1. Justificación de la política comercial moderna

La política comercial estratégica se justifica por la interdependencia estratégica entre empresas, y la de promoción exterior, por razones históricas y por fallos de mercado.

1.1. Política comercial estratégica

En sus dos orientaciones, ofensiva y defensiva, la justificación descansa en la **interdependencia estratégica**.

1.1.1. Ofensiva: interdependencia y credibilidad

Comportamientos estratégicos: cuando hay interdependencia estratégica en un tercer mercado, las empresas extranjeras pueden apropiarse de beneficios extraordinarios en detrimento de las nacionales, y la autoridad fiscal puede buscar estimular la renta y el empleo nacionales redistribuyendo esos beneficios.

Credibilidad del compromiso: una empresa que anuncia que expandirá su producción para disuadir a su rival puede no ser creíble, porque la amenaza no es necesariamente su mejor respuesta. El sector público, en cambio, altera de forma creíble los incentivos de su empresa, porque sus instrumentos son públicos, vinculantes y difíciles de revertir. Con una subvención, un crédito blando, ayudas a la I+D o la protección del mercado doméstico como plataforma, reduce el coste marginal efectivo de la empresa nacional, puede convertirla en líder estratégico y desplazarle beneficios extraordinarios del tercer mercado que pueden superar el coste de la ayuda. Brander y Spencer (1985) formalizan este mecanismo, que exige competencia en cantidades, a la Cournot.

1.1.2. Defensiva: interdependencia y economías externas

En la vertiente defensiva hace falta, además, otro fallo de mercado, como las economías de aglomeración que restan competitividad a las empresas nacionales. La política busca entonces reequilibrar esa falta de competitividad internacional, en línea con el **argumento de la industria naciente** (Hamilton, 1791; Raymond, 1820; List, 1841), con sus criterios de validez de Mill y de Bastable, aquí en su versión estratégica. Una alternativa a la protección es fomentar antes la competencia, con la liberalización de sectores o la defensa de la competencia.

1.2. Promoción de las exportaciones

Su justificación es doble: razones históricas y fallos de mercado.

1.2.1. Razones históricas

Tras el desarme arancelario de la Ronda Kennedy (1964-1967), la crisis del petróleo trajo el **neoproteccionismo**, de carácter no arancelario. La OMC ha disciplinado progresivamente los instrumentos arancelarios y no arancelarios, pero no tan abiertamente la promoción, porque facilita el acceso a los mercados en vez de restringirlo y no perjudica de forma directa a ningún socio. Solo se disciplina cuando es una subvención específica en el sentido del ASMC. Por eso los países han desplazado su intervención hacia ella.

1.2.2. Fallos de mercado

Mercados de factores: con un sistema financiero ineficiente o un mercado de trabajo rígido, el ahorro y los factores pueden no pasar de los sectores tradicionales, como las manufacturas maduras, a los nuevos con mayores beneficios potenciales. Su crecimiento queda restringido porque no obtienen la financiación ni la mano de obra que generarían mayores flujos de caja futuros, y solo cuentan con sus reducidos flujos de caja actuales. Ello justifica apoyos horizontales, como líneas públicas de financiación a la internacionalización o la formación de especialistas en comercio exterior.

Costes de acceso al mercado: las empresas afrontan barreras informacionales y legales que justifican la promoción por tres causas:

- *Información*: la útil para internacionalizarse es un bien público, y su provisión privada sería ineficiente, por infraprovisión. El sector público puede ofrecer un conocimiento que a la empresa le costaría mucho reunir.
- *Incentivos*: con agentes distintos y poco conocimiento del destino, a los exportadores puede no compensarles tejer una red de contactos, y el sector público puede suplirla con mecanismos que faciliten el acceso.
- *Capital humano*: sin el *know-how* necesario, la empresa puede apoyarse en lo que la Administración conoce de los mercados exteriores.

En suma, la política estratégica descansa en la interdependencia y los beneficios extraordinarios de los oligopolios internacionales, y la promoción, en la evolución del marco multilateral y en los fallos que entorpecen la internacionalización. En ambos casos el fallo de mercado es **necesario pero no suficiente**, porque el sector público también falla, y cada medida debe superar un análisis coste-beneficio.

2. La política comercial estratégica

Se estudian sus objetivos e instrumentos y sus tres vertientes, ofensiva, defensiva y de la I+D.

2.1. Objetivos e instrumentos

Objetivo: ante los comportamientos estratégicos de los mercados oligopolísticos internacionales, el objetivo último es desviar en favor del país los beneficios extraordinarios que obtienen las empresas extranjeras. Esa "repatriación" puede elevar el beneficio de las empresas nacionales, vía subvenciones, y con él su competitividad, o la recaudación del sector público, vía impuestos a la exportación.

Instrumentos: dispone de dos, el impuesto y la subvención, normalmente sobre las exportaciones, aunque nada impide aplicarlos a la producción. En teoría, si las empresas no venden en su propio país y colocan toda su producción en un tercer mercado, la elección de la base, exportación o producción, carece de importancia, porque los resultados son idénticos. La vertiente defensiva recurre, en cambio, al arancel a la importación, y la de la I+D, al apoyo público a la investigación.

Second best: los comportamientos estratégicos pueden derivar de barreras a la entrada que lo óptimo sería eliminar, pero a menudo no es posible, como con los elevadísimos costes de I+D de la aeronáutica. La política no corrige entonces el fallo, sino que solo captura los beneficios extraordinarios, por lo que es una política de *second best*, de **desplazamiento de rentas** o *rent shifting*, cuyos fundamentos son los modelos de oligopolio en economía abierta.

2.2. Vertiente ofensiva

2.2.1. Cournot: subvenciones (Brander y Spencer, 1985)

Idea: Brander y Spencer muestran que una subvención a la exportación, gracias a la credibilidad del sector público, desplaza el equilibrio a una **solución de Stackelberg** en favor de la empresa nacional.

Supuestos: duopolio con un bien homogéneo en un tercer mercado, a diferencia de Brander y Krugman (1983); competencia en cantidades con expectativas miopes; y condiciones de Hahn, con funciones de reacción continuas, cantidades sustitutos estratégicos y estabilidad, $|\partial\varphi_i/\partial x_j| < 1$, de modo que las reacciones son decrecientes. El tercer mercado aísla el desplazamiento de rentas del comercio intraindustrial, porque si el modelo se planteara en un mercado doméstico habría que incorporar el efecto sobre los consumidores nacionales.

Planteamiento: con una subvención z por unidad exportada a favor de la empresa 1, los programas de las dos empresas son:

$$\max_{x_1} \ \pi_1 = p(x_1+x_2)\cdot x_1 - \mathrm{CT}_1(x_1) + zx_1$$

$$\max_{x_2} \ \pi_2 = p(x_1+x_2)\cdot x_2 - \mathrm{CT}_2(x_2)$$

donde $p(x_1+x_2)$ es la función inversa de demanda del tercer mercado, x_i la cantidad que exporta la empresa i y $\mathrm{CT}_i(x_i)$ su función de costes.

CPO: cada empresa iguala su ingreso marginal a su coste marginal, que la subvención reduce de forma efectiva para la empresa 1:

$$p'x_1 + p = \mathrm{CT}_1' - z$$

$$p'x_2 + p = \mathrm{CT}_2'$$

De ellas se obtienen funciones de reacción decrecientes, y la de la empresa 1, $\varphi_1(x_2;\, z)$, crece con z.

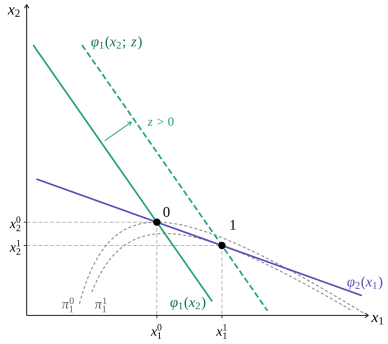
CSO: las condiciones de Hahn garantizan la concavidad estricta del beneficio de cada empresa en su propia cantidad, de modo que las CPO son suficientes.

Equilibrio: el de Nash-Cournot es el par (x_1^*, x_2^*) en que cada empresa produce su mejor respuesta a la cantidad de la otra. Como la reacción de la empresa 1 depende de la subvención, también las cantidades de equilibrio, $x_1^*(z)$ y $x_2^*(z)$. Gráficamente, es el corte de las dos reacciones decrecientes en el plano (x_1, x_2), donde las isobeneficio de la empresa 1 son tanto mejores cuanto menor es la cantidad de la rival.

Estática comparativa: la subvención desplaza a la derecha la reacción de la empresa 1, que produce más para cualquier cantidad de la rival, y el equilibrio pasa del punto 0 al 1. Aumentan x_1^* y la producción total, cae x_2^*, baja el precio, sube π_1 y cae π_2.

Bienestar: el del país es el beneficio de su empresa menos el coste presupuestario de la subvención, $W_s = \pi_1(z) - z\cdot x_1(z)$, es decir, el beneficio de mercado de la empresa 1. La **subvención óptima** es positiva y lleva al punto en que la isobeneficio de la empresa 1 es tangente a la reacción de la 2 (el resultado de Stackelberg con la nacional como líder). No es, sin embargo, una competencia a la Stackelberg, sino a la Cournot con un resultado como el de Stackelberg. El líder de Stackelberg elige directamente el punto de $\varphi_2(x_1)$ tangente a su isobeneficio, mientras que aquí la empresa 1 sigue sobre su propia reacción, y es la subvención la que la desplaza hasta cortar a $\varphi_2(x_1)$ en ese punto. Ganan los consumidores del tercer país, porque la producción total de Stackelberg es mayor que la de Cournot, y la empresa nacional, a costa de la rival (política de **empobrecimiento del vecino** o *beggar thy neighbour*).

Conclusiones: muestra cómo la credibilidad fiscal desplaza rentas hacia el país. El ejemplo clásico es la aeronáutica, con dos barreras a la entrada, las importantes economías de escala internas y las cuantiosas inversiones en I+D. El consorcio europeo Airbus se constituyó en 1970, con financiación pública de la I+D, para ganar cuota en el mercado internacional frente a la entonces hegemónica Boeing. Las disputas entre EE. UU. y la UE llevaron, en el GATT, al acuerdo bilateral de 1992, que limitó el apoyo público a ambos fabricantes, y, ante la OMC desde 2004,



Brander y Spencer (1985): la subvención desplaza la reacción de la empresa nacional hasta el resultado de Stackelberg.

a la tregua de 2021, cuya suspensión de aranceles de represalia la UE prorrogó en julio de 2026. Pero el modelo tiene dos limitaciones. Ignora cómo se financia la subvención, y si los fondos proceden de impuestos distorsionantes, su exceso de gravamen puede neutralizar parte de la ganancia. Además, crea riesgo de *dumping*, porque la empresa subvencionada tiene incentivos a cobrar en el exterior un precio menor que en su propio mercado, y con él de represalias, con derechos antidumping o, frente a la propia subvención, derechos compensatorios al amparo del ASMC.

2.2.2. Bertrand: impuestos (Eaton y Grossman, 1986)

Idea: a corto plazo lo habitual es competir en precios. Eaton y Grossman muestran que, si los precios son **complementarios estratégicos**, el instrumento óptimo se invierte y es un **impuesto a la exportación**, que eleva los precios de ambas rivales.

Supuestos: duopolio en un tercer mercado con bienes ligeramente diferenciados, lo que lleva a las empresas a descartar vender a coste marginal; competencia en precios y funciones de reacción crecientes: si el rival sube su precio, parte de su demanda pasa a la otra empresa, y su mejor respuesta es subirlo también.

Planteamiento: con un impuesto a la exportación de tipo t sobre la empresa 1, los programas de las dos empresas son:

$$\max_{p_1} \ \pi_1 = (1-t)\, p_1\, x_1(p_1, p_2) - \mathrm{CT}_1[x_1(p_1, p_2)]$$

$$\max_{p_2} \ \pi_2 = p_2\, x_2(p_1, p_2) - \mathrm{CT}_2[x_2(p_1, p_2)]$$

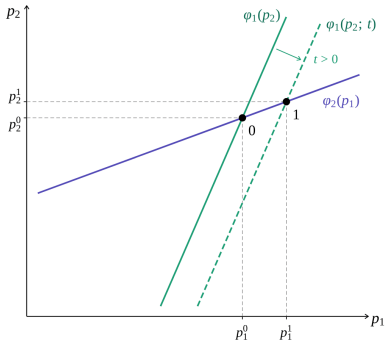
donde p_i es el precio que fija la empresa i y $x_i(p_1, p_2)$ su demanda.

CPO: $\partial\pi_1/\partial p_1 = 0$ y $\partial\pi_2/\partial p_2 = 0$, es decir, cada empresa elige el precio que iguala el ingreso marginal, neto del impuesto en la empresa 1, al coste marginal de las unidades que a ese precio vende. Las reacciones, $\varphi_1(p_2;\, t)$ y $\varphi_2(p_1)$, son crecientes, y la de la empresa 1 crece con t.

CSO: se supone que el beneficio de cada empresa es estrictamente cóncavo en su propio precio, de modo que las CPO son suficientes.

Equilibrio: el de Nash-Bertrand es el par (p_1^*, p_2^*) en que cada empresa fija el precio que mejor responde al de la otra. Como la reacción de la empresa 1 depende del impuesto, también los precios de equilibrio, $p_1^*(t)$ y $p_2^*(t)$.

Estática comparativa: la empresa 1 traslada el impuesto a su precio para cualquier precio de la rival, y su reacción se desplaza a la derecha. Como los precios son complementarios estratégicos, sube el beneficio marginal de la empresa 2, $\partial^2\pi_2/\partial p_1 \partial p_2 > 0$, que también sube su precio: el equilibrio pasa del punto 0 al 1, con ambos precios más altos.



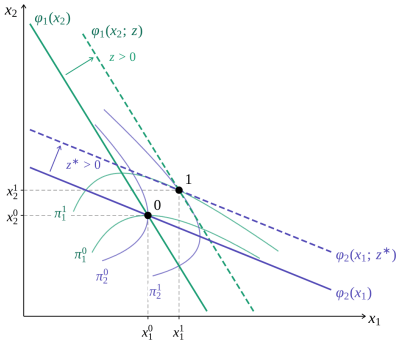
Eaton y Grossman (1986): con competencia en precios, el instrumento óptimo es un impuesto a la exportación.

Bienestar: el del país es el beneficio bruto de su empresa, $W = \pi_1(t) + t\, p_1 x_1$. Con el impuesto óptimo se alcanza el resultado de Stackelberg en precios, con más beneficio bruto para ambas empresas. Sin intervención no sería posible, porque la rival no creería una promesa de subida del precio de la empresa nacional, pues sabe que subirlo unilateralmente lleva a perder cuota de mercado. El impuesto, en cambio, es un compromiso público que la rival toma como vinculante. El país gana a costa de los **consumidores del tercer país**, que pierden por la menor presión competitiva, es decir, por el comportamiento cuasicolusorio de los duopolistas.

Conclusiones: amplía los instrumentos estudiados. Los impuestos a la exportación fueron comunes en Europa hasta el siglo XIX, para recaudar y conservar recursos para la manufactura local. Se mantuvieron en muchas colonias, para dirigir las exportaciones a la metrópoli y recaudar, y esa herencia explica que muchos países en desarrollo los conserven. Pero, como subrayó Krugman, el instrumento óptimo depende del **modo de competencia**: subvención con Cournot, impuesto con Bertrand. Como el Gobierno rara vez lo conoce, la política puede ser contraproducente.

2.2.3. Extensiones

Guerra comercial estratégica: en la práctica los países responden a la política de sus rivales, como China y EE. UU. Si el Gobierno rival replica con el mismo instrumento, su empresa ve desplazarse su propia reacción: en Brander y Spencer ambos países pierden, en un **dilema del prisionero**, porque ambas producen más, el precio baja y cae el beneficio de mercado de cada empresa; en Eaton y Grossman las empresas obtienen más beneficio bruto y los consumidores del tercer país pierden de nuevo, cada vez más lejos de la competencia perfecta. En el plano de cantidades, las dos subvenciones desplazan hacia fuera ambas reacciones y las empresas acaban en isobeneficio de mercado peores.



Guerra de subvenciones: si ambos Gobiernos intervienen, los dos quedan peor que sin intervención ($0 \to 1$).

Libre entrada (Horstmann y Markusen, 1986): con empresas homogéneas, los beneficios que genera la subvención atraen nuevas empresas y alimentan la búsqueda de rentas. La producción conjunta aumenta, aunque la de cada empresa no, y el precio y los beneficios caen, hasta que la subvención se disipa en un exceso de entrada con plantas de escala ineficiente. El resultado no es general, pues Venables (1985) halla que, con mercados segmentados y libre entrada, aranceles y subvenciones pueden elevar el bienestar más que sin libre entrada.

Consumo nacional: si el bien se consume también en el país, la política debe procurar además que la ineficiencia del mercado doméstico sea la menor posible.

2.2.4. Conclusiones

La vertiente ofensiva se asocia a los cuatro tigres asiáticos, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, y a la **industrialización orientada a la exportación**, que busca acelerar la industrialización fomentando las exportaciones para explotar la ventaja comparativa, combinando liberalización y protección. Hong Kong fue una excepción parcial, más próxima al *laissez faire*. Como la expansión exportadora exigía mejorar el capital humano y la tecnología, en la práctica incorporó elementos de la sustitución de importaciones. Pero otros elementos del mundo real, como las economías de escala externas, llevan a la vertiente defensiva.

2.3. Vertiente defensiva

2.3.1. Mercado mixto (Eaton y Kierzkowski, 1984)

Idea: con un sector competitivo de bien homogéneo y otro oligopolístico de bien diferenciado, demandado según el enfoque de características de Lancaster (1966), de modo que cada consumidor compra el diferenciado si su precio no supera un umbral crítico, la apertura con costes fijos de entrada puede dar un resultado Pareto-inferior. Si el bien diferenciado no se produce en el país, un **arancel a la importación** puede ser socialmente óptimo porque induce la entrada de una empresa nacional.

Conclusiones: amplía el análisis anterior a una estructura mixta, con un sector competitivo y otro oligopolístico. Pero, como Brander y Spencer y Eaton y Grossman, no estudia los efectos de equilibrio general.

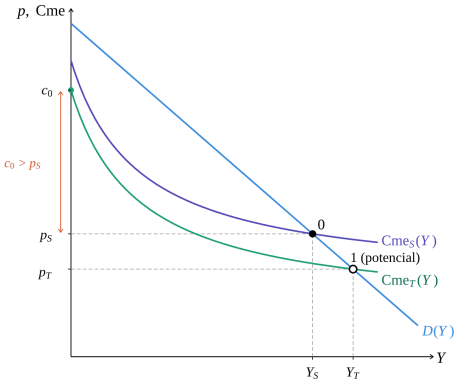
2.3.2. Industria naciente (Hamilton, 1791; List, 1841)

Idea: una industria nueva con economías de escala externas puede necesitar protección temporal frente a rivales establecidos hasta alcanzar la escala y el aprendizaje que le permitan competir.

Supuestos: Suiza y Tailandia pueden producir relojes, con economías

de escala externas, para el mercado mundial, del que forma parte la demanda tailandesa. Suiza empezó antes por un accidente histórico y tiene salarios más altos.

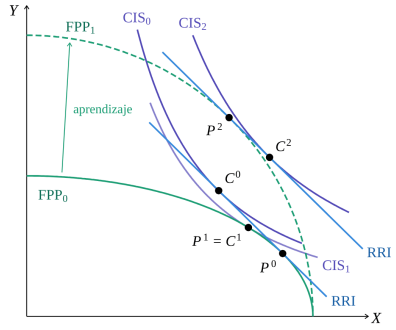
Planteamiento: en la situación inicial, con economías externas, porque se razona en términos de industrias nacionales y no de empresas, cada empresa sigue siendo precio-aceptante, y la libre entrada iguala el precio al coste medio de la industria. Suiza abastece el mercado al precio p_S, aunque Tailandia tiene costes medios menores y podría hacerlo a p_T, porque el coste de su primera unidad supera el precio suizo, $c_0 > p_S$. Ninguna empresa tailandesa quiere dar el primer paso, porque hay equilibrios múltiples y un **fallo de coordinación** impide pasar al de menor coste. Caben dos soluciones. La cooperativa es una entrada simultánea, que sitúa de inmediato el coste medio por debajo del precio internacional. La proteccionista fija un precio interior superior a los costes medios iniciales, que hace de la entrada una estrategia dominante, y retira la protección cuando los costes medios caen por debajo del precio internacional.



Industria naciente con economías externas: Suiza abastece el mercado aunque Tailandia tiene costes menores, porque $c_0 > p_S$.

Desarrollo gráfico: los efectos de un arancel se ven en el plano de los bienes, con la FPP_0 cóncava y la RRI internacional dada. El país parte del libre comercio, con la producción en P^0 y el consumo en C^0, sobre la CIS_0. Produce mucho del bien X, que exporta, y poco del Y, que importa pero podría exportar en el futuro. La protección temporal de Y tiene tres etapas:

1. *Arancel*: uno prohibitivo eleva el precio relativo nacional de Y y devuelve el país a la autarquía, con producción y consumo en un mismo punto, $P^1 = C^1$. Sube la producción del bien protegido, pero el bienestar cae a la CIS_1, más próxima al origen.
2. *Desarrollo*: al amparo del arancel, que reserva la demanda interior a la industria nacional, esta alcanza la escala con la que su coste medio queda por debajo de p_S, y el aprendizaje y las economías de escala dinámicas elevan la competitividad y expanden la FPP de forma sesgada hacia ese bien, de FPP_0 a FPP_1.
3. *Apertura*: el país vuelve a abrirse, su patrón de comercio se invierte y exporta Y, con la producción en P^2 y el consumo en C^2, y el bienestar alcanza la CIS_2, superior a la inicial.



Industria naciente: la protección temporal permite expandir la FPP por aprendizaje.

Bienestar: sin intervención, el accidente histórico produce una especialización "perversa", con una doble pérdida de eficiencia: el mundo recibe menos relojes a mayor precio, y Tailandia no desarrolla su industria ni el empleo y la renta que traería. La protección temporal busca recuperar esas ganancias a cambio de la pérdida transitoria de la etapa del arancel. El argumento solo vale si se cumplen los criterios de Mill y de Bastable, es decir, si la industria llega a competir sin apoyo y las ganancias descontadas superan los costes. Conviene elegir industrias con amplio margen de crecimiento de la demanda, y reportan beneficios añadidos si tienen eslabonamientos, desbordamientos o valor estratégico, como la aeronáutica.

Conclusiones: el argumento ha persuadido a muchos Gobiernos. EE. UU. mantuvo elevados aranceles sobre las manufacturas durante buena parte del siglo XIX, Alemania adoptó una protección más moderada tras el giro de Bismarck (1879), que favoreció su industrialización, y Japón mantuvo amplios controles de importaciones tras la Segunda Guerra Mundial, hasta los años setenta. El arancel Smoot-Hawley (1930) de EE. UU. fue más bien proteccionismo defensivo generalizado, agrícola e industrial, y las represalias que provocó contribuyeron al colapso del comercio durante la Gran Depresión. Pero el argumento tiene críticas teóricas y empíricas:

- *Instrumentos alternativos*: una subvención desarrollaría la industria sin gravar al consumidor.
- *Descuento*: el criterio de Bastable exige un factor de descuento social difícil de determinar.
- *Fallo de mercado*: Meade (1955b) y Baldwin (1969) muestran que las economías de escala internas o dinámicas no bastan: si se cumple Bastable, los inversores privados racionales descontarán las ganancias futuras e invertirán aunque incurran inicialmente en pérdidas. Con economías internas, los productores se endeudarán para lograr el tamaño de planta óptimo, y con dinámicas soportarán pérdidas hasta alcanzar la experiencia necesaria. Hace falta otro fallo, como imperfecciones del mercado de capitales que dificulten el endeudamiento inicial, desbordamientos de conocimiento no apropiables o imperfecciones del mercado de trabajo. Con economías externas, en cambio, la crítica no opera, ya que los costes medios no caen cuando una empresa crece o gana experiencia, sino con la entrada de más empresas, un efecto externo del que ninguna puede apropiarse.
- *Empírica*: sin masa crítica de capital humano, la protección solo prolonga empresas ineficientes.

2.3.3. Centro-periferia (Prebisch, 1949; Singer, 1950)

Idea: formulado casi a la vez por Prebisch en la CEPAL y Singer en Naciones Unidas, sostiene que la RRI de la periferia, exportadora de productos primarios, tiende a deteriorarse frente al centro industrial, por la baja elasticidad-renta de esos productos, la ley de Engel, y el reparto asimétrico de las ganancias de productividad. Recomienda industrializarse con protección, base de la sustitución de importaciones. Su intuición reaparece en la ley de Thirlwall y en Grossman y Helpman, pero su apoyo empírico es mixto, con un deterioro débil interrumpido por superciclos.

2.3.4. Protección como promoción de exportaciones (Krugman, 1984)

Idea: en un oligopolio a la Cournot con mercados segmentados y coste marginal decreciente en la producción total, un arancel en el mercado interior desplaza hacia el origen la función de reacción de la empresa extranjera en ese mercado, y la nacional vende y produce más, baja su coste marginal y gana cuota en todos los mercados, también en los de exportación. Es un fundamento estratégico de la vertiente defensiva, pero depende de la forma de competencia, encarece el mercado protegido y la represalia lo anula.

2.3.5. Conclusiones

Entre 1950 y 1975 la **industrialización por sustitución de importaciones** aplicó el argumento, sobre todo en Latinoamérica, para lograr escala y aprendizaje y desviar la demanda hacia la producción propia. Pero sus resultados fueron desiguales. En muchos países latinoamericanos, la protección sostenida generó ineficiencias, búsqueda de rentas y dependencia del sector público, sin la competitividad esperada, y su contraste con los tigres asiáticos es un argumento clásico contra la protección prolongada.

2.4. Vertiente de la I+D

2.4.1. La I+D como compromiso (Spencer y Brander, 1983)

Idea: en un juego en dos etapas, primero I+D y después cantidades a la Cournot, la I+D reduce el coste marginal y desplaza la función de reacción, de modo que las empresas **sobreinvierten** en ella con fines estratégicos. Si el Gobierno solo puede subvencionar la I+D, esa subvención desplaza rentas hacia la empresa nacional; si puede subvencionar la exportación, lo óptimo es subvencionar la exportación y gravar la I+D. Comparte las debilidades del desplazamiento de rentas.

2.4.2. Externalidades positivas (Romer, 1990)

Idea: en *Endogenous Technological Change*, Romer explica como resultado deliberado de la I+D, movida por incentivos, el progreso técnico que Solow toma como exógeno. La investigación solo se produce con competencia imperfecta que permita apropiarse de sus frutos, y aun así el equilibrio innova **por debajo del óptimo**, porque el inventor captura los beneficios de su patente, pero no el excedente que su descubrimiento genera para los consumidores ni su efecto sobre la productividad de la investigación ajena. La brecha entre rendimiento privado y social justifica la intervención.

Aplicación: si la política logra que empresas de alta tecnología se asienten en el país, el beneficio no se agota en ellas: sus desbordamientos alcanzan a todo el tejido productivo, y a su alrededor se forman clústeres

con proveedores y actividades complementarias que refuerzan el efecto mediante encadenamientos.

Conclusiones: da al apoyo a la I+D un fundamento de eficiencia que no depende del desplazamiento de rentas. Pero justifica subvencionar la investigación, no proteger el sector, y solo si el desbordamiento depende de la localización nacional. Si se difunde internacionalmente, el contribuyente propio financia un beneficio global, objeción principal a la política estratégica de la I+D.

2.4.3. Oligopolio natural

Los oligopolios naturales pueden estudiarse con el modelo de diferenciación vertical de Shaked y Sutton (1982, 1983). Si la mejora de la calidad descansa en costes fijos de I+D, el número de empresas que sobrevive está acotado por un máximo independiente del tamaño de mercado, lo que concentra la estructura y genera beneficios extraordinarios persistentes. La política puede intentar que el país acoja a las supervivientes del duopolio natural internacional.

2.4.4. Regulación

Si el duopolio natural es sostenible, conviene regularlo como un monopolio natural, con control de precios, obligaciones de acceso o supervisión de la conducta.

En suma, pese a sus bondades teóricas, contra la política comercial estratégica se han formulado cuatro críticas:

- *Sector público*: hay que tener en cuenta cómo se financian muchas de estas políticas y los fallos del sector público, como la búsqueda de rentas o la influencia de los grupos de presión.
- *Eficiencia económica*: proteger la industria naciente no garantiza que el país llegue a desarrollar su ventaja comparativa, los instrumentos son distorsionantes y muchas de las políticas empobrecen al vecino.
- *Sostenibilidad*: generan diferencias artificiales de productividad, difícilmente sostenibles a largo plazo.
- *Discrecionalidad*: puede dar lugar a fallos de coordinación internacional, y los acuerdos multilaterales que se pactan en las rondas de la OMC tienden a limitar la política comercial estratégica.

Por eso los países, sobre todo los desarrollados, prefieren la promoción exterior.

3. La política de promoción exterior

La **política de promoción exterior** pone al alcance de las empresas herramientas para internacionalizarse, sin condicionar directamente la ayuda a lo que cada una exporte.

3.1. Objetivos, instrumentos e instituciones

3.1.1. Objetivos

Microeconómico: reducir los costes de la internacionalización y aumentar sus beneficios, es decir, elevar el VAN de la actividad exportadora, que con información imperfecta es:

$$\text{VAN} = -(A_0 + C_I) + \sum_{t=1}^{T} \frac{\mathbb{E}[Q_t]}{(1+k+\rho)^t}$$

donde A_0 es la inversión inicial, C_I el coste de reunir la información necesaria para exportar, $\mathbb{E}[Q_t]$ el flujo de caja esperado en el año t, T el horizonte del proyecto, k el coste del capital y ρ la prima de riesgo que añade la incertidumbre sobre el mercado exterior.

La promoción reduce el coste de la información, C_I, y la prima de riesgo, ρ, porque suple las barreras informacionales, y eleva los flujos esperados, $\mathbb{E}[Q_t]$. Con instrumentos financieros rebaja además la inversión inicial, A_0, y el coste del capital, k.

Macroeconómico: internacionalizar el conjunto de la economía, concentrando la ayuda en los primeros pasos de cada empresa para que arraigue y prescinda después del apoyo. La internacionalización se entiende en sentido amplio: en lugar de perseguir éxitos puntuales, busca un arraigo duradero en los mercados exteriores. Por el lado del gasto, $Y = C + I + G + (X - M)$: la promoción actúa sobre X y eleva, *ceteris paribus*, la demanda agregada y el saldo exterior.

3.1.2. Instrumentos

- *Información*: estudios de mercado, alertas de oportunidades y acceso a las redes de contactos del sector público en destino.
- *Formación*: másteres, becas, seminarios y cursos, como los de ICEX, para que la empresa conozca su potencial en el exterior y gane las competencias que le permitan medirse con rivales internacionales.
- *Financieros*: líneas de crédito a la internacionalización, como las del ICO.
- *Imagen*: buscan elevar el valor añadido de los productos exportados haciendo que los consumidores extranjeros los valoren más. Incluyen ferias, planes integrales de desarrollo de mercados con países prioritarios, como los del ICEX con Brasil, China, India, Rusia, EE. UU. o los países del Golfo, misiones comerciales directas e inversas, en las que se trae a inversores extranjeros para que conozcan las empresas nacionales, organismos autonómicos y la **marca país**: si la imagen del país es desfavorable, las empresas se desmarcan de ella y sus éxitos no la mejoran, un círculo vicioso que el sector público puede romper.

  En España, el Alto Comisionado para la Marca España fue sustituido en 2018 por la Secretaría de Estado de la España Global, suprimida en 2021.

Estrategia de Internacionalización 2017-2027: fija las líneas de acción a largo plazo y se despliega con planes de acción bienales, en colaboración con otras instituciones y el sector privado y con un enfoque principal en la pyme. Busca que la contribución positiva del sector exterior al crecimiento sea estructural y cree empleo, apoyar a los exportadores y atraer inversión. En su versión original tenía seis ejes: apoyo adaptado al perfil de la empresa; innovación, tecnología, marca y digitalización; capital humano; política comercial común e instituciones financieras multilaterales; inversión extranjera de alto valor añadido; y coordinación de los actores. Tras su evaluación intermedia agrupa su actuación en cinco líneas: adaptación a las necesidades de las empresas; talento, marca e innovación; foros internacionales y política comercial europea; atracción de inversión de alto valor añadido; e inteligencia económica. La guían cinco principios rectores: coordinación, sostenibilidad, digitalización, igualdad de género y seguridad económica.

3.1.3. Instituciones

El edificio institucional cambia según el país. En España, la principal institución es **ICEX España Exportación e Inversiones**, entidad pública empresarial inspirada en el ICE italiano, que promueve además la imagen de los productos españoles con marcas como Foods and Wines from Spain; en el Reino Unido, UK Trade and Investment, integrada desde 2016 en el departamento de comercio internacional, hoy Department for Business and Trade; en Alemania, las Cámaras de Comercio en el exterior, y en EE. UU., una estructura descentralizada de una veintena de organizaciones.

3.2. Efectos de la promoción: Melitz (2003)

Exportar exige costes fijos de entrada, de prospección, adaptación o distribución, y solo exportan las empresas por encima de un umbral de productividad. Los instrumentos de promoción, como la información, la formación, las redes de contactos o la financiación, reducen precisamente esos costes fijos y, con ellos, el **umbral exportador**, de modo que empresas que antes no podían exportar pasan a hacerlo y se amplía el **margen extensivo** del comercio. Si los modelos de oligopolio explican los efectos de la política estratégica, el de heterogeneidad de empresas es el marco de referencia para la promoción.

Conclusiones: el modelo de Melitz es el marco teórico moderno para analizar los efectos del apoyo horizontal a la internacionalización: predice qué empresas responden a la promoción, las situadas cerca del umbral de exportación, con frecuencia pymes, y que el efecto se concentra en el margen extensivo. Pero los nuevos exportadores intensifican la competencia, elevan el umbral de supervivencia interior y expulsan a las menos productivas, de modo que la ganancia agregada tiene perdedores identificables. Además, trata los costes de exportar como un parámetro exógeno, sin decir qué parte puede reducir el sector público, y la eficacia de cada instrumento es una cuestión empírica.