

Libros

La liberalización en Europa. El mito de España. Políticas sobre la liberalización y la competencia en la Unión Europea, VV.AA., Grupo del Partido Socialista Europeo (Delegación Española), Madrid, 2002, 437 páginas

El lector que, alertado por la segunda línea del título de esta publicación y por la identidad de su grupo editor, se prepare para leer un alegato partidista contra las realizaciones del gobierno del partido popular, acertará plenamente. Su propósito es atacar la (en opinión de los autores) inmerecida fama de que disfruta el gobierno del partido popular como liberalizador de las subvenciones excesivas en la economía y fortalecedor de los mecanismos de mercado. Pero el volumen es mucho más que eso. Contiene una información muy rica sobre la economía industrial española y, de modo especial, en los capítulos sobre el sector eléctrico y sobre las telecomunicaciones, escritos por Miguel Ángel Fernández Ordóñez y Miguel Ángel Feito, respectivamente, dos análisis magistrales de la tensión entre regulación y liberalización en dos sectores básicos de la economía contemporánea.

El riesgo de esta obra es que el tono militante y partidista de la mayoría de sus páginas impida al lector interesado percibir las contribuciones objetivamente valiosas que el volumen contiene. El estribillo, repetido en exceso, es el gran trecho que va desde la pobre ejecutoria del gobierno en materia de política de competencia a la favorable opinión de que inexplicablemente disfruta en la sociedad española y (lo que parece todavía más sorprendente a los autores) entre los grupos más ilustrados de otros países de la Unión Europea, percepción que estiman ilusoria y sin duda fruto de una hábil política de relaciones públicas.

Este es el mito de España, que Luis Berenguer Fuster formula en la introducción al volumen de este modo: *"llama la atención que esa política del Gobierno de Aznar –presentarse como liberalizadores cuando son todo lo contrario–, haya llegado a vencer a algunos, dentro y fuera de nuestras fronteras"*. Por ello, después de lamentar que *"esa política de marketing haya podido llevar a engaño" ... "al Center for European Reform, uno de los think tanks del nuevo laborismo británico"*, Berenguer concluye declarando el propósito perseguido con la publicación, que no es otro que *"los trabajos que componen esta obra colectiva pueden ayudar a clarificar las cosas y a poner de manifiesto*

cómo, en buena medida, la política de liberalización del gobierno Aznar es un mito que no responde a la realidad".

Sin embargo, el estilo, superficialmente acusador y en ocasiones jeremiaco, no debería impedir el estudio selectivo del texto al lector interesado en los temas de liberalización y competencia de los mercados. Y ello no sólo por la razón práctica de que en este volumen se encuentran recogidas las opiniones de políticos destacados del partido socialista, y que en los regímenes democráticos se produce de modo natural la rotación de los partidos en el ejercicio del gobierno, sino porque en la obra se pueden encontrar explicaciones interesantes y sugerentes de los problemas de la competencia y la regulación, además de una útil colección de la normativa comunitaria sobre las telecomunicaciones, la energía y los servicios postales.

De las 437 páginas del volumen, 210 están dedicadas a documentar directivas, ya de la Comisión, ya del Consejo, ya del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre diferentes aspectos de las telecomunicaciones, la electricidad, el gas natural y los servicios postales, de modo que en otras 212 páginas se recogen las nueve contribuciones, incluida la introducción, que contiene el libro, de otros tantos autores. (Berenguer, además de la introducción, escribe el penúltimo ensayo sobre la dependencia, respecto al poder político actual, de los órganos encargados de la competencia en España, mientras que la autoría del ensayo sobre *La Liberalización del PP: anuncios y realidades* está compartida entre J.M. Eguiagaray y A. Fernández Segura).

Como ocurre en todas las colecciones de este tipo, las contribuciones son de calidad muy dispar; mientras que algunas son excelentes, otras acumulan dicitos a la derecha y al gobierno de la derecha. Probablemente este resultado es inevitable, teniendo en cuenta las diferencias entre los temperamentos de los autores y la mayor o menor complejidad de los temas tratados, y por eso aparece, en mayor o menor medida, en casi todas las obras colectivas, aunque en este caso la heterogeneidad del producto es mucho mayor de lo habitual.

El capítulo de José María Jiménez Laiglesia, titulado *Notas sobre la Liberalización en la Unión Europea: fundamentos y formas de control de la intervención del Estado en el mercado*, es una exposición clarísima y

bien ordenada de las competencias de los Estados miembros dentro del juego del artículo 86 del Tratado y del diferente margen de maniobra que disfrutaban los Estados en los varios sectores económicos de interés. Es un artículo de 16 páginas muy útil.

También es interesante, aunque el lector podrá encontrar que, con 75 páginas, es demasiado largo, el capítulo de Eguiagaray y Fernández Segura, *La Liberalización del PP anuncios y realidades*, en el que se pasa revista, desde "una visión crítica de la política del centro derecha" a los argumentos en favor de la liberalización económica, se presentan las diferentes justificaciones doctrinales de la política económica –desde la corrección de los fallos del mercado a las posiciones de Coase y de Stigler y Peltzman– y se desarrolla una interpretación de la historia económica española en términos de la influencia (asimétrica) de los grupos de interés en el mercado de las intervenciones políticas. La presentación concluye con un inventario muy útil de las privatizaciones realizadas y las medidas económicas adoptadas por el gobierno desde junio de 1996.

En su explicación de la protección efectiva a grupos empresariales determinados, los autores invocan el conocido principio según el cual la protección comercial de un sector es tanto mayor cuanto más concentrado se encuentra geográficamente. Es evidente que la concentración de ciertos sectores industriales en regiones españolas determinadas, como Cataluña o el País Vasco, ha favorecido la obtención de instrumentos extraordinarios de protección facilitados por los poderes públicos. De modo similar, la concentración de la industria pesada en Pennsylvania permitió a empresarios y sindicatos obtener fácilmente del Congreso una regulación sectorialmente proteccionista.

Otras hipótesis avanzadas por los autores son, en mi opinión, más difíciles de sustentar. Así la que sostiene la relación de causación entre la (ausencia de) democracia y la intensidad de la protección a la industria. Parece razonable pensar que la ventaja comparativa de los sectores afectados tendrá algo que ver con su solicitud de protección.

Más aventurada resulta aún la afirmación de que *"cuanto menor es la presión fiscal directa, mayor es la necesidad de arbitrar fuentes de financiación pública sustitutorias ... y, en consecuencia, mayor es el nivel de protección frente a la competencia exterior"*. La debilidad de la argumentación resulta patente si se repara en el hecho de que un arancel resulta tanto más protector cuanto más elevado es y que proporciona la protección absoluta cuando es prohibitivo, es decir, cuando hace inviables las importaciones del bien en cuestión. Pero en este caso la recaudación arancelaria es nula, y entonces mal puede suplir el arancel la ausencia de una fiscalidad directa. En los países pobres abundan los aranceles prohibitivos.

Además, el arancel no es el instrumento principal de protección, especialmente en el Antiguo Régimen. Son las prohibiciones cuantitativas, las concesiones especiales, los privilegios y las intervenciones directas las que garantizan la situación de poder en el mercado a los grupos influyentes y, por consiguiente son aquellas medidas las que estos grupos prefieren. Ahora

bien, estas medidas proteccionistas, lejos de generar ingresos públicos, muy a menudo entrañan desembolsos adicionales para el Tesoro.

El capítulo de Miguel Ángel Fernández Ordóñez sobre *El Sector Eléctrico* es una lección de economía política al hilo de los problemas del sector eléctrico en España. Parece imposible decir tantas cosas y tan sensatas, en apenas una docena de páginas, sobre la evolución del sector eléctrico en España, la experiencia comparada, los principios que deben inspirar un marco regulador eficiente y las cuestiones de elección pública que se deben resolver para que el marco en cuestión sea sustentable. Fernández Ordóñez va más allá, llegando a explicar con toda sencillez para el lector no especialista las condiciones que garantizan el suministro eficiente de bienes sujetos a economías de red.

Fernández Ordóñez se declara en favor de la privatización de la empresa pública porque "el hecho de que el Estado sea el regulador y a la vez sea el propietario es un problema, ya que la empresa pública suele conseguir que las leyes, reglamentos, decretos, etc., favorezcan sus intereses en contra de la empresa privada (más alejada de los centros del poder) y también en contra del consumidor".

Pero la privatización no es condición suficiente que asegure por sí sola la naturaleza competitiva del mercado. Se requiere para ello, en primer lugar, la liberalización "primera condición para que exista competencia ... dejar a las empresas entrar y salir libremente en el negocio eléctrico y dejar a los consumidores elegir a la que quieran"; se requiere, en segundo lugar, la reestructuración, fundamental "para que pueda existir competencia en cualquier sector con redes ..." y la reestructuración debe asegurar, como mínimo una separación tajante entre las actividades monopólicas y las actividades expuestas a las presiones de la competencia; por último, de la reestructuración debe surgir la variedad de fuentes de oferta en las fases de generación y de comercialización, como resultado de medidas de desconcentración y de libertad de acceso, incluidas las que, potenciando el sistema de interconexiones con el exterior, permiten la importación de cantidades significativas de energía eléctrica.

Y, naturalmente, Fernández Ordóñez critica la integración vertical de las cuatro grandes empresas eléctricas que se reparten desigualmente el mercado de electricidad en España, y más que eso, critica la ausencia de presiones competitivas en los mercados de generación. Critica igualmente la deficiente –en su opinión– regulación de la calidad del servicio y de la llamada garantía de suministro. Por último, explica el mecanismo de los costes de transición a la competencia (CTC), las causas de la estructura actual del sector y termina con una apreciación crítica de la posible evolución futura de la industria en el marco de la Unión Europea. Este capítulo constituye una lección excelente de los problemas de diseño de mercado y de la regulación del monopolio.

Decir que la exposición de Fernández Ordóñez es instructiva no quiere decir que se trata de un ejercicio académico, sin relación con las controversias y las "filias" y fobias de la actualidad. Por el contrario, y como podía

esperarse de la personalidad del autor, éste declara apasionadamente su condena a los monopolios y su identificación con la defensa de la competencia, huérfana en su opinión, de un apoyo decidido del gobierno.

A pesar de que Fernández Ordóñez introduce en la exposición su ecuación personal, el tono del discurso es muy diferente al del resto del libro. En primer lugar, Fernández Ordóñez ha estado siempre en contra de los monopolios, y en favor de la eficiencia económica, desde el poder y desde fuera del poder. Basta recordar sus críticas a Telefónica, las eléctricas, los colegios de arquitectos, las empresas funerarias, desde su posición de Secretario de Estado de Economía y, más tarde, de Presidente del Tribunal de la Competencia. En segundo lugar, sus condenas del monopolio se derivan de su análisis y alcanzan a los monopolios de diferentes nacionalidades e incluso continentes.

Pero la admiración no implica ceguera, y quiero señalar dos afirmaciones de Fernández Ordóñez que no comparto. La primera se refiere a la ausencia de competencia en el sector eléctrico porque "se ha impuesto una política de 'campeones nacionales'".

Ciertamente el "campeón nacional" ha sido un vicio y una tentación de todos los gobiernos europeos, pero no caracteriza adecuadamente la posición del gobierno actual frente al sector eléctrico. En primer lugar, el Estado permanece por encima de los avatares de la política, y hay más continuidad y menos ruptura, a pesar de las alternancias de gobierno, de lo que las apariencias sugieren. En la Secretaría de Estado de Economía, en concreto, el número de funcionarios, incluidos altos cargos, técnicamente cualificados y movidos por la misma vocación de servicio público, no debe ser muy diferente al que existía en la época de Fernández Ordóñez. Pero, además del valor de las personalidades en presencia, hay un hecho que pone en cuestión la generalización de Fernández Ordóñez, y es el fracaso de intento de fusión entre Endesa e Iberdrola. Si el gobierno hubiese creído en la virtud de los campeones nacionales habría adoptado una posición militante en favor de la fusión entre Endesa e Iberdrola, y esa posición no se ha visto por ninguna parte.

La otra discrepancia que tengo con Fernández Ordóñez es probablemente filosófica, y se centra en su afirmación de que el pago "de costes de transición a la competencia (CTC) a las empresas es teóricamente inobjetable porque parece razonable que los que invirtieron bajo un sector regulado recuperen las cantidades invertidas".

Creo que aquí Fernández Ordóñez confunde lo que es legítimo con lo que es políticamente admisible. Aunque proporcionar comida o información a un secuestrador no es un acto moralmente noble puede ser un remedio expeditivo, especialmente si libro a mi familia de un peligro grave. Del mismo modo, reconocer las ventajas, en términos de oportunismo político, del pago de CTC no quiere decir que su pago sea absolutamente inobjetable, en el terreno de los principios. Por el contrario, está en contra de la mayoría de los sistemas éticos compartidos en Occidente.

Son infinitas las objeciones éticas a este principio

"inobjetable". Aquí va un ejemplo. Los representantes de los sectores textiles y confecciones de los países industrializados consiguieron imponer, al margen de los principios del GATT, los ignominiosos Acuerdos Multifibra, felizmente ahora en trance de desaparición. Gracias a estos acuerdos los trabajadores, capitalistas y directivos de estas empresas en los países ricos han podido vivir mejor que en condiciones de competencia internacional, gracias a la explotación de los consumidores de los países avanzados y al empobrecimiento de los trabajadores del tercer mundo con una ventaja comparativa en esos productos, como India, Pakistán y Filipinas.

Cuando dentro de dos años nos lleguen libremente las importaciones de estos países, ¿será inobjetable la propuesta de pagar CTC a las empresas textiles de la UE para que recuperen las cantidades invertidas durante las décadas de protección? ¿Deberíamos pagar la compensación los consumidores europeos o los productores pakistaníes?

El capítulo sobre *Las Telecomunicaciones*, escrito por Miguel Ángel Feito es una exposición magistral de la evolución del marco regulador del sector a lo largo de las dos últimas décadas, distinguiendo las influencias de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales y analizando la interacción entre las oportunidades abiertas por las innovaciones tecnológicas y los efectos de las regulaciones normativas.

Feito tiene un conocimiento profundo de los principios de la economía industrial, suplementado por una experiencia directa de los problemas del sector que él ha vivido como Secretario de Estado de Comercio, Vicepresidente del INI y Presidente de Retevisión. Aquel conocimiento y esta experiencia contribuyen, sin duda, a interesar al lector en su perceptiva reflexión sobre los problemas del sector.

Las únicas reservas que se me ocurre oponer a una exposición que me parece admirable son de orden menor. La primera, a su afirmación de que el gobierno "dejó pasar la ventana de oportunidad" de la televisión por cable, pues la evidencia casual parece mostrar que en la actualidad la actividad cableadora es intensa.

La segunda objeción –también menor– la formularía al énfasis de Feito en el hecho de que "la Ley de Liberalización de las Telecomunicaciones, se aprobó con el apoyo del partido socialista y de casi todos los grupos de la oposición". Yo le quitaría el énfasis a ese apoyo puesto que la aprobación recayó sobre el proyecto del partido socialista y al actuar de este modo, el partido socialista, al que debe reconocerse su consistencia, estaba haciendo de la necesidad virtud.

El resto del volumen tiene una dimensión más ideológica, y en algunas contribuciones se acumulan en la misma página referencias a Fernando Savater, Le Pen, Enzensberger, Haro Tecglen, Kafavis y Mendiluce; y menudean frases como "Al igual que el totalitarismo fascista se revistió del paradigma del Estado como el instrumento de panacea social", "Sólo nos queda Rodríguez Braun, en el templo del fundamentalismo liberal", "Junto al fascismo simbólico y emblemático de Le Pen, existe el fascismo dulce del que habla Enzensberger, el

fascismo consuetudinario ...", etc. frases cuyo sentido económico es difícil de establecer.

Al final del libro encuentro una cita atribuida, con admiración, a Joaquín Garrigues Díaz-Cañavate, que, en lo que se me alcanza, constituye una proposición falsa. Dice así: "La competencia lleva en sí misma el germen de la autodestrucción". Me parece que refleja mejor el comportamiento de los mercados abiertos la proposición siguiente: "Cualquier monopolio, a menos que esté amparado en el Boletín Oficial del Estado, tiende a desaparecer".

Alfonso Carbajo

La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos, de M^a Teresa Sánchez Martínez, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2002

En las dos últimas décadas, el mercado español de la vivienda ha experimentado importantes convulsiones, que han llevado a un espectacular crecimiento de los precios, particularmente en las grandes ciudades. Esto, unido a las persistentes paradojas de este mercado, ha hecho que continúe hablándose aún del eterno *problema de la vivienda* y que siga mirándose al Estado para su eventual solución: frente a una creciente movilidad familiar y laboral, el porcentaje de viviendas en alquiler en España es el más bajo de toda Europa; frente a una demanda proveniente en su mayor parte de jóvenes en el momento de su máxima precariedad laboral y de sus mayores urgencias familiares, la oferta de viviendas de alquiler sigue siendo extremadamente reducida; frente a una considerable demanda insatisfecha, España es el país europeo con mayor proporción de viviendas secundarias o vacías, en lo que se ha denominado el *despilfarro inmobiliario* español.

En este escenario, la aparición de un libro sobre la política de vivienda en España llega en un momento especialmente interesante, en el que resulta necesario un debate público riguroso que ayude a entender las orientaciones pasadas de esta política y, sobre todo, sus resultados, que aquí se analizan exclusivamente en función de su contribución a la redistribución de la renta, el objetivo mayormente aducido en su instrumentación.

Cuando se estudia la política de vivienda en España desde una perspectiva histórica, llama sobre todo la atención la gran dispersión de objetivos y criterios de actuación planteados a lo largo del tiempo, y las graves contradicciones que han existido entre ellos. Como ejemplos, pueden señalarse la política de control de alquileres que, tratando de conseguir una mayor equidad en las relaciones entre propietarios e inquilinos, ha provocado múltiples ineficiencias en los mecanismos de asignación de recursos con repercusiones muy negativas para los propios inquilinos y para el sector; o la

política urbanística, que al introducir a veces regulaciones excesivas en un intento de corregir fallos de mercado, ha provocado subidas especulativas de los precios del suelo, que se han trasladado luego a la vivienda; o la propia política de vivienda en sentido estricto que, proponiéndose objetivos redistributivos al tratar de facilitar el acceso a la vivienda a los segmentos más desfavorecidos de la sociedad, ha terminado beneficiando, vía desgravaciones fiscales, a las clases altas. Todo ello necesitaba de un análisis riguroso desde la perspectiva de los efectos redistributivos del gasto público, en línea con otros trabajos similares ya realizados en España sobre la educación o la sanidad, y esto es lo que ha venido a hacer este libro de María Teresa Sánchez.

El libro se estructura en tres grandes partes. En la primera de ellas, se revisan, en primer lugar, los fundamentos teóricos de la intervención del Estado en el mercado de la vivienda, fundamentalmente a partir del principio de equidad distributiva, pero sin dejar de prestar atención a la eficiencia económica, a los objetivos de carácter macroeconómico, por el papel de estabilizador cíclico de la vivienda y por sus efectos de arrastre sobre la economía, y a las razones de cálculo político electoral, que en ocasiones ejercen también una notable influencia sobre las decisiones de política de vivienda. Y, en segundo lugar, se analizan los distintos tipos de instrumentos con que cuenta esta política, distinguiendo dos grandes grupos, las intervenciones de carácter regulador, fundamentalmente la política de arrendamientos urbanos y la política urbanística, y las medidas que implican intervenciones presupuestarias, divididas a su vez en ayudas directas y ayudas indirectas o fiscales, sobre las que se centran luego la segunda y la tercera parte del libro.

A lo largo de toda esta primera parte, la autora se plantea numerosas reflexiones respecto a las críticas que suelen hacerse al papel del sector público en el mercado de la vivienda y a los instrumentos con que cuenta para conseguir sus objetivos: ¿qué sentido tiene facilitar la propiedad de la vivienda, primándola frente al alquiler?, ¿sobre quiénes deben recaer los costes de las subvenciones de los alquileres, sobre los propietarios a través del control de alquileres, o sobre el sector público facilitando viviendas sociales en alquiler?, ¿debe instrumentarse la ayuda mediante producción pública de viviendas, o las autoridades deben limitarse a facilitar su provisión?, ¿las ayudas han de hacerse al constructor o al adquirente?, ¿transferencias en especie o transferencias en efectivo, como mecanismo de redistribución de renta?, ¿qué consecuencias puede tener a largo plazo fomentar las ayudas al sector de la construcción por su carácter de estabilizador cíclico?, ¿cómo se justifican ayudas generalizadas a los adquirentes de viviendas por la vía de las ayudas fiscales?, ¿se capitaliza este incentivo fiscal generalizado, provocando subidas en el precio final de la vivienda?, ¿hasta qué punto distorsiona la regulación urbana el mecanismo de asignación de recursos?

En la segunda parte, se estudian en particular los instrumentos presupuestarios de la política de vivienda en España, o sea, aquéllos que tienen una materialización en forma de ingresos y gastos públicos y que, por tanto, pueden llegar a producir efectos redistributivos.