. Sin embargo, aún cuando no existen efectos colaterales, la entrada de capital extranjero en una empresa nacional de éxito puede tener un impacto positivo, incrementando la productividad laboral y también la eficiencia de la empresa adquirida.

#### **5.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia**

66. Si los gobiernos adoptan políticas industriales que respaldan la formación de empresas dominantes nacionales (ya sean empresas establecidas o de reciente creación), los organismos de la competencia deben ejercer su función de defensa de la competencia en los mercados. En primer lugar, las autoridades competentes en esta materia podrían animar al gobierno a considerar si resulta viable alcanzar los objetivos utilizando herramientas políticas neutrales en materia de competencia. Por ejemplo, mediante la inversión en medidas de carácter transversal, y no selectivo. En segundo lugar, deberían instarles a ser transparentes sobre las concesiones que ello implica y reducir al mínimo las distorsiones generadas para la competencia. En tercer lugar, deberían advertirles que se cuidasen de evitar toda política que contribuya a facilitar acuerdos o actuaciones anticompetitivos.

## 6. Políticas de formación de clústeres

67. El tipo más habitual de política industrial selectiva posiblemente haya sido la formación de clústeres para crear los nuevos «Silicon Valleys». Su principal objetivo es corregir disfunciones del mercado, a fin de generar las externalidades de producción local que surgen con la concentración regional de las empresas que producen dentro de un sector determinado. Por ejemplo, la concentración de empresas en una región específica podría generar diferentes tipos de externalidades.

- La primera es la puesta en común de insumos: la concentración de empresas del mismo sector en una zona determinada atrae a proveedores de insumos, con lo que se reducen los costos de todas las empresas.
- La segunda es el reagrupamiento del mercado laboral: la concentración de empresas atrae a un amplio número de trabajadores con las habilidades que necesita el sector, lo que reduce los costos de búsqueda tanto para los trabajadores como para las empresas.
- La tercera son los efectos colaterales en materia de conocimientos: las actividades de I+D de una empresa pueden beneficiar a otras, porque se difunden nuevos conocimientos fuera de la empresa que las lleva a cabo, a través de la interacción social y empresarial (por ejemplo, entre proveedores y clientes) o gracias a la movilidad de los empleados entre empresas diferentes.
- Una variante de estos argumentos, especialmente relevante para las economías en desarrollo, implica externalidades de carácter informativo: siempre que una empresa se establece en un nuevo sector, otros agentes observan su rendimiento y se informan de las perspectivas de dicho sector. Según Rodrik (2004),<sup>30</sup> este proceso de investigación genera externalidades positivas de información y, por lo tanto, justifica una intervención del gobierno encaminada a identificar sectores prometedores y animar a las empresas a entrar en ellos.

68. Existen evidencias fundadas de que la formación de clústeres genera externalidades positivas. Sin embargo, las pruebas sobre el acierto de los gobiernos a la hora de aprovechar estas oportunidades son contradictorias. Muchos intentos han fracasado y algunos casos de éxito parecen tener poco que ver con los gobiernos. No obstante, en algunos casos, en especial en los países en desarrollo, la intervención gubernamental desempeñó un papel fundamental en la creación efectiva de sectores totalmente nuevos.

### 6.1. Efectos contrastados de la formación de clústeres

69. La importancia de los efectos generados por la formación de clústeres y las economías de escala en el conjunto de un sector ha quedado corroborada por una serie de estudios convergentes. La magnitud de estos efectos puede ser además bastante considerable: por ejemplo, según un estudio reciente, la duplicación de la escala regional de una industria genera de media un aumento de la productividad del 4,5% en Japón<sup>31</sup>. En contraposición a las economías de escala que surgen en el ámbito de la empresa, las de ámbito sectorial justifican en teoría una intervención pública para que los sectores alcancen una escala suficientemente importante. También se han medido los diversos mecanismos subyacentes. El supuesto sobre la puesta en común de insumos se ha confirmado empíricamente: cuanto más se concentran las empresas en una zona, mayor subcontratación se observa, lo que refleja una mayor disponibilidad de insumos externos<sup>32</sup>. El tipo de externalidad local mejor documentado lo constituyen los efectos colaterales en materia de

conocimientos. Por ejemplo, Agrawal et al (2006) demostraron, estudiando citas de patentes, que los conocimientos generados por un inventor se aplican de forma desproporcionada en los lugares en los que el inventor ha vivido previamente, lo cual solo puede explicarse por la importancia de las conexiones personales<sup>33</sup>. Audrestch y Feldman (1996), por su parte, destacan la concentración geográfica de las innovaciones.<sup>34</sup>

70. Se ha constatado que las especializaciones de muchos países en desarrollo están más relacionadas con la evolución de sectores en los que ya estaban presentes inicialmente, debido a la formación de clústeres y a efectos colaterales de información, que a una verdadera ventaja comparativa. Por ejemplo, como observan Hausman y Rodrik (2003)<sup>35</sup>, los países con dotaciones de recursos prácticamente idénticas terminan por presentar especializaciones muy diferentes: Corea exporta hornos microondas pero no bicicletas, mientras que el Taipei Chino exporta bicicletas pero prácticamente no exporta hornos microondas; Bangladesh es uno de los principales exportadores de gorros del mundo, mientras que Pakistán no exporta prácticamente ninguno. Estos hallazgos indican que los modelos de especialización se deben en gran medida a acontecimientos aleatorios registrados en la etapa inicial de desarrollo, es decir, a actuaciones aleatorias de emprendedores individuales, que más tarde generan una dinámica que se autoreforza. De ser así, perdería fuerza el argumento contra la política industrial basado en que los gobiernos no deberían elegir a las empresas triunfadoras. Si la ausencia de desarrollo de un sector en particular se debe simplemente a que anteriormente no hubo ningún emprendedor interesado en este ámbito –en parte por temor a que, de tener éxito, muchos competidores nacionales lo emulasen y no pudiese recoger los beneficios del riesgo asumido inicialmente–, existen motivos justificados para que los gobiernos favorezcan activamente el desarrollo de nuevas actividades. De este modo, los países podrían conseguir una mayor diversificación, lo cual forma parte del proceso de desarrollo<sup>36</sup>.

71. También existen ciertas evidencias de que los efectos colaterales positivos en el ámbito local (ajustados al tamaño de la empresa) tienen menor importancia cuando una empresa grande se instala en una región que cuando lo hace una empresa pequeña<sup>37</sup>. Esto se debe probablemente a que las empresas grandes no necesitan interactuar tanto con agentes externos. Sin embargo, también existen algunas evidencias circunstanciales en el sentido contrario, que señalan la importancia de las grandes empresas en el éxito de algunos clústeres innovadores (como es el caso de Nokia en Finlandia).<sup>38</sup>

## 6.2. Evidencias del acierto de los gobiernos al aprovechar estas oportunidades

72. En contraste con la acumulación de conocimientos sobre la naturaleza y la magnitud de las externalidades de la formación de clústeres, la evaluación de las políticas públicas que supuestamente las estimulan arroja resultados contradictorios. Los intentos de muchos gobiernos por imitar a Silicon Valley han demostrado no ser concluyentes, ni siquiera en Estados Unidos, donde disponen de información pormenorizada de primera mano.

73. Por el contrario, Rodrik (2004)<sup>39</sup> argumenta que algunas políticas industriales aplicadas en América Latina y Asia Oriental sí tuvieron en cuenta externalidades de carácter informativo y lograron promover la aparición de sectores totalmente nuevos. Ejemplo de ello es la Fundación Chile, una entidad pública que comenzó a experimentar con la cría de salmón en la década de los setenta. Aunque antes de esta iniciativa esta industria no existía en el país, actualmente Chile es uno de los principales exportadores de salmón. De igual manera, Rodrik aduce que la puesta en marcha de la producción de orquídeas por parte de empresas estatales del Taipei Chino constituyó una atractiva vía para

poner de manifiesto la rentabilidad de esta industria, a fin de estimular la inversión privada y el desarrollo de un nuevo sector.

74. Otras herramientas más tradicionales para aprovechar los efectos de la formación de clústeres son, entre otras, las zonas económicas especiales, tales como los parques tecnológicos y científicos o las zonas francas. La Ciudad Electrónica de Bangalore es un buen ejemplo de este tipo de iniciativas, al igual que la zona de energías renovables de Abu Dhabi, que se conoce como Ciudad Masdar, y diversas zonas especializadas en el sector de la automoción en el sudeste asiático.

75. La literatura empírica da a entender que la formación de clústeres tiene efectos importantes. Por lo tanto, algunas políticas industriales basadas en la formación de clústeres podrían ser útiles para facilitar la coubicación de empresas del mismo sector y que éstas pudieran aprovechar las externalidades positivas que generan entre sí.

### 6.3. Riesgos de captación de rentas

76. Una de las críticas vertidas con mayor frecuencia contra las políticas industriales selectivas es que, aunque inicialmente tengan sentido, en la práctica los gobiernos podrían ser presa de los intereses privados relacionados con la captación de rentas. Se trata de los mismos riesgos planteados en la sección 5.1, pero si el beneficiario no es una sola empresa sino varias, su poder de influencia combinado podría ser aún mayor.

77. Algunos ejemplos de políticas industriales que pueden deberse más claramente a motivos políticos o de captación de rentas incluyen las ayudas otorgadas a varias empresas en la década de los noventa por el estado de Michigan para la creación de empleo, con un costo superior a dos millones de dólares por puesto de trabajo<sup>40</sup>. En líneas generales, la capacidad de los grupos de intereses privados para inclinar la política económica a su favor ha sido ampliamente documentada,<sup>41</sup> al igual que la influencia de las conexiones políticas de las empresas en sus resultados empresariales, tanto en países desarrollados como en desarrollo<sup>42</sup>. Por ejemplo, el grado de protección arancelaria del que disfrutaban varias industrias en Estados Unidos está directamente relacionado con el nivel de donaciones realizadas a partidos políticos<sup>43</sup>.

78. Un estudio econométrico de las ayudas públicas en Europa señala que cuanto mayor rentabilidad política reporta la concesión de ayudas específicas en un país (por ejemplo, en países con pequeñas circunscripciones electorales, escasa distancia ideológica entre los partidos y poca unidad de estos), mayor es el porcentaje de ayudas empresariales destinadas a sectores concretos, en comparación con la proporción de ayudas de carácter «horizontal»<sup>44</sup>. Esto indica que la concesión de ayudas a sectores específicos se basa, en cierta medida, en aspectos electorales –a pesar del estricto control que ejerce la Comisión Europea–.

79. Estos hallazgos tienen dos consecuencias. En primer lugar, la captación de rentas y la toma de decisiones basadas en motivaciones políticas pueden afectar a la calidad de la política industrial y conllevar un uso ineficaz de los fondos públicos, además de ineficacias en la producción y distribución. Por otra parte, cuanto más se presta la política industrial a atender intereses privados, más probabilidades existen de que las empresas inviertan en actividades de captación de rentas, lo que constituye un deficiente uso de los recursos porque, según varias estimaciones, el costo de este tipo de actividades es muy elevado.<sup>45</sup>

80. Según Rodrik (1995), la política industrial aplicada en los países de Asia Oriental en las últimas décadas ha sido relativamente inmune a la captación de rentas. Tal y como señala el BID (2014), este dato podría reflejar la importancia de unas instituciones sólidas a la hora de aplicar políticas industriales eficaces que, sin tales organismos, pueden ser vulnerables a la captación de rentas. Asimismo, según apunta Rodrik (2004), la presencia de estas prácticas de captación de rentas no basta para oponerse a la política industrial, de la misma manera que la captación de rentas en el sector de la educación no justifica el fin de la educación pública. Por otra parte, los riesgos identificados pueden reducirse al mínimo dirigiendo las ayudas a nuevas actividades en las que no exista ninguna empresa consolidada que presione para obtener las rentas disponibles.

#### 6.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia

81. Si los gobiernos adoptan políticas industriales cuyo objetivo es respaldar la formación de clústeres de empresas de un mismo sector en un lugar específico, los organismos de la competencia deben ejercer su función de defensa de la competencia en los mercados. Para ello, deben reconocer las evidencias disponibles de que la formación de clústeres genera externalidades.

82. No obstante, cuando tengan dudas sobre la capacidad práctica de su gobierno para aplicar dichas medidas sin generar unas prácticas ineficaces de captación de rentas, los organismos de la competencia tal vez deseen animar al gobierno a plantearse, en cambio, la viabilidad de alcanzar sus metas utilizando herramientas políticas neutrales en materia de competencia. Para ello, podrían invertir por ejemplo en medidas transversales en lugar de específicas y permitir que las empresas formen clústeres por decisión propia.

83. En cualquier caso, deberían instar al gobierno a ser transparente sobre las concesiones que ello implica y reducir al mínimo las distorsiones generadas en materia de competencia, poniendo al mismo tiempo cuidado en evitar que se promuevan actuaciones o pactos anticompetitivos.

### 7. Políticas basadas en la ubicación geográfica

84. En zonas más pobres en las que otros sectores no han prosperado anteriormente, los gobiernos pueden optar por aplicar políticas geográficas que no se centren en sectores específicos sino en respaldar a toda una zona en su conjunto. A diferencia de las políticas que tienen por objeto crear un sector en un lugar determinado, estas no pretenden generar externalidades positivas en la producción, sino crear y mantener los puestos de trabajo y la demanda en el ámbito local, así como reducir la denominada «fuga de rentas» a otras zonas.<sup>46</sup>

#### 7.1. Evidencia de disfunciones del mercado

85. Algunas zonas registran mayores tasas de desempleo y, por eso, generan menos demanda que otras. Esta situación podría deberse a una falta de inversión en infraestructuras físicas o digitales que deja la zona en situación de desventaja a la hora de atraer a empresas o por la incapacidad de la fuerza laboral para desplazarse o reconvertirse y adquirir nuevas habilidades tras haber salido de sectores anteriores. Estas disfunciones del mercado han sido constatadas por publicaciones como la de Autor et al (2016), que señala efectos sustanciales y duraderos sobre el empleo local a consecuencia de que una zona y las empresas ubicadas en ella no puedan seguir compitiendo en los mercados internacionales.

## 7.2. Políticas de contratación de proveedores locales

86. Una respuesta del gobierno es adoptar políticas que contribuyan a mantener el gasto dentro de la economía local, con la expectativa de influir en la demanda y generar empleo. Podría esperarse que esto se produzca a lo largo de la cadena de suministro, dado que las empresas locales podrían ser más propensas a adquirir productos y servicios intermedios – así como su mano de obra– de los mercados locales. Por otra parte, cabe esperar que los beneficios obtenidos por las empresas locales se destinen posteriormente al consumo de bienes y servicios producidos en el ámbito local y, por ende, tengan un efecto multiplicador en su economía. Véanse, por ejemplo, las políticas brasileñas que preveían un trato diferente para los productores nacionales y extranjeros en procesos de licitación pública (una diferencia de precio de hasta un 30% en el caso de los productores nacionales).<sup>47</sup>

87. Existen motivos justificados para responder con una política industrial que preste ayuda cuando surjan estas disfunciones del mercado. Sin embargo, responder a una disfunción del mercado alterando la competencia para contrarrestar en cierto modo esta disfunción no resulta eficiente, no favorece el bien común y no es recomendable. Por el contrario, las políticas basadas en la ubicación geográfica deberían resolver directamente las disfunciones del mercado específicas de la zona, sin tratar de utilizar medidas indirectas como la reasignación de beneficios a empresas locales.

88. En primer lugar, la alteración de la competencia no solo provoca una reasignación de los ingresos a las empresas locales sino que, con la protección de estas, aumentan los ingresos que obtienen y, por ende, incrementan los precios que pagan los consumidores (o los contribuyentes si el servicio lo presta un gobierno local). Esta innecesaria generación de una posición dominante en el mercado redundará en un aumento de las desigualdades (OCDE, 2017) y reduce la renta disponible de los consumidores para adquirir otros productos y servicios (por lo que se reduce la demanda local).

89. En segundo lugar, tampoco está claro que canalizar los beneficios hacia los accionistas de las empresas locales les lleve, en la práctica, a invertir luego ese dinero en la economía local. Podrían destinarlo a productos y servicios no producidos en el entorno local o tal vez, ahorrarlo o invertirlo en cuentas o fondos no nacionales. También podrían malgastar parte de ese dinero en actividades de captación de rentas, con el objetivo de definir la política y mejorar así la ventaja de la que disfrutaban respecto a otros competidores potenciales.

90. En tercer lugar, cuando la decisión de instalar una planta en una zona concreta (o un país determinado) por parte de una empresa genera externalidades positivas en el ámbito local, puede resultar tentador concluir que la concesión de subvenciones está justificada para atraer a esa planta. Sin embargo, este razonamiento no tiene en cuenta las externalidades negativas que genera en otras zonas. Si las externalidades positivas locales son las mismas independientemente del emplazamiento en el que se instale la planta y el único efecto de una subvención es desplazar una planta de un lugar a otro, lo que gana una zona se pierde en otra, de manera que la política industrial no genera ningún beneficio global. Si tenemos en cuenta que los fondos públicos tienen un oneroso costo, dichas subvenciones terminan por disminuir el superávit global, aún cuando puedan resultar racionales desde el punto de vista individual de cada zona.<sup>48</sup>

91. Por último, la adopción de este tipo de políticas no se produce de manera aislada, por lo que podría generar una respuesta. Por ejemplo, una zona más pobre que proteja a las empresas de su entorno local podría atraer rentas no solo de zonas más prósperas sino también de otras zonas empobrecidas colindantes. Si estas responden de la misma manera, ambas zonas saldrán perdiendo y se desperdiciarán unos fondos que podrían haberse utilizado directamente para resolver las disfunciones del mercado.

92. Para saber cuál podría ser la evolución de este tipo de acontecimientos, puede estudiarse la literatura disponible sobre Estados Unidos, donde no están prohibidas las ayudas por parte de los estados. Los estados parecen competir, incurriendo en costos elevados, para que las actividades de estados próximos se trasladen a su territorio, sin que se creen nuevas actividades.<sup>49</sup> Un ejemplo destacado reciente ha sido la decisión de Amazon sobre el lugar en el que ubicar su segunda sede corporativa. Esta destructiva competencia ha provocado que algunos autores americanos recomienden un control federal sobre las ayudas estatales,<sup>50</sup> como el que ya existe en la UE y en China, aplicado por sus respectivos organismos de la competencia. La autoridad de defensa de la competencia del Reino Unido también ejercerá este control durante la fase de transición al Brexit. Estas inquietudes han llevado a los países a aceptar instrumentos como el acuerdo de la OCDE en materia de créditos a la exportación, cuyo objetivo es impedir una competencia empresarial destructiva.

### 7.3. Zonas económicas especiales

93. En contraste con las políticas de contratación de proveedores locales, las zonas económicas especiales pueden ofrecer una vía más eficiente para abordar disfunciones del mercado localizadas. Aunque previamente hemos comentado su uso para dirigir la ubicación de sectores específicos a una zona concreta, suelen emplearse también para atraer a empresas de todo tipo hacia una zona y así generar empleo. Las herramientas específicas utilizadas tienen por tanto mayor carácter transversal y no discriminan entre empresas. Incluyen, por ejemplo, el aumento de las inversiones en infraestructuras locales (por ejemplo, de transporte, banda ancha y telecomunicaciones), servicios locales (centros escolares y sanitarios), capital humano local (por ejemplo, la reconversión y mejora de habilidades de la fuerza laboral local), el acceso al crédito y el apoyo a emprendedores. Podrían incluir también la adopción de exenciones fiscales e incluso medidas directas para estimular la demanda local (véase el recuadro 4).

94. Estas políticas no permiten que las empresas locales fijen precios por encima de niveles competitivos y por tanto no incrementan su posición dominante. Sin embargo, en algunos casos (como el de los créditos fiscales), pueden permitir a las empresas locales fijar precios inferiores a niveles competitivos, distorsionando así los mercados y provocando ineficiencias en la asignación de recursos que generen pérdidas considerables si las zonas compiten por subvencionar a las empresas para que se instalen en su territorio. Estos incentivos podrían llevar, por ejemplo, a las empresas a decantarse por zonas que generen más externalidades de carácter productivo (efectos de la formación de clústeres). Para atenuar este riesgo y garantizar una identificación objetiva de las disfunciones del mercado, en ocasiones estas políticas se definen a nivel nacional o supranacional (por ejemplo, las zonas empresariales de la UE y las zonas económicas especiales chinas). Así, se evita que los gobiernos locales puedan reaccionar y competir entre sí ofreciendo exenciones fiscales superiores (que deben financiarse y, por tanto, generan costos de oportunidad, onerosas pérdidas o ambas cosas a la vez).

#### Recuadro 4. Zonas económicas especiales

Una zona económica especial es una zona geográfica en la que la regulación económica de las empresas es diferente a la del resto del país. Estas zonas suelen disponer de mejores infraestructuras y contar con condiciones de inversión más favorables, como exenciones arancelarias y fiscales o procedimientos aduaneros más sencillos. Su objetivo es crear una zona económica que pueda competir a nivel internacional y, mediante la reducción de los costos y la simplificación de los trámites administrativos, atraiga inversiones empresariales que fomenten nuevas actividades económicas. Pueden resultar especialmente útiles para experimentar con políticas diferentes y comprobar qué medidas funcionan antes de implantarlas de forma más generalizada.

Sin embargo, los incentivos ofrecidos para atraer a los inversores implican una renuncia a ingresos fiscales, al menos a corto plazo. Las zonas económicas especiales también pueden generar distorsiones competitivas dentro de las respectivas economías en las que se encuadran y por eso las medidas de liberalización nacionales suelen dar mejor resultado que estas medidas parciales.

Actualmente existen en todo el mundo unas 4 300 zonas económicas especiales en 73 países. Por ejemplo:

- La República Dominicana, El Salvador y Honduras usan todos ellos zonas económicas especiales para generar sectores de fabricación a gran escala en economías que antes dependían de la agricultura. El empleo en las «zonas francas» industriales de la República Dominicana, por ejemplo, ha aumentado de 500 en 1970 a casi 200 000 hoy en día.
- La «Zonamerica» de Uruguay es una de las zonas económicas especiales más vanguardistas, orientada a actividades de TI, software, biotecnología y electrónica. Con más de 350 empresas (entre las que se encuentran Citi, Deloitte, PwC) instaladas en Zonamerica, supone 10 000 puestos de trabajo directo y una contribución del 1,5% al PIB del país. Zonamerica también ha abierto recientemente un nuevo espacio de este tipo en Cali (Colombia).
- La zona económica especial más grande de Chile es Zofri, que se encuentra situada en la costa norte de la ciudad de Iquique y genera un 25% del empleo local.
- México está construyendo zonas económicas especiales en los estados más pobres del sur del país, donde la industria suele estar menos desarrollada que en el resto de México.

También se ha señalado que permitir que las personas que se encuentran en campos de refugiados trabajen en zonas económicas especiales podría servir para ayudarlas, aportando además una mayor eficiencia a estas zonas (Betts & Collier, 2015).<sup>51</sup>

#### **7.4. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia**

95. Si los gobiernos adoptan políticas industriales basadas en la ubicación geográfica, los organismos de la competencia deben ejercer su función de defensa de la competencia en los mercados. Al hacerlo, deben ser conscientes de que pueden existir disfunciones del mercado que justifiquen el uso de dichas políticas. Sin embargo, las autoridades competentes en esta materia también deben animar al gobierno a considerar si resulta viable alcanzar los objetivos utilizando herramientas políticas neutrales en materia de competencia cuando sea posible. En particular, deberían oponerse al uso de políticas de contratación de proveedores locales y recomendar a los gobiernos el uso de medios menos distorsionadores para estimular la demanda local, entre otros la inversión en capital humano e infraestructuras locales, así como las zonas económicas especiales. Además, deberían instar al gobierno a cuidarse de no facilitar acuerdos o actuaciones anticompetitivos, por ejemplo entre empresas que se encuentren dentro de las zonas económicas especiales.

#### **8. Políticas sectoriales u orientadas a una misión determinada**

96. Una política industrial cada vez más popular consiste en elaborar un listado de misiones o sectores prioritarios e implantar políticas destinadas a su consecución o respaldo. No se trata de políticas basadas en la ubicación geográfica porque no están dirigidas a zonas geográficas concretas que podrían presentar disfunciones del mercado. Tampoco se trata de políticas de formación de clústeres, porque su objetivo no es incentivar la creación de externalidades positivas en la producción (por ejemplo, con la creación de algo similar a Silicon Valley).

97. Como respuesta a diferentes tipos de disfunciones del mercado, no existe motivo alguno por el que las políticas orientadas a una misión determinada entren necesariamente en conflicto con las políticas de competencia. Sin embargo, tal vez sean más habituales las políticas sectoriales que podrían invocar una misión pero que simplemente implican una cierta forma de proteger o subvencionar la competitividad de las empresas de dicho sector que se instalan en el país. Aunque el uso de estas políticas podría resolver una disfunción del mercado cuando se trata de un sector nacional en ciernes, las políticas de este tipo en las que no se fija un plazo determinado podrían chocar con las políticas de competencia. Por tanto, las analizamos por separado.

##### **8.1. Políticas de innovación orientadas a una misión determinada**

98. Las políticas de innovación orientadas a una misión comienzan por definir dicha misión y posteriormente pasan a a) abordar las actuales disfunciones del mercado, b) resolver fallos del sistema, como las desconexiones entre ciencia e industria y c) crear y definir nuevos mercados para cumplir dicha misión. Aunque podría pensarse que estos elementos son aspectos diferenciados de la política, en cierto modo solo son tres tipos de disfunciones del mercado en el sentido más general del término.

99. La primera categoría, las actuales disfunciones del mercado, tiene poco que ver con aquellos casos en los que el sector privado ha valorado la oportunidad y ha decidido que no es rentable (sanidad, educación, etc.), sino que, más bien, se trata de circunstancias en las que el sector privado encuentra obstáculos para llevar a cabo el proyecto (los emprendedores han visto el modelo de negocio pero no han podido obtener financiación suficiente para desarrollarlo tal vez debido a unos riesgos demasiado elevados, a que el

plazo de recuperación de la inversión es demasiado amplio o a que no es suficientemente apropiable). Un ejemplo de ello podría ser invertir en bienes públicos como la investigación preliminar, que resulta cara y muy arriesgada, con un horizonte de obtención de beneficios que suele superar ampliamente los plazos razonables para un inversor comercial.

100. La segunda categoría, las deficiencias del sistema, también se puede considerar en el marco de las disfunciones del mercado. Por ejemplo, la desconexión entre la ciencia y la industria constituye, por una parte, una situación en la que las empresas carecen de incentivos competitivos para forjar lazos con la comunidad científica e investigadora. Sin embargo, también se puede concebir como un fracaso del gobierno el hecho de incentivar proyectos científicos financiados con fondos públicos (creados para resolver la disfunción básica que constituye una inversión insuficiente en ciencia) para comercializar sus investigaciones.

101. Por último, en la tercera categoría, la necesidad de crear y definir mercados se deriva de la incapacidad de los mecanismos de mercado para crear dichos mercados, o hacerlo de manera que sean eficientes. Por ejemplo, en el Reino Unido, las autoridades de defensa de la competencia se propusieron crear un mercado para aplicaciones digitales que permitiese a los consumidores y empresas gestionar su dinero en diferentes cuentas bancarias e impulsar así la competencia entre bancos. La inexistencia de un mercado de este tipo se debe probablemente a que los bancos con una posición dominante no tienen interés en que surjan este tipo de servicios, y tienen la capacidad para evitarlo (salvo para extraer los datos que les interesa y exigir a los consumidores que pongan en peligro la seguridad de sus cuentas para utilizar el servicio). Para facilitar la creación de este mercado, la autoridad de defensa de la competencia exigió a los grandes bancos no solo que compartiesen sus datos con aplicaciones de terceros cuando los consumidores lo solicitasen, sino que lo hiciesen en un formato estándar común y de acceso libre (API).

102. Esta función de creación de mercado incluye además productos o servicios que las empresas prácticamente no se habían planteado. Algunos ejemplos podrían ser internet, el sistema GPS, las pantallas táctiles y la tecnología activada por voz, y otras innovaciones no desarrolladas por empresas sino por comunidades de código libre y organizaciones sin ánimo de lucro (por ejemplo, Linux, blockchain y Wikipedia). Tanto si las denominamos «disfunciones del mercado» (un mercado inexistente que refleja una ausencia más que una oferta insuficiente de un producto o servicio que generaría valiosas externalidades sociales más allá de su propio valor) o de otro modo (adoptando la perspectiva excesivamente literal de que no puede existir una disfunción del mercado si no hay mercado), lo importante es que su resolución no entre en conflicto con otras políticas que resuelvan disfunciones del mercado (como la política de competencia), y que resulten perfectamente coherentes con estas.

103. La solución más directa para la inexistencia o el abastecimiento insuficiente de un mercado es promover la entrada (a falta de un suministro directo, lo cual trasciende el alcance del presente documento). Promover la entrada en mercados desabastecidos o en los que la oferta sea insuficiente puede propiciar innovaciones (lo cual podría especificarse en la misión de la política). Asimismo, puede atraer inversiones de empresas que aprovechen un mayor grado de certidumbre sobre la consecución del objetivo de innovación y en un plazo más corto gracias a la política.

104. Una ampliación de este argumento es que no solo se debe promover la entrada en mercados nuevos, sino también incrementar la competencia cuando esta escasee. El fundamento de este razonamiento no está tan claro pero si existe un número especialmente elevado de barreras de entrada, es posible que pueda encontrarse una justificación<sup>52</sup>. Por ejemplo, Europa cuestionó el dominio de Boeing en el sector de la fabricación de aviones

a través de Airbus, lo que redujo los precios que pagaban los compradores. Tal y como se preveía, esta empresa establecida registró pérdidas, ya que una parte de los beneficios remanentes fue a parar a Airbus, pero desde el punto de vista de lo que es más ventajoso para los consumidores, este caso podría considerarse un éxito.<sup>53</sup> De igual manera, en el sector de las telecomunicaciones, los paquetes de espectro o los derechos televisivos de eventos se reservan en algunos casos a empresas no establecidas para facilitar la entrada de nuevos operadores en el mercado. En tales circunstancias, podría resultar importante que no se debiliten los incentivos que provocaron la entrada original e innovadora,<sup>54</sup> y que las medidas de promoción se pongan a disposición de propuestas que compitan por entrar en el mercado, en lugar de reservarse a una empresa determinada. Por ejemplo, Tesla y Solyndra competían por las ayudas del programa estadounidense «Advanced Research Projects Agency-Energy (ARPA-E)», concebido para estimular la inversión en tecnologías no contaminantes.

105. Mazzucato (2013) hace hincapié en que el Estado puede y debe tomar otras medidas aparte de aportar el capital financiero para solventar las disfunciones del mercado. Argumenta que, dado que el desarrollo económico es un proceso endógeno, el Estado también debería aportar capital social, coordinar iniciativas y alianzas público-privadas, y promover sinergias. Si bien, aquí nos centramos en la aportación de capital porque estas otras funciones no necesariamente entran en conflicto con la política de competencia, salvo en la medida en que aporten capital adicional por otras vías (en cuyo caso, el análisis aplicable es el mismo que para la aportación de capital).

106. Podría parecer que estas políticas de innovación se encuentran bastante lejos de países más pequeños de América Latina y el Caribe. Sin embargo, podrían surgir oportunidades de emprendimiento para dichos estados, como ha sucedido, por ejemplo, en algunos países que han tomado la iniciativa fijándose ambiciosos objetivos en ámbitos como la tecnología blockchain (Estonia y Georgia) y la banca móvil (Kenia). Por otra parte, dado el carácter local de muchos mercados, bien podría ocurrir que en un país no exista un mercado y en otro sea un sector pujante.

107. Al mismo tiempo, aunque los mercados no se encuentren desabastecidos, sí podrían presentar otros problemas. Por ejemplo, podrían estar formados por empresas que compiten en base a parámetros que no reportan los resultados que los consumidores desean, tal vez porque los incentivos de los compradores no se correspondan con los de los consumidores finales (como ocurre en los mercados de agencias de calificación crediticia u otras relaciones disfuncionales entre mandantes y mandatarios). Las decisiones que maximizan el bienestar de los consumidores a corto y largo plazo pueden ser contrapuestas, lo que significa que la perfecta simplicidad de la soberanía de los consumidores ya no responde claramente a la pregunta de qué debería ofrecer un mercado eficiente.

## 8.2. Construcción de un sector

108. Una categoría diferente de políticas específicas son las de carácter sectorial destinadas a promover la competitividad de las empresas nacionales, potenciar las exportaciones y ayudar a las empresas nacionales a convertirse primeramente en parte de las cadenas de valor internacionales para después ascender a niveles superiores en dichas cadenas.

109. Estas políticas podrían estar motivadas por una disfunción del mercado. Por ejemplo, puede que haya empresas que no puedan materializar su potencial y ser eficientes por falta de acceso a capital o porque los compradores no conozcan su oferta. Cuando estas dificultades se producen en el lado de la demanda, las empresas pueden unirse a misiones comerciales y otras actividades de promoción de exportaciones para mejorar la información de los compradores potenciales sobre sus productos o servicios (véase el recuadro 5). Asimismo, los gobiernos pueden ofrecer garantías de crédito a la exportación, a fin de reducir las dudas de los compradores a la hora de comprar a empresas extranjeras.

**Recuadro 5. Financiación de las exportaciones y políticas sectoriales en Argentina**

Tal y como describe Frank: «El marco de la política industrial argentina se ha centrado en medidas de apoyo horizontal para pymes, inversiones y exportaciones. Los instrumentos políticos más habituales son los préstamos subvencionados y los créditos fiscales. Gran parte de la financiación orientada a las exportaciones la distribuye el banco de desarrollo público, el BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior). En los últimos tiempos, han surgido una serie de políticas verticales orientadas a los sectores del software y la biotecnología agrícola, administradas por el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)». (Frank, 2015)<sup>55</sup>

110. No obstante, la disfunción puede darse también en el lado de la oferta. Podría ser necesario, por ejemplo, investigar qué tipos de bienes y servicios ya existentes en los mercados mundiales se pueden producir a bajo costo en la economía nacional, es decir, analizar en qué productos las empresas nacionales cuentan con una ventaja competitiva (Rodrik, 2004). No obstante, puede que los mercados de crédito privados –que tal vez carezcan de información sobre el riesgo de impago de las empresas nacionales que puedan entrar en esta industria emergente– no asuman esta labor de investigación. Esto podría llevarles a cobrar una prima como resultado de su incapacidad para diferenciar entre el riesgo de financiación a empresas diferentes de entre los integrantes potenciales del mercado (Flam y Steiger, 1989). Así, podría darse el caso de empresas eficientes con posibilidades de entrar en estas nuevas industrias que carezcan de acceso a un capital «paciente» a largo plazo para poder demostrar su ventaja comparativa (véase el recuadro 6). En tales situaciones, el estado podría tener que asumir una función coordinadora central en ese proceso de investigación.

111. Lo que esta investigación podría arrojar es que estas empresas carecen en realidad de una ventaja comparativa o que la concesión de ayudas económicas (o medidas de protección arancelaria) podría mermar su posible ventaja al inducir conductas ineficientes y complacientes. Sin embargo, los gobiernos pueden optar por asumir ese riesgo en sectores en los que consideren que las empresas nacionales podrían tener una ventaja y que, de otro modo, no tendrían la oportunidad de aprovecharla. De hecho, a pesar del riesgo de fracaso, el éxito de las economías de Asia Oriental al aplicar este tipo de políticas para progresar y ponerse al nivel de otras más avanzadas ha demostrado que pueden resultar útiles cuando se fija un límite de tiempo específico.

### Recuadro 6. El Banco Mundial sobre la ventaja comparativa latente

Lin y Monga (Banco Mundial) coinciden con Rodrik en que la clave de una política industrial selectiva adecuada reside en (a) identificar nuevos sectores en los que un país pueda tener una ventaja comparativa latente y (b) eliminar las restricciones que impidan su aparición, así como generar las condiciones que les permitan convertirse en una verdadera ventaja comparativa para el país.

Para ello proponen seguir un proceso compuesto por seis pasos:

«En primer lugar, el gobierno de un país en desarrollo puede elaborar una relación de bienes y servicios comercializables que se han producido durante aproximadamente 20 años en países con un crecimiento dinámico, con estructuras de dotación similares y una renta per cápita en torno a un 100% superior a la suya.

En segundo lugar, entre los sectores de tal relación, el gobierno puede dar prioridad a aquellos en los que algunas empresas privadas nacionales hayan entrado ya de forma espontánea y tratar de identificar: (i) los obstáculos que impiden a dichas empresas mejorar la calidad de sus productos; o (ii) las barreras que limitan la entrada de otras empresas privadas a dichos sectores. Para ello se podría emplear una combinación de varias metodologías, como el análisis de la cadena de valor o el Marco de diagnóstico del crecimiento («Growth Diagnostic Framework») que sugieren Hausmann, Rodrik y Velasco (2008). El gobierno puede aplicar posteriormente políticas que supriman dichas restricciones y utilizar experimentos controlados aleatorizados para ver cuáles son los efectos de tal medida, a fin de garantizar la eficacia al ampliar el ámbito de aplicación de dichas políticas a todo el país (Duflo 2004).

En tercer lugar, algunos de los sectores de la mencionada relación pueden ser totalmente nuevos para las empresas nacionales. En dichos casos, el gobierno podría adoptar medidas específicas para animar a empresas de países con ingresos superiores que se hayan identificado en el primer paso a invertir en estos sectores. El gobierno puede crear también programas de incubadoras empresariales para catalizar la entrada de operadores privados nacionales en estos sectores.

En cuarto lugar, además de los sectores identificados en la lista de oportunidades potenciales para bienes y servicios comercializables en el paso 1, los gobiernos de países en desarrollo deberían prestar especial atención a investigaciones propias de las empresas privadas que hayan tenido éxito y ofrecer ayudas para incrementar su escala en dichos sectores.

En quinto lugar, en los países en desarrollo con infraestructuras deficientes y un entorno empresarial desfavorable, el gobierno puede invertir en parques industriales o zonas francas y realizar las mejoras necesarias para atraer inversiones de empresas privadas nacionales y/o extranjeras en los sectores en cuestión. Los parques industriales y las zonas francas tienen además la ventaja de fomentar la creación de clústeres industriales.

En sexto lugar, el gobierno también puede ofrecer incentivos limitados a las empresas nacionales pioneras o a inversores extranjeros que operen en los sectores identificados en dicha relación en el paso 1, a fin de compensar los conocimientos públicos de empresas no competidoras generados por sus inversiones».

112. Sin embargo, cuando no se establece un límite temporal para estas políticas sectoriales, existe el riesgo de que no contribuyan a resolver una disfunción del mercado y que, en cambio, reflejen simplemente que el Estado apoya a empresas nacionales para que puedan aumentar su competitividad en un mercado. Esta política podría resultar abusiva (como suelen prever las normas antidumping) o, lo que es más grave, podría constituir una forma de mantener un respaldo sistemático a determinados mercados prioritarios, sin expectativas de obtener beneficio alguno.

#### **Recuadro 7. El sector de la automoción en México**

La decisión del gobierno mexicano de potenciar el desarrollo de su sector de la automoción condicionando la explotación de plantas por parte de empresas extranjeras (atraídas por el nivel relativamente bajo de los salarios y la proximidad del mercado estadounidense) al cumplimiento de estrictos requisitos de contenido nacional generó unos resultados considerables, y el sector de la automoción es en la actualidad el principal sector exportador del país. En línea con esta idea, muchos países en desarrollo han seguido y todavía siguen políticas que pretenden fomentar el desarrollo de sectores específicos, desde el minero o el turístico (en varios países de América Latina), al del software (en China e India concretamente) o el naval. (OCDE, 2009)

113. En este caso, se abandona por completo el principio de asignar la producción en función de la ventaja comparativa y parece preverse que, en lugar de las empresas, sean los países del mundo quienes compitan en cuanto al nivel de ayudas concedidas o se pongan de acuerdo sobre las prioridades en las que se centrará cada uno (evitando así la necesidad de competir). Cualquiera de estos escenarios supone un deficiente uso de los recursos, puesto que aquellos que se destinan a financiar esta «competencia entre países» no producen por sí mismos nada de valor. La OMC y el sistema multilateral tienen por objeto evitar estas nocivas competiciones internacionales. No obstante, se han obtenido resultados dispares al perseguir tal cometido y su existencia es cada vez más cuestionada a pesar de no haberse propuesto ninguna alternativa.

### **8.3. Implicaciones para las autoridades de defensa de la competencia**

114. Si los gobiernos adoptan políticas industriales cuyo objetivo es respaldar la innovación, los organismos de la competencia deben ejercer su función de defensa de la competencia en los mercados. Para ello, deberían ser conscientes de los sobrados motivos que tienen los gobiernos para intervenir y respaldar a empresas e instituciones para que emprendan actuaciones que nadie esté acometiendo en ese momento. De hecho, podrían ayudar en gran medida a los gobiernos a identificar qué mercados podrían beneficiarse de ayudas a la entrada y cuáles no.

115. Cuando las políticas apoyen o protejan a sectores concretos, los organismos de la competencia deben ejercer su función de defensa de la competencia en los mercados. No obstante, en estos casos, deberán tener en cuenta el trabajo que haya llevado a cabo el gobierno para identificar una disfunción del mercado real, y limitar en el tiempo las ayudas prestadas. A pesar de la posible utilidad de dichas políticas en determinadas circunstancias, las autoridades de la competencia deberían animar al gobierno a considerar si resulta viable

alcanzar los objetivos perseguidos utilizando herramientas políticas neutrales en materia de competencia. Por ejemplo, invirtiendo en medidas de carácter transversal, y no selectivo. Además, deberían instar al gobierno a ser transparente sobre las concesiones que ello implica y reducir al mínimo las distorsiones competitivas, esforzándose por evitar que se promuevan actuaciones o pactos anticompetitivos.

## 9. Conclusión

116. Las conclusiones principales son las siguientes.

- La política industrial debe concebirse con el objetivo de abordar disfunciones del mercado y no de mejorar la competitividad de empresas o sectores específicos. No obstante, estas disfunciones variarán de un mercado a otro, por lo que las políticas industriales selectivas serán eficientes cuando aborden una disfunción del mercado determinada.
- Como se ha señalado, las políticas de competencia están destinadas a corregir disfunciones del mercado y, por lo tanto, son complementarias a otras políticas que se dirigen a abordar disfunciones del mercado diferentes. Todas esas políticas han de tener cabida dentro de un marco de política industrial coherente y eficaz. Ahora bien, dado que las autoridades de defensa de la competencia están obligadas a investigar las operaciones de fusión y velar por la supresión de elementos que distorsionen la competencia, las políticas proteccionistas chocarán inevitablemente con las políticas de competencia. Sin embargo, una autoridad de defensa de la competencia no debería dudar en actuar cuando tal actuación entre dentro de sus funciones e investigará de manera independiente la repercusión de acuerdos potencialmente anticompetitivos, actuaciones excluyentes y propuestas de fusión en aras del bien de los consumidores.
- Cuando un gobierno se plantee los beneficios de una política industrial que altere la competencia en el ámbito de la igualdad de condiciones, las autoridades de defensa pertinentes deberían instarle primero a considerar la viabilidad de conseguir esos mismos objetivos adoptando herramientas de políticas neutrales en materia de competencia. Por ejemplo, a través de la inversión en medidas de carácter transversal, no selectivo. En segundo lugar, deberían instarles a ser transparentes sobre las concesiones que ello implica y reducir al mínimo las distorsiones generadas en materia de competencia. En tercer lugar, deberían esforzarse por evitar toda política que contribuya a facilitar conductas o acuerdos anticompetitivos.
- Los argumentos a favor de una política industrial que favorezca a determinadas empresas específicas –creando y apoyando por ejemplo una empresa dominante nacional– se caen por su propio peso. Los desiguales resultados de muchas fusiones contradicen la opinión de que el tamaño reporta ventajas competitivas decisivas y existen importantes dudas sobre la capacidad de los gobiernos para seleccionar a empresas ganadoras. La evidencia existente sugiere que un amplio porcentaje de los incrementos de productividad se debe a que la cuota de mercado de empresas menos productivas pasa a manos de otras con mayor productividad y a que muchas innovaciones las introducen nuevos participantes en el mercado, lo cual implica que proteger a una empresa dominante establecida puede menoscabar el crecimiento tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

- También carece de fundamentos sólidos la defensa de políticas industriales basadas en la ubicación geográfica, que generan una discriminación positiva al favorecer la contratación de empresas locales. Otorgar a las empresas de propiedad local una posición dominante en sus mercados puede contribuir a subir los precios que pagan los consumidores locales y a trasladar esos ingresos a los beneficios de dichas empresas, incrementando así la desigualdad. A nivel más general, sencillamente perjudicará a las economías locales colindantes (que pueden responder de la misma manera y hacer que todos salgan perdiendo). Aunque en las economías locales más pobres que no han recogido los frutos de una mayor competitividad en los mercados resulta lícito tratar de estimular la demanda, este objetivo no debería perseguirse por medio del proteccionismo, sino mediante inversiones que aborden las disfunciones del mercado que afecten a dichas zonas. Por ejemplo, mediante la inversión en infraestructuras locales, capital humano, acceso al crédito y ayudas a los emprendedores, además de promover la entrada en mercados que no se han aprovechado, abordar cuestiones de dominio del mercado local y estimular de manera específica la demanda cuando proceda.
- La existencia de externalidades positivas inducidas por los efectos de la formación de clústeres está ampliamente documentada. La adopción de políticas no discriminatorias cuyo objetivo sea fomentar nuevas actividades y alcanzar una meta claramente definida –en lugar de apoyar a una empresa establecida– puede agilizar el aprendizaje y promover la innovación. Asimismo, puede reducir el riesgo y atraer así inversiones privadas.
- Las políticas industriales selectivas presentan vulnerabilidades con respecto a los comportamientos de captación de rentas. Dada la evidencia existente en torno a este tipo de comportamientos, los gobiernos deberían favorecer instrumentos políticos que no les confieran el poder de proteger a empresas específicas y centrarse en instrumentos más neutrales. Lo mismo sucederá en el caso de los sectores, salvo cuando las instituciones cuenten con la solidez suficiente para frenar estos comportamientos en los participantes del mercado.

## Notas finales

<sup>1</sup> Mazzucato (2013).

<sup>2</sup> SOE (State Owned Enterprises o empresas de propiedad estatal), NFP (Not-For-Profits o empresas sin ánimo de lucro), SME (Small and Medium Enterprises o pymes) y PLC (Publicly Limited Companies o sociedades cotizadas)

<sup>3</sup> Entretanto, la sociedad debe aportar su opinión sobre la forma de repartir los beneficios generados por ese aumento del crecimiento. El trabajo de la OCDE (2015) sugiere que unos elevados niveles de desigualdad pueden restringir el crecimiento. Las políticas predistributivas (Hacker, 2011) sugieren, sin embargo, que el Estado puede garantizar una distribución más equitativa de ese mayor crecimiento empoderando a los ciudadanos desfavorecidos para que se hagan con una mayor proporción de dicho crecimiento.

<sup>4</sup> Dada la situación reinante en ese momento, no se cuestiona la necesidad de los rescates pero se señala que algunas de las consecuencias de la crisis obligan a dichas instituciones a internalizar los riesgos planteados por las decisiones que tomaron antes de la crisis.

<sup>5</sup> Los requisitos de ejecución incluyen aspectos tales como inversiones mínimas, contribuciones a las labores de I+D de la transferencia de tecnologías, generación de empleo, mejoras en la eficiencia energética, ubicación geográfica, contenido local, exportaciones, productividad o colaboración. Pueden tener carácter obligatorio, aunque lo más habitual es que se vinculen a incentivos tales como exenciones fiscales, ayudas no reembolsables, entrega de tierras o garantías de préstamos.

<sup>6</sup> Banco Mundial 2017:

[https://data.worldbank.org/indicator/IC.REG.COST.PC.ZS?end=2017&start=2017&view=map&year\\_high\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/IC.REG.COST.PC.ZS?end=2017&start=2017&view=map&year_high_desc=false)

<sup>7</sup> <https://www.oecd.org/economy/Institutions-to-promote-pro-productivity-policies-OECD-productivity-working-papers.pdf>

<sup>8</sup> Goldstein, A. «EMBRAER: From national champion to global player» CEPAL Review, 77 <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19965/lcg2180i-Goldstein.pdf>

<sup>9</sup> «Todas las empresas que producían armas estaban exentas de pagar aranceles por la importación de insumos. Además, Embraer no pagaba el impuesto sobre la circulación de mercancías (ICM) ni el impuesto sobre productos industrializados (IPI). Asimismo, todas las empresas brasileñas que compraban acciones sin derecho a voto de Embraer podían obtener una bonificación del 1% en el impuesto de sociedades. Las agencias federales también estaban obligadas a comprar aviones brasileños si su precio no superaba en más de un 15% el de los productos importados competidores. Por último, las importaciones de aviones estaban sujetas al pago de un arancel del 50% cuando no existía ningún producto brasileño competidor». Goldstein (2002).

<sup>10</sup> Stephen Young y A. V. Lowe, (1974) «Intervention in the Mixed Economy: The Evolution of British Industrial Policy», 1964-72.

<sup>11</sup> J. Farrell y C. Shapiro, «Horizontal Mergers: An Equilibrium Analysis», *American Economic Review*, vol. 80(1), 107-126, 1990. Véase también, J. Farrell y C. Shapiro, «Scale Economies and Synergies in Horizontal Merger Analysis», *Antitrust Law Journal*, vol. 68(3), 2001.

<sup>12</sup> D. Spector, «Horizontal Mergers, Entry, and Efficiency Defence», *International Journal of Industrial Organisation*, vol. 21(10), 1591-1600, 2003.

- <sup>13</sup> Algunas partes de esta sección se basan en la publicación de Röller, Lars-Hendrik, Johan Stennek y Frank Verboven (2001). «Efficiency Gains from Merger». *European Economy*, No 5, 31-128.
- <sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Lubatkin, M., Srinivasan, N. y Merchant, H. (1997), «Merger strategies and shareholder value during times of relaxed antitrust enforcement: the case of large mergers during the 1980s», *Journal of Management*, 23, 59-81; Sirower, M. L. (1997). «*The Synergy Trap: How Companies lose the Acquisition Game*». Nueva York: The Free Press; «The effects of mergers: an international comparison»; K. Gugler, D. Mueller, B. Yurtoglu y C. Zulehner, «The Effects of Mergers: An International Comparison», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, 625-653, 2003.
- <sup>15</sup> Stunda (2014) «*The market impact of mergers and acquisitions on acquiring firms in the U.S.*» También Rehamn et al (2017) «*The Effects of Mergers and Acquisitions on Stock Price Behavior in Banking Sector of Pakistan*».
- <sup>16</sup> Véase, por ejemplo, J. Clougherty y T. Duso, «The Impact of Horizontal Mergers on Rivals: Gains to Being Left Outside a Merger», WZB Discussion Paper SP II 2008-17.
- <sup>17</sup> Berger, Allen N. y David B. Humphrey, «The effects of Megamergers on Efficiency and Prices: Evidence from a Bank Profit Function», *Review of Industrial Organization*, 1997, 12, 95-139.
- <sup>18</sup> Véanse las deliberaciones de G. Grossman y V. Norman al final de Rodrik (1995), así como Pack y Saggi (2006).
- <sup>19</sup> «National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic». Alberto Ades; Rafael Di Tella. *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443, 1997.
- <sup>20</sup> Gardner, N. (1976), «The Economics of Launching Aid», en A. Whiting (ed.), *The Economics of Industrial Subsidies*. Londres: HMSO.
- <sup>21</sup> L. Foster, C. Haltiwanger y C. Krizan, «Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence», NBER Working Paper N° 6803, 2000.
- <sup>22</sup> K. Fogel, R. Mork y B. Yeung, «Big Business Stability and Economic Growth: is what's good for General Motors good for America?» NBER Working Paper N°12394.
- <sup>23</sup> <https://www.smmmt.co.uk/industry-topics/brexit/key-exports-data/>
- <sup>24</sup> Griffith y Simpson, «Characteristics of Foreign Owned Firms in British Manufacturing», NBER Working Paper n.º 9573.
- <sup>25</sup> Heyman, Sjöholm y Gustavsson «Is There Really a Foreign Ownership Wage Premium? Evidence from Matched Employer Employee Data», *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 73(2), páginas 355-376, 2007.
- <sup>26</sup> Bernard y Jensen, «Firm Structure, Multinationals and Manufacturing Plant Deaths», *Review of Economics and Statistics*, vol. 89(2), 2007.
- <sup>27</sup> Véase la tabla 4.2 de OCDE (2007) <https://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/40476100.pdf>
- <sup>28</sup> B. Javorcik, «Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages», *American Economic Review*, 2004, vol. 94(3).
- <sup>29</sup> Javorcik (2004).
- <sup>30</sup> D. Rodrik, «Industrial Policy for the twenty-first century», Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.
- <sup>31</sup> R. Nakamura, «Agglomeration economies in urban manufacturing industries: a case of Japanese cities», *Journal of Urban Economics*, vol.17, 108-124, 2005.
- <sup>32</sup> Holmes, T. J. (1999), «Localisation of Industry y Vertical Disintegration», *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81(2): 314-25.

- <sup>33</sup> A. Agrawal, I. Cockburn y J. McHale, «Gone But Not Forgotten: Knowledge Flows, Labour Mobility, and Enduring Social Relationships», *Journal of Economic Geography*, vol. 6(5), 2006; véase también E. Moretti, «Workers' Education, Spillovers and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions», *American Economic Review*, vol. 94(3), 2004.
- <sup>34</sup> D.B. Audretsch y M. Feldman, «R&D Spillovers and the geography of innovation and production», *American Economic Review*, vol. 86, 630-664, 1996.
- <sup>35</sup> R. Hausman y D. Rodrik, «Economic Development as Self-Discovery», *Journal of Development Economics*, vol. 72, 2003.
- <sup>36</sup> J. Imbs y R. Wacziarg, «Stages of Diversification», *American Economic Review*, vol. 93(1), 2003.
- <sup>37</sup> Rosenthal, S. S. y W. C. Strange (2003), «Geography, Industrial Organisation, and Agglomeration», *Review of Economics and Statistics* 85 (2), mayo de 2003. 377-393. 377-393.
- <sup>38</sup> Véase el capítulo sobre Finlandia en la publicación de la OCDE «Innovative Clusters», 2001.
- <sup>39</sup> D. Rodrik, «Industrial Policy for the twenty-first century», Harvard Kennedy School Working Paper 04-047.
- <sup>40</sup> Véase R. Tannenwald, «Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete?» *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sep. 2002, p. 467.
- <sup>41</sup> T. Persson y G. Tabellini, «*Political Economics: Explaining Economic Policy*», MIT Press, 2000.
- <sup>42</sup> Brian Roberts «A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits». *American Journal of Political Science*, febrero de 1990, 34(1), 31-58; Fisman, Ray, (2001), «Estimating the Value of Political Connections», *American Economic Review*, septiembre de 2001.
- <sup>43</sup> P. Goldberg y G. Maggi, «Protection for Sale: An Empirical Investigation», *American Economic Review*, vol. 89 (5), 1999, p. 1135.
- <sup>44</sup> U. Aydin (2007). «Politics of State Aid in the European Union: Subsidies as Distributive Politics», University of Washington, Political Science Department, no publicado.
- <sup>45</sup> En Estados Unidos, se ha estimado que los gastos totales por actividades de transferencia constituyen un 25% del PIB (D. Laband and J. Sophocleus, «An Estimate of Expenditures on Transfer Activity in the United States», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107(3), 959-983, 1992). Otros datos, basados en regresiones de la producción nacional bruta sobre el número relativo de abogados (que supuestamente representan la magnitud de las actividades de captación de rentas) y médicos o ingenieros (que supuesta representan la magnitud de la actividad productiva) señalan costos similares o incluso superiores de la captación de rentas (S. Magee, W. Brock y L. Young, «*Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*». Cambridge: Cambridge University Press, 1989; K. Murphy, A. Shleifer y R. Vishny, «The Allocation of Talent: Implications for Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), 503-530, 1991).
- <sup>46</sup> CLES, 2017.
- <sup>47</sup> Cristiane Alkmin J. Schmidt (CADE, 2016) [http://www.cresse.info/uploadfiles/2016\\_sps5\\_pr6.pdf](http://www.cresse.info/uploadfiles/2016_sps5_pr6.pdf)
- <sup>48</sup> Los estudios consultados sugieren que si el oneroso costo fiscal es elevado y el mercado en cuestión presenta productos homogéneos, la política industrial podría derivar en ineficaces tiendas por hacerse con las subvenciones, con el consiguiente derroche de fondos públicos, aunque cada gobierno actúe racionalmente y trate de maximizar el superávit del país (véase Collie, 1998, 2002 y 2005 y García & Neven, 2005).
- <sup>49</sup> R. Tannenwald, «Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete?» *National Tax Journal*, vol. 55 (2), sep. 2002, p. 467.

<sup>50</sup> P. Enrich, «Saving the States from Themselves: Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business», *Harvard Law Review*, vol. 110 (2), 1996, p. 377. No obstante, debe tenerse en cuenta que si las externalidades positivas varían considerablemente en función de la ubicación de una planta, la competencia entre los gobiernos que ofrecen subvenciones para atraerlas a su territorio puede tener resultados eficientes (W. Tiebout, «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 64 (5), 1956, p. 416; T. Besley y P. Seabright, «The Effects and Policy Implications of State aids to Industry: an Economic Analysis », *Economic Policy*, 1999, p. 15-53).

<sup>51</sup> <https://www.foreignaffairs.com/articles/levant/2015-10-20/help-refugees-help-themselves>

<sup>52</sup> Coyle (2018) ha argumentado recientemente que las barreras de entrada en determinadas plataformas digitales generadas por los efectos de la red son tales que está justificada una opción pública –por ejemplo, una red social operada por la BBC o una plataforma de transporte compartido operada por Transport for London (el órgano regulador)–.

<sup>53</sup> Sin embargo, la decisión de la OMC es contraria a la ayuda recibida por Airbus (y pronto emitirá un veredicto sobre la ayuda concedida a Boeing).

<sup>54</sup> Cabe destacar que, en el ámbito de la propiedad intelectual, las condiciones del sistema de patentes establecen claramente un límite de tiempo en relación a las expectativas de protección con respecto a la competencia, ya que esta no es indefinida.

<sup>55</sup> Frank (2015) «Industrial Policy in Latin America: Contemporary Development Strategies and Their Determinants» <https://people.carleton.edu/~amonero/Cole%20Frank.pdf>.

## Referencias seleccionadas

- Aghion P., Blundell R., Griffith R., Howitt P. et Prantl S., 2006, “The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity”, NBER Working Paper, 12027.
- Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., 2005 “Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship”, *The Quarterly Journal of Economics*.
- Clift B. and Cornelia Woll 2008, “Economic Patriotism: The Limits of the European Market”, Warwick – Sciences Po Workshop Series.
- Collie, David, State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization*, vol.18, 867-884; 1998;
- Collie, David, Prohibiting State aid in an Integrated Market, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 2 (3), 2002, p. 215;
- Collie, David, State aid to Investment and R&D, *European Economy, Economic Papers*, vol. 231, 2005, p. 1.
- Cowling, Keith, 2000, “Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals”, London, Routledge.
- Encaoua D., and Guesnerie R., 2006, “Politiques de la concurrence, rapport du Conseil d’analyse économique”, n° 60, Paris, La Documentation française.
- Evenett S., 2007, “Does the Return of Industrial Policy Pose a Threat to Competition Law?” Dhall V. (dir.), *Competition Law*, New Delhi, Oxford University Press.
- Devlin, Robert, and Mognillansky, Graciela, What's New in the New Industrial Policy in Latin America? World Bank Policy Research Working Paper 6191  
[https://www.researchgate.net/publication/256033232\\_What's\\_New\\_in\\_the\\_New\\_Industrial\\_Policy\\_in\\_Latin\\_America](https://www.researchgate.net/publication/256033232_What's_New_in_the_New_Industrial_Policy_in_Latin_America).
- Frank, Cole, 2015, *Industrial Policy in Latin America: Contemporary Development Strategies and Their Determinants*, <https://people.carleton.edu/~amontero/Cole%20Frank.pdf>.
- Ferraz, João Carlos, Kupfer, David, and Marques, Felipe Silveira, 2014, *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* - Chapter 10, *Industrial policy as an effective development tool: Lessons from Brazil*.
- Ferraz, João Carlos, Kupfer, David, and Marques, Felipe Silveira, 2013, *The Return of Industrial Policy in Brazil*, Chapter 19 of *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. Palgrave Macmillan.

- Garcia, José-Antonio. and Neven, Damien, State aid and Distortion of Competition, a Benchmark Model, HEI Working Paper No. 06/2005.
- Geradin D. and Nicolas Petit, “La politique industrielle sous les tirs croisés de la mondialisation et du droit communautaire de la concurrence”, documento de trabajo disponible en [http://www.droit.ulg.ac.be/ieje/fileadmin/IEJE/Pdf/Mondialisation\\_politique\\_industrielle\\_e\\_.pdf](http://www.droit.ulg.ac.be/ieje/fileadmin/IEJE/Pdf/Mondialisation_politique_industrielle_e_.pdf).
- Geroski, Paul, March 8, 2005, “Competition Policy and National Champions” disponible en [http://www.competitioncommission.org.uk/our\\_peop/members/chair\\_speeches/pdf/geroski\\_wifo\\_vienna\\_080305.pdf](http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf).
- Geroski, Paul, March 8, 2005, “Competition Policy and National Champions” disponible en [http://www.competitioncommission.org.uk/our\\_peop/members/chair\\_speeches/pdf/geroski\\_wifo\\_vienna\\_080305.pdf](http://www.competitioncommission.org.uk/our_peop/members/chair_speeches/pdf/geroski_wifo_vienna_080305.pdf).
- Goldstein, A. “EMBRAER: From national champion to global player” CEPAL Review, 77 <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19965/lcg2180i-Goldstein.pdf>
- Gustafson, Sven, Sept. 22, 2008, “Dow’s Liveris: Nation Needs an Industrial Policy,” Tri-Cities Business Review, disponible en [http://www.mlive.com/businessreview/tricities/index.ssf/2008/09/dows\\_liveris\\_nation\\_needs\\_an\\_i.html](http://www.mlive.com/businessreview/tricities/index.ssf/2008/09/dows_liveris_nation_needs_an_i.html).
- Gutiérrez, Javier, 2017, Why a new (or responsible) approach to industrial policy in Latin America makes sense, Global Americans, <https://theglobalamericans.org/2017/10/new-responsible-approach-industrial-policy-latin-america-makes-sense/>
- Hacker, Jacob, 2011, The institutional foundations of middle-class democracy [http://www.policy-network.net/pno\\_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy](http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=3998&title=The+institutional+foundations+of+middle-class+democracy).
- Ibs, Jean and Romain Wacziarg, “Stages of Diversification,” American Economic Review, March 2003, disponible en: <http://www.stanford.edu/~wacziarg/downloads/stages.pdf>.
- BID, Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation, 2014, [https://publications.iadb.org/handle/11319/6633?scope=123456789/1&thumbnail=true&rpp=5&page=2&group\\_by=none&etal=0#sthash.UIVfilVo.dpuf](https://publications.iadb.org/handle/11319/6633?scope=123456789/1&thumbnail=true&rpp=5&page=2&group_by=none&etal=0#sthash.UIVfilVo.dpuf).
- Kim, W. Chan, and Renee Mauborgne, 2005, “Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make Competition Irrelevant”, Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Lerner, Josh, 2013, The Boulevard of Broken Dreams: Industrial Policy and Entrepreneurship, Chapter 8 of The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology. Palgrave Macmillan.
- Lin Yifu, Justin, Stiglitz, Joseph, 2013, The Industrial Policy Revolution I - The Role of Government Beyond Ideology Growth Identification and Facilitation, Palgrave Macmillan.
- Lin Yifu, Justin, Monga, Célestin, 2010, The Role of the State in the Dynamics of Structural Change – Policy Research Working Paper, 5313.

- Macleán, Mairi, 2002, “Economic Management and French Business: From DeGalle to Chirac”, NY: Palgrave Macmillan.
- Mazzucato, Mariana, Semieniuk, Gregor; Public financing of innovation: new questions, Oxford Review of Economic Policy, Volume 33, Issue 1, 1 de enero de 2017, páginas 24–48, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw036>
- Mazzucato, Mariana; A mission-oriented approach to building the entrepreneurial state, Innovate UK, 2014, <https://marianamazucato.com/wp-content/uploads/2014/11/MAZZUCATO-INNOVATE-UK.pdf>
- Mazzucato, Mariana; The Entrepreneurial State, 2013.
- McKenzie, Richard, “Industrial Policy,” Concise Encyclopaedia of Economics, disponible en: <http://www.econlib.org/Library/Enc/IndustrialPolicy.html>.
- Monopolkommission (Monopolies Commission) Competition Policy under Shadow of “National Champions”, The Fifteenth Biennial Report 2002/2003 disponible en [www.monopolkommission.de/haupt\\_15/sum\\_h15\\_en.pdf](http://www.monopolkommission.de/haupt_15/sum_h15_en.pdf).
- OCDE, 2015, In it Together: Why less inequality benefits all, <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.
- Porter, Michael, 1998, “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance”, NY, Free Press.
- Rodrik, Dani, 2004, “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Rodrik, Dani, 2007 “Normalizing Industrial Policy,” available at [http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/industrial%20policy%20growth%20commission\\_.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/industrial%20policy%20growth%20commission_.pdf).
- Scott, Andrew 2006, “National Champions and the Two-Thirds Rule in EC Merger Control“, ESRC Centre for Competition Policy & The Norwich Law School, University of East Anglia, CCP Working Paper 06-6.
- Sokol, D. Daniel Tensions between Antitrust and Industrial Policy, 22 Geo. Mason L. Rev. 1247 (2015), <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/746>.
- Shapiro, Helen, 2007, “Industrial Policy and Growth,” DESA Working Paper No. 53, disponible en [http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp53\\_2007.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp53_2007.pdf).
- Stiglitz, Joseph, Lin Yifu, Justin, Monga, Célestin, 2013, The Rejuvenation of Industrial Policy – Policy Research Working Paper, 6628.
- UNCTAD, 2018, World Investment Report, Investment and New Industrial Policies [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf).
- White, Lawrence J., 2008, “Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S.”, New York University School of Law, disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1091244](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1091244).

Watson, William, 1983, "A Primer on the Economics of Industrial Policy", Toronto: Economic Council.

Banco Mundial, K4D Program,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20750690~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html> and  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20753860~isCURL:Y~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html>.

Foro Económico Mundial, 2016, New Industrial Policy and Manufacturing: Options for International Trade Policy,

[http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF\\_New\\_Industrial\\_Policy\\_Manufacturing\\_report\\_2015\\_1401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_New_Industrial_Policy_Manufacturing_report_2015_1401.pdf).