

«Cambios en la Política de Defensa de la Competencia y Política Industrial»

La Política de Defensa de la Competencia (PDC) es una de las vías de que dispone el sector público para lograr un funcionamiento más competitivo de los mercados. Los nuevos desarrollos teóricos y la evidencia empírica sugieren que para interpretar y aplicar correctamente la PDC es esencial discernir si los comportamientos de los agentes persiguen eliminar la competencia mediante prácticas estratégicas, o impulsar una mejora de la eficiencia. La relación entre la Política de Competencia y la Política Industrial (PI) es compleja. La PDC puede ayudar a que los criterios de utilización de recursos públicos en acciones de PI sean más correctos. Ahora bien, primar la PDC sobre cualquier acción de PI equivale a convertir un instrumento (el mercado competitivo) en un objetivo (v.gr.: el desarrollo económico).

Konkurrentziaren Defentsako Politika (KDP), sektore publikoak merkatuen funtzionamendu konpetitiboago bat lortzeko daukan bideetako bat da. Garapen teoriko berriek eta ebidentzia enpirikoak iradokitzen dutenaren arabera, KDP zuzenkiro interpretatu eta aplikatu ahal izateko ezinbesteko baldintza da bereiztea, agenteen portaerek lortu nahi dutena praktika eratorrien bitartez konkurrentzia ezabatzea den, ala eraginkortasuna hobetzea besterik ez den. Konkurrentziako Politikaren eta Politika Industrialaren (Piren) arteko diferentzia konplexua da oso. KDPk lagun dezake baliabide politikoak PIko ekintzetan erabiltzeko erizpideak zuzenagoak izan daitezen. Orain, KDPri PIko zeinnahi ekintzari baino garrantzi gehiago ematea, hori tresna bat (konkurrentziako merkatua) helburu (adib. garapen ekonomikoa) bihurtzea izango litzateke.

Competition Policy (CP) is one of the means available to the public sector to allow markets to operate more competitively. New developments in the theory of industrial organization and empirical evidence suggest that in order to interpret and apply this Policy correctly, it is essential to distinguish whether the behaviour of agents attempts to eliminate competition through strategic practices, or whether they promote an improvement in efficiency. The relationship between CP and Industrial Policy (IP) is complex. The CP may help to create a more appropriate set of criteria for the use of public resources in IP activities. However, giving priority to CP over any IP action is the same as converting an instrument (the competitive market) into an objective (e.g., economic development).

1. **Introducción.**
 2. **El mercado y la competencia.**
 3. **Cambios en la visión de las prácticas restrictivas.**
 4. **Defensa de la competencia y política industrial.**
 5. **Conclusiones.**
- Referencias Bibliográficas.**

Palabras clave: Política de competencia, política industrial.
Nº de clasificación JEL: L4, L44, L5

1. **INTRODUCCIÓN** (*)

El adecuado funcionamiento de los mercados y la correcta transmisión de los costes de producción a precios de venta de los bienes y servicios constituyen dos objetivos deseables de cualquier economía de mercado. Ambos son particularmente relevantes en el caso español, dadas las deficiencias de diseño institucional y organización de los mercados de factores productivos y la abundante evidencia de que en muchas actividades —sobre todo de servicios— las empresas ejercen un significativo poder de mercado en la determinación de los precios, que es la causa principal de la rigidez a la baja de la tasa de inflación subyacente. La Política de Defensa de la Competencia (PDC) es una de las vías de

que dispone el sector público para lograr un funcionamiento más competitivo de los mercados.

Las opiniones sobre la efectividad y contenidos de la PDC son encontradas, y no es infrecuente que se sostengan posiciones muy críticas incluso respecto a la utilidad de los Tribunales de Defensa de la Competencia (TDC), basadas en tres tipos de argumentos. En primer lugar, la visión excesivamente juricista de los problemas de la competencia que suelen tener los TDC. En segundo lugar, la lentitud de la vía jurisdiccional, que cabe considerar particularmente ineficaz en un área en que las decisiones estratégicas de las empresas son tomadas y cambiadas en lapsos de tiempo muy cortos. Por último, hay quienes sostienen que todos los fallos de mercado están provocados por la regulación y que desaparecerían si los derechos de propiedad estuvieran bien definidos y la intervención pública se eliminase, por lo que la PDC sólo puede empeorar la situación a menos que tenga

(*) Agradezco a Vicente Salas los comentarios realizados al texto, que han permitido mejorarlo.

como único objetivo eliminar toda regulación.

Coincido en parte con las dos primeras críticas y disiento en el fondo de la tercera. Creo que los TDC, y sobre todo los que tienen una corta tradición, dan a las valoraciones económicas de corte analítico un papel secundario frente a los argumentos de carácter estrictamente jurídico. El caso paradigmático de los EEUU demuestra que el paso del análisis jurídico al económico de comportamientos estratégicos ha sido lento y difícil, aunque allí fueron los tribunales ordinarios de justicia los encargados de aplicar la legislación antitrust. También creo que la vía judicial es lenta, pero esto lo único que hace es señalar la necesidad de que disponga de instrumentos de intervención más ágiles. Por último, no creo que los fallos de mercado provengan tan sólo de la regulación, una posición que parece insostenible a la luz tanto del análisis económico de la organización industrial como de la evidencia.

A los problemas apuntados de definición y aplicación de una PDC eficaz, se unen tres tipos de dificultades adicionales. En primer lugar, los cambios experimentados en las últimas décadas por la competencia internacional, derivados de las innovaciones y de la transnacionalización de los negocios, obligan a plantearse los problemas de PDC en el marco de mercados mundiales, con frecuencia protegidos con técnicas sofisticadas (1), que exigen en muchos casos grandes concentraciones de capital

(1) Por ejemplo, especificaciones técnicas, homologaciones, controles de calidad, exigencias anticontaminantes, o acuerdos voluntarios de restricciones de importaciones entre gobiernos, cuando no protocolos de protección frente a la competencia de países emergentes como el Acuerdo Multifibras. Sobre la teoría de la organización industrial y el análisis del proteccionismo véase Krugman (1990), cap. 14.

realizadas por empresas transnacionales que tienen, en mayor o menor grado, dominio de mercado. En segundo lugar, la crisis económica de la década de los setenta trajo consigo un reforzamiento de las políticas industriales defensivas que vulneraban los principios de la competencia pura. La política industrial —tanto horizontal como sectorial— se encuentra en la agenda de todos los países y, sea cual sea la opinión que pueda merecer, la PDC no puede ser ajena a su existencia. Además, por último, los desarrollos más recientes de la teoría de la economía u organización industriales han demostrado lo simplificado de ciertas interpretaciones tradicionales sobre comportamientos estratégicos de las empresas que afectan tanto a la posibilidad de las colusiones tácitas y las prácticas predatorias, como al carácter anticompetitivo de cualquier restricción vertical, lo que ha obligado a modificar la interpretación de muchas evidencias.

Este artículo trata de discutir los problemas comentados en el último párrafo con arreglo al siguiente esquema. En el apartado 2 se sintetiza el funcionamiento del mercado desde la perspectiva relevante para la PDC y se señalan algunos cambios en el enfoque tradicional de la misma. En el apartado 3 se comentan literaria y telegráficamente las nuevas visiones teóricas sobre las prácticas horizontales y los acuerdos verticales restrictivos de la competencia. En el apartado 4 se discute la relación entre PDC y política industrial y cuál debería ser el status relativo de cada una de ellas. Por último, en el apartado 5, se tratan de sintetizar algunas conclusiones.

2. EL MERCADO Y LA COMPETENCIA

El mercado es un mecanismo de asignación de recursos en que los

agentes intercambian descentralizadamente la información necesaria para tomar decisiones —de consumo y producción— con costes de transacción reducidos (2). Bajo ciertas condiciones, este mecanismo da lugar a una asignación eficiente de los recursos en el sentido paretiano de que, dadas las dotaciones de recursos productivos de la economía, no es posible aumentar la producción de alguna mercancía (mejorar la posición de algún consumidor) más que si se reduce la de alguna otra (se empeora la de algún otro). De esta descripción estilizada es fácil deducir cuáles son las condiciones necesarias para que el mercado asigne los recursos en forma eficiente: la información transmitida debe ser suficiente para tomar decisiones óptimas, e igual para todos los agentes; la participación en el mercado debe ser libre y no encontrarse restringida; y las valoraciones de cada bien por parte de todos los agentes en situación de equilibrio deben coincidir. *Favorecer las condiciones que permiten al mercado asignar de forma eficiente es uno de los objetivos de la PDC.*

La primera pregunta que surge es el por qué de una PDC, es decir, saber si el mercado necesita ayudas para lograr asignaciones eficientes. Las necesita, y la razón es doble. Por una parte, porque *el mercado genera incentivos al comportamiento estratégico de los agentes*, ya que es más beneficioso para cualquiera no actuar de forma competitiva sino ejercer poder de mercado. Por otra, porque existen los llamados *fallos de*

mercado y, en particular, los efectos externos (3). Es obvio que para poder comportarse de forma estratégica las empresas han de tener una situación de ventaja respecto a sus competidores (v.gr.: barrera a la entrada, dominio de mercado, acceso restringido a suministros); y el análisis de las situaciones de ventaja y de la forma en que son generadas y aprovechadas por las empresas, para su erradicación en caso de que constituyan restricciones efectivas a la competencia, forma el núcleo de trabajo de la PDC.

Todo esto, que puede parecer muy claro, no debe serlo, porque tanto los propios objetivos legislativos de la PDC como las formas de interpretar las evidencias por parte de los TDC son objeto de controversia. Por ejemplo, en el origen histórico de los TDC (y muy en particular en el caso de la Ley Sherman de 1890 y algunas de sus posteriores modificaciones) se encontraba el objetivo no sólo de perseguir la eficiencia, sino también de proteger a los consumidores de prácticas restrictivas y tratar de evitar la concentración de poder económico. Este último objetivo tenía su origen en la creencia de que la dispersión del poder económico era una garantía contra la concentración del poder político y, por tanto, era positiva para el sistema democrático. Es seguro que esta visión será compartida por muchas personas, pero hoy día nadie exigiría a los TDC que fuesen paladines de la dispersión del capital, dados los cambios experimentados por la competencia internacional. En consecuencia, las opiniones sobre las fusiones han cambiado radicalmente desde la época en que toda integración horizontal era mirada con suspicacia hasta hoy día

(2) Si estos costes son suficientemente elevados, las empresas preferirán realizar las transacciones internamente, de forma que la decisión de *comprar* (en el mercado) o de *producir* (dentro de la empresa), y por tanto el grado de integración vertical, dependerá, entre otras variables, de los costes de transacción inherentes al mecanismo del mercado.

(3) En Segura (1990) he tratado estos dos temas con algún detalle, aunque no desde la perspectiva de la PDC.

en que los TDC dan el visto bueno a megafusiones en sectores como la siderometalurgia o la industria química. Por otra parte, objetivos como la defensa de los consumidores, son perseguidos hoy día por instituciones inexistentes hace pocos años, por lo que bien puede descargarse a los TDC de esta tarea (4). En resumen, *parece razonable exigir a la PDC que persiga el objetivo básico de eficiencia*, dejando a otras políticas la mejora de la distribución de la riqueza o cualesquiera otros objetivos de equidad.

Más importantes son, sin embargo, las diferencias en las formas de interpretar la evidencia y de calificar una práctica como restrictiva o no. Estas divergencias tienen que ver, en parte al menos, con el tipo de enfoque que se considere más fructífero para analizar un mercado, una polémica que durante estos últimos años puede sintetizarse en el enfrentamiento de dos posturas polares: *el paradigma estructura-conducta-resultados (E-C-R) y el enfoque de Chicago*. A riesgo de simplificar *ambas* posiciones, trataré de resumir sus rasgos estilizados.

El paradigma E-R-C, en su versión más lineal, parte de la hipótesis de que existe una relación de causalidad en el orden de factores señalados. La estructura de los mercados (tecnología, demanda, grado de concentración, etc.) determina la conducta de las empresas (competitiva o estratégica) y ello condiciona los resultados obtenidos (rentabilidad). Desde esta perspectiva, lo esencial son por tanto las variables de estructura, de forma que cualquier análisis de un mercado debe hacer especial hincapié en la cuantificación de dichas variables. Un

(4) Cosa distinta es que los TDC puedan considerar los efectos sobre los consumidores de prácticas de las empresas entre los argumentos a tener en cuenta para dictar sentencias.

mercado cuya estructura es no competitiva proporciona evidencia de que el comportamiento de las empresas que en él actúan es estratégico, y ello se materializará en resultados extraordinarios sostenidos en el tiempo.

Por su parte, la perspectiva de Chicago parte de la base de que el funcionamiento competitivo de los mercados es la norma más que la excepción, el poder de monopolio es mucho menos frecuente de lo que se supone y, en todo caso, temporal, y que las raíces de cualquier comportamiento estratégico o de posición de dominio duradera, siempre se encuentran en situaciones de privilegio generadas por una intervención o un defecto institucional del mercado. Incluso en el caso de un monopolio natural y sostenible, si se subastara su explotación periódicamente, la existencia de competencia potencial haría que el comportamiento del monopolista fuera competitivo (5).

Como sucede con frecuencia, la evidencia parece encontrarse a medio camino entre ambas visiones aunque, desde mi punto de vista, más cerca de la primera. Por una parte, la relación de causalidad unidireccional E-C-R peca de simplista porque, por ejemplo, comportamientos estratégicos tales como la creación de barreras a la entrada o el uso de amenazas disuasorias creíbles por parte de las empresas instaladas, afectan a la propia estructura de mercado, que también se ve influida por los resultados de las empresas. Hasta qué punto una variable fundamental de estructura (el número de empresas suponiendo tamaños similares) es insuficiente, es fácil de demostrar sin más que recordar

(5) Para un resumen de las posiciones mencionadas puede consultarse Martin (1988), cap. 1.

la competencia monopolística, en que muchos agentes conducen a un resultado próximo al monopolio, o el de un hipotético mercado atacable (*contestable*) en que una sola empresa podría verse obligada a comportarse como un competidor perfecto (6).

Por otra parte, la visión pura de Chicago conculca toda la evidencia derivada de la puesta en práctica de sus recomendaciones, lo que no es de extrañar si se tiene en cuenta que el análisis empírico sólo es considerado como valioso por esta escuela si confirma lo predicho por el análisis económico elemental de los mercados. Por ejemplo, existen casos flagrantes de conspiración para violar los términos de la subasta en muchos intentos de hacer más competitivo el comportamiento de los suministradores de monopolios públicos. Y resulta llamativa la insistencia con que se niega, por ejemplo, la utilización de la diferenciación de producto como arma estratégica tratando de justificar que la disponibilidad de mayor gama de productos se debe al ejercicio de la soberanía del consumidor y que mejora el excedente total, en contra de toda la evidencia disponible. Una visión que considera que si existe evidencia de comportamiento estratégico lo normal es que dicha evidencia sea incorrecta y que, en caso de ser verdadera, es la respuesta de la empresa a una imperfección que se resuelve desregulando, no deja de ser sospechosa de sectarismo.

En último extremo, la importancia

(6) Lo que, en último extremo, es fácilmente comprobable si se recuerda que, en la expresión tradicional, el margen precio/coste depende de la elasticidad de la demanda, de la concentración y de la variación conjetural (indicador de la estrategia seguida por los competidores).

relativa de los comportamientos estratégicos —es decir, el hecho de si es más bien la competencia imperfecta (como supone E-C-R) o perfecta (como supone Chicago), la perspectiva más fructífera para analizar los mercados en la realidad— no es sólo una cuestión analítica, sino empírica; y la ventaja, decreciente en el tiempo, de quienes sostienen su irrelevancia radica en que las bases de información necesarias para contrastar implicaciones sobre comportamientos estratégicos han comenzado a construirse hace poco tiempo. De igual forma que los datos de corte transversal fueron esenciales para contrastar la fortaleza y debilidad del paradigma E-C-R, los paneles de empresas que permiten observar el comportamiento individual de las mismas a lo largo de una serie de períodos de tiempo, están siendo cada vez más decisivos en la comprobación de la relevancia de los comportamientos estratégicos de las empresas.

Como resulta evidente, esta evolución del análisis económico de los mercados ha hecho más difícil las tareas de la PDC en todo el mundo, porque siempre es más fácil medir variables de estructura (v.gr.: índices de concentración, elasticidades de demanda, cuotas de mercado), que valorar los comportamientos para determinar en qué medida favorecen o perjudican el grado de eficiencia económica. Es decir, es más fácil actuar con arreglo a una norma que dice que cualquier acuerdo sobre precios es una práctica restrictiva de la competencia, o que toda cuota de mercado superior al X% constituye evidencia suficiente de situación anticompetitiva, que discernir si algunos acuerdos lo que hacen es integrar ciertos efectos externos, o analizar si una cuota significativa es producto de barreras estratégicas a la entrada o resultado de

una mejor estructura de costes que se transmite, al menos parcialmente, a los precios de venta (7).

3. CAMBIOS EN LA VISIÓN DE LAS PRÁCTICAS RESTRICTIVAS

3.1. Prácticas horizontales

El convencimiento de que todo monopolio o empresa dominante ha de conducir a prácticas ineficientes, que se encuentra en la base de las posiciones que miran con suspicacia cualquier fusión, ha perdido fuerza en favor de una idea más matizada que, por una parte, reconoce el hecho de que la concentración de capital es necesaria en ciertas actividades para competir en los mercados y, por otra, considera que, bajo determinadas condiciones, un monopolio puede significar ganancias de eficiencia respecto a una situación alternativa más atomizada. Esta evolución es resultado, desde el punto de vista teórico, del tipo de análisis del monopolio realizado por Williamson (8), que destaca la posibilidad de que un monopolio traiga consigo ahorros de costes que no podrían alcanzarse en un contexto más competitivo. Pese a que los TDC muestren, con notorio sentido común, un sano escepticismo respecto a la

(7) Esto no significa que indicadores simples, como los índices de concentración, no sean instrumentos útiles de fijación de un criterio para iniciar una investigación de oficio, sino tan sólo que no constituyen información *suficiente* para calificar una situación como de restrictiva de la competencia. Por ejemplo, en los EEUU la norma recomendada es utilizar el valor del índice de Herfindhal (H) ($\times 10.000$), suma de cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas, que oscila entre un valor tan cercano a cero como se quiera y 10.000. El criterio es que si H alcanza tras la fusión un valor superior a 1.800 y ésta es responsable de un aumento de H de más de 100 unidades, la fusión se encuentra bajo sospecha.

(8) Véase Williamson (1968) para la formulación original del tema del monopolio y fusiones, y Williamson (1987) para una visión más amplia de las posiciones del autor sobre la política antimonopolio. Una buena revisión del tema de las fusiones es White (1987).

probabilidad de que un monopolio, o una empresa dominante, logren mejoras de eficiencia, sin embargo sus valoraciones de esta práctica se han dulcificado.

Es muy probable que el elemento esencial a la hora de explicar la menor dureza mostrada en los últimos años respecto a las fusiones se deba al hecho de que en los sectores en que tienen lugar procesos significativos de concentración, los mercados son supranacionales y, con frecuencia, mundiales. Los procesos más fuertes de concentración en el campo industrial se han producido en las últimas décadas en los sectores de petroquímica, siderometalurgia y alimentación. Excepto el segundo, se trata de actividades dominadas por transnacionales cuyo grado de competencia por medio de los precios —petroquímica—, o de diferenciación y marcas —alimentación— es elevado y que operan en mercados mundiales bien por la homogeneidad del producto (derivados del petróleo), bien por la progresiva igualación de las estructuras de demanda de consumo entre países muy distintos. Si los mercados considerados son más profundos, el aumento de concentración resultante de una fusión dada será siempre menor que si la definición es más restringida desde el punto de vista geográfico.

Más interesante desde la perspectiva teórica, y más importante para la PDC, es el caso de los *comportamientos colusivos* y de las *prácticas de competencia desleal*.

Por lo que respecta a los primeros, existen dos tipos posibles de comportamiento colusivo: explícito y tácito. Los primeros tienen un interés limitado en la medida que están prohibidos en todas las legislaciones por lo que su comprobación (siempre compleja y en algunos casos

rocambolesca) (9) implicaría automáticamente una condena. Por tanto, nuestro interés se centrará en la colusión tácita.

La vieja idea de que los acuerdos tácitos son infrecuentes por la posibilidad de aparición de *free riders*, ha perdido bastante fuerza a la luz de las aplicaciones de la teoría de juegos al análisis del oligopolio. Si se considera que la decisión de los oligopolistas —v.gr.: lanzar una oferta alta (competitiva) o baja (colusiva)— se toma de una vez por todas simultáneamente, es decir, un juego en una etapa, el resultado normal será el del dilema del prisionero que conduce a que cada empresa tome la opción de lanzar la mayor oferta posible con un resultado conjunto cercano al competitivo. Sin embargo si, como parece razonable, el oligopolio se considera un juego repetido en que a partir de la primera decisión cada empresa conoce las que han tomado las demás en la(s) etapa(s) anterior(es), el resultado cambia en forma drástica y estrategias muy simples conducen a comportamientos colusivos implícitos efectivos y duraderos (10).

La dificultad de detección de este tipo de colusiones radica en el hecho de no ser expresas, por lo que el punto crucial es determinar el tipo de instituciones y conductas que pueden facilitar la colusión. En general, cabe afirmar que dos factores resultan esenciales: la posibilidad de observación del comportamiento efectivo del rival, y la existencia de incentivos a seguir su estrategia. Aceptar la existencia de cierto flujo de información entre empresas resulta inevitable —aunque conculque el principio de información

(9) Como ejemplo, el caso de colusión en la industria de bienes de equipo eléctrico estadounidense. Véase Smith (1961).

(10) Véase sobre colusiones tácitas Tirole (1988), cap. 6.

descentralizada del mercado— e, incluso, a veces, puede ayudar a que se forme un precio único, que no tiene por qué constituir una restricción de la competencia, siempre que la entrada en el sector sea libre. Pero existen prácticas que deben interpretarse como favorecedoras de comportamientos colusivos. Por ejemplo, el grado de información requerido a las empresas y transmitido por las patronales (¿incluyen precios?, ¿cuotas de mercado?, ¿información sobre volúmenes de ventas por productos?); la observación de que en un sector es común que una empresa dominante determine de forma unilateral aumentos de precios que son seguidos por el resto; el uso habitual de catálogos de precios cuando el producto es bastante homogéneo; las recomendaciones de precios por parte del fabricante; la existencia de poder sancionador sobre las empresas por parte de algún tipo de organismo patronal que aplique normas de obligado cumplimiento basadas en la exigencia de comportamientos honestos o leales, y un largo etcétera.

Existen, a su vez, algunos factores que dificultan este tipo de comportamiento estratégico. El primero, que en muchas operaciones comerciales los precios no son del dominio público, es decir, observables por los competidores. El segundo, que, en ciertas actividades, las ventas se realizan de forma discontinua, en grandes pedidos —v.gr.: aviación—, por lo que la pérdida de una operación puede afectar a la propia supervivencia de la empresa. El tercero, el grado de diferenciación del producto, y la capacidad de los consumidores para identificarlo como sustituto cercano. Por último, el propio grado de concentración del sector. Como es claro, las prácticas comentadas en el párrafo anterior como favorecedoras de los acuerdos

tácitos, deben considerarse mucho más sospechosas si afectan a mercados en que tienen fuerza los factores señalados como obstáculos a dichas coaliciones tácitas.

Un tercer tema crucial es el de la existencia de *barreras a la entrada* de nuevos competidores, porque cabe suponer que el mantenimiento de comportamientos estratégicos, reflejados en altas tasas de beneficio, sólo es posible si existen formas de impedir la expansión de la oferta. También en este tema las ideas han cambiado.

Durante muchos años se consideró que las barreras típicas se instrumentaban mediante la fijación de precios máximos que previnieran la entrada. Expresado en otros términos, el cartel instalado no fija el precio de monopolio, sino un precio tal que si entrara una nueva empresa con la dimensión mínima factible, el mismo caería por debajo de los costes medios (11). Hoy día se admite que esta barrera sería ineficaz por no constituir una amenaza creíble para los competidores potenciales. ¿Cuáles son pues los comportamientos estratégicos que constituyen *amenazas creíbles* y portante *efectivas* para impedir la entrada de nuevos competidores? Aquellos que exijan *decisiones irreversibles que impliquen un coste* para la empresa que los tome y que, a su vez, obliguen a los competidores potenciales a incurrir en un coste irrecuperable si hacen efectiva la entrada. Si esto es cierto, lo significativo para determinar la existencia de barreras a la entrada no será la observación de la política de precios, sino las decisiones estratégicas que afecten a la capacidad instalada, al aprovisionamiento de bienes intermedios y a la creación de costes

(11) Es decir, la hipótesis ya clásica del precio límite de Sylos-Labini.

irrecuperables para los entrantes potenciales (12).

La creación de sobrecapacidad es una evidencia clara de barrera porque implica que la empresa instalada asume el coste de una mayor inversión con el único objeto de hacer creíble la amenaza de que, si entra un nuevo competidor, aumentará la oferta sin por ello incurrir en pérdidas. Sin embargo, determinar cuando una inversión en sobrecapacidad es una barrera, o una acertada previsión de una próxima expansión de la demanda, no es fácil de discernir. El control de suministros puede tomar diversas formas: la adquisición de empresas suministradoras (integración vertical), la firma de contratos de suministro a muy largo plazo y/o con cláusulas preferenciales, la aplicación de cláusulas de cliente más favorecido, etc. Por último, pese a su difícil valoración, son importantes los costes irrecuperables por la vía de la creación de marcas, la sustitución continuada de productos en mercados en expansión, la proliferación de variedades en mercados importantes pero maduros y los gastos crecientes en I + D, sobre todo en innovación de producto (no de proceso).

El último tema a considerar en el campo de las prácticas horizontales constituye el polo opuesto de la colusión: la competencia desleal en precios. También en este campo las visiones tradicionales han cambiado de forma acusada. Hasta mediada la década de los años setenta la creencia más generalizada era que las empresas dominantes o que contaban con ventaja de costes realizaban con alguna frecuencia *prácticas predatorias de precios*, es decir, vendían a precios que no cubrían costes con el objeto de expulsar a competidores de los mercados. Sin embargo, la posición

(12) Véase Encaoua, Geroski y Jacquemin (1986) y Dixit (1982).

dominante en estos momentos es que la predación de precios será infrecuente porque una empresa sufrirá unas pérdidas temporales por la realización de dicha práctica superiores a los beneficios que obtendrán más tarde por la eliminación de sus competidores en el mercado. Una práctica predatoria de precios sólo tendrá éxito en caso de que existan barreras a la entrada, de forma que la eliminación de estas aparece como un antídoto contra dichas prácticas restrictivas. Además, la experiencia demuestra que una empresa que pueda realizar con éxito prácticas predatorias ha de tener las características de una empresa líder y, en ese caso, los beneficios de actuar como tal, permitiendo la existencia de una franja competitiva de empresas, son mayores.

En último extremo, el éxito potencial de estas prácticas por parte de la empresa que las aplica depende crucialmente de la existencia de una asimetría productiva: quien vende a precio que no cubre costes marginales (o medios variables) debe ser capaz de expandir su producción con facilidad, mientras que quienes compiten con aquél no deben poder reducir su oferta con rapidez a costes aceptables. Esta situación corresponde a un tipo de tecnología y de dimensiones iniciales que caracterizan el modelo de empresa líder y, por ello, parece razonable reconducir el énfasis en las prácticas predatorias hacia una mayor vigilancia de las estrategias de empresas líderes (13).

3.2. Restricciones verticales

La idea tradicional de que cualquier acuerdo vertical —entre fabricante y

vendedor, entre mayorista y minorista— implica una práctica restrictiva de la competencia, ha cambiado en favor de una interpretación más flexible que admite el hecho de que ciertos acuerdos verticales pueden mejorar la eficiencia del mercado. La razón para ello es que *cierto tipo de restricciones verticales permiten eliminar efectos externos derivados de la doble relación mayorista-minorista y minorista-consumidor*: sin restricciones, el productor determinaría un precio de venta de monopolio a los minoristas que, a su vez, fijarían un precio de maximización de beneficio a los usuarios últimos. Esto implicaría que el coste de adquisición de los minoristas sería demasiado alto, repercutiendo en una reducción en las ventas —y mayores precios para los consumidores— y, por tanto en un beneficio inferior para el propio fabricante del que podría obtener si los procesos fabricación-venta al concesionario-venta al por menor se integraran o considerasen de forma conjunta (14). La ineficiencia resultante de la doble marginalización proviene de que existe un efecto externo: el distribuidor no tiene en cuenta que si vendiera a un precio inferior al de maximización de sus beneficios, las ventas se expandirían, el *beneficio conjunto* sería mayor y el precio de venta final menor. Por tanto, la conocida práctica de franquicia en que el fabricante fija un precio de venta competitivo al minorista y detrae los beneficios extraordinarios del mismo mediante el pago de un tanto fijo periódico, consigue internalizar dicho efecto externo y mejora la eficiencia del mercado.

(13) Véase el trabajo seminal sobre la definición precisa de práctica predatoria de Areeda y Turner (1975, 1978) y para una discusión sobre los requisitos para dicha práctica, McGee (1980) y Ordover y Willig (1981).

(14) Es decir, lo que se denomina doble marginalización. Para un tratamiento de las restricciones verticales véase Rey y Tirole (1986), Mathewson y Winter (1984) o Scherer 1983).

En este tipo de relación vertical, también existen otros efectos externos que pueden internalizarse mediante restricciones: en el caso de bienes duraderos, donde los servicios posventa y la calidad de los mismos es crucial, es preciso que el sistema genere incentivos para que los concesionarios tengan determinados niveles de calidad, por lo que la exigencia de exclusividad puede estar justificada desde el punto de vista de la eficiencia. O, por ejemplo, en aquellos bienes en que la oferta de información por parte de los concesionarios es muy importante, un sistema en que no existieran restricciones verticales, haría que ningún concesionario la ofreciera, ya que ello implica un coste que tendría que reflejarse en un mayor precio de venta que el de los concesionarios que no facilitaran información.

Sin embargo, muchos de estos acuerdos verticales pueden ser utilizados como forma de obtener poder de mercado y, en consecuencia, constituir prácticas restrictivas de la competencia. Dos temas deben ser objeto de análisis cuidadoso ante la detección de acuerdos verticales: si favorecen o no la discriminación, y si constituyen una estrategia conducente a crear barreras a la entrada de nuevos competidores en el mercado. Por ejemplo, la exigencia de venta exclusiva con distribuidores ya instalados puede perseguir obligar a los potenciales entrantes a tener que crear su propia red de vendedores, lo que significa la asunción de un coste irrecuperable para los mismos que el ya instalado no ha tenido que sufrir. Por ejemplo, la obligación de adquisición de la línea o gama completa de productos de una determinada marca puede favorecer la existencia de precios que incorporen subvenciones cruzadas. Por ejemplo, las restricciones de carácter territorial pueden estar encaminadas a permitir discriminar entre consumidores.

Por último, un comentario sobre la fijación por parte del productor de precios de venta a los distribuidores (*resale price maintenance*), en que el productor determina el margen unitario al minorista y que ha sido considerada con frecuencia como restrictiva de la competencia y perjudicial para los consumidores. El segundo argumento es difícil de sostener, porque el productor perdería por fijar un margen mayor para el minorista, ya que ello restringiría sus ventas sin afectar al precio. Sin embargo, existen al menos dos posibilidades de que la fijación de precios de venta al por menor persiga fines estratégicos. La primera es que los productores no puedan observar los precios de venta al por mayor, pero sí al consumidor, por lo que la fijación de estos últimos servirá para que aquéllos cumplan los acuerdos colusivos. La segunda es que los propios minoristas pidan a los productores que les determinen los precios como forma de mantener un cartel, pero en este caso habría que considerar la potencial conveniencia para los productores de fijar precios al por menor no competitivos.

4. DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y POLÍTICA INDUSTRIAL

Del rápido repaso realizado en el epígrafe precedente sobre algunos cambios en la interpretación de las prácticas seguidas por las empresas en los mercados y su caracterización como restrictivas o no de la competencia, cabe obtener una conclusión fundamental: lo esencial es discernir si los comportamientos de los agentes persiguen eliminar la competencia mediante prácticas derivadas o no de una mayor eficiencia, más que saber si la concentración resultante de una acción concreta es alta o baja, o si los precios de venta son superiores o inferiores. Pero, a

su vez, la calificación de las estrategias seguidas por las empresas sólo puede hacerse de forma correcta en el marco de *las formas que adopta la competencia entre empresas*, y en este campo las modificaciones han sido sustanciales en las dos últimas décadas.

El cambio técnico y la difusión de las tecnologías de sectores maduros, la mayor fluidez de los mercados financieros, la homogeneización de las estructuras de consumo, la mayor liberalización de los flujos comerciales, la internacionalización de los negocios y las expectativas de crecimiento moderado, han intensificado la competencia por penetrar en los mercados mundiales. Todo ello ha conducido a que las ventajas comparativas tradicionales, basadas en la superioridad de costes y precios, se hayan desplazado hacia formas de competencia más complejas en que la diferenciación del producto, la segmentación de los mercados, el diseño para grandes clientes, los servicios posventa, la ingeniería financiera, el contenido tecnológico de los productos o la comercialización constituyen variables cruciales (15).

Desde el punto de vista de la PDC la situación anterior era más sencilla. En efecto, cuando se competía básicamente vía costes y precios era claro que cualquier reducción de los mismos era una mejora de la eficiencia, bastando por tanto, en lo esencial, con garantizar que la transmisión de costes a precios era correcta y que no se ejercía un excesivo dominio de mercado, es decir, que los márgenes precio-coste eran razonables. De ahí que las variables de estructura fueran cruciales y que los temas estelares de la PDC fueran las fusiones, las

(15) Para el desarrollo más detallado del tema, véase Segura (1992).

prácticas de cartelización y la predación de precios. Los nuevos instrumentos de competencia son, por el contrario, de mucha más difícil valoración: ¿cuándo el grado de diversificación es excesivo en el sentido de valorable como un comportamiento estratégico?, ¿cuándo una política activa de I + D constituye una barrera a la entrada?, ¿cuándo una compleja estructura de financiación permite el *dumping* o las subvenciones implícitas a determinados productos?, ¿cuándo una campaña de publicidad persigue expulsar a competidores del mercado?

Pero lo que más interesa destacar desde nuestro punto de vista es el hecho de que estas nuevas formas de competencia y la lucha más aguda por la conquista de los mercados internacionales explican en parte el por qué de muchas de las políticas industriales horizontales aplicadas con unos u otros instrumentos por los gobiernos de todo el mundo (v.gr.: las de desarrollo tecnológico, cooperación industrial o calidad), y también el por qué de las complejas estrategias de penetración en los mercados mundiales que caracterizan las actuales políticas comerciales de las economías más avanzadas. Esto significa que a las tres razones que pueden justificar la existencia de una política industrial de tipo sectorial —la asignación óptima de recursos públicos en áreas en las que alcanzar una masa crítica mínima es imprescindible, la existencia de actividades donde la regulación es necesaria o la estructura de mercado y riesgos peculiar, y las acciones de reconversión para sectores en crisis generalizada— se unen en la actualidad razones para el diseño de políticas industriales horizontales de mejora de la competitividad y de políticas comerciales que favorecen la penetración en los mercados.

Desde un punto de vista estricto, toda política industrial instrumentada por un país concreto trata de crear condiciones diferenciales beneficiosas para las empresas nacionales —o que se instalen en el país— en detrimento de las restantes, por lo que lleva implícita cierto grado de discriminación susceptible de crítica por parte de los defensores a ultranza de la competencia y el mercado. Pero, en todo caso, se tenga la posición que se tenga respecto a la necesidad de las distintas políticas, lo que se plantea con frecuencia es un *conflicto de competencias entre la PDC y las políticas industriales y comerciales*.

El tema de posibles conflictos entre políticas y de su grado de independencia relativa no es nuevo y, en general, tiende a resolverse propugnando la independencia de cada subconjunto de políticas respecto a las restantes (16). Esta posición parte de la idea de que es muy difícil, si no imposible, la coordinación entre las distintas políticas y, por tanto, presupone la incapacidad de los gobiernos para definir unos objetivos prioritarios que sean perseguidos conjuntamente por todas las políticas. La posición que se defiende aquí es más optimista y, aunque se señalarán las dificultades de la misma, puede definirse como de *coordinación—e incluso cierta complementariedad— entre la PDC y las políticas industrial y comercial*.

Para plantear la discusión se comentarán primero tres aspectos de la solución de autonomía total de la PDC susceptibles de crítica, para señalar a continuación las dificultades de la posición favorable a la coordinación y sus posibles ventajas.

(16) El paradigma de discusión de las relaciones entre políticas económicas y su grado de autonomía recíproco es el de la política monetaria y fiscal.

Un primer punto a señalar es que *la autonomía de las políticas industriales y de defensa de la competencia*, en contra de lo que sucede con otros tipos de políticas, *equivale a la subordinación efectiva de la primera a la segunda*. En efecto, cuando se habla de la autonomía de la política monetaria respecto a la fiscal, lo que se defiende es, en lo esencial, que la primera no se encuentre obligada a facilitar la financiación de los déficit públicos; y esta independencia ni impide la existencia de déficit —aunque pueda encarecer o dificultar su financiación—, ni el diseño de cualquier tipo de política fiscal, ni condiciona la fijación de los objetivos monetarios. Sin embargo, en el caso que nos ocupa se produce una asimetría clara: un TDC puede declarar ilegal una decisión de política industrial del gobierno, pero éste no puede casar una sentencia del primero. Por tanto, la propuesta de autonomía de la PDC conduce a la subordinación efectiva de toda intervención pública a la defensa de la competencia.

Lo anterior sólo es defendible si se considera que la competencia es un valor supremo, de rango semejante al de las libertades individuales esenciales de un sistema democrático. Sin embargo, es obvio que esto no es así, porque la defensa de estas libertades tiene rango constitucional, mientras que la competencia —identificándola por el momento con el mercado— a lo sumo tiene un rango semejante al de la intervención pública en todos los ordenamientos conocidos. Pero no se trata sólo de argumentos jurídicos o políticos, sino de razones de carácter económico. La competencia y el mercado presentan en ciertos casos una buena propiedad, la eficiencia en la asignación de los recursos, pero esto no permite considerarlos como valores supremos.

Por una parte, la eficiencia es deseable, pero constituye una propiedad bastante débil desde el punto de vista económico y social si se tiene en cuenta que, como máximo, cabe considerarla como neutral respecto a la equidad (17). Y basta con conocer las restrictivas condiciones que permiten separar las decisiones de asignación de las distributivas para tener escasa confianza en una economía que deje todo el objetivo de equidad a etapas posteriores a la asignación de los recursos productivos. Por otra parte, el mercado no siempre proporciona equilibrios eficientes, dada la existencia de fallos de mercado a los que ya nos hemos referido brevemente en el epígrafe 2. Por último, como se ha resumido en el epígrafe 3 y demuestran tanto la evidencia como los desarrollos recientes de la teoría de la economía industrial, la gran mayoría de las situaciones de mercado no proporcionan equilibrios competitivos sino estratégicos.

El segundo punto a considerar en la propuesta de autonomía total entre PDC y política industrial es que la misma se apoya en la *presunción de que intervenir es siempre peor que no intervenir*. Es cierto que toda intervención provoca efectos colaterales no deseados, y también que en ciertas ocasiones es mejor no intervenir ante la presencia de un fallo de mercado si la incertidumbre sobre los efectos de la regulación es muy alta, o si la información que sirve de base a la intervención es de escasa calidad. Pero, como toda posición extrema, defender que cualquier intervención es perjudicial no pasa de ser un disparate. Tomemos el ejemplo de la energía eléctrica.

La generación de energía eléctrica es

(17) Incluso es fácil sostener que el mercado no es ni siquiera neutral respecto a la distribución, salvo neokantianismos radicales a la Rawls.

una actividad en que las tecnologías disponibles son perfectamente conocidas y los costes son subaditivos, siendo los costes fijos muy elevados y existiendo en todos los países un oligopolio de generación. Se trata de una actividad que requiere la optimización conjunta del sistema, de forma que la energía ofrecida hora a hora sea la más barata de las disponibles. Además, en cuanto a la distribución, la eficiencia requiere una red integrada y también existe *oligopolio* de distribución. La no regulación, por tanto, conduce a una gestión muy ineficiente desde el punto de vista técnico, a tarifas de oligopolio con discriminación e, incluso, a problemas de suministro. Es obvio que se puede regular mal, pero también lo es que resulta difícil imaginar una regulación tan defectuosa que resulte peor que la no intervención.

El tercer argumento en contra de la autonomía total de la PDC es que esta postura *no tiene en cuenta los efectos provocados por el hecho de que la PDC y la política industrial se aplican con frecuencia a ámbitos económicos (y geográficos) heterogéneos*. Tomemos el caso de la CEE, que actúa en dos ámbitos diferentes: el comunitario y el mundial (18). Consideremos ambos por separado.

En el ámbito comunitario cabe la posibilidad de defender la autonomía de la PDC respecto a la política industrial, porque las prácticas restrictivas dentro de la CEE sólo pueden generar pérdidas de eficiencia globales. Expresado en otros términos, dentro de un mercado integrado, las ganancias de eficiencia permiten aumentos de la riqueza globales que constituyen la condición necesaria

(18) Cabría diferenciar un triple ámbito: país miembro-CEE-mundo, pero el argumento sería en lo esencial el mismo y sólo se complicaría, dando además una imagen de nacionalismo incorrecta.

para posibles acciones redistributivas posteriores entre agentes de este mercado. En este caso, la independencia de la PDC puede incluso constituir una garantía de que la política industrial no se convierta en una forma más —y particularmente costosa e ineficiente— de política social. En suma, si se considera a la CEE como un todo integrado, en la medida en que existan mecanismos de compensación consensuados —lo que ahora se llama cohesión— que permitan hacer compatibles las decisiones del mercado con la existencia de preferencias no individualistas, parece razonable la autonomía de la PDC.

Pero las cosas cambian cuando se considera el ámbito mundial —es decir, a la CEE compitiendo con otros países en los mercados transnacionales oligopolistas— porque en este caso la autonomía (que es primacía) de la PDC puede traer consigo pérdidas netas para la CEE en beneficio de terceros, pérdidas no necesariamente derivadas de una menor eficiencia. Por ejemplo, en el caso de la aviación civil, donde sólo existen tres competidores mundiales en el segmento de reactores de más de 120 plazas, una PDC comunitaria que aplique criterios distintos de los seguidos por las autoridades estadounidenses y que prohíba ayudas, incentivos o estrategias empresariales accesibles a los competidores es positivamente perjudicial, porque impediría la competencia en igualdad de condiciones.

En resumen: *la aplicación de normas de defensa de la competencia en beneficio de terceros países sólo tiene sentido en condiciones de estricta reciprocidad*, y si esta no se encuentra garantizada, resulta peligroso convertirse en paladines a ultranza tanto del mercado como del proteccionismo. El criterio de una PDC

considerada como un cuarto poder-judicial supranacional, tal y como se ha llegado a proponer recientemente en ámbitos comunitarios, carece de sentido y puede conducir a situaciones de debilidad relativa en casi todos los sectores industriales con futuro. Todo esto no es más que el reflejo de un hecho bien conocido: la importancia de la correcta definición del mercado en cualquier valoración sobre prácticas competitivas. Y cuando el mercado coincide básicamente con el ámbito económico sometido a reglas comunes, la PDC puede —y quizá debe— ser autónoma; pero cuando incluye a competidores cuya disciplina económica es distinta, debe ser coherente con la política industrial y comercial.

Conviene ahora examinar la alternativa de coordinación desde el punto de vista opuesto: la posibilidad de que conduzca a una permanente subordinación de la PDC respecto a cualquier tipo de intervención. Es decir, que sea una propuesta en favor de una CEE internamente liberalizada y fuertemente protegida frente al resto del mundo (19). Para que este resultado, que sería igualmente negativo que el simétrico criticado, no se produzca es *preciso definir con precisión las condiciones mínimas que debería cumplir cualquier acción de política industrial para considerarse admisible*, entendiendo la admisibilidad como autonomía respecto a la PDC. Estas condiciones mínimas deberían ser:

1. Referirse a actividades de competencia globalizada, en las que exista posibilidad de que la CEE

(19) La posición bautizada como euroesclerosis. Argumentos convincentes en contra de una PDC demasiado permisiva pueden encontrarse en Porter (1990) en relación con la pérdida de competitividad interna que ello podría acarrear.

alcance presencia significativa en el mercado mundial.

2. Limitación temporal de las ayudas a un plazo máximo determinado desde el comienzo de la acción de política industrial, improrrogable salvo modificaciones significativas en los apoyos percibidos por los competidores de otros gobiernos.
3. Fijación de un tope máximo cuantitativo a las ayudas desde el comienzo de la acción.
4. Condicionamiento de las ayudas al cumplimiento de los objetivos bien definidos y evaluados periódicamente. En las acciones defensivas (de reconversión), exigencia de disminución progresiva de pérdidas y capacidad: en las activas, progresiva independencia de las ayudas.

Expresado en otros términos, las ayudas que se instrumenten por medio de las políticas industriales deberían ser siempre *limitadas desde el comienzo tanto en plazo como en cuantía y condicionadas al cumplimiento estricto de contrapartidas por parte de las empresas beneficiarias, que —salvo en casos de reconversión— deben ser económicamente viables*. Bajo estas restricciones, las acciones sectoriales de política industrial no tendrían por qué ser consideradas como de carácter excepcional.

Unos apuntes finales sobre formas equivocadas de entender la PDC en el marco de la CEE y el peligro de una PDC «demasiado» coordinada con la política económica general. La primera es la reciente Directiva obligando a las empresas públicas a facilitar mayor información que a las privadas respecto a su financiación, lo que en mi opinión conculca las reglas de la competencia. La argumentación básica para esta decisión se basa en la mayor facilidad de las

empresas públicas para obtener financiación privilegiada de los gobiernos nacionales. En caso de que esto sea así, y dicha facilidad no afecte a todas las empresas de cierta importancia, la Comisión debería intensificar sus actividades de inspección de oficio sobre las empresas bajo sospecha, pero en ningún caso exigir que hagan públicos aspectos cruciales de su estrategia que no han de ser desvelados por sus competidores. Otro problema distinto es que en un área supranacional integrada como la CEE, las empresas públicas puedan ser utilizadas por un país concreto como barrera nacional a la entrada en un determinado sector de capital de otros países de la CEE; pero hacer frente a este problema requiere la fijación de unas reglas de comportamiento a las empresas públicas —y sobre todo a los gobiernos nacionales— que nada tienen que ver con la exigencia de facilitar información confidencial. El segundo ejemplo es la reciente prohibición de algunas fusiones y operaciones de consorcios comunitarios por la DG IV, que se inscriben plenamente en el ámbito de acciones que persiguen la creación o mantenimiento de un grupo en un sector de competencia global entre muy pocas transnacionales (v.gr.: aviación civil). Más sensato parece en este caso que la PDC de la CEE se orientara hacia la exigencia del cumplimiento de las condiciones 1-4 antes señaladas y, en su caso, a la sugerencia de modificación de los aspectos considerados innecesariamente protectores de la propuesta empresarial.

El peligro señalado se refiere a la posibilidad de que la PDC se convierta en un instrumento para obtener otro tipo de objetivos de política económica como, por ejemplo, la reducción de la tasa de inflación. Un TDC totalmente dependiente del Gobierno de un país puede ver sesgadas sus actuaciones en el sentido de actuar preferentemente en sectores

que presentan un comportamiento más inflacionista. Esto, en sí mismo, no es malo si fuertes y continuadas elevaciones de precios se consideran, como parece razonable, presunción de dominio de mercado o prácticas anticompetitivas, pero puede ser perjudicial que el criterio de selección de las investigaciones de oficio esté en relación, por ejemplo, con la ponderación de los precios en el índice oficial de inflación. Para evitar esto, posiblemente lo mejor sea que los órganos de aplicación de la PDC tengan una alta estabilidad temporal, obligada por ley, de sus miembros y que cuenten con medios suficientes para llevar a cabo investigaciones de oficio (20).

5. CONCLUSIONES

Si hubiera que resumir en unas pocas recomendaciones lo que la evolución del análisis de la economía industrial ha enseñado a los economistas sobre las prácticas restrictivas de la competencia en los últimos años, y sobre las relaciones entre PDC y política industrial, señalaría:

- 1) En un mundo caracterizado por la polivalencia tecnológica y la transnacionalización de los negocios, las posibilidades de comportamientos colusivos tácitos son muy elevadas, mientras que las luchas competitivas por medio de rebajas en los precios son muy infrecuentes. Cada vez se compite menos vía costes y precios y más mediante variables como la diferenciación de productos, la segmentación de mercados, el

(20) Aunque pueda resultar impopular, es muy posible que los TDC no debieran entrar a considerar denuncias de menor cuantía iniciadas por agentes que tienen otras vías de defensa de sus intereses, concentrando su trabajo en investigaciones de oficio y en expedientes de grandes operaciones.

contenido tecnológico, el diseño a grandes clientes, la comercialización o las condiciones de financiación de las ventas. Aunque constituyen comportamientos estratégicos, no todos ellos implican automáticamente una menor eficiencia.

- 2) La clave de toda PDC es cómo caracterizar de estratégicos los comportamientos de las empresas y, por tanto, el análisis de las condiciones estructurales que pueden permitirlos. Las variables tradicionales de estructura son menos significativas que las posibilidades de intercambio de información, el bajo coste de llevar a la práctica amenazas creíbles y la creación de barreras a la entrada.
- 3) Desde el punto de vista analítico, el modelo de empresa líder que convive con una franja de empresas competitivas que le sirven como barrera de entrada es particularmente fructífero, porque constituye el caso más frecuente de organización de la industria en muchos sectores estratégicos.
- 4) Dados los instrumentos de competitividad señalados en el punto 1, merecen especial atención por parte de la PDC los aspectos relacionados con el uso de los gastos de I + D y la publicidad como variables estratégicas, así como el análisis de las relaciones verticales que ligan a proveedores con fabricantes y a éstos con distribuidores.
- 5) Existen motivos para realizar política industrial positiva entendida como el favorecimiento de la mejora de competitividad de las empresas y la regulación de sectores de monopolio natural. Resulta fácil que

- estas acciones conculquen los principios de la competencia perfecta, pero esta última no es un bien supremo en sí misma, y ni siquiera es eficaz en presencia de fallos de mercado. Esto no debería conducir a permitir cualquier tipo de ayuda pública a la actividad productiva, pero sí a plantear un adecuado equilibrio entre los objetivos perseguidos por la política industrial y la PDC.
- 6) La propuesta de autonomía total de la PDC conduce a una subordinación de la política industrial respecto a aquélla, que carece de sentido si se aplica en ámbitos económicos que afectan a agentes sometidos a distintas reglas del juego. En este caso la reciprocidad de las PDC es crucial. La misma PDC tiene sentido cuando se hace la misma política industrial (y comercial, etc.), es decir, la convergencia de las PDC debe ser como mínimo simultánea, pero nunca previa, a la convergencia entre las políticas industriales (y comerciales, etc.).
- 7) La PDC puede ayudar a que los criterios de utilización de recursos públicos en acciones de política industrial sean más correctos y velar porque dichos criterios se apliquen en todos los casos; pero primar la PDC sobre cualquier acción de política industrial equivale a convertir un instrumento (el mercado competitivo) en un objetivo (v.gr.: el desarrollo económico). El instrumento puede ser útil en muchos casos, pero no necesariamente en todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AREEDA, P. y TURNER, D.F. (1975): «Predatory prices and related practices under Section 2 of the Sherman Act», *Harvard Law Review*, vol. 88, n. 4.
- AREEDA, P. y TURNER, D.F. (1978): *Antitrust Law*, Little, Brown and Comp., Boston.
- DIXIT, A. (1982): «Recent developments in oligopoly theory», *American Economic Review*, vol. 72, n. 2.
- ENCAOUA, D., GEROSKI, P. Y JACQUEMIN, A. (1986): «Strategic competition and the persistence of dominant firms: a survey», en *New Developments in the Analysis of Market Structure*, (eds. Stiglitz, J. y Mathewson, F.), MIT Press, Cambridge, Mass.
- KRUGMAN, P.R. (1990): *Rethinking International Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- MARTIN, S. (1988): *Industrial Economics. Economic Analysis and Public Policy*, Macmillan, N. York.
- MATHEWSON, F. y WINTER, R. (1984): «An economic theory of vertical restraints», *Rand Journal of Economics*, vol. 15, n. 3.
- McGEE, J.S. (1980): «Predatory pricing revisited», *Journal of Law and Economics*, vol. 23, n. 2.
- ORDOVER, J.A. y WILLIG, R.D. (1981): «An economic theory of predation», *Yale Law Journal*, vol. 91, n. 1.
- PORTER, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press.
- REY P. y TIROLE, J. (1986): «Vertical restraints from a Principal-Agent viewpoint», en *Marketing Channels: Relationships and Performance*, (eds. Pellegrini, L. y Salinger, M.), Lexington Books, Mass.
- SCHERER, F.M. (1983): «The economics of vertical restraints», *Antitrust Law Journal*, vol. 52.
- SEGURA, J. (1990): *Discurso de recepción del III Premio Rey Juan Carlos de Economía*, Banco de España, Madrid.
- SEGURA, J. (1992): *La industria española y la competitividad*, Espasa Calpe, Madrid.
- SMITH, R.A. (1961): «The incredible electrical conspiracy», *Fortune*, vol. 63, n. 5, mayo.
- TIROLE, J. (1988): *The theory of industrial organization*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- WHITE, LF. (1987): «Antitrust and merger policy: a review and critique», *Journal of Economic Perspectives*, 1.
- WILLIAMSON, O.E. (1968): «Economies as an antitrust defense: the welfare trade-offs», *American Economic Review*, vol. LVIII.
- WILLIAMSON, O.E. (1987): *Antitrust Economics*, Basil Blackwell, Oxford.