

**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**

– Contribución de España –

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

Se hace circular el documento adjunto elaborado por España PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 18-19 de septiembre 2018 en Argentina.

Mr. Chris Pike, Experto en Competencia - [Chris.Pike@oecd.org](mailto:Chris.Pike@oecd.org).  
Ms. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia -  
[Lynn.Robertson@oecd.org](mailto:Lynn.Robertson@oecd.org).

**JT03435217**

### *Sesión III: Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional*

#### **- Contribución de España (CNMC) -**

1. La política industrial es un campo fértil para el debate. Los aspectos de la política industrial sobre los que pesa este debate son muy variados, tanto teóricos como empíricos, pero quizás el primordial sea el referido a la definición misma de “política industrial”. En efecto, en el lúcido análisis de la política industrial realizado en 2013 por Warwick<sup>1</sup> para el Comité de industria, innovación y emprendimiento de la OCDE, el autor cita, sin ánimo de exhaustividad, más de 20 definiciones distintas de otros tantos autores de política industrial. Esto ilustra este constante debate sobre la misma y cuyo elemento seminal es la definición misma del concepto “política industrial”.

2. La razón de ser de este debate sobre una esquivada definición podría ser la naturaleza cambiante de la justificación de la política industrial a lo largo de la historia. En efecto, esta evolución en la política industrial es resultado conjunto de los avances teóricos y del análisis de las experiencias o casos concretos de aplicación de políticas industriales en los diferentes países a lo largo del tiempo. Con toda esta información, Warwick (2013) ofrece una definición suficientemente amplia o inclusiva de política industrial, que fácilmente se puede adoptar: "La política industrial es cualquier tipo de intervención o política gubernamental que intenta mejorar el entorno empresarial o modificar la estructura de la actividad económica hacia sectores, tecnologías o tareas que se espera que ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico o bienestar social de lo que ocurriría en ausencia de tal intervención".

3. La política de competencia tiene cabida en esa definición amplia de política industrial. Pero independientemente de si se considera la política de competencia como parte de la política industrial o como una política distinta, las autoridades de competencia desempeñan un papel fundamental en la política industrial, con un doble rol. Por un lado, el **control de la actividad de las empresas** en los mercados (*enforcement*) contribuyen a que los mercados funcionen de una manera más eficiente, beneficiando no solo a los consumidores en esos mercados, sino también al progreso económico del país en su conjunto. Por otro lado, la **promoción de la competencia** efectiva en los mercados (*advocacy*) fomenta que la **intervención pública en y sobre los mercados** (regulación, contratación pública, subvenciones y ayudas públicas) sea eficiente y coherente con los objetivos económicos generales. Por último, pero no menos importante, las autoridades de competencia deben desempeñar el rol fundamental de comunicar los beneficios derivados tanto del control de las actividades de las empresas, o agentes económicos, como de su actividad de promoción de la competencia.

4. La autoridad de competencia, en su actividad de promoción de la competencia efectiva en los mercados, debe fomentar que toda política económica cumpla unos principios de regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia, en concreto los principios de necesidad y proporcionalidad, de mínima distorsión competitiva, de

---

<sup>1</sup> Warwick, Ken, 2013, Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>.

eficacia, de transparencia y de predictibilidad (CNC, 2008)<sup>2</sup>. En este sentido, la autoridad de competencia debe estar especialmente vigilante por que la política industrial también observe estos principios, toda vez que esta, en su vertiente de política sectorial o selectiva, suele tener como meta una modificación sustancial de sectores de actividad específicos.

5. Aplicando estos principios de regulación económica eficiente, la primera cuestión que surge es la referida a la justificación (necesidad) de la política industrial sectorial o selectiva, que ha ido evolucionando con el paso del tiempo. ¿En qué punto del debate teórico nos hallamos actualmente? Como detalla Warwick (2013), atendiendo a la justificación de la política industrial, estarían ya ampliamente superadas las fases de *laissez-faire* puro, la del enfoque tradicional (vía ayudas públicas y empresa pública), la neoclásica (corrección de fallos de mercado vía ingeniería pigouviana) y la del “nuevo crecimiento” (basada en capacidades tecnológicas). Actualmente, nos hallaríamos en el “enfoque de sistemas”, un enfoque ecléctico que incluye elementos del pensamiento neoschumpeteriano, evolucionista e institucionalista. El enfoque de sistemas pone el énfasis en la información y el conocimiento heterogéneo, específico, tácito y de difícil difusión (*sticky*). El sistema nacional de producción y de innovación está formado por redes de conexiones formales e informales entre las instituciones relevantes, tanto públicas como privadas, por las que se disemina este conocimiento. Por tanto, el rol de la política industrial, mano a mano con la política de innovación, es crear y desarrollar instituciones que promuevan la interconexión (*networking*) y la colaboración eficiente, así como diseñar estrategias que hagan el mejor uso de estas instituciones.

6. Pero esta justificación tiene un carácter eminentemente teórico, y en la práctica la política industrial se ve limitada en ocasiones por inconvenientes del sector público. La intervención pública no está exenta de costes y dificultades, como las relativas a la obtención y el procesamiento de información, la toma de decisiones, o las actividades de búsqueda de rentas (*rent-seeking*) y de captura regulatoria, que aumentan el riesgo de intervenciones ineficientes de política industrial. Estos problemas resultan especialmente acusados en el caso de ciertas políticas industriales sectoriales o selectivas, por dos razones:

- Primero, por las acusadas asimetrías informativas entre gobierno y empresas, que facilita que los grupos de interés puedan falsear o sesgar en su favor la información disponible con la que cuenta el sector público para diseñar esta política industrial. En efecto, cuanto más específica es la política industrial, por ejemplo, cuando trata de elegir sectores o empresas o regiones que sean “campeones nacionales” (*picking winners*), más intensa tiende a ser esa asimetría informativa y, por ende, más incentivo a la búsqueda de rentas;
- Y segundo, en los casos en que estas medidas beneficien potencialmente a unas industrias, regiones o colectivos bien delimitados y de manera relativamente cierta, se encuentra que, por una parte, sus posibles beneficiarios tengan mayores incentivos a agruparse y a dedicar recursos para presionar en favor de dicha regulación (menor riesgo en esta “inversión” empresarial), y por otra, las potenciales contrapartidas a cambio de una regulación beneficiosa puedan exigirse más fácilmente por políticos y funcionarios involucrados.

---

<sup>2</sup> CNC, 2008, Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia, <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2008-01>.

7. En suma, estos fallos de regulación y de gobierno tienen un efecto negativo sobre el bienestar, que reducen las ganancias derivadas de la solución de fallos de mercado o de sistemas que inicialmente se preveía atajar. Es por tanto fundamental la aplicación de los principios de regulación económica eficiente a la hora de evaluar la necesidad de las intervenciones por la existencia de un verdadero interés general (y no un interés particular) y hasta qué punto tales intervenciones son proporcionadas, de modo que no sean demasiado onerosas en términos de bienestar.

8. Dadas las experiencias de política industrial de numerosos países y los riesgos y costes que puede conllevar, se encuentra en la actualidad una tendencia hacia la “nueva política industrial”, alejada ya de instrumentos distorsionantes y centrada en una política industrial “suave” (*soft*), que fomente un papel facilitador y coordinador del sector público, siguiendo un enfoque de sistemas, que contribuya a aumentar la productividad en sectores maduros y emergentes (Harrison y Rodríguez, 2010)<sup>3</sup>. Existe hoy el consenso arraigado de que el sector público no se encuentra en buena posición para “elegir ganadores” sino que tiene ventaja como facilitador para posibilitar la coordinación entre agentes económicos individuales y para permitir la experimentación en la economía, mediante el diseño de mejores procesos para la búsqueda y el “auto-descubrimiento” (*self-discovery*) por parte del sector privado (Warwick, 2013). Persiste, no obstante, el reto para el diseño de una gobernanza y unas instituciones protegidas al máximo de los intereses privados (Rodrik, 2004)<sup>4</sup>.

## LA CONTRIBUCIÓN DE LA CNMC AL DEBATE DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

9. Una de las medidas tradicionales de política industrial ha sido la política comercial, tanto de carácter defensivo (aranceles y otras barreras a la importación) como de carácter ofensivo (subvenciones y otros estímulos a la exportación), ambas con el objetivo de combatir o contrarrestar la competencia internacional, contemplada como una amenaza a la producción doméstica.

10. La actividad de promoción de la competencia, mediante la aplicación de los principios de regulación económica eficiente, puede aportar un gran valor añadido a la evaluación de la política industrial, y en concreto a la política comercial usada como instrumento de la anterior.

11. Uno de los principios ineludibles de toda regulación económica eficiente es el principio de necesidad, esto es, la obligada justificación de una política en virtud de la presencia de fallos de mercados que reducen el bienestar social. En este sentido, cabe hacer una puntualización respecto a la justificación económica de la política comercial como herramienta de la política industrial. Se suelen citar habitualmente algunas justificaciones de la política industrial como solución a fallos de mercado (Warwick, 2013) y que suelen requerir la aplicación de medidas de política comercial, fundamentalmente el argumento de la industria naciente (*infant industry*) y la apropiación de rentas (*profit shifting*)

---

<sup>3</sup> Harrison, Ann E., y Andrés Rodríguez-Clare, 2010, From hard to soft industrial policies in developing countries, VoxEU.org, <https://voxeu.org/article/hard-soft-industrial-policies-developing-countries>.

<sup>4</sup> Rodrik, Dani, 2004, Industrial Policy for the Twenty-First Century, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

obtenidas por empresas extranjeras con economías de escala, en el seno de la denominada política comercial estratégica.

12. No obstante, deben tenerse en cuenta las carencias informativas del sector público para diseñar e implementar una política comercial como herramienta de política industrial, pues estos problemas informativos pueden exacerbarse en este caso. En efecto, se puede hacer muy complejo diseñar una política comercial que, afectando a los flujos de comercio, persiga efectos internos, como el desarrollo de una industria naciente, pues la cadena de causa-efectos se complicaría fuertemente y con ello aumentarían los potenciales efectos indeseados. Y respecto al argumento de la apropiación de rentas, debe tenerse en cuenta que constituye una política de empobrecimiento del vecino (*beggar-thy-neighbour*) que puede provocar medidas de represalia por parte de los países afectados.

13. En muchos casos, la política comercial en estos contextos es una solución a los posibles fallos de mercado indirecta y, utilizada como herramienta única de la política industrial, sería ineficiente (Carlton y Perloff, 2005)<sup>5</sup>. Desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, la mejor manera de atajar un fallo de mercado sería atacarlo de raíz, en el origen del problema. Cuando la política comercial se utiliza con fines de política industrial se estaría atajando un síntoma o efecto del problema (los efectos de ese fallo en la balanza de pagos), pero sin resolver el origen del mismo (la falta de competitividad), de ahí que necesariamente deba formar parte de un programa de política industrial más amplio y ambicioso. Y debe recordarse que las distorsiones que puede generar una política comercial mal diseñada (precios de monopolio, desincentivo a la innovación, medidas de retorsión comerciales, etc.) pueden reducir las ganancias de bienestar inicialmente previstas.

14. En realidad, la aplicación de los principios de regulación económica eficiente a la política comercial puede extenderse más allá de su uso como mera herramienta de la política industrial. Con la ayuda de estos principios y con los avances teóricos y empíricos disponibles, se puede evaluar la política comercial en su conjunto desde la perspectiva de la acción de promoción de la competencia.

15. En un contexto de auge de las tensiones proteccionistas en diferentes regiones del planeta, con el alza de las barreras arancelarias a las importaciones de diferentes productos con la pretensión de proteger el empleo, la CNMC consideró oportuno contribuir al debate acerca de los beneficios del comercio internacional mediante el informe “*Análisis de los beneficios derivados del comercio internacional y sus implicaciones en materia de competencia*” (2017)<sup>6</sup>. Este análisis tiene la particularidad de estar enfocado desde la óptica de la promoción de la competencia, esto es, fomentando la aplicación de los principios de regulación económica eficiente a la política comercial.

16. En el mencionado informe, la CNMC detalla los efectos beneficiosos del comercio internacional, íntimamente ligados a unos mayores niveles de competencia en los mercados, que llevan a precios menores, más calidad y más variedad de bienes y servicios. El informe identifica beneficios estáticos y dinámicos. Los primeros se derivan de las mayores posibilidades de producción (reasignación eficiente de factores productivos, mayor productividad derivada de una mayor tensión competitiva, mayor disponibilidad de bienes

---

<sup>5</sup> Carlton, Dennis W. y Jeffrey M. Perloff, 2005, *Modern industrial organization*, Addison-Wesley (N. York).

<sup>6</sup> CNMC, 2017, *Análisis de los beneficios derivados del comercio internacional y sus implicaciones en materia de competencia*, <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00217-bis>

intermedios...) y de elementos relacionados con el consumo (mayores posibilidades de elección en términos de cantidad, calidad y variedad de productos). Los beneficios dinámicos se refieren, entre otros, a efectos sobre la innovación y el crecimiento a largo plazo.

17. En el caso español, la evidencia empírica disponible apunta de manera mayoritaria al efecto beneficioso de las medidas de liberalización comercial. Diferentes análisis empíricos han encontrado que la liberalización comercial en España como consecuencia de su incorporación al proceso de integración europeo ha tenido efectos expansivos para España, ya sea en los flujos de comercio como en el PIB y el bienestar. Campos, Coricelli y Moretti (2014)<sup>7</sup> cuantifican las ganancias concretas de la adhesión de España a la UE en 1986 en el entorno del 14% de la renta per cápita española actual.

18. Para una evidencia empírica más amplia, Costinot y Rodríguez-Clare (2014)<sup>8</sup> comparan la situación de apertura comercial presente en un amplio conjunto de países (entre los que se hallan México o Brasil) con diferentes escenarios de proteccionismo comercial, realizando ejercicios contrafactuales. Consiguen demostrar que todos los escenarios previstos de mayor proteccionismo (vía incrementos arancelarios, ya sea unilateral por parte de EEUU o de manera generalizada) conllevan pérdidas netas de bienestar social.

19. Como resultado, la CNMC subraya las interacciones entre política industrial y de competencia y regulación económica eficiente, de modo que la mayor apertura comercial conlleve la mayor ganancia de bienestar posible. Puede inferirse a este respecto que la liberalización comercial también puede ser una eficiente herramienta de política comercial.

20. En efecto, sería muy difícil calificar la liberalización comercial o una mayor protección comercial inequívocamente y con validez universal como beneficiosos o dañinos en términos de bienestar. Su valoración debe estar realizada en el contexto en que se producen, es decir, teniendo en cuenta las políticas económicas contemporáneas a dicha política comercial. Desde el punto de vista de la competencia, la política comercial debería estar coordinada con una política industrial no distorsionadora de los mercados interiores, aplicando los principios de regulación económica eficiente. Ello permitiría, explotando los efectos beneficiosos de una mayor tensión competitiva en los mercados, no solo aprovechar al máximo todos los beneficios potenciales que ofrece la globalización, sino también repartir de la manera más amplia posible dichos beneficios.

---

<sup>7</sup> Campos, N., F. Coricelli y L. Moretti (2014), Economic growth and political integration: Estimating the benefits from membership in the European Union using the synthetic counterfactuals method, IZA Discussion Paper No. 8162.

<sup>8</sup> Costinot, A. y A. Rodríguez-Clare (2014), Trade theory with numbers: Quantifying the consequences of globalisation, en E. Helpman, K. Rogoff y G. Gopinath (coordinadores), Handbook of International Economics, Elsevier, vol. 4, págs. 197-261.