

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish
version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

Sesión III: Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional - Solicitud de contribuciones

18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina

Se hace circular el documento adjunto para la preparación del debate que tendrá lugar durante la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia los días 18 y 19 de septiembre 2018 en Argentina. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el 20 de agosto 2018 a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del 25 de julio de 2018 si tienen la intención de presentar una contribución.

Mr. Chris Pike, Experto en Competencia - Chris.Pike@oecd.org.
Ms. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia -
Lynn.Robertson@oecd.org.

JT03434743

Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional *Solicitud de contribuciones*

Introducción

1. Esta solicitud de contribuciones se distribuye a modo de preparación de la Sesión III del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia de 2018: «Política Industrial y Promoción de la Industria Nacional».
2. Les invitamos a preparar y presentar una contribución concisa y sintética para esta sesión. Mediante esta solicitud de contribuciones pretendemos identificar algunos de los temas que deseen tratar en sus contribuciones escritas y orales. Tengan en cuenta que este documento no es preceptivo ni exhaustivo. Pueden plantear otras cuestiones de interés que reflejen sus experiencias.
3. Para que la Secretaría de la OCDE pueda organizar la sesión, les rogamos que nos comuniquen, como máximo el **miércoles 25 de julio de 2018**, si tienen intención de presentar una contribución. La contribución en sí deberá remitirse por correo electrónico a Angélique Servin (Angelique.Servin@oecd.org), con copia a Chris Pike (Chris.Pike@oecd.org), el **lunes 20 de agosto de 2018** a más tardar (deberá ser un documento de Word, en formato electrónico, de 5 páginas como máximo, en español o inglés). La distribución de las contribuciones de los países se hará a través de la web del Foro www.oecd.org/competition/latinamerica y de la web <http://laccf2018argentina.com>. Además, si desean distribuir algún otro material de interés, pueden enviarlo a la Secretaría antes del **20 de agosto de 2018**.
4. La duración prevista para esta sesión es de tres horas. Antes de la reunión, la Secretaría distribuirá una nota informativa que puede servir de punto de partida para el debate de la sesión. En el anexo se enumeran algunos temas pertinentes para alimentar el debate y también se sugieren algunas lecturas: pueden usarse para preparar las contribuciones, pero ni el debate ni las contribuciones tienen por qué limitarse a esos puntos.

Anexo A

1. Antecedentes

5. La política industrial describe el conjunto de intervenciones de los gobiernos para incidir en su estructura económica (Rodrik, 2004). Su éxito o su fracaso, pues, tiene una enorme repercusión en el crecimiento inclusivo que pueden lograr los países. En general, se considera que las políticas industriales concretas pueden tener efectos horizontales en cada una de las industrias o efectos selectivos en determinados mercados, sectores, empresas, tecnologías o lugares. Por ejemplo, la política de competencia suele formar parte de la política industrial general de la mayoría de los países. Según su coherencia, un gobierno podría considerar que su política de competencia entra en conflicto con otros elementos de su política industrial (por ejemplo, sus políticas diseñadas para lograr el crecimiento en regiones menos prósperas del país).

6. Para promover la industria nacional mediante políticas industriales, los gobiernos tienen distintas vías. Esta sesión abordará los temas sobre la mesa y las experiencias en la materia de los organismos de la competencia de América Latina y el Caribe.

7. Las políticas industriales horizontales o de naturaleza transversal es menos probable que entren de conflicto con temas de competencia. Fijémonos, por ejemplo, en la reducción de las barreras reglamentarias a la entrada y el financiamiento del control de las fusiones, así como la observancia rigurosa de la ley de competencia con respecto a conductas excluyentes. Ahora bien, probablemente, las más beneficiadas de estas políticas neutras sean las empresas locales más pequeñas, pues suelen ser las más vulnerables a estas barreras y prácticas.

8. Una de las formas cada vez más habituales de este enfoque es aplicar algún tipo de marco de neutralidad en materia de competencia para proteger a los productores nacionales ante las distorsiones que se crean cuando empresas rivales reciben subvenciones u otro tipo de apoyo de sus gobiernos. Estos marcos pueden fijarse a nivel nacional y aplicarse al gobierno local, como en Australia y China, o pueden establecerse a nivel supranacional y aplicarse a los gobiernos locales y nacionales, como es el caso de la Unión Europea y la OMC. En ocasiones, estos marcos también pueden originarse en un gobierno nacional que los aplica a sus propias actuaciones, como sucede en Australia, Suecia y Ucrania. En estos casos, las autoridades de la competencia pueden responsabilizarse también de su cumplimiento o pueden colaborar con el organismo que tenga esa responsabilidad.

9. Otro tipo de política industrial es plantear medidas concretas de modo selectivo. Esto implica un mayor riesgo de conflictos de competencia. Por ejemplo, un gobierno puede adoptar una política industrial selectiva para obtener, en nombre de las empresas ubicadas en el país, una ventaja competitiva en un mercado clave con respecto a otras regiones o países. Ahora bien, también puede adoptar una política selectiva para corregir determinadas disfunciones del mercado, más allá de las que puedan solucionarse con

políticas industriales horizontales. En general, cuando una política industrial aborda una disfunción del mercado, en lugar de fomentar el impulso de la competitividad, puede ser una actuación complementaria a la política de competencia. Entre las políticas selectivas, por tanto, se encuentran tanto las que pueden crear un conflicto —por ejemplo, al crear y prestar apoyo a una empresa dominante en el mercado nacional o local—, como las que no necesariamente crean un conflicto, como las políticas específicas por sector o tecnología que respaldan a empresas que optan por invertir en ciertas industrias o tecnologías.

10. Una de las disfunciones de mercado que los gobiernos pueden querer solucionar mediante este tipo de políticas es la inexistencia o la escasez de bienes públicos que generen externalidades que aporten valor. Es posible que las empresas consideren que esos bienes no son rentables o que conllevan un riesgo demasiado alto, o quizá ni se lo hayan planteado.

11. A los gobiernos también les puede preocupar que personas, empresas, competencias, conocimientos o capitales tarden en reaccionar ante ciertos incentivos de mercado. Puede que solucionar esas fricciones no solo sea cuestión de tiempo y apoyo, y puede que, si no se aborda la situación correctamente, queden profundas cicatrices.

12. También puede suceder que el gobierno considere que el poder de mercado de las empresas innovadoras y eficientes —por muy beneficioso que sea a nivel global— no sea adecuado para una región que considere que esos beneficios se le usurpan y se gastan en otros países o regiones. En estas circunstancias, los gobiernos pueden considerar que fomentar las relaciones comerciales entre los que trabajan a nivel local incrementará la demanda y el nivel de vida locales. Distorsionar la competencia con propósitos de distribución —por ejemplo, trabajar solo con empresas locales— es perjudicial para el bien global; sin embargo, a falta de políticas más eficaces para ampliar más uniformemente los beneficios del comercio y la competencia, estas políticas pueden tentar a gobiernos que busquen un crecimiento equilibrado, no tanto un crecimiento maximizado.

13. Otra de las inquietudes existentes puede ser que las decisiones macroeconómicas sobre intereses o tipos de cambio vienen dadas mayoritariamente por su impacto en los grandes centros económicos de un país, pero seguramente serán poco útiles para las regiones, que requieren otras condiciones. Si bien las transferencias y la inversión en capital humano e infraestructura son soluciones más eficientes a estos problemas, a veces también se sacan a colación sus costes, por ejemplo, al crear dependencia.

14. En el caso de empresas dominantes en el mercado nacional o local, los organismos de competencia quizá deberían revisar las fusiones que crean o apoyan a este tipo de empresas, con el beneplácito del gobierno. De tener capacidad para aplicar un marco neutro en materia de competencia, también cabría considerar las quejas de la competencia en cuanto a que los procesos de compra y contratación pública favorecen a las empresas locales. Cuando una empresa tiene una posición dominante en el mercado, el organismo posiblemente debería actuar contra esa conducta supuestamente anticompetitiva. En última instancia, el organismo podría defender la desinversión o retirada del apoyo a la empresa dominante para eliminar la distorsión competitiva e incrementar la eficiencia y el bienestar del consumidor.

15. En contraste con las empresas dominantes nacionales, las operaciones por sector pueden ser no discriminatorias en el sentido de que están abiertas a todas las empresas. Ahora bien, también puede haber operaciones por sector condicionadas; por ejemplo, se puede pedir que las empresas no solo operen en el mercado nacional, sino también que tengan propietarios residentes en ese mercado o que se abastezcan en el mercado nacional (proveedores, por ejemplo). Las operaciones por sector también pueden diferir en el sentido de que algunas apuntarán a sectores asentados o en declive que el gobierno quiera apoyar, mientras que otras operaciones pueden centrarse en sectores o tecnologías emergentes.

16. En el caso de las operaciones por sector, los organismos de la competencia podrían desempeñar un importante papel de defensa, ya que son los que tienen voz a favor de la competencia en un país o gobierno. Por tanto, pueden identificar esas posibles distorsiones en los estudios de mercado o al emitir dictámenes.

2. Sugerencias y preguntas que los países pueden plantearse para sus contribuciones

Cabe tener en cuenta que lo que encontrarán a continuación no es un cuestionario. Se trata de preguntas orientativas y no es preciso responder a todas ellas. Agradeceríamos un documento unificado y conciso en el que se tomen en consideración las experiencias de su jurisdicción.

- ¿Qué tipo de política industrial se aplica en su país? ¿Cuáles son los objetivos de esas políticas?
- ¿Qué tipo de política industrial ha aplicado su país en el pasado?
- ¿Han valorado el impacto competitivo de alguna de estas políticas?
- ¿Han valorado el impacto competitivo de alguna fusión ante la posible creación de una empresa dominante nacional o local?
 - ¿En qué difieren estos casos de una fusión normal? ¿El gobierno se posicionó sobre esa fusión?
- ¿Han investigado algún supuesto abuso de posición dominante por parte de lo que podría considerarse una empresa dominante nacional o local?
 - ¿Cómo se diferencian estos casos de un abuso de posición dominante normal? ¿El gobierno se posicionó sobre esa conducta o sobre la investigación?
- ¿Tienen alguna responsabilidad en el mantenimiento de la neutralidad en la competencia? ¿Algún organismo tiene esa responsabilidad?
 - ¿Cómo ejercen esa responsabilidad?
 - ¿Pueden aportar ejemplos?
- ¿Han detectado alguna política industrial selectiva en estudios de mercado?
 - ¿Existía distorsión de la competencia? ¿Cómo llegaron a esa conclusión?
 - ¿Contaban con beneficios compensatorios?
 - ¿Cuál fue la respuesta ante esas distorsiones?

- ¿Pueden emitir dictámenes sobre políticas industriales selectivas?
 - ¿Lo han hecho? ¿Cómo extrajeron sus conclusiones?
 - ¿Contaban con beneficios compensatorios?
 - ¿Pueden aportar ejemplos?
- Según ustedes, ¿cuál es el papel legítimo de una política industrial?

3. Bibliografía sugerida

Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Du L., Harrison, A. & Legros, P. (2015) “Industrial Policy and Competition” American Economic Journal: Macroeconomics, v7, no. 4, (pp. 1-32)
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.20120103>.

CLES, 2017, “Community Wealth Building through Anchor Institutions”
<https://cles.org.uk/publications/community-wealth-building-through-anchor-institutions/>.

CMA, 2017, “Response from the Competition and Markets Authority to the Government’s Industrial Strategy Green Paper”
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/606013/cma-response-to-industrial-strategy.pdf.

Cowling, Keith, 2000, “Industrial Policy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Proposals”, London, Routledge.

Geroski, Paul, March 8, 2005, “Competition Policy and National Champions”
https://www.regulation.org.uk/library/2006_geroski_essays.pdf.

IADB, 2014, “Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation”
https://publications.iadb.org/handle/11319/6633?scope=123456789/1&thumbnail=true&rpp=5&page=2&group_by=none&etal=0.

Mazzucato, Marianna. 2013, “The Entrepreneurial State” <https://marianamazzucato.com/entrepreneurial-state/>.

Rodrik, Dani, 2004, “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Rodrik, Dani, 2008 “Normalizing Industrial Policy,”
<https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/normalizing-industrial-policy>.

URBACT, 2016, “Creating a good local economy through procurement”
http://urbact.eu/sites/default/files/spend_analysis_and_procurement_strategy_case_study_-_preston.pdf.

UNCTAD, 2018, “World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies”
http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2018ch4_en.pdf.

White Lawrence J., 2008, “Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S.”, New York University School of Law, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1091244.