

GLOBALIZACIÓN, CRISIS Y POLÍTICA INDUSTRIAL

XAVIER VIVES

IESE

La globalización, entendida como el proceso de integración y liberalización de mercados –en particular el mercado único europeo y la introducción del euro– junto con la irrupción de las economías emergentes han conducido a una reasignación importante del capital y reestructuración de la producción (1). Este proceso de globalización e internacionalización ha dado lugar a

una situación de globalización e internacionalización que favorece la propagación internacional de las crisis a través de los canales del mercado; algo que ha sido fácil de ver en la actual crisis financiera, y con posibles efectos redistributivos en la geografía de la actividad económica.

Estos efectos se observan también en la distribución de centros de decisión empresariales, que aprovechan las tecnologías de la información para separar las funciones de gestión y producción. Actualmente, las funciones de control tienden a concentrarse en las localizaciones más eficientes y productivas, normalmente en una gran ciudad o área metropolitana, la cual aglutina una gran cantidad de servicios empresariales de alto valor añadido (2).

Debemos preguntarnos también cuál es el impacto de la globalización y ampliación del mercado, así como de la desregulación que va aparejada, sobre los incentivos para innovar, el motor del crecimiento según Schumpeter. En este sentido se han obtenido resultados muy sólidos que indican que al aumentar el tamaño del mercado se incrementa el proceso de innovación –mediante la reducción de costes o aumentos de calidad– así como la producción total. Básicamente, como las empresas producen más tienen mayores incentivos a invertir más para reducir dichos costes. Este aumento del tamaño del mercado típicamente conlleva un aumento del número de variedades ofrecidas al consumidor (3).

A los retos de la globalización se añaden los derivados de la crisis financiera desatada en 2007 y sus consecuencias. La política industrial es uno de los instrumentos para hacerles frente. En este artículo examinamos, primero qué es la política industrial y luego la política industrial que ha seguido la Unión Europea y el problema de productividad de Europa. A continuación, revisamos la paradoja de la política industrial en relación con las políticas sectoriales (sección tercera) y las políticas horizontales en la cuarta. La sección quinta examina las relaciones entre las políticas industrial y de defensa de la competencia, en particular en un contexto de crisis, y la sección sexta, se ocupa de los niveles de implementación de la política industrial. Las conclusiones se presentan en la última sección.

¿QUÉ ES LA POLÍTICA INDUSTRIAL? ¶

De acuerdo con la Comisión Estadounidense de Comercio Internacional, la política industrial es una «acción coordinada del gobierno destinada a orientar los recursos de producción a los productores nacionales en ciertas industrias para ayudarles a ser más competitivos». Hay diferentes tipos de política industrial.

Por un lado está el **enfoque sectorial**, articulado por sectores. Así se entiende la política industrial tradicional como un conjunto de ayudas a industrias en de-

clive, como por ejemplo la construcción naval o el acero en algunos países desarrollados, para que dichas industrias no disminuyan su peso demasiado rápido. Este enfoque, además, contempla la prestación de apoyo en determinados casos a los damnificados por el cambio industrial, y la ayuda a sectores emergentes y empresas mediante la elección de ganadores para tratar de identificar qué sectores son de futuro y apoyarlos.

El **enfoque horizontal** configura la intervención de la política industrial de manera que no sólo se mira a los sectores, sino que se ayuda a las infraestructuras en general, de manera que las empresas puedan crecer. Mediante ayudas a la innovación, al capital humano o a la infraestructura física se pretende favorecer el crecimiento de la industria.

La Comisión Europea en los últimos tiempos se ha identificado, al menos en teoría, con la naturaleza horizontal de la política industrial, y se ha ido alejando progresivamente del enfoque sectorial más intervencionista. Ésta no es una visión siempre coincidente con la de los responsables políticos de los estados miembros. Para algunos de ellos, Europa debería promover empresas líderes para enfrentarse a la competencia de las economías emergentes. Así se pronunció el ministro francés de Finanzas ya en diciembre de 2004: «Debemos tener, no sólo en Francia, sino también a nivel europeo, una política industrial muy ambiciosa. Debemos fomentar la aparición de campeones europeos en el sector industrial. Estamos firmemente convencidos de que, en el contexto de la globalización, no podemos ser ingenuos, porque la ley de la selva dictamina siempre permitir que los fuertes devoren a los débiles, y no hay razón por la que Europa deba bajar la guardia en esta competición global (4)».

Sin embargo, en fechas cercanas, para la Comisión, «desde una perspectiva de política industrial, el papel de los poderes públicos es actuar sólo cuando sea necesario, es decir, cuando algunas ineficiencias de mercado justifiquen la intervención del gobierno o con el fin de fomentar el cambio estructural... A estos efectos, las autoridades públicas pueden hacer uso de los instrumentos de política tales como una mejor regulación, mercado único, la innovación y la política de investigación, el empleo y las políticas sociales, etc. que se aplican generalmente a toda la economía, sin hacer distinción entre los sectores o empresas, junto con otras medidas complementarias para facilitar la cohesión social y económica». A lo que añadía, «la Comisión está comprometida con la naturaleza horizontal de la política industrial y para evitar un retorno a políticas intervencionistas selectivas».

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA Y EL PROBLEMA DE LA PRODUCTIVIDAD

La Agenda de Lisboa declaraba el propósito, extraordinariamente optimista visto desde hoy en día, de convertir a la Unión Europea para el año 2010 en la

CUADRO 1
INGRESO REAL, PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO
Y FACTOR TRABAJO EN LA UE-15
EN PORCENTAJE DE LOS NIVELES DE EE.UU.

	1970	1995	2000	2005	2011
PIB per cápita	71,0	73,9	72,0	70,9	74,0
PIB por hora trabajada	65,0	92,4	90,1	84,4	84,0
Horas trabajadas per cápita	101,0	79,9	80,0	83,9	87,9

FUENTE: Eurostat Structural Indicators (2004), OECD.Stat (2013).

región tecnológicamente más dinámica e innovadora en el mundo y daba a la política industrial un papel central (5). Sin embargo, la comparación de la UE con Estados Unidos desde una perspectiva a largo plazo sigue sin ser halagüeña para Europa. Si vemos los ingresos reales y la productividad laboral de la Europa de los 15 países miembros (UE15) como un porcentaje de los niveles estadounidenses a partir de 1970 (cuadro 1), veremos que, en ese año, el PIB per cápita en la UE, en relación con el estadounidense, era del 71%. Esta cifra se mantuvo estable, e incluso aumentó ligeramente, llegando a alcanzar el 74% tras la crisis. Si nos fijamos en el PIB por hora trabajada en términos de productividad, en ese mismo año nos encontrábamos en el 65% respecto al nivel estadounidense, y actualmente estamos situados en el 84%; sin embargo, trabajamos menos horas per cápita si nos comparamos con Estados Unidos en 1970. De nuevo, en términos de horas trabajadas tras la crisis, nos hemos recuperado, acercándonos al 88%. Pero la UE15 todavía va por detrás de Estados Unidos. Todo ello se confirma al observar diferentes maneras de medir la productividad, como, por ejemplo, la productividad laboral o la productividad total de los factores.

En términos de la productividad total de los factores (gráfico 1), los EE.UU. tienen típicamente una tasa de crecimiento de la productividad más alta que la media europea, que en sí misma es mayor que la de España –al menos hasta el inicio de la crisis–.

Las ayudas estatales en la Unión Europea se dividen en horizontales, sectoriales (con sectores exentos de la reglamentación general de ayudas, como la agricultura, la pesca y el transporte; sectores sensibles, como el carbón, el acero, las fibras sintéticas y la construcción naval; y sectores más recientemente abiertos a la competencia como los servicios financieros, el transporte aéreo y marítimo y los vehículos de motor), regionales, y de rescate y reestructuración de empresas específicas.

En los últimos tiempos, la Comisión Europea se ha comprometido con la política industrial de carácter horizontal, y se ha alejado del enfoque sectorial más intervencionista. De hecho, si observamos el gráfico 2, vemos que hasta la crisis las ayudas estatales en la UE fueron

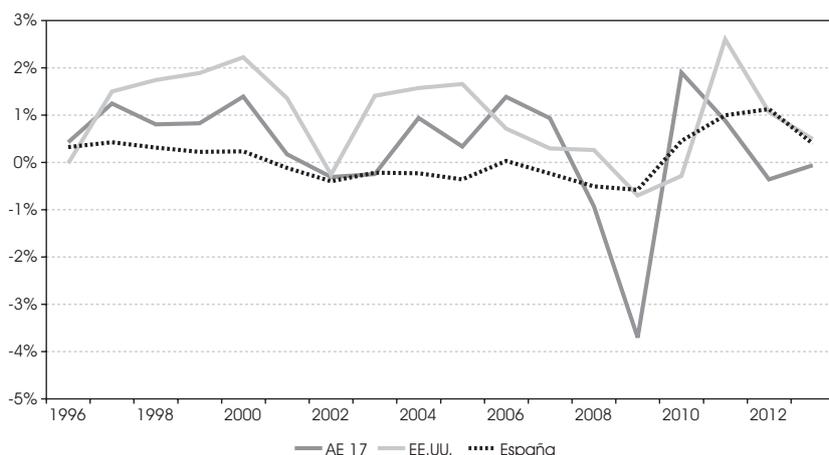


GRÁFICO 1
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES (PTF)
FUENTE AMECO.

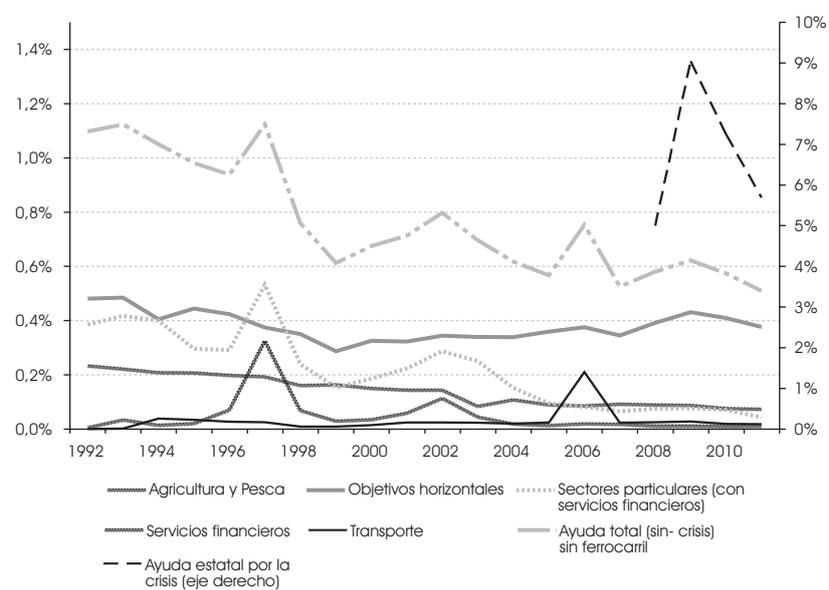


GRÁFICO 2
AYUDAS ESTATALES EN LA UE-27, 1992-2011. EJE DE LA IZQUIERDA, PORCENTAJE DEL PIB
FUENTE: Comisión Europea (DG Competition scoreboard). Eje de la derecha: Ayudas estatales durante la crisis (recapitalizaciones, intervenciones para el rescate de activos, garantías y medidas de liquidez en % del PIB)

disminuyendo (como porcentaje del PIB) como lo hacían las ayudas sectoriales. La ayuda estatal horizontal se ha mantenido estable, incluso a lo largo de la crisis, y la ayuda a sectores específicos ha ido reduciéndose con la salvedad de la ayuda en la crisis actual, con un componente bancario muy acusado. La crisis ha implicado cambios debido también al importante apoyo ofrecido a sectores específicos, como el automovilístico en Detroit, Estados Unidos.

En relación a la política de I+D, central en la política horizontal, los países escandinavos y los Estados Unidos destacan en cuanto al elevado uso de las tecnologías de la información y la comunicación se refiere. Mientras que en el centro de Europa la velocidad de adopción de las innovaciones se encuentra en el rango medio, en el sur de Europa el proceso de adopción es todavía bastante bajo. La figura

3 (en página siguiente) muestra algunos datos de la inversión en I+D en % del PIB.

LA PARADOJA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES

La ciencia económica ha elaborado muchos argumentos para la intervención en el mercado a causa de numerosos fallos de mercado. Las externalidades son un claro ejemplo. Si una empresa produce y contamina sin tener en cuenta el coste de la contaminación y, posteriormente, se la obliga a pagar todo el daño causado al medio ambiente, podría ir a la quiebra; lo que ilustra la magnitud de este problema. Otro tipo de externalidad es la **información asimétrica**, ya que las diferencias en la información provo-

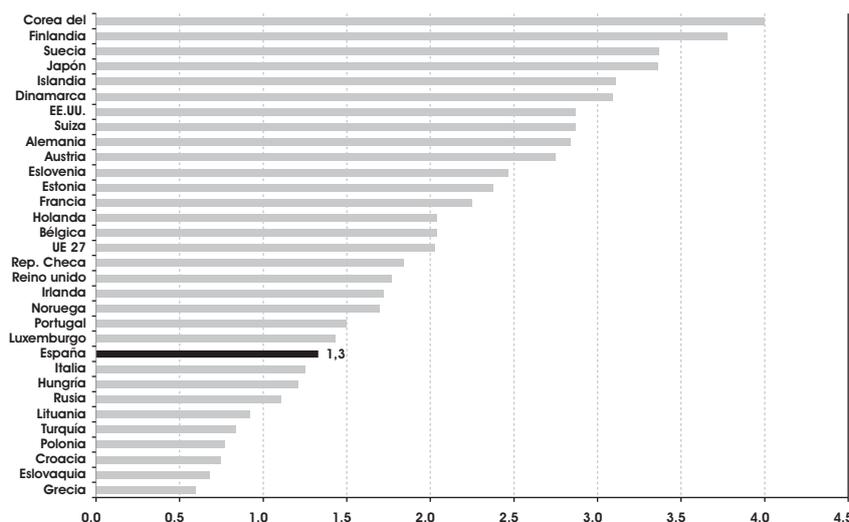


GRÁFICO 3

**GASTO EN INVESTIGACIÓN Y
DESARROLLO EN 2011
EN % DEL PIB (*)**

(*) Grecia (2006), Suiza (2008), EE.UU., Islandia y Japón (2009), Turquía, Rusia y Corea del Sur (2010).

FUENTE: EUROSTAT

can fricciones en el mercado. Y finalmente existe el poder de mercado, definido como la capacidad de las empresas para aumentar los precios por encima de los costes marginales. Sin embargo, aunque haya numerosas razones para la intervención, una gran proporción de economistas son escépticos sobre los beneficios de la política industrial tradicional.

Existen varios argumentos a favor de una política sectorial activa. Por ejemplo, para lograr una ventaja estratégica en el mercado internacional, debido al efecto de **la curva de aprendizaje**, los gobiernos pueden querer ayudar a las empresas a ser más eficientes y ser capaces de competir en el mercado internacional. Europa lo ha intentado con EADS-Airbus; España y otros países han subvencionado generosamente, hasta la crisis, la industria de la energía renovable. Además, los países, a través del llamado efecto de transferencia, pueden tratar de capturar rentas en el extranjero. Si un país tiene algún tipo de posición monopolística en el extranjero que puede explotar, éste país podrá extraer beneficios del exterior y transferirlos al país.

Otra razón a favor de una política industrial sectorial activa es conseguir una **reestructuración eficiente** y equilibrada de las industrias en declive. Si los gobiernos dejan la reestructuración en manos del mercado pueden producirse algunos efectos externos que los agentes no internalizan en sus decisiones. Además, en distintas industrias es bueno tener normas comunes. Como ejemplo cabe mencionar la coordinación en el estándar GSM para teléfonos móviles en Europa, la cual supuso una ventaja respecto a los EE.UU. Otro capítulo son las políticas emprendidas para aliviar las imperfecciones en el mercado de capitales.

A pesar de la validez de los argumentos presentados, las políticas sectoriales presentan una serie de problemas. En primer lugar, estas intervenciones requieren una información muy detallada que por lo general los reguladores o el sector público no tienen. En segundo lugar, la política industrial activa puede des-

encadenar comportamientos estratégicos de los países rivales con represalias comerciales potenciales: si un país intenta ayudar a una industria, a continuación, el país vecino hará lo mismo, y al final no habrá ninguna ganancia para nadie. Además, las intervenciones pueden ser capturadas por intereses muy específicos, sobre todo políticos, y pueden restringir la competencia y dañar la eficiencia. También pueden tener costes directos e indirectos muy elevados.

Otra de las vertientes de la política industrial que es preciso considerar es la economía política. Los dirigentes políticos pueden intentar conseguir rentas privadas de las políticas industriales y pueden intentar comprar el apoyo de una clientela política para poder ser reelegidos. Las inversiones en proyectos simbólicos visibles pueden servir para realzar el prestigio propio sin que el análisis coste-beneficio social del proyecto sea positivo. En «La Riqueza de las Naciones», Adam Smith establecía un criterio por el cual las obras públicas, como carreteras y ferrocarriles, se debían construir teniendo en cuenta lo que los usuarios estaban dispuestos a pagar por el servicio porque de lo contrario, las infraestructuras siempre se construirían en el interés de los dirigentes locales. La política industrial sectorial tiene el riesgo de que sirva para distribuir favores. Este es el «capitalismo de amigos», bien conocido en diferentes países.

Además, la política sectorial activa entraña el riesgo de violar un principio económico fundamental basado en que la eficiencia depende en gran medida de la posibilidad de entrada y salida en el proceso competitivo. La idea básica es que las economías han de tener un sistema donde a las empresas eficientes se les permita prosperar, y a las empresas ineficientes, salir del mercado. Esto refleja en cierta medida la idea de **destrucción creativa** de Schumpeter. La injerencia en este proceso, y en particular cuando existe una ayuda sectorial, generalmente daña a los rivales más eficientes, debilita el incentivo a la mejora, e impide la entrada.

Si recurrimos a la evidencia empírica, se observa que la competencia afecta a los precios, la productividad y los nuevos productos. El crecimiento de la productividad está ligado a un entorno competitivo saludable y, en particular, a la salida de las plantas de baja productividad y la entrada de las de alta productividad. Este proceso es, en muchos casos, más importante que las mejoras de las antiguas plantas ya existentes. Por ejemplo, la explicación de la diferente productividad entre los EE.UU. y Europa, parece residir no tanto en la entrada, que en Europa es también bastante sustancial, sino a que en Europa las empresas más ineficientes no salen del mercado. En EE.UU. se produce un ritmo de salida más alto que en Europa y, además, las empresas productivas son capaces de crecer más rápidamente. En EE.UU. las empresas que son ineficientes son expulsadas del mercado, mientras que en Europa disfrutan de un mayor nivel de protección.

Cabe destacar que si el objetivo de la política del gobierno es proteger a los trabajadores, en general, dar dinero o créditos blandos a los accionistas y sus empresas no es tan bueno como ayudar directamente a los mismos trabajadores, a su formación y a que existan unos mecanismos de contratación eficaces. Si proteger el empleo implica proteger a las empresas ineficientes, que gastan una gran cantidad de recursos, al final, no se termina protegiendo la ocupación.

POLÍTICAS INDUSTRIALES HORIZONTALES

Ya existe cierta evidencia en la UE de que las ayudas sectoriales han tenido efectos negativos sobre la competencia y han tendido a ralentizar el crecimiento de la productividad. Esta es una de las razones por las que la política industrial se ha desplazado hacia aspectos más horizontales, como el apoyo general a la I+D, la formación de capital humano o la promoción de la internacionalización, que son beneficiosos para todos los sectores.

En primer lugar, la I+D y las actividades de innovación son casos clásicos que ilustran el fracaso de los mecanismos de mercado debido a sus efectos dinámicos sobre la productividad. La producción de conocimiento y la innovación poseen las características de un bien público y además tienen importantes efectos externos sobre la economía. El uso del conocimiento por una persona o empresa no disminuye al ser utilizado por otros y el sistema de patentes está diseñado precisamente para asegurar un retorno de la inversión en I+D. Sin embargo, la prevención de la innovación y de las fugas de conocimiento al resto de la economía conlleva un coste, ya que limita la difusión de los avances tecnológicos.

Si a esto se suman las potenciales imperfecciones en el mercado de capitales para financiar la I+D (debido a la información asimétrica es extremadamente difícil evaluar externamente la actividad de investigación de una empresa), el resultado es que el sub-

sidio a la investigación básica puede justificarse en términos sociales. El subsidio se vuelve más discutible en cuanto se llega a las fases de aplicación y desarrollo, las cuales pueden tener un uso comercial (excepto en el caso de industrias sujetas a la curva de experiencia).

En segundo lugar, la formación de capital humano representa otro caso de fallo potencial de mercado. Es posible que no existan suficientes incentivos privados a la acumulación de capital humano. Por un lado, las empresas tienden a invertir poco en la formación de habilidades específicas, dado que una vez capacitados los trabajadores pueden salir y unirse a otra compañía. Por otra parte, los trabajadores invierten en la educación sólo si existe un sector industrial y de servicios suficientemente desarrollado para poder aprovechar su inversión. En el ámbito de la educación superior y la investigación básica, el problema se agrava dado que los beneficios (que pueden ser socialmente muy importantes) son en general difíciles de ser apropiados privadamente.

En tercer lugar, la creación de una imagen de marca también puede ser asociada a fallos del mercado. En los mercados donde los consumidores carecen de información sobre la calidad del producto, los nuevos productores se encuentran en desventaja con respecto a empresas establecidas con una reputación de calidad. La forma de compensar esta situación no es mediante subsidios a la producción sino que se realiza mediante el establecimiento de niveles mínimos de calidad y el control sobre la aplicación de las cláusulas de garantía.

Estas medidas horizontales son aún más importantes para las PYMES, las cuales representan una parte sustancial de la producción y empleo de varios países de la UE. Las PYMES pueden resultar gravemente afectadas por las imperfecciones de los mercados financieros ya que tienen menor capacidad de autofinanciación y diversificación para cubrir los costes fijos de acceso directo a los mercados de capital. Además, pueden ser demasiado pequeñas, especialmente en términos de capacidad para establecer redes de ventas, crear imagen de marca e incurrir en los costes fijos necesarios para internacionalizar el negocio. Al mismo tiempo, los estudios empíricos muestran que las PYMES tienden a ser más flexibles e innovadoras, y que la actividad del proceso de innovación no proporciona economías de escala con respecto al tamaño de la empresa. La especificidad de las PYMEs plantea la necesidad de diseñar una política horizontal adaptada a sus necesidades, con el fomento de acuerdos de cooperación para establecer redes de ventas, imagen de marca, I + D y la provisión de servicios especializados.

POLÍTICA INDUSTRIAL, REGULACIÓN Y COMPETENCIA

Una regulación eficiente debería limitarse a los segmentos con monopolio natural, a la protección de la fuerza de trabajo y del medio ambiente, con el

objetivo de mantener reducido el coste de la actividad económica. La política de defensa de la competencia debería centrarse exclusivamente en reducir el poder del mercado y crear mercados más competitivos.

¿Existen fricciones entre la política de defensa de la competencia, que trata de crear mercados competitivos, y la política industrial? Sí, las hay y las ha habido en Europa. Por ejemplo, se han promocionado las fusiones de grandes empresas a nivel nacional para fomentar la aparición de campeones nacionales, como las grandes empresas de servicios, a costa de crear monopolios, lo que ha originado precios elevados por dichos servicios en los países de origen de los campeones. Al mismo tiempo se ha criticado a la Comisión Europea por su supeditación a los intereses del consumidor en lugar de proteger a los productores y su falta de visión al no fomentar campeones europeos para enfrentarse a la competencia internacional (véase el reciente informe Gallois para el gobierno francés (2012)).

A la vista de este escenario, y la actual situación de crisis, ¿cómo debería ser modificada la política industrial y la política de competencia? Lo primero a tener en cuenta es que debería facilitarse el movimiento de recursos desde los sectores en declive a los sectores emergentes. Durante una crisis, todos aquellos sectores que son poco productivos, poco competitivos y suelen obtener peores resultados, sufren mucho, por lo que la tentación del gobierno es protegerles. En general esto comporta una pérdida de dinero público, ya que son industrias que ya poseían una tendencia a la baja y, por tanto, su situación actual no es consecuencia del ciclo económico sino que la crisis ha exacerbado una situación ya existente.

Un ejemplo de política anti-cíclica es la ejercida por Alemania, que posee una industria extremadamente competitiva y subsidia algunos puestos de trabajo durante las crisis. El objetivo es que cuando el ciclo económico se recupere, la demanda de esos puestos de trabajo se reactive y se pueda poner fin al subsidio. Bien distinto y carente de sentido sería, sin embargo, la subvención a los puestos de trabajo de un sector que necesariamente se debe reestructurar (como la construcción en España, por ejemplo).

Otra de las razones por las que los sectores en declive obtienen en ocasiones tanta ayuda reside en que éstos disponen de una fuerte capacidad de presión para proteger su posición y rentas derivadas. De hecho, se ha afirmado que los gobiernos tienden más a ayudar a los perdedores (o sectores en crisis) en lugar de a los ganadores porque la política está influenciada por la presión de los grupos con más rentas. En los sectores en expansión la entrada de nuevas empresas erosiona esas rentas, pero en los sectores en declive la entrada es limitada. En general, las ayudas tienen un importante efecto distorsionador debido al riesgo moral. La creación de un cam-

po de juego desigual diluye los incentivos para que los agentes se comporten de forma eficiente. La política de competencia en la UE ejerce una necesaria función de control de estas ayudas de estado y protege los intereses de los consumidores.

El papel de la política de competencia en una crisis debe basarse en mantener abiertos los mercados, fomentar la integración, eliminar las entidades ineficientes y las barreras artificiales a la entrada y a la salida del mercado. Al mismo tiempo, puede servir para controlar las distorsiones introducidas por los paquetes de rescate y evitar la experiencia de los años 1929 y 1930, cuando se permitió la creación de cárteles y se protegió a sectores ineficientes, contribuyendo al alargamiento de la depresión.

¿POLÍTICA REGIONAL, ESTATAL O EUROPEA? †

Hemos argumentado que la política industrial debería ser de carácter más horizontal. Además debería realizarse en el nivel en el que las externalidades sean más importantes, es decir, allí donde afecten más al funcionamiento de los mercados.

Las externalidades más relevantes residen básicamente en dos niveles. A nivel regional o local se producen fundamentalmente las externalidades de aglomeración, las interacciones entre la mano de obra local, el mercado de servicios y la difusión de conocimientos. Por otro lado, se sitúa el nivel más general, que no se configura necesariamente como estatal sino también a nivel de un área como la Unión Europea. Esto permite que los proyectos empresariales a gran escala tengan éxito, ya sea en energía o en áreas muy competitivas y tecnológicamente avanzadas y que necesitan grandes inversiones.

Una asignación eficiente de las actividades de política industrial y niveles de decisión muy probablemente requeriría desplazar la toma de algunas decisiones desde el nivel nacional al nivel regional o al europeo. Esta nueva asignación en la toma de decisiones es controvertida desde el momento que posee elementos de economía política. El nivel de la toma de decisiones también debe tener en cuenta en qué nivel las políticas son menos propensas a ser capturadas por intereses particulares que no sean de interés general.

El nivel adecuado para la política industrial europea es aquel que proporciona un marco de normas comunes, asigna la I+D mediante licitación pública en base a méritos, internaliza las externalidades transfronterizas, potencia las economías de escala, proporciona mecanismos de compromiso para que los gobiernos resistan las demandas de los grupos de presión, y contribuye a la estabilidad de euro, ya que no son posibles las devaluaciones nacionales para ganar competitividad. Ejemplos de estas ventajas serían la política energética común, que tiende a brillar por su ausencia, o los grandes proyectos de investigación y desarrollo con externalidades transfronterizas.

¿Es una buena idea promover campeones europeos? Puede serlo si se potencia a aquéllos que ya cuentan con experiencia en el mercado internacional, se mantiene el nivel de competencia en los mercados relevantes, y no se producen interferencias políticas. Esta promoción debería ser, en cierto sentido, parte de la política industrial a nivel europeo. La experiencia de Airbus, buque insignia de la política industrial europea, no ha sido un muy buen ejemplo de cómo hacer las cosas dado que su organización ha estado sesgada históricamente por la influencia política (6).

PERSPECTIVAS, LO VIEJO Y LO NUEVO ¶

Una reflexión final sobre las viejas y las nuevas prácticas permite enmarcar mejor las **perspectivas en materia de política industrial**. En el pasado, la corriente de pensamiento mayoritario combinaba el puro *laissez faire* con la selección arbitraria de los ganadores en los diferentes sectores. Desde esta perspectiva tradicional se justifica el rescate a los perdedores y el mantenimiento de las actividades tradicionales. Sin embargo, este tipo de políticas a nivel nacional, proteccionistas y que requieren una regulación intrusiva de las industrias, están desfasadas.

La nueva política industrial se debe fundamentar en promover la excelencia, en el sentido de ayudar a aquellos que ya han demostrado su valor en el mercado, ante la competencia a la que se enfrentan; y a los ganadores emergentes. Esta perspectiva engloba la ayuda horizontal a la creación de *clusters* de capital humano, ya que el intercambio de información fluida es muy importante, y tiene lugar a nivel local. Las ayudas deben dirigirse a las regiones y las personas innovadoras, a fomentar la competencia y a reducir el coste general de hacer negocios. Para ello es necesario que tanto las regiones como la UE tomen mayores responsabilidades en la política industrial.

NOTAS ¶

- [1] Este artículo se basa en parte en Calmfors et al. (2008).
- [2] Véase Strauss-Kahn y Vives (2009) para EEUU y Laamanen et al. (2012) para Europa.
- [3] No obstante, al disminuir las barreras de entrada y aumentar el número de participantes y variedades en el mercado, se puede llegar a producir paradójicamente una disminución del esfuerzo de reducción de costes debido a un efecto expulsión provocado precisamente por la aparición de estos nuevos participantes. Véase Vives (2008).
- [4] Hervé Gaymard, ministro francés de finanzas, de 2004.
- [5] «La función principal de la política industrial en la Unión Europea es proporcionar de forma proactiva las condiciones marco adecuadas para el desarrollo empresarial y la innovación con el fin de convertir la Unión Europea en un lugar atractivo para la inversión industrial y la creación de empleo, teniendo en cuenta el hecho de que la mayoría de las empresas son de tamaño pequeño y mediano».
- [6] Véase Calmfors et al. (2007).

BIBLIOGRAFÍA ¶

- CALMFORS, L.; CORSETTI, G.; DEVEREUX, M.P.; HONKAPOHJA, S.; SAINT-PAUL, H-W.; SINN, H-W.; STURM, J-E. y VIVES, X (2007): «Economic Nationalism», capítulo 6 en *The EEAG Report on the European Economy 2007*, CESifo, pp.133-147.
- CALMFORS, L.; CORSETTI, G.; DEVEREUX, M.P.; SAINT-PAUL, G.; SINN, H-W.; STURM, J-E. y VIVES, X. (2008): «Industrial Policy», capítulo 4 en *The EEAG Report on the European Economy 2008*, CESifo, pp. 105-124.
- GALLOIS, L. (2012): *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*. Rapport au premier ministre. Commissariat Général l'Investment. http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_de_louis_gallois_sur_la_competitivite_0.pdf
- LAAMANEN, T.; SIMULA, T. y TORSTILA S. (2012): «Cross-Border Relocations of Corporate Headquarters in Europe», *Journal of International Business Studies* (de próxima publicación).
- STRAUSS-KAHN, V. y VIVES, X. (2009): «Why and Where Do Headquarters Move?», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, nº 2, pp. 168-186.
- VIVES, X. (2008): «Innovation and Competitive Pressure», *The Journal of Industrial Economics*, vol. 56, nº 3, pp. 419-469.