

## 2. IMPORTANCIA DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS, DAÑOS DE LOS MONOPOLIOS Y DIFICULTADES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

---

■ La liberalización de los mercados es una de las tareas más difíciles de la política económica. La liberalización de los servicios, que es la tarea que se propone el Gobierno en el Programa de Convergencia, es particularmente más difícil. Este capítulo se dedica a explicar el por qué de dichas dificultades, señalando que sólo pueden ser superadas si se es consciente de la importancia de los beneficios de las reformas estructurales y del daño que se produce al país si se mantienen los monopolios o las restricciones a la competencia.

### 2.1. Importancia de la liberalización<sup>(3)</sup> de los servicios

■ El gran beneficiario de la competencia es el consumidor. Con la competencia los precios bajan, la calidad mejora, las empresas se vuelven exquisitas en el trato a sus clientes y, lo que es más importante, el consumidor ve incrementadas sus posibilidades de elección. Cuando hay monopolio o restricción de la competencia, al consumidor se le impone todo. Se le impone un abanico limitado de productos a elegir. Se le imponen calidades, precios y, especialmente, el trato que las empresas le dan. El monopolio hace esperar a un cliente porque sabe que no hay ninguna otra empresa que pueda suministrarle el servicio que el monopolio le niega. Pero, en el momento en que aparece un competidor, la captación y mantenimiento de un cliente se

(3) Nota terminológica. El objetivo de este Informe es hacer propuestas para introducir o ampliar la competencia en ciertos sectores. Por ello, «competencia» es la palabra más usada a lo largo del Informe. Sin embargo, a veces se utilizan como sinónimos otros términos como «liberalización» o «reformas estructurales». Ello es correcto porque la mayor parte de las veces competencia significa liberalización, esto es, dejar en libertad a las empresas para que puedan adaptarse a los deseos del consumidor. También es adecuado llamar estructurales a estas reformas ya que alteran las reglas de juego, y aunque lentas de implantar, sus efectos son profundos. Sin embargo, se ha descartado utilizar la palabra «desregulación» porque es un término más amplio que el de competencia y se ha utilizado a veces para suprimir regulaciones que protegen bienes generales, como la salud o la seguridad. Estas regulaciones se imponen por igual a todos los operadores y no tienen por qué ser suprimidas al introducir competencia. Por otro lado, «desregulación» es un término inadecuado porque la introducción de competencia muchas veces requiere modificar y no reducir la regulación.

convierte en la tarea fundamental de la empresa. Aunque a veces se señalan los problemas que a corto plazo la competencia pueda crear a las empresas, todo el mundo admite sus efectos beneficiosos para los consumidores. Hay quien todavía discute los efectos que ha tenido la liberalización del transporte aéreo en Estados Unidos sobre las empresas, pero nadie discute que el precio de los billetes de avión es hoy un 40% más bajo que cuando no había competencia.

■ Otro ejemplo del efecto positivo de la competencia para los consumidores se puede observar en el sector de telecomunicaciones. En el Reino Unido, la liberalización del sector vino acompañada por la obligación de que British Telecom –la Telefónica británica– aumentase anualmente sus tarifas tres puntos por debajo de la inflación. Poco a poco se le fueron autorizando aumentos menores hasta que, el año pasado, los reguladores han obligado a British Telecom a bajar los precios en términos nominales. Un efecto aún más importante de la liberalización de las telecomunicaciones para los consumidores fue la rápida desaparición de las listas de espera. Finalmente, y cualesquiera que sean los criterios que se usen para medirla, la calidad de las telecomunicaciones del Reino Unido ha dado un salto espectacular.

■ La importancia para los consumidores españoles de la introducción de la competencia en los servicios no es desdeñable. En definitiva, la liberalización supone mejorar el nivel y la calidad de vida de todos los españoles. Pero, para la industria española, la liberalización de los servicios es aún mucho más importante. De la liberalización de los servicios depende el tamaño y el nivel de competitividad de la industria española, ya que el usuario más importante de los servicios no es el consumidor final sino la industria y las empresas en general.

■ En especial, la liberalización de los servicios es esencial para la industria exportadora ya que, al estar abierta a la competencia internacional, dispone

solamente de un margen exiguo para variar sus precios dado que éstos le son impuestos por el mercado mundial. Para la industria exportadora, los precios de los servicios que emplea son un componente que en gran parte determina su curva de costes en relación con la de sus competidores. En España, el precio de los factores que importan las empresas exportadoras es prácticamente idéntico al que pagan sus competidores, pero los precios de los servicios pagados en nuestro país, al no estar sometidos a la competencia del comercio internacional, son mucho más altos. Tales diferencias de precios son determinantes de la competitividad internacional de las empresas españolas.

■ La industria se beneficiará de la liberalización de los servicios directamente –a través de la reducción de los precios de los servicios que son factores de producción–, pero también, indirectamente, a través de la mejora de la renta real que conseguirán los consumidores. Efectivamente, el impacto de la liberalización sobre los precios de los servicios consumidos por los trabajadores, contribuirá a moderar la presión sobre los costes laborales, dado que una tasa de inflación moderada en los servicios permitirá que el salario real aumente sin necesidad de aumentar fuertemente los salarios nominales. De ello se derivarán menores costes laborales para la industria y, por tanto, mayor competitividad y mayores posibilidades de exportar.

■ Los efectos de la competencia en los precios del sector industrial español han sido espectaculares. El gráfico 1 muestra los índices de los precios industriales sin energía comparados con los de los servicios pudiéndose observar claramente que la entrada en la CE ha tenido un impacto moderador de los precios industriales. Por el contrario, la entrada en la CE –al no exigir una mayor competencia en el sector servicios– no ha afectado en absoluto a sus precios. La introducción de competencia en los servicios que el Informe propugna debería tener un efecto en los precios de los servicios equivalente al que la entrada en la CE ha tenido en los precios de los productos industriales.

■ En principio, todo el mundo saldrá ganando con la competencia, excepto las empresas que actualmente están prestando sus servicios aprovechando la falta de competencia. Pero incluso para la mayoría de estas empresas, los costes sólo existirán en el corto plazo ya que, en el medio plazo, muchas de ellas podrán resultar beneficiadas. Ciertamente, la introducción de la competencia obligará a reestructuraciones y a una gestión distinta en las empresas que antes disfrutaban del monopolio o se protegían con restricciones a la competencia. Y, seguramente, tal y como ya ha sucedido en la industria, la competencia hará más incómoda la vida de las empresas de servicios. Sin embargo, en el largo plazo, la competencia favorecerá a esas empresas que están ahora al abrigo de la competencia. La competencia les obligará a innovar, a mejorar su gestión y su competitividad. En consecuencia, la mayoría de esas empresas no sólo sobrevivirán sino que expandirán sus actividades y aumentarán sus beneficios.

■ En todo caso, el Tribunal está persuadido de que la liberalización de los servicios a escala internacional llegará más tarde o más temprano a todos los países. No debe olvidarse que aquellos países que sometieron su industria a la libertad durante la revolución industrial son hoy los que gozan de empresas multinacionales capaces de competir internacionalmente, mientras que aquellos países que protegieron su industria y la abrigaron de la competencia se encontraron con industrias incapaces de competir en los mercados internacionales. La política de «proteger hoy para poder competir mañana» resultó nefasta para esos países.

■ España perdió el tren de la industrialización, pero la liberalización de los servicios es un acontecimiento que se está produciendo en el mundo en estos momentos. España tiene la ocasión de decidir la liberalización de los servicios y no esperar a que nos la impongan desde fuera. España tiene la ocasión histórica de contar en el futuro con empresas de servicios perfectamente competitivas a escala internacional, porque todos los países están iniciando el proceso de liberalización en estos momentos. España tiene la

ocasión de no perder el tren de la liberalización de los servicios, si toma las medidas oportunas y no decide, como sucedió con la industria, ser la última en liberalizar.

■ Los efectos de la introducción de competencia en los servicios no se reducen a los que tiene sobre consumidores y empresas. La introducción de competencia tiene efectos sobre todos los ciudadanos, aunque no sean usuarios de esos servicios. Dado que la competencia permite mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos del país, si ahora se liberalizan los servicios, la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía española aumentará y, en consecuencia, se producirá un aumento de la renta per cápita y del nivel de vida de todos los ciudadanos.

■ Los efectos de introducir la competencia en el sector servicios son distintos según sea la fase del ciclo en que se encuentre la economía. En este sentido, hay que reconocer que contar con unos servicios liberalizados tiene mucha más importancia en momentos de expansión que en un momento de bajo crecimiento como el que atraviesa actualmente la economía española. La razón es que la liberalización flexibiliza y mejora la oferta y ello permite que, cuando aumente la demanda, se pueda crecer sin inflación. Pero si se liberalizan ahora los servicios, no volveremos a ver repetido el fenómeno de que la expansión venga acompañada de burbujas especulativas y altos crecimientos de precios en determinados sectores que acaban agotando la expansión. Por eso, aunque el principal beneficio de la competencia es que alarga las fases de expansión, un momento de recesión es también un momento adecuado para liberalizar. De hecho, este es el momento adecuado para tomar medidas. Ya que desde que las reformas se diseñan o aprueban hasta que comienzan a generar los efectos positivos descritos pasa un cierto tiempo. Por ello es necesario emprender la liberalización cuanto antes, para que cuando llegue la expansión, España pueda aprovecharla plenamente.

■ Aunque algunos efectos de la liberalización pueden tardar en aparecer, hay otros que pueden ser muy positivos en estos momentos desde el punto de vista macroeconómico. Hay que darse cuenta de que en algunos sectores, y muy concretamente en el de telecomunicaciones, la liberalización podría inducir un importantísimo proceso de inversión, incluso en un momento de recesión. Las actuales prohibiciones que pesan sobre la mayoría de las actividades de telecomunicación han creado una «inversión reprimida» en el sector de telecomunicaciones que, en el momento en que se liberalice, podría dar lugar a un proceso de inversión extraordinario. En muchos subsectores de las telecomunicaciones, la aparición de muchas empresas podría llevar a cifras de inversión a nivel nacional que fácilmente duplicaría las cifras de la inversión anual de Telefónica en esos subsectores. Este aumento de la inversión sin duda alguna suavizaría la actual destrucción de empleos.

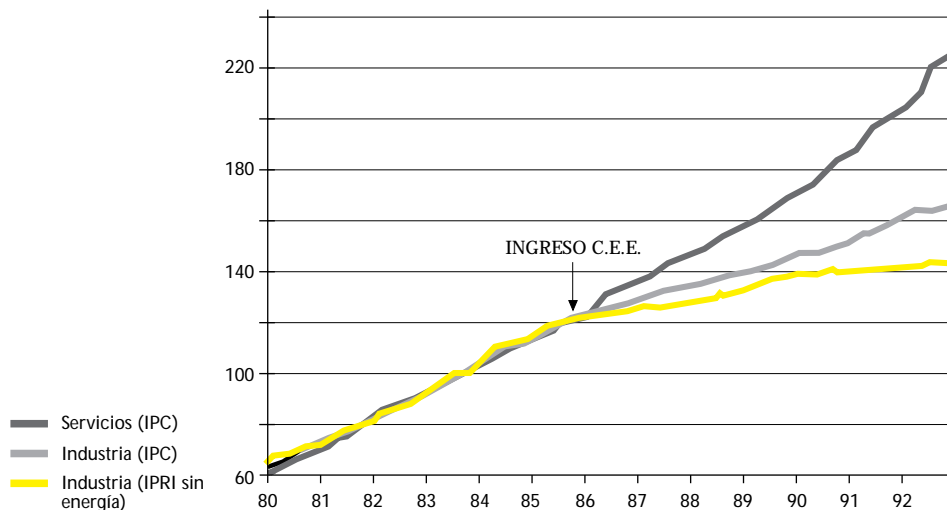
■ Nadie niega que la competencia tiene unos efectos muy positivos de cara a la eficiencia y al aumento de la riqueza. Pero, ¿qué sucede con la distribución de la renta? ¿Es más justo o más injusto un país en que sus empresas actúan en competencia? En general, la competencia tiene unos efectos sociales positivos por la simple razón de que abarata el precio, aumenta la cantidad consumida, amplía el abanico de opciones y, por tanto, el servicio puede ser consumido por más ciudadanos. Un ejemplo significativo de esta ampliación del acceso a bienes y servicios es el de la introducción de competencia en el transporte aéreo en Estados Unidos que llevó a cabo la administración demócrata del presidente Carter. Al reducirse el precio del transporte aéreo, el número de ciudadanos americanos que ha utilizado por primera vez un avión ha dado un salto espectacular. El avión ha dejado de ser un servicio reservado a unos pocos ricos. Muchos ciudadanos que antes sólo podían viajar en coche o en autobús, pueden ahora viajar en avión.

■ Finalmente, la competencia tiene un impacto importante en el crecimiento de los ingresos públicos. Sin necesidad de aumentar los tipos impo-

sitivos, e incluso reduciéndolos, el aumento de las tasas de crecimiento y del nivel de ocupación permite al Estado recaudar más y, por tanto, destinar más recursos a las políticas sociales, a la educación o a las infraestructuras públicas.

Gráfico 1

ÍNDICE DE PRECIOS. ESPAÑA (1980-1992). SECTORES: INDUSTRIA Y SERVICIOS  
Base agosto 1983 = 100



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

## 2.2. Daños de los monopolios

■ Para convencer de la necesidad que España tiene de hacer reformas estructurales no basta con una reflexión sobre los beneficios de la introducción de la competencia en el sector servicios. También hay que mostrar los perjuicios de seguir manteniendo las actuales situaciones monopólicas o de falta de competencia.

■ En España, al igual que ya ha sucedido en otros países que se han propuesto liberalizar, es previsible que las empresas que viven al abrigo de la

competencia reaccionen vigorosamente contra cualquier propuesta de liberalización, destacando las desventajas posibles de la competencia y, sobre todo, señalando los costes de pasar de una situación a otra. Aunque sabemos que esos costes –si es que se producen– no son costes ni para el consumidor ni tampoco para otras empresas, las empresas que disfrutaban de restricciones a la competencia se ocuparán de presentarlos como costes que deberán ser soportados por toda la sociedad. Por eso es importante evaluar los costes que se derivarían de dejar las cosas tal y como ahora están.

■ En primer lugar, para el consumidor, mantener la situación actual supondría no poder comprar los servicios a aquellas empresas que estarían dispuestas a ofrecérselos más baratos, viéndose forzados a continuar pagándolos más caros al monopolista. Esta situación no tiene sólo un efecto general a nivel macroeconómico –un IPC más alto– sino que tiene repercusiones a nivel individual y de economía familiar. Utilizando el lenguaje de los economistas podríamos decir que el poder de compra sería menor y se reduciría la capacidad de consumo y ahorro de las familias.

■ Pero se puede utilizar un lenguaje más claro. Mantener las restricciones a la competencia significa que el mismo salario que reciben los miembros de una familia les sirve para hacer o adquirir menos cosas. Pagar el teléfono más caro, pagar los servicios locales a un precio mayor, pagar más cara la energía eléctrica, pagar más caros los productos farmacéuticos, etc., todo ello significa para el consumidor que le queda menos dinero para hacer mejoras en su casa, pagar una mejor educación a sus hijos, vestir mejor o incluso poder ahorrar algo para tener en su vejez un suplemento de renta adicional a la pensión de la Seguridad Social. Los monopolios y las restricciones a la competencia están impidiendo mejorar la calidad y el nivel de vida de los españoles.

■ El otro gran daño de los monopolios o de la falta de competencia se produce sobre el empleo. En la medida en que los monopolios aumentan los

costes de las empresas, se reducen las posibilidades de crear empresas internacionalmente competitivas y ello supone que hay menos oportunidades de crear empleo de las que habría en una situación de competencia. No sólo se trata de que las empresas actuales sean menos competitivas, sino del problema –más difícil de ver pero muy importante– de las empresas que no llegan a crearse. El principal daño de mantener la falta de competencia en los servicios no es tanto el que se hace a las empresas actuales que, más o menos, se defienden. El daño mayor es el que se hace al impedir la creación de empresas que en otras condiciones se estarían creando y, por tanto, que estarían creando empleo. Esto tiene consecuencias también para las políticas públicas ya que, en la medida en que aumentase el número de empresas industriales y aumentase el empleo, los ingresos públicos podrían aumentar de forma notable y eso permitiría aumentar los gastos en educación, en sanidad, y en infraestructuras.

■ Los precios que cobran las empresas que no están sometidas a la competencia incluyen una cantidad adicional que equivale a un impuesto a los consumidores: un impuesto, que, además, no se ingresa en las arcas del Estado. Por otro lado, las restricciones a la competencia impiden el crecimiento económico del país porque detienen prematuramente las fases de expansión. Al limitar el crecimiento de la oferta en los momentos de auge –ya que no se deja a otros operadores entrar a actuar–, los monopolios y las restricciones a la competencia se convierten en factores limitativos al crecimiento generando burbujas especulativas y aumentos de precios que impiden mantener el período de expansión.

■ El caso del suelo, en aquellos países en que la regulación dificulta la competencia, es el más paradigmático. Tan pronto como se inicia una fase de expansión, los precios del suelo se multiplican de una forma espectacular con el consiguiente impacto devastador sobre la cohesión social. La mayor parte de la población comprueba que otros ciudadanos ganan inmensas fortunas sin haber hecho ninguna contribución a la sociedad y,

como es lógico, no aceptan seguir por la vía de la moderación salarial, lo cual acaba erosionando la continuidad de las políticas macroeconómicas. Por tanto, la falta de competencia –aunque parezca que sus efectos son exclusivamente microeconómicos– dificulta el mantenimiento de las políticas macroeconómicas orientadas al mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía.

■ Los monopolios impiden también la innovación. Aunque en ocasiones se piense que los monopolios y las empresas que están al abrigo de la competencia dedican muchos recursos a la investigación, cuando se observan los resultados obtenidos, éstos son más bien mediocres. Ello no es extraño ya que las restricciones a la competencia reducen los estímulos a inventar nuevos productos, aplicar nuevos procesos, y a mejorar los procesos de producción. A las empresas protegidas el sistema no les obliga a innovar y, cuando lo hacen, tampoco están forzadas a trasladar al consumidor los beneficios generados por esa innovación.

■ Sería impropio acabar este epígrafe sobre los daños del monopolio sin mencionar que hay algunas excepciones. Si se quiere aumentar el bienestar de los ciudadanos y la riqueza de un país, la competencia debe ser la regla. Pero esa regla tiene también sus excepciones. Son muy pocos los casos en que es mejor organizar un sector sobre la base de un monopolio, pero existen algunos. Puede, por ejemplo, ser más razonable para el ciudadano que exista una sola línea de autobuses entre el centro urbano y la periferia. En algún caso, los precios pueden ser más baratos si esa línea la explota sólo una compañía. Sin embargo, esto no significa que no pueda introducirse la competencia a la hora de conceder esa línea determinada por medio de un concurso. Hay otros casos, como por ejemplo el transporte al por mayor de la energía eléctrica, en el que, dada la tecnología actual, es difícil que pueda diseñarse una solución mejor que la que sólo exista una empresa encargada de la explotación. Pero, aun admitiendo que hay situaciones en que el monopolio tiene sentido, es evidente que no lo tiene en la mayoría de los

casos. Por ello, la competencia debe ser la norma y el monopolio debe ser la excepción.

## 2.3. Dificultades de las reformas estructurales

■ Si son tantos y tan beneficiosos los efectos de la libre competencia y tan dañinas las restricciones a la competencia, ¿por qué sólo unos pocos países –los más desarrollados– han aplicado la política de libre comercio a sus industrias a lo largo del último siglo y medio? O, ¿por qué esos mismos países han empezado sólo muy tardíamente a aplicar políticas de libre competencia en el campo de los servicios? Hay razones que explican por qué a veces no se adoptan políticas beneficiosas y es importante conocerlas a la hora de diseñar esas políticas para evitar que surjan dificultades en el momento de elaborarlas o de aplicarlas. A este fin se destina este epígrafe.

### 2.3.1. Los intereses de unos pocos

■ La competencia mejora el bienestar de todos los consumidores. La suma total de los beneficios conseguidos por todos los consumidores es muy importante, aunque el beneficio conseguido por cada uno de ellos sea muy pequeño y, por ello, no reparen fácilmente en su importancia. Por otro lado, la introducción de competencia perjudica –a corto plazo– a los que antes producían o prestaban el servicio en situación monopolística. El perjuicio total es pequeño si se compara con el beneficio total de los consumidores, pero, para la empresa que estaba protegida de la competencia el perjuicio puede ser, en el corto plazo, muy importante.

■ Este impacto desigual de los beneficios y perjuicios sobre los agentes concretos condicionará la reacción de unos y otros ante el anuncio de la reforma, un elemento que es necesario prever para que las reformas se lleven efectivamente a cabo. Es muy difícil conseguir que se organicen aqué-

llos que, aunque sean muchos –los consumidores–, se ven afectados individualmente en escasa medida. Sin embargo, es fácil que se organicen aquellos que, aún siendo pocos, se ven afectados en gran medida. Éstos son los llamados «grupos de interés» que utilizarán todos los recursos a su alcance para defenderse. Esto explica la paradoja de que unas reformas que benefician a todos no sean defendidas por casi nadie y, sin embargo, sean fuertemente atacadas por algunos.

■ Es obvio que quien está beneficiándose de una situación de monopolio o de falta de competencia tratará de resistirse al cambio. Normalmente, la resistencia al cambio no se reduce al dueño de la empresa sino que se extiende a un círculo más amplio y ello se debe a que las rentas monopólicas se distribuyen entre las personas ligadas a la empresa monopolista. Las ventajas que la falta de competencia proporciona a una empresa no aparecen siempre en la cuenta de resultados. Los ingresos extraordinarios derivados de la falta de competencia se reparten con frecuencia entre los directivos, empleados, proveedores, etc., haciendo que los costes de la empresa monopolista sean mayores que los de las empresas en competencia y, que pese a los mayores precios cargados, los resultados de la empresa monopolista no sean mayores que los resultados correspondientes a las empresas en competencia. En estos casos, quienes se oponen a las reformas no son tanto los accionistas –el Estado o cualquier otro–, como los directivos, los empleados y los proveedores.

### 2.3.2. La confusión creada a los muchos

■ Basar la producción en un régimen de libertad no tiene más problemas que los creados por los intereses de unos pocos y la ignorancia de muchos. Pero ambas cosas están relacionadas. Los pocos que están interesados en mantener la situación son los mismos que causan la confusión que se crea en la mayoría, ya que utilizan la confusión para detener la reformas. Por eso es muy importante dedicar algún espacio a examinar cuáles son los argumentos que se utilizan para

perturbar e inquietar a los ciudadanos respecto a las políticas de introducción de competencia para, deshaciendo la confusión, tranquilizarles demostrando que la competencia no va contra los intereses de la mayoría, sino todo lo contrario.

#### a) La competencia y el lucro

■ Quienes se oponen a la competencia han lanzado siempre la idea de que establecer la libertad de competencia es equivalente a estimular la búsqueda del lucro y el beneficio privado.

■ Justamente la competencia tiene el efecto contrario. En una situación de competencia el empresario puede ganar dinero si crea algún nuevo producto, si reduce costes, si trata mejor al cliente, si mejora la productividad, etc. En definitiva, el empresario obtiene un beneficio si tiene más éxito que los demás al atender las necesidades de los consumidores. Pero con competencia, es imposible que alguien se lucre sin prestar un servicio a los consumidores. Por el contrario, cuando hay monopolio o restricciones a la competencia, además de esas posibilidades de lucrarse hay otras que no son positivas para la sociedad. En un sector en el que no haya libre competencia se puede vender más caro, se puede tratar peor al cliente, se puede dar peores calidades, es decir, se puede ir contra los intereses públicos –los de todos– y, además, ganar dinero.

■ La competencia acaba con este tipo de enfoque de la actividad empresarial. La competencia no acaba con el beneficio privado, pero garantiza que sólo es posible obtenerlo si antes se ha prestado un servicio a la sociedad. Por ejemplo, si la reforma del suelo consigue crear un mercado competitivo se reducirán las posibilidades de que el precio del suelo alcance cifras astronómicas debido a la especulación sin que el propietario haya hecho otra cosa que esperar pasivamente.

#### b) La competencia y la intervención del Estado

■ Otra de las ideas que se lanzan para confundir a la población es proclamar que introducir mayor competencia en un mercado equivale a reducir el papel del Estado.

■ Nada más lejos de la realidad. La competencia en un mercado requiere la regulación y la vigilancia activa del Estado en ese mercado. En primer lugar, el Estado debe imponer siempre una serie de normas limitativas de la actividad empresarial, con independencia de que el mercado sea monopolista o funcione en régimen de competencia, cuyo objetivo es proteger bienes públicos, como la seguridad o salubridad, bienes que pueden ponerse en peligro debido a la naturaleza del producto o a su modo de fabricación. En segundo lugar, porque la defensa de la competencia no puede dejarse en manos de los empresarios, sino que es el Estado el que debe asegurarla mediante una regulación que evite que las prácticas que atenten contra ella puedan ser desarrolladas por los empresarios. Ese es el caso de Estados Unidos o Alemania, países en los que los órganos de defensa de la competencia son muy activos, y el Estado dedica una gran cantidad de recursos públicos a perseguir a los empresarios que llevan a cabo prácticas en contra de la competencia.

■ Hay otra línea argumental que sugiere que, si se aumenta la competencia, habrá un retroceso de lo público y las empresas no servirán a los objetivos sociales que antes servían los monopolios. Algunos farmacéuticos se ocupan de decir que si hubiera competencia en las farmacias, como la que hay en cualquier comercio, nadie pondría farmacias en lugares apartados. Los monopolios de servicios públicos a menudo proclaman que si la prestación de tales servicios se abre a la competencia, nadie se ocupará de dar servicios públicos a las regiones menos desarrolladas.

■ Se trata así de convencer a la población de que sólo se pueden alcanzar objetivos sociales si se restringe la competencia, lo cual no es cierto. Una cosa son los fines de la intervención del Estado en la vida económica y otra los medios para conseguirlos. La competencia no sólo no es incompatible con la mayoría de los fines públicos que se quieran alcanzar sino que, en muchas ocasiones, es el instrumento más apto para alcanzarlos. Pongamos algún ejemplo, como la defensa de la calidad de los alimentos. Es muy importante defender al consumidor de la utilización de productos dañinos

para la salud como son, por ejemplo, los conservantes inadecuados para latas de conserva. Dejar esta cuestión a la total libertad de los empresarios no sería el mecanismo más eficiente y seguro, porque, aunque es verdad que el consumidor podría teóricamente –una vez que ha sufrido un daño– ejercer su libertad de elección y cambiar de marca, en ocasiones, cuando lo hiciese, ya habría sufrido el perjuicio que sobre su salud se derivaría de un eventual incumplimiento de las normas sanitarias. Éste es un caso típico que requiere la intervención del Estado para dictar las normas adecuadas para impedir el uso de conservantes nocivos para la salud en los alimentos y para establecer las inspecciones correspondientes. Pero, evidentemente, la existencia de esas normas no exige que sea una sola empresa la que produzca latas de conserva para todo el país, ni que, existiendo varias empresas, el precio de las latas sea fijo y no puedan competir entre ellas.

■ Otro ejemplo es el caso de la desregulación del transporte aéreo en relación a la seguridad del mismo. Cuando a principios de los ochenta se inició la desregulación en los Estados Unidos, las compañías aéreas alarmaron a la población con el impacto negativo que iba a tener la liberalización sobre la seguridad. Lo que hizo la administración demócrata norteamericana fue liberalizar las rutas y liberalizar los precios pero, al mismo tiempo, cuidó al máximo que se respetasen las normas de seguridad. El resultado ha sido que los precios han bajado, el número de personas transportadas ha crecido espectacularmente y la seguridad aérea, medida por todos los indicadores, ha mejorado notablemente.

■ La lección es clara: para proteger intereses generales –salud, seguridad, etc.–, no hacen falta los monopolios, no hace falta suprimir o restringir la competencia. Tales objetivos pueden alcanzarse mucho mejor en un contexto de competencia.

### c) La competencia y los servicios públicos

■ Éste es un caso especial de la confusión que hemos comentado anteriormente. El énfasis en la defensa de la exclusividad del servicio público se

pone en que es el único medio de que el servicio correspondiente esté a disposición de toda la población. Esto se utiliza para defender que el servicio público se haga en régimen de monopolio y que, además, el monopolio sea público. El problema es que tan loables objetivos no se corresponden muchas veces con los resultados.

■ Así, por ejemplo, en muchos países se estableció el monopolio telefónico para dar servicio a todos los hogares de un país y sin embargo no lo han hecho. Hay razones que explican por qué el monopolio puede ser un mal instrumento para prestar un servicio público. Por una parte, en algunos casos, el monopolio no atiende a todos los ciudadanos alegando razones de coste. Pero hay otra razón por la que el monopolio no extiende el servicio y es que él sabe que, si no atiende a un cliente, ninguna otra empresa se lo va a quitar. El monopolio, en contra de lo que se supone, tiene menos interés en ampliar el mercado que las empresas que están en una situación de libre competencia. En los países donde se han monopolizado las tiendas de alimentación hay muchas menos tiendas que en los países donde se ha dejado ejercer esta actividad en competencia. En el caso de las telecomunicaciones en el Reino Unido ha sido espectacular el salto que ha dado la cifra de hogares que han accedido al teléfono al liberalizar el sector.

#### d) La competencia y la privatización

■ Hay una última confusión interesada en el debate sobre la liberalización del sector servicios: la asimilación de competencia y privatización. La razón de ello es que muchos países que han liberalizado el sector de los servicios han procedido, simultáneamente, a la privatización de las empresas públicas.

■ Sin minusvalorar en absoluto las ventajas que puede tener en algunos casos la privatización de las empresas públicas como política de acompañamiento a la hora de introducir competencia, es importante, sin embargo, dejar claro que se trata de dos políticas distintas.

■ En nuestra opinión, la privatización no es esencial, desde el punto de vista de la competencia, siempre y cuando:

- se apruebe la total separación entre reguladores y operadores,
- las empresas públicas queden sometidas a las mismas reglas de competencia que las empresas privadas del sector,
- las empresas públicas no reciban un trato distinto de las privadas y se garantice la transparencia de las relaciones financieras entre dichas empresas y los poderes públicos.

■ Hay que destacar que lo que produce el beneficio de aumentar la eficiencia es la introducción de la competencia y no la privatización, como bien prueban algunas experiencias extranjeras en las que se ha privatizado sin introducir competencia y la conducta del monopolista privado ha sido igual o peor que la que tenía antes el monopolista público.

### 2.3.3. El comercio internacional no sirve para liberalizar los servicios

■ Ésta es una dificultad específica de la liberalización de los servicios y adicional a las que surgen en los procesos de liberalización industrial. El mundo ha avanzado más rápidamente en la liberalización de los bienes industriales que en la liberalización de los servicios. La razón es que los bienes industriales se pueden transportar fácilmente de un lugar a otro y, en consecuencia, basta casi con una sola medida –liberalizar el comercio exterior– para, inmediatamente, liberalizar la industria. Ciertamente, algunos países han encontrado nuevas fórmulas para restringir la competencia en la industria –como la utilización inadecuada de normas de homologación, seguridad, etc.–, pero los países que desde hace tiempo se han abierto al comercio internacional suelen tener una industria liberalizada y eficiente.

■ Este resultado, sin embargo, no se puede conseguir en el caso de los servicios ya que la libertad de comercio no es una condición suficiente. Esto lle-

va a que la introducción de competencia en los servicios deba hacerse con instrumentos distintos dependiendo de las características de cada uno de los servicios.

■ Los principios de la liberalización en el sector servicios son los mismos que en el caso general –que pueda haber varias empresas operando, que no tengan limitaciones en cuanto a fijar precios y ofrecer nuevos productos etc.–, pero las medidas a adoptar son más sofisticadas que en el caso de la liberalización de los bienes industriales. No obstante estas dificultades, numerosos países desarrollados se han lanzado a la liberalización de los servicios en las últimas décadas, lo cual permite estudiar esas experiencias y seguir aquéllas cuyo éxito está contrastado.

■ El hecho de que la liberalización de los servicios esté todavía en sus inicios explica que no se hayan desarrollado todavía a escala internacional unos códigos específicos de conducta que regulen la competencia en estos sectores. En consecuencia, así como la adhesión al GATT o al Mercado Común supone adoptar un código de conducta para la industria, en el campo de los servicios, los países conservan todavía una gran autonomía.

■ La libertad que tiene España para adoptar una u otra política es muy grande, pues nadie le impone la liberalización de los servicios. Hoy, España puede proceder a la liberalización de los servicios porque crea que es más conveniente al interés general o porque desee desarrollarse y crecer, pero no –todavía– porque se lo vayan a imponer desde fuera. Esta libertad, esta autonomía, complica las decisiones porque, muchas veces, es políticamente más fácil defender unas políticas que vienen impuestas desde fuera, que tener que convencer a la población de que somos nosotros los que debemos tomar las decisiones.