

La complementariedad estratégica entre la competencia y política industrial

Javier Asensio* y Juan José Ganuza**

Aunque entre los economistas existía una percepción ampliamente compartida respecto a los inconvenientes relacionados con la aplicación de políticas industriales, recientemente se ha producido un resurgir de las mismas que vuelve a abrir el debate. En este artículo se aborda la cuestión de la relación entre política industrial y de defensa de la competencia. Si para hacer frente a las cuestiones que plantean los nuevos desarrollos tecnológicos, el reto del cambio climático o la crisis del multilateralismo se considera necesario recuperar la política industrial, es fundamental que ello se haga respetando, y no amenazando, los principios de la política de defensa de la competencia.

Introducción

Por políticas industriales no debemos entender únicamente las actuaciones del sector público dirigidas al sector manufacturero. Tal como la define Juhasz, Lane y Rodrik (2023), la política industrial engloba todas aquellas actuaciones del sector público que tienen como objetivo la transformación de la estructura económica, habitualmente con el propósito de estimular el crecimiento económico. Por su naturaleza, el ámbito de la política industrial puede coincidir parcialmente con el de la política regional o la de desarrollo económico.

Una característica fundamental de la política industrial es su carácter discrecional. Al tener como

objetivo la reforma de la estructura sectorial, promociona determinados sectores a expensas de otros. Incluso cuando la política industrial pretende ser "horizontal", y aborda problemas que pueden ser comunes al conjunto de la economía, como la educación o las infraestructuras, seguirá teniendo un componente "vertical", pues no todos los sectores se benefician de la misma forma.

La política industrial puede emplear distintos instrumentos con el objetivo de ayudar a las empresas: desde subvenciones o líneas de crédito favorables, hasta protección arancelaria o cuotas de importación, llegando incluso a la propiedad pública, parcial o total, de empresas en sectores considerados "estratégicos".

* UAB e IEB.

** UPF y Funcas.

El debate sobre las bondades o perjuicios de la política industrial ha evolucionado a lo largo del tiempo. Juhasz, Lane y Rodrik (2023) agrupan los argumentos favorables en tres categorías: la existencia de externalidades positivas (como las de aprendizaje, pero también incluyen aquí las relacionadas con la seguridad nacional o con la provisión de "buenos empleos" en el sentido de Rodrik y Sabel (2022); la solución de problemas de coordinación (cuando dos sectores son mutuamente dependientes, de forma que ninguno se desarrolla si el otro no lo hace) y la provisión localizada de determinados servicios públicos (como infraestructuras) para favorecer el desarrollo regional.

Las críticas a la política industrial rara vez ponen en cuestión estos argumentos, sino que se basan en dos cuestiones prácticas: las limitaciones de información con el que el sector público debe tomar estas decisiones y, adicionalmente, el riesgo de que aquél sea capturado por intereses privados. Estas críticas se resumen habitualmente en el argumento de que "el gobierno elige a los ganadores", el cual es complementado por Tirole (2023) con la coletilla de que "y los perdedores eligen al gobierno" para enfatizar el riesgo de captura en el diseño e implementación de esta política.

Aunque la experiencia en la aplicación de políticas industriales puede mostrar éxitos (entre los que es frecuente destacar el caso de Corea del Sur [véase Choi y Levchenko, 2021]), son numerosos los fracasos de mayor o menor magnitud. Las políticas proteccionistas en América Latina con el objetivo de "sustituir importaciones" y ayudar al desarrollo de "industrias nacientes" no han tenido los mismos efectos que en Asia. En Francia, si bien el desarrollo del polo aeronáutico de Toulouse alrededor de Airbus y Aérospatiale puede considerarse un éxito, proyectos como el Concorde, Thomson o Bull han sido fracasos evidentes. En España, la política llevada a cabo por el Instituto Nacional de Industria durante la crisis de los años setenta, consistente en la nacionalización de empresas en sectores muy diversos (Myro, 1987), sólo sirvió para salvar a un número muy limitado de ellas con un elevado coste de recursos públicos.

La experiencia de fracasos en la aplicación de la política industrial generó, a finales del siglo pasado, un consenso entre los economistas en su consideración crítica de la misma. Frente a esta posición destaca la defendida por autores como Rodrik (2004), quien argumenta que es necesaria una política industrial bien diseñada y limitada, que facilite a las empresas la información que les permita expandirse a nuevos mercados y resuelva problemas de coordinación. Mazzucato (2018) también se muestra favorable a la intervención del sector público mediante planes a largo plazo (misiones) que impulsen la actividad innovadora de las empresas.

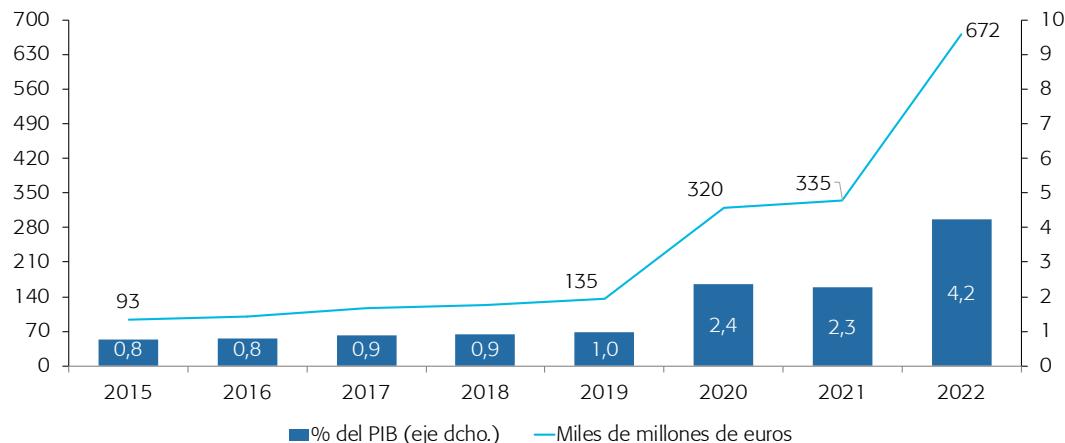
Sin embargo, en los últimos años se observa un cambio radical en la percepción sobre la deseabilidad de llevar a cabo políticas industriales, debido a una confluencia de diversos factores. El principal es la percepción de que los beneficios de la integración económica internacional se ven socavados por la aplicación de políticas proteccionistas o de apoyo a determinados sectores por parte de países como

La cuestión no es posicionarse en favor o en contra de la política industrial, sino ayudar a que esta se diseñe de la mejor forma posible. Corremos el riesgo de que las conclusiones de este debate pongan en cuestión los avances que se han obtenido en las últimas décadas en la aplicación de la política de defensa de la competencia.

China. En esencia, estas políticas industriales solo difieren en su magnitud de las que llevaron a cabo otras economías de Extremo Oriente con anterioridad, pero han provocado un replanteamiento sobre las reglas del juego en el comercio internacional que también afecta a la política industrial. En paralelo, la necesidad de llevar a cabo inversiones coordinadas de gran magnitud para hacer frente a desafíos como el cambio climático o la revolución digital han puesto sobre la mesa tanto por parte de Estados Unidos como de la Unión Europea la necesidad de aplicar políticas de promoción sectorial. A ello se suma, en el caso europeo, la necesidad de ejecutar con rapidez los gastos asociados a los fondos *NextGenEU* negociados durante la pandemia del COVID-19.

Gráfico 1

Evolución de las ayudas de estado en Europa, 2015-2022



Fuentes: Torres (2023) Ayudas de Estado registradas por la Comisión Europea; Eurostat y Funcas.

Gastar 750.000 millones de euros (140.000 en el caso español) en un periodo de tiempo relativamente corto puede generar ineficiencias en el procedimiento de priorización sectorial. Torres (2023) muestra el incremento de las ayudas de estado en Europa desde 2020 (gráfico 1). Finalmente, en el caso europeo es necesario tener en cuenta el debate que se produjo a raíz de la decisión de la Comisión Europea de no autorizar en 2019 la fusión entre Alstom y Siemens, pues ello hubiera dado lugar a una situación de monopolio en el suministro de material ferroviario de alta velocidad. Los gobiernos de Francia y Alemania, que habían apoyado la fusión de forma explícita, reclaman desde entonces un cambio en las reglas de la política de defensa de la competencia que la supedite a los objetivos de la industrial.

Por todo ello, la cuestión no es posicionarse en favor o en contra de la política industrial, sino ayudar a que esta se diseñe de la mejor forma posible. Corremos el riesgo de que las conclusiones de este debate pongan en cuestión los avances que se han obtenido en las últimas décadas en la aplicación de la política de defensa de la competencia. Dado que contar con mercados más competitivos beneficia de forma clara al conjunto de la sociedad (los únicos perjudicados son quienes obtienen rentas excesivas gracias a su poder de mercado), la competencia es

el mejor mecanismo disponible para garantizar un crecimiento basado en la innovación y que reduzca la desigualdad mediante el acceso a un mayor número de bienes y servicios a precios inferiores. Por ello, preservar la competencia debería ser el eje en la aplicación de la política industrial. Así, en este artículo defendemos que la política industrial debe llevarse a cabo con el objetivo de mejorar la competencia en los mercados, mediante los criterios que se exponen a continuación.

La competencia en el mercado: el ingrediente y la meta de la nueva política industrial europea

Un ejemplo de la compleja relación entre competencia y política industrial lo proporciona el desarrollo del mercado de vehículos eléctricos en China. En este caso, el éxito de la política industrial basada en ayudas gubernamentales se debe también a un mercado interior muy competitivo que actúa como motor de las innovaciones en el sector. Las empresas chinas de fabricación de automóviles han crecido de forma muy notable en los últimos años. Una combinación de subvenciones, créditos favorables, protección de su mercado y propiedad pública les ha permitido dominar totalmente su mercado de

vehículos eléctricos y competir con éxito en el resto del mundo. Aghion *et al.* (2015) demuestran empíricamente la complementariedad entre la competencia en el mercado y la eficacia de la política industrial. Empleando datos de la economía china estos autores muestran que las ayudas públicas tienen efectos más positivos cuanta más competencia en el mercado haya. De su trabajo también se desprende que las ayudas gubernamentales pueden ser incluso perjudiciales cuando el nivel de competencia es bajo.

La principal implicación de este análisis es que la política industrial europea debe servir para fortalecer el mercado interior, evitando poner en riesgo la competencia entre las empresas dentro de él (Petropoulos, 2023). Para lograr este objetivo un primer paso es hacer la política industrial compatible con la regulación de las ayudas de estado y, en particular, con su principio fundamental que consiste en limitar las subvenciones públicas a aquellas situaciones en las que exista un fallo de mercado (como externalidades, asimetrías de la información, etc.). Además, esta exigencia debe interpretarse como una condición necesaria pero no suficiente: si los mercados operan con suficiente competencia, se dan las condiciones óptimas para la innovación y la creación de valor que beneficia a los consumidores, por lo que la intervención es innecesaria. Pero si existe un fallo de mercado tenemos que estar seguros de que la intervención pública va a mejorar la situación. En otras palabras, las distorsiones asociadas a las ayudas públicas deben estar suficientemente compensadas por ganancias de eficiencia y/o la restauración del proceso competitivo. Un corolario de lo anterior es que las intervenciones gubernamentales deben limitarse a aquellas estrictamente necesarias para evitar los fallos de mercado, reduciendo en lo posible su impacto y minimizando las distorsiones a la competencia.

Un argumento habitual para defender la aplicación de la política industrial es el que se basa en la existencia de externalidades positivas que, debido a fallos de coordinación, no se explotan lo suficiente. Este argumento da lugar a intervenciones como la generación de clusters, el apoyo a la inversión en procesos de innovación o tecnologías incipientes, o incluso a desarrollar nuevos sectores industriales que, ya sea por la existencia de rendimientos

crecientes o por otro tipo de barreras, no se hayan desarrollado. Un ejemplo de éxito dentro de esta última categoría sería el caso de Airbus que, además de generar actividad industrial, permitió introducir competencia en el mercado de aviones de gran capacidad. En la actualidad, el ejemplo paradigmático de fomento de desarrollos industriales que el mercado no genera por sí solo son las factorías de microchips. La no existencia de producción de microchips en Europa se consideró uno de los principales desencadenantes de la crisis industrial asociada a la ruptura en la cadena de suministros.

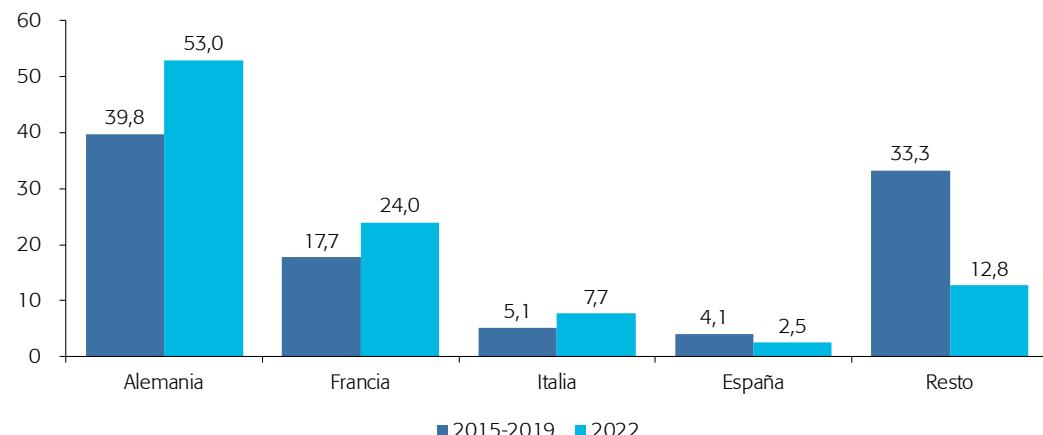
Aunque el análisis sobre este tipo de intervenciones no debe considerar posibles distorsiones de un mercado preexistente, sí debe tener en cuenta el coste de oportunidad de los fondos públicos, así como los criterios de equidad empleados en su asignación. Para evitar el mal uso de fondos públicos (lo que incluye los proyectos fallidos conocidos como "elefantes blancos"), Tirole (2023) propone implicar en la toma de decisiones tanto a expertos de alto nivel como al sector privado, quien debería asumir riesgos. Hay que enfatizar que estos tipos de análisis coste-beneficio de la intervención estatal son complejos. Deberíamos además ser conversadores en el análisis, porque hay que tener en cuenta que si el mercado no genera una determinada actividad industrial ello puede deberse a que existan limitaciones importantes para su desarrollo.

El problema de la equidad en la asignación de los fondos destinados a la política industrial puede analizarse desde diferentes perspectivas. Territorialmente, es necesario evitar que las diferencias en la capacidad financiera de los países determinen dónde se desarrollan las nuevas actividades industriales. Esta parece en gran medida la situación actual, Torres (2023) muestra que Francia y Alemania acaparan la mayor parte de las ayudas de estado, y que este último país concentró más de la mitad de las mismas en el año 2022 (gráfico 2). Por ello, sería deseable que las decisiones sobre la localización de las inversiones se tomen a nivel de sector y de forma centralizada para la Unión Europea. El proceso de decisión debería considerar, además de criterios técnicos y de eficiencia, factores de discriminación positiva que ayudasen a la convergencia económica de los diferentes territorios europeos.

Gráfico 2

Distribución de las ayudas de estado por países, 2015-2022

(Porcentaje sobre el total)



Fuentes: Torres (2023) Ayudas de Estado registradas por la Comisión Europea; Eurostat y Funcas.

El apoyo a un sector puede llevarse a cabo utilizando un amplio conjunto de instrumentos. Para facilitar la evaluación a posteriori y con ello permitir el control democrático por parte de los ciudadanos, la política industrial debe ser transparente al mostrar qué herramientas emplea. En este sentido, tanto el impacto de las subvenciones en las cuentas públicas como su coste de oportunidad son relativamente fáciles de evaluar. Al contrario, instrumentos indirectos como la distorsión de los estándares regulatorios o permitir fusiones empresariales que incrementen sustancialmente la concentración en el mercado, pueden dar lugar a importantes distorsiones y costes en términos de eficiencia poco transparentes. Por ejemplo, además de perjudicar a los consumidores, aumentar la concentración en el mercado puede reducir los incentivos a la innovación y, por ello, perjudicar a largo plazo la conquista de mercados externos.

Como muestra el trabajo de Miravete, Moral y Thurk (2018), los efectos negativos de distorsionar las regulaciones para favorecer a determinados sectores industriales no deberían ser minusvalorados. Dichos autores analizan cómo en la década de los noventa del siglo pasado la Unión Europea (UE) favoreció a los fabricantes europeos de automóviles de motores diésel, quienes contaban con una ventaja tecnológica, mediante la disminución de los

impuestos sobre ese carburante y, principalmente, reduciendo los estándares de emisiones de NOx. Como resultado de ello, en EE. UU., con estándares más estrictos, los coches con motores diésel tuvieron una cuota de mercado marginal, mientras que en la mayoría de los países europeos superaban el 50 %. Sin embargo, dada la evidencia sobre el impacto de las partículas de NOx en el desarrollo y evolución de enfermedades pulmonares, puede considerarse que el éxito industrial del diésel en Europa se produjo en gran parte a costa de la salud de los ciudadanos europeos. Miravete, Moral y Thurk (2018) estiman que esta distorsión de la regulación, invisible para los consumidores pero con importantes costes sanitarios, equivalía a incrementar los aranceles comerciales sobre los productores de coches de gasolina no europeos entre un 200 % y un 300 %.

La política industrial debe, además, ser neutral en términos sectoriales y tecnológicos. Los gobiernos no deberían apostar por determinadas empresas, tecnologías o sectores de forma directa mediante políticas industriales verticales. Es preferible dirigir las intervenciones directamente a corregir el fallo de mercado sin prejuzgar las soluciones tecnológicas o empresariales mediante las llamadas políticas horizontales. Por ejemplo, se puede incentivar la reducción de emisiones y el fomento de tecnologías

menos contaminantes sin imponer una determinada solución tecnológica, como hace el sistema de comercio de derechos de emisiones de la UE. En algunos casos, sin embargo, puede ser necesario asignar fondos a empresas o consorcios específicos para desarrollar proyectos de innovación concretos, como los encaminados a la producción de baterías para vehículos eléctricos. En estas situaciones, los fondos deben asignarse utilizando procedimientos competitivos no discriminatorios.

La crisis del multilateralismo y la respuesta estratégica europea

El consenso existente respecto a las bondades del modelo multilateral de crecimiento basado en el desarrollo del comercio internacional y la inversión multinacional parece haberse quebrado recientemente. Un elemento fundamental de dicho modelo era evitar que las políticas industriales, y en particular, los subsidios a las empresas generasen distorsiones en las relaciones comerciales. Así, una de las funciones de la Organización Mundial de Comercio es actuar como foro para resolver las disputas relacionadas con esta cuestión. Un buen ejemplo de su utilidad es el acuerdo alcanzado entre la UE y EE. UU. respecto a las ayudas que, de forma explícita o implícita, recibían tanto Boeing como Airbus. El acuerdo evitó la extensión de represalias comerciales en forma de aranceles sobre productos que no tenían nada que ver con ese mercado, como los agrícolas.

El cambio en la postura sobre el modelo de desarrollo tiene distintas causas. Por un lado, existe una percepción generalizada de que un nuevo actor principal (China) no juega con las mismas reglas y aplica políticas industriales que favorecen a sus empresas. Adicionalmente, los colectivos más perjudicados por la globalización y el desarrollo del comercio exterior han manifestado políticamente su oposición al modelo. Por ejemplo, la pérdida de empleos industriales en países desarrollados ha generado apoyo electoral a políticas abiertamente proteccionistas. Por último, las necesidades de llevar a cabo inversiones de gran magnitud para hacer posible la descarbonización de procesos productivos en prácticamente

todos los sectores económicos también actúa como justificación de una mayor intervención pública. A esta lista se podría añadir la reivindicación de la llamada "autonomía estratégica", que en términos económicos implica una desconfianza en la dependencia de suministros localizados en otros países. Lógicamente, esta posición es antitética respecto a la que defiende la especialización según la teoría de las ventajas comparativas.

En el caso de la política industrial, lo más relevante ha sido la implementación por parte de EE. UU. de un programa de ayudas empresariales (Inflation Reduction Act) en sectores como el fomento de la compra de vehículos eléctricos que, al condicionar la subvención a la fabricación local de un determinado peso de componentes, actúa como claro incentivo a la deslocalización industrial. La UE ha reaccionado relajando su normativa restrictiva sobre ayudas de estado al permitir que los gobiernos nacionales puedan destinar subvenciones a empresas que corran el riesgo de deslocalizarse a EE. UU. Un ejemplo muy reciente de dichas ayudas ha sido la que el Gobierno alemán ha destinado al fabricante sueco de baterías Northvolt, el cual recibirá 902 millones de euros a cambio de la construcción de una nueva fábrica en el norte de Alemania.

Estratégicamente, subvencionar la producción nacional o fijar aranceles entre países es un problema muy similar al famoso dilema de los presos. Es una estrategia dominante que cada país actúe no cooperativamente implementando políticas proteccionistas.

Estratégicamente, subvencionar la producción nacional o fijar aranceles entre países es un problema muy similar al famoso dilema de los presos. Es una estrategia dominante que cada país actúe no cooperativamente implementando políticas proteccionistas. Sin embargo, este equilibrio de aranceles altos y guerra de subvenciones genera menos bienestar que una solución cooperativa basada en el mayor comercio entre países. Esta es la lógica y la ventaja del modelo multilateral. No obstante, el equilibrio no cooperativo vuelve a surgir cuando países

como EE. UU. o China de desván unilateralmente de la solución cooperativa con subsidios que discriminan en favor de la producción nacional.

Respecto a la magnitud de las ayudas, sorprende que el mecanismo diseñado por la Comisión Europea defina las ayudas máximas únicamente como un porcentaje respecto a la inversión total

Este ha sido el camino escogido por la UE al abrir la posibilidad de que los países miembros puedan responder a la amenaza de una deslocalización de una empresa debido a las subvenciones de EE. UU. con ayudas similares. Esta política plantea varios interrogantes, tanto respecto a la localización de las ayudas como a su magnitud. El mercado interior se puede tensionar si únicamente los países con suficiente capacidad financiera pueden reaccionar ante una posible deslocalización de sus empresas a EE. UU.

Respecto a la magnitud de las ayudas, sorprende que el mecanismo diseñado por la Comisión Europea defina las ayudas máximas únicamente como un porcentaje respecto a la inversión total¹. Un análisis más detallado podría calcular la magnitud mínima necesaria en cada caso para evitar la deslocalización, comparándola con los beneficios que el conjunto de la sociedad europea obtiene a cambio de las ayudas. Este análisis debería tener en cuenta tanto los efectos distributivos (en un caso extremo podría ocurrir que los únicos beneficiados por la ayuda fueran los propietarios de la empresa) como las implicaciones en términos de la competencia en los mercados finales.

Conclusiones

Los economistas tradicionalmente han sido escépticos respecto a la política industrial. Sin embargo, la transición digital, el reto del cambio climático y un entorno de relaciones internacionales distinto han

vuelto a situar a la política industrial en el centro del debate político. Este artículo no se posiciona en favor o en contra de la política industrial, sino que aboga por que, en caso de que esta se implemente, se haga respetando los principios de la política de defensa de la competencia y no ponga en riesgo el mercado único europeo. La política industrial debe circunscribirse a situaciones en las que identifique un fallo de mercado, e implementarse a través de mecanismos competitivamente neutrales, sin discriminación respecto a sectores, empresas o tecnologías.

Referencias

- Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du, L., Harrison, A., Legros, P. (2015). Industrial Policy and Competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(4), pp. 1-32.
- Choi, J. y Levchenko, A. A. (2021). The long-term effects of industrial policy. *Working paper*, 29263. National Bureau of Economic Research.
- Juhász, R., Lane, N. J. y Rodrik, D. (2023). The new economics of industrial policy. *Working paper*, 31538. National Bureau of Economic Research.
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and corporate change*, 27(5), pp. 803-815.
- Miravete, E., Moral, M-J. y Thurk, J. (2018). Taxation, Emissions Policy, and Competitive Advantage in the Diffusion of European Diesel Automobiles. *RAND Journal of Economics* 49(3), pp. 504-540.
- Myro, R. (1987). La empresa pública en la economía española (1940-1985). *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 5(2), pp. 371-379.
- Petrópoulos, G. (2019). How should the relationship between competition policy and industrial policy evolve in the European Union? Bruegel. <https://www.bruegel.org/blog-post/how-should-relationship>

¹ Véanse los detalles aquí: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-10/overview_of_TCTF_section_2.8_schemes.pdf

between-competition-policy-and-industrial-policy-
evolve-european

Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century. *Discussion paper*, 4767. Centre for Economic Policy Research.

Rodrik, D. y Subrahmanyam, S. (2022). Building a Good Jobs Economy. En D. Allen, Y. Benkler, L. Downey, R. Henderson y

J. Simons (Eds.), *A Political Economy of Justice* (pp. 61-95). Chicago: University of Chicago Press.

Tirole, J. (2023). Competition and the industrial challenge for the digital age. *Annual Review of Economics*, 15, pp. 573-605.

Torres, R. (2023). La empobrecedora inflación de subvenciones en Europa. *El País* (5 noviembre).