

ECONOMÍA DE NUESTRO TIEMPO (III)

Liberalización y defensa del mercado

Hayek, el economista austriaco, se lamentaba de que, así como los nuevos desarrollos del conocimiento de las ciencias físicas se apoyan sobre los descubrimientos anteriores y de esta forma no hay retrocesos en el progreso de estas ciencias, parecería que los conocimientos económicos sufrieran unos procesos de olvido de los mismos, y, así, cada cierto tiempo, habría que volver a construir de nuevo el edificio de la ciencia económica. Según este autor, existen unos ciclos por los cuales la gente, después de haber aceptado los principios de la economía, vuelve a caer en la tentación del proteccionismo, el intervencionismo y la planificación centralizada, y los economistas tienen que volver otra vez a demostrar las ventajas de la economía de mercado.

Yo no sé si —de acuerdo con la observación de Hayek— en el futuro se volverán a olvidar las ventajas de la liberalización y del mercado a la hora de organi-



Miguel Ángel Fernández Ordóñez ha sido presidente de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico. Licenciado en Derecho y Ciencias Económicas, pertenece al cuerpo de Economistas del Estado. Ha desarrollado toda su vida profesional en el sector público, desempeñando, entre otros, los puestos de Secretario de Estado de Economía, Secretario de Estado de Comercio y 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 Ciencia. →

zar la economía, pero lo que sí se puede decir es que hoy, prácticamente en todo el mundo, no hay nadie que discuta la importancia de la liberalización y del mercado a la hora de organizar los sistemas económicos. Las críticas que se hacen hoy a la economía de mercado son mínimas. Sólo se critican determinados aspectos, como si se deben o no establecer limitaciones a los movimientos de capital o si los mecanismos de mercado deben o no aplicarse a actividades de tipo social, como sanidad, educación, etc.; pero nadie –ni los comunistas chinos– discute hoy el papel central del mercado en el funcionamiento de los sistemas económicos.

Por ello, no merece la pena dedicar ni una sola línea a defender lo que hoy se defiende por sí mismo, lo que ha entrado a formar parte de lo obvio. Si hace quince o treinta años tenía interés defender en España las políticas liberalizadoras, hoy es una tarea que tiene poco atractivo intelectual. Pero es un error creer que ya no merece la pena defender las actuaciones de liberalización y defensa del mercado por el hecho de que todo el mundo las defienda. Porque, si uno mira con más cuidado y no se queda simplemente con los eslóganes y las declaraciones de los políticos, puede darse cuenta de que muchas veces esa generalizada defensa de la economía de mercado tiene, al menos en España, mucho más de retórica que de algo que se quiera de verdad llevar a la práctica. No hay más que ojear los periódicos para observar las limitaciones que todavía subsisten a la libertad económica en multitud de sectores y las amenazas constantes que importantes grupos de poder económico ejercen sobre el propio mercado. La batalla de la liberalización y la defensa del mercado está ganada en la opinión pública pero no en el campo de los resultados.

Para empezar, y así poder entender mejor el estado en que se encuentran estas dos políticas económicas –la de liberalización y

→

Lenguaje. Arte, Historia. Prensa. Biología. Psicología. Energía. Europa. Literatura. Cultura en las Autonomías. Ciencia moderna: pioneros españoles. Teatro español contemporáneo. La música en España. hoy. La lengua española. hoy. Cambios políticos y sociales en Europa. y La filosofía. hoy. 'Economía de nuestro tiempo' es el tema de la serie que se ofrece actualmente. En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Empleo y paro: problemas y perspectivas*, por José Antonio Martínez Serrano, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia (diciembre 1999); y *Crecimiento económico y economía internacional*, por Cándido Muñoz Cid, catedrático de Economía de la Universidad Complutense de Madrid (enero 2000).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

LIBERALIZACIÓN Y DEFENSA DEL MERCADO

la de defensa del mercado— es importante no olvidar cuál es la finalidad de estas políticas. El objetivo de estas dos políticas es que exista competencia, que exista rivalidad entre los oferentes y que los consumidores tengan posibilidades reales de elección. Por medio de la competencia se consiguen los beneficios sociales que tan bien explicó Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones*. Gracias a la competencia se desata la imaginación de los productores, que se dedican a buscar nuevos productos y nuevos procesos, a mejorar la calidad y a reducir los precios para atraer a los clientes, y también se consigue que esos beneficios de producir con menores costes se vayan difundiendo hacia los consumidores, a través de ejercer una presión constante a la reducción de beneficios por parte de los empresarios o productores. Con ello se consigue el objetivo que el filósofo moral buscaba: que aquellos que se plantean la vida de forma egoísta y buscando exclusivamente su interés privado queden sometidos a un mecanismo —la competencia— por el cual acaban, sin quererlo o sin darse cuenta, haciendo bien a sus semejantes.

De lo que no se dio cuenta Adam Smith es que, aunque había descubierto el secreto de evitar los daños provocados por el interés egoísta, su descubrimiento podía servir de poco, porque como en el cuento de los ratones, su solución era muy difícil de llevar a la práctica. El problema es que los que se benefician de la falta de competencia harán todo lo posible por que no se supriman los privilegios: los ratones descubrieron que, poniéndole el cascabel al gato, resolverían sus problemas, pero, ¿quién le pone el cascabel al gato?

Hoy todos estamos de acuerdo con Adam Smith en que la mejor política para conseguir que haya competencia es la de suprimir monopolios, privilegios, protecciones, etc., que restringen la competencia. Ésta es la política que hoy llamamos de *liberalización* y que hoy, como entonces, es muy difícil de implantar.

Lo primero que hay que hacer para entender por qué es difícil liberalizar, es huir de la visión utópica del liberalismo simplista, según la cual en el pasado existía una arcadia en la cual los hombres retozaban en libertad y luego vino el Estado a fastidiar, con lo cual bastaría con que el Estado se retirase y *dejase hacer*. Esta visión se corresponde poco con la verdad y, de la misma forma, la

versión *roussoniana* de la política puede ser muy peligrosa a la hora de hacer recomendaciones políticas.

La realidad es que el monopolio y la protección permiten a determinadas personas o grupos de interés obtener dinero con gran facilidad, y por ello lo primero que tratarán por todos los medios es conseguir un monopolio, un privilegio o la protección del Estado y evitar que se lo quiten. La política de liberalización no es, pues, un asunto entre dos, entre el Estado y el individuo, y la solución no es tan simple como evitar que el Estado oprima al individuo. En realidad, cuando hay monopolios, se trata de un *ménage à trois*, donde, además del Estado y los ciudadanos normales, hay un tercer grupo –los monopolistas, o *aprovechados* que diríamos en términos coloquiales– que pretenden utilizar el Estado para su propio interés privado, a través de estas reglas, monopolios, protecciones, etc. Como veremos también después, estas gentes pueden también utilizar otros medios (acuerdos, carteles, abusos de posición de dominio, etc.), que no requieren la utilización del Estado pero que sirven igualmente para obtener dinero de la mayoría de los ciudadanos aplastando o impidiendo la competencia.

Esta perspectiva –la liberalización es un asunto con tres protagonistas– es mucho más útil para entender la situación actual en que se encuentran las políticas de liberalización y de defensa del mercado. Sólo dándose cuenta de que a aquellos que sólo buscan su interés privado y no el bien público les horroriza la competencia y tratan de acabar con ella por todos los medios, se puede comprender las dificultades de llevar adelante estas políticas. La política que trata de deshacer esta alianza –Estado y monopolios– es la que hoy llamamos liberalización, que en principio es algo tan simple como permitir que el que quiera ofrecer un producto o un servicio pueda hacerlo y que los consumidores tengan la total libertad de escoger de cualquiera ese servicio.

Dentro de las políticas de liberalización, la liberalización del comercio internacional ha sido la gran política liberalizadora de las últimas décadas, pero a medida que se ha ido agotando –gracias a su éxito, es que se ha avanzado notablemente en su aceptación– nos hemos dado cuenta de que el comercio internacional vale sólo para liberalizar los bienes y unos pocos servicios. Pero, desgraciadamente, hay muchos mercados, como la mayoría de los

LIBERALIZACIÓN Y DEFENSA DEL MERCADO

servicios, el suelo, etc., para los cuales la liberalización del comercio internacional no sirve de gran cosa. Por barato que sea, no se puede vender el suelo de Washington en Madrid. En estos casos, la liberalización requiere que, previamente, se hagan análisis cuidadosos de cada uno de estos mercados, lo cual no es fácil de hacer. Por ello, no es fácil liberalizar las telecomunicaciones, la energía eléctrica o el suelo. Dejar las decisiones al monopolio, o a la planificación centralizada, es lo más sencillo y ésta es una de las razones por las cuales se explica que haya un retraso enorme en la liberalización de estos sectores cuando se compara con lo que ha sucedido con los sectores industriales.

Otra razón por la cual es más fácil liberalizar la industria que otros sectores es que, prácticamente, todo el mundo entiende cuál es el papel liberalizador de la reducción de aranceles o la supresión de cuotas de importación. Todo el mundo sabe que con ello se consigue que los oferentes no sean sólo las empresas del país, sino que cualquier productor extranjero puede colocar sus productos en el país que se liberaliza. La liberalización del comercio exterior es, además, una política técnicamente sencilla. Sólo hay que preocuparse de que se mantengan exclusivamente los controles de seguridad, higiene, etc., y que se apliquen a todos los productos —no sólo a los extranjeros—, mientras que se suprime cualquier restricción al comercio de tipo económico como aranceles, cuotas, etc. Esto no significa que sea fácil liberalizar el comercio exterior, pues, continuamente y en todos los países, se discute si no crea desempleo y puede ser perjudicial para la economía nacional. Lo que quiero decir es que, sea cual sea la decisión que se tome, en la discusión sobre las políticas de liberalización del comercio exterior puede participar todo el mundo sin un especial conocimiento técnico y, por tanto, no es tan difícil convencer de las ventajas de la liberalización.

Con los sectores no abiertos al comercio internacional, la cosa se complica enormemente. No es fácil liberalizar el suelo y no es fácil liberalizar las industrias de «redes» como las telecomunicaciones, el transporte aéreo o la energía eléctrica. La liberalización de estos sectores requiere hacer una cirugía cuidadosa, que separe las actividades que se mantienen en situación de monopolio o planificación centralizada, de aquellas otras actividades que se dejan

en libertad. Y quizá por ello, por esta complejidad, estas políticas no son fáciles de entender por la opinión pública, aunque una vez que se han liberalizado estos sectores, la mayoría de la gente entiende y apoya estas políticas. Cuando ya se puede llamar por teléfono a distintos países a través de distintas compañías telefónicas, la gente se da cuenta de que no es nada difícil y que es bueno: los precios bajan y el trato a los clientes mejora. Pero, hasta entonces, los monopolios pueden jugar con la ignorancia de la gente y con ello consiguen retrasar la liberalización. Éste es el objetivo número uno de los monopolistas: retrasar la liberalización, porque, cada día que pasa sin competencia, pueden obtener precios mayores de los consumidores de los que obtendrán cuando haya competencia efectiva.

Por otra parte, la técnica de liberalización de estos sectores no es simple. No basta con dejar elegir a los consumidores y dejar producir a los productores que quieran, sino que se requieren procesos profundos y complejos de reestructuración, con el fin de conseguir que determinadas empresas puedan hacer unas cosas y se les prohíba hacer otras. No se trata sólo de «desregular» –suprimir reglas–, lo cual, aunque políticamente sea difícil, técnicamente no tiene problemas, como de «re-regular» –de establecer otro tipo de reglas que hagan posible la competencia en aquellas actividades donde antes no era posible–. Todo esto, para los que no sean expertos, es muy confuso y de esta confusión se aprovechan los monopolistas. Y es lógico que si la opinión pública no entiende claramente las políticas de liberalización no apoye lo que no entiende.

Por otro lado, en estos sectores monopolizados los consumidores no tienen ninguna capacidad de elección a diferencia de los otros sectores, donde su capacidad de elección era reducida pero podían ver cómo, a través de la liberalización, ésta podía aumentar. En los sectores industriales, por ejemplo, tanto los consumidores como los potenciales entrantes han sido las fuerzas que mueven estos procesos de liberalización. Pero justamente en los sectores que han estado mucho tiempo monopolizados, los consumidores no tienen ni siquiera la idea de que pueda existir la posibilidad de elegir, y los futuros competidores simplemente no existen todavía, con lo cual las fuerzas para promover la liberalización o para

LIBERALIZACIÓN Y DEFENSA DEL MERCADO

apoyarla desde la sociedad son muy escasas. Por ello estas políticas han sido muchas veces procesos dirigidos desde arriba, desde la clase política, y gran parte de las veces no han sido comprendidos por la mayoría de la sociedad.

Yo no sé si el lector se habrá dado cuenta de que intento decirle que si todo fuera como lo veían los liberales simplistas —el Estado contra los ciudadanos—, la liberalización sería una tarea relativamente sencilla, pues bastaría con quitarle poder al Estado y dejar la iniciativa y la libertad a los ciudadanos. Desgraciadamente el problema no es ése, sino que es el de romper una alianza entre el Estado y determinados grupos de interés privado. Contra quien hay que luchar para liberalizar no es contra el Estado, es contra los grupos de presión, contra los grupos de intereses que utilizan el Estado para fines privados. La tarea es la de *desprivatizar* el Estado, la de impedir que el Estado se utilice para fines privados. En la medida en que estos grupos de intereses obtienen inmensas cantidades de dinero por medio de monopolios o protecciones de todo tipo, tienen un poder importantísimo para contrarrestar o impedir las políticas de liberalización. Saben que, si la liberalización es efectiva, su poder desaparece, pero, justamente por eso, ponen todo su esfuerzo y mucho dinero en impedir la liberalización.

Pero aun cuando ya se ha liberalizado un sector, si se quiere que la competencia se mantenga no se puede descansar y dormir tranquilo. Los grupos de interés, el gran poder económico que antes conseguía impedir la competencia usando al Estado, intentará ahora por otros medios evitar la competencia, pues es la que ejerce la presión a la baja en los beneficios. La competencia es la que hace difícil, complicada y esforzada la vida al empresario. Por eso, las empresas buscarán por todos los medios evitar la competencia, esta vez no a través del aparato del Estado, sino a través de otros medios como acuerdos entre los mismos productores, o la utilización de alguna posición de dominio en una actividad para evitar la competencia en otra actividad, o simplemente tomando una dimensión tal en el mercado que pueda usarse como amenaza a la entrada de competidores. Para evitar este tipo de actuaciones, que ya no son de relación entre los grupos de presión y el Estado, sino de actuaciones de estos grupos de interés (*trust*) al margen del Estado, es por lo que nació la política de defensa del mercado, de de-

fensa de la competencia, como se denomina en España, o de política *antitrust*, como se denomina en los Estados Unidos.

Esta segunda política, la de *defensa del mercado*, apareció más tardíamente que la de liberalización. Mientras el nacimiento de la idea de liberalización se puede fechar con la primera reflexión de los economistas de finales del XVIII y se puso en práctica en la Inglaterra del siglo XIX, la idea de que el Estado debería intervenir para defender el mercado apareció un siglo después. Sólo a finales del siglo XIX, en los Estados Unidos, empieza a comprobarse que a los poderes económicos no les es necesario utilizar el poder del Estado para imponer sus condiciones y actuar explotando al consumidor, sino que, a través de abusos de posición dominante, acuerdos entre los competidores, o simplemente detentando una cuota importante de mercado, pueden ejercer sus actividades monopolísticas en contra del consumidor. Es entonces cuando nace esta política de defensa del mercado, o *antitrust*, por la cual el Estado se emplea no sólo pasivamente, como en la política de liberalización a través de la destrucción de los privilegios que se habían concedido a intereses concretos y desmontándolos a través de la política de liberalización, sino atacando y persiguiendo las conductas de los monopolios, en una actitud activa contra determinadas actuaciones de los grandes intereses económicos (los *trust*).

Pero, como sucede en el caso de la política de liberalización de los servicios, esta política de defensa del mercado tampoco es sencilla, ni desde el punto de vista político ni desde el punto de vista técnico. Es verdad que hay casos claros en que se ve la necesidad de que el Estado actúe en defensa del mercado, pero hay otros casos grises donde no está claro que el Estado deba intervenir. Se debe decir que algunas veces ha habido incluso actuaciones que se han hecho en nombre del *antitrust* o de defensa de la competencia que pueden calificarse de un nuevo tipo de intervencionismo que no sólo no defiende sino que puede perjudicar al mercado.

Estas políticas de defensa de la competencia que, como se ha reiterado, aparecieron tardíamente en los Estados Unidos, llegaron aun más tarde a Europa, donde aparecen después de la Segunda Guerra Mundial, y se asientan fundamentalmente con motivo de la constitución del Mercado Común, que convirtió a la política de competencia en uno de sus pilares. Es interesante comparar las po-

LIBERALIZACIÓN Y DEFENSA DEL MERCADO

líticas europeas de defensa del mercado con las políticas americanas para darse cuenta de que es enorme la distancia que nos queda por recorrer a los europeos. Si se mide por su efectividad o por la importancia de las sanciones —que pueden llegar a la cárcel—, por el papel que juegan los jueces, etc., se puede concluir que el sistema americano de defensa del mercado o *antitrust* es un sistema mucho más serio y sólido que el europeo. Observando la experiencia americana se puede aprender también cómo estas políticas de liberalización y defensa del mercado no son políticas que se justifican exclusivamente por razones económicas, como pueda serlo, por ejemplo, la política monetaria, sino que son políticas cuyo fundamento hay que buscarlo también en otros principios, como los de la defensa de la libertad del individuo o la garantía de que el poder se pueda obtener solamente a través de mecanismos democráticos. La política de defensa del mercado no se justifica exclusivamente porque se asignen mejor los recursos, sino que se justifica igualmente —o quizá más— desde el punto de vista de la defensa de las libertades políticas.

Frente al planteamiento americano, en Europa la fundamentación de la política de defensa de la competencia es puramente económica; parecería que a los europeos no nos queda más remedio que aplicar esta política, por la única razón de que nuestras economías serán más eficientes si dejamos a los mercados asignar mejor los recursos. Sin embargo, cuando uno cruza el Atlántico, descubre que en Estados Unidos la defensa del mercado tiene unas raíces culturales profundas y un contenido político fundamental. El *antitrust*, la lucha contra los monopolios, no se justifica simplemente por razón de asignar bien los recursos, sino que es un elemento esencial de la defensa del sistema democrático y de la libertad del individuo frente a poderes que son adquiridos por vías no democráticas.

Es sabido que el pueblo norteamericano siente horror a la concentración de poder, ya sea éste económico o político. El juego de compensaciones de poderes entre el Congreso, el Presidente y el Poder Judicial, su estructura federal, o la descentralización de muchas políticas lleva a que la decisión suele situarse en el nivel más modesto del *county*, y toda esta concepción repercute en la propia visión americana del mercado. El *antitrust* no es una política eco-

nómica más en América sino algo más serio. La grandilocuente denominación de los casos ante los Tribunales (*los Estados Unidos contra Microsoft*, por hablar del que está en los periódicos en el momento de escribir este trabajo) sugiere que es un asunto que enfrenta al pueblo de los Estados Unidos contra algún poder económico. Con el *antitrust* no se trata sólo de tener una inflación más baja o de que los mercados sean más flexibles, sino de que el poder económico no se imponga sobre el mercado, esto es, sobre los individuos.

Esta relación entre las políticas de liberalización y defensa del mercado y las políticas más generales de concepción del Estado tiene como consecuencia el que estas políticas sean más difíciles de importar que otras políticas económicas como pueden ser, por ejemplo, la política agraria o la política monetaria. Y es que para que rindan fruto y para que sean eficaces, estas políticas requieren no sólo un buen diseño sino también un entorno cultural y de valores que las respalden, una sociedad que exija su efectividad, su *enforcement*. El sistema español de represión de prácticas restrictivas de la competencia, como sucede en tantas cosas con España, es un sistema con un diseño exquisito, pero de una efectividad casi nula. La complejidad de los procedimientos hace que las decisiones lleguen siempre muy tarde y, por tanto, su efectividad sea, la mayor parte de las veces, nula. En la defensa de la competencia el *enforcement* es crucial, y en España importa eso tan poco que ni siquiera tenemos una palabra para definir lo que sería la aplicación efectiva del derecho de la competencia.

Felizmente para aquellos sectores sometidos a la normativa emanada de Bruselas, contamos con un sistema de política de competencia más efectivo que el nacional, lo que nos asegura una mayor efectividad de estas políticas. Pero, desgraciadamente, en aquellos otros campos que están fuera de las atribuciones de la Unión Europea, el riesgo que corremos en países como España, donde la experiencia democrática no es muy larga y donde estamos muy alejados de la tradición anglosajona obsesionada por la distribución del poder, es que muchas veces las políticas de liberalización se quedan en pura retórica y si uno escarba, puede observar que no hay ningún interés en que, efectivamente, se pongan en práctica.