

POLITICA DE COMPETENCIA Y DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Durante mucho tiempo, no ha variado el diagnóstico sobre lo que hay que hacer con la economía española. Los organismos internacionales, la mayoría de los economistas españoles y el propio gobierno están de acuerdo en la necesidad de acometer tres tareas. En primer lugar, está la difícil tarea de revisar el nivel y la composición del gasto público. En segundo lugar, es imprescindible acometer la reforma del mercado laboral, y esto significa liberalizarlo y potenciar la formación profesional. En tercer lugar, es urgente liberalizar aquellos mercados, fundamentalmente los de servicios, en los que todavía no hay suficiente competencia. En este artículo, **Miguel Angel Fernández Ordóñez** se refiere a la última de esas tareas, el aumento de la competencia, dividiendo su exposición en las dos partes esenciales de la política de competencia: su introducción y su defensa. Se extiende más el autor sobre la primera porque es la que en este momento requiere mayor atención y esfuerzo por parte de todos (*).

«It is competition that delivers choice, holds prices down, encourages innovation and service, and (though all these things) delivers economic growth. It is competition that is the true target of the lobbyists; whatever they may claim to be doing, their real target is the pickings that exist when markets are uncompetitive. It is competition that is at the heart of political pluralism too, because it allows for differences of view as much as for differences of product. In short, it is competition, and only competition, that works for the general interest.»

R. PENNANT-REA (1)

I. POLITICA DE INTRODUCCION DE COMPETENCIA

Síntomas de la rigidez de los mercados

EL interés sobre los problemas que pueda crear la falta de competencia en los mercados de servicios ha surgido en España como consecuencia de la

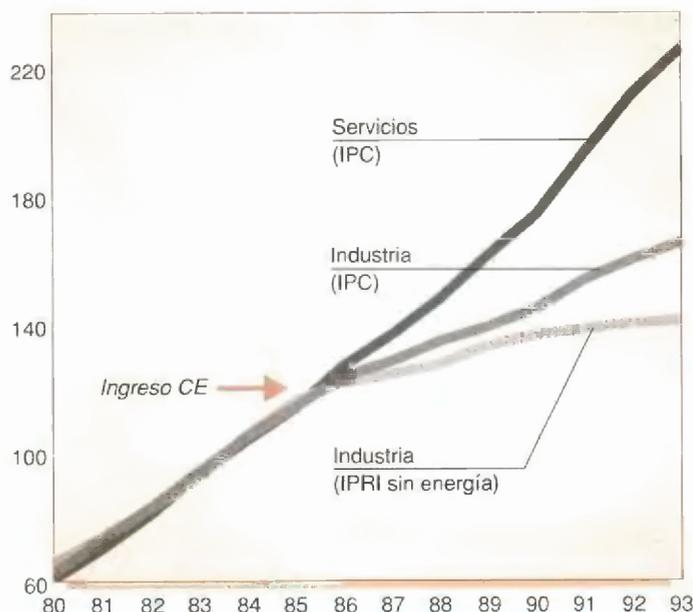
diferente evolución que han seguido los precios de los servicios y los de los productos industriales desde que España entró en la CE. Como se puede ver en el gráfico 1, en los últimos años la evolución de los precios de los productos industriales españoles ha sido similar a la de los países europeos menos inflacionarios, mientras que la evolución de los precios de los servicios parece haber sido absolutamente inmu-

ne a la entrada de España en la Comunidad Europea.

La inflación de los precios de los servicios ha servido para atraer la atención sobre la rigidez de los mercados. La inflación ha jugado el papel de un síntoma que refleja los problemas creados por la falta de competencia y ha servido para alertar a la opinión pública sobre su importancia. Pero, en el marco de una revista de economía, es obligado hacer dos precisiones sobre las relaciones entre la falta de competencia y la inflación. En primer lugar, hay que decir que la evolución dispar entre los precios industriales y los de servicios no sólo se explica por la falta de competencia, sino que hay otras causas que inciden en la evolución de los precios de los servicios. Baste decir que, en muchos casos, los salarios son un componente muy importante del coste de los servicios y que, por tanto, la evolución de sus precios puede estar reflejando rigideces situadas no tanto en los mercados de los servicios como en el mercado de factores. En segundo lugar, y en sentido contrario, hay que decir que el principal problema creado por la falta de competencia en los mercados de servicios no es el de la inflación, sino, sobre todo, el de reducir la tasa de crecimiento.

El principal efecto de la falta de competencia sobre los precios es el que se refiere a las distorsiones en los precios relativos, y no a su evolución inflacionaria. Veámoslo con un ejemplo. Las conferencias telefónicas a larga distancia son aproximadamente tres veces más baratas en el Reino Unido, país donde hay competencia y donde varias compañías pueden ofrecer estos servicios, que en España, donde hay una sola compañía que

GRAFICO 1
INDICE DE PRECIOS. ESPAÑA 1980-1992
SECTORES: INDUSTRIA Y SERVICIOS
 Base agosto 1983=100



Fuente: D. G. Previsión y Coyuntura. Ministerio de Economía y Hacienda.

presta esos servicios en régimen de monopolio. Supongamos que la Compañía Telefónica de España decidiera aumentar anualmente muy poco —o incluso reducir suavemente— el precio de esas conferencias durante los próximos años. Ello significaría que el crecimiento de los precios de las conferencias se situaría por debajo de la inflación media española. La «inflación» de este servicio se situaría por debajo de la «inflación» de otros bienes, con lo que parecería que se ha resuelto satisfactoriamente el problema que nos planteábamos, el de la evolución dispar de los precios industriales y de servicios. Sin embargo, obsérvese que esa evolución aparentemente satisfactoria no afectaría prácticamente en nada al nivel relativo de los precios

de las conferencias entre Inglaterra y España (2) ni a la relación *precios industriales/precios de telecomunicación* dentro de España.

Esta observación nos lleva a recordar que lo fundamental de la competencia es su efecto sobre la asignación de recursos y, en consecuencia, sobre la tasa de crecimiento de la economía. Unos precios de telecomunicaciones más altos de los que habría en una situación de competencia provocan que las empresas españolas sean menos competitivas, exporten menos y, por tanto, que el PIB crezca menos. El efecto fundamental de unos altos precios de los servicios es que se crean menos empresas y menos empleo y, por tanto, se tardará más en alcanzar los nive-

les de renta de los países europeos. Por ello, la eliminación de las rigideces en los mercados de servicios debe hacerse no sólo para avanzar en la lucha contra la inflación, aunque éste haya sido el síntoma que nos ha dado las pistas del problema, sino para elevar la tasa de crecimiento de la economía española.

Importancia de la introducción de competencia en los servicios

En los momentos en que escribo este artículo, hay un gran consenso en España sobre la necesidad de revisar el nivel y composición del gasto público y sobre la necesidad de reformar el mercado de trabajo, pero todavía no se ha formado un consenso suficiente en torno a la necesidad de introducir competencia en otros mercados. Por eso, es fundamental dedicar todavía algunos esfuerzos a señalar la importancia de esa tarea. Por esta razón, y aunque el objetivo de este artículo no es el de descubrir las excelencias de la competencia, no puedo dejar de sugerir algunos aspectos de ésta que se deberían destacar si se quiere conseguir apoyos para estas políticas de liberalización.

En primer lugar, hay que destacar la importancia que tiene para la industria española el que se introduzca o se aumente la competencia en los servicios. Mientras la industria española estaba protegida, se podía permitir el lujo de consumir unos servicios que estaban también fuera de la competencia. Un empresario español podía pagar una conferencia a Inglaterra a tres veces el precio de lo que la paga un empresario inglés, o podía soportar pacientemente que su fax fallara con frecuencia, porque sus productos estaban protegidos de la

competencia de los productos ingleses. Hoy no es ese el caso y, puesto que nadie quiere dar marcha atrás en la liberalización de la industria, la liberalización del sector servicios se convierte en una necesidad perentoria para aquellos sectores que ya están abiertos a la competencia.

Otro efecto positivo de la liberalización de los mercados es el que tiene sobre la durabilidad de las fases de expansión. La rigidez en los mercados de factores y de servicios provoca que los aumentos de la demanda se trasladen a los precios sin provocar aumentos de producción, con lo que las autoridades monetarias se ven en la obligación de frenar la expansión antes de lo que sería oportuno.

Hay otros efectos positivos de aumentar la competencia en los servicios que son más difíciles de apreciar por los agentes económicos. Los empresarios que consumen telecomunicaciones, transportes o servicios profesionales están muy interesados en que se liberalicen esos servicios, puesto que los consumen directa y continuamente. Sin embargo, no suelen estar interesados, en cuanto empresarios, en la liberalización de los servicios que consumen directamente los consumidores, como, por poner algunos ejemplos, las funerarias, los dentistas o los farmacéuticos. Hay que esforzarse en explicar que la liberalización de estos sectores también influye en la competitividad de las empresas. En efecto, si hay poca competencia en esos sectores, el empresario se ve obligado a pagar salarios nominales más altos para mantener el mismo poder de compra de un asalariado, y esto afecta a su competitividad.

También deben explicarse los

efectos sociales de la competencia. Uno de los efectos de los monopolios o las restricciones de la competencia es que restringen la producción y, por tanto, los bienes y servicios llegan a menos consumidores. Con la introducción de competencia, se consigue lo contrario. El ejemplo quizá más evidente es el que se produjo con la desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos. El efecto más espectacular de la liberalización se produjo sobre los precios —que bajaron un 40 por 100—, pero habría que resaltar también que el número de personas que utilizan el avión creció espectacularmente. Antes, el uso del avión en Estados Unidos estaba restringido a los más ricos. Ahora, mucha gente que antes sólo podía viajar en coche o en autobús utiliza el avión.

No habría que olvidar, finalmente, la dimensión ética de la competencia, en cuanto que obliga a los empresarios y demás operadores económicos a conducirse al servicio a la sociedad, ya que impide, o al menos reduce, las posibilidades de que alguien gane dinero sin haber hecho ninguna aportación a la sociedad. Cuando no hay competencia, cuando alguien tiene el privilegio de una restricción a la competencia, puede ganar dinero sin haber hecho ninguna aportación a sus conciudadanos. Sin embargo, en situación de competencia, si alguien quiere ganar dinero adicional, tiene que inventar nuevos productos, introducir nuevos procesos, reducir costes, mejorar calidades, tratar mejor al cliente, etc., conductas todas ellas que favorecen a la mayoría de los ciudadanos.

Dificultades de las políticas de introducción de competencia. Los grupos de interés

No basta con estar convencido de las virtudes de la competencia para llevar adelante la liberalización de los servicios. Es imprescindible ser muy consciente de las dificultades de tal tarea. De todas las políticas económicas, la más difícil es, siempre, la de liberalizar. Pero sus dificultades de aplicación no son de orden técnico. No se parecen, por ejemplo, a las de la política monetaria, donde hay problemas técnicos muy serios, como los de saber qué es el dinero o cómo medirlo. Por el contrario, la técnica de la liberalización es relativamente fácil: para que haya competencia, se trata de que pueda haber varios operadores, de que éstos no puedan ponerse de acuerdo y de que compitan libremente en precios, calidades, etc. Los problemas no suelen surgir por razones técnicas, sino por razones sociológicas. Es curioso que todos los economistas que se han acercado a los problemas de competencia, hayan llegado a la misma conclusión. A la liberalización, decía Adam Smith, «se oponen irresistiblemente no sólo los prejuicios del público, sino, lo que es mucho más difícil de cambiar, los intereses privados de muchos individuos». La prueba de la dificultad de esta labor de introducir competencia es que su introducción en la industria ha sido lentísima a lo largo del último siglo y medio y, en los servicios, prácticamente está iniciándose ahora en todo el mundo.

La explicación de la dificultad de liberalizar es bien conocida: aunque los beneficios totales de la liberalización son superiores a los perjuicios que crea, la peculiar distribución de esos costes y

beneficios hace muy difícil que los políticos se atrevan a liberalizar. Para comprenderlo mejor, sigamos con el ejemplo del monopolio de las telecomunicaciones.

Supongamos que el monopolio telefónico en un país imaginario de cuarenta millones de personas le proporciona a la compañía telefónica la posibilidad de extraer a sus habitantes ciento cuarenta mil millones de pesetas más de lo que ingresaría si estuviese en una situación de competencia. Supongamos que mañana se suprime el monopolio telefónico, y que los precios de las telecomunicaciones se sitúan en los niveles del Reino Unido, por elegir un ejemplo de país europeo donde hay competencia en las telecomunicaciones. Ello significaría que los habitantes de ese país imaginario podrían ahorrarse al año ciento cuarenta mil millones de pesetas. Esta cifra, dividida entre cuarenta millones, significaría una reducción de unas tres mil pesetas al año en lo que le cuesta el teléfono a cada habitante. Sin embargo, el fin del monopolio le significaría a la compañía telefónica de ese país una reducción de ingresos de miles de millones de pesetas.

La diferente magnitud de las cifras explica el diferente comportamiento de la empresa y los consumidores. Por una parte, se entiende que sea difícil que los que obtienen un beneficio anual de tres mil pesetas se organicen y muevan para conseguir una reforma liberalizadora. Es impensable que se reúnan, que organicen conferencias y seminarios, que encarguen dictámenes a abogados o economistas; en definitiva, que traten de cambiar las cosas. Sin embargo, se puede entender perfectamente que el monopolio de teléfonos, antes de verse sometido a la competencia, trate por

todos los medios de impedirlo e invierta miles de millones de pesetas en campañas publicitarias de todo tipo para tratar de parar la liberalización. Ambos comportamientos son lógicos y razonables desde el punto de vista del interés particular, aunque no lo sean desde el punto de vista del interés general. El problema de la introducción de competencia es que favorece a todos, pero nadie en concreto está interesado en cambiar la situación. Unos porque se juegan mucho. Los otros porque les afecta muy poco.

La confusión sobre la competencia

Pero las dificultades no surgen sólo de los intereses de determinados grupos, sino también de lo que A. Smith llamaba «los prejuicios del público» o Cabarrús «la confusión de los muchos». Algunas dificultades surgen porque la competencia, en cierto sentido, va contra el sentido común. La mayoría de la gente piensa que proteger es mejor que no proteger, que ayudar es mejor que no ayudar, y por tanto le cuesta entender las ventajas de dejar a los operadores económicos actuar en competencia. Esta confusión está, en muchos casos, provocada por los defensores de los privilegios, que son los que tienden a crear imágenes en contra de la competencia y se ocupan de extenderlas al conjunto del público. En España hay, por lo menos, dos prejuicios sobre la competencia que es necesario contrarrestar. El primero es el que sugiere que la competencia es la selva, que es equivalente a la falta de protección y de cooperación. El segundo prejuicio sugiere que la competencia es lo mismo que la desaparición o la reducción del papel del Estado,

que aumentar competencia es equivalente a disminuir el papel de lo público en la organización de la vida social.

Los que defienden la competencia sin preocuparse del tema de la protección social hacen un flaco servicio a la tarea de liberalización. Por el contrario, si se quiere liberalizar, hay que explicar que la competencia no va contra la protección social. La protección del que lo necesita —del enfermo, del que está sin trabajo, del niño sin recursos para educarse, etc.— es un valor esencial que no puede poner en cuestión ninguna política de competencia. Hay que explicar que la competencia no significa acabar con la protección, aunque, en algunos casos, signifique dar protección de forma distinta. Hay que acabar con la rigidez del mercado laboral no sólo por razones económicas, sino por razones sociales, porque la rigidez protege menos que la flexibilidad. Allí donde la protección se ha instrumentado, aumentando la rigidez de la contratación laboral, la tasa de paro ha resultado ser mucho mayor que en los países donde el mercado laboral es más flexible. Lo mismo hay que decir de la cooperación. La competencia no se opone a toda cooperación. La competencia se opone a los acuerdos que realizan los empresarios contra los consumidores, pero hay muchas formas de cooperación —acuerdos de desarrollo tecnológico, investigación, etcétera— que no van contra la competencia.

La preocupación de que, al reformar, se pierda algo valioso en el camino surge siempre que se quiere reformar, y no sólo cuando se trata de liberalización. Así, cuando, por ejemplo, se propusieron políticas para favorecer la educación de la mujer y su incorporación al trabajo, fueron nume-

rosas las voces, y están llenas las hemerotecas de artículos para probarlo, que señalaban que esas políticas llevarían a la destrucción de lo «femenino». Hoy todo esto suena ridículo, pero no hay que olvidar que se emplearon ríos de tinta demostrando que si una mujer se educaba y trabajaba igual que un varón dejaría de ser mujer. Este tipo de reacción se ha producido ante la propuesta reciente del Tribunal de Defensa de la Competencia de liberalizar el ejercicio de las profesiones liberales. Durante mucho tiempo se han utilizado algunos colegios profesionales solamente para fijar precios o limitar la publicidad, y por ello algunos piensan que el hecho de someter a los profesionales a la competencia en precios y publicidad era un ataque a la cooperación entre profesionales. La cooperación entre profesionales no debe perderse al introducir competencia, de la misma forma que la mujer no deja de serlo porque se instruya y trabaje. Hay muchas áreas de cooperación —como la defensa de una ética profesional, la mejora de la calidad de sus servicios, la formación de nuevos profesionales, la protección social mutua, etc.— que no sólo no desaparecen, sino que se refuerzan al aumentar la libertad en el ejercicio de las profesiones.

Finalmente, hay que explicar también que la competencia no significa disminuir el papel de lo público en la sociedad. Los monopolistas, o los que disfrutaban de las restricciones a la competencia, suelen decir, para defender sus privilegios, que si se liberaliza, se pondrán en peligro determinados intereses públicos como la salud, la seguridad, el medio ambiente, el equilibrio regional, etcétera. Así, por ejemplo, los monopolios telefónicos dicen que no habrá telefonía ru-

ral si se deja operar a varias empresas de telecomunicaciones. Los profesionales liberales de la construcción señalan que si se liberalizan los honorarios habrá problemas de seguridad en los edificios.

Estos mensajes no se atacan diciendo que la seguridad no es importante, porque lo es, o que el equilibrio regional no es importante, porque también lo es. Lo que hay que hacer es mostrar cómo es posible defender esos intereses públicos y cómo es posible que el Estado los asegure sin necesidad de restringir la competencia. Es más, se debe destacar que, puesto que la competencia mejora la asignación de recursos y estimula el crecimiento, proporciona además mayores recursos para atender a las necesidades públicas. No es un azar que los países que han dado más importancia a la competencia sean los que tienen una mejor educación y sanidad públicas, mejores infraestructuras y, en general, los mejores servicios públicos.

Dificultades especiales de la liberalización de los servicios

Si se quiere liberalizar los servicios en España, habrá que hacer frente a dos dificultades adicionales a las que se plantean en la liberalización de los mercados de bienes. Una dificultad específica de la liberalización de los servicios —que surge no sólo en España, sino en todos los países— es que, la mayoría de las veces, la introducción de la competencia en estos sectores no se consigue a través de la apertura de la economía al comercio internacional. La liberalización del comercio internacional de los servicios puede ayudar a introducir competencia, pero su efecto

nunca es tan radical y definitivo como lo es en los mercados de bienes. Con la libertad de comercio, se pueden liberalizar de un golpe prácticamente todos los sectores industriales y agrícolas. Sin embargo, en los servicios es necesario además ir introduciendo, caso a caso, medidas específicas y distintas para cada uno de los sectores.

Para la liberalización de la industria y la agricultura basta prácticamente con aplicar la consigna smithiana del *laissez faire*. Sin embargo, en el caso de los servicios, la competencia exige muchas veces, paradójicamente, una intervención importante del Estado. Esto se puede observar bien en el caso de las telecomunicaciones. En Inglaterra hay varias compañías telefónicas compitiendo, y allí cada ciudadano puede elegir la compañía que quiere. Esta libertad de elección es posible porque se han aprobado numerosas normas que hacen posible esa competencia e impiden que el antiguo monopolio se aproveche de su poder de mercado. Así, por ejemplo, el regulador británico obliga a todas las compañías a editar conjuntamente los directorios telefónicos de las ciudades en un solo volumen. Si no lo hicieran así, no sólo se crearía un perjuicio para el consumidor, que tendría que comprar los listines de las otras compañías de teléfono a las que no está abonado, sino que perjudicaría a la competencia, porque el cambio de compañía no sería una decisión fácil. Este es un ejemplo de cómo una regulación del Estado, que no tiene nada que ver con el libre comercio, permite facilitar la decisión de cambiar o no de compañía de teléfonos y, con ello, favorece la competencia.

La segunda dificultad específica de la liberalización de los ser-

vicios —que afecta también a todos los países europeos, pero en mayor medida a España— surge del hecho de que la introducción de competencia en los servicios no viene impuesta por los compromisos con la CE. Es verdad que, en los últimos años, la Comisión de la CE ha hecho un esfuerzo enorme para introducir competencia en muchos servicios y que, en algunos de ellos —por ejemplo, en el caso del transporte aéreo— los calendarios de liberalización son muy razonables. Pero en otros casos los calendarios fijados por Bruselas no están forzando realmente la introducción de competencia. La dificultad de liberalizar aparece porque en España se confunden los calendarios acordados en la CE con los calendarios que nos interesan a los españoles. Durante tantos años ha sido muy beneficioso para España hacer lo que nos imponían desde Europa que ahora es muy difícil convencer a los españoles de que hacer algo distinto de lo que nos imponen pueda ser igualmente beneficioso.

España no está obligada a introducir competencia en la mayoría de sus servicios como consecuencia de sus compromisos con la CE. Esto es algo que se han ocupado de resaltar algunos profesionales, pero que también lo dicen las funerarias, las empresas de telecomunicaciones, algunas empresas de transportes, etcétera, cada vez que se habla de introducir competencia en esos sectores. Hay que decir, de entrada, que es cierto. Nadie —todavía— nos obliga a hacerlo. Pero hay que decir también que el hecho de no estar obligado no significa que no se pueda hacer o que no se deba hacer. En primer lugar, y por supuesto, se puede liberalizar. Está claro que la CE no pondría ninguna objeción a

que España liberalice e introduzca mayor competencia en sus servicios. En segundo lugar, y más importante, el hecho de que la CE no nos obligue a liberalizar no significa que no se deba hacer, que no interese a los españoles. Por el contrario, la liberalización debe hacerse por las razones que expliqué al principio. Los españoles nos jugamos mucho en retrasar o no esta tarea.

Pero el hecho de que se puedan y se deban liberalizar los servicios en España no quita la dificultad mencionada. Me importa destacar esto porque significa empezar a hacer algo distinto de lo que hemos estado haciendo los españoles en los últimos años. Las dos grandes liberalizaciones que se han hecho en España —la de finales de los años cincuenta y la de mediados de los años ochenta— han venido, de alguna forma, impuestas por los organismos internacionales. La de los años cincuenta, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y la más reciente, por la CE. Pero este impulso exterior se ha agotado, y se ha agotado felizmente, porque hemos cumplido con nuestros compromisos. El problema con que se enfrenta ahora España es que hemos liberalizado lo que les interesa a los otros —y a nosotros—, pero no hemos liberalizado lo que nos interesa sólo a nosotros. La liberalización de la industria española les interesaba a otros países además de a nosotros. La liberalización de los servicios españoles les importa poco a los de fuera. Es más, algunos pueden estar interesados en que la retrasemos, porque así somos menos competitivos. Hay que ser conscientes de esta dificultad si queremos superarla. La excusa de que Bruselas nos obliga ha sido una excusa cómoda

para el político, que no va a tener en el caso de los servicios. Ahora los españoles vamos a tener que hacer un ejercicio mucho más difícil, y es el de decidir sin estar forzados, sin que nos obliguen. Decidir por la sola razón de que nos interesa.

Perspectiva histórica

He explicado al principio las razones económicas que exigen suprimir rigideces en los mercados de servicios, y por qué nos jugamos en ello el porvenir de la industria española. Pero como después me he extendido tanto en describir las dificultades, creo que es útil, para evitar el desánimo, tomar algo de perspectiva histórica. En primer lugar, hay que darse cuenta de que la liberalización de los servicios es un fenómeno relativamente reciente en todo el mundo. La libertad de publicidad de los abogados, por ejemplo, no aparece en Estados Unidos hasta 1977, fecha muy reciente si se piensa que Estados Unidos es el país del mundo que tiene una mayor tradición de defensa de la competencia. También, por poner otros ejemplos que muestren lo reciente del proceso de liberalización de los servicios, recordemos que la desregulación de las compañías aéreas es algo que se ha producido a finales de los setenta, o que la liberalización de las telecomunicaciones se inició hace menos de diez años en Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón. Estamos hablando, pues, de fenómenos muy recientes. Así como la introducción de competencia en la industria es algo que se inició en el mundo en el siglo XIX, la liberalización de los servicios es algo que ha comenzado en todos los países en las últimas décadas (3).

Esta característica, esta novedad del proceso, es la que proporciona a España la ocasión histórica de ahorrarse los errores que cometió con su industria en el pasado. Ahora el error sería esperar a que todos los países hayan liberalizado sus servicios. Es verdad que hay algunos países en Europa y en el mundo que tienen todavía en el sector servicios restricciones a la competencia muy fuertes, o similares a las que tenemos en España. Es verdad que hay todavía un monopolio de teléfonos en Francia, es verdad que los arquitectos tienen todavía tarifas fijas en Alemania. Pero hay otros países donde ya no es así. Muchos profesionales de muchos países desarrollados están ya sometidos a la libre competencia, y son ya seis países de la OCDE los que disfrutan los beneficios de tener varias empresas de telecomunicaciones compitiendo en su país.

Ante esta experiencia desigual, que se debe a lo reciente del proceso, cabe hacerse la pregunta de si los españoles debemos, como hicimos con la industria, esperar a ser los últimos en incorporarnos al tren de la introducción de competencia en los servicios. La respuesta es obvia: sería un error que los españoles esperáramos a ser los últimos en liberalizar los servicios. Por las mismas razones por las que hubiese sido muy positivo no haber esperado a ser los últimos en liberalizar nuestra industria, la liberalización de los servicios tendrá un impacto muy positivo no sólo sobre el crecimiento general de la economía, sino sobre las propias empresas de servicios. La única forma de que las empresas españolas de servicios puedan competir en el futuro es someterlas ahora a la competencia.

Pero hay otra razón para libe-

ralizar ahora. Y es que si se mira con perspectiva, lo que podemos discutir hoy en España no es si debemos liberalizar o no. En realidad lo único que podemos decidir es si debemos o no retrasar la liberalización. Porque la liberalización de los servicios, como de la industria, llegará irremediablemente. A nadie le debe haber cabido ninguna duda de que, pasado algún tiempo, España será forzada a introducir competencia en todos sus servicios. En mi opinión, los españoles debemos liberalizar antes de que nos fueren aquellos que han utilizado este tiempo para prepararse a operar en competencia. España tiene ahora un margen de autonomía de decisión que debemos utilizar. No debemos esperar a liberalizar sólo cuando les interese a otros países, sino cuando nos interese a nosotros. Y a nosotros nos interesa ahora. Ahora es cuando debemos preocuparnos de favorecer la competitividad de las empresas industriales y no cuando hayan dejado de existir.

No obstante, España no debe ser el país líder en la liberalización de los servicios. Los españoles no debemos ser los últimos, pero tampoco los primeros, en liberalizar los servicios. España es un país que no es suficientemente rico como para hacer experiencias de liberalización, y por tanto debe dejar a Estados Unidos, o a otros países más ricos que el nuestro, experimentar esas políticas. Nosotros debemos observar los resultados de esas experiencias e introducir aquellas que han demostrado tener efectos positivos en algún país, sin esperar a que estén implantadas en todos los países del mundo para que España las implante. Nos debe bastar ver los ejemplos de los países donde los servicios profesionales están liberalizados y funcionan adecua-

damente en beneficio de sus ciudadanos para proponer en España su liberalización. Nos debe bastar con ver que hay ejemplos de países donde las telecomunicaciones están liberalizadas y los precios son más bajos, la calidad más alta, se atiende a más hogares, y los tiempos de espera desaparecen, para proponer la introducción de competencia en este sector en España.

Criterios para diseñar las políticas de introducción de competencia

Como ya se ha apuntado, las dificultades de introducir competencia surgen por razones políticas, y no técnicas, lo que se debe tener en cuenta cuando se diseñen las políticas de liberalización. Lo más importante es cuidar los aspectos que ayuden a vencer la influencia de los grupos de presión y a convencer a la población de las ventajas de la introducción de competencia. A este fin, y pensando especialmente en España, habría que aplicar los siguientes criterios:

- a) *En primer lugar, estimular el debate*

El enorme poder de los grupos de presión —poder económico que deriva, muchas veces, precisamente de las restricciones a la competencia de que disfrutan— lleva a pensar a los políticos que la liberalización no se puede llevar adelante con el debate. Pienzan que solo rápidamente y por sorpresa es posible liberalizar. Yo pienso, por el contrario, y quizá con la ingenuidad que da la fe en la razón, que a los monopolistas no les interesa debatir estas cuestiones y que el debate favorece la liberalización. A los monopolistas no les interesa que se

debatan sus privilegios y, en consecuencia, si se quiere liberalizar, se debe provocar el debate. Un elemento fundamental de ese debate deber ser mostrar las experiencias extranjeras de liberalización, que con frecuencia son desconocidas por el público. La gente está tan acostumbrada a lo existente que no se le ocurre pensar cómo es posible que puedan operar varias compañías de teléfonos en competencia o que las farmacias puedan ofrecer descuentos en aspirinas, alcohol o gasas.

b) *En segundo lugar, se debe cambiar sólo lo imprescindible*

La liberalización produce beneficios para todos en el largo plazo, pero a corto plazo puede imponer costes a grupos determinados. Por ello, la mejor estrategia para que pueda asumirse la libertad es reformar sólo lo imprescindible, lo que hace más daño a la competencia. Como ejemplo puede servir la propuesta que hizo el Tribunal de Defensa de la Competencia en el caso de los servicios profesionales, que se centró en corregir exclusivamente los problemas creados por la rigidez de los precios, las limitaciones a la publicidad, la estructura de negocios o la actuación territorial y, sin embargo, no propuso suprimir otras restricciones fortísimas tales como la colegiación obligatoria o la unicidad de los colegios. El informe del Tribunal fue atacado por los puristas de la competencia como insuficiente, pero sigo pensando que fue una propuesta razonable, puesto que el problema de falta de competencia, por ejemplo en el caso de los arquitectos, no se debe a que no haya otra asociación de arquitectos distinta de la de los colegios oficiales, si-

no a que los arquitectos no compiten entre sí aunque formen parte de un solo colegio.

c) *En tercer lugar, es fundamental cuidar los objetivos sociales*

Como ya he señalado, una de las amenazas que siempre esgrimen los monopolistas es que la introducción de libre competencia va a afectar negativamente a determinados objetivos sociales como salud, seguridad, medio ambiente, equilibrio regional, etcétera. En consecuencia, hay que preocuparse de que, en la nueva situación de libre competencia, se mantenga, o incluso mejore, la satisfacción de esos objetivos sociales. Ello es perfectamente posible, y hay muchas fórmulas para conseguirlo. Por ejemplo, en el Reino Unido a la vez que se ha procedido a la liberalización de las telecomunicaciones, se ha obligado al monopolista anterior —British Telecom— a que, en tanto disfrute de una cuota de mercado alta, atienda esos fines sociales. En otros casos, como por ejemplo en la liberalización del transporte aéreo, basta simplemente con que las normas de seguridad se apliquen a todas las empresas en competencia.

d) *En cuarto lugar, hay que cuidar la transición*

Es muy importante asegurar que la transición de una situación de restricción de competencia a la de libre competencia se produzca suavemente, dando tiempo a los agentes a adaptarse a la nueva situación. A veces —por ejemplo, en el caso de la introducción de la televisión por cable en España—, la liberalización puede hacerse inmediatamente sin ningún trauma. Pero no siempre es así. Por ejemplo, la indus-

tria tuvo seis años para adaptarse a la liberalización impuesta por la entrada de España en la CE. Siempre es mejor tener calendarios que aplazar la introducción de competencia. Un calendario significa que se introduce la competencia desde el primer momento, aunque sea gradualmente. La ventaja es que pasado el tiempo, las restricciones a la competencia desaparecen. Un calendario permite siempre suprimir resistencias y, aunque parezca que retrasa las reformas, de hecho pueden adelantarlas.

e) *En quinto lugar, separar reguladores de regulados*

Uno de los problemas típicamente españoles es que todavía hay una gran confusión entre reguladores y regulados en muchos sectores de servicios. En el campo de las telecomunicaciones, este problema es patente, ya que quien ocupa el puesto de Secretario General de Telecomunicaciones está sentado también en el Consejo de Administración de Telefónica. Se observa el mismo problema en los transportes, donde, por ejemplo, el Director General de Transportes Terrestres está sentado en el Consejo de Enatcar, o en la energía, donde el Secretario General de Energía está sentado en el Consejo de Administración de Campsa. La separación entre reguladores y regulados es el primer paso que hay que dar si se quiere liberalizar un sector.

El informe del Tribunal de Defensa de la Competencia

Cuando escribo este artículo, todavía no se ha hecho público el informe (4) elaborado por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), que contiene una serie de

propuestas (5) para introducir o aumentar la competencia en determinados sectores de servicios. Dicho informe, aparte de seis medidas de tipo general, contiene cincuenta y cinco medidas concretas para aumentar la competencia en los sectores siguientes: telecomunicaciones, energía eléctrica, todos los transportes (transporte aéreo, por ferrocarril, carretera, marítimo), monopolios locales e instaladores. El informe recomienda también estudiar o revisar la legislación del suelo en el sentido de hacer menos rígida la planificación urbana con el fin de introducir competencia en un sector que es crucial para la mayoría de las actividades productivas. Aunque el grueso del informe se dedica a estas propuestas de reforma para sectores concretos, el lector entenderá que, dado el objetivo de este artículo, no haga ningún comentario sobre ellas.

Pero el informe del TDC no contiene sólo propuestas para sectores concretos, sino que también sugiere cambios en leyes generales de ordenación económica que pueden ser útiles para crear un ambiente favorable a la liberalización, sin necesidad de esperar que la liberalización de todos los sectores se vaya a producir de golpe. Dado que, por razones de espacio, no es posible exponerlas todas, he escogido, por su atractivo intelectual, la idea de elaborar anualmente un Presupuesto de restricciones a la competencia (PRC).

Presupuesto de restricciones a la competencia. Monopolios e impuestos

La idea del Presupuesto de restricciones a la competencia (PRC) es muy parecida a la del presupuesto de «gastos fisca-

les» que, en su día, se decidió empezar a elaborar en España. Los «gastos fiscales», como se sabe, son los recursos que obtienen determinados ciudadanos por el privilegio de no pagar los impuestos que se aplican a la mayoría de la población. La justificación de hacer un presupuesto de gastos fiscales no es la de suprimir las exenciones o privilegios que dan lugar a aquéllos, sino la de saber cuánto se está gastando el país en otorgar esos beneficios. No obstante, ese conocimiento tiene un gran poder transformador, puesto que la colectividad será más consciente del empleo de los recursos públicos.

La idea de elaborar un PRC se basa en la equivalencia entre los efectos de los monopolios y los de los impuestos. Las rentas monopolísticas producidas por las restricciones a la competencia son equivalentes a los recursos obtenidos con un impuesto sobre el consumo. Esto se puede ver más claramente observando qué sucede en un caso concreto, por ejemplo en la distribución de medicamentos, donde existe una restricción a la competencia bien conocida: el margen comercial fijo. En el caso de que los farmacéuticos no tuvieran un margen fijo, podrían hacer descuentos. Supongamos que el margen en situación de competencia se situara en el 22 por 100 en vez del actual del 30 por 100. Esto significa que los farmacéuticos, actualmente y gracias al margen fijo, están recaudando una cantidad equivalente a la que se obtendría con un impuesto del 8 por 100 sobre el consumo de medicamentos. Como la facturación es de ochocientos mil millones de pesetas, los recursos obtenidos por el impuesto implícito debido a la restricción de la competencia son de sesenta y cuatro mil millones de pesetas. Esta

cantidad aparecería en el apartado de *ingresos* del PRC.

El objetivo del PRC no es el de acabar con las restricciones a la competencia, sino solamente mostrar lo que cuesta mantenerlas. Es evidente que las leyes que conceden el privilegio del margen fijo a los farmacéuticos lo hacen porque consideran que así se defienden mejor otros valores como la salud, la existencia de farmacias en lugares apartados, etc. El PRC no cuestionaría si los instrumentos son los adecuados para obtener esos fines, sino simplemente trataría de mostrar lo que les cuesta a todos los ciudadanos el tratar de obtener esos fines públicos a través de la vía de las restricciones de la competencia, de la misma forma que en el caso de los gastos fiscales se calcula lo que cuestan, por ejemplo, las ventajas fiscales a la adquisición de la vivienda en términos de menor recaudación del impuesto sobre la renta, sin que por ello se pongan en cuestión esas ventajas fiscales.

Esta asimilación del monopolio a los impuestos no tiene nada de original, puesto que una de las formas más tradicionales con las que se han financiado los soberanos a lo largo de la historia ha sido, precisamente, la de conceder monopolios. Se concedía a alguien el privilegio de una fábrica en exclusiva y a cambio de ello el favorecido se comprometía a financiar a la Corona. Lo mismo sucede ahora cuando se concede un privilegio monopolístico a un grupo de profesionales, a una compañía de teléfonos, a una empresa de transportes, etc., ya que, en principio, a cambio del privilegio obtenido, esas empresas u operadores se ocupan de atender objetivos sociales. Pero no siempre sucede así. Puede ser que esos recursos,

obtenidos alegando un interés público, acaben en bolsillos privados. O puede ser que los objetivos públicos se puedan obtener de una forma más eficiente que a través de mantener restricciones a la competencia. Para distinguir entre todos estos casos, es esencial conocer el volumen de recursos públicos —impuestos o rentas monopólicas— y su destino. El que los ciudadanos sepan qué es lo que cuesta mantener las restricciones a la competencia ayuda mucho a la hora de decidir qué restricciones a la competencia se deben mantener y cuáles se deben suprimir.

Ciertamente, y como sucede con los gastos fiscales, en algunos casos, el cálculo de esas cifras no es fácil, y es obligado hacer una serie de hipótesis. En unos casos, como el que hemos mencionado del margen fijo de las farmacias, el cálculo es relativamente fácil, pero en otros casos no lo es. Así, por ejemplo, dentro del mismo sector de farmacia es difícil saber cuál es el coste de no dejar competir a las farmacias en horarios de apertura. ¿Cuánto les cuesta a los ciudadanos de las grandes capitales perder el tiempo en las colas que se forman en las farmacias los domingos? Pero incluso en estos casos, aunque el cálculo sea difícil, se debe intentar.

Pudiera suceder que los operadores monopolistas no estuvieran de acuerdo con las cifras que hubiera calculado la Administración, pero esto no tiene importancia. La precisión de las cifras no es importante, lo importante es la discusión que provoca el cálculo de esas cifras. En ningún país del mundo las previsiones de ingresos que se hacen al elaborar los presupuestos coinciden con las cifras de liquidación. Lo normal, en la mayoría de los paí-

ses, es que haya fuertes divergencias entre ambas cifras, pero a nadie se le ocurre decir que la dificultad de estimar los ingresos es una razón para no hacer un presupuesto de ingresos. De la misma forma, la dificultad de calcular los impuestos implícitos en las restricciones de la competencia no debe ser un argumento para dejar de hacer los cálculos y presentar anualmente un PRC al Parlamento.

El PRC tendría un apartado en el cual estarían todos los *ingresos* extraordinarios que realizan los sectores que tienen restricciones a la competencia (teléfonos, funerarias, servicios profesionales, transportes, farmacias, etc.) y también debería contar con un apartado de *gastos*, en el cual apareciera el teórico destino de esos ingresos (telefonía rural, mantenimiento de farmacias en lugares apartados, etc.) de tal forma que el Parlamento pudiera ver claramente tanto los recursos que se extraen a los consumidores como su destino.

La elaboración del PRC se puede ver como un paso más en el largo camino de la democracia. Como se sabe, el nacimiento de la democracia está asociado a la exigencia de aprobar en el Parlamento los recursos públicos destinados a atender necesidades públicas. La propuesta de elaborar un PRC camina en el mismo sentido. Hasta ahora, las rentas monopólicas, que son recursos públicos como los impuestos, puesto que son extraídas usando la fuerza del Estado, se obtienen sin que los ciudadanos conozcan exactamente su magnitud ni su destino. Es verdad que las restricciones a la competencia están aprobadas normalmente por leyes, y ello supone un cierto control, pero es insuficiente. Es necesario elaborar un PRC.

De la misma forma que el hecho de que el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto sobre la renta estén aprobados por leyes no excusa que se haga un cálculo anual de los recursos que se obtienen con ellos, el hecho de que los monopolios o las restricciones estén aprobados por leyes no debería ser una excusa para impedir que se hiciera un cálculo de los beneficios que están obteniendo aquellos que disfrutan del privilegio del monopolio o de las restricciones a la competencia.

II. POLITICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Para que haya competencia, no basta con liberalizar. A finales del siglo XIX, en Estados Unidos, y después de una intensa experiencia de liberalización, se llegó a la conclusión de que no era suficiente con liberalizar para asegurar la competencia. La razón es que, aunque se consiga que el Estado deje de restringir la competencia, existe siempre el peligro de que los empresarios se pongan de acuerdo entre ellos para restringirla. Estas ideas dieron origen a la Ley Sherman, la primera ley de defensa de la competencia, o «antitrust», como se denomina allí. Adam Smith, en su famoso libro, ya había previsto la necesidad de defender la competencia, pero se concentró en el primer aspecto de toda política de competencia, en el de la liberalización. Ello es lógico porque la liberalización es el primer paso a dar. Sin posibilidad de competencia no tiene sentido hablar de defensa de la competencia, puesto que no hay nada que defender. Pero, una vez que se ha introducido competencia, es necesario defenderla.

En España, la defensa de la competencia opera a través tanto del ordenamiento comunitario como del nacional. Tanto las normas de la Comunidad Europea como las contenidas en la Ley de Defensa de la Competencia española de 1989 son instrumentos adecuados y suficientes para llevar adelante la tarea de defensa de la competencia. También es satisfactorio el impulso político que ha recibido la defensa de la competencia en los últimos años, tanto por parte de la Comisión Europea como del gobierno español. No obstante, aunque la situación es satisfactoria en términos generales, es susceptible de mejora.

A escala europea, se debería pensar en dotar de independencia al órgano de defensa de la competencia, ya que en este momento las decisiones están en manos de la Comisión. También se podría pensar en mejorar los procedimientos tratando, por ejemplo, de garantizar mejor los derechos de defensa o de dar publicidad a todas las decisiones, etc. Finalmente, se debería aprovechar el principio de subsidiariedad del Tratado de la Unión Europea para adoptar un razonable reparto de competencias entre organismos nacionales y comunitarios.

En lo que se refiere a España, la situación es también satisfactoria en cuanto a diseño e impulso político, pero se podría mejorar aumentando la cantidad y calidad de los medios puestos al servicio de tal tarea y utilizándolos con eficacia (6). En mi opinión, el aumento de recursos se puede hacer sin aumentar el gasto público total, simplemente transfiriendo los recursos que antes se utilizaban en la parte intervencionista de la Administración, que ahora ha perdido sentido como consecuencia de

la liberalización impuesta por la CE. En segundo lugar, hay que aumentar la calidad de los recursos personales por medio de la formación, aspecto fundamental porque en España no hay apenas tradición de defensa de la competencia y, por tanto, es muy escaso el capital humano existente tanto en el sector público como en el privado. También es importante ocuparse de retener esos recursos humanos, pues hoy la rotación y la inestabilidad es muy alta como consecuencia de que los funcionarios que se dedican a estas tareas son los peor pagados dentro de la Administración económica.

Finalmente, no sólo hay que dotar de más medios, sino utilizarlos bien. A estos efectos, convendría terminar con la separación radical entre el Tribunal y el Servicio —separación que no exige la nueva Ley, la cual determina exclusivamente la separación entre la instrucción y la resolución—, pero que está muy arraigada por la inercia de muchos años en que los dos grupos de funcionarios han trabajado por separado. Esta separación lleva estructuralmente a una situación de despilfarro (duplicación de biblioteca, documentación, informática, servicios generales, etc.) y de infrutilización del capital humano, que sólo es superada por la buena voluntad de los funcionarios que trabajan en ambos organismos. Hacer trabajar conjuntamente —salvo en lo que la Ley exige la separación— a todos los que se ocupan de la defensa de la competencia llevará a mejorar la calidad y a abaratar el coste de esta función de la Administración, tan importante en esta etapa de apertura de la economía española.

III. CONCLUSIONES

1. La liberalización de los mercados de servicios es una de las tareas fundamentales para recuperar la competitividad de la industria española, conjuntamente con la recuperación de los equilibrios macroeconómicos y la reforma del mercado laboral.

2. La liberalización de los sectores de servicios no es sólo esencial para la industria, sino también para el nacimiento y desarrollo de empresas de servicios españolas competitivas internacionalmente.

3. La teoría de «proteger ahora el mercado interior para poder luego competir internacionalmente» fue un desastre en el caso de la industria, y lo sería igualmente si se aplicara al caso de los servicios.

4. Hay que ser conscientes de las dificultades de la liberalización debidas a la peculiar distribución de sus beneficios y costes.

5. Hay que diseñar las políticas de introducción de competencia teniendo en cuenta la reacción de los grupos de interés, y por ello se debe provocar el debate, hacer propuestas que cambien sólo lo imprescindible y preocuparse de la transición. En España, además, es urgente separar los reguladores de los operadores.

6. La CE, en la mayoría de los casos, no obliga a España a liberalizar los servicios. Esta es una dificultad adicional, por lo que hay que hacer un esfuerzo para explicar a los españoles que el hecho de no estar forzados a ello no significa que no se pueda o no se deba liberalizar los servicios.

7. España no tiene por qué esperar a que todos los países

desarrollados hayan liberalizado sus servicios, pero también tiene la suerte de no ser la primera en hacerlo. Hay que aprovechar la circunstancia de que varios países han empezado a liberalizar sus servicios para estudiar esas experiencias y copiarlas en los casos en que hayan tenido resultados positivos.

8. Si no se puede o no se quiere liberalizar, al menos se debe saber siempre lo que cuesta no liberalizar. Todos los años debería elaborarse un presupuesto de restricciones a la competencia donde se calculen, por una parte, los recursos de los consumidores que se transfieren a los grupos que tienen restricciones de la competencia y, por otra, cuántos de esos recursos se destinan a atender necesidades públicas.

9. La política de defensa de la competencia en España cuenta con normas adecuadas y ha gozado de un impulso político muy útil para su aplicación. La única cuestión pendiente es el reforzamiento de sus medios naturales y personales. En lo que se refiere a la defensa de la competencia en el ámbito europeo, también se cuenta con normas adecuadas, e igualmente se ha contado con un impulso político, por parte de la Comisión, muy positivo. Las únicas cuestiones a plantearse serían las de dotar de más independencia a sus órganos y de mayores garantías de procedimiento.

NOTAS

(*) El autor agradece a Ricardo Alonso y Carlos Ocaña sus comentarios.

(1) *The Economist*, 27 de marzo de 1993.

(2) Si los precios de las conferencias en España crecieran dos puntos porcentuales por debajo de lo que crecen en el Reino Unido, los precios españoles tardarían más de 50 años en igualarse a los ingleses.

(3) La liberalización suele llegar a los mercados cuando el tamaño de la demanda y el avance técnico que produce la reducción de costes permiten la supervivencia efectiva de varias empresas. El afán por liberalizar los servicios no responde a una «moda», sino que responde a la madurez de esos mercados.

(4) *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. TDC, 1993.

(5) La ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, faculta al TDC para proponer al gobierno modificaciones en las normas que están restringiendo la competencia. Además de este mandato permanente del legislador, el gobierno le encargó elaborar dicho informe en abril de 1992, con motivo del Programa de Convergencia.

(6) MICHAEL PORTER, en su estudio «Issues in the competitiveness of the spanish economy» (julio 1992), destaca que los órganos de competencia españoles están muy infradotados de personal y recursos materiales.