

CAMBIOS POLITICOS Y SOCIALES EN EUROPA (III)

La integración europea y la liberalización de la economía española.

Lo que queda por hacer

1. La construcción de un modelo de economía de mercado

La integración europea ha sido el paso más importante que ha dado España en el proceso de liberalización que arrancó hace treinta y cinco años. En efecto, la política de aislamiento y proteccionismo que se introdujo en España a finales del siglo XIX, y que llegó a su paroxismo con la autarquía franquista, empezó a romperse a finales de los años cincuenta y, después de algunos otros impulsos a lo largo de las siguientes décadas, se culmina con su integración en la Comunidad Europea.

Hay que darse cuenta de



Miguel A. Fernández Ordóñez

Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense, donde fue profesor de Política Económica. De 1982 a 1986 fue Secretario de Estado de Economía, y posteriormente Secretario de Estado de Comercio. Entre 1988 y 1990 fue Director Ejecutivo en el Fondo Monetario Internacional. Es Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología, la Energía, Europa, la Literatura, la Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro Español Contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy. →

que la integración en lo que antes era la Comunidad Europea y hoy es la Unión Europea le ha supuesto a España digerir un triple proceso de liberalización. Por una parte, el propio Tratado de Adhesión al Mercado Común; en segundo lugar, el Acta Unica Europea y, en tercer lugar, el Tratado de Maastricht con la Unión Europea. Hemos entrado en una Comunidad que tenía unas reglas más liberales que las nuestras y que, además, estaba sometándose a sí misma a un profundo e intenso proceso liberalizador.

Todos estos acuerdos han supuesto una revolución en el mercado de los bienes en España. La industria española hoy está al mismo nivel de liberalización que la de cualquier país europeo. Y esta apertura es la que ha hecho surgir inconsistencias con la regulación poco liberal de otros mercados. El proceso de integración está obligando a la economía española a configurarse con todos los elementos de una economía de mercado. Y ese modelo, que era privativo de unos pocos países, pero al que hoy aspiran la mayoría de ellos, tiene tres características.

Una economía de mercado

En *primer lugar*, el modelo se basa en la libertad de empresa, pero exige la intervención del Estado para defender todos aquellos bienes u objetivos públicos de los que el mercado no se ocupa, como la seguridad, la salud, el medio ambiente, la reducción de la pobreza, etc. Entre estos intereses públicos que no están garantizados por el mercado está la competencia. Se trata, pues, de promover al máximo la competencia, pero defendiendo a la vez otros objetivos públicos.

En *segundo lugar*, el modelo de economía de mercado otorga una gran importancia al papel del Estado —debe fijar las reglas y

→ «Cambios políticos y sociales en Europa» es el tema de la serie que se ofrece actualmente, programada con la colaboración del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, organismo que complementa en el campo científico las actividades culturales que desarrolla la Fundación Juan March. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Hacia una sociedad europea*, por Salvador Giner, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, del C.S.I.C., y profesor de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona; e *Imaginando futuros para la Comunidad Política Europea*, por Philippe C. Schmitter, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Stanford (Estados Unidos).

INTEGRACION EUROPEA Y ECONOMIA ESPAÑOLA

debe ocuparse de la distribución y de la solidaridad—, pero deja al sector privado el papel de propietario, el papel de productor. No obstante, en los últimos setenta años en prácticamente todos los países del mundo los partidarios de la propiedad pública de los medios de producción han tenido un peso importante. En los países comunistas esta preponderancia ha sido total, de tal forma que el Estado se ocupaba prácticamente de todas las actividades productivas. En los países occidentales la propiedad pública se ha limitado a algunos sectores —industriales fundamentalmente—, dejándose casi siempre en manos privadas la agricultura y el comercio.

En los últimos quince años hemos visto una evolución que ha intentado devolver al Estado a sus fines propios, que son los públicos. Es curioso que esta política se haya identificado con la era Reagan, cuando en realidad Reagan no privatizó ninguna empresa pública, entre otras cosas, porque apenas las había en Estados Unidos, uno de los pocos países del mundo que no siguió la moda de las empresas públicas. Los grandes privatizadores han sido los conservadores en el Reino Unido, los socialistas españoles, los socialistas neozelandeses, los populistas peronistas y, más recientemente, los conservadores en Italia o en Alemania.

En *tercer lugar*, dentro del sistema de economía de mercado es esencial el papel de las *políticas antimonopolio* —como se dice en Estados Unidos— o políticas de competencia o «*competition policies*» —como se dice en Europa— o *políticas de defensa de la competencia* —como con mayor precisión decimos en España—.

Veamos a continuación cómo juegan estos elementos de la economía de mercado en el caso español.

a) *Liberalización e intereses públicos*

Desgraciadamente, todavía en España existe confusión sobre la intervención del Estado en una economía de mercado. La confusión proviene de meter en un mismo saco todas las intervenciones del Estado, tanto las que se proponen en defensa de la salud, el medio ambiente, la seguridad, etc., como las intervenciones que

producen rigideces, monopolios, etc. Esta confusión, esta falta de diferenciación en el análisis, tiene consecuencias nefastas porque, con el fin de conseguir unos objetivos loables, se hacen destrozos considerables en aspectos esenciales del sistema económico. Para curar las caries no hace falta arrancar los dientes. Se puede suprimir el dolor sin quedarse sin dentadura. Pero no utilicemos metáforas, sino ejemplos concretos de confusión entre fallos del mercado y competencia:

a) Que se propongan limitaciones de distancias a las farmacias o que no se puedan vender medicinas a domicilio, o que no se deje a los farmacéuticos libertad para hacer descuentos —restricciones todas ellas que perjudican la asignación de recursos— son medidas que no ayudan en absoluto a la salud.

b) El hecho de que los españoles no puedan todavía elegir entre varias compañías de telecomunicaciones no tiene nada que ver con la defensa de aspectos de servicio público como, por ejemplo, la política de extensión del teléfono rural. Es más, con toda seguridad les saldría más barato a los contribuyentes españoles el que hubiera —como sucede en la construcción de carreteras— varias compañías telefónicas dispuestas a implantar teléfonos rurales. O sea, que por el mismo precio, los mismos impuestos, tendríamos más teléfonos rurales si hubiera competencia.

c) La calidad de los edificios y la arquitectura es muy superior en Estados Unidos, donde se aplican las reglas de competencia a los arquitectos, que en España, donde los honorarios de los arquitectos no pueden ser discutidos por los clientes. Los honorarios obligatorios que se aplican en España encarecen la construcción sin mejorar la calidad de la misma. En realidad empeoran la calidad, porque, al estimular el proyecto de edificios «originales», no es posible la estandarización, con lo que la calidad es inferior y el mantenimiento más costoso.

Debería aclararse, pues, que el modelo de economía de mercado defiende claramente todos los intereses públicos —incluida la solidaridad— y, a la vez, se preocupa de mejorar la asignación de recursos a través de la competencia. Es un modelo que garantiza que haya varios oferentes, que los precios sean libres, que la publicidad no esté restringida, etc. y que, al mismo

tiempo, defiende la salud, el medio ambiente, la seguridad y la solidaridad.

b) *Desprivatización del Estado*

Otra línea de política económica que se está siguiendo en otros países y que siguió en España el gobierno socialista es la llamada «privatización», por la que determinadas empresas dejan de ser propiedad del sector público. El objeto es que el sector público se ocupe de regular y no de participar en la propiedad. El Estado sigue interviniendo, pero interviene regulando, no siendo dueño. Podría utilizarse también la palabra «desprivatizar» para definir esa política, porque es el término que mejor se ajusta a los efectos que tiene sobre el Estado. Si se mira con cuidado, las empresas públicas son una forma de «privatización» del Estado. Una empresa poseída por propietarios privados tiene claramente una finalidad privada. La empresa presta un servicio a la sociedad, pero si la empresa existe es porque se obtiene un beneficio y los que trabajan en ella lo hacen a cambio de un salario. Las empresas públicas, con poquísimas excepciones, acaban viviendo a costa del Estado. Ello significa que los trabajadores, los directivos y los proveedores de las empresas públicas utilizan el Estado en beneficio propio, utilizan el Estado para fines privados. El Estado queda, pues, «privatizado» en beneficio de una parte de la sociedad. Por tanto, para acabar con esta situación hay que «desprivatizar», esto es, llevar al Estado a sus fines públicos e impedir que se utilice para fines privados.

En general, hay dos grupos de empresas públicas: las que pierden dinero sistemáticamente y las que ganan dinero. Que las que pierden dinero viven a costa del Estado es algo en lo que no merece la pena gastar mucho tiempo. Pero incluso aquellas que están ganando dinero —salvo excepciones— lo hacen porque se aprovechan de alguna regulación del Estado restrictiva de la competencia, que hace elevar sus precios y, por tanto, les permite recaudar impuestos de los ciudadanos directamente sin pasar por el

Presupuesto del Estado. Las que pierden cogen el dinero de los ciudadanos a través de los impuestos y, por tanto, reciben la ayuda del Presupuesto. Es mucho más elegante y discreto el otro sistema de aprovecharse del Estado: tener algún tipo de tarifas que se imponen a los ciudadanos, ya que esos «impuestos» pasan directamente a la caja de la empresa, sin que nadie parezca enterarse que esos pagos son igualmente «impuestos».

Pero la razón de desprivatizar el Estado y devolverlo a sus fines públicos no es tanto resolver un problema de transferencia de renta, no es tanto un problema de que un grupo de personas viva a costa de otros, como de acabar con la ineficiencia que supone una mala asignación de recursos. La razón por la que la economía de mercado funciona peor con empresas públicas es porque normalmente las empresas públicas tienen un mayor acceso al regulador público y consiguen que la fuerza del Estado —la regulación— no defienda el interés general, perjudicando una asignación de recursos correcta. Por ello, lo primero es introducir competencia. Es más importante liberalizar que privatizar. Pero es evidente que la privatización ayuda a que los mercados se regulen pensando en el interés general y no en intereses particulares.

c) *Políticas antimonopolio o de defensa de la competencia*

Tal como ha mostrado la experiencia de otros países, un ingrediente esencial del modelo de economía de mercado es darse cuenta de que la competencia es en sí misma uno de los intereses públicos de primer orden y que hay que defenderlo con una actuación activa del Estado.

Hace diez años prácticamente los únicos países del mundo que tenían una política de competencia activa eran los Estados Unidos, Alemania y, en menor medida, Francia e Inglaterra. Países de la talla de Italia, Bélgica o prácticamente todos los latinoamericanos no tenían políticas de defensa de la competencia. En los últimos diez años esto ha cambiado radicalmente. Todos los países han introducido sistemas de defensa de la competencia, y

entre ellos España, que aprueba su ley en 1989. La ventaja de haber llegado tarde es que nuestra ley recoge la experiencia de otros países y establece un sistema adecuado a las necesidades de nuestro país. La ley crea un órgano independiente y un procedimiento que da todo tipo de garantías de defensa al administrado. En cuestiones tan delicadas como las concentraciones, la decisión final se deja en manos del Gobierno. Pero en lo que se refiere a persecución de prácticas restrictivas y abuso de posición dominante da un poder de sanción inmenso al Tribunal de Defensa de la Competencia, que éste ha usado, hasta ahora, con una gran moderación.

Es lógico que hasta hace poco España no hubiera contado con un sistema eficaz de defensa de la competencia. Lo primero es introducir competencia —liberalizar— y luego defenderla. Con las políticas de liberalización el Estado deja de fijar precios, de intervenir como operador, etc. Pero la tentación de fijar precios, repartirse mercados, etc. subsiste después de la liberalización, porque los operadores querrán disminuir la competencia y, por tanto, debe ser el propio Estado el que persiga e impida que los operadores traten de restringir la competencia por medio de acuerdos, abusos de posición dominante, etc.

2. ¿Dónde hay que introducir competencia?

La regulación de los cuatro mercados tradicionales —trabajo, capital, bienes y servicios— ha ido evolucionando hacia una mayor competencia con ritmos distintos.

El *mercado de bienes* ha sido sometido a un intenso programa de introducción de competencia como consecuencia de nuestra entrada en el Mercado Común. Una vez acabado el período transitorio, el mercado de bienes en España está sometido a las mismas reglas de competencia que las de cualquier país europeo.

En cuanto al *mercado de capitales*, también en los últimos quince años se ha avanzado sustancialmente, permitiendo operar a otras instituciones extranjeras, haciendo posible el desarrollo de nuevos productos, como los fondos de inversión, que compiten

con las propias instituciones, reformando la Bolsa, liberalizando los precios —por ejemplo, los tipos de interés, las comisiones, etc.—. Y, gracias a todas estas medidas, España cuenta hoy con un sistema financiero bastante desarrollado en cuanto a reglas de competencia.

Finalmente, también en el *mercado de trabajo* se han dado dos pasos importantes en los últimos diez años. El primero fue la reforma Almunia de 1984, que permitió, por primera vez en mucho tiempo, crear empleo en este país. El segundo, la reforma Griñán de 1995, que también acerca nuestro modelo, si no a los modelos más liberalizados del mundo, al menos al que podría ser la «media» del modelo europeo.

Por tanto, los esfuerzos en cuanto a liberalización deben concentrarse ahora en el *mercado de los servicios*. No de todos los servicios, ya que hay algunos servicios totalmente liberalizados, como el turismo, o que lo estaban, como el comercio, en el que, desgraciadamente, se han introducido recientemente medidas como la restricción de horarios, que, desde el punto de vista de la competencia, suponen una marcha atrás. Pero hay otros mercados de servicios en los que aún subsisten muchas restricciones a la competencia: telecomunicaciones, energía eléctrica, transportes, funerarias, correos, puertos, farmacias, servicios profesionales, distribución de libros, notarios, etc.

La liberalización de algunos de estos mercados —como, por ejemplo, los servicios profesionales o las telecomunicaciones— es capital para la industria española. En estos momentos estamos en una situación desequilibrada porque hemos liberalizado ya la industria, pero no hemos liberalizado todavía esos mercados y esto tiene consecuencias gravísimas para los sectores que ya están abiertos a la competencia. Antes de la entrada de España en el Mercado Común había una cierta lógica de la protección global. Todo el mundo en España estaba protegido. Al industrial español no le importaba pagar la conferencia telefónica a Londres al doble de precio de lo que pagaba su colega inglés cuando llamaba a Madrid o Barcelona, porque entonces los productos ingleses tenían dificultades para entrar en España. Pero ahora la situación en cuanto a los bienes industriales es la

misma en ambos países, y, sin embargo, en cuanto a los costes de determinados *inputs* de las empresas industriales la situación no es la misma. Por ello la liberalización de los servicios no sólo es esencial para el bienestar de los consumidores o el desarrollo general del país, sino específicamente para la competitividad de la industria, para la supervivencia de la industria española.

3. ¿Cuándo debe acometerse la liberalización de los servicios?

No deberíamos dejar pasar mucho tiempo sin liberalizar los servicios, por varias razones. En primer lugar, porque acabamos de hacer una reforma del mercado de trabajo y es esencial que tenga éxito. La liberalización de los servicios, aparte del componente de eficiencia, tiene un componente coyuntural que permitirá desatar un proceso de inversión en los sectores en que se aplique (telecomunicaciones, funerarias, etc.), que puede ser muy importante y que no deberíamos desaprovechar. No sólo hay que poner las condiciones para que se pierda el miedo a emplear —reforma del mercado de trabajo—, sino que hay que desatar energías para que haya razones para emplear más trabajadores, esto es, que se relance la inversión. De la misma forma que la liberalización de los horarios comerciales o de los alquileres en el Decreto Boyer de 1985 desató una actividad, casi frenética, en ambos mercados (de grandes superficies e inmobiliario) que ayudó enormemente al crecimiento del empleo que se produjo en España a partir de esa fecha, es transcendental ahora acometer la liberalización de las telecomunicaciones, servicios funerarios, transportes, etc., porque con ello se dejará que otros operadores, además de los establecidos, empiecen a invertir sustancialmente en estos campos. Además, estas medidas permiten alegrar la economía aumentando la demanda de inversión sin perjudicar al déficit, ya que son inversiones que no le van a costar un duro al contribuyente, inversiones que están deseando hacer empresas privadas y que si no las inician es por la única ra-

zón de que el Estado, con su regulación restrictiva, se lo está impidiendo.

Hay otra razón para liberalizar pronto y es que ahora todos los países del mundo están empezando a acometer la liberalización de los servicios. Podemos los españoles, por una vez, no ser los últimos. En lo que se refiere a la liberalización de la industria, España ha sido el último país desarrollado en liberalizar, y los costes de esta tardanza están a la vista de todos. ¿Debemos ahora dar un cambio radical y pasar a ser los primeros en la liberalización de los servicios? No. No creo que eso sea sensato. El Tribunal, en su *Informe*, ha recomendado no ser los últimos, pero tampoco los primeros. Para entenderlo mejor, vayamos de nuevo a los ejemplos, como el caso de las telecomunicaciones. Como hemos comprobado que la liberalización en seis o siete países de la OCDE ha tenido un éxito espectacular, ya no debemos esperar a ser los últimos para hacerlo. Por el contrario, si todavía no hay ningún país que haya experimentado el *common carrier* en ferrocarril, más vale que no lo experimentemos nosotros. A no ser que estemos muy seguros, es mejor que otros carguen con el coste de los experimentos.

Hay otra razón, además, para empezar cuanto antes las reformas liberalizadoras: la necesidad de cuidar la transición. Las liberalizaciones no se pueden hacer brutalmente, se deben hacer gradualmente. Hay que ir introduciendo competencia poco a poco. Por ejemplo, sería absurdo que mañana de repente se dejara operar en España a cuatro o cinco empresas telefónicas en el segmento de larga distancia. Basta para empezar con que haya otra empresa que le haga la competencia a Telefónica. Pero este argumento —cuidar la transición— no se debe utilizar para retrasar la introducción de competencia. Aplazar la liberalización de las telecomunicaciones para más tarde no supone ninguna ventaja de cara a la transición, porque el aplazamiento, si bien se mira, es peor que la liberalización brutal. Al aplazar se producirá la liberalización de golpe, pero más tarde, lo cual es peor que liberalizar de golpe ahora. La introducción gradual de competencia es algo muy distinto de aplazar la competencia. Se trata de hacer las cosas poco a poco, pero hacerlas. □