

AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA CONCURRENCIA ESTRATÉGICA

Alexis Jacquemin

Profesor de Economía en la
Universidad Católica de
Lovaina.
Director del Centro de
Investigaciones
Interdisciplinarias, Derecho y
Economía Industrial (C.R.I.D.E.),
Lovaina la Nueva.

Palabras clave: Competitividad, política industrial.
Nº de clasificación JEL: L1, L5.

0. INTRODUCCIÓN

En los años 70, la política industrial ha estado en el centro del debate, por un lado, entre los que preconizan la defensa del libre mercado y el recurso exclusivo a los instrumentos macroeconómicos, y por otro, aquellos que recomiendan medidas voluntaristas de repliegue industrial y de "reconquista del mercado interior". Según esta última opinión, la búsqueda de la gran dimensión de las empresas y de la concentración de los medios de producción era una condición general de éxito. Al nivel de las experiencias europeas, la primera forma de pensar contrastaba la eficacia industrial de los "buenos discípulos" que, tal como la República Federal de Alemania, habían puesto su confianza únicamente en los mecanismos de la concurrencia, y los pobres resultados de los malos discípulos" que, como Gran Bretaña y Francia, utilizaban una política más dirigista.

En el curso de los últimos años la visión de las cosas ha sido singularmente matizada. Por un lado, nos hemos dado cuenta que la concentración conducía muy a menudo a una amalgama de actividades mal coordinadas entre ellas, a una dificultad de comunicación y de control acrecentadas, a una pérdida

de flexibilidad y de motivación; y por otro, la elección de actividades nuevas por la iniciativa industrial del Estado apenas se ha revelado exitosa, y la selección de los "mejores" por una autoridad pública, sea nacional o europea, ha resultado, en general, ser una señaleta.

Por otra parte, se ha tomado conciencia que más allá de las características institucionales y de los modos de organización propios de cada país, no había en ninguna de nuestras economías mixtas opciones dicotómicas entre mercado y dirigismo, sino al contrario un "continuo" en el grado de intervención, en el seno de todos los Estados. Según el sector y según su fase de desarrollo, coexisten en un mismo país, y bajo apelaciones diversas, medidas destinadas a acompañar a la iniciativa privada, a difundir sus efectos de arrastre a reestructurar o a liquidar ciertas actividades, y, por último, a tomar directamente bajo su responsabilidad el proyecto industrial mismo; además, se ha constatado que, a pesar de su aparente neutralidad, las políticas macroeconómicas globales afectaban, de forma diferenciada y a veces perversa, a los sectores industriales según las características de estos últimos (abiertos o protegidos, fuerte o débilmente concentrados, dominados o

no por firmas multinacionales) y según el grado de flexibilidad imperante de los precios (1).

1. COMPETITIVIDAD Y RELACIONES ESTRATÉGICAS

Es en esta época que el análisis de la competitividad de las empresas, sean en los trabajos teóricos (2) o en los informes suministrados por los consultores de empresa (3), ha tomado una dimensión nueva.

Más allá de la antinomia tradicional entre juego de mercado e intervencionismo públicos, el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales ha sido, cada vez más, percibido como dependiente de las relaciones estratégicas, en donde las empresas y las autoridades públicas son agentes dotados de poderes variables, que se posicionan, material y psicológicamente, para desalentar o para condicionar las acciones y las reacciones de los rivales reales y potenciales. Se tratará de cooperar con sus competidores a nivel de componentes comunes, manteniendo una fuerte competencia a nivel del producto final; de erigir barreras contra los agentes susceptibles de entrar en el mercado; de controlar la gama de productos o de servicios susceptibles de jugar un papel de sustitutos para su propia actividad; de modificar su poder de negociación vis-a-vis, de sus proveedores o de sus compradores; de influir en el equilibrio de fuerzas mediante movimientos estratégicos y mediante una anticipación de los cambios.

(1) Un esclarecedor estudio sobre este tema es el de D. Encaoua, "Flexibilité cyclique des prix et inflation", O.C.D.E., París, junio de 1983.

(2) Para una discusión analítica de estos trabajos, ver A. Jacquemin, "Sélection et pouvoir dans la nouvelle économie industrielle", *Económica y Cabay*, París y Lovaina la Nueva, 1985.

(3) La obra clásica en la materia es la de M. Porter, "La concurrence stratégique", *Económica*, París, 1983.

En esta perspectiva, la competición no es tanto un conjunto de interacciones entre agentes pasivos, que consideran como dadas las estructuras de los mercados y los comportamientos de los demás. Es un juego dinámico en donde la puesta en marcha de nuevas formas de organización, la apertura de nuevos mercados, la introducción de nuevos productos y de nuevos métodos de producción, ponen permanentemente en cuestión los equilibrios posibles, manipulan las reglas del juego, y desplazan las apuestas en beneficio de ciertos participantes. Es sobre todo a través de las operaciones de "Derecho de prelación", es decir iniciativas que permiten posicionarse el primero en un espacio geográfico privilegiado o en un "nicho" correspondiente a un producto enormemente diferenciado, que las empresas y los poderes públicos son capaces, hasta un cierto punto, de constituir su entorno económico y social.

Un campo en que el fenómeno está exacerbado es el de las nuevas tecnologías, caracterizadas por productos diferenciados, por importantes economías de escala y por potentes procesos de aprendizaje. Una situación de equilibrio corresponderá a la presencia de un número muy limitado de empresas, cuya localización nacional no está automáticamente determinado. Pero una vez que ciertas empresas con la ayuda frecuente de sus Estados han decidido irrevocablemente producir este tipo de bien, la estrategia óptima para los rivales es el no producirlo, so pena de sufrir pérdidas. Así, después de años de apoyo público, Airbus, tras sus ventas a Pan Am, se encontró en posición beneficiosa. Pero si un avión idéntico hubiera sido ofertado por Boeing, es probable que ninguno de los dos hubiera cubierto sus costos. Lo mismo ocurre en un sector, como el de equipamiento en materia de telecomunicación, donde, hoy, solamente 12 empresas representan el 80 % de las ventas. Los equilibrios oligopolíticos, tal y como se analiza en la teoría de juegos, no pueden ser, por tanto, sino posiciones asimétricas, en donde hay muy pocos vencedores y muchos perdedores.

2. ILUSIONES DEL TAMAÑO Y DEL SECTOR

Las condiciones para tomar parte, válidamente, en la competencia estratégica no se reducen, desafortunadamente, a algunas simples recetas. Entre los mitos pertinazmente renacientes, el de la gran dimensión es uno de los más tenaces. Es evidente que, en las actividades caracterizadas por importantes indivisibilidades por costos fijos elevados, resulta necesario una cierta concentración de medios de producción. Pero, por una parte, no se trata, de ninguna manera, de una condición suficiente de competitividad, y por otra, en múltiples campos, un tamaño importante es más fuente de ineficacia, en especial de tipo burocrático, que de rendimientos crecientes. Así, por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea, las 50 mayores empresas representaban, en 1980, alrededor del 30% del valor añadido manufacturero total. Comparando las mayores europeas con las mayores americanas y japonesas, se constata, además, que la suma de las cifras de negocios de las cinco primeras americanas y de las diez mayores europeas es aproximadamente igual a la de las cien primeras japonesas. Un examen de las actividades por sectores confirma que las empresas europeas tienen, hoy, una dimensión que es (con la excepción del sector petrolero) comparable a la de sus correspondientes americanas y superior a la de las japonesas. Sin embargo, en términos de resultados de estas grandes firmas, especialmente en lo relativo a beneficios, la situación es totalmente diferente: las tasas europeas son netamente inferiores a las de sus competidores (4).

Un caso particularmente ilustrativo es el de la Industria de las Telecomunicaciones. Europa acusa un retardo importante en el

campo de los semiconductores, y su fuerza aparente en materia de ordenadores es enormemente ilusoria: la fuente de su tecnología (o su control) se sitúa, en efecto, muy a menudo fuera de la Comunidad (5). Este estado de cosas es confirmado por el presidente de Philips, quien ha declarado, recientemente, que salvo algunas excepciones, la mayor parte de las actividades europeas en materia de telecomunicación y de tratamiento de la información son no competitivas, tanto en términos de precios como en el plano de las normas tecnológicas, lo que se traduce en malos resultados en la gran exportación. Sin embargo, el tamaño de las firmas europeas medido por sus ventas es, en estos campos, equivalente a la de las japonesas, mientras que sus márgenes de beneficio son inferiores.

Un segundo criterio, a menudo evocado para la competitividad de las empresas, es el de "Industria escogida", con su importante vertiente que constituye la necesidad de una reorganización hacia las industrias de alta tecnología.

Subrayemos, en primer lugar, que si efectivamente estas industrias juegan un papel de locomotora en el crecimiento económico, ellas no representan más que una débil fracción del conjunto de las actividades. Un movimiento no concertado (especialmente en el plano europeo) de reorganización sistemática, producirá muchos perdedores y muy pocos ganadores. Además, se corre el peligro de alentar retrocesos no justificados en los sectores más maduros, pero esenciales para la coherencia del entramado industrial. En estos sectores maduros, la postura correcta no es un abandono sistemático sino la incorporación de nuevas tecnologías susceptibles de desplazar o de prolongar el ciclo de vida de los productos correspondientes. Así, el textil y la confección son considerados,

(4) Una comparación más sistemática es propuesta por P. Geroski y A. Jacquemin, firmas grandes en la economía de la Europa Comunitaria y Política Industrial en 1980, en A. Jacquemin (ed), "European Industry"; Public Policy and Corporate Strategy, Oxford University Press, 1984.

(5) Ver G. Locksley, "The E. E. C: telecommunication industry, Competition, Concentration and Competitiveness", Commission des Communautés Euro-péennes, Bruselas, 1983.

habitualmente, como ramas fuertemente intensivas en trabajo, y en declive. De hecho, lejos de ser condenada por la tecnología, la fabricación textil forma parte de la nueva revolución industrial, a través de la utilización del láser, la programación de los oficios y la robotización. Más generalmente, se trata de concebir equipos y máquinas que integren los últimos desarrollos de la automatización, así como de explotar las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información, para concebir adecuadamente las unidades de producción en los diversos sectores de actividad. Es el fracaso de tal incorporación el que pondría en tela de juicio la competitividad del conjunto de nuestras industrias y de nuestros servicios.

Un segundo aspecto relativo a la pertenencia a una industria es que obviamente esta pertenencia no garantiza un mismo nivel de resultados a todos los participantes. Se constata que de un país o de una región a otra, la tasa de beneficios dentro de una misma rama varía considerablemente. Si se quiere comprender el origen de esas diferencias, es necesario observar de más cerca la realidad industrial y traspasar los agregados estadísticos que constituyen la rama o el sector.

3. PAPEL DE LOS AGENTES PRIVADOS

La eficacia de los comportamientos estratégicos reposa, en primer lugar, en los mismos agentes y en sus condiciones de acción. Se trata de un vasto campo de análisis que cubre, tanto el papel del clima social existente en el seno de la empresa, como las estructuras políticas e institucionales, pasando por la calidad de los gestores.

Es este último aspecto que ciertos autores pertenecientes a la Business School de Harvard (por tanto muy pocos sospechosos de izquierdismo) han atacado particularmente en sus críticas a las grandes empresas americanas. Las dificultades de ciertos negocios

americanos, escriben ellos, no pueden ser atribuidas a factores como la rapacidad de la C.P.E.C, las deficiencias de las políticas monetarias y fiscales o la proliferación de reglamentaciones, sino a un fracaso de la gestión (6). Entre las razones de este fracaso se señalan diversos factores:

- un comportamiento excesivamente prudente que conduce a una diversificación de los activos hacia actividades que no se dominan y que no responden a ninguna lógica industrial.
- una búsqueda de rendimientos financieros a corto plazo a expensas de inversiones estratégicas.
- una integración vertical muy fuerte, allá donde contratos y relaciones de suministro a largo plazo hubieran conducido al mismo resultado, sin poner en cuestión la apertura hacia los mercados externos y sin provocar una total dependencia en lo tocante a los componentes realizados en el interior de la empresa, o del grupo.
- una multiplicación de las operaciones de fusión que no aportan ningún beneficio real a las sociedades y responden más a preocupaciones bursátiles.

A la luz de las muy frecuentes debilidades reveladas por la crisis, sería pretencioso afirmar que nuestras empresas escapan a estos comportamientos erróneos.

De un modo positivo, se puede entonces imaginar que la adopción de comportamientos inversos conduce al éxito. Efectivamente, eso es lo que sugiere el famoso estudio americano que pretende identificar los criterios según los cuales una empresa podría ser calificada como excelente (7). En esta lista se encuentran a la vez características tanto internas como externas.

(6) R. Hayes y W. Abemathy "Survival Strategies for American Industry", Wiley, Nueva York, 1983.

(7) T. Peeters y R. Waterman, "Le prix d'excellence-Les secrets des meilleures entreprises". Interéditions, Paris, 1984.

En el plano interno, un papel positivo será jugado por una larga autonomía en el seno de la empresa, permitiendo estimular la competencia entre las unidades descentralizadas, de cara a hacer emerger "campeones"; así, en IBM ninguno de los nuevos productos colocados en el mercado estos últimos años no habría venido del sistema formal, sino de pequeñas unidades operantes fuera de los canales habituales; por otra parte, el desarrollo de una cultura de pertenencia y de identificación de los valores de la empresa por el conjunto del personal sería un factor crucial de su dinamismo.

En el plano externo, la empresa "excelente" se dedica a una actividad dominante y se desarrolla alrededor de los mismos tipos de productos acordes con la pericia adquirida mediante su experiencia; asimismo, se esfuerza por permanecer cercana a sus clientes: en Johnson & Johnson, la consigna de la compañía sería "primero el cliente y después el accionista". Un estudio ha mostrado que, en el campo de las calculadoras científicas, las principales innovaciones resultaban no de los fabricantes, sino de las sugerencias provenientes de los usuarios.

Una investigación reciente de N. Lemaitre (8) aplica este enfoque a empresas belgas. Después de un breve examen de 9 empresas consideradas como "excelentes", concluye que los puntos comunes más claros, en relación al estudio americano, se sitúan en el plano de las actitudes estratégicas adoptadas: especialización, proximidad vis-a-vis del cliente y preocupación de asociar al personal al éxito económico de la empresa. Propone, asimismo, una distinción útil entre, por una parte, las empresas, tales como GB-INNO-BN, Petrofina et Boël, que actúan en un entorno turbulento y con márgenes de maniobra débiles, y por otra, empresas tales como Bekaert, Magotteaux

o Agfa-Gevaert, que ocupan una posición de líderes mundiales en sus productos diferenciados y que se revelarían, por esa razón, capaces de "producir" su entorno.

Subrayemos que una posición de excelencia es, no obstante, siempre frágil, como lo testimonia el examen de las empresas americanas a las que se había otorgado un premio en 1982: se da el caso de que un tercio de entre ellas están hoy día enfrentadas a serias dificultades (9).

4. PAPEL DE LOS AGENTES PÚBLICOS

Entre los condicionamientos frecuentemente mencionados por las empresas que se esfuerzan en desarrollar comportamientos estratégicos, se sitúan los del entorno institucional. Así, en contraste con la situación americana, las empresas europeas a menudo ven enfrentada su política voluntarista a barreras legales, fiscales y sociales. El problema afecta gravemente a las PYMES, para las cuales estas barreras son a menudo fuente de costos fijos insuperables. Es igualmente importante para las empresas con vocación internacional, que pueden ver acumularse los inconvenientes del contexto nacional y los del marco europeo. Tales empresas tienen el riesgo de perder el apoyo nacional sin que tengan compensación a nivel comunitario (10).

¿Cómo situar entonces el papel esperado de los poderes públicos, sean éstos regionales, nacionales o europeos?

En la perspectiva de la nueva competencia estratégica, la concepción propuesta es que el papel de estas autoridades no es el de poner en marcha una política industrial fuertemente

(9) Es la conclusión de un estudio publicado en "International Business Week", 5 de noviembre de 1984.

(10) Comisión de las Comunidades Europeas, "La compétitivité des Industries de la Communauté", Bruselas 1982.

(8) N. Lemaitre "In search of Belgian excellence, étude et analyse des modes de gestion communs á neuf entreprises belges performantes", Institut de l'Enterprise, Bruselas, enero de 1984.

estructurada y directriz, sino el de aportar un marco estratégico diversificado, capaz de favorecer el dinamismo industrial. Si sería ingenuo defender en la actualidad un voluntarismo industrial centralizador, sería también poco razonable ignorar que la competencia internacional no es la de los manuales de economía política. Es más un juego sutil donde las partes son asimétricas y donde las consideraciones políticas ejercen en ciertos casos una influencia comparable a la de los criterios económicos. En este juego, la interferencia de un agente público es susceptible de permitir una modificación de los equilibrios oligopolíticos en favor de una empresa, de una nación o de un grupo de naciones. Como lo atestiguan ejemplos recientes, las transferencias de tecnología, las convenciones en materia de comisión de créditos internacionales, las condiciones de implantación en el extranjero, o la obtención de un importante contrato de suministro, emanan de relaciones de fuerza y de alianzas que son capaces de restringir o de ampliar sustancialmente los espacios de estrategias. Así, en la lucha apretada que libran Bell, ACEC, Siemens, Philips, AT & T, GTE ATEA, CIT, Alcatel y Ericsson para la obtención del contrato de renovación de las centrales telefónicas, en Bélgica, ¿quién se atrevería a sostener que serán sólo los mecanismos del mercado los que dictarán la elección y cómo ignorar las consecuencias regionales en materia de telecomunicación?

Es lo que han comprendido bien ciertos responsables públicos, quienes, evitando un intervencionismo directivo, se esfuerzan en favorecer la emergencia de la renovación industrial.

Tanto en la familia de la industria electrónica, agroindustrial o en la bioindustria dichos responsables públicos tienen un papel a jugar para reequilibrar las relaciones entre las empresas domésticas de una región, las grandes multinacionales y los poderes públicos extranjeros. En particular, pueden aportar información sobre "partenaires" alternativos; tienen asimismo la posibilidad de utilizar estratégicamente

la política de compras públicas; ellas pueden incluso negociar acuerdos inter-estados con terceros países (principalmente países en desarrollo), los cuales están más predispuestos a tratar con Estados que con empresas. Un ejemplo tipo es el de las empresas de montaje, enfrentadas a la gran exportación, y llamadas a suministrar fábricas "llave en mano", complejos hospitalarios u hoteleros. Como lo han mostrado ciertos negocios desafortunados, la necesidad de dominar la tecnología, de coordinar las acciones de múltiples empresas, de disponer de una importante base financiera, son requisitos difícilmente satisfechos en un contexto puramente privado. Más allá de la diplomacia comercial, la existencia de sociedades públicas orientadas hacia la inversión internacional y la multiplicación de "joint ventures" mixtas pueden por tanto constituir un instrumento complementario.

De manera más general, hoy día se puede recurrir a una amplia gama de iniciativas públicas que tienen por objeto subsidiar estudios exploratorios sobre procedimientos y mecanismos nuevos, tomar a su cargo una fracción de los riesgos que implica una estrategia de innovación, favorecer la transposición de los resultados de la investigación universitaria a los campos de la producción y de la comercialización, quitar los obstáculos a la difusión de las nuevas tecnologías en las actividades tradicionales, o ayudar a la creación, la reorganización o la expansión de empresas privadas.

En concreto, se observan a la vez operaciones de "capital riesgo" que realizan participaciones, tanto en las PYMES como en los Fondos extranjeros susceptibles de poner en comunicación el país con la tecnología americana o japonesa; operaciones articuladas industria-universidad-sector público, en el programa informático europeo ESPRIT; una creación de células de gestión de contratos tecnológicos destinados a apoyar proyectos tendentes a poner a punto, rápidamente, procedimientos, productos o servicios nuevos.

Tal panoplia, traduce, en Europa, la preocupación de recomenzar la "bomba tecnológica" mediante una estrategia diversificada y polivalente.

Más que una ilusoria planificación industrial se siente hoy la necesidad de una "cultura industrial" difusa, apoyada sobre estructuras flexibles, circuitos, cortos y transparentes, que permitan integrar las nuevas condiciones de la tecnología, y de la competencia internacional, que proporcionen a los agentes un soporte para sus estrategias, que catalicen las cooperaciones en materia de I+D, de información y de formación.

En esta perspectiva, los que tienen hoy día la difícil tarea de las iniciativas industriales públicas están enfrentados a dos tipos de exigencia. En primer lugar, las diversas entidades existentes no deben confundir una sana emulación en el seno del sector público con las luchas estériles de corporativismo político que ponen en entredicho la existencia de un mínimo de consenso y de coordinación. Los que hoy día tomarían la

responsabilidad de paralizar las potencialidades de una gestión pública por una voluntad de politización partidista, correrían el riesgo de poner en entredicho, no solamente los intereses de su región o de su nación, sino, incluso, la credibilidad de la acción pública. En segundo lugar, los responsables de las estrategias industriales públicas deben poder definirse, no como autoridades exteriores que ejercen un control burocrático sobre las actividades privadas o como acompañantes más o menos pasivos de iniciativas privadas, sino como agentes incentivadores, dotados de autonomía y de responsabilidad, que aportan una amplia visión, que estimulan la asunción de riesgos y una mayor apertura al exterior, que permiten alcanzar los umbrales de rentabilidad mediante procesos de alianza a nivel regional, nacional o transnacional.

Solamente de este modo actores públicos y privados serán capaces de valorizar el dinamismo industrial que, a pesar de lo que algunos piensan, sigue estando presente en el seno de las poblaciones europeas.