



Universidad de Navarra

SP-SP

Occasional Paper

OP-07/17

Mayo, 2007

NACIONALISMO ECONOMICO

Lars Calmfors
Giancarlo Corsetti
Michael P. Devereux
Seppo Honkapohja
Gilles Saint-Paul
Hans Werner Sinn
Jan-Egbert Sturm
Xavier Vives

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2007 IESE Business School.

El Centro Sector Público-Sector Privado es un centro de investigación adscrito al IESE. Su misión es impulsar investigación académica que analice la relación entre el sector económico privado y las administraciones públicas prioritariamente en los siguientes campos: regulación y competencia, innovación, economía regional y política industrial, y economía de la salud.

Los resultados de la investigación se difunden a través de publicaciones, foros y coloquios. Con todo ello, se desea abrir una puerta a la cooperación y al intercambio de ideas e iniciativas.

Son patronos del Centro SP-SP las siguientes entidades:

- Accenture
- Ajuntament de Barcelona
- Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona
- BBVA
- Diputación de Barcelona
- Garrigues, Abogados y Asesores Tributarios
- Generalitat de Catalunya
- Sanofi Aventis
- Telefónica
- T-Systems
- VidaCaixa

El contenido de esta publicación refleja conclusiones y hallazgos propios de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de los patronos del Centro.

NACIONALISMO ECONOMICO

Lars Calmfors¹

Giancarlo Corsetti²

Michael P. Devereux³

Seppo Honkapohja⁴

Gilles Saint-Paul⁵

Hans Werner Sinn⁶

Jan-Egbert Sturm⁷

Xavier Vives⁸

Resumen

En Europa, las fusiones transfronterizas están creciendo de manera notable. En los últimos dos años se han visto grandes fusiones y adquisiciones, como la de la alemana HVB por parte de la italiana Unicredit en el sector bancario, y la de la inglesa Allied Domecq por parte de la francesa Pernod Ricard en el sector de alimentos y bebidas. Esta ola de movimientos transfronterizos ha despertado el instinto proteccionista de algunos gobiernos europeos, llevándolos a implementar políticas de nacionalismo económico que no siempre mejoran el bienestar de los ciudadanos. El nacionalismo económico se define como cualquier intervención, normalmente discrecional, por parte del gobierno en las transacciones privadas, que las distorsiona en base a la nacionalidad de las partes interesadas y que va más allá de lo que reflejan las preferencias de los residentes nacionales. Entre los motivos que dan origen al nacionalismo económico encontramos, entre otros, el de la seguridad nacional, la conservación del empleo y la atracción de grandes empresas. Sin embargo, estas prácticas imponen una serie de costes económicos sobre la sociedad. Las políticas nacionalistas usualmente desvían recursos de actividades más a menos beneficiosas socialmente; van en detrimento de la asignación eficiente de recursos, minando la disciplina del mercado y reduciendo los incentivos en todos los niveles jerárquicos; imponen elecciones equívocas para las empresas, etc. ¿Cuál es, entonces, el camino a seguir para dirigir los desafíos del nacionalismo económico? Mejorar la efectividad de las políticas de defensa de la competencia, puesto que éstas permiten controlar las ayudas del Estado y evitar el apoyo a empresas ineficientes, y detener la propiedad pública –sea total o parcial– de todas las empresas que operan en un ambiente competitivo.

¹Stockholm University

²European University Institute, Florencia

³University of Oxford

⁴University of Cambridge

⁵Université des Sciences Sociales, Toulouse

⁶Ifo Institute and University of Munich

⁷KOF, ETH Zurich

⁸IESE

Palabras clave: nacionalismo económico, seguridad nacional, tratados, empresa nacional, empresa extranjera, transfronterizo.

NACIONALISMO ECONOMICO*

1. Introducción

El Tratado de Roma y otros tratados de la UE insisten en el principio de que los gobiernos nacionales no deberían discriminar a los residentes de otros Estados miembros. Los economistas consideran que este principio favorece o apoya la eficiencia. Por ejemplo, es ineficiente favorecer a una empresa nacional si existe una empresa extranjera capaz de proveer el mismo bien a un coste menor.

Sin embargo, recientemente se han observado casos donde algunos países, de manera individual, han perseguido políticas de nacionalismo económico a pesar del compromiso adoptado. Los gobiernos han intervenido en los mercados financieros con el fin de bloquear o modificar fusiones transfronterizas (*cross-border mergers*) donde participan empresas nacionales de gran importancia. Es común encontrar subsidios dirigidos a proteger a los campeones nacionales o a recapitalizar y apoyar a los perdedores nacionales. El nacionalismo económico no sólo se observa con frecuencia dentro de la UE, violando los tratados europeos. Dos casos recientes son la fallida adquisición de los puertos de Estados Unidos por parte de DP World y la renegociación de las cuotas de importación de China.

En este artículo analizamos las ventajas y las desventajas del nacionalismo económico, sus causas y consecuencias, y si éste debería ser combatido y con qué herramientas. El criterio que utilizamos para evaluar el nacionalismo económico es si éste mejora o empeora el bienestar de los ciudadanos europeos.

2. Distintos tipos de nacionalismo económico

¿Qué es el nacionalismo económico? Lo definimos como cualquier intervención del Gobierno en las transacciones privadas, y que las distorsiona en base a la nacionalidad de las partes interesadas y que va más allá de lo que reflejan las preferencias de los residentes nacionales.

* Este artículo es una traducción del Capítulo 6 de "The EEAG Report on the European Economy 2007", del European Economic Advisory Group de CESifo. Se agradece el apoyo de la Cátedra Abertis de Regulación, Competencia y Políticas Públicas del IESE y del Centro Sector Público-Sector Privado.

Así, el hecho de tener un sistema nacional de tarifas diferente al de otro país, como resultado de preferencias distintas y una estructura económica diferente, no es un caso de nacionalismo económico. Pero lanzar una acción antimonopolio en contra de una firma de propiedad extranjera, y al mismo tiempo ser indulgente con monopolios nacionales, sí es un caso de nacionalismo económico. Tales políticas, si bien son discriminatorias, pueden ser consistentes con gobiernos benévolos que tratan de maximizar el bienestar de sus ciudadanos, como veremos más adelante, aunque en muchos casos la motivación tiene más que ver con la búsqueda de rentas privadas, tema que también será analizado con posterioridad.

Estas intervenciones son normalmente discrecionales en tanto y en cuanto consisten en una serie de intervenciones puntuales en lugar de una aplicación de reglas bien definidas. En el contexto del mercado único, esto no es sorprendente: las reglas "nacionalistas" aparecerían como discriminatorias y serían impugnadas por la Comisión Europea. En lugar de tener tales reglas, los gobiernos apoyan las reglas no discriminatorias de la UE. Los gobiernos se comprometen a no discriminar y, a cambio, se benefician de similares acuerdos por parte de otros Estados miembros. Al margen de tales reglas, sin embargo, los gobiernos tienen incentivos por comportarse de manera oportunista y sortear las reglas para perseguir sus propios intereses nacionalistas, al tiempo que insisten en que tales reglas sean reforzadas por otros países.

El nacionalismo económico puede tener diversas formas, en función de sus motivaciones. Puede ser proactivo (subsidios, nacionalización, influencia política, etc.) o defensivo (bloquear una fusión transnacional). Puede afectar a las decisiones de producción (subsidios para atraer firmas a un área específica) y de control (mantener una importante proporción de accionistas nacionales). El nacionalismo económico puede ser establecido por el gobierno nacional, local o incluso a nivel paneuropeo. En lo que sigue analizamos en detalle los distintos tipos de intervenciones nacionalistas.

2.1. Influencia sobre la localización de las firmas

Los gobiernos nacionales y locales a menudo ofrecen subsidios u otras condiciones excepcionales (tales como proveer infraestructura) para convencer a las firmas extranjeras a establecerse en su jurisdicción. Existen numerosos ejemplos de tal comportamiento, como es el caso de la puja por los juegos olímpicos, *lobby* para atraer grandes proyectos internacionales, etc. La puja nacionalista para el establecimiento de grandes proyectos de inversión ha llevado a unos compromisos muy costosos, como es el caso de la dispersión de los sitios de producción de Airbus entre distintos Estados y el traslado cíclico del Parlamento Europeo entre Bruselas y Estrasburgo, con la mayoría del personal establecido en Luxemburgo (véanse Cuadros 1.1 y 1.2).

Cuadro 1.1.

Nacionalismo y la localización del Parlamento Europeo

Un artículo de Wikipedia sobre el Parlamento Europeo describe sucintamente este fenómeno.

«Aunque a Bruselas se la considere como la “capital” de la Unión Europea... un protocolo adjunto al Tratado de Amsterdam requiere que el Parlamento Europeo celebre sesiones mensuales en Estrasburgo. Sin embargo, el trabajo legislativo y las reuniones del comité tienen lugar en Bruselas. Además, la mayor parte del secretariado del Parlamento Europeo, que emplea a la mayoría de su personal, se encuentra en Luxemburgo, ciudad que solía acoger sesiones plenarias del Parlamento.

»El Parlamento pasa sólo cuatro días de cada mes en Estrasburgo para alcanzar el pleno de votos. Las sesiones plenarias adicionales se llevan a cabo en Bruselas. En numerosas ocasiones, el Parlamento Europeo ha expresado su deseo de contar con el derecho a elegir la localización de su sede y eliminar el sistema de doble localización, pero en los sucesivos tratados, los gobiernos de los Estados miembros de la UE han insistido en conservar este derecho. Si bien ellos decidieron abandonar la tercera sede, Luxemburgo, hace dos décadas, la rivalidad entre Bélgica (Bruselas) y Francia (Estrasburgo) para establecerse como única sede ha evitado que se llegue a un acuerdo sobre cuál de estas dos ciudades debería acoger al Parlamento.

»Desplazar archivos y equipamientos entre estas dos ciudades implica el uso de diez grandes camiones y el coste por las dos localizaciones se estima en 200 millones de euros al año. Un grupo de treinta personas carga los camiones para la jornada de 400 km. entre las dos ciudades. Cerca de 5.000 personas (parlamentaristas, consejeros, periodistas, etc.) también se desplazan entre Bruselas y Estrasburgo. La mayor parte del Parlamento está en contra de utilizar Estrasburgo, y se han propuesto muchas iniciativas a lo largo de los años para que Bruselas sea la única sede.»

Fuente: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Parliament#Location

Cuadro 1.2.

La distribución de la mano de obra de Airbus en las distintas localizaciones de la corporación

Airbus, junto con Boeing, es uno de los dos principales fabricantes de aviones en el mundo. Fue creada en 1970 como resultado de una fusión entre la francesa Aérospatiale y la alemana Deutsche Airbus. La española Casa y la británica Aerospace se unieron posteriormente. En 2005, Airbus y Boeing ostentaban, aproximadamente, la misma cuota de mercado.

Históricamente, los gobiernos de Francia, Reino Unido, Alemania y España han tenido una importante participación en Airbus y todavía retienen una fracción sustancial de su capital. Como resultado, han sido capaces de influenciar la localización de la actividad económica sobre la base de criterios políticos. Esta asignación se muestra en la Tabla 1.1. La mayor parte del personal está distribuida en los cuatro países, y la fracción de empleo que cada país tiene está en línea con la participación en el capital: Francia y Alemania, los dos socios más importantes, tienen la mayor proporción de empleo^{a)}. Aunque esto parezca natural para la mayoría de personas que no son economistas, desde el punto de vista de la eficiencia no hay razón por la cual, después de más de 25 años de la fusión, la distribución de los sitios de producción deba coincidir con la distribución de la propiedad. En empresas privadas, ambas no deberían tener relación.

La dispersión de los lugares de producción es parte del legado de la historia, dado que Airbus es el resultado de una fusión de varias compañías nacionales. Sin embargo, para que las fusiones incrementen la eficiencia deben hacerse ciertas reformas, y uno puede pensar que las consideraciones nacionalistas han demorado tales reformas y han contribuido a mantener en operación un gran número de los lugares iniciales de producción.

La producción de Boeing también se encuentra dispersa en varios lugares; sin embargo, la mayoría de ellos se encuentra en Estados Unidos. Más importante aún, la dispersión de Boeing refleja consideraciones de eficiencia tales como ventaja comparativa y la división internacional del trabajo, más que consideraciones de política económica. Por ejemplo, parte del nuevo 787 será fabricado en Australia y Canadá, dos países que no tienen una participación importante en Boeing.

^{a)} De acuerdo con nuestros cálculos, a finales de 2004, excepto las cuotas comercializadas públicamente (por ejemplo, aquellas que son compradas y vendidas por varios accionistas en el mercado de valores), la distribución de la propiedad era: Francia, 33,2%; Alemania, 33,2%; Reino Unido, 27,5%, y España, 6%. Como se puede ver en la Tabla 6.1, la distribución de la propiedad se asemeja a la del empleo.

Fuente: http://en.wikipedia.org/wiki/Airbus#Workforce_by_sites

2.2. Influencia sobre el control

Los gobiernos usualmente tratan de asegurar que la firma líder en un sector sea de propiedad nacional. Así, a veces bloquean las adquisiciones de empresas nacionales por parte de firmas extranjeras, y otras veces apoyan las adquisiciones de empresas extranjeras por empresas nacionales. Sobran ejemplos recientes:

- El gobierno francés acaba de intervenir para evitar que la italiana Enel se apoderase de Suez, un grupo bancario privado que ha diversificado su actividad hacia los sectores de agua y servicios públicos. El gobierno ordenó al monopolio de gas natural, Gaz de France, a fusionarse con Suez, lo que significó la privatización parcial de Gaz de France y la nacionalización parcial de Suez.
- También recientemente, el gobierno italiano presionó a la italiana Telecom para no vender su subsidiaria de teléfonos móviles¹, argumentando que es la única operadora de telefonía móvil de propiedad italiana en el país.
- El Congreso de los Estados Unidos bloqueó la adquisición de sus puertos por parte de la empresa DP World, una empresa de propiedad pública de Dubai, argumentando que podría ser una amenaza para la seguridad nacional.

En la Sección 4 presentamos otros ejemplos.

2.3. Intervención política para obtener contratos

En algunos sectores, como aquellos asociados a las concesiones de petróleo o armas, los políticos intervienen de manera frecuente para asegurar contratos a la industria nacional. Los políticos pueden pagar por estos contratos apoyando a estos clientes del Gobierno.

Tabla 1.1.

Distribución del personal de Airbus entre las distintas localizaciones

	Personal	Porcentaje del total de personal
A. FRANCIA	19.400	38,9
Toulouse	14.100	28,4
Saint-Nazaire	2.200	4,5
Nantes	1.900	3,8
Albert	1.100	1,1
B. ALEMANIA	18.400	37,0
Hamburgo	11.200	22,5
Bremen	3.050	6,1
Nordenham	2.100	4,2
Varel	1.200	2,4
Laupheim	900	1,8
C. REINO UNIDO	8.700	17,5
Bristol	4.400	8,8
Broughton	4.300	8,7
D. ESPAÑA	2.700	5,5
Madrid	2.200	4,5
Cádiz	500	1,0
E. OTRAS	505	1,0
Washington, DC, Estados Unidos	165	0,3
Wichita, Estados Unidos	140	0,3
Miami, Estados Unidos	100	0,2
Beijing, China	100	0,2

Fuente: http://en.wikipedia.org/wiki/Airbus#Workforce_by_sites

¹ Según Reuters, 11 de septiembre de 2006, los periódicos italianos dijeron que las empresas británicas Apex Partners y Permira, así como la estadounidense Texas Pacif Group, estaban considerando ofertar.

Este mecanismo también puede ser un canal indirecto de ayudas por parte del Gobierno, especialmente en contextos como el del mercado único, donde tiene que ser autorizado por la Comisión Europea: un gobierno puede prestar dinero a un gobierno extranjero a cambio de un acuerdo donde el gobierno receptor se obligue a comprar bienes y servicios de empresas nacionales. También existe un sesgo local en la asignación de contratos, dado que los políticos creen que pueden elevar, así, su número de votos escogiendo empresas locales.

2.4. Ayudas del Estado

Muchos países europeos tienen una larga tradición en materia de subsidios dirigidos a sus “campeones nacionales”, ya sea a la industria de alta tecnología, banca o a sectores en decadencia. Una vez más, estos subsidios son discrecionales, en tanto y en cuanto el Gobierno escoge un número de “ganadores” y paga por sus pérdidas, en lugar de subsidiar una industria, producto, actividad o factor de producción como un todo. Normalmente se observa que la ayuda del Estado es muy difícil de eliminar políticamente cuando resulta que la empresa subsidiada no tiene éxito. Un ejemplo típico es el de Bull, una empresa francesa de fabricación de ordenadores, que perdió 500 millones de euros en 2002 de un total de 1.500 millones de facturación y le costó al contribuyente francés 2 millardos de euros en sólo una década. En muchos casos, las grandes empresas son apoyadas por el Gobierno porque son “demasiado grandes para perder”. Sin embargo, los subsidios también son difíciles de eliminar en empresas pequeñas como Bull.

2.5. La propiedad pública

La propiedad pública ya no es popular, pero ha sido largamente utilizada como instrumento de nacionalismo económico. Económicamente, la propiedad pública puede ser justificada en el caso de existir fallas de mercado, como la existencia de un “monopolio natural” debido a rendimientos de escala crecientes, aunque muchos economistas creen que tales sectores están mejor regulados, dado que la falta de incentivos de los monopolios estatales tiende a generar mayores ineficiencias que rendimientos a escala crecientes.

2.6. Influencia sobre los estándares

El nacionalismo puede también aparecer cuando se establecen estándares internacionales. Un país puede estimular el valor de sus patentes nacionales imponiendo sus propios estándares. Abundan ejemplos históricos. Por ejemplo, en el dominio de la televisión en color, el estándar francés SECAM competía con la alemana PAL y la estadounidense NTSC. Dado que las últimas dos eran ampliamente utilizadas, Francia no pudo imponer SECAM, aunque sí lo hizo en algunos países. Más recientemente, la UE también ha tratado de imponer estándares desarrollados en Europa más que en otros lugares. Tuvo éxito con el estándar GSM de telefonía móvil, pero no así con la televisión de alta definición HDTV.

3. Motivos para el nacionalismo económico

En esta sección analizamos los argumentos económicos que pueden explicar el aumento del nacionalismo económico, o bien por parte de gobiernos que tratan de maximizar el bienestar de los ciudadanos nacionales, o bien por políticos conducidos por intereses privados.

3.1. Seguridad nacional

Uno de los argumentos a favor de la intervención nacionalista es el hecho de que algunos sectores son “estratégicos”, en el sentido de que su actividad tiene cierto impacto de interés nacional más allá de la esfera económica. Vimos como ejemplo el caso de la adquisición de los puertos de Estados Unidos. Este argumento ha sido utilizado en Francia para proteger un número de sectores frente a absorciones extranjeras, requiriendo primero aprobación gubernamental. Estos sectores se muestran en el Cuadro 1.3.

No está claro por qué la propiedad nacional de un sector estratégico debería aumentar la seguridad nacional. Si el objetivo es prevenir que dentro de un sector se realicen algunas actividades indeseables –por ejemplo, la razón argumentada para la inclusión de los casinos como sectores estratégicos fue el lavado de dinero–, uno puede simplemente prohibir o regular estas actividades. No hay razón para pensar que un propietario extranjero vaya a tener más incentivos que un propietario privado nacional para desarrollar este tipo de actividades.

Cuadro 1.3.

“Sectores estratégicos” en Francia

Según un decreto del 7 de marzo de 2003, el gobierno francés definió un número de “sectores sensibles” donde la inversión directa extranjera está sujeta a aprobación por parte del Gobierno. Estos sectores son:

- Casinos
- Seguridad
- Biotecnología, antídotos
- Material de interceptación de comunicaciones
- Seguridad de sistemas informáticos
- “Tecnología dual”, por ejemplo, cualquier tecnología civil con aplicaciones militares
- Defensa y armas

Fuente: Deloitte Finance, enero de 2006.

El punto aquí es que el dinero es inodoro y que los propietarios extranjeros (deberían) maximizar beneficios al igual que los nacionales, y así tomar las mismas decisiones. Sin embargo, uno podría concebir la absorción extranjera con efectos no económicos indeseables. ¿Que sucede si un gobierno extranjero hostil absorbe una fábrica de armas para apoyar un programa de armas de destrucción masiva, o acumular bonos del Tesoro para algún día introducirlos masivamente en el mercado y desatar una crisis económica? Nuestra respuesta a esta pregunta es que el Parlamento debería definir qué gobiernos son “hostiles”. De otro modo, definir sectores estratégicos e imponer la aprobación gubernamental para cualquier absorción en estos sectores favorecerá el comportamiento discrecional por parte del Gobierno para complacer a los grupos de poder nacionales y/u obtener rentas privadas manipulando la

estructura de la propiedad corporativa. Además, dado que la UE es un club de países que comparten los mismos valores, con cierto grado de integración política, el bloqueo de una absorción por parte de otro Estado miembro argumentando que amenaza la seguridad nacional, es difícil.

3.2. Adecuación

Otro tema es que las empresas nacionales pueden ser compradas por, digamos, empresas extranjeras de propiedad estatal, y ser pobremente administradas porque tales firmas no maximizarían el valor de los accionistas y en su lugar perseguirían otros objetivos. Esto en realidad no es trivial. Si se conociera de antemano que un agente económico llevará a cabo una acción ineficiente, siempre será valioso para las autoridades bloquear tal acción. Este argumento es válido con independencia del tipo de agente involucrado, si es una empresa o una Administración, privado o público, nacional o extranjero. Así, esto no es un caso de nacionalismo, sino un caso de *paternalismo* –esto es, una aprobación gubernamental previa de transacciones privadas con el argumento de que los agentes no están calificados para llevarlas a cabo.

Aunque haya cierto margen para el paternalismo (imaginemos el caso de un gobierno que certifique las habilidades de médicos o arquitectos), en muchos casos es imposible decir a priori cuán bien lo harán los nuevos propietarios de la empresa. Sólo sabemos que la selección y la competencia eventualmente prevalecerán, asegurando que el mercado eliminará las estrategias más pobres. Así, generalmente es mejor no interferir en los derechos de propiedad y dejar que los mercados castiguen la mala administración.

Además, la necesidad de intervenir es probablemente más débil cuando se trata de una entidad extranjera ineficiente que trata de adquirir una empresa nacional más eficiente que cuando se trata de una empresa nacional ineficiente. Una empresa extranjera mal administrada tiene que pagar a los accionistas nacionales al menos el valor inicial de mercado de la empresa, dado que este valor inicial refleja la corriente de ingresos generadas por la administración actual. Por tanto, los accionistas originales no pueden empeorar su situación, y todas las pérdidas generadas por los nuevos e ineficientes administradores son creadas por los nuevos propietarios extranjeros. Dado que su bienestar no es tenido en cuenta por el gobierno nacional, debería ser menos preocupante que si se tratara de una empresa nacional ineficiente tratando de comprar una más eficiente. ¿Qué sucede con los trabajadores nacionales? Ellos pueden sufrir las consecuencias de una mala administración, pero sólo en la medida en que el mercado laboral doméstico no funcione correctamente. De otro modo, ellos reciben el salario de equilibrio y si una mala administración los lleva a perder su empleo, se espera que puedan encontrar otro empleo al mismo salario de mercado. En tanto que los propietarios de la empresa paguen precios de mercado por sus insumos, ellos soportan las consecuencias financieras de sus decisiones. Una vez más, este tema no está particularmente ligado a que la empresa sea extranjera.

Conclusión: Mientras que el tema de que un gobierno tenga que intervenir para corregir los errores de agentes individuales es complejo y está más allá del ámbito de este artículo, no puede asegurarse que tales intervenciones se requieran más en el caso de residentes extranjeros que en el caso de residentes nacionales.

3.3. Conservación del empleo

Otras de las razones argumentadas es la de preservar o estimular el empleo. Aquí, las intervenciones pueden tomar distintas formas. Por ejemplo, se pueden subsidiar industrias deficientes para prevenir la destrucción de puestos de trabajo, o bloquear absorciones extranjeras argumentando que los propietarios extranjeros serán menos sensibles en relación al objetivo de preservar el empleo². (Esto puede ser especialmente importante si los gobiernos pueden presionar a los propietarios nacionales para que consideren este aspecto; por otra parte, este argumento no sería válido si un propietario nacional buscase sólo la maximización de beneficios, al igual que el propietario extranjero.)

Si bien esto puede resultar obvio para el hombre de la calle, no resulta obvio porque el empleo deba ser un objetivo. Si el mercado de trabajo funciona correctamente, habrá una tasa de paro de equilibrio que refleje las fricciones involucradas en el proceso de ajustar puestos de trabajo y trabajadores. Una política de creación de empleo interferirá con este proceso de un modo ineficiente. Algunos trabajadores serán desplazados a los nuevos puestos de trabajo, en tanto que su valor social sería mayor buscando un empleo más productivo en otro lugar. Al mismo tiempo, los nuevos puestos harán que el mercado de trabajo sea más rígido, aumentando la presión sobre los salarios en las otras empresas, lo que destruirá puestos de trabajo socialmente productivos.

En la práctica sabemos que el mercado laboral europeo está altamente distorsionado, con desempleo persistente y de larga duración. Mejorar el mercado de trabajo es, pues, un objetivo legítimo, que se ha tratado en numerosos informes de EEAG³. Sin embargo, las herramientas del nacionalismo económico son probablemente inapropiadas y usualmente inefectivas en cuanto a temas de mercado laboral. Por ejemplo, si el desempleo es muy alto como consecuencia de un salario mínimo rígido, subsidiar empresas dentro de una industria decadente puede contribuir positivamente al bienestar nacional. La razón es que las empresas tienden a destruir demasiados puestos de trabajo, en relación al óptimo social, en tanto que el salario mínimo genera una brecha entre los costes privados y sociales del trabajo. Pero es mucho más eficiente abolir el salario mínimo, reemplazándolo si fuese necesario por otra herramienta redistributiva que genere menos distorsión. Dejando de lado tal opción, para subsidiar empresas eficientemente, uno tendría que subsidiar el empleo de manera uniforme, otorgando a cada empresa una cuantía igual a la de la brecha por cada uno de sus empleados. El coste de tal política es enorme, y puesto que tiene que financiarse a través de un impuesto sobre los consumidores, el cual reduce su poder de compra, no es más que un modo indirecto y agobiante de reducir el salario mínimo.

En muchos otros casos, las políticas nacionalistas no tendrán éxito en cuanto a creación de empleo en el corto plazo. La razón es que los intentos temporales para crear empleo afectarán al desempleo sólo de forma temporal (como aquellos generados por la construcción de nuevas fábricas) y tenderá a regresar a su tasa de equilibrio, la cual está determinada por las características institucionales del mercado de trabajo⁴. Además, intervenciones discrecionales de forma repetitiva pueden debilitar la percepción de la gente sobre la necesidad de una reforma

² Un ejemplo claro es el del cierre de la planta belga de Renault, empresa francesa parcialmente estatal famosa por sus implicaciones sociales. En aquella época se señaló en la prensa que esa implicación social parecía no ser aplicable a los empleados extranjeros.

³ Véase EEAG (2002), capítulo 6, EEAG (2004), capítulos 2 y 3, y EEAG (2005), capítulos 2 y 3.

⁴ Véase también la sección 4 en el capítulo 4 para un análisis sobre cómo las instituciones del mercado laboral determinan la tasa de paro de equilibrio en las economías escandinavas.

profunda del mercado laboral y, por tanto, el incentivo del gobierno para dirigirse a las raíces del problema.

3.4. Polos y externalidades

Está ampliamente reconocida la existencia de externalidades de aglomeración en torno a la localización de la actividad económica. Esto es, bajo ciertos parámetros: una empresa es más productiva si se establece allí donde la actividad económica es alta⁵. Los beneficios son varios: mercados más densos, acceso a servicios no disponibles en otros lugares, mejor infraestructura pública, etc. Así, la actividad económica se concentra en “polos” como grandes ciudades. Dentro de una economía, existe un grado de arbitrariedad sustancial en la formación de tales polos. Una región puede desarrollarse dentro del centro económico (o corazón) de una economía por razones históricas y mantener dicho rango aunque esas razones hayan desaparecido luego.

Los residentes de una región, ¿tienen interés en vivir en el “corazón” económico en lugar de en la periferia? La respuesta es un sí con reservas. Hasta el punto en que uno es más productivo en el “corazón”, esto garantiza mejores estándares de vida, lo cual genera interés en atraer la actividad económica a un lugar determinado. Por otra parte, los trabajadores reciben menores salarios y tendrían que trasladarse al corazón para obtener tales salarios. Dado que el traslado es costoso, es mejor para una región evolucionar dentro del corazón en lugar de en la periferia. Por otra parte, si la aglomeración implica costes como contaminación, congestión y precios de terrenos elevados, esto puede inducir a los trabajadores menos capacitados a permanecer en la periferia.

Además, la localización de las sedes de una empresa importa porque la sede genera efectos de aglomeración en términos de trabajo altamente cualificado y servicios empresariales en general, y son un imán para la localización de más sedes. Así, las regiones están preparadas para subsidiar la localización de nuevas sedes (véase Strauss-Kahn y Vives, 2005, para la evidencia sobre Estados Unidos). La localización de las sedes también importa, dado que la proximidad es relevante para la protección de los intereses de los distintos accionistas en una empresa, tales como trabajadores, proveedores, pequeños accionistas y comunidades locales. Una implicación es que en un período recesivo, una empresa puede minimizar el recorte de personal en su país de origen⁶.

Cuando muchas economías se integran en un mercado único, se pueden observar cambios en la distribución regional de la actividad económica. Algunas empresas pueden dejar el polo por una localización más eficiente, dado que ahora pueden vender su producto libremente dentro de un mercado único, independientemente de donde esté localizada. Esto genera incentivos para que los políticos nacionales electos estimulen la presencia de la actividad económica en su territorio.

Nótese que este argumento implica que existe un valor para atraer empresas a un lugar determinado. Este argumento es válido independientemente de quién sea el propietario de estas empresas, y no dice mucho acerca de qué industrias deban ser favorecidas, típicamente aquellas

⁵ Véase, por ejemplo, Scitovsky (1954), Caballero y Lyons (1990) y Krugman (1991).

⁶ Véase nuevamente nota 2 en este artículo.

que generan estas “externalidades de aglomeración”, lo cual puede ser bastante diferente de los “sectores estratégicos” a los que generalmente se refieren los gobiernos cuando subsidian a la actividad nacional.

Otro tipo de efectos es el de las externalidades de aprendizaje, que normalmente son utilizadas como argumento a la hora de justificar subsidios a las industrias nacientes⁷. El argumento aquí es que cuanto más produce uno de un bien, más conocimiento se acumula en la correspondiente tecnología. Por tanto, un país es más productivo en un sector cuanto mayor haya sido el producto total acumulado en ese sector en el pasado. Subsidiar a las industrias nacientes, lo cual no es en principio competitivo, puede ayudarlas a sobrevivir una vez que hayan acumulado experiencia. En principio, la industria puede luego vivir sin los subsidios. Este argumento probablemente es válido empíricamente, y explica por qué los patrones de especialización tienden a reforzarse –esto es, no hay una razón particular por la cual Suiza deba producir relojes y Alemania instrumentos ópticos, aparte del hecho de que estos países han acumulado mucha experiencia en estos sectores en el pasado. La pregunta es: ¿justifica esto la intervención del Estado para favorecer un sector? Normalmente, se observa la existencia de subsidios dirigidos tanto a industrias decadentes, para “preservar el empleo”, como a industrias nacientes de alta tecnología, para tener un líder nacional en estos sectores. Sin embargo, el valor económico de forzar a una economía a dirigir recursos a sectores de “alta tecnología” es incierto. Si el potencial de aprendizaje es alto, la especialización en tales industrias puede ayudar a alcanzar un crecimiento más rápido. Por otra parte, este proceso está asociado a una rápida caída de los precios relativos del bien, lo cual puede dañar el crecimiento del PIB aun cuando el crecimiento en términos físicos sea más rápido. Por ejemplo, no hay duda de que los semiconductores pertenecen a un sector de alta tecnología, pero su precio ha caído tan rápidamente que probablemente no es buena idea distorsionar la especialización hacia aquel sector, en lugar de tener por ejemplo una industria del turismo fuerte. De hecho, estos efectos de los términos del intercambio parecen importantes en el caso de Finlandia y Suecia, debido a que estos países se especializan en productos TIC y sus precios relativos han estado disminuyendo. (Esto se analiza con más detalle en el Capítulo 4 de este informe sobre el modelo escandinavo.)

Finalmente, estas externalidades no deberían mezclarse con las externalidades “pecuniarias” puras, esto es, los efectos de una mayor demanda de bienes y servicios. Mientras que estas externalidades existen y puede que deban tenerse en consideración, raramente justifican intervenciones nacionalistas. Posteriormente analizaremos su rol en la Sección 4.

3.5. Competencia en casa y poder de mercado en el exterior: el efecto transferencia

El efecto transferencia aparece cuando un gobierno nacional trata de maximizar el bienestar de los residentes nacionales sin tener en consideración el bienestar de los residentes extranjeros. Este gobierno objetará que una empresa cargue precios de monopolio en casa, porque los beneficios de monopolio son una transferencia entre los residentes nacionales (de consumidores a accionistas), mientras que el exceso de precio cobrado por el monopolio es una distorsión que daña a los consumidores. Sin embargo, los residentes nacionales se benefician de una empresa nacional que cobra precios de monopolio en el exterior, porque probablemente no se interesen por las pérdidas de los consumidores extranjeros. Por tanto, un gobierno nacional comprometido con los intereses de los residentes nacionales puede querer promover el

⁷ Véase Krugman (1987) y Lucas (1988).

monopolio entre sus firmas nacionales que actúan en el exterior, pero desear la competencia entre ellas en casa. Por último, que una empresa extranjera opere en casa con poder de monopolio puede ser visto como la peor situación por este tipo de gobiernos, puesto que los beneficios son transferidos al exterior.

Un planificador social que actúe a un nivel alto (digamos UE) tendría en cuenta el bienestar de los consumidores extranjeros y trataría de bloquear las políticas nacionalistas que apoyen el poder de monopolio de los campeones nacionales en el exterior. En cambio, un planificador social benevolente a nivel nacional tiene mayor disposición para gastar recursos y evitar que los extranjeros extraigan beneficios de monopolio de los consumidores nacionales que un planificador social a nivel UE. Las pérdidas de los residentes nacionales como consecuencia de la existencia de precios de monopolio son iguales a la cantidad total de beneficios transferidos al exterior, mientras que un planificador social a un nivel más elevado sólo consideraría las distorsiones generadas por los precios de monopolio que llevan a un menor consumo del bien.

Podemos pensar en un número de casos donde estos efectos transferencia llevan, bajo ciertas circunstancias, a políticas nacionalistas –especialmente en el contexto de un movimiento paneuropeo hacia la desregulación de mercados que fueron inicialmente controlados por un puñado de empresas nacionales a menudo de propiedad estatal.

- El efecto transferencia algunas veces puede inducir a desregulaciones unilaterales: un país puede querer una desregulación unilateral si así consigue una competencia perfecta en sus mercados nacionales. Haciendo esto elimina las rentas monopolísticas en casa, mientras que todavía es capaz de extraer rentas monopolísticas de sus empresas nacionales que venden en el exterior. Este es un ejemplo en el que las políticas nacionalistas van también en la dirección de una mayor eficiencia económica.
- Sin embargo, si la desregulación lleva a un nivel inferior al de competencia perfecta, como usualmente es el caso, la conclusión es la contraria. La razón es que en la situación inicial de regulación hay sólo algunas empresas nacionales en el mercado que comparten beneficios de oligopolio y los transfieren a sus propietarios que son residentes nacionales. Cuando las empresas extranjeras entran al mercado, parte de estas rentas monopolísticas serán transferidas al exterior, dañando así a los residentes domésticos. Este efecto crea un incentivo para bloquear la desregulación en casa. Al mismo tiempo, el gobierno nacional puede empujar a la desregulación en el exterior hasta el punto que permite a sus empresas domésticas entrar en estos mercados y transferir rentas monopolísticas a la economía nacional.

¿Cuándo debemos esperar que un gobierno opte por la desregulación? Este sería el caso si sus empresas en un sector relevante tienen alguna ventaja de costes en comparación con sus competidores extranjeros. Así, será de interés para el gobierno nacional apoyar la desregulación tanto en casa como en el extranjero porque las empresas nacionales probablemente conquisten los mercados extranjeros, mientras que los monopolios extranjeros lo tienen difícil para conquistar el mercado nacional⁸. En cambio, si la industria nacional es menos eficiente que sus competidores, el gobierno será más propenso a bloquear la desregulación y, al mismo tiempo,

⁸ Los entrantes extranjeros pueden de hecho limitar la habilidad de un dominante nacional para cobrar precios de monopolio, obligándolo a cobrar un “precio límite” igual a sus costes. En tal caso, las empresas extranjeras no obtienen beneficios de monopolio por operar en el mercado doméstico, pero ejercen disciplina en los precios de la empresa dominante, lo cual beneficia a los consumidores nacionales.

intentar entrar en el mercado exterior. Este incentivo puede ser especialmente fuerte si existe una ventaja para el primero que conquista el mercado, por ejemplo, si es costoso para los consumidores cambiar de proveedor o si aquellos que producen mueven primero su curva de aprendizaje hacia abajo, acumulando así una ventaja en costes sobre los futuros competidores.

Otra explicación potencial del patriotismo económico puede encontrarse en sectores donde las economías de escala y tamaño son importantes debido a los efectos de red o aprendizaje, al elevado poder de negociación en el mercado internacional de insumos, o al elevado núcleo financiero. En esos sectores, si existen asimetrías entre los países en términos de su habilidad para fusionar sus empresas y, así, crear campeones nacionales, los países y las empresas tendrán incentivos para mover primero y obtener una ventaja creando un campeón nacional que se consolidará como un campeón europeo o global una vez que el mercado europeo se integre. Los beneficios de este campeón serán disfrutados por el país gracias a los efectos locales externos de la sede central y la cosecha de beneficios de monopolio del exterior (el efecto transferencia). La propiedad pública introduce otra asimetría, porque las empresas de propiedad del Estado o empresas donde el gobierno mantiene una participación importante, están protegidas de invasores extranjeros. Incluso puede aparecer otra asimetría en términos de las diferencias de capacidad de empresas y países de acuerdo a su tamaño para hacer *lobby* en Bruselas. De hecho, el peso de grandes firmas y países europeos (Francia, Alemania o Italia) puede hacer la diferencia aún mayor. Así pues, las asimetrías de regulación y propiedad proveen incentivos para entrar primero y tomar posición en un mercado extendido y, a la vez, mantener barreras en casa. La reciente crisis en el sector energético puede relacionarse con esta explicación potencial. Las cosas son más complejas cuando se considera la adquisición de un campeón nacional. El efecto transferencia no explica por sí solo por qué uno tendría que querer bloquear la adquisición de campeones nacionales por parte de un extranjero. Es cierto que los beneficios de estos campeones serían luego exportados. Pero deberían estar reflejados en el precio de mercado pagado por el comprador, con lo cual no habría transferencia al exterior en términos de valor presente neto. La adquisición es simplemente un intercambio financiero, que tiene un efecto neutral en la distribución internacional del bienestar. Pero el análisis es más complicado si la adquisición lleva a cambios en precios, porque los consumidores se verán afectados. Por ejemplo, un monopolio estatal bien administrado cobrará menores precios que un monopolio privado, reflejando su preocupación por el bienestar de los consumidores. Si además de la desregulación, por ejemplo, un monopolio público nacional es comprado por una empresa extranjera y continúa siendo un monopolio, el precio aumentará. Los precios de las acciones compensan a los contribuyentes nacionales por los beneficios transferidos al exterior, pero los consumidores nacionales no son compensados por los mayores precios.

La disputa entre Francia e Italia sobre la adquisición de Electricité de France en 2003 refleja la desgana de los gobiernos nacionales para asumir una desregulación de manera conjunta (Cuadro 1.4).

Otro sector en donde el efecto transferencia puede llevar a un nacionalismo económico es el de la propiedad intelectual. Las empresas nacionales propietarias de patentes tienen la habilidad de obtener rentas monopolísticas del resto del mundo. Con respecto a las patentes de empresas extranjeras, las rentas se transfieren en la dirección opuesta. Tres son las consecuencias:

- Un gobierno nacional puede hacer *lobby* para imponer sus propios estándares tecnológicos en el resto del mundo, incrementando así de manera artificial la demanda de bienes con patentes nacionales. Puede conservar su propio estándar en lugar de otro más eficiente u otro más ampliamente utilizado a nivel internacional. Esto lleva a ineficiencias en la naturaleza y/o número de estándares.

- Un gobierno nacional tiene incentivos para no reconocer patentes extranjeras y derechos de propiedad, y al mismo tiempo hacer un *lobby* agresivo para que sus patentes sean reconocidas internacionalmente.
- Puede existir un exceso de inversión en I+D como consecuencia de una carrera de patentes ineficientes. Estas ineficiencias aparecen porque las empresas fracasan a la hora de interiorizar la parte de sus beneficios que proviene de los clientes robados a sus competidores (*the business stealing effect*). Además, sus esfuerzos en I+D pueden ser redundantes si sus competidores trabajan en la misma innovación. Este fenómeno puede llevar a intervenciones nacionalistas, hasta el punto en que la carrera de patentes es internacional y la investigación es financiada públicamente. A nivel europeo, uno puede citar algunos ejemplos de proyectos de investigación (como Galileo o Quaero)⁹ que aparentan ser ineficientes porque parecen duplicar innovaciones que ya existen, con la única diferencia de que los derechos de propiedad intelectual serían europeos.

¿Cómo se pueden reducir los incentivos para perseguir estas políticas ineficientes? Una respuesta obvia puede ser la coordinación de políticas entre los países. De hecho, esto es lo que ha estado tratando de hacer la UE, con el impulso de la Comisión, desde el principio del mercado único, en particular promoviendo políticas de desregulación y directivas para evitar que un país discrimine a otro Estado miembro en el acceso a su mercado nacional. Tales políticas reducen el nivel de las rentas monopolísticas y, por tanto, el tamaño de las transferencias que pueden extraerse del país extranjero. También crean un nivel de actuación a nivel europeo, que evita que los gobiernos nacionales protejan las rentas monopolísticas de sus campeones en casa mientras luchan por rentas de oligopolio en el exterior. Pero esa estrategia no está exenta de defectos. La implementación y refuerzos de tales directivas está en manos de los gobiernos nacionales. Los países individuales pueden querer demorar la implementación para beneficiarse del efecto transferencia tanto como puedan. Como consecuencia, aparece una guerra de desgaste ineficiente. También, aquellos países cuyos campeones nacionales son ineficientes y probablemente vayan a ser eliminados, pueden resistirse a tales políticas, a pesar de la coordinación, dado que ellos transferirán rentas monopolísticas al exterior, pero no van a recibir ninguna compensación¹⁰. En cierto modo, uno tiene que compensar a estos países. Una propuesta obvia es sincronizar la reforma con otra (digamos desregulación de sectores donde estos países tienen ventajas comparativas) con la cual éstos se puedan beneficiar.

⁹ Galileo es el competidor europeo del sistema de posicionamiento estadounidense GPS, mientras que Quaero es un proyecto de un motor de búsqueda financiado por los gobiernos de Francia y Alemania. Nótese que la defensa del proyecto Galileo puede argumentarse como defensa de seguridad nacional.

¹⁰ Esto probablemente sucederá si su productor nacional no es demasiado ineficiente. De otro modo, las ganancias de eficiencia para los consumidores nacionales de cambiar a proveedores extranjeros excederán las rentas monopólicas transferidas al exterior.

Cuadro 1.4.

Electricité de France en Italia

La saga de las inversiones de Electricité de France (EDF) en Italia ilustra cómo las motivaciones nacionalistas pueden llevar a un desgaste en el juego de abrir el propio mercado a los competidores extranjeros.

En mayo de 2001, EDF comenzó a adquirir acciones de la empresa italiana de electricidad Montedison. Este movimiento se produjo en un contexto en el que los mercados eléctricos se estaban abriendo gradualmente a absorciones y competencia extranjera en Italia, mientras que EDF seguía siendo un monopolio en Francia. Esta situación le dio a EDF una ventaja para reemplazar las acciones de mercado para el futuro mercado de energía liberalizado, mientras que las empresas italianas no podían hacer lo mismo en Francia.

Los italianos respondieron promulgando una ley que limitaba el derecho de voto de EDF al 2%, a pesar de que había adquirido el 4% de las acciones. Esto fue posteriormente utilizado por el gobierno italiano para negociar con el gobierno francés la apertura de su mercado: la limitación del derecho a voto se levantaría una vez que el gobierno francés permitiera la entrada de la italiana Enel a su mercado energético. Sin embargo, el reciente movimiento del gobierno francés para bloquear la adquisición de Suez por parte de Enel, apoyando la fusión entre Suez y Gaz de France, sugiere que el acuerdo no fue muy creíble.

3.6. Economía política y rentas privadas

En la sección anterior se analizó hasta qué punto el nacionalismo económico puede ser beneficioso para el bienestar de una nación. Aparte de esto, las políticas nacionalistas pueden beneficiar a los políticos –y en términos más genéricos, a la elite– dado que pueden obtener rentas privadas. Estas rentas pueden tener distintas formas:

- Compra de clientela política para ser reelegido.
- Invertir en proyectos simbólicos y visibles para incrementar el prestigio (organizar los Juegos Olímpicos, construir la biblioteca o catedral más grande, etc.).
- Distribuir rentas dentro de un círculo de amistades (“capitalismo de amiguetes”).
- La puerta giratoria (por ejemplo, E.On en Alemania tiene en su nómina al ex canciller, al ex ministro de Economía y al ex secretario de Estado para la energía).
- Financiación clandestina de partidos políticos a cambio de favores. Para lograr este objetivo, hay disponibles numerosas técnicas y algunas de ellas –como el soborno para la obtención de contratos– no son necesariamente nacionalistas en su naturaleza. Sin embargo, claramente hay lugar para que un gobierno titular use empresas de propiedad estatal para financiación política, y esta opción sería mucho menos conveniente si estas empresas fuesen privadas y/o de propiedad extranjera¹¹.

¹¹ La evidencia acerca de esta actividad es escasa, dado los incentivos a esconder la evidencia y bloquear las investigaciones. Sin embargo, esta posibilidad ha sido al menos considerada en el escándalo francés “Taiwán fregates”. En este complejo caso, el campeón nacional francés Thomson había vendido barcos de guerra a Taiwán. Un número de intermediarios, muchos de ellos cercanos a políticos de prestigio, habían recibido sobornos. La sospechas de que parte de estos sobornos fueron transferidos al partido socialista se alzaron a viva voz. Otra característica de la financiación partidista ilegal es que los partidos opuestos en el espectro político normalmente coluden (véase, por ejemplo, Pujadas y Rhodes, 1999).

Estas motivaciones generan diferentes clases de sesgos. La motivación de la clientela política puede inducir a los gobiernos a resistir la desregulación y la apertura a la competencia externa hasta el punto que ellos utilizan a los proveedores de servicios públicos y manipulan el sistema de precios a favor de un grupo de votantes. Así, por ejemplo, la política de precios de una empresa pública puede acarrear un subsidio implícito a esos grupos. Si a los competidores les fuera permitido el ingreso, éstos podrían desplazar a otros grupos fuera de la base de clientes de la empresa; la empresa permanecería eventualmente sólo con sus clientes subsidiados, y tendría pérdidas. Al final, el subsidio tendría que ser eliminado, lo cual podría ser perjudicial para los políticos.

La motivación del grupo induce a la elite a retener el control de un número de empresas, lo cual les permite intercambiar beneficios en forma de escaños en la junta directiva o acciones. Como se argumenta más abajo, esto probablemente va en detrimento de una buena administración y de la competitividad, lo cual significa que la absorción de una empresa controlada por el grupo por parte de un intruso (*outsider*) incrementaría la eficiencia. Puesto que tal absorción amenaza las rentas acumuladas del grupo, y que los intrusos probablemente vengan del exterior, el grupo tiene interés en hacer *lobby* a favor de políticas nacionalistas, las cuales bloquearían tal movimiento (véase nuevamente el Cuadro 1.4)¹².

4. Los costes económicos del nacionalismo

Mientras que en la sección anterior se han analizado las posibles causas de las políticas nacionalistas, ahora analizamos en mayor detalle la naturaleza de los costes económicos que impone sobre la sociedad. Estudiamos cinco aspectos diferentes de estos costes: la desviación sectorial de recursos, la falta de disciplina de mercado y gobierno corporativo pobre, la ineficiencia productiva a nivel de empresa, las distorsiones en la competencia y los fallos de coordinación.

4.1. La desviación sectorial de recursos

El coste más obvio de las políticas nacionalistas es que usualmente desvían los recursos de actividades más beneficiosas socialmente a otras menos beneficiadas. Esto es especialmente cierto en políticas que buscan promover “polos” y tomar ventaja de las externalidades en contextos donde el alcance de estas externalidades no se aprecia adecuadamente. Un caso típico es el de los Juegos Olímpicos, a menudo presentados como buenos para la economía en términos de PIB y creación de empleo. Si bien los “beneficios” económicos directos están documentados, todavía existe una gran controversia¹³. Los estudios generalmente ignoran el uso alternativo de los recursos que son dirigidos a la organización de los Juegos. Si se tuviese esto en cuenta, la conclusión sería que organizar unos Juegos Olímpicos es probablemente

¹² Para estar seguros, el grupo también puede defender sus rentas mientras se produce el cambio de gobierno. El punto es que la existencia de rentas crea incentivos para apoyar las políticas nacionalistas.

¹³ Véase Berman et. al. (2000), Hotchkiss et. al. (2003) y Veraras et. al. (2004).

inferior a gastar la misma cantidad de dinero en bienes públicos más utilizados (salud, educación, carreteras, proyectos de vivienda, etc.)¹⁴.

La clave aquí es que hay que distinguir entre cualquier externalidad realmente generada por el proyecto (medio ambiente, aprendizaje, etc.) como analizamos arriba, y externalidades pecuniarias puras que consisten en estimular la actividad económica gracias al gasto. Lo último es deseable sólo hasta el punto en que se crea que la actividad económica es ineficientemente baja, lo cual puede ser cierto porque la competencia en el mercado de bienes es insuficiente, el mercado laboral es rígido o porque la economía está atravesando un período recesivo temporal. De otro modo, la gente es inducida de modo artificial a trabajar fuertemente o a trabajar en sectores erróneos. Además, aun si fuese deseable estimular la economía, eso no implica que uno deba olvidar los beneficios económicos de un proyecto: los proyectos socialmente más rentables son los que deberían atenderse primero.

4.2. Falta de disciplina de mercado y gobierno corporativo pobre

Algunos aspectos del nacionalismo económico van en detrimento de la asignación eficiente de recursos, ya que minan la disciplina del mercado, reduciendo así los incentivos en todos los niveles jerárquicos. Este problema aparece no sólo en las empresas que son de propiedad estatal (parcial o total), sino también en empresas que reciben ayuda del Estado o empresas privadas cuya administración es controlada por grupos de influencia más que por la democracia de los accionistas.

Una empresa que recibe ayuda del Estado tiene poco interés en reducir costes y mejorar la calidad del producto, dado que es de esperar que las pérdidas sean absorbidas por el Gobierno. Los administradores de las empresas tendrán pocos incentivos para racionalizar los procesos de producción, reclutar trabajadores adecuadamente, resistir la presión de las subidas salariales e innovar. Si las conexiones políticas de los administradores son suficientemente fuertes, la amenaza del despido por un mal desempeño de sus funciones es débil. La percepción de los costes que conlleva ser despedido puede ser pequeña, dado que pueden confiar en su grupo de influencia para encontrar otras posiciones prestigiosas y bien remuneradas. Por otra parte, los reguladores tienen pocos incentivos para hacer cumplir las reglas y las advertencias si son miembros del mismo grupo que los administradores de las empresas que se supone deben supervisar. Dado que los grupos a menudo recompensan a sus miembros ofreciéndoles posiciones en el sector privado, los servidores públicos se enfrentan a un conflicto de intereses entre su propia carrera y sus tareas de supervisión. Además, si el propio Estado es accionista, puede asignar a la empresa objetivos políticos más que objetivos motivados por la rentabilidad. El Gobierno será reacio a vengarse de los administradores que fallan a la hora de reportar beneficios adecuados (véase Cuadro 1.5 sobre el escándalo del Crédit Lyonnais). En el caso de una empresa pública, que puede potencialmente acabar en manos de extranjeros, el Gobierno se verá tentado a perdonar indirectamente los errores cometidos por los administradores comprando las acciones que venden los accionistas disgustados, para de este modo preservar la propiedad nacional. (Esto se ilustra con los problemas recientes de Airbus que se discuten en el Cuadro 1.6).

¹⁴ Una excepción es cuando los bienes públicos no pueden proveerse de todos modos debido a restricciones políticas o institucionales y los Juegos Olímpicos proveen el medio para hacer esto.

Cuadro 1.5.

El escándalo del Crédit Lyonnais

El escándalo del Crédit Lyonnais ilustra un número de fallos del nacionalismo económico:

- La interferencia de políticos que lleva a una confusión entre sus objetivos y los de maximizar el valor para los accionistas.
- El rol de los grupos de poder y las rentas privadas que se derivan de ellos.
- La falta de disciplina de mercado, que lleva a un riesgo de despido casi inexistente ante una mala administración.
- La inhabilidad de la propiedad del Estado para prevenir actividades ilícitas.

En 1995, el gobierno francés transfirió la deuda del banco estatal Crédit Lyonnais a la compañía Consortium de Réalisation. El coste para los contribuyentes franceses, dependiendo de las estimaciones, rondó entre los 10 y los 30 millardos de euros, un 2,5% del PIB a esa fecha.

¿Qué fue lo que sucedió? Durante el liderazgo de Jean-Yves Haberes, un miembro de la elite de la Administración pública, Crédit Lyonnais había perseguido una política de expansión agresiva, comprando bienes y otorgando préstamos. Entre las operaciones que realizó está el caso de «la construcción de un gran bloque de oficinas en la ciudad de Lille que ayudó a los políticos locales a regenerar el pueblo, pero que luego resultó inviable» [ERisk.com]. De hecho, la defensa de Haberes fue que él estaba trabajando con el gobierno francés «mientras expandía el banco y preservaba los puestos de trabajo en la industria francesa otorgando créditos a empresas tambaleantes». Así, la interferencia política eliminó cualquier riesgo por su mala administración y llevó a una acumulación de proyectos que eventualmente amenazaron la solvencia de la compañía.

Otra operación dudosa involucró la compra de la compañía estadounidense de seguros Executive Life, que según las autoridades de ese país violaba las regulaciones. Otro ejemplo es la compra de dos estudios de producción de películas entre 1987-1990 –incluyendo los estudios de la MGM– con los fondos del Crédit Lyonnais por parte de dos italianos, Giancarlo Parretti y Florio Fiorini, quienes estaban involucrados en escándalos financieros. Estos señores administraron al Crédit Lyonnais a su conveniencia, otorgándose grandes sumas de dinero a ellos mismos que luego se desvanecieron cuando la MGM entró en bancarrota. Este episodio muestra que la propiedad estatal no impidió que estas transacciones apenas legales tuvieran lugar. Por el contrario, la participación del Estado como principal accionista de la empresa crea un conflicto de intereses para aquellos que tienen que hacer cumplir las leyes^{a)}.

^{a)} Los cargos criminales asociados al caso Crédit Lyonnais se encuentran resumidos en <http://www.sgrm.com/art43.htm>.

Kramarz y Thesmar (2006) han documentado y cuantificado los efectos negativos del capitalismo de amiguetes sobre el valor de los accionistas en grandes empresas francesas. Estos autores encuentran que la importancia del grupo de ex servidores públicos en Francia es enorme: más del 50% de los activos del mercado de valores francés están administrados por ex servidores públicos de alto nivel. Además, el grupo es efectivo a la hora de asegurar posiciones para sus miembros. La proporción de ex servidores públicos en juntas directivas que se graduaron en la École Nationale d'Administration es del 16% cuando sus administradores se graduaron en esa escuela, y sólo del 6% en otros casos. De modo similar, la proporción de ex servidores públicos en juntas directivas que se graduaron en la École Polytechnique es del 3%, pero sube al 12% cuando el administrador es también un ex servidor público graduado en esa escuela. Finalmente, lo más interesante es que los miembros del grupo se protegen asimismo de la disciplina del mercado: mientras la probabilidad promedio de que un administrador pierda su trabajo es de un 4% cuando los ingresos caen un 6%, el efecto es cuantitativa y estadísticamente no significativo para los miembros del grupo. Los autores también señalan que los grupos de administradores generalmente tienen miembros en otros consejos de dirección, lo cual tiene un impacto negativo sobre las tasas de retorno, y que los mercados de valores reaccionan positivamente a las adquisiciones hechas por los no miembros, pero no a las adquisiciones hechas por los miembros. Este último efecto sugiere que el mercado considera que

los miembros del grupo no utilizarán la adquisición para explotar los márgenes de la mayor rentabilidad en favor de los accionistas, sino para redistribuir las rentas privadas en favor del grupo.

4.3. Ineficiencia productiva a nivel de empresa

Otro aspecto del nacionalismo económico es que impone elecciones equívocas para las empresas. Un ejemplo tradicional es el del Concorde, que fue una maravilla tecnológica valorada así por los políticos, pero que resultó ser una idea pobre en términos de potencial de mercado, en parte debido a su diseño. En el caso de Airbus, se está prestando mucha más atención al mercado, pero como vimos en el Cuadro 1.1, la organización de la producción está sesgada por las influencias políticas. La proliferación de lugares de producción reduce la productividad por muchas razones. Primero, tienen que destinarse más recursos al transporte y a la coordinación. Segundo, algunas plantas pueden ser demasiado pequeñas y no explotar suficientemente las economías de escala. Tercero, algunas plantas pueden estar localizadas en lugares inadecuados, donde no hay una adecuada oferta de trabajadores cualificados, ni de servicios ni de instalaciones requeridas para atraer administradores de alto nivel. Esto tiene un impacto negativo en la calidad y costes de la fuerza de trabajo.

4.4. Distorsiones en la competencia

Las empresas financiadas por el Estado también distorsionan la competencia. Si sus acreedores saben que éstas serán ayudadas por el Estado en caso de pérdidas, tienen menos riesgo de bancarrota, y consecuentemente se beneficiarán de un menor coste de los fondos. Esto les dará una ventaja sobre sus competidores, la cual puede ayudar a eliminarlos. Como ejemplo, la aerolínea Air-France, parcialmente pública, ha alcanzado el 96% de cuota de mercado en Francia, después de haber eliminado a algunos de sus rivales, a pesar de que ellos tenían menores precios.

Cuadro 1.6.

Nacionalismo y gobierno corporativo en Airbus

Como vimos en el Cuadro 1.1, la preocupación por el nacionalismo ha distorsionado la estructura de la producción de Airbus de manera notable. Sucede lo mismo con su estructura de gobierno, que ha estado influenciada por el nacionalismo en lugar de la economía. Inicialmente, Airbus era un consorcio de compañías aeroespaciales. Cuando se consolidó como corporación, el gobierno francés intervino para conservar su influencia sobre la nueva compañía creada, EADS. El truco fue hacer que la participación francesa aumentara forzando a la compañía Aerospatiale, el socio estatal francés de Airbus, a fusionarse con Matra, una compañía privada francesa de defensa. Esta estructura permitió más intervenciones discrecionales y anómalas. Por ejemplo, la nueva compañía EADS tenía dos consejeros delegados: uno alemán y otro francés. Esto obstaculiza claramente la consistencia y credibilidad de las decisiones, sustituyendo la visión por una negociación constante entre los consejeros quienes representan los intereses de sus propios gobiernos más que los intereses de los accionistas. Este puesto fue finalmente unificado, pero, según *The Economist* (9 de noviembre de 2006), el capitalismo de amiguetes apareció nuevamente dada la gran influencia que tuvo la presidencia francesa sobre la elección del nuevo consejero delegado.

Más preocupante aún, cuando después de los recientes problemas de Airbus, el propietario privado inicial de Matra vendió sus acciones, éstas fueron adquiridas por una institución pública francesa de ahorro y préstamos, Caisse des Dépôts et Consignations. Esto es, el gobierno francés, que indujo a la fusión entre Aerospatiale y Matra para conservar la influencia francesa en aquellos niveles de importancia, está ahora renacionalizando EADS para conservar tal influencia. Tal comportamiento discrecional claramente transmite señales equívocas a los administradores, poniéndoles eventualmente en la misma situación que los administradores de compañías estatales que esperan que sus pérdidas sean soportadas por los contribuyentes. Comprando acciones para preservar la propiedad nacional, el gobierno hace que aumente su precio por encima del verdadero valor de mercado, dañando así la eficiencia de información de los mercados financieros y los incentivos que afrontan los administradores.

En tal caso, la privatización parcial de una empresa de propiedad pública no presenta muchos beneficios económicos, en tanto y en cuanto el Gobierno retenga una participación minoritaria sustancial. Los incentivos para una recapitalización pública en caso de problemas financieros son grandes, con las consecuentes distorsiones sobre la competencia. La empresa puede ser utilizada para otros fines aparte de la creación de valor para los accionistas (trucos contables para cumplir con los objetivos de finanzas públicas¹⁵, sobreempleo para fines sociales¹⁶, etc.).

Otras distorsiones a la competencia pueden surgir de los conflictos de intereses que afronta el Estado como regulador, como poder de policía (que hace cumplir las leyes) y como proveedor de infraestructuras públicas, por un lado, y como propietario de una de las competidoras, por el otro. En este caso es muy difícil creer que el regulador puede mantener su independencia.

4.5. Fallos de coordinación

Un aspecto obvio del nacionalismo económico es que sus beneficios potenciales para un país individual son normalmente contrarrestados por las políticas nacionalistas de países competidores, mientras que los costes en términos de distorsiones normalmente se mantienen. Tomemos, por ejemplo, el efecto transferencia. Como hemos argumentado, cada país tiene incentivos para demorar su propia desregulación y así beneficiarse durante el mayor tiempo posible del efecto transferencia; en equilibrio, todos demoran la desregulación y, por tanto, el intento de extraer transferencias de los países vecinos falla. El único efecto es que los consumidores pagan un precio elevado de monopolio durante demasiado tiempo, lo cual perjudica a todos.

De manera similar, consideremos el argumento de la industria naciente. Asumamos que un país subsidia a sus empresas en un sector determinado. Si, al mismo tiempo, los países extranjeros subsidian sus propios campeones nacionales, el país local puede acabar siendo incapaz de acumular suficiente conocimiento como para competir con el resto del mundo. Los campeones nacionales nunca serán competitivos, y uno nunca será capaz de retirar los subsidios. Además, la existencia del campeón nacional reasigna cuotas de mercado quitándoselas a los competidores extranjeros, lo cual reduce la velocidad a la que aprenden, y lleva a una duplicación de costes de I+D. Obviamente, estos dos efectos son muy dañinos para la economía mundial.

Los estudios empíricos disponibles acerca de los efectos de Airbus sobre el bienestar mundial destacan estos efectos, y tienden a concluir que si existen, son negativos. Como señalan Neven y Seabright (1995), el efecto positivo más importante de Airbus sobre el bienestar mundial es que su ingreso aumentó la competencia en el mercado de las aeronaves, reduciendo los precios. Sin embargo, la estimación es pequeña, principalmente porque a la fecha de su estudio había un tercer participante (McDonnell Douglas, un fabricante de aviones estadounidense) en el mercado. Boeing y McDonnell Douglas se fusionaron más tarde, pero no está claro si tal fusión se hubiese producido si Airbus no hubiese entrado al mercado. Con respecto a los residentes

¹⁵ En 1998, el gobierno francés "robó" los fondos de pensiones de la empresa estatal France Telecom con el objetivo de cumplir los criterios de Maastricht para la unión monetaria (*The Register*, 30 de noviembre de 1998): http://www.theregister.co.uk/1998/11/30/french_prepare_further_france_telecom/.

¹⁶ Un ejemplo, entre muchos, es la reciente intervención del gobierno francés en la decisión de Sogerma, una subsidiaria de Airbus /EADS, para cerrar una planta cerca de Burdeos en Francia. Para más detalles: <http://fr.news.yahoo.com/23052006/290/le-gouvernement-veut-unesolution-alternative-pour-la-sogerma.html>.

Europeos, ellos se benefician del efecto transferencia: las rentas monopolísticas de Boeing disminuyen y son transferidas a Airbus. Pero los residentes europeos también son aquellos que pagan los subsidios de Airbus, lo cual beneficia a los consumidores del resto del mundo. Finalmente, la duplicación de costes en I+D y la reducción de efectos de aprendizaje en Boeing también tienden a generar efectos negativos sobre el bienestar mundial. Neven y Seabright concluyen que el ingreso de Airbus ha beneficiado a los consumidores europeos (debido al efecto transferencia), pero dañado a los consumidores mundiales como un todo (véase Cuadro 1.7). Claramente, el gobierno de Estados Unidos puede verse tentado a revertir el efecto transferencia subsidiando a Boeing para que ésta amplíe su cuota de mercado, lo cual dejaría tanto a consumidores estadounidenses como europeos en una situación peor que si Airbus no hubiese entrado al mercado.

5. ¿Prevalecerá el nacionalismo económico?

Las fusiones transfronterizas están creciendo notablemente en Europa. En 2005 y 2006 se vieron grandes fusiones o adquisiciones en términos de valores, como la de la alemana HVB por parte de la italiana Unicredito en el sector bancario, y la inglesa Allied Domecq por parte de la francesa Pernod Ricard en el sector de alimentos y bebidas. El ritmo de la actividad en las empresas de servicio público ha sido especialmente agitado: la francesa Suez ha adquirido a la belga Electrabel y, a su vez, Suez fue solicitada por Enel en 2006. E.ON ha lanzado una oferta por Endesa en el sector energético. France Telecom ha comprado la española Amena, y Telefónica (España) ha adquirido O₂ (Reino Unido). La participación de fusiones transfronterizas en el total está creciendo cada vez más, y la actividad dentro de la UE15 es el componente más importante de esta tendencia, como ya reflejamos en el informe de EEAG del último año.

Cuadro 1.7.

Los efectos globales de Airbus

En un estudio influyente, Neven y Seabright (1995) calibran un modelo simple de competencia imperfecta para estimar el efecto sobre el bienestar de los consumidores europeos y de todo el mundo de los subsidios otorgados a Airbus. Los autores encuentran sólo un efecto pequeño sobre los precios como consecuencia de la entrada de Airbus: -3,5%. La pérdida de beneficios estimada de Boeing (en 1995) fue de 100 millardos de dólares, mientras que las ganancias de Airbus fueron de unos 50 millardos de dólares. Como los precios son sólo moderadamente más bajos, las ganancias perdidas no son apropiadas por los consumidores, sino que se disipan por la duplicación de costes fijos y una menor productividad.

La ola de movimientos transfronterizos en Europa ha despertado los instintos proteccionistas de algunos gobiernos europeos. Sin embargo, esto no necesariamente implica que los gobiernos tengan éxito en sus intentos. En Italia, BBVA y ABN-Amro intentaron absorber, respectivamente, a BNL y Antonveneta, pero el ex gobernador del Banco de Italia se opuso firmemente. BBVA había tenido algunos inconvenientes anteriormente cuando trató de fusionarse con Unicredito. Pero el gobernador del banco central fue obligado a dimitir y al final BNL fue adquirida por BNP Paribas (resultado de una batalla entre tres partes -BNP-SG-Paribas- que terminó con la fusión BNP-Paribas debido a la insistencia del gobierno francés de lograr una solución "a la francesa"), y la puja por Antonveneta eventualmente tuvo éxito. Al mismo tiempo, la italiana Unicredito compró la alemana HVB, y Polonia fue atacada por Bruselas cuando intentó obstaculizar la absorción de un banco polaco por parte de la fusionada

Unicredito y HVB. Cuando E.On lanzó su oferta por la española Endesa, solicitada por la empresa para defenderse de Gas Natural (España), el gobierno español reaccionó aumentando el poder del regulador del sector energético para poner obstáculos a la empresa alemana. Sin embargo, la presión de Bruselas llevó a España a dar marcha atrás. Otro caso donde la reacción proteccionista falló fue la exitosa oferta del campeón europeo productor de acero, Arcelor, por la empresa india Mittal.

A pesar de todo esto, las reacciones proteccionistas han tenido, al menos, un éxito parcial. Cuando la española Abertis propuso una fusión amistosa con la italiana Autostrade (concesiones de autopistas), el gobierno italiano, bajo presión del ministro Di Pietro, levantó todo tipo de obstáculos, y ex líderes europeos, como Prodi (presidente de la Comisión Europea) o Padoa-Schioppa (miembro ejecutivo del BCE), no pudieron solucionar el problema. En esencia, el gobierno italiano cambió las reglas para las concesiones de las autopistas en medio del movimiento de la fusión, creando gran incertidumbre acerca de las futuras condiciones para las concesiones. A finales de 2006, Abertis y Autostrade postergaron el acuerdo hasta que la regulación se clarifique. Por el momento, la presión de la Comisión Europea no ha sido capaz de retirar los obstáculos. Cuando Enel puso sus ojos sobre Suez, el primer ministro francés Dominique de Villepin reaccionó proponiendo una fusión alternativa entre Suez y la estatal GdF. En este caso, Francia parece estar obteniendo buenos resultados: por ejemplo, el gobierno francés ha sido autorizado por la Comisión Europea para mantener una acción de oro de la privatizada GdF. También encontramos una solución a la francesa en la fusión de Aventis con Sanofi en la industria farmacéutica y en el caso de Alstom, donde el gobierno francés prefirió tomar el 20% de las acciones de la debilitada empresa, en lugar de aceptar la adquisición parcial por parte de Siemens.

Reino Unido es el único caso en donde no existen restricciones a las adquisiciones por parte de extranjeros. De hecho, el ejemplo más importante es la City. La apertura del mercado financiero londinense a la competencia consolidó a Londres como uno de los mercados financieros líderes, pero básicamente no quedó ningún banco de inversión de Reino Unido.

Abundan los ejemplos de adquisiciones extranjeras, como Telefónica y O₂ en la telefonía, Ferrovial y BAA (British Airways Authority), Banco Santander y Abbey, y la reciente adquisición de Scottish Power por Iberdrola en el sector energético. Santander fue capaz de adquirir Abbey porque Reino Unido tiene una política activa de defensa de la competencia y la autoridad antimonopolio bloqueó la absorción de Abbey por parte de Lloyds TSB en 2001. En todos estos casos, como en las adquisiciones de los servicios públicos Powergen y Thames Water por la alemana RWE, las fusiones han tenido lugar en sectores regulados donde existe preocupación por el "servicio público y una oferta segura". Esta actitud abierta no debería sorprender. En sectores regulados, el regulador nacional tiene el control de las actividades de la empresa y puede proteger los intereses de los consumidores locales.

En general, los gobiernos nacionales y los reguladores tienen libertad de acción para afectar la rentabilidad de las empresas reguladas. Si la industria tiene segmentos de monopolio natural, como el energético o el de transporte, el regulador tendrá poder sobre los planes de inversión, tasas y calidad del monopolio natural o en los segmentos de cuello de botella: transmisión y distribución de electricidad o la carretera en las concesiones de las autopistas. El impacto sobre los consumidores o usuarios de los segmentos de cuello de botella está básicamente en manos del regulador. El Gobierno es responsable de contar con un marco regulador que induzca la inversión y la oferta de calidad a precios razonables para los usuarios.

En sectores donde no existen segmentos de monopolio natural, como el bancario, el rol de las autoridades en lo referente a políticas de defensa de la competencia es más directo, para asegurar que la empresa fusionada no tenga un poder de mercado excesivo. Resumiendo, las fusiones transfronterizas están aumentando a pesar de los obstáculos levantados por las autoridades nacionales debido a la presión de Bruselas –por ejemplo, en el sector bancario Bruselas ahora quiere limitar el poder de los bancos centrales y reguladores nacionales para bloquear absorciones extranjeras–, debido a la disciplina impuesta por los mercados internacionales de capitales sobre las empresas que cotizan en el mercado de valores, y debido a que los países pueden sentir temor de represalias si cierran sus fronteras a las fusiones transfronterizas.

6. ¿Qué hacer?

Ahora estamos en condiciones de discutir qué puede hacerse para dirigir los desafíos del nacionalismo económico. Nosotros ofrecemos dos recetas:

- Mejorar la efectividad de las políticas de defensa de la competencia produciendo una mayor coordinación y armonización de la regulación.
- Detener la propiedad pública –sea total o parcial– de todas las empresas que operan en un ambiente competitivo.

6.1. Coordinación de las políticas de defensa de la competencia

Como mencionábamos en la Sección 1, nuestra perspectiva es el bienestar de los ciudadanos europeos. Hemos visto que incluso en el caso de gobiernos benévulos que maximizan el bienestar de sus ciudadanos, éstos pueden dañar el bienestar de los ciudadanos de otros países europeos. Un ejemplo que hemos mencionado anteriormente es cómo los países, de manera individual, pueden intentar demorar la desregulación dentro, y a la vez beneficiarse del exterior, lo cual puede llevar a interrumpir el proceso de desregulación para todos. En lo que concierne a las intervenciones nacionalistas discrecionales, la política de defensa de la competencia en Europa trata sólo parcialmente estos temas. Desafortunadamente, estas herramientas están limitadas debido a las distintas estructuras de propiedad y de regulación en los distintos países. En Europa, las políticas de defensa de la competencia pueden controlar las ayudas del Estado y pueden ser efectivas controlando el apoyo a los campeones nacionales. También pueden servir como compromiso externo para no mantener empresas ineficientes. Pero todavía no pueden eliminar las barreras de la regulación o limitar las actividades de las empresas de propiedad estatal excepto bajo el estatuto de competencia. Las asimetrías en la regulación tienen que ser superadas a través de la armonización de la regulación, la coordinación de reguladores y el establecimiento de reguladores europeos. Los reguladores nacionales deberían estar integrados, sector por sector, en un sistema europeo con reglas comunes. En los mercados energéticos, por ejemplo, la transmisión y el transporte deberían estar separados, porque son un monopolio natural, y el control de sus cuellos de botella por empresas verticalmente integradas tiene un alto potencial de exclusión. La capacidad de interconexión entre fronteras debería ser administrada a nivel europeo, dado que las empresas y los reguladores nacionales pueden no tener los incentivos correctos para proveer la capacidad de interconexión entre países. En general, un sistema europeo de reguladores puede ser una herramienta de compromiso para evitar oportunismo y resistir la presión política. Un paso en la

dirección correcta es el reciente movimiento de Bruselas para limitar la libertad de acción de los bancos centrales y reguladores nacionales para bloquear absorciones extranjeras en el sector bancario.

También está el tema del momento oportuno. Las barreras en los países de la UE deberían levantarse simultáneamente para evitar el juego estratégico y el posicionamiento de grandes empresas y países que siguen a las asimetrías. De hecho, un país que desarma y liberaliza antes que otros prioriza a los consumidores pero puede preceder la oportunidad de tener algunas empresas globales lo suficientemente fuertes como para competir en un mercado integrado. Tales empresas pueden dar lugar a efectos derrame positivos en la economía nacional y capturar rentas del exterior. Un enfoque gradual para liberalizar, llevándose a cabo a diferentes velocidades en distintos países, implica que las grandes empresas pueden utilizar su capacidad de *lobby* para extender y consolidar posiciones cuando se integren los mercados en sectores regulados. Estas posiciones pueden suponer una ventaja para el primero en mover en presencia de economías de escala y de red.

Otro peligro para Bruselas es apoyar campeones paneuropeos que luego acabarán efectivamente protegidos contra el cierre. Como argumentábamos en nuestro informe EEAG 2006, la política económica de los campeones europeos puede implicar que los poderes de la política de defensa de la competencia en Europa, con la actual estructura institucional, está muy limitada para tratar con esos casos. Este es un caso donde la coordinación global de políticas de defensa de la competencia puede contribuir favorablemente.

6.2. Solucionar el tema de la propiedad estatal

Las distorsiones introducidas por las empresas de propiedad estatal no pueden corregirse sólo con políticas de defensa de la competencia. Esto es así porque las empresas públicas distorsionan el mercado para un mejor control corporativo y, por tanto, una reestructuración de la industria, de un modo fundamental. Nuestra discusión sugiere que se debería considerar seriamente la creación de una regla europea que restrinja severamente la propiedad pública indefinida o incluso parcial de empresas. En este artículo no tomamos posición acerca de la conveniencia de los monopolios estatales. A pesar de que los políticos son conscientes de sus costes, tradicionalmente existen argumentos a su favor. Por ejemplo, un monopolio estatal puede proveer un bien público que de otro modo sería provisto de manera ineficiente por el mercado¹⁷, o fijar precios eficientemente con rendimientos crecientes a escala (en esta situación, aparecería un monopolio privado y los precios serían demasiado altos¹⁸). Estos argumentos, ahora se consideran débiles vistos los pobres resultados de los monopolios estatales en términos de reducción de costes e innovación –es de hecho ese escepticismo el que ha llevado a la ola de desregulación que ha experimentado Europa desde los años ochenta. Pero estos argumentos, sin embargo, tienen cierta legitimidad económica. Por otra parte, no hay una buena razón por la cual debería existir un área gris donde empresas total o parcialmente públicas compitan al mismo nivel con sus homólogos privados. Tales situaciones llevan a las distorsiones que hemos documentado antes. Pero, como hemos visto, hay un número de malas razones por las que se dan tales situaciones. El apoyo gubernamental a la actividad económica debería estar basado en

¹⁷ En tal caso la empresa no se diferencia de un servicio administrativo, y el uso de la forma de corporación puede ser por consideraciones ajenas al objetivo de este capítulo.

¹⁸ Véase Dupuit (1849, 1851), Allais (1964), Boiteux (1956), Guesnerie (1975) y Laffont (1988).

aquellos fallos del mercado bien identificados. Las intervenciones más apropiadas son, por tanto, impuestos y subsidios no discriminatorios, no la propiedad pública de un subconjunto de participantes del mercado.

Así como nuestra proposición de restringir radicalmente la propiedad pública en ambientes competitivos puede sonar revolucionaria, nuestro análisis sugiere que su implementación recorrería un largo camino hacia la eliminación de los incentivos para una intervención nacionalista dañina. De hecho, la mayoría de las empresas estatales que aún quedan son un remanente del pasado que ha persistido sin una buena razón económica. No se habla de aumentar la propiedad pública en ningún lugar del mundo desarrollado. Sería grato terminar con este proceso e implementar una regulación europea que restrinja a los gobiernos la posibilidad de poseer corporaciones. Tal regla no sería tan mal recibida a la luz de otras intervenciones de la UE en políticas nacionales, para las que las justificaciones económicas no son tan claras.

Referencias

- Allais, M. (1964), "La théorie économique et la tarification optimum de l'usage des infrastructures de Transport", *La Jaune et la Rouge*, págs. 108-114.
- Boiteux, M. (1956), "Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire", *Econometrica*, 24, págs. 22-44. Traducido como Boiteux, M. (1971), "On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints", *Journal of Economic Theory*, 3, págs. 219-240.
- Berman, G., R. Brooks y S. Davidson (2000), "The Sydney Olympic Games Announcement and Australian Stock Market Reaction", *Applied Economics Letters*, 7 (12), págs. 781-784.
- Caballero, R. J. y R. K. Lyons (1990), "Internal Versus External Economies in European Industry", *European Economic Review*, 34, págs. 805-830.
- Dupuit, J. (1849), "De l'influence des péages sur l'utilité des voies de communication", *Annales des Ponts et Chaussées*, 2ª serie, págs. 170-248.
- Dupuit, J. (1851), "De l'impôt payé aux maîtres de poste par les entrepreneurs de voitures publiques", *Journal des Economistes*, Ed. Guillaumin, París, págs. 131-151.
- Guesnerie, R. (1975), "Pareto Optimality in Non Convex Economies", *Econometrica*, 43, págs. 1-30.
- Hotchkiss, J., R. Moore y S. Zobay (2003), "Impact of the 1996 Summer Olympic Games on Employment and Wages in Georgia", *Southern Economic Journal*, 69, págs. 691-704.
- Kramarz, F. y D. Thesmar (2006), "Social Networks in the Boardroom", CEPR Discussion Papers 5496.
- Krugman, P. (1987), "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies", *Journal of Development Economics*, 27, págs. 41-55.
- Krugman, P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99, págs. 483-499.
- Laffont, J.-J. (1988), "Fundamentals of Public Economics", MIT Press, Cambridge, MA.
- Lucas, R. E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), págs. 3-42.
- Neven, D. y P. Seabright (1995), "European Industrial Policy: the Airbus Case", *Economic Policy*, 21, págs. 313-358.
- Pujadas, V. y M. Rhodes (1999), "Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France", *West European Politics*, 22 (3), págs. 41-63.
- Scitovsky T. (1954), "Two Concepts of External Economies", *Journal of Political Economy*, 62, págs. 143-151.
- Strauss-Kahn, V. y X. Vives (2005), "Why and Where do Headquarters Move?", CEPR Discussion Papers 5070.
- Veraros, N., E. Kasimati y P. Dawson (2004), "The 2004 Olympic Games Announcement and its Effect on the Athens and Milan StockExchanges", *Applied Economics Letters*, 11, págs. 749-753.