



W
—
28
(8735)

Documento de Trabajo

8 7 3 5

**ELEMENTOS INSTITUCIONALES EN LA OLIGOPOLIZACION
DE LOS MERCADOS**

Mikel Buesa

ELEMENTOS INSTITUCIONALES EN LA OLIGOPOLIZACION

DE LOS MERCADOS.

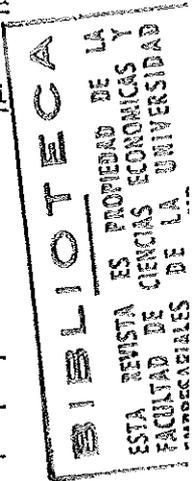
por: MIKEL BUESA

Dpto. de Estructura Económica
y Economía Industrial. Univer
sidad Complutense de Madrid.

1. INTRODUCCION

La estructura de los mercados constituye, como es sabido, uno de los objetos de análisis más relevantes para los estudiosos de la economía industrial, sea cual sea la corriente de pensamiento a la que se adscriban dentro de dicho campo. Ello es así porque -se acepte o no el determinismo de la secuencia analítica estructura-comportamiento-resultados sugerida por Mason y posteriormente reformulada por Bain y, más recientemente, por Scherer (1) -parece evidente que de la configuración estructural de los mercados dependerá el clima competitivo que se dé de ellos, lo que a su vez se relaciona con los problemas de la asignación de recursos, de la posición y poder negociador de los agentes económicos y tantos otros de interés para los economistas.

El estudio de esa estructura se ha centrado en los últimos años en los aspectos cuantificables de ella, tales como la concentración, el tamaño empresarial, las economías de escala y las barreras de entrada asociadas a ellas, etc, abandonándose la consideración de otros elementos de carácter institucional que, sin embargo, fueron objeto de un considerable esfuerzo entre los pioneros de la economía industrial y entre los cultivadores de otras corrientes de pensamiento que influyeron en aquéllos. Mi propósito en este trabajo es tratar de recuperar esos elementos institucionales argumentando



(1) La secuencia mencionada la sugiere por primera vez E. Manson en su trabajo "Price and Production Policies of large Scale Enterprises", American Economic Review, nº 29; 1939; J.S. Bain -en su obra Organización Industrial, Ed. Omega, Barcelona, 1963- la reformula en cuanto a su aplicación al pasar de la óptica de la empresa a la óptica de la industria; y, finalmente F.M. Scherer -en su conocido manual Industrial Market Structure and Economic Performance, Rand Mc Nally College Publishing Co., Chicago, 1980- la hace más compleja introduciendo corrientes de retroalimentación entre sus elementos. El lector interesado en conocer la evolución de estos conceptos puede ver los trabajos de José Antonio Alonso: "La organización industrial: principales desarrollos en España", Pensamiento Iberoamericano, nº 10, Julio-Diciembre, 1986, en especial las págs. 387 a 408; y de Jean-Marie Chevalier: La economía industrial en cuestión, Ed. H. Blume, Madrid, 1976, págs. 10 a 20.

su relevancia para el análisis de la estructura de los mercados y, más específicamente, para la constitución de oligopolios que enrarecen el clima competitivo de los mismos.

Para ello, me centraré en primer lugar, en las vinculaciones entre empresas que operan en un mismo mercado; abordaré después el problema de la presencia de los grupos de poder económico en los distintos mercados -problema que, en ocasiones, se superpone y se confundre con el anterior pese a ser analíticamente diferenciable en su configuración y determinación-; y, finalmente, efectuaré un recuento de los elementos de política económica que favorecen -o en algún caso, limitan- la oligopolización de los mercados.

2. LAS VINCULACIONES INTEREMPRESARIALES

Uno de los supuestos implícitos del análisis de la estructura de los mercados cultivado por quienes se centran de forma exclusiva -y excluyente- en aspectos cuantificables y formalizables en modelos estadísticos o econométricos, es la consideración de que las empresas que operan en ellos son agentes independientes entre sí, en lo relativo a su actividad y decisiones económicas, debido al hecho de que poseen una personalidad jurídica individualizada. Sin embargo, numerosos análisis empíricos efectuados en diversos países, muestran la existencia, en distintas ramas industriales, de vinculaciones entre las empresas que actúan en ellas.

Las vinculaciones interempresariales son formas de asociación entre los agentes que operan en su mismo mercado, o en mercados verticalmente relacionados, que pueden dar lugar a restricciones de la competencia favorecedoras para todos ellos, bien por eliminar o atenuar los riesgos que implica toda situación competitiva -lo que se traduce en un grado mayor de estabilidad en la permanencia de esos agentes empresariales en el mercado-, bien por propiciar la obtención de rentas diferenciales o rentas de monopolio por la totalidad o parte de los mismos. Estas formas de asociación son muy diversas tanto en su configuración como en su grado de estabilidad. Por lo que al primer aspecto se refiere, los tipos más frecuentes descritos en la literatura son los siguientes:

- 1) Los compromisos informales entre las empresas para adoptar conductas colusorias respecto a áreas relevantes de la gestión, como

pueden ser los precios, el reparto de áreas de mercado, la restricción voluntaria en el volumen de ventas, la fijación de plazos para la introducción de innovaciones, etc. Tales compromisos pueden ser resultado de pactos o "acuerdos entre caballeros", pero pueden también derivar de la adopción de conductas paralelas que buscan estabilizar el poder de los agentes mediante la evitación de la competencia.

ii) Los acuerdos formales con finalidades similares a los anteriores. Tales acuerdos implican normalmente un mayor grado de coordinación que los compromisos informales y, a su vez, contienen procedimientos de control de su cumplimiento e incluso, sistemas de sanción de las desviaciones de las conductas individuales respecto a su contenido.

iii) Las uniones personales basadas en la existencia de administradores y directivos comunes, lo que facilita la adopción conjunta de decisiones tendentes a eliminar la competencia. En efecto, como entre nosotros ha destacado Fermín de la Sierra, "Los consejeros comunes -- tienen gran importancia tanto para la transmisión de información como para influir en las decisiones finales de los consejos y en la coordinación de las decisiones"; el resultado de este papel mediador es, para dicho autor, el siguiente: "Siendo la incertidumbre la característica fundamental del oligopolio, cualquier clase de información entre los oligopolistas disminuirá la anterior incertidumbre y, por tanto, proporcionará un cierto grado de monopolio" (2).

(2) Cfr. Fermín de la Sierra: La concentración económica en las industrias básicas españolas, Madrid, 1953. La influencia de este autor -- que por otra parte sigue de cerca las tesis formuladas por Gardiner C. Means en su obra The Structure of the American Economy, Washington, 1939-- es notoria entre los estudiosos españoles del asunto, tal como puede comprobarse en las obras de Juan Velarde Fuertes: Sobre la decadencia económica de España, Ed. Tecnos, Madrid, 1967; Ramón Tamames: La lucha contra los monopolios, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, y La oligarquía financiera en España, Ed. Planeta, Barcelona, 1977; o Juan Muñoz: El poder de la banca en España, Ed. Zyx, Algorta, 1969.

iv) Las participaciones financieras de unas empresas en otras. Estas participaciones en el capital social de unas empresas en otras -sean mayoritarias o minoritarias- posibilitan su presencia en los órganos de gestión y, consecuentemente, en los procesos de toma de decisiones, facilitando así la coordinación de estas últimas. Este tipo de vinculaciones parece ir estrechamente unido al anterior, tal como acabo de señalar. Sin embargo, debe indicarse que la asociación entre ambas puede no producirse siempre que las empresas vinculadas consideren inconveniente su reconocimiento mutuo a través de una unión personal o que la vinculación financiera se produzca a través de una tercera empresa.

Las formas de vinculación en el ámbito financiero pueden ser muy diversas, tal como ha mostrado E.A.G. Robinson quien distingue básicamente tres: el fideicomiso de votos, el intercambio de acciones y la constitución de compañías tenedoras de acciones. (3)

v) La participación de las empresas de una industria -o de parte de ellas- en sociedades de empresas a las que ceden la gestión de alguna de sus funciones empresariales -compras, ventas, investigación, etc.- facilitando así la coordinación de los socios en los aspectos comprendidos en esas funciones.

Esta forma de vinculación tiene la particularidad de que, conforme a las normas jurídicas que la regulan, puede ser progresiva, de modo que las empresas que constituyen una sociedad de este tipo pueden ir cediéndole paulatinamente nuevas funciones o áreas de gestión. Cuando esa cesión alcanza la totalidad de las funciones el resultado es -en términos de gestión- similar a la fusión.

vi) La asociación de las empresas en instituciones -servicios, agrupaciones patronales e, incluso, sociedades anónimas- que actúan como grupos de presión en defensa de los intereses colectivos, especialmente "para influir en los medios oficiales de la Administración Pública y en los miembros del gobierno" (4) para determinar aspectos de la política económica -fiscalidad, precios, reglamentación de mercados,

(3) Vid. E.A.G. Robinson: Monopolio; Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986 (1ª ed. en 1942), págs. 98 a 100.

(4) Cfr. Ramón Tamames: La oligarquía....., op. cit., pág. 179

protección exterior, régimen de establecimiento, etc- que les afectan.

Las formas de vinculación interempresarial descritas pueden presentarse en la realidad de forma separada o bien combinadas entre sí, lo que confiere a su análisis empírico una extremada complejidad. Además debe tenerse en cuenta que, dentro de cada una de ellas, pueden darse modalidades diferentes que complican aún más su estudio en cada caso concreto.

Por otra parte, ha de destacarse que los efectos de cada uno de estos tipos de vinculación en relación al clima competitivo son diferentes, pues aunque todos ellos conducen a una restricción de la competencia, tal restricción puede ser más o menos intensa y, sobre todo, más o menos estable en el tiempo. Así, Robinson (5) ha señalado que algunas modalidades de vinculación -como los compromisos informales o los acuerdos formales- son "tipos de organización...pasajeros... (que)pueden darse por terminados sin previo aviso a corto plazo, o en una fecha fija" (6); en cambio otras -como las sociedades de empresas, por ejemplo- tienen un "carácter transitorio, si bien a veces es de larga duración" (7); y las restantes pueden calificarse como "formas de organización monopólica de larga duración" (8).

En apretada síntesis, por tanto, las vinculaciones interempresariales constituyen un complicado entramado de formas cuyos efectos son diversos y cuya estabilidad temporal resulta variable. Ello implica, a efectos del análisis de la estructura de los mercados y de las políticas que buscan preservar la competencia, algunas consideraciones entre las que, en mi opinión, destacan las dos siguientes:

1) En primer lugar, pese a su variabilidad de efectos, todas estas formas de vinculación implican restricciones en mayor o menor grado en el nivel de la competencia. De ahí que su análisis sea relevante en orden a caracterizar el clima competitivo de cada mercado. Y de ahí también que la política de competencia no deba restringirse

(5) E.A.G. Robinson: op. cit. capítulo V.
(6) Ibídem, pág. 91
(7) Ibídem, pág. 94.
(8) Ibídem, pág. 98.



solo a la existencia o la práctica de acuerdos o pactos -sean éstos o no formales- y a las conductas paralelas, pues los demás tipos de vinculación dan lugar a colusiones que no siempre alcanzan una manifestación o una apariencia igual a la de los acuerdos.

ii) Y por otra parte, de lo expuesto anteriormente se desprende que, debido a la versatilidad de los tipos de vinculación y a sus posibilidades de combinación, cada mercado es un caso particular que, como tal, debe analizarse. Ello implica que si se quiere conocer la estructura de los mercados, ha de analizarse cada uno de ellos en concreto, lo que choca con la tendencia generalizada en los estudios de economía industrial, a tomar en consideración un amplio grupo de sectores definidos "ad hoc" en función de la disponibilidad de datos estadísticos. Si se tiene en cuenta que la densidad de vinculaciones puede ser muy intensa en industrias para las que se registran niveles de concentración aparentemente reducidos (9), se comprenderá que la tendencia señalada puede conducir a resultados analíticos, irrelevantes y socialmente estériles.

3. LA PRESENCIA DE LOS GRUPOS DE PODER ECONOMICO EN LAS EMPRESAS.

Si mediante el análisis de las vinculaciones interempresariales se busca una aproximación al conocimiento de la formación de oligopolios en los distintos mercados, a través del estudio de la presencia de los grupos de poder económico en las empresas se pretende obtener información relevante acerca de las fracciones del capital que se benefician de la existencia de esas estructuras oligopolistas.

El análisis de este aspecto remite al problema del control empresarial que ha sido abordado por distintos autores estudiosos de la economía industrial. Dicho problema se suscitó a raíz de la observación de una creciente separación entre la propiedad del capital de las empresas y la capacidad decisoria en su gestión,

(9) Hemos comprobado esto en Mikel Buesa y José Molero: Estructura industrial de España, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid (en prensa). José Antonio Alonso: op. cit., págs. 431 a 439 se hace también eco de esta cuestión.

sobre todo cuando se analizan las grandes corporaciones modernas. Los primeros en plantear esta cuestión (10) fueron dos autores norteamericanos -Adolf A. Berle y Gardiner C. Means- quienes, en 1932 (11) , tras analizar la estructura del capital de las doscientas mayores sociedades de su país, concluyeron que la mayor parte de ellas se encontraban controladas por sus gestores, no existiendo ningún individuo o grupo que poseyera una parte importante de su capital. La existencia de ese control de los gestores (management control) implica el divorcio entre propiedad y poder, y, con ello una importante transformación del capitalismo que dichos autores sintetizaron del siguiente modo:

"La desintegración del átomo de la propiedad privada destruye los fundamentos mismos del orden económico sobre el que reposa la sociedad desde hace tres siglos... La vieja afirmación según la cual la búsqueda del beneficio incitaba al propietario a utilizar con la máxima eficiencia el aparato de producción que poseía se encuentra completamente derruida. Nuestras conclusiones van, pues, directamente al encuentro del famoso principio de la iniciativa individual en la empresa; ellas nos obligan a reexaminar las motivaciones de la firma privada, los objetivos en función de los cuales deber ser, o puede ser dirigida" (12).

Adolf A. Berle insistiría posteriormente en estas tesis (13) que otros autores buscaron confirmar empíricamente o argumentar teóricamente. Entre los primeros puede mencionarse a R. J. Larner



(10) Sigo aquí la síntesis efectuada por Jean-Marie Chevalier: op. cit. págs. 31 y 55.

(11) En su obra The Corporation and Private Property, The Mac Millan Co. New York, 1932.

(12) Ibidem. págs. 8 y 9. cit. en J.M. Chevalier: op. cit. págs.36-37.

(13) En Power Without Property. A New Development in American Political Economy, Harcourt Brace and World Inc., New York, 1959.

que, en 1966, actualizó el trabajo de Berle y Means (14); y entre los segundos a James Burnham y a John Kenneth Galbraith. Burnham (15) fundamentó la existencia del poder de los gestores (managers) en su capacidad técnica frente a los propietarios del capital, mientras que Galbraith (16) llevó el argumento más lejos analizando el proceso de toma de decisiones en el seno del grupo de gestores -la tecnestructura- que evalúa múltiples informaciones para llegar a decisiones que escapan a las posibilidades individuales de cada uno de sus miembros. Más recientemente (17), este último autor ha enmarcado su tesis en un contexto más amplio -el del conjunto de las fuentes del poder y de su funcionamiento- insistiendo en la importancia declinante de la propiedad como fuente de poder frente a las organizaciones: "Una organización -el vasto aparato administrativo- ha reemplazado ahora también a la propiedad (y a la personalidad) como centro final de poder en la empresa moderna" (18).

Sin embargo, las tesis precedentes han sido ampliamente criticadas en una triple perspectiva -ideológica, empírica y teórica- que Chevalier ha sintetizado del siguiente modo:

i) Desde el punto de vista ideológico dichas tesis "reflejan un contenido... idéntico: para reforzar la imagen del capitalismo conviene demostrar que el sistema favorece la movilidad social. Es pues importante mostrar que la propiedad privada y el dinero no son las únicas fuentes de poder y que éste puede conquistarse por el valor individual y la competencia" (19). La crítica se centra pues en el carácter encubridor de la teoría del control de los gestores y en su incapacidad para fundamentar una lucha adecuada contra la organización capitalista de la sociedad.

(14) En "Owncership and Control in the 200 largest Non-financial Corporation, 1929 and 1963", American Economic Review, septiembre 1966.

(15) En The Managerial Revolution, The John Day Co., New York, 1941.

(16) En El nuevo estado industrial, Ed. Ariel, Barcelona, 1967.

(17) Vid. John K. Galbraith: La anatomía del poder, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1984..

(18) Ibidem, pág. 80.

(19) Cfr. J.M. Chevalier: op. cit., pág. 38

ii) Al margen de la aceptación o no de la argumentación ideológica, la crítica en la perspectiva empírica es más contundente. Chevalier, a partir de distintos estudios norteamericanos y franceses (20), pone de relieve que la distribución personal del capital accionarial es muy desigual y fuertemente concentrada en una minoría de "accionistas de control" que es preciso distinguir de los "accionistas proveedores de fondos". Tal concentración implica que sólo en una minoría de casos, en las muestras de empresas analizadas, se producen situaciones de control interno de los gestores, lo que refuta la tesis inicial de Berle y Means y, con ello, el fundamento real de las teorizaciones posteriores. Como señala el Rapport Patman para Estados Unidos (21): "Resulta claro que se debe abandonar ya la tesis desarrollada en los años treinta, según la cual la dispersión de las acciones entre un público cada vez más amplio conduciría a una generalización del control de las grandes sociedades por sus propios gestores. De hecho, las grandes empresas industriales tienden cada vez más a estar controladas por algunas gigantescas instituciones financieras que ejercen el derecho de voto correspondiente a los títulos que detentan (sic) por cuenta de sus múltiples clientes"(22).

iii) La tercera perspectiva crítica de la teoría del control de los gestores tiene un carácter teórico. Busca situar adecuadamente la constatación empírica de la existencia de una importante presencia de los grupos de poder económico (fracciones del capital) en el control empresarial. Para ello, Chevalier, siguiendo de cerca a Hilferding, afirma que ese control "aparece como la condición primera de la valorización del capital" (23) en beneficio de esos grupos -que el autor denomina como oligarquía industrial y financiera-.

(20) Vid. J. M. Chevalier: op. cit. págs. 39 a 53. Asimismo, véase el capítulo II de la obra del mismo autor: L'echiquier industriel, Ed. Hachette, París, 1980.

(21) Cfr. House of Representatives, Committee on Banking and Currency: Commercial Banks and their trust Activities: Emerging Influence on the American Economy, 1970, pág. 1. cit.por Chevalier: La economía... op. cit., pág. 47.

(22) Debe hacerse notar que se redescubren así las tesis de Rudolf Hilferding (El capital financiero, Ed. Tecnos, Madrid, 1963) formuladas en 1909. Vid. especialmente los capítulos VII y XIV.

(23) Cfr. La economía... pág. 65

Esta última argumentación de Chevalier -a mi modo de ver insuficiente pero bien encaminada desde el punto de vista teórico- podría completarse del siguiente modo (24). En primer lugar, es preciso partir de la consideración de las empresas como formas organizativas fundamentales del capital, en la medida en que constituyen el lugar en que se materializa la circulación del capital. Las empresas son, en este sentido, una mediación necesaria para la valoración de los capitales que entran en ellas bajo diversas formas -inversiones, recursos financieros, insumos materiales y tecnológicos, salarios, etc.- y que se transforman, en los procesos productivos que constituyen su actividad, en otras modalidades de capital, bien sea como mercancías -productos y servicios- o como dinero -beneficios, productos financieros, etc-.

Pues bien, en esta perspectiva, el control de las empresas, con independencia de las inversiones en su propiedad, posibilita, a quien lo tiene, la orientación y determinación de los procesos de valorización y, con ello, la posibilidad de apropiarse de sus resultados en mayor proporción que la que se derivaría de su participación en la propiedad de esas empresas. Ello a través de múltiples mecanismos como la obtención de altas remuneraciones por ocupar puestos directivos, la utilización de los servicios de la empresa para negocios personales, o lo que es más importante, la realización de transacciones comerciales y financieras con otras empresas controladas mediante la aplicación de precios administrados que posibilitan la afloración de los beneficios allí donde son más fácilmente apropiables por el grupo de control (25). De ahí que el control de las empresas -en especial de las de mayor tamaño- constituya un objetivo prioritario de las fracciones de capital dominantes; y de ahí también que el análisis de la estructura de los mercados haya de contar con el conocimiento de las fracciones del capital que controlan las empresas que operan en ellos.

(24) Sigo aquí las consideraciones que efectué en Mikel Buesa: El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el período 1939-1963, Tesis Doctoral, Ed. de la Universidad Complutense de Madrid, 1983, págs. 144 y ss.

(25) Vid. al respecto J.M. Chevalier: La economía... op. cit. pág. 58.

4. ELEMENTOS DE POLITICA ECONOMICA QUE FAVORECEN O LIMITAN LA OLIGOPOLIZACION DE DE LOS MERCADOS.

En las páginas precedentes se ha hecho referencia a dos fenómenos que favorecen la oligopolización de los mercados. Por una parte, las vinculaciones interempresariales constituyen un canal apropiado para la circulación de información y la coordinación horizontal o vertical de las decisiones; es decir, constituyen una infraestructura sobre la que pueden asentarse acuerdos restrictivos de la competencia que están en la base de la formación de oligopolios. Y por otra, la presencia en las empresas más importantes de los grupos de poder económico implica una centralización de los procesos decisivos que coadyuva a la colusión entre las empresas.

Sin embargo, estos dos elementos no son los únicos que favorecen las prácticas colusorias. Existen otros, como las características estructurales de los mercados -tamaño de las empresas, concentración, barreras de entrada, rigidez de la demanda, etc.-, que pueden incidir en ellas. Y asimismo, también algunas políticas económicas pueden favorecer, o por el contrario dificultar, la restricción de la competencia.

Aunque, como más adelante se verá, en ciertos casos los efectos de algunas políticas económicas pueden ser ambiguos en relación a los oligopolios, en principio puede decirse que son políticas favorecedoras de situaciones restrictivas de la competencia, las que se exponen seguidamente.

En primer lugar, la política de regulación de precios en los mercados finales de los productos. Esta política consiste básicamente en la fijación administrativa de los precios de venta de determinados productos o servicios seleccionados, bien en el escalón mayorista, bien en el minorista, complementándose, en algunos casos, con la fijación de márgenes comerciales máximos. Estos precios administrativos pueden ser de dos tipos: fijos -de modo que toda empresa que opere en el mercado correspondiente está obligada a vender el producto o servicio al precio administrativo- y máximos -es decir, techos que no pueden ser sobrepasados por las empresas que operen en el mercado regulado-. En ambos casos, la legislación suele prever un procedimiento sancionador de las infracciones que pudieran cometer las empresas, bien por operar con precios inferiores a los fijos, bien por sobrepasar los precios máximos (26); y lo mismo con los márgenes comerciales.

(26) En España concretamente a través de la legislación referente a la disciplina de mercado y a la defensa de los consumidores.

La fijación administrativa de precios tiene lugar en un proceso negociador entre la Administración y los representantes del sector afectado, que tiene lugar en el seno de una institución administrativa especializada -en España, la Junta Superior de Precios y las Juntas Provinciales de Precios-. En dicha institución suele existir, además de una representación de los órganos de la Administración con competencias reguladoras de carácter sectorial, una representación de los agentes sociales afectados -fundamentalmente, empresarios, trabajadores y consumidores- (27).

Es importante destacar que, en el caso concreto de España, el punto de partida del proceso negociador es siempre la iniciativa empresarial para la elevación de los precios de un producto que se concreta en una petición formal a la Junta, que va acompañada de la documentación acreditativa de la necesidad de ese incremento en función de la evolución de los costes de producción. Es decir, el núcleo central de la negociación se fundamenta en un escándalo de costes, supuestamente representativo del sector, presentado por la organización patronal correspondiente.

Este núcleo es en sí mismo engañoso pues implica aceptar que las condiciones de producción en el sector son homogéneas y que, en consecuencia, no existen ni economías de escala ni diferenciación en la eficacia de la gestión de las empresas que lo componen. Además, puede presumirse como hipótesis más probable (28) que

(27) La composición de la Junta Superior de Precios en España es la siguiente: Un presidente, con rango de Subsecretario, nombrado por el Gobierno; nueve vocales representantes de otros tantos Ministerios; dos representantes de la organización patronal más importante; un representante de cada uno de los sindicatos representativos en el conjunto nacional; un representante de los consumidores; un secretario general y un jefe de gabinete técnico nombrados por el Ministro de Economía. Vid. al respecto el Real Decreto 816/1982, de 26 de marzo (B.O.E. del 28 de Abril).

(28) Lamentablemente la documentación de la Junta Superior de Precios es secreta, lo que impide confirmar el aserto. No obstante, el conocimiento directo de algunos casos, por un lado, y el hecho de que no se conozca ninguna situación de cierre de empresas como consecuencia de la política de precios administrados, me permite hacer la afirmación que sigue.

los escandallos de costes responden a las condiciones de producción de las empresas marginales, lo que equivale a afirmar que los precios obtenidos por esta vía son crecientemente favorables para las empresas a medida que se alejan de esas condiciones de producción.

Pues bien, en estas condiciones la fijación administrativa de precios, cuando los precios son fijos, implica, como es obvio, una anulación de la competencia en relación a ese aspecto fundamental del mercado, que beneficia a todas las empresas que operan en mejores condiciones que las marginales. En efecto, mientras éstas subsisten al cubrir sus costes, aquéllas obtienen rentas diferenciales que son mayores cuanto menores son sus costes.

El razonamiento precedenté es aplicable a los casos en los que son varias -muchas o pocas- las empresas que operan en el mercado cuyo precio está regulado administrativamente. Pero puede ocurrir -y, de hecho, así es en algunas industrias- que exista una sola empresa en el mercado. En este caso el precio fijo sanciona una situación de monopolio, produciendo alguna de las siguientes situaciones:

i) que la empresa obtenga una renta de monopolio al fijarse el precio por encima del coste marginal que resultaría de una situación competitiva.

ii) que la empresa, por operar en un nivel de costes excesivo, no pueda aprovechar en su totalidad la renta de monopolio potencial. En este caso el precio administrado actúa como desestímulo de la eficacia en la gestión.

iii) en todo caso, la experiencia muestra que generalmente la política de precios no afecta a los beneficios hasta el punto de anularlos, incluso cuando su elevación es imputable sobre todo a errores de gestión (29).

En consecuencia puede afirmarse que la existencia de precios administrados fijos coadyuva, muy probablemente, al sostenimiento de situaciones de oligopolio o de monopolio, y que, en consecuencia, puede tomarse como indicador adecuado para conocer cuáles son las industrias que operan en esas condiciones.

(29) Es el caso, por ejemplo, de las elevaciones motivadas en el incremento de los costes financieros derivado de la modificación de tipo de cambio cuando las empresas mantienen un elevado nivel de endeudamiento con el exterior.

No es igual el caso de los precios administrados máximos, pues, en principio, éstos no constituyen sino un techo legal, estando las empresas en condiciones de operar a precios inferiores compitiendo entre sí. Sin embargo, puede pensarse que las empresas encuentran un poderoso estímulo en esas actuaciones administrativas para practicar el alineamiento de precios, en cuyo caso nos encontramos en una situación equivalente a la de precios fijos.

Tal estímulo viene determinado por los siguientes elementos:

- i) el alineamiento de precios implica la obtención de rentas diferenciales para todas las empresas que operan en condiciones de costes mejores que las marginales.
- ii) esa renta diferencial puede ser, en términos absolutos, mayor que el incremento de beneficios que se derivaría de la adopción de una estrategia competitiva, sobre todo cuando son varias las empresas eficientes implicadas o cuando el reparto de cuotas de mercado hace difícil la obtención de incrementos significativos mediante el desplazamiento de los competidores marginales.
- iii) el sistema de distribución favorece la adopción de la estrategia no competitiva, bien porque el mercado es fragmentario y disperso, bien porque se encuentra asociado a la prestación de servicios. En ambos casos, el aumento de cuotas de mercado que se derivaría de la competencia con las empresas marginales puede implicar aumentos en el coste de distribución que reducen los beneficios adicionales, lo que remite a la consideración precedente.
- iv) la estrategia competitiva aumenta la incertidumbre y, con ella, el riesgo de la empresa que la adopta.

Por otro lado, aunque se carece de datos al respecto, el alineamiento de precios ha sido en la práctica la política adoptada por la mayoría de las empresas que operan en mercados con precios administrados máximos. Ello es al menos lo que se desprende de la opinión de los estudiosos de las prácticas restrictivas de la

competencia en España (30) e incluso de la del Tribunal de Defensa de la Competencia (31) quien ha señalado que "debe tenerse en cuenta la práctica (restrictiva de la competencia)... de convertir los precios máximos en precios de referencia, fenómeno casi inevitable por cuanto los escandallos que utiliza la Administración para establecer dichos precios máximos son precisamente sectoriales" (32).

Por tanto, también en el caso de los precios máximos puede pensarse que se da en la práctica un estímulo a la restricción de la competencia que, muy probablemente, actúa en favor de la oligopolización del mercado, pudiéndose tomar, en consecuencia, su existencia como indicador de esta última situación.

Pero no se trata sólo de que la regulación administrativa de precios tenga un probable efecto directo restrictivo de la competencia, sino que además estimula la aparición o el sostenimiento de formas de vinculación interempresarial -como las organizaciones patronales- que, como antes he destacado, conducen al mismo resultado.

(30) Vid. por ejemplo, Mariano Daranas: "Defensa de la competencia y protección del consumidor", Información Comercial Española, nº 532, Diciembre, 1977, págs. 46; o Alberto Bercovitz: "La protección de los consumidores en el derecho español", Estudios sobre Consumo, nº 1, Abril, 1984, pág. 57. Asimismo, una constatación empírica del alineamiento de precios en el mercado del vino común embotellado puede encontrarse en Mikel Buesa: "El mercado del vino en España: un análisis en la perspectiva de los consumidores", Estudios sobre Consumo, nº 6, diciembre, 1985.

(31) Por ejemplo en las sentencias de la Sección 2ª, de 3 de julio de 1968, y del Pleno de 11 de diciembre de 1968 (ICE Semanal, nº 1.133 de 19 de diciembre de 1968) y de la Sección 1ª, de 25 de octubre de 1982, y del Pleno, de 20 de diciembre de 1982, y Auto del Pleno, de 22 de febrero de 1983 (ICE Semanal, nº 1.866, de 6 de enero de 1983, y nº 1.874, de 3 de marzo de 1983). Citadas en A. Bercovitz: art. cit. pág. 76.

(32) Sentencia del Pleno de 15 de febrero de 1979, considerando décimo (ICE Semanal nº 1665, de 1 de marzo de 1979). Cit por Bercovitz: art. cit. pág. 57

Así como ha destacado Brunet, "uno de los primeros fines de varias organizaciones patronales especiales es la relación con las Administraciones públicas que tutelan la actividad de su sector", de modo que partiendo del análisis del caso español- puede apreciarse "la vinculación del asociacionismo empresarial con la regulación pública de precios" (33).

Una segunda política económica favorecedora de las restricciones a la competencia es la referente a la limitación de la libertad de industria. Dicha política consiste básicamente en la sujeción de la instalación, ampliación o traslado de instalaciones industriales a una autorización administrativa previa que puede ser bien absoluta, bien condicionada al incumplimiento, por parte de la empresa inversora, de determinados requisitos técnicos y/o de dimensión previamente definidos. Esta política -que en España ha tenido, y tiene todavía, una amplia difusión desde el año 1926 (34)- implica la constitución de una barrera legal a la entrada de nuevos competidores en las industrias objeto de su regulación, lo que puede contribuir al sostenimiento de situaciones oligopolistas en ellas. Lógicamente, un efecto restrictivo de la competencia como el indicado dependerá de la mayor o menor liberalidad de la Administración a la hora de conceder las autorizaciones, de forma que la mera existencia de limitaciones legales a la entrada no implica necesariamente su consecución. Tres son los factores que, en mi opinión, inciden sobre ese grado de li-

(33) Cfr. Ferran Brunet: "El sistema de precios en España"; incluido en la obra del autor: Banca y Precios en España, Ed. EDUNSA, Barcelona, 1986, pág. 95.

(34) Para un análisis del contenido, evolución y efectos de estas políticas vid. Mikel Buesa: "Las restricciones a la libertad de industria en la política industrial española (1938-1963)", Información Comercial Española, nº 606, págs. 107 a 121; y Javier Braña y Mikel Buesa: Gastos fiscales y política de industrialización en España, 1964-1977, Monografías del Instituto de Estudios Fiscales, nº 24, Madrid, 1983, págs. 31 a 42. Por otra parte para el caso de Portugal- de características similares al español- puede verse: José M. Brandão de Brito: "Corporativismo e industrialização: elementos para o estudio do condicionamento industrial", Ler História, nº 6, 1985; y el del mismo autor: "Condicionamiento industrial: o processo da fábrica de pneus Alter. Um caso exemplar?", Estudos de Economia, vol. VI, nº 4, julio-septiembre, 1986.

beralidad y, en consecuencia, sobre los efectos restrictivos de esta política. En primer lugar, los objetivos generales de la política industrial, pues no debe olvidarse que la regulación de restricciones a la entrada constituye un instrumento que permite actuar eficazmente en la orientación de los procesos de inversión, de forma que puede haber actividades promocionadas por esta vía, mientras que otras no lo estén. En segundo término, los objetivos específicos de las políticas sectoriales, pues la exigencia de autorización previa a la inversión posibilita la selección de las empresas que entran en el mercado o las que amplían su capacidad productiva en él. Y, por último, la capacidad de presión de los distintos intereses en juego dentro del sector o mercado correspondiente, para determinar en su favor las decisiones administrativas. A este respecto, es especialmente relevante la actitud de las empresas ya introducidas en el mercado, pues, como ha señalado Daranas, en muchas ocasiones, "esta normativa... redundante... en interés de ciertos grupos de intereses industriales o comerciales que se amparan en ella para impedir la entrada de nuevos competidores"(34).

Finalmente, entre las políticas económicas que con mayor intensidad favorecen la restricción de la competencia se cuentan las políticas industriales que implican la intervención directa o indirecta del Estado en la economía. Dichas políticas se concretan en la creación de empresas públicas, por un lado, y en la concesión de distintos tipos de ayudas a determinadas empresas -públicas y privadas- por otro. Estas últimas -que son las que más interesan a nuestros efectos- se conceden siguiendo un proceso que implica la selección, por una parte, de determinadas industrias a promocionar, y, por otra, de las empresas que, en esas industrias, ejecutan los planes de la política industrial. Estas últimas reciben diversos estímulos o ayudas estatales (35) entre las que destacan las de carácter fiscal -que constitu-

(34) Cfr. M. Daranas: art. cit. pág. 46

(35) Para un tratamiento teórico y empírico del asunto, vid. Javier Braña, Mikel Buesa y José Molero: El estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español; Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1984; especialmente la segunda parte.

yen un amplio entramado de gastos fiscales (36)- y las de tipo financiero- que no sólo implican una abundante canalización de recursos hacia dichas empresas, sino que además se articulan a través de las entidades financieras públicas (37)-. Quiere esto decir que la intervención estatal incide sobre la concurrencia de los capitales generando lugares privilegiados para la inversión, pues al seleccionar unas industrias, y no otras, para la concesión de sus ayudas facilita la rentabilidad de aquéllas frente a la de éstas. Lógicamente, ello implica el reforzamiento del grado de monopolio existente en las industrias seleccionadas, e incluso en algunos casos la creación de un monopolio o de un oligopolio cuando se trata de una industria nueva (38). Además hay que tener en cuenta que, en el caso español, las políticas de promoción sectorial están generalmente asociadas a la imposición de las barreras legales a la entrada a que antes se ha hecho referencia, lo que supone un reforzamiento de los efectos indicados.

Por otra parte, la intervención estatal también repercute sobre la competencia de los productores, pues al seleccionar se unas empresas, y no otras, para recibir las ayudas, se favorecen las condiciones concurrenciales de aquéllas frente a éstas. El efecto de este comportamiento discriminatorio de la política industrial

(36) Vid. al respecto, además del libro citado en la nota precedente, los artículos de Javier Braña: "Los gastos fiscales: concepto y problemática", Hacienda Pública Española, nº 72, 1981; y "Algunas cuestiones técnicas sobre las políticas de beneficios tributarios", Hacienda Pública Española, nº 74, 1982.

(37) Para el caso español vid., entre la abundante literatura sobre el asunto, los libros de Felipe Sáez Fernández: El crédito oficial en el sistema financiero español, Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1975; y de Gabriel Tortella y Juan Carlos Jiménez: Historia del Banco de Crédito Industrial, Ed. Alianza. B.C.I., Madrid, 1986.

(38) Algunos análisis detallados de este tipo de situaciones pueden encontrarse en Javier Braña: La función económica del Estado capitalista. Contribución al estudio del proceso de industrialización dependiente de España, 1964-1977, Ed. Universidad Complutense, Madrid, 1981; y en Mikel Buesa: El Estado en el proceso..., op. cit.

sobre el grado de oligopolización de los mercados es ambiguo, pues mientras, en algunos casos, los productores seleccionados coinciden con los que ya tienen altas cuotas de mercado, reforzándose así su posición de dominio, en otros son empresas pequeñas o medianas las ayudadas por el Estado -lo que puede introducir una mayor competencia en el interior de la industria-; y en otros, en fin, ambos tipos de empresas aparecen en la nómina de las beneficiarias de la política industrial.

El carácter ambiguo de estos efectos hay que relacionarlo con la naturaleza misma del Estado y de su política económica, pues como hemos puesto de relieve en otra parte (39), ésta no se determina unidireccionalmente en el sentido de favorecer unas fracciones del capital y excluir a otras, sino que sintetiza las contradicciones de intereses que se dan en el seno de la sociedad dentro de las coyunturas políticas en que esas contradicciones se manifiestan. No obstante, la resolución de esas contradicciones en un sistema de hegemonía supone la especial relevancia cuantitativa y cualitativa de las ayudas estatales vertidas sobre las empresas dominantes en los mercados controlados por los principales grupos de poder económico, tal como se comprueba en un detallado análisis del caso español (40).

Junto a las políticas económicas que tienen un efecto positivo sobre los oligopolios, existen también políticas cuya finalidad es combatir los efectos de éstos sobre la competencia o que, sin buscar ese objetivo, favorecen un mayor clima competitivo entre las empresas. Entre estas políticas cabe destacar las que se mencionan a continuación.

En primer lugar, la política de defensa de la competencia que tiene por objeto la persecución y sanción de los acuerdos y conductas paralelas que restringen la competencia y los abusos de la posición de determinadas empresas en el mercado.

Esta política tiene su expresión en la promulgación y aplicación de legislaciones nacionales o supranacionales -como es el ca

(39) Vid. Javier Braña, Mikel Buesa y José Molero: op. cit., especialmente págs. 147 a 156.

(40) Vid. Ibidem. págs. 168 a 176

so de la Comunidad Económica Europea- que, inspiradas en distintas concepciones, buscan impedir la colusión entre las empresas y sus efectos negativos sobre el bienestar social (41). En España, es la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de las Prácticas Restrictivas de la Competencia, la que define la prohibición de las prácticas derivadas de pactos colusorios y abusos de posición dominante, creando para su aplicación tres órganos administrativos: el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Servicio de Defensa de la Competencia y el Consejo de Defensa de la Competencia.

No es este el lugar para analizar el sistema español de política de competencia (42) -por otra parte muy ineficaz en su funcionamiento y resultados-, por lo que me limitaré a efectuar algunas consideraciones de carácter general sobre este tipo de políticas.

En primer lugar, cabe señalar que, en la medida en que sea efectiva, esta política produce efectos contrarios a la oligopolización de los mercados que, en términos de bienestar, son siempre favo

-
- (41) Para un análisis y descripción de los distintos sistemas existentes en Estados Unidos y Europa, véase Ramón Tamames: La lucha contra..., op. cit.; y Joaquín Garrigues: La defensa de la competencia mercantil, Ed. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1964, donde se efectúan interesantes observaciones sobre las diferencias de concepción de la política antitrust en Europa y Estados Unidos y sobre la influencia de cada una de ellas en España. Asimismo, para un análisis de la política comunitaria, fundamentalmente desde un punto de vista económico, vid. Alex Jacquemint: Economía Industrial. Estructuras de mercado y estrategias europeas de empresa, Ed. Hispano Europea, Barcelona, 1982, págs. 413 a 453. El lector interesado en una descripción de la política comunitaria, fundamentalmente en el plano jurídico, puede ver el libro de Ramón Carmona: La normativa de la Comunidad Económica Europea sobre la libre competencia, Ed. IMPI, Madrid, 1986. Finalmente un seguimiento sistemático de esta política requiere la consulta de los informes anuales que edita la Comisión.
- (42) En Mikel Buesa y José Molero: Estructura industrial..., op. cit., hacemos una amplia referencia al respecto y mencionamos los principales trabajos que el lector interesado puede consultar sobre el asunto.

rables cuando lo que se persiguen son restricciones y abusos de carácter horizontal, pero que pueden tener un carácter ambiguo cuando se reprimen restricciones verticales, en la medida en que éstas últimas, junto a consecuencias negativas, pueden implicar efectos positivos para el bienestar (43).

Y en segundo término, que la eficacia de esta política depende, básicamente, de los siguientes factores:

i) de la adecuación entre el sistema legal y la realidad social, pues si aquél no recoge adecuadamente las manifestaciones efectivas de las restricciones a la competencia, éstas pueden mantenerse con impunidad.

ii) de los medios administrativos y judiciales disponibles para llevar a cabo las tareas de investigación que esta política requiere.

iii) de la capacidad sancionatoria de los órganos responsables de la política, pues de ella depende la capacidad disuasoria de su existencia.

iv) y, en definitiva, de la voluntad política con que los Gobiernos afronten la necesidad de llevar a cabo esta política para mantener el orden público-económico aceptado socialmente.

La segunda de las políticas que puede tener un efecto de mejora del clima competitivo, es la política de defensa de los consumidores. Abarca ésta un amplio espectro de actuaciones administrativas y legislativas que van desde la regulación de las condiciones técnico-sanitarias de los productos de consumo hasta la educación de los consumidores. Entre ellas, pueden destacarse por su mayor absorción de la actividad pública, las siguientes:

i) La regulación jurídica de las condiciones de intercambio que comprende aspectos muy variados tales como las condiciones generales de la contratación, el régimen de garantía de los productos, la responsabilidad por daños ocultos, el régimen de publicidad -y, en es-

(43) Vid. al respecto, Emilio Huerta: "Restricciones verticales y política de defensa de la competencia"; comunicación a las Jornadas de Economía Industrial, Madrid, 1985.

pecial, la prohibición de la publicidad engañosa-, las condiciones del crédito al consumo o la regulación de las modalidades especiales de venta -por correo, a domicilio, ambulante, con regalo, etc.-. Puede afirmarse que, en general, estas regulaciones cumplen la doble finalidad de proteger los intereses de los consumidores y de evitar la deslealtad en la competencia de las empresas suministradoras de bienes y servicios, de modo que el logro de un mayor clima competitivo se asocia aquí a una mejor protección de los destinatarios finales de los productos (44).

ii) La regulación jurídica de los requerimientos técnico-sanitarios de los productos ofertados en el mercado que implica la fijación de determinadas características de éstos, o de su procedimiento de elaboración, envasado, etiquetado, y de sus condiciones físicas de venta, con la finalidad básica de evitar riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores. Estas regulaciones, bajo su aparentemente exclusivo carácter técnico, pueden implicar efectos negativos en el marco competitivo de las industrias afectadas, favoreciendo así la concentración de la oferta y la oligopolización del mercado. Tal ocurre cuando el nivel de esos requerimientos exige unos esfuerzos de adaptación tecnológica o unas inversiones que solo grandes unidades empresariales pueden abordar, o cuando en las especificaciones del producto se admiten características que favorecen -

(44) Para un desarrollo más detallado de esta idea vid. Alberto Bertovitz: "La protección...", art. cit. pág. 61. En este mismo texto pueden encontrarse interesantes apreciaciones sobre la orientación y efectividad de las normas relativas a la protección de los consumidores en España antes de la promulgación de la Ley 26/1984 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Un análisis de esta última puede encontrarse en el conjunto de los artículos del número monográfico de Estudios sobre Consumo (nº 3, Diciembre, 1984) dedicado al tema y coordinado por A. Bertovitz.

la actividad de esas empresas (45). No obstante debe señalarse que estos efectos negativos para la competencia no siempre se producen, por lo que no cabe hacer generalizaciones al respecto.

iii) La actividad inspectora de las administraciones públicas para la represión de infracciones a las normas reguladoras del consumo y de la disciplina de mercado, que, en la medida en que alcanza un alto grado de eficacia, refuerza los efectos de esas normas, algunos de los cuales ya se han señalado anteriormente.

iv) Las actividades de información y educación de los consumidores que supone una mejora de la capacidad de elección de estos últimos en la medida en que pueden acceder a un conocimiento más detallado de la oferta de los distintos productos, de sus condiciones económicas y de su adecuación a las necesidades que se pretende satisfacer. Todo ello puede incidir en una mayor transparencia de los mercados y, en consecuencia, en una mejora de su clima competitivo.

v) Y, finalmente, la política de promoción de la defensa colectiva de los intereses de los consumidores que se concreta en la financiación de las organizaciones de consumidores y en la concesión a éstas de determinados privilegios como el derecho de audiencia en la elaboración de normas administrativas, la participación en órganos colegiados de la Administración o el acceso gratuito a los tribunales de justicia. Todo ello puede suponer efectos similares a los señalados en el punto anterior, sobre el clima competitivo, aunque evidentemente tales efectos dependen de la fortaleza y capacidad de las mencionadas organizaciones, lo que, en España, todavía resulta problemático por su escasa implantación social y su reducida poten--

(45) Un ejemplo de esto último puede comprobarse para el mercado español del café en el que los cambios en la regulación que tuvieron lugar a partir de 1979 favorecieron un proceso de transnacionalización cuyo resultado ha sido el dominio de más de un 60% del mercado por las filiales de tres grupos multinacionales. Vid. al respecto: Enrique Palazuelos y Germán Granda: El mercado del café, ed. MAPA, Madrid, 1986; especialmente las págs. 224 a 232 y 268 a 272.

cia económica (46).

Estos dos tipos de políticas -de competencia y defensa de los consumidores- están sujetas a severas restricciones en cuanto a sus efectos sobre la estructura del mercado que se derivan de su instrumentación jurídica. Los mercados son esencialmente asimétricos en cuanto a la posición y el poder de los agentes que actúan en ellos. En esa asimetría interviene el Estado con formas jurídicas que, en lo esencial, buscan complementar su funcionamiento en evitación de abusos, pero que no la cuestionan para plantear sistemas alternativos. Ello, como señala Reich, se deriva del "doble carácter del derecho que, por un lado, organiza los procesos que discurren conforme a las reglas de una economía de mercado, poniendo a su disposición normas e instituciones ... y que, por otro, se convierte en un instrumento del Estado para ejercer su influencia en dichos procesos... El derecho resulta de este modo instrumentalizado doblemente: por parte del Estado y por parte de los agentes que actúan en el mercado" (47). He aquí la raíz de las contradicciones que, en el análisis de los procesos reales, pueden encontrarse entre las formulaciones abstractas de los objetivos de la política económica en general -y de algunas políticas en particular-, sus limitaciones instrumentales y efectos verificables sobre la estructura de los mercados.

(46) Vid. sobre este punto: Servicio de Organizaciones de Consumidores: "Datos básicos sobre las organizaciones de consumidores españoles", Estudios sobre Consumo, nº 1, Abril, 1984. Un penetrante análisis del contexto social en que surgieron estas organizaciones en España se encuentra en José Castillo: Sociedad de consumo a la española, Ed. EUDEMA, Madrid, 1987; en especial el capítulo IV.

(47) Cfr. Norbert Reich: Mercado y derecho, Ed. Ariel, Barcelona, 1985, pág. 61.

Las políticas de uno u otro signo hasta aquí expuestas son en mi opinión las de mayor relevancia en este campo institucional con influencia en la estructura de los mercados. Sin embargo, no agotan dicho campo, por lo que conviene efectuar para terminar una referencia somera a otras líneas de la política económica que también pueden incidir en esa estructura. Así la política comercial exterior en la medida en que, a través de sus múltiples instrumentos (aranceles, contingentación, tratados comerciales, promoción de la exportación, etc), establece un determinado nivel de protección interna, puede favorecer -o por el contrario, perjudicar- estructuras cerradas a la competencia exterior que constituyen un clima apropiado a la restricción de la competencia interna.

Del mismo modo, la política de reforma de las estructuras comerciales, al incidir sobre el sistema de distribución, puede afectar al grado de competencia interna, favoreciendo la supresión de restricciones verticales y horizontales en los escalones productivos, aunque también puede provocar restricciones horizontales en los escalones comerciales.

En tercer lugar, la política de captación de inversiones extranjeras cuyo efecto sobre la competencia puede resultar negativo. En efecto, por un lado, los inversores extranjeros introducen modificaciones tecnológicas y cambios en la gestión que pueden actuar como elemento dinamizador de la economía y de los comportamientos empresariales nacionales (48), e incluso pueden crear empresas en sectores donde existe un cierto grado de monopolio, facilitando así una mayor competencia en su interior. Pero no puede olvidarse por otra parte, que la experiencia histórica -y los datos disponibles sobre la realidad actual- muestran que esas inversiones han aparecido en muchos casos asociadas a capitales nacionales en industrias mono-

(48) Insiste en estos aspectos, reflejando un estado de opinión dominante en las esferas gubernamentales socialistas, José V. Sevilla Segura: Economía política de la crisis española; Ed. Crítica, Barcelona, 1985; especialmente en las págs. 107 a 109 y 141.

polistas, o que en otros se han constituido en productores únicos por tratarse de nuevas industrias, de forma que han contribuido, "en los sectores especialmente penetrados, a impulsar el elevado grado de concentración y monopolio ya existente en la estructura industrial española" (49). De ahí que quepa ser escépticos acerca del eventual papel dinamizador de la competencia que los actuales dirigentes de la política económica atribuyen al capital extranjero.

Y en cuarto término, la política de apoyo a la pequeña y mediana empresa que al reforzar los segmentos empresariales de menor tamaño puede introducir un efecto positivo sobre la competencia en determinados mercados, aunque ello dependerá de factores exógenos a esa política como pueden ser el grado de concentración existente en esos mercados, la existencia o no de economías de escala o determinados elementos institucionales, la capacidad de acceso a recursos tecnológicos y financieros, etc. Además no hay que olvidar que, en la práctica, estas políticas benefician fundamentalmente a las empresas de tamaños medianos cuyos comportamientos resultan próximos a los de las grandes empresas (50).

5. EPILOGO

En las páginas precedentes he tratado de mostrar que existen elementos institucionales cuya influencia sobre la estructura y funcionamiento de los mercados es poderosa, de modo que su consideración se hace imprescindible para caracterizar el clima competitivo de ellos.

Son varias las implicaciones a que conduce el reconocimiento de este hecho. En primer lugar, parece claro que el análisis de la estructura de los mercados se torna en una tarea mucho más com-

(49) Cfr. Juan Muñoz, Santiago Roldán y Angel Serrano: La internacionalización del capital en España; Ed. EDICUSA, Madrid, 1978, - pág. 195. Una contrastación empírica se encuentra en las págs. - 196 a 222 y 267 a 338. Vid. también Arturo Cabello: Qué son las empresas multinacionales; Ed. La Gaya Ciencia, Barcelona, 1977, págs. 49 a 75.

(50) Sobre este último aspecto vid. Javier Braña: "La pequeña y mediana empresa. Sobre algunos tópicos al uso", El Cátabo. Revista de Ciencias Sociales, nº 10, junio, 1978.

pleja que la que sería necesario realizar si esa estructura fuera reductible a elementos cuantitativos. Esto es así porque los factores institucionales permanecen en ocasiones ocultos, o en otros casos, están constituidos por complicados entramados de relaciones o de regulaciones. Además, esos factores poseen características de estabilidad diversas, de modo que mientras en unos casos resultan muy volátiles, en otros aparecen con rasgos de permanencia a muy largo plazo.

Por otra parte esos elementos institucionales son privativos de cada mercado, de forma que, si bien pueden definirse genéricamente, constituyen rasgos específicos de ellos. En consecuencia, su consideración implica, desde la perspectiva analítica, la necesidad de estudiar cada caso, lo que, como ya he señalado, choca con la tendencia dominante en los estudios de economía industrial a englobar el análisis haciéndolo multisectorial.

Finalmente, en la perspectiva de la política económica, y particularmente de la política de competencia, resulta de especial interés tomar en consideración los elementos institucionales del mercado, pues bajo la apariencia de una multiplicidad de agentes que compiten en él, puede ocultarse un entramado de relaciones y regulaciones que implican un efecto contrario a la actividad competitiva. En los años recientes se ha difundido la idea de que, para evitar ese efecto, era preciso fomentar un proceso de desregulación que diera protagonismo a los automatismos del mercado. La aceptación de esta idea y su puesta en práctica constituye un lugar común en numerosos países. Pero lo que no resulta claro es que los efectos hayan sido los esperados, pues la desregulación pública puede ir acompañada de un proceso paralelo de regulación privada, no sujeta a ningún control y, en ocasiones, fomentada desde los órganos rectores de la política económica. En consecuencia, también en este campo es preciso cuidarse de las apariencias que se derivan de un formulismo cuya significación puede ser múltiple y adaptable a las conveniencias de cada caso.