

COLECCIÓN ESTUDIOS E INFORMES

Núm. 11 ■ 1997

Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos

**Antón Costas
Germà Bel
(editores)**

Servicio de Estudios



"la Caixa"

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES
DE BARCELONA

En los últimos años se ha acentuado la discusión sobre la diferente capacidad de creación de empleo y crecimiento económico entre la economía estadounidense y la economía europea. Para la mayoría de analistas, estas diferencias no pueden atribuirse sólo a que la fase del ciclo económico es diferente en una y otra región económica. Los trabajos incluidos en este volumen sugieren que gran parte de las diferencias en la creación de empleo entre los EE.UU. y los países europeos se deben al mayor énfasis que la política estadounidense ha puesto sobre la liberalización de los mercados de productos –de bienes y servicios–. En España, el énfasis casi exclusivo puesto en la reforma del mercado de trabajo ha hecho olvidar los beneficios que cabe esperar si nuestro país dedica más energías a la liberalización de los mercados de productos.

Antón Costas y **Germà Bel**, profesores de Política Económica de la Universitat de Barcelona, han dirigido la edición de los trabajos incluidos en este volumen, y son autores de un capítulo en el que extraen lecciones para España a partir de la perspectiva comparada de la liberalización de mercados de productos.

William Lewis es el director del McKinsey Global Institute, y **René Limacher** y **Michael Longman** son consultores de este Instituto. Estudian las diferencias en la creación de empleo entre EE.UU., Japón y cuatro países europeos –entre ellos España–, y concluyen que las rigideces en los mercados de productos son tan importantes –quizás más– que la rigidez en el mercado de trabajo para explicar por qué la creación de empleo en Europa ha sido inferior a la de EE.UU. **Kees Koedijk** (Universidad de Limburg, Maastricht) y **Jeroen Kremers** (Universidad Erasmus, Rotterdam) analizan los efectos del exceso de regulación en los mercados de productos en once países de la UE y sus vínculos con el funcionamiento de la economía, y concluyen que el grado de regulación de los mercados de productos es más importante que el grado de regulación del mercado de trabajo para explicar la capacidad de crecimiento de una economía. El último capítulo de este volumen reproduce una parte del *Economic Report of the President*, enviado al Congreso de los EE.UU. en febrero de 1997. Este texto, elaborado por el **Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton**, discute y aporta reflexiones de gran interés sobre la nueva dimensión de la intervención del Estado en la economía.



COLECCIÓN ESTUDIOS E INFORMES

Núm. 11

Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos

Antón Costas
Germà Bel
(editores)



"la Caixa"

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES
DE BARCELONA

Servicio de Estudios

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. (93) 404 76 82
Telefax (93) 404 68 92

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección de ESTUDIOS E INFORMES, escritos por especialistas en cada materia, corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

© Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona y
Antón Costas y Germà Bel, 1997

Impreso en:
CEGE Creaciones Gráficas, S.A.
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 49309-1997
ISBN: 84-88099-32-0

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	5
<hr/>	
Antón Costas y Germà Bel	
I. LOS BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN: LECCIONES PARA ESPAÑA	9
1. La liberalización de los mercados de productos: un aspecto postergado en la agenda de la política económica	9
2. Lecciones para España	17
2.1. ¿Es el mercado de trabajo español sustancialmente más rígido que el de los países de nuestro entorno?	18
2.2. Liberalización de mercados, estímulo de la competencia y beneficios de los consumidores	22
2.2.1. Liberalización de los servicios bancarios	23
2.2.2. Liberalización del transporte aéreo en España	25
3. Liberalización y competencia: la utilización de la política pública para garantizar la competencia en los mercados liberalizados	28
A modo de conclusión	31
<hr/>	
William W. Lewis, René Limacher y Michael D. Longman	
II. POR QUÉ HAY DIFERENCIAS EN LA CAPACIDAD DE CREAR EMPLEO	33
1. Introducción	33
2. Creación de empleo por países	38
3. Las causas	40
3.1. El declive de la industria	42
3.2. Restricciones en los servicios	51
4. Implicaciones para la política	63
5. Qué pueden hacer las empresas	64
<hr/>	
Kees Koedijk y Jeroen Kremers	
III. APERTURA DE MERCADOS, REGULACIÓN Y CRECIMIENTO EN EUROPA	67
1. Introducción	67

	<u>Pág.</u>
2. La necesidad de revisar la regulación y la apertura de mercados	69
3. Regulación y crecimiento en Europa	72
4. La política de la reforma regulatoria	81
4.1. Teoría y práctica de la economía política de la reforma	81
4.2. Experiencias de los países	82
4.2.1. El Reino Unido	83
4.2.2. Nueva Zelanda	84
4.2.3. Alemania	85
4.2.4. Países Bajos	86
5. Implicaciones políticas	88
Apéndice. Clasificaciones de la regulación de los mercados	89
A1. Los mercados de productos	89
A2. El mercado laboral	93
Bibliografía	94

Economic Report of the President

IV. LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA DE MERCADO DE EE.UU.	97
1. Introducción	97
2. Mercados, gobiernos y complementariedad	100
2.1. Las ventajas de los mercados	100
2.2. ¿Por qué hay que tener un gobierno?	102
2.3. Los mercados y la política pública como complementos	108
3. Utilización de la política pública para generar competencia en las industrias reguladas	110
3.1. Razones del retraso en la desregulación de la electricidad y el servicio de telefonía	110
3.2. La Ley de Telecomunicaciones de 1996	115
3.3. La expansión de la competencia en la electricidad: órdenes federales e iniciativas estatales	123
Conclusión	128
ÍNDICE ONOMÁSTICO DEL VOLUMEN	131

PRESENTACIÓN

La capacidad de competir de una economía depende de factores diversos, tanto de naturaleza institucional como cultural, demográfica, social o económica. Entre los factores de naturaleza económica resultan fundamentales los parámetros que definen las condiciones de competencia en los mercados como puedan ser la concentración, las barreras de entrada o la política de regulación existente.

Conscientes de la importancia que estos temas tienen en la actualidad, en particular por lo que se refiere a la política de regulación y al papel del Estado en la vida económica, la línea de la colección de «Estudios e Informes» del Servicio de Estudios de "la Caixa" ha puesto un énfasis especial en los mismos. Ya el primer número de la serie estuvo dedicado al mercado de trabajo, mientras que el segundo reproducía sendos informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea sobre la política de competencia. En esta ocasión, con el título general de «Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos» el documento que me complace presentar pone sobre el tapete ideas y reflexiones sobre la importancia de la desregulación para el funcionamiento de los mercados y, en particular, sobre los efectos de la mayor eficiencia sobre la creación de empleo, hoy por hoy, reto fundamental de la Unión Europea.

*Este nuevo número de «Estudios e Informes» se abre con un informe de **Antón Costas**, catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona, y **Germà Bel**, profesor titular de la misma universidad. En el mismo se indaga sobre el caso español, contraponiendo la importancia potencial de la liberalización de los mercados de productos a la tan tradicional argumentación de la necesidad de flexibilización del mercado de trabajo. La conclusión es que puede ser más eficaz una*

adecuada política de desregulación de los mercados de bienes y servicios que una política tendente a flexibilizar un mercado de trabajo cuyas rigideces no son tan distintas de las de otros países de nuestro entorno.

*Los profesores Costas y Bel completan su análisis aportando tres artículos que, desde diferentes perspectivas, repasan aspectos relacionados con la liberalización de los mercados y sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo. En primer lugar, se presenta un documento elaborado por **William Levis, René Limacher y Michael Longman**, del McKinsey Institute, donde se estudian las diferencias en la creación de empleo en Estados Unidos, Japón y cuatro países europeos (entre ellos España) para tres sectores industriales, tres de servicios y la construcción. En el mismo, se pone de manifiesto la importancia relativa de las condiciones de competencia en estos resultados contraponiéndolas a las características institucionales de los mercados de trabajo respectivos.*

*El segundo documento es el de **Kees Koedijk y Jeroen Kremers** sobre flexibilidad de los mercados, regulación y crecimiento económico. Los autores analizan los efectos del exceso de regulación en los mercados de productos en once países de la Unión Europea. La conclusión es que a la hora de explicar la capacidad de crecimiento de una economía, resulta más importante el grado de regulación de los mercados que el del mercado de trabajo.*

*Finalmente, se reproduce el capítulo sexto del último «**Economic Report of the President**» enviado al Congreso de los Estados Unidos en febrero de 1997 y elaborado por el **Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton**. Este documento aporta reflexiones de gran interés sobre la nueva dimensión de la intervención del Estado en la economía, poniendo de manifiesto el carácter complementario, más que sustitutivo que, ahora y en el futuro, van a tener las relaciones entre Estado y mercado.*

En conjunto, pues, este nuevo número de la colección intenta contribuir de manera positiva a la reflexión sobre las posibilidades que depara un marco de relaciones económicas en el que el papel de la regulación no entorpezca la competencia sino que al contrario la facilite, propiciando un funcionamiento más eficiente del sistema económico que, en cualquier caso, es condición indispensable para mantener la competitividad en una economía global.

Josep M. Carrau
Director del Servicio de Estudios

Barcelona, diciembre de 1997

I. Los beneficios de la liberalización: lecciones para España

Antón Costas y Germà Bel
(Universitat de Barcelona)

1. La liberalización de los mercados de productos: un aspecto postergado en la agenda de la política económica

En los últimos años se ha acentuado la discusión sobre la diferente capacidad de creación de empleo y crecimiento económico entre la economía estadounidense y la economía europea. Para la mayoría de analistas, estas diferencias no podrían atribuirse sólo a que la fase del ciclo económico es diferente en una y otra región económica.

En este trabajo se sugiere que gran parte de las diferencias en la creación de empleo entre los EE.UU. y los países europeos se deben al mayor énfasis que la experiencia estadounidense ha puesto sobre la liberalización de los mercados de productos -de bienes y servicios-. En Europa, las discusiones sobre la flexibilización del mercado de trabajo han postergado sistemáticamente las reflexiones y las decisiones en materia de liberalización de mercados de productos. No se puede negar que algunas diferencias en las características institucionales del mercado de trabajo pueden contribuir a diferencias en la capacidad de generación de empleo. Pero, en la situación presente, los mercados de trabajo europeos no presentan ya las estrictas rigideces de antaño -ni esas rigideces son iguales en todos los países europeos-. El retraso en la liberalización de los mercados de bienes y servicios europeos, en relación con los de los EE.UU., probablemente es el factor básico que impide que el crecimiento económico se traduzca en un ritmo más intenso de creación de empleo en Europa. Esta hipótesis viene avalada por la experiencia comparada.

Desregulación y privatización: experiencias comparadas

Una de las pautas de las políticas económicas aplicadas en Europa en la última década ha sido la de reducir la intervención del Estado sobre la economía. La política de privatizaciones ha sido el buque insignia de esta reducción del peso del sector público; hasta tal punto, que se ha llegado en ocasiones a asimilar los procesos de privatización con la liberalización.⁽¹⁾ En la realidad, privatización y liberalización actúan en ámbitos diferentes. La liberalización implica la adopción de medidas dirigidas al estímulo (y la protección, cuando es necesaria) de la competencia en los mercados de bienes y servicios. La privatización, por su parte, en su acepción más estricta supone el cambio en la propiedad de empresas o el cambio en la entidad jurídica del prestatario de bienes y servicios. Pero, por sí sola, la privatización no tiene implicaciones significativas sobre la existencia de mercados competitivos.⁽²⁾

Por su parte, la política de desregulación (en cuanto una parte de la política de liberalización), consistente en la eliminación o la disminución de las intervenciones gubernamentales que restringen el funcionamiento de los mercados, ha tenido mucho menor peso que la privatización en los países europeos. Sin embargo, la desregulación, aun cuando ha tenido poca intensidad, ha puesto un mayor énfasis que la privatización en el impulso de la competencia y, a través de ésta, en el estímulo de la eficiencia de la economía.

Al contrario que en Europa, en los EE.UU. se ha puesto más intensidad en los procesos de liberalización de los mercados de productos, y es también el país donde se han hecho más estudios para evaluar los efectos

(1) Para una panorámica del proceso de privatización y desregulación en Europa, ver Antón Costas, «Desregulación y privatización en la economía europea actual: motivaciones, resultados y enseñanzas», *Economistas*, n.º 63 (1995), págs. 54-63, y Antón Costas y Germà Bel, «Regulación y desregulación en la economía europea actual», en J. Velarde, J. L. García Delgado y A. Pedreño (dirs.), *Regulación y competencia en la economía española*, págs. 33-63, Madrid: Civitas, 1995.

(2) Estos aspectos se estudian con detalle en, entre otros trabajos, John Kay y David Thompson, «Privatization: a policy in search of a rationale», *Economic Journal*, vol. 96 (1986), págs. 18-32; John Kay y John Vickers, «Regulatory reform in Britain», *Economic Policy*, n.º 7 (1988), págs. 285-351; John Vickers y George Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*. Londres: MIT Press, 1988; y John Vickers y George Yarrow, «Economic Perspectives on Privatization», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n.º 2 (1991), págs. 111-132. Una síntesis de estos argumentos puede encontrarse en Germà Bel, «Privatización y desregulación: Cuando la liberalización no basta para aumentar la competencia», en G. Bel (ed.), *Privatización, Desregulación y ¿Competencia?*, Madrid: Civitas, 1996, págs. 17-32.

de la liberalización. Para el lector interesado en estas cuestiones, Clifford Winston,⁽³⁾ prestigioso economista de la Brookings Institution, ofrece la panorámica más amplia de esos estudios empíricos sobre el proceso de desregulación en los EE.UU., tanto de aquellos estudios que se proponían predecir sus efectos como aquellos que, posteriormente, han evaluado cuantitativamente los efectos reales de las medidas adoptadas. El balance global es claro: el proceso de desregulación ha generado beneficios substanciales para los estadounidenses: tanto los productores como los consumidores se benefician de la combinación de un aumento de la productividad, de nuevas oportunidades de mercado y de una presión a la baja sobre los precios. Estos beneficios se traducen, en ocasiones en los sectores liberalizados y en otras en nuevas actividades económicas, en la creación de empleo.

En el caso de los países europeos, la liberalización de los mercados ha avanzado muy poco. Una causa posible para explicar este retraso ha sido que la discusión sobre la liberalización en Europa se ha centrado, en ocasiones casi de forma unívoca, en la flexibilización del mercado de trabajo. Para algunos economistas académicos y políticos, la desregulación total del mercado de trabajo, en particular la eliminación de los costes de despido, se ha convertido en el «aceite de serpiente» que aliviaría de forma milagrosa el problema del desempleo. Para esta corriente de opinión, el éxito de la creación de empleo en los EE.UU. se explicaría fundamentalmente por la flexibilidad casi total del mercado de trabajo. La desregulación de los mercados de productos queda sistemáticamente postergada, y se olvidan de las políticas activas de liberalización llevadas a cabo en los EE.UU.

En el caso particular de España, este sesgo a acentuar la atención a las rigideces del mercado de trabajo ha sido especialmente intenso. La extremada rigidez del mercado de trabajo que la economía de la dictadura legó a la democracia hacía todavía más necesario abordar cambios en las características institucionales del mercado de trabajo. Sin embargo, después

(3) Clifford Winston, «Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists», *Journal of Economic Literature*, vol. 31 (1993), págs. 1263-1289.

de sucesivas reformas que lo han flexibilizado parcialmente, entre ellas algunas muy recientes como las de 1994 y 1997, la discusión sobre la liberalización de la economía española continúa en muchas ocasiones centrada sobre la eventual necesidad de ir más allá en la flexibilización del mercado de trabajo. Probablemente, una consecuencia de la atención prestada a la reforma del mercado de trabajo ha sido el olvido de la liberalización en los mercados de productos y servicios, que no ha tenido en nuestro país la intensidad que ha alcanzado en otros países de nuestro entorno.

Sin embargo, a raíz de la experiencia de EE.UU. y de países europeos como Holanda, desde hace ya algunos años muchos economistas están poniendo de manifiesto que la liberalización de los mercados de productos tiene igual o mayor relevancia que la flexibilización del mercado de trabajo para estimular el crecimiento económico y la creación de empleo en Europa y en España.

Los beneficios potenciales de la liberalización de los mercados de productos

Las conclusiones de los dos trabajos que aparecen en los capítulos 2 y 3 de este volumen son ilustrativas al respecto. Por un lado, los economistas William Lewis, René Limacher y Michael Longman,⁽⁴⁾ vinculados al McKinsey Institute, estudian las diferencias en la creación de empleo en EE.UU., Japón, y cuatro países europeos (Alemania, España, Francia e Italia) desde los ochenta hasta principios de los noventa. Para cada uno de estos países se analizan tres sectores industriales (automoción, informática y muebles), tres sectores de servicios (banca, venta al por menor y audiovisuales) y el sector de la construcción. A partir de su análisis por país y por sector, Lewis, Limacher y Longman encuentran dos resultados: 1) El sector de la venta al por menor es el único en el que las características institucionales del merca-

(4) William Lewis, René Limacher y Michael Longman, «Why employment performance differs», *The McKinsey Quarterly*, n.º 4 (1994).

do de trabajo parecen tener un efecto significativo en las diferencias en la creación de empleo por países; y 2) Sin embargo, el grado de flexibilidad y competencia en los mercados de bienes y servicios tiene una gran importancia para explicar las diferencias en la creación de empleo en todos y cada uno de los sectores analizados. Por tanto, los autores concluyen que «Las restricciones en los mercados de productos son tan importantes, si no más, que las rigideces en el mercado de trabajo para explicar por qué el ritmo de creación de empleo en Europa es más lento que en los EE.UU.»⁽⁵⁾

El tercer trabajo incluido en este volumen es el de Kees Koedijk y Jeroen Kremers, sobre flexibilidad de los mercados, regulación y crecimiento económico, publicado el año pasado.⁽⁶⁾ Estos autores analizan los efectos del exceso de regulación en los mercados de productos en once países de la Unión Europea y sus vínculos con el funcionamiento de la economía, y comparan las experiencias de los países anglosajones, como el Reino Unido y Nueva Zelanda, con las experiencias de Alemania y de Holanda. A partir de su análisis, Koedijk y Kremers concluyen que, a la hora de explicar la capacidad de crecimiento de una economía, el grado de regulación de los mercados de productos es más importante que el grado de regulación del mercado de trabajo. Sin duda, las conclusiones de estos trabajos constituyen lecciones a aprovechar en el caso de la economía española.

La liberalización y el nuevo papel del Estado en la gestión de la economía

La recomendación de política económica que se deriva de estos trabajos es clara: acentuar el énfasis en las reformas orientadas a la liberalización de los mercados de bienes y servicios.

Pero, ¿quiere esto decir que debe desaparecer la intervención del Estado? No. La desregulación debe ir acompañada de una paralela interven-

(5) William Lewis, René Limacher y Michael Longman, *op. cit.*, pág. 4.

(6) Kees Koedijk y Jeroen Kremers, «Market opening, regulation and growth in Europe», *Economic Policy*, n.º 23 (1996).

ción pública orientada a garantizar el funcionamiento competitivo de los nuevos mercados liberalizados. Porque es la competencia la que garantiza que los beneficios de la liberalización lleguen a todos los ciudadanos. Sin embargo, los problemas relacionados con la competencia no han sido hasta ahora motivo de suficiente atención en España y en Europa.

En su revisión de la literatura, que hemos mencionado más arriba, Clifford Winston apunta también algunas de estas deficiencias observadas en los procesos de desregulación llevados a cabo hasta ahora. Destacan la escasa previsión sobre los problemas de discriminación de precios en algunas industrias, y el olvido por parte de los gobiernos de la necesidad de las políticas de acompañamiento, en ocasiones mediante nuevas regulaciones, para el éxito de la reforma regulatoria. En efecto, no se trata tanto de la supresión de toda intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados como de la reforma de las pautas que esta intervención ha tenido en el pasado. Porque en muchas ocasiones, las fuerzas del mercado, la competencia, no pueden desarrollarse sin el estímulo activo de las reglas estatales; por tanto, como señalan Koedijk y Kremers en su trabajo, «El desafío principal no es elegir entre regulación y su ausencia, sino evitar la regulación innecesariamente perjudicial».⁽⁷⁾

En suma, en materia de política liberalizadora el papel del Estado en la economía debe orientarse a conjugar dos tipos de medidas que, desde el punto de vista de la intervención estatal, cabe calificar como políticas pasivas y políticas activas. Primero, las políticas pasivas: aquellas que, de acuerdo con la acepción más tradicional y comúnmente empleada de la liberalización, se dirigen a la desregulación, la remoción de normas legales que restringen la competencia en mercados potencialmente competitivos. Segundo, las políticas activas: aquellas que se dirigen al estímulo de la competencia en los mercados potencialmente competitivos que sean propensos a actuaciones restrictivas de la competencia (ya sean unilaterales u oligopolísticas) por las empresas que actúan en ellos.

(7) Koedijk y Kremers, *op. cit.*, pág. 446.

La liberalización no es, pues, el equivalente de *laissez faire*. En aquellos mercados que son competitivos y funcionan correctamente, cuanto mayor sea la libertad de actuación de los agentes económicos que participan en ellos mejores serán sus resultados en términos de eficiencia y de bienestar para la sociedad. Pero en otros mercados, en que las empresas tienen facilidad para llegar a acuerdos que mantengan los precios altos, o en que las grandes empresas tienen poder para impedir en la práctica la entrada de nuevas empresas que pueden introducir competencia, el Estado tiene un papel fundamental para ayudar a que los mercados funcionen mejor y puedan desplegar de forma más completa sus potencialidades: la defensa y el estímulo de la competencia a través, por ejemplo, de actuaciones contra los acuerdos restrictivos de la competencia o contra la interposición de barreras de hecho a la entrada de nuevas empresas.⁽⁸⁾

En este sentido, tiene un interés indudable el último trabajo incluido en este volumen. Se trata del capítulo sexto del último *Economic Report of the President*, enviado al Congreso de los EE.UU. en febrero de 1997. Este texto, elaborado por el Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton, Consejo presidido por el eminente economista Joseph E. Stiglitz, discute y aporta reflexiones de gran interés sobre la nueva dimensión de la intervención del Estado en la economía.

La reflexión del *Economic Report of the President* escapa deliberadamente de la idea de que el mercado y el gobierno son sustitutos irreconciliables. Para el Consejo de Asesores Económicos de Clinton, esta idea está alimentada por dos concepciones opuestas e idealizadas: «los partidarios de la intervención del Estado comparan los fallos reales del mercado con una visión idealizada de un Estado que está en posesión de información ilimitada y de objetivos puramente benéficos. Los detractores del Estado a menu-

(8) Fuera del dominio estricto de lo que entendemos por política de liberalización, y de forma complementaria, el Estado debe establecer reglas que impidan la explotación del consumidor y maximicen el bienestar social en aquellas industrias cuya estructura determine la existencia de monopolios naturales, al menos hasta que futuros cambios tecnológicos debiliten el carácter de monopolio natural en la actividad, y permitan o hagan deseable la introducción de la competencia. Aunque su análisis detallado escapa al objetivo de esta obra, esta cuestión tiene un interés crucial.

do caen presas de la falacia opuesta, comparando las propiedades de un mercado ideal con el comportamiento de los gobiernos reales, que han de actuar con información limitada y, a menudo, con incentivos distorsionados. Ambas instituciones tienen limitaciones; ninguna está a la altura del ideal». ⁽⁹⁾

En lugar de estas aproximaciones idealizadas al Estado o al mercado, que se asemejan en cuanto están enraizadas en una visión estrictamente antagónica entre uno y otro, el texto reproducido en el capítulo 4 adopta una aproximación más laica y menos dogmática de las relaciones entre Estado y mercado. Una visión del Estado y el mercado no sólo como sustitutivos, sino como complementarios en muchas situaciones de la vida económica. Para los autores del *Economic Report*: «Un planteamiento mucho más útil es el de comparar los mercados reales con los efectos reales de la política, para comprender cuándo y dónde deberían trazarse las líneas entre el sector público y el privado. Encontrar esta frontera es difícil (...). La comparación del funcionamiento real de los mercados y de los gobiernos también nos ayudan a comprobar cómo pueden ayudar las políticas públicas a que los mercados funcionen mejor, y cómo el empleo de incentivos de mercado puede mejorar el funcionamiento del gobierno». ⁽¹⁰⁾

A partir de este enfoque, el cuerpo central del capítulo sexto del *Economic Report of the President* se dedica a ilustrar, por una parte, cómo la política pública puede contribuir a generar competencia en las industrias de servicios públicos regulados, en particular en la electricidad y en los servicios de telefonía. Por otra, nos muestra cómo los instrumentos e incentivos del mercado pueden contribuir a que el Estado cumpla mejor sus funciones en ámbitos como la política medioambiental, la gestión del espectro radioeléctrico, la gestión de los recursos naturales, la gestión del patrimonio público, etc. La complejidad de los problemas abordados se manifiesta, ocasionalmente, en la complejidad de la exposición, que a menu-

(9) *Economic Report of the President*, pág. 196.

(10) *Economic Report...*, *op. cit.*, pág. 196.

do desciende a detalles técnicos. Pero así va a tener que ser en el futuro la intervención del Estado en la economía: más compleja y atenta a las diferentes vertientes de los problemas.

2. Lecciones para España

A la vista de las experiencias recogidas en los tres textos seleccionados e incorporados a este volumen podemos extraer una serie de lecciones para España. La más importante, que constituye el principal objetivo de esta publicación, es la necesidad de conceder mayor relevancia a la liberalización de los mercados de productos. Ésta, cuando no ha sido olvidada, ha quedado sistemáticamente postergada por el énfasis exclusivo que se ha puesto en las discusiones sobre la liberalización del mercado de trabajo, tanto en el análisis de los expertos como en las políticas de reforma de los gobiernos.

Ese énfasis en las rigideces de nuestro mercado de trabajo puede haber tenido dos consecuencias no queridas pero evidentes. Por un lado, una cierta propensión a acentuar las diferencias entre el mercado de trabajo español y los del resto de países de la Unión Europea. Sin embargo, esas diferencias son hoy escasas, por lo que quizás no deba esperarse demasiado de las propuestas que insisten en igualar la flexibilidad del mercado de trabajo español a las pautas habituales de los países europeos.

En segundo lugar, el énfasis puesto en la reforma del mercado de trabajo ha hecho olvidar los beneficios que potencialmente cabe esperar si nuestro país dedica más reflexión teórica y más energías políticas a la liberalización de los mercados de productos. Estos beneficios potenciales se ponen de manifiesto al analizar la experiencia española en la liberalización de algunos sectores económicos concretos: el impulso de medidas liberalizadoras ha tenido efectos positivos sobre los consumidores, permitiendo mejoras en el bienestar social y, eventualmente, el aumento del empleo en los sectores liberalizados.

Vale la pena pararse un momento en estas dos lecciones.

2.1. ¿Es el mercado de trabajo español sustancialmente más rígido que el de los países de nuestro entorno?

El problema del desempleo, que ha alcanzado proporciones preocupantes en toda Europa, presenta desde hace años una intensidad especial en España. Durante mucho tiempo, la explicación del paro diferencial en España se ha buscado casi exclusivamente en el marco de algunas características institucionales del mercado de trabajo en España. Se ha señalado de forma particularmente intensa a los elevados costes del despido y a la intensidad protectora del sistema de prestaciones por desempleo como causas de la especial gravedad del paro en España respecto a los países de Europa.

Pero, ¿se encuentran estas, y otras, características institucionales en España lejos de los estándares medios europeos? ¿Qué podemos decir sobre las características institucionales del mercado de trabajo español en perspectiva comparada con la de los países de la UE?⁽¹¹⁾

Costes por despido, prestaciones por desempleo, flexibilidad horaria, cargas sociales y salario mínimo en España en relación con la UE

1. Los costes por despido improcedente eran de los más altos de Europa antes del reciente acuerdo de mayo de 1997 sobre la estabilidad en el empleo entre CEOE, UGT y CC.OO. Después del acuerdo, se han aproximado notablemente a la media europea: en términos comparables, han pasado del 178% al 131% de la media de la UE,⁽¹²⁾ y el máximo ha pasado de 42 mensualidades a 24 mensualidades. Por lo que respecta a los costes por

(11) La discusión sobre el mercado de trabajo está en un momento álgido en España, como muestra de forma fehaciente el que dos revistas económicas profesionales de amplia difusión aborden con carácter monográfico este tema en sus números más recientes: *Papeles de Economía Española* («El mercado de trabajo en perspectiva europea», n.º 72, 1997) y *Revista Econòmica de Catalunya* («La reforma del mercat de treball», n.º 32, 1997). Varios trabajos publicados en estos números analizan las características institucionales del mercado de trabajo español.

(12) Hemos efectuado estos cálculos teniendo en cuenta los costes de despido improcedente en el nuevo contrato indefinido según la reforma de 1997, y a partir de la información sobre costes de despido en los países de la UE proporcionada en el cuadro 5 de José Viñals y Juan E. Jimeno, «El mercado de trabajo español y la Unión Económica y Monetaria europea», *Papeles de Economía Española*, n.º 72 (1997), págs. 21-36. Los datos presentados en este mismo cuadro sirven de base para las apreciaciones que se recogen más abajo, en el párrafo '3' del texto.

despido procedente, se sitúan prácticamente en la media de la Unión Europea (en el 103% de la media de la UE).⁽¹³⁾

2. La intensidad protectora del sistema de prestaciones por desempleo se define por las condiciones de acceso al sistema y por la tasa de reemplazo (es decir, el porcentaje que la prestación supone respecto al salario percibido anteriormente). El período de cotización exigido en España para percibir prestaciones por desempleo se halla entre los más exigentes de la UE, sólo superado por Portugal e Italia.⁽¹⁴⁾ La tasa de reemplazo española está cercana a la media de la UE, y sólo es superior a la de Reino Unido, Italia, Grecia e Irlanda; en el nivel asistencial, sólo Italia y Grecia ofrecen prestaciones más reducidas y menos duraderas que España.⁽¹⁵⁾ La intensidad protectora del sistema de prestaciones por desempleo no es mayor que la habitual en los países de la UE, como señala explícitamente Toharia.⁽¹⁶⁾

3. Viñals y Jimeno⁽¹⁷⁾ revisan otras características institucionales relevantes del mercado de trabajo español en perspectiva comparada y señalan: (a) La significación de las cotizaciones a la Seguridad Social respecto al salario bruto en España (brecha fiscal) es similar a la media UE; (b) también lo es la flexibilidad horaria, medida como el número máximo de horas en relación con las horas trabajadas; (c) la flexibilidad en la contratación temporal es muy superior en España; y (d) el salario mínimo relativo (en proporción al salario medio) se sitúa en los dos tercios de la media de la UE, y sólo supera al de Reino Unido.

(13) José Viñals y Juan F. Jimeno, *op. cit.*, pág. 28.

(14) Luis Toharia, «El sistema español de protección por desempleo», *Papeles de Economía Española*, n.º 72 (1997), págs. 192-213. Los datos presentados por Toharia en el cuadro 4 son previos a la última ampliación de la UE; recogen a los 12 países que ya formaban parte, pero no a los nuevos miembros: Austria, Finlandia y Suecia.

(15) Nos parece de interés destacar una aparente paradoja respecto a la duración de las prestaciones por desempleo que, de no ser apreciada, puede conducir a conclusiones erróneas en las comparaciones entre España y el resto de países de la Unión Europea. Si nos fijamos sólo en la duración de las prestaciones contributivas, España, con duración máxima de 24 meses, está entre los países de mayor duración máxima en la UE-12, igualada con Holanda y sólo por debajo de Dinamarca. Pero si tenemos en cuenta las prestaciones asistenciales o de renta mínima garantizada y su tasa de reemplazo en los diferentes países, Alemania, Bélgica, Francia y Portugal superan o igualan la duración máxima de la prestación en España.

(16) Luis Toharia, *op. cit.*, págs 210-211. Toharia atribuye la reducción de la intensidad protectora a las reformas de 1992 y 1993. Se trata, fundamentalmente, de la reducción de la tasa de reemplazo y el cambio en los requisitos temporales de cotización, aprobados en el Decreto-Ley de abril de 1992, y la supresión de la exención en el IRPF para las prestaciones por desempleo, aprobada en 1993.

(17) José Viñals y Juan F. Jimeno, *op. cit.*, págs 28-29.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se hace difícil afirmar que en la actualidad el mercado de trabajo en España sea mucho más rígido que en el conjunto de la Unión Europea, al menos en lo que respecta a las características institucionales señaladas.

Rigidez de los salarios reales en España en respuesta al paro

En lo que sí difiere España es en la menor sensibilidad de los salarios reales en respuesta al paro. Éste es, quizás, el mayor motivo de inquietud en cuanto a deficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo en España, y contribuye a explicar la mayor intensidad de nuestros problemas de empleo. La especial rigidez de los salarios reales en España ha sido constatada en diferentes trabajos empíricos. Heylen, Van Poeck y Van Gompel⁽¹⁸⁾ sitúan a España como tercer país de la UE con salarios menos sensibles al paro, sólo por delante de Dinamarca y Reino Unido. Viñals y Jimeno⁽¹⁹⁾ sitúan a España como país con salarios reales más rígidos. Para Sanromá y Ramos⁽²⁰⁾ España y Reino Unido son los países con menor sensibilidad salarial al paro.

El aumento de la flexibilidad de los salarios reales es una cuestión clave para corregir las dificultades que la creación de empleo experimenta en España después de una recesión económica, y que pueden explicar la persistencia de unos niveles de paro singularmente elevados en nuestro país. La importancia de esta cuestión se acentúa en la perspectiva de la participación de España en el euro, que implicará la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste macroeconómico a corto plazo ante perturbaciones económicas en la Unión Europea.

¿Qué explica la escasa sensibilidad comparada de los salarios reales en España? Sanromá y Ramos han estudiado empíricamente cuáles son los factores determinantes de la rigidez salarial en los países de la UE y otros

(18) Ver cuadro 2 en Freddy Heylen, André Van Poeck y Johan Van Gompel, «Real versus Nominal Convergence: National Labor Markets and the European Integration Process», *Labour*, vol. 9 (1995), n.º 1, págs. 97-119.

(19) José Viñals y Juan F. Jimeno, *op. cit.*, cuadro 7.

(20) Ver cuadro 2 en Esteve Sanromá y Raúl Ramos, *El mercado de trabajo español en la Unión Monetaria, flexibilidad de salarios y política laboral*. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Alicante sobre Economía Española, octubre 1997.

de la OCDE. Sus resultados sitúan las respuestas a esta cuestión en dos elementos en los que el mercado de trabajo español sí difiere significativamente del conjunto de la UE.

Primero, las diferencias están en la negociación colectiva. Por una parte, por la insuficiente coordinación entre los negociadores; por otra, porque un nivel de negociación intermedio –como el que existe en España– va asociado a un mayor grado de rigidez salarial al que resultaría de una negociación completamente centralizada o una negociación completamente descentralizada.⁽²¹⁾ Estamos, por tanto, en el peor de los escenarios de negociación colectiva.

La falta de políticas activas de empleo, que mejoran la empleabilidad de los parados y contribuyen a la flexibilidad salarial, constituyen el segundo factor diferencial. En este segundo aspecto, conviene notar que España ocupa el último lugar de la Unión Europea en lo que respecta al gasto comparable en políticas activas de empleo. Por último, la duración de las prestaciones por desempleo (pero no así su tasa de reemplazo) presenta también una relación positiva con la rigidez salarial.

En suma, las características institucionales del mercado de trabajo en España no son más rígidas, en general, que las de los países de la Unión Europea. La deficiencia más acusada de nuestro mercado laboral, la escasa sensibilidad de los salarios reales al paro, tiene sus explicaciones básicas en aspectos relacionados con la negociación colectiva (tanto en su vertiente institucional como práctica) y en la insuficiencia de las políticas activas,

(21) Como explican Esteve Sanromá y Raúl Ramos, *op. cit.*, pág 22-23, «...la negociación altamente descentralizada permite, en principio, que los trabajadores se beneficien de los avances en la productividad nominal de la empresa; ahora bien, por otro lado, la fuerte competencia de las restantes empresas del sector impone una gran limitación sobre tales intentos. En el otro lado extremo, una negociación altamente centralizada permite que los negociadores internalicen los efectos nocivos –inflación, por ejemplo– de sus decisiones. En cambio, los niveles intermedios de negociación excluyen ambos efectos de contención». Trabajos básicos en esta materia son Lars Calmfors, «Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden», *European Journal of Political Economy*, n.º 9 (1993), págs. 25-72, y Lars Calmfors y John Driffill, «Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance», *Economic Policy*, n.º 6 (1988), págs. 13-61. En Lluís Fina, «El funcionament del mercat de treball a Europa», *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 32 (1997), págs. 47-60, y en Juan E. Jimeno, «La negociació col·lectiva: aspectes institucionals i les seves conseqüències econòmiques», *Revista Econòmica de Catalunya*, n.º 32 (1997), págs. 78-86 se discuten diferentes propuestas concretas sobre reformas de la negociación colectiva a partir de estas consideraciones.

orientadas a mejorar la empleabilidad de los parados. Este tipo de medidas, que requieren de un grado importante de diálogo entre los agentes económicos y de acuerdo social revisten en el presente mucha mayor relevancia que medidas flexibilizadoras, como nuevas reducciones del coste del despido o de la cuantía de la prestación por desempleo, medidas que figuran, sin embargo, en el cuadro de honor de las propuestas dirigidas a acentuar la desregulación y liberalización total del mercado de trabajo.

Sin duda, la reforma de algunos aspectos institucionales del mercado de trabajo en España contribuiría a mejorar la capacidad de creación de empleo. Pero prestar una atención casi exclusiva a las rigideces y regulaciones del mercado de trabajo provocaría, como ha sucedido hasta ahora, que los académicos y los políticos desatiendan las rigideces que persisten en los mercados de bienes y servicios. Y, por lo tanto, desatiendan los beneficios potenciales que cabe esperar de una mayor atención a la liberalización de estos mercados.

2.2. Liberalización de mercados, estímulo de la competencia y beneficios de los consumidores

Más arriba decíamos que la liberalización del mercado de bienes y servicios reviste una importancia prioritaria para aumentar la capacidad de creación de empleo. Esta conclusión emerge claramente de los trabajos incluidos en este volumen. En el trabajo de Lewis, Limacher y Longman se señala que las restricciones en los mercados de productos son tan importantes, incluso más, que las rigideces en el mercado de trabajo para explicar por qué se crea menos empleo en Europa que en los EE.UU. Por su parte, Koedijk y Kremers concluyen que, por lo que se refiere al crecimiento económico, el grado de regulación de los mercados de productos es más importante que el grado de regulación del mercado de trabajo.

También en España la liberalización de los mercados de productos ha tenido ya efectos muy positivos en algunos de los sectores de la econo-

mía española. No pretendemos aquí revisar «in extenso» la experiencia liberalizadora en España; por otra parte, tampoco existe todavía una muestra suficientemente amplia de estudios empíricos sobre los efectos de la liberalización en España. Pero creemos que examinar dos sectores tan significativos como el de los servicios de banca y el del transporte aéreo será suficiente para ilustrar cómo funcionan los mecanismos que, a través de la liberalización y del aumento de la competencia, benefician a los consumidores, proporcionando mayor y mejor oferta de servicios, a menudo a precios menores. Y, eventualmente, aumentando la cantidad de empleo en el sector.

2.2.1. Liberalización de los servicios bancarios

En España, dentro del conjunto de industrias que configuran el sector servicios, la de los servicios financieros al por menor es la que ha experimentado un grado más intenso de liberalización.⁽²²⁾ La liberalización del sector bancario, que ha alcanzado unos niveles sobresalientes en el contexto de la Unión Europea, se había acentuado ya desde finales de los setenta. Como señala Lukauskas, «la liberalización (financiera) española se produjo antes de que adquirieran relevancia algunos factores internacionales (por ejemplo, el aumento de la movilidad de capitales) que algunos académicos esgrimen para explicar los recientes esfuerzos desreguladores».⁽²³⁾ Este es, sin duda, uno de los casos que ofrecen mayor apoyo a la visión de que la liberalización en España no sólo ha respondido a las presiones procedentes del exterior, sino que también han jugado un papel importante las presiones endógenas.⁽²⁴⁾

Los hitos iniciales de la liberalización del sector bancario fueron la equiparación entre bancos comerciales y cajas de ahorros en 1977 y la auto-

(22) Más que de desregulación en sentido estricto, puesto que sigue siendo uno de los sectores con una regulación más estricta. No es ocioso recordar que la desregulación es sólo una vertiente de la política liberalizadora; la otra es la de fomento y estímulo de la competencia, que a veces requiere decisiones políticas, e incluso regulaciones –por ejemplo, sobre transparencia en los mercados–, para ser efectivas.

(23) Arvid Lukauskas, *Democratization and finance: The politics of financial deregulation in Spain*. Working Paper 1997/104, CEACS-Inst. Juan March, pág. 2.

(24) En Joan-Ramon Borrell, «Spanish competition policy: A case of government's response to domestically perceived problems», *Antitrust Bulletin*, (1997, en prensa) se muestra una dimensión más general de la liberalización 'endógenamente inducida' en España. Por supuesto, las presiones exteriores han desempeñado un papel importante en la liberalización de muchos sectores; el sector aéreo, que tratamos más abajo, es un excelente ejemplo de ello.

rización de entrada (en grado muy limitado en los momentos iniciales) de la banca extranjera en 1978. El Tribunal de Defensa de la Competencia⁽²⁵⁾ enumera una larga relación de medidas de liberalización adoptadas: libertad de tipos de activo y pasivo; libertad de comisiones bancarias; libertad reglada de acceso al mercado; libertad de expansión; libertad reglada de entrada de banca extranjera; unificación de condiciones para la banca y cajas de ahorros; reducción programada de coeficientes de inversión y de caja; y aumento de la transparencia de las operaciones.

Las barreras de entrada al negocio bancario han retrocedido de forma considerable, por diversas vías: la flexibilización de las condiciones para la obtención de licencias bancarias; la libertad, que ha llegado a ser prácticamente ilimitada con el tiempo, para que la banca extranjera se instale en España; la posibilidad de expansión de las cajas de ahorros fuera de sus mercados geográficos tradicionales; la autorización a entidades no bancarias de ofrecer productos financieros sustitutivos de los ofrecidos tradicionalmente por la banca, etc. En la actualidad, existe un amplio espacio para la competencia entre oferentes, sean estos bancos o cajas, nacionales o extranjeros, e incluso por empresas no bancarias en algunos segmentos del negocio. La competencia entre oferentes puede realizarse también a través de precios, que se fijan de forma totalmente libre.

Existe un consenso bastante generalizado en la literatura acerca de la influencia de la intensificación de la competencia en la reducción de los márgenes de intermediación experimentados en el sistema bancario español. El margen de intermediación, que se había situado entre el 4 y el 4,5% de los activos totales medios entre 1980 y 1988, se ha reducido ininterrumpidamente desde este último año, llegando hasta el 2,05% en 1996.⁽²⁶⁾

(25) Tribunal de Defensa de la Competencia, *La competencia en España: Balance y nuevas propuestas 1995*, Madrid: Tribunal de Defensa de la Competencia, 1995, págs. 111-112.

(26) Se puede obtener información detallada sobre estos aspectos en Antoni Garrido, *El sector bancario ante el Euro*. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Alicante sobre Economía Española, octubre 1997; y Josep M. Liso, Teresa Balaguer y Montserrat Soler, *El sector bancario europeo: panorama y tendencias*, Barcelona: Serveis d'Estudis de "la Caixa", 1996.

No puede afirmarse que la reducción del margen de intermediación financiero se haya debido sólo al aumento de la competencia. Freixas⁽²⁷⁾ alude a la posibilidad para las entidades financieras de obtener ingresos de otras fuentes como factor de descompresión del margen de intermediación. Pero, sin duda, el aumento de competencia ha acentuado la reducción de los citados márgenes. Y no es descartable que la presión en favor de la competencia se traslade también hacia esas nuevas fuentes de ingresos que han florecido en los últimos años. Por ejemplo, existe una discusión creciente sobre las restricciones que impone la penalización fiscal del simple cambio de fondo de inversión, en la medida en que obstaculiza la movilidad de los recursos invertidos en este tipo de instrumento financiero, convierte en pseudocautivos los recursos invertidos –al menos durante un cierto tiempo– y resta espacio a la competencia.

2.2.2. Liberalización del transporte aéreo en España

La liberalización de los distintos segmentos de la industria del transporte adquirió una dimensión muy destacada en el programa de desregulación impulsado en EE.UU. durante la administración Carter, en la segunda mitad de los setenta. En lo que respecta al transporte aéreo, se adoptaron dos medidas de especial relevancia: el aumento de la libertad de precios y de las posibilidades de competencia en el transporte aéreo de mercancías, en 1977, y el establecimiento de la libertad de precios y la supresión de las barreras de entrada en las principales rutas aéreas de transporte de viajeros, en 1978.⁽²⁸⁾ Esta flexibilización del transporte aéreo en los EE.UU. ha dado lugar a precios más bajos para los consumidores, mayor demanda de vuelos en los itinerarios tradicionales y en nuevas rutas, más empleos en el sector, etc.

En los años ochenta toma fuerza en Europa la discusión sobre la liberalización del transporte aéreo. En 1984, la Comisión Europea presentó el «Memorándum de Aviación Civil número 2», que establecía sus objetivos a

(27) Ver Xavier Freixas, *Los límites de la competencia en la banca española*, Madrid: Fundación BBV, 1996.

(28) En Antón Costas y Germà Bel, *op. cit.*, pág. 41, pueden encontrarse relaciones de las principales medidas desreguladoras adoptadas en los EE.UU. desde finales de los sesenta hasta los ochenta.

largo plazo en el transporte aéreo. Los más importantes eran: 1) La supresión de las barreras de entrada, mediante la libertad de operación de las compañías aéreas comunitarias en el territorio comunitario; 2) la liberalización de precios, que serían fijados libremente por los transportistas; 3) el establecimiento de idénticos derechos para cualquier compañía en cualquier Estado miembro, etc. Para la consecución de estos objetivos se emprendió una estrategia gradual, a través de tres paquetes consecutivos de medidas liberalizadoras, en 1987, 1990 y 1992.⁽²⁹⁾

A diferencia de otros países, en España la situación que presentaba el transporte aéreo a principios de los noventa no había experimentado avances de una mínima relevancia en la liberalización. Aún en 1992, año de aprobación del tercer paquete liberalizador de la Comisión Europea, el Tribunal de Defensa de la Competencia detectaba serias restricciones a la competencia en su diagnóstico sobre este sector:⁽³⁰⁾ 1) Ausencia de libertad de entrada al mercado del transporte aéreo; 2) tarifas intervenidas por el Estado; 3) prestación monopolística de los servicios de asistencia en tierra; 4) control monopolístico de los horarios de salida y llegada de los vuelos; 5) restricciones de acceso a los sistemas informáticos de reserva.

A partir de 1993 comenzó la liberalización del transporte aéreo en España. Se estableció un marco amplio de libertad de entrada en el mercado para la oferta de servicios aéreos y se liberalizaron las tarifas aéreas. También se dieron pasos, aunque más modestos, respecto a los servicios de tierra y el establecimiento de horarios de salida y llegada de los vuelos. Hacia 1995, el sector del transporte aéreo presentaba ya una situación que el Tribunal de Defensa de la Competencia califica de «espectacular», desde el punto de vista de la liberalización.

(29) Se pueden encontrar detalles sobre la política de liberalización del transporte aéreo en Europa en Rigas Doganis, «El impacto de la liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea», en G. de Rus (dir), *Economía y política del transporte: España y Europa*, Madrid: Civitas, 1992, págs. 169-192; y en Dinos Stasinopoulos, «The Third Phase of Liberalisation in Community Aviation Policy and the Need for Supplementary Measures», *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XXIII (1993), págs. 323-328.

(30) Tribunal de Defensa de la Competencia, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Barcelona: Tribunal de Defensa de la Competencia, 1993, pág. 141. Este informe ha sido publicado en el número 2 de la colección de Estudios e Informes del Servei d'Estudis de "la Caixa".

Los beneficios, previsible, en términos de aumento de oferta y de reducción de precios fueron muy acentuados ya en 1994. El Tribunal de Defensa de la Competencia señala en su informe de 1995 que «a lo largo del año 1994 se han establecido en nuestro país 35 nuevas líneas regulares domésticas (...) que comprenden 247 nuevas frecuencias semanales, lo que representa un aumento de la oferta cifrado en un 25,6% (...) la espectacular caída de los precios de los pasajes aéreos, que se han reducido por término medio en más de un 50% (...) [y] la entrada de los nuevos operadores se ha efectuado sin reducir significativamente la cuota de mercado del Grupo Iberia, que actuaba en régimen de monopolio. Es decir, *como consecuencia de la liberalización se ha producido una reducción de las tarifas y se ha generado una nueva demanda de usuarios que, con anterioridad, o bien no viajaban o bien utilizaban otros medios de transporte.*»⁽³¹⁾ Aumentos de la oferta y presiones a la reducción de precios adicionales se han conseguido con la autorización -en determinadas condiciones- a los transportistas con licencia comunitaria del cabotaje consecutivo.⁽³²⁾ A la entrada inicial de la compañía SAS en la línea Barcelona-Madrid-Barcelona (dentro de la ruta Copenhague-Madrid-Copenhague) le han sucedido otras, como las de Alitalia en la línea Barcelona-Málaga-Barcelona (en la ruta Milán-Málaga-Milán) y en la línea Barcelona-Sevilla-Barcelona (dentro de la ruta Roma-Sevilla-Roma), etc.

El panorama actual de los servicios de transporte aéreo de viajeros en España es el de una industria con fuertes presiones competitivas, en la que tres empresas (una de gran tamaño relativo -Iberia-, y otras dos de tamaño relativo mediano -Air Europa y Spanair-) ofrecen servicios de forma simultánea en la mayor parte de las rutas domésticas, tanto las peninsulares como las península-archipiélagos. A su vez, otras compañías más pequeñas ofrecen servicios de tipo regional, a distancias más reducidas. La reducción de la regulación estatal restrictiva de la competencia en el transporte aéreo

(31) Tribunal de Defensa de la Competencia, *La competencia en España...*, op. cit., pág. 47 (el destacado es nuestro).

(32) Transporte de viajeros entre distintos aeropuertos españoles que son escala en una ruta internacional.

se ha mostrado como una vía muy eficaz para conseguir el aumento del servicio y la mejora de su calidad, a unos precios más reducidos.

3. Liberalización y competencia: la utilización de la política pública para garantizar la competencia en los mercados liberalizados

A la vista del éxito en la introducción de competencia en sectores como la banca y las líneas aéreas, sorprende un poco el retraso con el que se ha iniciado la liberalización de otras industrias, como la de teléfonos, la electricidad o el gas. Como se señala para el caso de los EE.UU. en el documento del Consejo de Asesores Económicos incluido en este texto, los motivos que explican ese retraso ponen de manifiesto también las razones por las cuales el Estado es un complemento indispensable para el desarrollo de los mercados competitivos en estas industrias en el futuro.

Al margen de razones de naturaleza jurídico-política –diferentes para EE.UU. y España–, la principal dificultad común para la liberalización de las industrias de telefonía, electricidad y gas es la presencia de importantes economías de escala en estas industrias, lo que da lugar a que se creen monopolios naturales. La presencia de monopolios naturales hace que el suministro de un bien o servicio sea más eficaz con una sola empresa que con varias. En el caso de las industrias mencionadas, el monopolio natural más importante es la red de distribución local de telefonía, electricidad y gas.

Si se tienen en cuenta las dificultades que introduce la presencia de monopolios naturales, se entiende en parte que las primeras industrias liberalizadas hayan sido aquellas que no eran monopolios naturales, como en el caso de la banca o las líneas aéreas.

Ahora bien, en las dos últimas décadas, el cambio tecnológico y las nuevas formas de organización han erosionado las características de monopolio natural de la mayor parte de las industrias, o de partes importantes de

su ciclo productivo, y de forma particular en el caso de la electricidad y la telefonía. Este cambio estructural está permitiendo la apertura de estos mercados de servicios públicos a la competencia.

La transición a la competencia en estas industrias plantea cuestiones de gran complejidad, pero que son claves para asegurar la competencia en los servicios de telefonía, electricidad y gas. Aunque el marco jurídico-político es diferente, las reflexiones que sobre el tránsito a la competencia en estas industrias se hacen en el documento del Consejo de Asesores para el caso de los EE.UU. constituyen lecciones válidas a tener en cuenta en el caso de España, que ha iniciado también la liberalización de estas industrias. Los problemas de interconexión de las redes, la separación entre generación, transporte y distribución en el caso de la electricidad, la fijación de tarifas de acceso a las redes o la garantía de que las empresas podrán cubrir los costes de infraestructura o costes enterrados constituyen cuestiones clave para evitar que se produzcan discriminaciones anticompetitivas entre los distintos operadores.

Estos complejos problemas exigirán una política pública muy activa de supervisión y control. De ahí que el Estado y los mercados privados sean complementarios a la hora de asegurar el éxito de la liberalización.

Esta complementariedad es necesaria también en otro ámbito de problemas relacionados con la competencia que pueden surgir en los procesos de privatización y liberalización. Se trata, por una parte, de los procesos de fusión que acostumbran a producirse durante la fase de transición a la competencia en los sectores en proceso de liberalización; por otra, de las prácticas anticompetitivas en estos mercados. Otra cuestión es si debe permitirse a las compañías que siguen operando determinados servicios públicos locales en régimen de monopolio entrar en negocios en otros mercados competitivos, con el peligro de que se produzcan subvenciones cruzadas.⁽³³⁾ Sobre estas cuestiones llama también la atención el

(33) En este sentido, en Martin Cave y Peter Williamson, «Entry, competition, and regulation in UK telecommunications», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12 (1996), n.º 4, págs. 100-121, se explica que en el Reino Unido se ha prohibido durante largo tiempo la participación de British Telecom en el negocio de la emisión de televisión en abierto.

documento del Consejo de Asesores y sus reflexiones son también válidas para España.

La tentación de llevar a cabo prácticas anticompetitivas, contrarias al interés general de los usuarios de los servicios, por parte de las empresas que están en los mercados liberalizados son más evidentes en mercados como los que hemos estado analizando, con un número limitado de empresas que cubren la oferta. Esto hace que la complementariedad de la política pública sea más necesaria.

Los ejemplos comienzan ya a aparecer. El aumento simultáneo de precios en las líneas aéreas españolas adoptado en abril de 1997 ha sido considerado por el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) como una posible práctica concertada para la restricción de la competencia. Según las conclusiones preliminares del SDC,⁽³⁴⁾ el 25 de abril de 1997 se produjo una subida de precios del 20% en Air Europa, del 15% en Spanair y del 3,5% en algunas tarifas especiales de Iberia, que había sido acordada con carácter previo por estas empresas. Si, después de las alegaciones de las compañías afectadas, el SDC mantiene la posición de que existió acuerdo restrictivo de la competencia, enviará el expediente al Tribunal de Defensa de la Competencia, que puede imponer sanciones por importe de hasta el 10% de la facturación de cada compañía durante el ejercicio anterior.

A falta de la conclusión definitiva de este proceso, nos parece un caso que puede convertirse en paradigmático del nuevo papel del Estado en la economía, a través de la vertiente de política activa de defensa de la competencia que también implica la liberalización. Definitivamente, liberalización y *laissez faire* no son conceptos equivalentes. La política de defensa de la competencia es el complemento imprescindible de la desregulación; ambas son precisas para que la política de liberalización pueda ofrecer beneficios a los consumidores.

(34) El expediente abierto no está resuelto todavía en el momento de cierre del presente trabajo. Los principales medios de comunicación escrita ofrecieron información exhaustiva sobre esta cuestión en la semana del 20 al 26 de octubre de 1997.

A modo de conclusión

La economía española se enfrenta en los próximos años al reto de conseguir tasas sostenidas de crecimiento económico y de generación de empleo. Entre los economistas, los expertos y los políticos existe un consenso amplio acerca de las ventajas que se pueden obtener con la liberalización de los mercados cara al crecimiento y al empleo.

Nuestra intención ha sido insistir especialmente en los beneficios potenciales que cabe esperar de la liberalización de los mercados de bienes y servicios. Por dos razones. En primer lugar, porque, como pone de manifiesto la experiencia internacional comparada recogida en los artículos y documentos seleccionados para su publicación en este texto, la liberalización de los mercados de productos tiene una gran capacidad para generar crecimiento y nuevos empleos. En segundo lugar, porque la liberalización de los mercados de productos se ha retrasado en nuestro país respecto de lo ocurrido en otros países y otros mercados. La lectura de los textos puede ayudar también a diseñar la agenda de la liberalización para la política pública en España.

El acento que hemos puesto en la liberalización de los mercados de bienes y servicios no nos hace olvidar las reformas que aún son necesarias en el mercado de trabajo,⁽³⁵⁾ especialmente, como hemos puesto de manifiesto en este artículo, en aquellos rasgos institucionales relacionados con la flexibilidad de los salarios reales al paro (particularmente, los que se refieren a la negociación colectiva y a las políticas activas de empleo), que son los factores en los que es mayor la diferencia entre el mercado de trabajo español y el del resto de países de la Unión Europea.

Pero nos tememos que el riesgo del olvido se sitúa, aquí y ahora, en el lado opuesto; es decir, en el peligro de que la insistencia unidireccional en la flexibilización del mercado de trabajo como dominio donde se hallan

(35) Ver la advertencia en este sentido de Jordi Gual, «El empleo y la desregulación de los mercados de bienes y servicios», *Papeles de Economía Española*, n.º 72 (1997), págs. 326-341.

los problemas de la escasa generación de empleo de la economía española reste análisis técnicos y presión social sobre la política pública para llevar a cabo las reformas en los mercados de productos. En este sentido, el acento casi exclusivo en el mercado de trabajo facilita la tarea a los grupos que se oponen a la liberalización de los mercados de bienes y servicios, que poco deben temer por sus rentas de situación mientras la liberalización de estos mercados no pase a ser una prioridad de la agenda pública.

Las oportunidades que ofrece la liberalización de los mercados de productos para mejorar el funcionamiento de la economía y aumentar su crecimiento pueden contribuir a que el problema del desempleo sea menos acuciante en la sociedad española. Entonces, ¿por qué no decirlo y actuar en consecuencia?

II. Por qué hay diferencias en la capacidad de crear empleo^(*)

«La capacidad que tiene un país para crear empleo no sólo depende de la regulación del mercado de trabajo. La regulación de los mercados de productos juega un papel capital.»

**William W. Lewis, René Limacher
y Michael D. Longman^(**)**

1. Introducción

La percepción de que el paro es uno de los problemas económicos más graves que afecta a la mayoría de países industrializados es general. En Europa, el paro ha aumentado de una forma constante durante los últimos veinticinco años hasta alcanzar el máximo desde la posguerra (gráfico 1). En Estados Unidos ha sido cíclico, con un promedio inferior al de Europa durante la última década. Japón ha experimentado hasta ahora un bajo índice de paro, aunque las primeras etapas de la reforma económica y el reciente aumento del número de personas sin trabajo indican que existe el riesgo de que aumente en el futuro.

Se han hecho muchas investigaciones con el fin de determinar las causas del paro. La mayoría se han centrado en el análisis a gran escala del mercado laboral. Aunque los descubrimientos realizados se basan principalmente en principios económicos sólidos, la evidencia disponible para comprobarlos no es concluyente. A pesar de las referencias al posible impacto

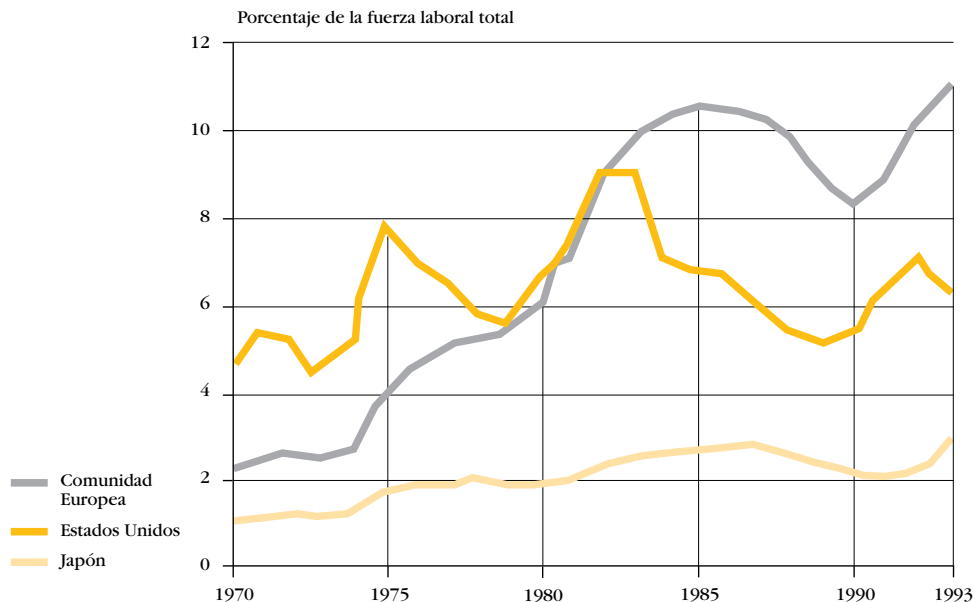
(*) Nota de los editores. Este artículo fue publicado originalmente en *The McKinsey Quarterly*, nº 4 (1994). Copyright © 1994, McKinsey & Company.

(**) Bill Lewis es director del McKinsey Global Institute. René Limacher y Michael Longman son consultores en el McKinsey Global Institute. Nos gustaría reconocer las valiosas contribuciones a los resultados de este informe de Michele Appendino, Martin Baily, Tomás Calleja, Heino Fassbender, Thomas Gerstner, Kathryn Huang, Mineki Toyama y Eric Zitzewitz.

sobre el paro de los mercados de bienes y servicios (mercado de productos) y de capital, hasta ahora ningún trabajo ha conseguido determinar completamente este impacto de forma suficientemente precisa.

Gráfico 1

ÍNDICES DE PARO ESTANDARIZADOS, 1970-93



Fuente: OCDE.

Para comprobar las conclusiones referentes al efecto del mercado de trabajo sobre el paro e investigar el papel que juegan los mercados de productos y de capital, el McKinsey Global Institute ha estudiado la creación de empleo en Francia, Alemania, Italia, España, Japón y Estados Unidos desde 1980 hasta principios de los noventa.⁽¹⁾ Hemos desarrollado un análisis a nivel de economía nacional, y también en siete industrias: automoción, ordenadores, muebles, banca, venta minorista general, audiovisual y cons-

(1) *Employment Performance*, McKinsey Global Institute, Washington, D.C., noviembre 1994.

trucción. (Véanse los recuadros literarios de las últimas páginas para los resúmenes de los casos).

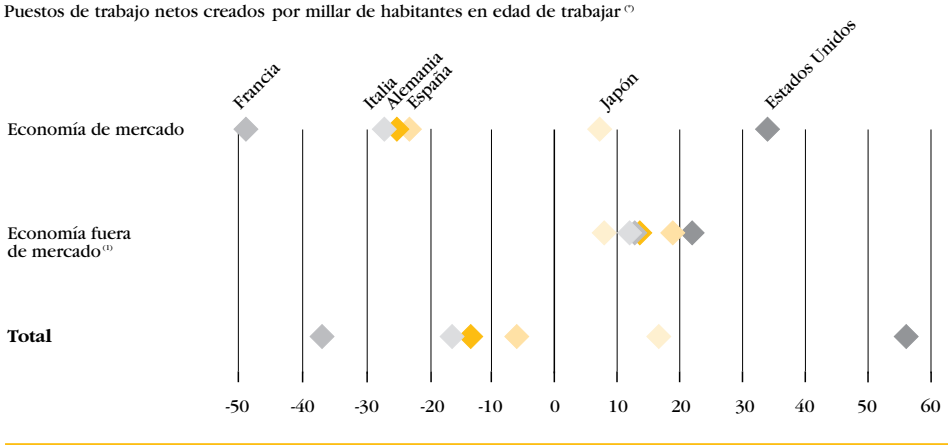
Nuestros principales descubrimientos son:

- Japón y Estados Unidos tienen un paro inferior al de Europa porque han creado puestos de trabajo en los sectores de mercado de sus economías, mientras que los países europeos han perdido puestos en los suyos (gráficos 2 y 3).
- Las restricciones en los mercados de productos eran tan importantes, quizá más, que la rigidez en el mercado de trabajo, para explicar por qué la creación de puestos de trabajo en Europa era inferior a la de Estados Unidos, especialmente en las industrias de servicios de crecimiento intenso.

La creación de grandes cantidades de puestos de trabajo en el sector de servicios en Estados Unidos no ha ido en detrimento ni de la calidad del trabajo ni de los salarios.

Gráfico 2

CREACIÓN DE EMPLEO, 1980-90

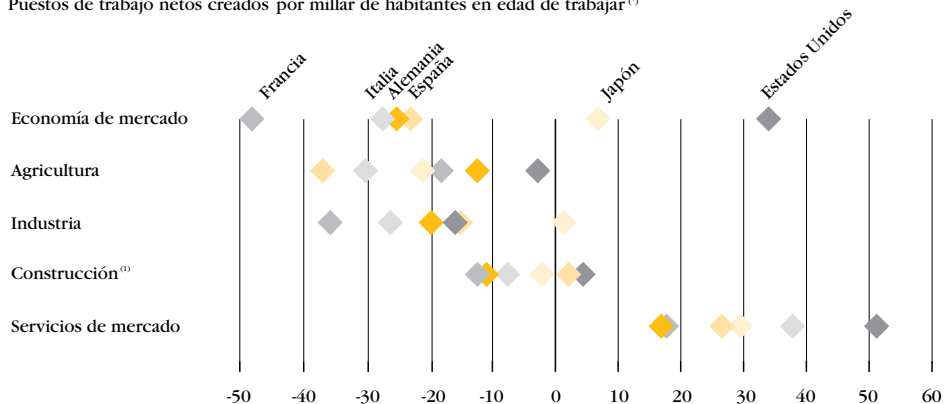


(*) Ajustado por el crecimiento de la población en edad de trabajar.
 (1) Incluye el gobierno, la educación pública y privada, la sanidad pública y privada, etc.
 Fuentes: OCDE, encuestas a unidades familiares nacionales; análisis de McKinsey.

Gráfico 3

ECONOMÍA DE MERCADO, 1980-90

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar^(*)



(*) Ajustado por el crecimiento de la población en edad de trabajar.

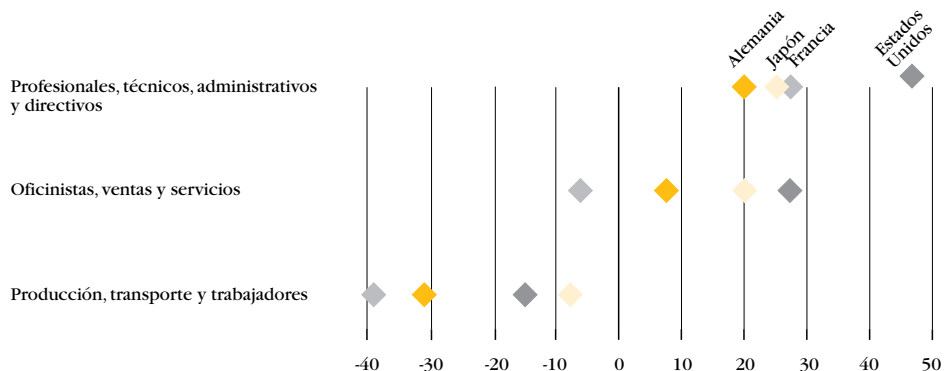
(1) Incluye la minería y los servicios de suministros públicos.

Fuentes: OCDE, encuestas a unidades familiares nacionales; análisis de McKinsey.

Gráfico 4

CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN LAS ACTIVIDADES, 1980-90^(*)

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar⁽¹⁾



(*) Francia, 1982-91; Alemania, 1980-91; Japón, 1979-90; Estados Unidos, 1979-90; todos los países, extrapolados a 1980-90. Las cifras no suman la creación de empleo (gráfico 2), ya que han sido excluidos los trabajadores agrícolas.

(1) Ajustado por el crecimiento de la población en edad de trabajar.

Fuentes: OCDE; análisis de McKinsey.

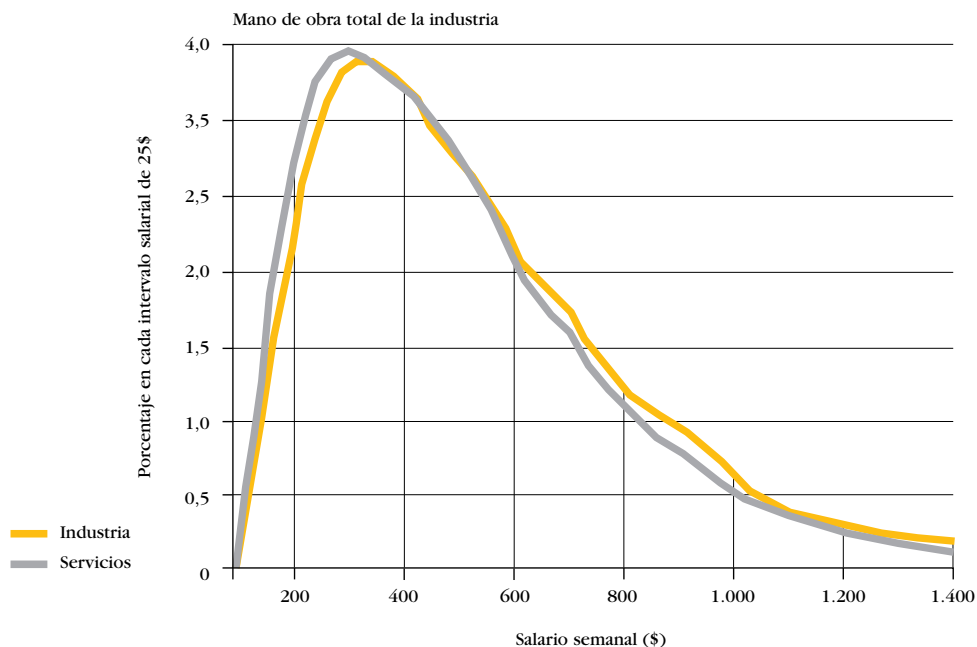
En Estados Unidos se han creado más puestos de trabajo de alta cualificación que en Alemania o Francia (gráfico 4). Estos dos países han mejorado su combinación de cualificación laboral destruyendo, básicamente, los puestos de trabajo de baja cualificación.

- La distribución salarial de los puestos de trabajo de los servicios en Estados Unidos es casi idéntica a la de la industria (gráfico 5).

Nuestros descubrimientos en cada país están resumidos en las inserciones de las páginas siguientes.

Gráfico 5

DISTRIBUCIÓN SALARIAL EN ESTADOS UNIDOS, 1992



Fuentes: Cleveland Federal Reserve Bank; US Department of Labor; US Bureau of Labor Statistics.

2. Creación de empleo por países

Francia tuvo un crecimiento débil del empleo, tanto en la industria como en el sector de servicios, durante los años ochenta. Hubo reconversiones en la industria y en muchos servicios tradicionales debido al lento crecimiento de la demanda y a la desfavorable relación productividad/salarios de muchas empresas. Las numerosas restricciones del mercado de productos obstaculizaron la creación de nuevos puestos de trabajo en los servicios y la construcción. Los elevados niveles de prestaciones y de cotizaciones sociales redujeron aún más las oportunidades de empleo en las industrias con salarios bajos, como la venta minorista.

Italia experimentó un fuerte crecimiento del empleo en el sector de servicios, pero no lo bastante como para compensar las enormes pérdidas en la industria y la agricultura. El empleo disminuyó en todas las ramas de la industria, a medida que el elevado crecimiento de la productividad no conseguía ser igualado por el crecimiento de la producción. El ritmo de la reconversión fue más rápido aquí que en cualquier otro lugar debido a la baja productividad inicial de muchas empresas italianas. Las compañías que, históricamente, se habían enfrentado a una escasa competencia en los mercados oligopolísticos de Italia empezaron a notar la presión de una mayor competencia en los costes. El empleo en los servicios aumentó, pero mayoritariamente en los productos tradicionales más que en ámbitos emergentes como las hipotecas, los valores mobiliarios, los nuevos formatos de venta minorista y las redes de cable.

España empezó en los años ochenta una etapa de desarrollo económico previa a la de los demás países de Europa. Aún había mucha gente empleada en la agricultura y en las industrias tradicionales. Durante esta década, a medida que aumentaba la productividad, se reducía el empleo en la agricultura. El empleo en la industria también disminuyó, a pesar de la penetración inicialmente baja de bienes de inversión. Los altos tipos de interés reales desalentaron el crecimiento de la demanda en bienes de inver-

sión, mientras que los bajos niveles de productividad, los salarios crecientes y la apreciación real de la peseta se tradujeron en que el aumento de la demanda agregada fue cubierto por las importaciones. España mejoró el empleo en el sector de servicios y en la construcción, pero las numerosas barreras del mercado de productos impidieron que este crecimiento fuera suficiente como para absorber el flujo de salida de la industria y la agricultura.

Alemania empezó, en los años ochenta, con un alto nivel de productividad industrial en relación con el resto de Europa. Ello ayudó a sus industriales a ganar cuota de mercado en Europa y aplazar una reconversión importante durante la década. Por consiguiente, su pequeña pérdida de empleo en el sector industrial permitió a Alemania conseguir un índice de creación de puestos de trabajo superior al del resto de Europa, aun teniendo el crecimiento más lento del empleo en el sector de servicios. Las restricciones del mercado de productos en los servicios y en la construcción y los elevados costes laborales totales frenaron la creación de puestos de trabajo en muchos de los nuevos sectores de la economía. El hecho de que el funcionamiento del empleo en Alemania no se podía sostener se hizo evidente a principios de los noventa, cuando los masivos despidos en la industria no pudieron ser absorbidos por las actividades de servicios, desembocando en un fuerte aumento del paro.

Japón experimentó un empleo creciente tanto en la industria como en los servicios, durante la década de los ochenta, aunque la sostenibilidad de muchos de los puestos de trabajo actuales sigue en cuestión, puesto que el país evitó gran parte de la reconversión que se llevó a cabo en Estados Unidos y Europa. Las industrias de alta productividad, como las de automoción y maquinaria, consiguieron aumentar el empleo al mismo tiempo que ampliaban su liderazgo mundial en productividad gracias al extraordinario crecimiento en la demanda de bienes de inversión durante la burbuja económica de finales de los ochenta. Las actividades de baja productividad, como la venta al por menor y el procesamiento de alimentos, a menudo estaban protegidas de la competencia extranjera y se impedía que se desa-

rrollasen con rapidez, por lo que seguían siendo poco competitivas. Las dislocaciones del empleo parecen estar a punto de producirse en el futuro en ambos tipos de industria. La demanda de bienes de equipo y de bienes de inversión será más lenta ahora, cuando la penetración de productos se ha aproximado a los niveles de Occidente y las industrias están en situación de exceso de capacidad. La presión de los consumidores por obtener unos precios más bajos forzará el aumento de productividad en las industrias retardatarias o de las importaciones.

Estados Unidos perdió algunos puestos de trabajo en la industria como consecuencia directa del creciente déficit comercial, pero perdió todavía más a causa de la reconversión de las corporaciones, que tuvo lugar como respuesta a la competencia intensificada de Japón. Sin embargo, su capacidad de creación de empleo no sufrió, gracias a la creación de una gran cantidad de puestos de trabajo en el sector de servicios y en la construcción, en un entorno con relativamente pocas restricciones en los mercados de productos y algunas regulaciones útiles. Aproximadamente la mitad de los puestos creados eran de alta cualificación, pero el bajo nivel de los subsidios de paro y de las cotizaciones sociales sobre el trabajo hicieron posible ampliar el empleo en las industrias con mano de obra poco cualificada y salarios bajos, como la venta al por menor.

3. Las causas

Las diferencias en la creación de empleo son, finalmente, resultado de las diferencias en el ritmo al que se desarrollan las economías industriales. Todas las economías están impulsadas por fuerzas naturales de desarrollo. A medida que la agricultura fue desarrollándose y sobrepasó el límite del suministro de una cantidad suficiente de alimentos, los incrementos en la productividad liberaron trabajadores, que buscaron trabajo en la industria y en los servicios. Como consecuencia, durante la primera mitad del siglo xx, los puestos de trabajo en estos sectores aumentaron su participación en el

empleo total en todos los países industrializados. En la segunda mitad del siglo, el empleo en la industria alcanzó un punto máximo en los países industrializados. Sin embargo, el empleo en el sector de servicios ha seguido aumentando.

En la actualidad, los beneficios de la productividad procedentes de los nuevos productos y de los procesos innovadores siguen impulsando el desarrollo económico y la rotación en el mercado de trabajo. Contrariamente a lo que a menudo se cree, los beneficios de la productividad generalmente no implican un aumento del paro y un declive económico. Más bien proporcionan unos ingresos superiores a los trabajadores de ocupaciones tradicionales y crean un excedente de mano de obra que puede ocupar los nuevos puestos de trabajo creados por los innovadores. Estos innovadores, a su vez, producen nuevos productos y servicios, que los trabajadores con ingresos crecientes quieren comprar.

El equilibrio entre oferta y demanda en la economía no es automático. Un desequilibrio en una dirección (por exceso de demanda) puede generar inflación; en otra dirección (por exceso de oferta) puede frustrar el crecimiento y dar paso a una recesión. La evidencia demuestra que un crecimiento lento de la productividad no palia la recesión, de la misma forma que no la aumenta un crecimiento rápido de la productividad.

Cabría esperar encontrar un patrón de mejora básica de la productividad en los sectores tradicionales (agricultura e industria) y también una mejora de la productividad y un crecimiento de la producción en los más nuevos (servicios). Nuestros resultados lo confirman ampliamente.

Los gobiernos son la principal razón por la que el proceso de evolución económica está funcionando mejor en algunos países que en otros. Sus acciones para dirigir y controlar la evolución de sus economías son los factores determinantes más importantes de las diferencias en la creación de empleo. La mayoría de estas acciones gubernamentales regulan las industrias de servicios individuales mediante restricciones en el mercado de pro-

ductos.⁽²⁾ Estas restricciones perjudican la productividad, el empleo, o ambos a la vez. Si los salarios son flexibles a la baja, el empleo se puede mantener, pero la pérdida de productividad mantiene los salarios reales en un nivel bajo. Si se mantienen los salarios, las restricciones provocan paro.

Dado que las restricciones en los mercados de productos son específicas para las industrias individuales, el análisis global es inapropiado para identificarlas y para determinar su impacto. Hemos tenido que analizarlas en cuanto a la actividad. Este estudio de casos constituye el principal esfuerzo de nuestro estudio y lo distingue de la mayoría de los trabajos de investigación sobre el problema del paro.

3.1. El declive de la industria

Ningún país industrializado tendría que dirigir la vista a la industria para la creación neta de puestos de trabajo. Ello es evidente en el caso de la industria informática: la creación de puestos de trabajo a partir de las innovaciones informáticas deriva de los servicios de aplicación de la innovación (software y distribución), más que de la fabricación del propio ordenador. El impacto de la fabricación de hardware sobre la creación de empleo es insignificante. Así pues, aun en una industria de alta tecnología, prácticamente todo el crecimiento neto de puestos de trabajo deriva de los servicios.

Nuestro análisis identifica dos razones importantes para la superioridad del Japón en la creación de empleo industrial en ese país. La primera fue su esfuerzo por ponerse al día respecto a Estados Unidos en maquinaria y equipos por trabajador. La segunda fue la sobreinversión en la capacidad de la industria pesada y la electrónica durante la burbuja económica de finales de los ochenta.

Casi la mitad del crecimiento del PIB de Japón procedía de la inversión, más que del consumo. Dado que la producción de bienes de inversión

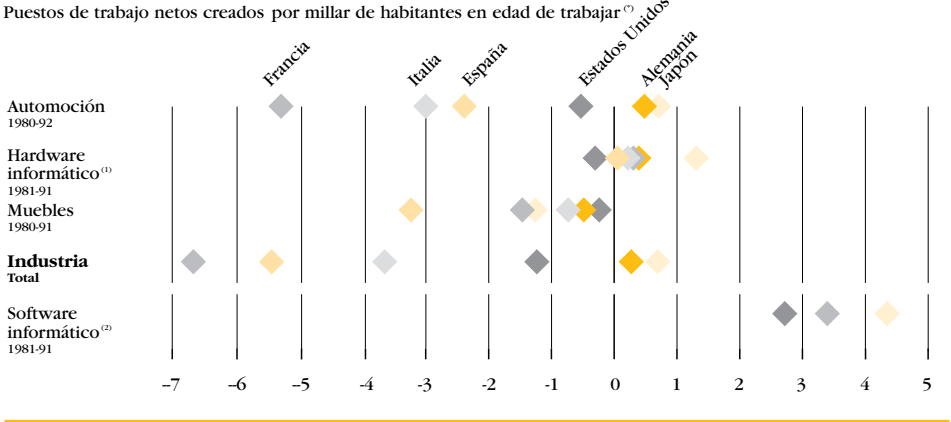
(2) El sector industrial es menos sensible a la influencia del gobierno que las actividades de servicios, ya que la presión del mercado procedente del comercio y la inversión extranjera directa ejercen una fuerte influencia sobre los industriales.

como la maquinaria se concentra en el sector industrial, no es extraño que la producción industrial de Japón aumentase de forma tan fuerte. El 71% del crecimiento del valor añadido en la industria procedía de la maquinaria, el equipo y la electrónica, donde se producían los bienes de inversión. El empleo en estas industrias empieza ahora a decaer debido al exceso de capacidad.

Japón tuvo el crecimiento más alto de la productividad industrial durante los ochenta. Francia e Italia también tenían niveles altos de mejora de la productividad. No obstante, los países europeos no disfrutaron de un crecimiento tan fuerte de la demanda nacional, y estas mejoras condujeron a una destrucción generalizada de puestos de trabajo en la industria.

El gráfico 6 muestra la creación de empleo en los seis países para los tres casos de industrias manufactureras estudiados -automoción, ordenadores y muebles-, juntamente con el total de las tres. El ejemplo de los automóviles ilustra el empleo relativamente fuerte en Japón y el relativamente débil que presentan Francia e Italia.

Gráfico 6
RENDIMIENTO DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA



(*) Ajustado por el crecimiento de la población en edad de trabajar.
 (1) Incluye la industria de los semiconductores.
 (2) No disponemos de las cifras de software para ordenadores de Alemania, Italia y España.
 Fuentes: Encuestas a las unidades familiares nacionales y a establecimientos; análisis McKinsey.

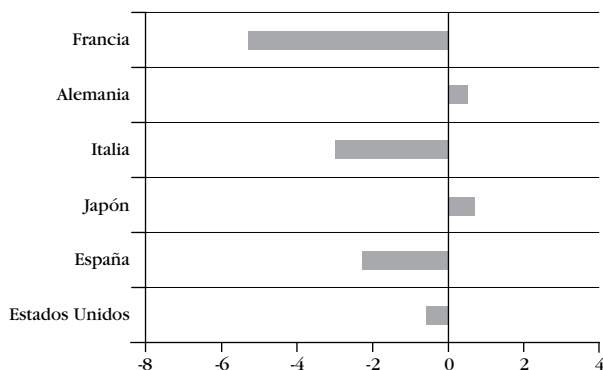
Japón tenía un crecimiento más fuerte en demanda nacional de productos de automoción debido a la escasa apertura de su mercado nacional en 1980. Pero la demanda también estaba parcialmente impulsada por la burbuja económica. Por ello, Japón invirtió en exceso en capacidad de producción de automoción. Sus resultados también fueron fomentados por la mejora de la balanza comercial en la industria del automóvil. Ello muestra cómo el comercio exterior puede afectar al empleo industrial. Sin embargo, nuestro análisis global reveló que los beneficios en el empleo producidos por la mejora comercial en el sector de la automoción fueron totalmente anulados por la reducción del éxito comercial en otras áreas.

AUTOMOCIÓN

La intensa competencia durante la década de los ochenta aumentó la presión de los costes y desencadenó la reestructuración en el sector de la automoción en todo el mundo. Donde mejor iba el empleo era en Japón, donde el crecimiento de la demanda en el mercado local se combinó con las mejoras en términos de costes en el comercio.

CREACIÓN DE EMPLEO

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar



La creación de empleo varió mucho durante la década de los ochenta. Japón, Alemania y Estados Unidos consiguieron mantener estables los puestos de trabajo, mientras que Francia, Italia y España sufrieron pérdidas importantes. Estas diferencias reflejaban las distintas capacidades de los países por acompañar los beneficios anuales de la productividad, cuando menos, con un crecimiento igual en la producción. El elevado crecimiento de la producción fue el resultado del aumento del consumo nacional o de una penetración superior en el comercio exterior -los cuales estaban relacionados con los costes y el carácter innovador de las empresas en la industria.

El consumo local y el comercio también afectaron a la creación de puestos de trabajo. Las diferencias en la producción entre los países que presentaban el mejor y el peor resultado eran grandes. La diferencia en el consumo era del 64% y en el comercio del 61%. Cada una de éstas se traducían en un 4% anual del crecimiento del empleo para el país que presentaba los mejores resultados en la creación de puestos de trabajo.

Los niveles salariales en relación con la productividad fueron el factor determinante de la penetración comercial. A los países con una productividad elevada y unos salarios bajos, como Japón a principios de los ochenta, les iba bien en el mercado global. Las compañías japonesas podían explotar su mejor posición en costes para ganar cuota de mercado rápidamente, sobre todo a expensas de los fabricantes norteamericanos. Alemania consiguió aplazar las mejoras en productividad porque disfrutaba de un nivel elevado de productividad inicial, pero recientemente ha sufrido importantes pérdidas de puestos de trabajo.

Las preocupaciones sobre la saturación del mercado en industrias maduras como ésta son ciertas, pero a menudo exageradas.

Aunque el consumo real de automóviles aumentó más del 2% anual en todos los países estudiados, sostener un crecimiento así será más difícil en el futuro. Los elevados niveles de penetración en los mercados tradicionales limitarán la expansión futura de las ventas. Por lo tanto, la innovación tendrá que proseguir si se quiere aumentar el valor añadido por coche. Los nuevos mercados emergentes ofrecen posibilidades, pero quizá no inducirán la creación de muchos puestos de trabajo en los países desarrollados, ya que las restricciones a las importaciones y la mano de obra barata están incitando cada vez más a la inversión directa en el extranjero por parte de los fabricantes tradicionales.

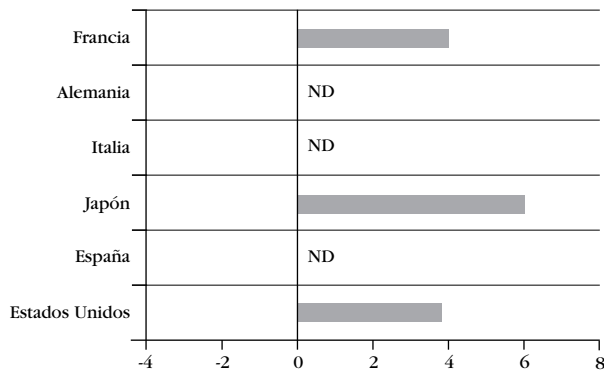
En la industria de la automoción, el declive del empleo industrial en Francia e Italia fue parcialmente provocado por la presión competitiva de la industria alemana a través del comercio exterior. A principios de los ochenta, Alemania tenía una ventaja de costes sobre Francia e Italia, principalmente por su mayor productividad. Las presiones derivadas de esta situación condujeron posteriormente a una reestructuración masiva de las industrias francesas e italianas, que causaron una caída abrupta del empleo en el sector de la automoción. Tal como muestra este ejemplo, el comercio exterior también puede tener un impacto indirecto sobre la creación de empleo a través de la intensificación de la competencia.

INFORMÁTICA

Si Estados Unidos tiene la industria informática más innovadora del mundo, ¿por qué es Japón el país que ha creado más puestos de trabajo? La respuesta está en las diferencias en la intensidad de la competencia.

CREACIÓN DE EMPLEO

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar



La industria de los ordenadores personales (PC) ilustra el impacto de los rápidos cambios tecnológicos sobre la creación de puestos de trabajo en las empresas innovadoras. En Estados Unidos, y en menor medida en Europa, los avances tecnológicos vinculados a la aparición de los PC cambiaron la estructura de la industria e impulsaron la desintegración vertical. Las compañías especializadas en cada fase de valor añadido trasladaron las economías de escala a ganancias de productividad considerables, mientras que los grandes proveedores integrados como IBM y DEC sufrieron profundas reestructuraciones. La desintegración vertical también obligó a las compañías con base en EE.UU. a fabricar, cada vez más,

componentes en cualquier parte del mundo. Al mismo tiempo, estos avances tecnológicos provocaron un cambio en la creación de valor -y en el crecimiento de puestos de trabajo- de hardware a semiconductores y servicios de software. Estos efectos explican el ritmo más mediocre de creación de empleo en Estados Unidos.

Aunque Japón no quedaba al margen de estas transformaciones, el cambio estructural en su industria fue frenado por la baja intensidad de la competencia. Ello, a su vez, fue el resultado de una estructura de distribución cerrada (los vendedores de hardware controlaban en gran medida los precios al por menor), las barreras lingüísticas (la interpretación de los caracteres «kanji» era difícil con el hardware y software de los PC iniciales) y una falta de capital riesgo (que, en EE.UU., contribuyó a acelerar la desintegración vertical y condujo a la aparición de socios especialistas). Esta es la razón por la que, en la década de los ochenta, Japón tuvo un crecimiento del empleo mayor y un crecimiento de la productividad menor.

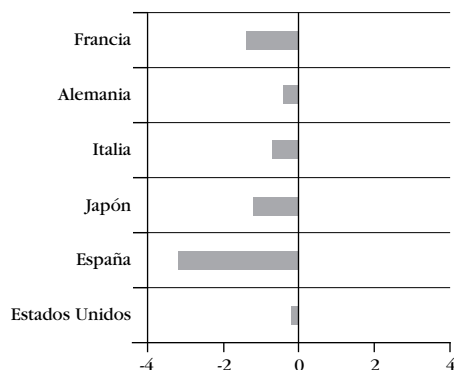
La industria de los ordenadores destaca entre el resto de casos estudiados en que las barreras «naturales» a la evolución económica tuvieron un papel más importante que las barreras «artificiales» (regulación).

MUEBLES

Como en la mayoría de sectores industriales maduros, la tendencia del empleo a largo plazo en la industria de muebles ha sido -y seguirá siendo- a la baja. La innovación ayudó a frenar esta tendencia en Estados Unidos, Italia y Alemania.

CREACIÓN DE EMPLEO

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar



Las tendencias en el empleo en el sector de muebles quizá reflejan un patrón más general de declive en muchas industrias maduras. Algunos países, como Francia, perdieron puestos de trabajo principalmente porque la producción se estancó. Otros, como Japón, sufrieron una reducción del empleo porque los rápidos incrementos en la productividad superaron los aumentos de la producción. Y aun otros, como España, experimentaron un repentino aumento de la productividad y un declive en el valor añadido. El resultado para los tres países fue muy pobre en términos de empleo.

En cambio, la reducción neta de puestos de trabajo fue relativamente suave en Estados Unidos, Alemania e Italia. La razón se puede encontrar en la estructura de la fabricación de muebles y en las industrias al por menor de cada país, más que en las diferencias entre los mercados de capital, trabajo o productos.

La demanda fue escasa en las industrias francesa y española, principalmente porque los nuevos productos y estilos surgían más len-

tamente aquí que en otros lugares. Los consumidores seguían comprando los diseños tradicionales y los productores no se decidían a invertir en nuevos proyectos. No obstante, en Italia, las redes flexibles de pequeñas compañías prosperaron con rapidez aportando nuevas ideas al mercado. Los grandes minoristas y fabricantes alemanes competían realizando importantes gastos en diseño, equipos y promoción. Las compañías de Estados Unidos se concentraron en la creación y difusión de trabajos especializados de calidad.

Los fabricantes de muebles de todo el mundo han de hacer frente a unos riesgos financieros constantes debido al carácter extremadamente cíclico de la demanda, a las limitadas reservas financieras y a las escasas barreras a la entrada y salida. Para sobrevivir, han encontrado formas de contratar personal cuando es necesario y despedirlo durante la bajada de ciclos. Como resultado, el empleo no es tan rígido como en otros sectores. Por ejemplo, casi el 30% de los trabajadores del sector del mueble en España, Francia y Japón perdieron su lugar de trabajo durante la recesión global de finales de los setenta y principios de los ochenta. El empleo rebrotó un poco durante la segunda mitad de los ochenta, a medida que se expandía la producción real.

En un futuro próximo, los fabricantes tradicionales de muebles pueden esperar una presión adicional por parte de los países con salarios bajos, aunque es muy poco probable que el grueso de la industria resitúe la base de su producción. Aunque los componentes que absorben mucha mano de obra se situarán cada vez más lejos, el diseño y el montaje continuarán próximos al consumidor.

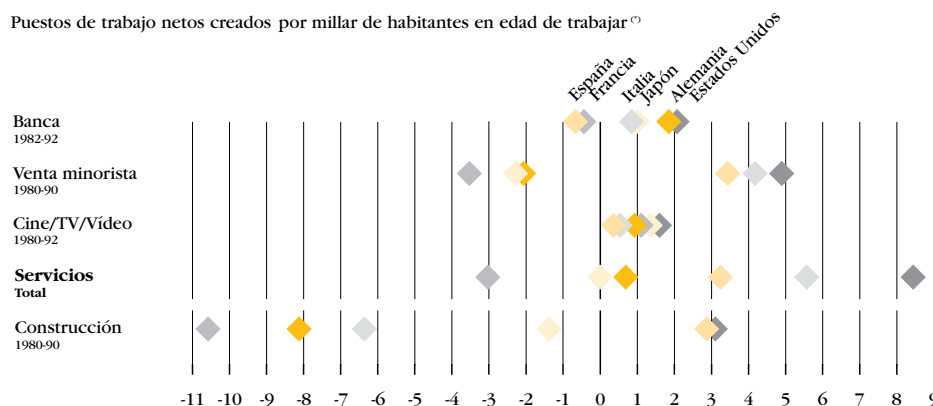
3.2. Restricciones en los servicios

El sector servicios es el único sector de las economías industriales que está creciendo. En este sector, hemos escogido ciertas industrias particulares para comprender por qué Estados Unidos tuvo una creación de empleo superior a la de cualquiera de los demás países estudiados. El gráfico 7 muestra la creación de empleo en tres casos seleccionados: la banca, la venta minorista de mercancías generales y el sector de audiovisuales. También hemos escogido la construcción porque, además de reflejar la superioridad de la creación de empleo en Estados Unidos, también es uno de los principales sectores de la economía.

Gráfico 7

CREACIÓN DE EMPLEO EN LOS SERVICIOS Y LA CONSTRUCCIÓN

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar (*)



(*) Ajustado por el crecimiento de la población en edad de trabajar.

Fuentes: Encuestas a las unidades familiares nacionales y a establecimientos; análisis de McKinsey.

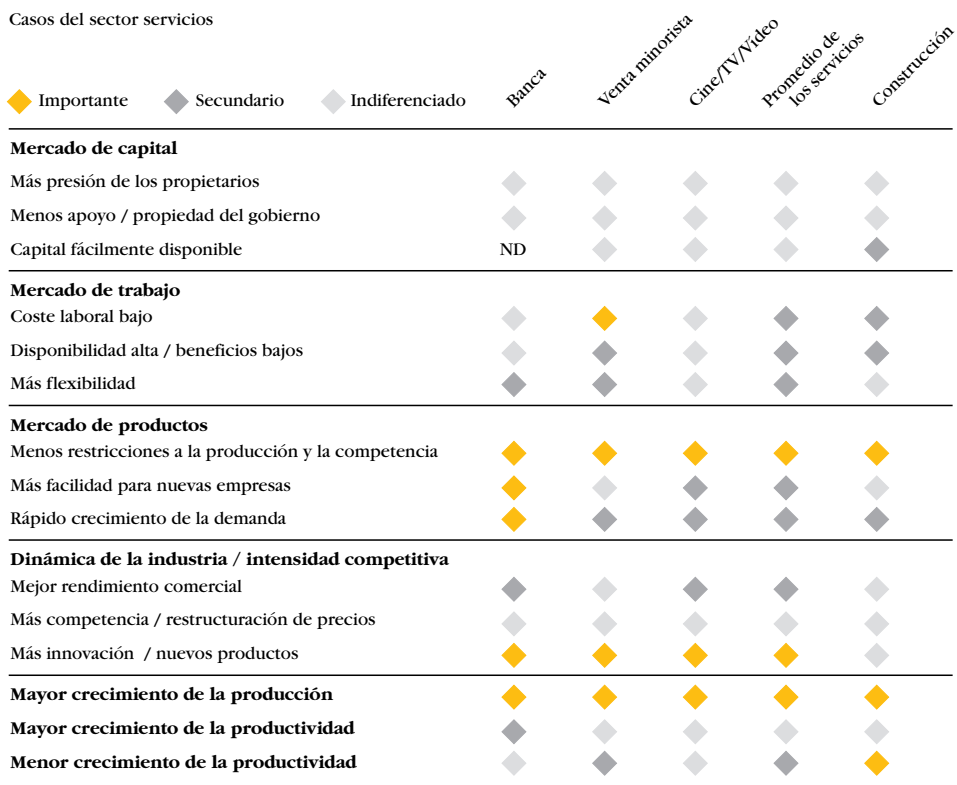
El gráfico 8 ilustra la importancia relativa de varios factores a la hora de explicar las diferencias en la creación de empleo entre el país de referencia –aquél en que se han creado más puestos de trabajo (EE.UU. en todos los casos)– y el resto de países. Las tasas de crecimiento del empleo están directamente determinadas por la producción y los índices de crecimiento de la pro-

ductividad. Éstos, a su vez, están determinados por la dinámica de la industria; en particular, por la intensidad de la competencia, la innovación y el éxito en el comercio exterior. Finalmente, la propia dinámica de la industria está determinada por las condiciones de los mercados de capital, trabajo y productos.

Gráfico 8

RAZONES DE LA SUPERIORIDAD EN LA CREACIÓN DE EMPLEO

Casos del sector servicios



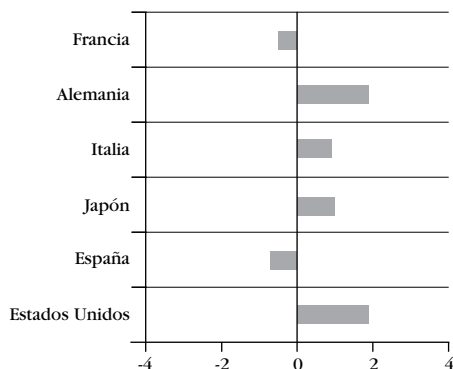
LA BANCA

La banca ilustra la forma en que las barreras de los mercados de productos, trabajo y capital pueden afectar al empleo mediante los cambios en la intensidad de la competencia. Estados Unidos, Francia

y España experimentaron una caída del empleo en los productos bancarios tradicionales, a medida que la intensidad de la competencia aumentaba durante los años ochenta. Sin embargo, en Estados Unidos la adecuada combinación de factores del mercado de productos, de trabajo y de capital condujeron al crecimiento del empleo en los negocios de préstamos inmobiliarios y en los valores mobiliarios.

CREACIÓN DE EMPLEO

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar



La desregulación y privatización implicaron cada vez más competencia en Estados Unidos, Francia, España y entre la banca urbana del Japón durante los años ochenta. En los productos bancarios tradicionales maduros, las presiones de los costes y la nueva tecnología de automatización impulsaron a las entidades a mejorar la eficiencia y a reducir el empleo. La competencia siguió siendo baja en Alemania, Italia y en la banca rural de Japón, haciendo posible que el empleo siguiera aumentando.

Una competencia más encarnizada en Estados Unidos generó un apogeo de las hipotecas residenciales y se crearon puestos de traba-

jo más que suficientes para compensar el declive de los productos tradicionales. El descenso de los tipos de interés, la demografía y los cambios fiscales también alimentaron este apogeo. Pero, éste no habría sido tan grande sin un cambio radical en el sistema de negociación de las hipotecas. Los bancos hipotecarios especializados utilizaban nuevos instrumentos financieros para incrementar la eficiencia y reducir los márgenes de interés y las comisiones de apertura, estimulando así la demanda. Esta innovación dependía de un contexto regulador favorable y del trabajo flexible. La ausencia de estas condiciones en Europa y Japón impidió unos avances similares.

En la industria norteamericana de valores mobiliarios, regulaciones como una fuerte orientación antitrust y la transparencia contable, entre otras, alentaron una elevada penetración de los minoristas e impulsaron el empleo. Las propias regulaciones también contribuyeron a desarrollar en Estados Unidos una ventaja competitiva en generación, estructuración y negociación de valores. Japón alcanzó una elevada colocación de activos financieros sin tener muchas de estas regulaciones, aunque una parte sustancial de su empleo se mantiene por comisiones muy reguladas en compra y venta de valores.

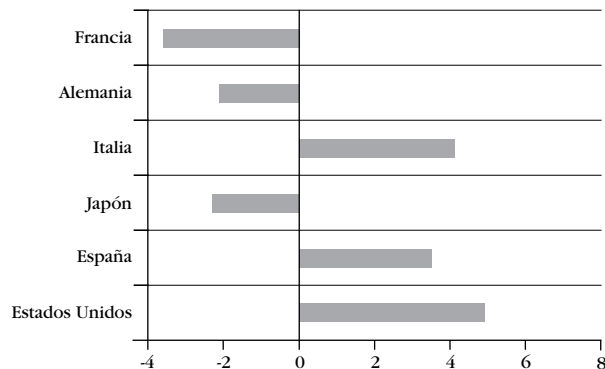
La «productividad» de la banca se está convirtiendo en una preocupación para los políticos nacionales en términos de ventaja competitiva y de eficacia de la intermediación. La importancia de la industria va más allá del 1 o el 2% de la población en edad de trabajar a quien da empleo. La política de empleo en esta industria hace posible un crecimiento del empleo compatible con la alta productividad y la eficiencia de los servicios de intermediación para el resto de la economía.

LOS MINORISTAS

La venta al por menor está experimentando un cambio estructural: la destrucción de los formatos antiguos y la creación de otros nuevos e innovadores que ofrecen un valor superior al cliente y que funcionan con una mayor eficiencia. Las rigideces del mercado de productos y de trabajo retrasaron la aparición de formatos de valor elevado en Francia, Alemania y Japón, conduciendo a un empleo global menor.

CREACIÓN DE EMPLEO

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar



La transformación del comercio minorista implica una innovación en forma de nuevos tipos de tiendas centradas en el incremento de la eficiencia a través de economías de escala, o bien aumentado el valor para el cliente a través de la especialización en un grupo de productos concretos. Un cambio a los formatos de valor elevado favorece la creación de puestos de trabajo, un cambio a una alta eficiencia tiende a destruirlos.

Los políticos pueden influir sobre los tipos de formatos que desarrollan los emprendedores de la venta al por menor: pueden fomentar la creación de puestos de trabajo en formatos de valor elevado mediante la modificación de las regulaciones urbanísticas y de las prácticas anticompetitivas y ampliando los límites horarios. Las barreras del mercado de productos restringieron el desarrollo de los formatos de valor elevado en favor de los de alta eficiencia, en Francia, Alemania y Japón, y, finalmente, perjudicaron el empleo. Las restricciones más suaves en Estados Unidos dieron lugar a un cambio de los formatos de alta eficiencia por los de valor elevado, y ésto creó puestos de trabajo. Italia y España aumentaron el empleo mediante la protección de las tiendas de baja productividad.

La venta minorista es una de las pocas industrias de las que hemos estudiado en que los factores del mercado de trabajo parecen tener un importante efecto sobre el empleo. Los elevados costes laborales y la falta de flexibilidad en el uso del trabajo a tiempo parcial y en la contratación y despido, impidieron que los innovadores explotaran las ventajas de los nuevos formatos.

Los ejemplos del sector de servicios, juntamente con el de la construcción, muestran que Estados Unidos tuvo un crecimiento de la producción globalmente superior. Hemos visto que esta distinción derivaba de factores importantes tanto dentro como fuera de cada industria. Los factores importantes *dentro* de la industria eran más innovación y el desarrollo de nuevos productos, y menos restricciones en el mercado de productos. Las innovaciones que marcaron grandes diferencias fueron los productos financieros derivados en la banca; los formatos especializados en la venta minorista, y las nuevas películas, canales de televisión por cable y formatos de vídeo de alquiler en la industria audiovisual. Había restricciones específicas para cada industria que constreñían la creación de empleo en Europa y Japón:

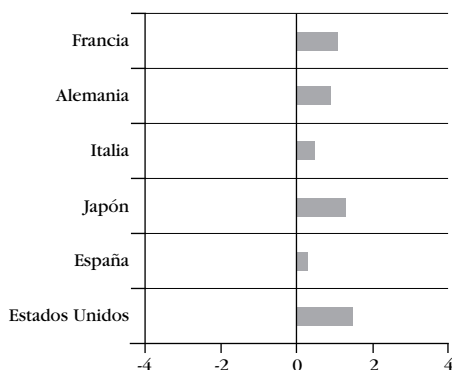
prohibiciones de algunos productos y falta de transparencia en la banca; reglamentaciones urbanísticas y controles sobre la competencia en la venta minorista; y una serie de restricciones -como el número máximo de casas por licencia de cable en Japón- en los distintos segmentos de audiovisuales.

AUDIOVISUALES

En esta industria, la innovación es la fuerza conductora tanto de la creación como de la destrucción de puestos de trabajo. El crecimiento del empleo más lento de Europa puede quedar explicado por las regulaciones que obstaculizan la aparición de nuevos segmentos de negocio que requieren mucha mano de obra.

CREACIÓN DE EMPLEO

Puestos de trabajo netos creados por millar de habitantes en edad de trabajar



El crecimiento del empleo en la industria que crea y distribuye programas de televisión y películas fue muy elevado en Estados Unidos, Japón, Francia y Alemania, pero bajo en España e Italia. Cualquier similitud en la creación global de empleo esconde diferencias significativas en la expansión de distintos segmentos.

La innovación tuvo un efecto radical en la consideración de los productos de esta industria por parte de la gente. La demanda latente de ocio televisivo y cine aparecía siempre que podía: en las emisoras de televisión privadas, que se multiplicaron después del fin de los monopolios estatales europeos, y en las nuevas salidas comerciales como videocasetes y cable/satélite, en los que había muy pocas barreras de entrada.

Las dificultades que reducían el empleo obstaculizaron la venta minorista de vídeo y la televisión privada en Francia. Estos segmentos crecían lentamente, en parte debido a las regulaciones que intentaban preservar las salas de cine. Unos efectos negativos parecidos se pueden apreciar en España e Italia, donde el retraso del gobierno en desarrollar el cable y definir las normas para el mercado del cable/satélite frenaron el crecimiento de la producción y el empleo.

Sin muchos de estos obstáculos, la industria norteamericana ha tenido un empleo en aumento. También se ha beneficiado de un creciente excedente comercial en producción de películas y programas de TV. La mayor parte de los demás países eran importadores netos. Las restricciones a la publicidad limitaban la capacidad de los canales de televisión europeos para costear una producción nacional cara.

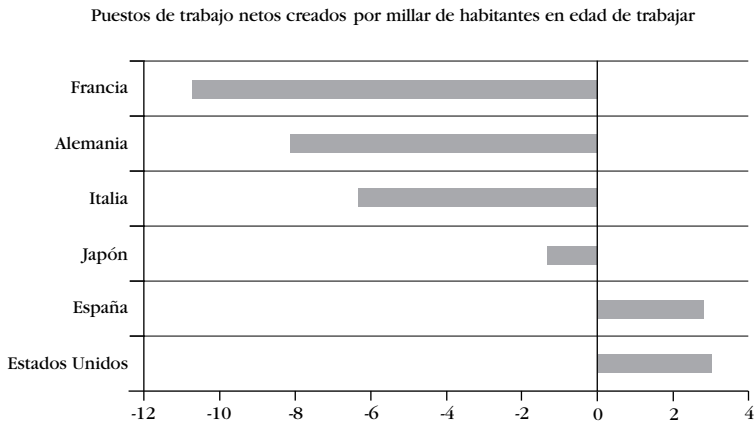
Los gobiernos que intentaron ocuparse activamente de la evolución de esta industria pueden haber mantenido más empleo en las formas tradicionales de ocio, pero han perjudicado la creación global de empleo en el sector.

La construcción siguió el mismo patrón de restricciones que el mercado de productos. Aquí, las reglamentaciones urbanísticas limitaban el uso del suelo, subiendo los precios y eliminando la demanda de viviendas. Estas restricciones se extendieron a la banca y a la venta minorista a través de una menor demanda de hipotecas y menos suelo disponible para zonas comerciales.

LA CONSTRUCCIÓN

El amplio abanico de reglamentaciones y normativas que gobiernan la industria de la construcción en Europa y Japón constituye un excelente ejemplo de la forma en que las restricciones del mercado de productos abogan la producción. Un crecimiento más rápido de la producción, junto con un aumento más lento de la productividad, dieron como resultado una mayor creación de empleo en Estados Unidos.

CREACIÓN DE EMPLEO



La industria de la construcción está sujeta a numerosas regulaciones relativas al uso del suelo, la calidad de los edificios, la seguridad, los arrendamientos y los impuestos. Por muy deseables que sean estas regulaciones, afectan negativamente al volumen de la construcción, y, por lo tanto, al empleo. El efecto sobre la producción de los diferentes grados de regulación –más que la intensidad de la competencia o la estructura de la industria– explica directamente las diferencias en el empleo. Francia, Alemania e Italia perdieron puestos de trabajo; Japón casi mantuvo el empleo, y España y Estados Unidos consiguieron crear nuevos puestos de trabajo.

El empleo en la construcción depende en gran parte del crecimiento de la producción. Estados Unidos, Japón y España experimentaron un crecimiento del volumen real de la construcción en línea con el crecimiento global del PIB. Alemania, Francia e Italia, en cambio, experimentaron un crecimiento de la construcción relativamente menor respecto al crecimiento del PIB. Las estrictas reglamentaciones urbanísticas son la causa básica de este retraso, en el sentido de que restringen la oferta de suelo comercial y residencial. Ello conduce a precios de suelo más elevados y a altos costes de construcción, que limitan el crecimiento de la producción. Establecer códigos y normas también tiene un impacto negativo sobre la producción, porque incrementa los costes materiales y laborales. Las autoridades europeas y japonesas distorsionan aún más los mercados de viviendas a través del control de los arrendamientos y de incentivos fiscales.

Japón y España incrementaron la producción y el empleo a pesar de estas restricciones del mercado de productos; el cambio generalizado a unas viviendas mejores y las inversiones públicas en infraestructuras actuaron como conductores del crecimiento. Los niveles

de productividad y las tasas de crecimiento también deben ser tenidas en cuenta. La fuerte creación de empleo en Estados Unidos se debe en parte al bajo índice de crecimiento de la productividad. Los factores del mercado de trabajo, como los niveles de prestaciones sociales y las modalidades de negociación salarial, jugaron un papel secundario en la explicación del crecimiento de la producción, la productividad y el empleo.

Para los políticos japoneses y europeos, la implicación es que si el entorno regulador se hace más flexible es probable que aumenten la producción y el empleo en la construcción. Ello introduce la posibilidad de conflictos con objetivos sociales más amplios. Los políticos tendrían que preguntarse cuándo las restricciones sirven al bien público o cuándo simplemente protegen intereses creados.

Los factores *externos* a las industrias aumentaron la demanda de servicios bancarios y minoristas en un grado mucho más elevado en Estados Unidos que en ningún otro país. Estos factores eran los incrementos de productividad en la economía y la formación de nuevas empresas, que dieron lugar a unos ingresos per cápita superiores, que se tradujeron en una mayor demanda de estos servicios.

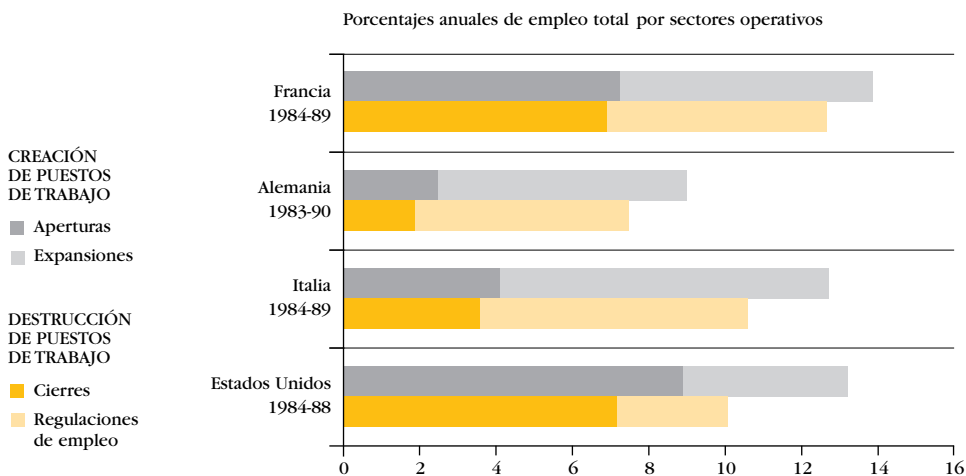
En los servicios y en la construcción descubrimos que los factores del mercado de trabajo parecen tener un impacto menor en la creación de empleo que los factores del mercado de productos. La única excepción significativa es que los costes laborales relativamente elevados en la venta minorista en Europa mantuvieron unos precios elevados, redujeron la demanda e hicieron que los nuevos tipos de venta minorista fueran menos viables. Estos costes laborales elevados son producto del poder negociador de los sindicatos, de los elevados salarios mínimos y de las elevadas prestaciones por desempleo. Estos factores hacen que la gente esté poco dispues-

ta a trabajar por un salario bajo -un problema especialmente agudo en la Europa actual-. El resultado en Francia, por ejemplo, es que el salario medio en el sector de venta minorista es más alto que el salario medio en el sector industrial.

Contrariamente a lo que a menudo se cree, la disponibilidad de trabajadores especializados del programa de aprendizaje en Alemania no ha conseguido evitar el problema del empleo en este país; casi la mitad (43%) de los parados del país han seguido este programa. Además, los datos sobre la creación y destrucción brutas de puestos de trabajo indican que las operaciones comerciales en Europa (con la excepción de Alemania) crean y destruyen puestos de trabajo casi tanto como en Estados Unidos (gráfico 9). Parece que los sindicatos no limitan la flexibilidad del trabajo tanto como se acostumbra a creer.

Gráfico 9

CREACIÓN Y DESTRUCCIÓN BRUTA DE PUESTOS DE TRABAJO



Fuente: OCDE.

Desde nuestro punto de vista, probablemente el factor clave que hay detrás de las diferencias en la creación de empleo son las restricciones del mercado de productos en el sector de los servicios. En el caso de las industrias con salarios bajos, como la venta minorista y la construcción, los elevados salarios mínimos y el nivel de las prestaciones por desempleo también son importantes.

4. Implicaciones para la política

La principal implicación de nuestros resultados para la política es que si los países industrializados quieren mejorar su capacidad de crear empleo, tienen que eliminar las restricciones del mercado de productos en los servicios y dejar que la economía evolucione de forma natural. Las restricciones del mercado de productos están principalmente diseñadas para proteger los intereses creados, incluyendo los puestos de trabajo existentes. Nuestra investigación indica sin lugar a muchas dudas que estos esfuerzos fracasan invariablemente. En realidad, en la mayoría de los casos tienen exactamente el efecto contrario al deseado.

Preservar los puestos de trabajo existentes en cualquier industria frena el crecimiento de la productividad y debilita la competitividad de esa industria. Tarde o temprano, la competencia hace acto de presencia y, cuando lo hace, la reestructuración es severa. Al final, habrá menos puestos de trabajo en la industria de los que habrían existido si se hubiera practicado una mejora continuada de la productividad.

En las industrias con baja productividad, como la venta minorista y la construcción, hemos descubierto que reducir el salario mínimo y las prestaciones por desempleo también ayuda a crear empleo. Creemos que es mejor para los trabajadores poco cualificados estar empleados en esas industrias que estar en el paro. La economía tendrá un mejor funcionamiento y los objetivos de redistribución de las rentas se pueden alcanzar ajustando los ingresos después de impuestos, en lugar de intervenir directamente en el funcionamiento del mercado.

La eliminación de las restricciones del mercado de productos también afectará a algunas dimensiones no económicas de la sociedad. Algunos ámbitos que podrían verse afectados son la base agrícola, el espacio natural, la estructura del desarrollo urbano, la cultura popular, la confianza en el sistema bancario, la justicia para cada individuo y la estabilidad en la vida de las personas. No hemos investigado los conflictos que surgirían en relación con dichos ámbitos. Sin embargo, el problema del paro es tan grave, especialmente en Europa, que parece necesaria la flexibilización de los mercados de productos, aunque se manifiesten algunos de estos conflictos. Si los países europeos hubieran igualado el ritmo de creación de puestos de trabajo de Japón y Estados Unidos durante la década de los ochenta sin sufrir ninguna penalización en la productividad, su PIB sería entre el 5% y el 15% más alto, y sus problemas de paro habrían desaparecido.

5. Qué pueden hacer las empresas

Sin duda alguna, las empresas son parte interesada en la salud de las sociedades en las que operan. Dado que el paro amenaza ahora la cohesión de algunos países industriales, constituye una preocupación lógica para las empresas. En efecto, algunas han sido reticentes a reestructurarse para mejorar su funcionamiento, porque temen que las pérdidas de puestos de trabajo agravarán el problema social. Nuestros descubrimientos muestran que una reacción así no ayuda en absoluto. Simplemente aplaza el problema del paro y lo empeora cuando se produce finalmente la inevitable reestructuración.

La mejor forma en que las empresas pueden servir a las sociedades en las que operan es estimular su funcionamiento mediante mejoras de la productividad e innovaciones continuas que conduzcan a una formación de empresas nuevas y exitosas. Los principales obstáculos en su camino son las actuales restricciones del mercado de productos, que reducen la presión competitiva sobre las empresas a corto plazo y les permiten retrasar la

reestructuración. Estas regulaciones parecen favorecer tanto a los accionistas como a los trabajadores, pero a la larga no ayudan a ninguno de los dos. Por lo tanto, las empresas, especialmente las que tienen un rendimiento potencial superior, tendrían que instar a los gobiernos para que eliminaran dichas restricciones.

III. Apertura de mercados, regulación y crecimiento en Europa^(*)

Kees Koedijk y Jeroen Kremers^(**)

1. Introducción

De la misma manera que el mercado laboral ha avanzado hacia la participación y la estructura macroeconómica también lo ha hecho hacia la estabilidad, los mercados de productos dinámicos constituyen un ingrediente importante en una economía que funcione correctamente. Sin flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias, agilidad para explotar nuevas oportunidades y resistencia frente a los intereses creados, las rentas de situación pueden acumularse, los precios pueden ser elevados y/o inflexibles, el crecimiento puede ser lento, los entrantes potenciales en la actividad económica pueden ser mantenidos a distancia y pueden perderse oportunidades para nuevas actividades y nuevos puestos de trabajo. La regulación gubernamental sólo es uno de los numerosos rasgos institucionales y estructurales que afectan al funcionamiento de los mercados de productos. No obstante, la regulación puede constituir una importante característica positiva cuando incrementa el dinamismo del mercado, y negativa si es rígida y perjudicial. Cuando cambian las circunstancias o aumenta la presión política, la regulación que supuestamente tenía que proteger a los trabajadores, consumidores y al medio ambiente, o que tenía que contribuir a un eficaz proceso de mercado, puede sobrepasar sus objetivos y sofocar el crecimiento y la innovación. Recientemente, Olson (1996) ha expuesto la idea de que el bajo creci-

(*) Nota de los editores. Este artículo fue publicado originalmente en *Economic Policy*, n.º 23 (1996). © 1996 Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, Maison des Sciences de l'Homme.

(**) Universidad de Limburg en Maastricht (LIFE); Universidad Erasmo de Rotterdam (OCFEB) y Ministerio de Finanzas de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente las de LIFE, OCFEB o del Ministerio de Finanzas de los Países Bajos. Los autores agradecen a Paul David, Lars-Hendrik Röller, Axel Weber, Charles Wyplosz, Raymond Gradus, Arjen van Gijsseel y Ronald Huisman sus valiosos comentarios y su ayuda.

miento está provocado –entre otras cosas– por políticas gubernamentales «erróneas» que malversan una gran cantidad de recursos. Para muchos países, la mejor manera aumentar el crecimiento es, por lo tanto, mejorar la calidad de sus instituciones y políticas económicas.

En Europa, la regulación y sus efectos sobre el funcionamiento de la economía son temas controvertidos. La desregulación y la apertura de mercados han sido asociados con políticas que favorecen una menor intervención por parte del gobierno. La corriente contra la liberalización ha sido reforzada por los intereses creados que se resisten al reajuste. No obstante, hay varias tendencias que tendrían que mantener la desregulación y la apertura de mercados a la orden del día. En primer lugar, la capacidad competitiva es un problema estructural que, en el momento actual, requiere un reavivamiento de la economía europea. En segundo lugar, la preocupación por el paro y por la competitividad se halla en el centro del actual debate sobre la Unión Económica y Monetaria. Una vez que se abandone el instrumento del tipo de cambio, la flexibilidad del mercado se convierte en *el* medio de ajuste. En tercer lugar, la competencia global obliga a Europa a utilizar sus recursos de una forma más plena, exigiendo una aproximación crítica a los marcos ineficaces no sólo en el mercado laboral, sino también en el de productos. Todavía más: el desarrollo tecnológico actual (que abre caminos alrededor de la regulación existente) y también el de la propia sociedad (que cada vez acepta menos las políticas de «control») sitúan la regulación gubernamental bajo una nueva perspectiva. En la sección 2, hablamos brevemente de la necesidad de una revisión de la regulación en Europa.

Los efectos de la regulación y, particularmente, los de la regulación excesiva son a menudo difíciles de valorar. Ello es debido a una falta de visibilidad. En cuanto al funcionamiento de los mercados de productos, las políticas gubernamentales son a menudo bastante específicas sectorialmente y pueden determinarse mucho mejor basándose en el estudio de cada caso por separado. Sin embargo, para mantener la situación de la desregulación y la apertura de mercados a la orden del día de la política europea hace falta una indicación más general de su vinculación con el funcionamiento de la

economía. Este es el propósito del presente artículo. En la sección 3, desarrollamos un indicador del grado de regulación en los mercados de productos de los países europeos y lo utilizamos para investigar el vínculo con el funcionamiento de la economía. A continuación, en la sección 4, examinamos la mejor manera de diseñar y aplicar la reforma de la regulación en la Europa continental –con sus gobiernos de coalición y sus reservas ante los mercados totalmente libres. Con el fin de aportar alguna luz sobre la cuestión, comparamos las experiencias de los países anglosajones, como Reino Unido y Nueva Zelanda, con las experiencias de Alemania y los Países Bajos.

Cabe señalar que evaluar la regulación existente y ampliar el alcance de la competencia no implica de ninguna manera reducir la regulación en todos los casos. En algunos, las fuerzas del mercado son estimuladas por la nueva regulación al mismo tiempo que por la desregulación. Por ejemplo, los estándares mínimos de calidad contribuyen a la transparencia del mercado, y los estándares técnicos facilitan la entrada en el mismo. Incluso las políticas de competencia a menudo suponen regulación. El reto principal no es escoger entre regulación y la ausencia de ésta, sino evitar la que es innecesariamente perjudicial.

2. La necesidad de revisar la regulación y la apertura de mercados

En principio, cabe esperar que la reducción de la regulación *excesiva*, que también puede suponer una re-regulación, produzca beneficios al mejorar la eficiencia estática (eficiencia de la compañía, distribución de los recursos en el seno de la economía) y/o la eficiencia dinámica (innovación, nuevos productos y tecnologías). En Estados Unidos hay indicios que apoyan esta opinión y, de hecho, proporcionan unas estimaciones cuantitativas bastante precisas. Winston (1993) nos ofrece una revisión panorámica de la desregulación en las principales industrias de servicios norteamericanas. La eliminación de reglas en un sector determinado hace que el productor se enfrente a dos

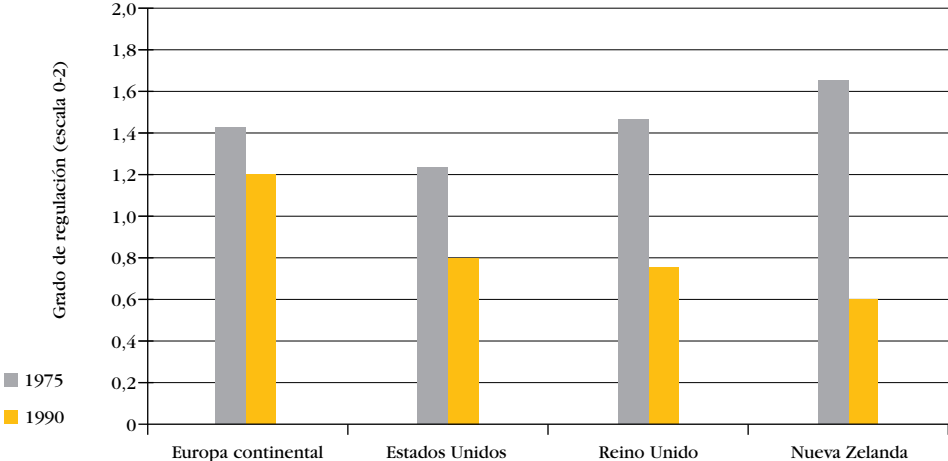
efectos opuestos: por una parte, una competencia mayor ejerce una presión sobre los precios en sentido descendente y, por lo tanto, sobre los beneficios, mientras que, por otra parte, se reducen los costes y mejora la productividad, a medida que aumenta la eficiencia. Aún más: la apertura de mercados puede generar nuevos beneficios. El trabajo también se enfrenta a fuerzas opuestas: la desregulación hace necesaria una mayor eficiencia, y eso ejerce una presión a la baja sobre los salarios y el empleo. Pero las oportunidades de los nuevos mercados pueden generar salarios más altos y nuevos puestos de trabajo. En general, Winston concluye que tanto productores como consumidores se benefician de la combinación de una productividad superior, de nuevas oportunidades de mercado y de una presión a la baja sobre los precios. Las ganancias que obtienen los trabajadores no están claras: dependen del grado en que los productores compartan los beneficios y de la perspectiva de nuevos puestos de trabajo derivados de la apertura de mercados. El estudio por países de Porter (1990) demuestra que la competencia en los mercados de productos favorece, entre otras cosas, un clima económico innovador.

En los últimos años, en Europa también se ha empezado a centrar la atención en la necesidad de revisar la regulación. El Libro Blanco de Delors, *Crecimiento, competitividad y empleo* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993) incidía en la cuestión, aunque de forma un poco vacilante. Como Europa sufre una falta de empresarios y de innovación, el informe recomendaba mejorar la competencia (completar el mercado único, eliminar los monopolios) y reducir la regulación, con la mirada puesta en las pequeñas y medianas empresas. Este informe estuvo seguido por otro, el del Grupo Molitor (1995), en que se mostraban una amplia gama de obstáculos normativos para los empresarios, la innovación, la inversión y el empleo. En él se recomendaba un proceso permanente -en la Unión Europea- de examen crítico de la regulación. En la misma dirección, el informe del Grupo Ciampi (1995) pedía desregulación y privatización, combinadas con la promoción de la competencia efectiva en empresas de servicios públicos, como las de energía, transporte y telecomunicaciones.

Un rasgo común de la reciente aproximación a estas cuestiones en Europa es su ángulo básicamente internacional (como el mercado único), que contrasta con un progreso de ámbito nacional muy limitado. Al contrario de lo que sucede con el gran número de trabajos realizados sobre Estados Unidos, sabemos muy poco sobre los costes económicos de la regulación en Europa. La impresión general del reciente trabajo de la OCDE es que la regulación tiende a ser relativamente restrictiva, sobre todo en la Europa continental. Por ejemplo, el estudio de la OCDE (1992) sobre la regulación en el sector de servicios (transporte terrestre, líneas aéreas nacionales, telecomunicaciones, servicios postales y empresas de suministros públicos) ha demostrado que el grado de regulación suele ser mayor en la Europa continental que en otros países, como Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda (véase gráfico 1). Este cambio radical respecto a

Gráfico 1

GRADO DE REGULACIÓN GLOBAL EN LOS SERVICIOS



Nota. Se han incluido cinco industrias de servicios: transporte terrestre, líneas aéreas nacionales, telecomunicaciones, servicios postales y empresas de servicios públicos. Para cada una de ellas, los indicadores (que tienen valor 2, 1 y 0, respectivamente) se asignaron, segmento por segmento, respecto a la regulación de la propiedad (pública, mixta, privada), la entrada, el precio y los servicios (regulado, parcialmente regulado, sin regular). El indicador general para Europa continental es una media no ponderada de los indicadores de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega, España, Suecia y Suiza, ya que no disponíamos de datos de otros países europeos. Los cálculos se basan en los datos de la OCDE (1992).

hace veinte años, cuando las diferencias eran mínimas, se explica por la eliminación sistemática de las regulaciones en estos últimos países durante el pasado reciente, mientras que Europa mantuvo básicamente intacto su régimen regulador.

3. Regulación y crecimiento en Europa

A pesar de que la regulación tiene que evaluarse a partir de estudios caso por caso, es interesante contrastar la hipótesis de que en el conjunto de la Europa continental, la desregulación y el fomento de un mercado de productos más dinámico podrían contribuir a un mejor funcionamiento de la economía. Con este fin, trataremos de detectar en un análisis empírico por países el efecto del grado de regulación sobre el funcionamiento de la economía. Hemos recogido datos comparables sobre el grado de regulación de los mercados laboral y de productos en once Estados miembros de la Unión Europea, incluyendo los miembros «anglosajones» -Irlanda y Reino Unido. En cuanto al mercado de trabajo, utilizaremos el reciente trabajo de la OCDE (Grubb y Wells, 1993; OCDE, 1994a), que proporciona información sobre la regulación de la jornada de trabajo normal, la flexibilidad de la jornada de tiempo de trabajo irregular, el empleo temporal, la protección contra el despido y los salarios mínimos. En cuanto a los mercados de productos hemos construido, basándonos en la aproximación de Gradus (1994), un indicador que incorpora información institucional sobre la regulación de la creación de empresas, la política de fomento de la competencia, la propiedad pública, la ayuda sectorial y específica a compañías de manufacturas, la regulación relativa a horarios comerciales y la aplicación a nivel nacional del programa de mercado único europeo.

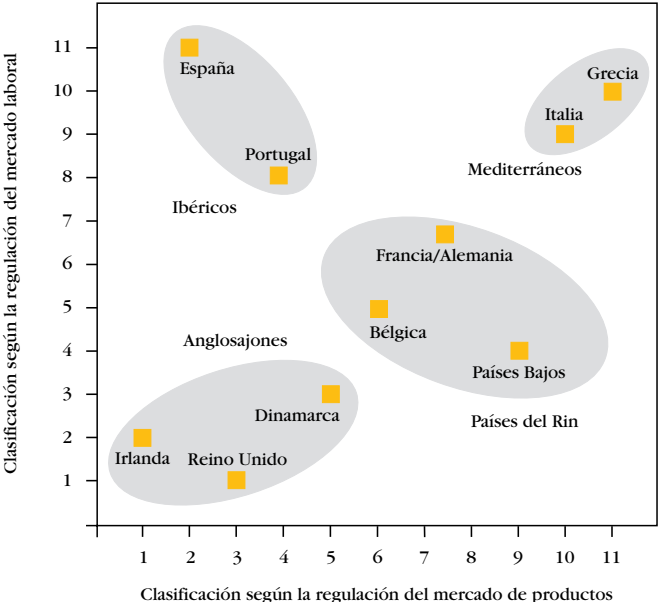
La clasificación resultante aparece en la tabla 1. Irlanda y Reino Unido resultan con una clasificación alta (regulación escasa) tanto para el mercado laboral como para el de productos. En el otro extremo del espectro, Italia y Grecia aparecen al final de la clasificación general y combinan posi-

ciones bajas para los mercados de trabajo y de productos. En el grupo intermedio, dos países (Portugal y España) combinan una escasa regulación del mercado de productos con una rígida regulación del mercado laboral, mientras que los otros cuatro países (Bélgica, Países Bajos, Francia y Alemania) presentan el rasgo contrario. Es interesante el hecho de que Francia y Alemania tienen puntuaciones exactamente iguales en cuanto a la regulación tanto del mercado de productos como del laboral.

Esta agrupación de los países europeos queda confirmada por un análisis multivariante más formal, que reúne los países minimizando la distancia media entre cada grupo. El gráfico 2 refleja el resultado para cuatro grupos, mostrando separadamente las puntuaciones de la regulación del

Gráfico 2

GRADO DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS Y DEL LABORAL EN LOS PAÍSES EUROPEOS



Nota: Se han clasificado los países según su grado creciente de regulación (1 = regulación escasa). Fuente: Tabla 1.

Tabla 1**CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES EUROPEOS SEGÚN EL GRADO DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS (DE MAYOR A MENOR)**

	Fundación de empresas (1)	Política sobre la competencia (2)	Propiedad pública (3)	Ayuda específica industrial (4)	Horario comercial (5)	Aplicación del mercado único (6)
Irlanda	2 1/2	4	7	5	3	3
Reino Unido	2 1/2	8 1/2	1	6	7	4 1/2
Dinamarca	6 1/2	10	6	3	9	1
Bélgica	9 1/2	6 1/2	4	4	6	7
Portugal	2 1/2	8 1/2	11	8	3	2
España	2 1/2	4	3	11	3	4 1/2
Países Bajos	9 1/2	11	2	2	11	6
Francia	6 1/2	4	8	9	3	9
Alemania	11	1 1/2	5	1	10	11
Italia	6 1/2	1 1/2	9	7	8	10
Grecia	6 1/2	6 1/2	10	10	3	8

Fuente y método: Véase el Apéndice.

Nota: Se han clasificado los países de acuerdo con el grado creciente de regulación y de laxitud de su política de promoción de la competencia (1 = regulación escasa, 11 = regulación fuerte). Las medias de los mercados de productos y del mercado laboral corresponden a medias no ponderadas; la media global es una combinación no ponderada de ambas.

mercado de productos y del laboral. Estos grupos pueden etiquetarse, de acuerdo con el orden creciente de regulación general del mercado, de la siguiente manera: «anglosajones» (Irlanda y Reino Unido), «ibéricos» (Portugal y España), «países del Rin» (Bélgica, Países Bajos, Francia y Alemania) y «mediterráneos» (Italia y Grecia). Dinamarca estaría situada en algún punto entre los «anglosajones» y los «países del Rin»; el análisis multivariante la sitúa entre los primeros, como se puede apreciar en el gráfico 2.

La siguiente cuestión es si se puede establecer un vínculo entre nuestro grado de regulación y el funcionamiento de la economía. Consideremos tres índices de funcionamiento de la economía: el crecimiento económico general, el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo. Para cada uno de estos indicadores, hemos utilizado datos anuales

Media del mercado de productos (7)	Jornada laboral (8)	Horas extraordinarias (9)	Contratos temporales (10)	Subsidio del paro (11)	Salario mínimo (12)	Media del mercado laboral (13)	Media general (14)
1	2	3	1 1/2	3	2	2	1
3	1	1	1 1/2	1	2	1	2
5	11	2	3	2	2	3	3
6	10	5	10	4	5 1/2	5	4
4	3	11	6	10 1/2	5 1/2	8	5
2	5	9	7	10 1/2	9 1/2	11	6 1/2
9	8 1/2	7	4	5 1/2	5 1/2	4	6 1/2
7 1/2	7	8	5	5 1/2	9 1/2	6 1/2	8 1/2
7 1/2	8 1/2	6	8	7	5 1/2	6 1/2	8 1/2
10	6	4	11	9	9 1/2	9	10
11	4	10	9	8	9 1/2	10	11

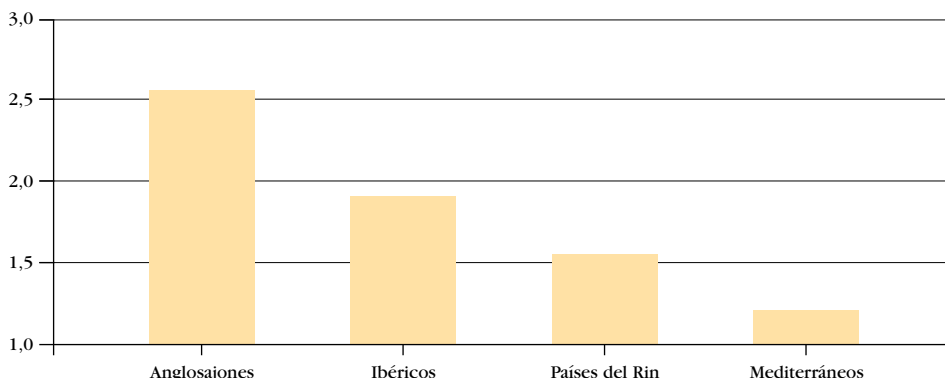
generales durante un período superior a diez años, con el fin de excluir los efectos del ciclo económico. El análisis se centra exclusivamente en la influencia de la regulación, ignorando otras influencias sobre el crecimiento estructural de los países, que podrían tenerse en cuenta en un planteamiento más amplio. Por ejemplo, en una muestra de unos 100 países durante el período de 1960-85, Barro (1991) y Barro y Sala-i-Martin (1995) determinaron que el índice real de crecimiento del PIB per cápita está relacionado positivamente con el capital humano inicial, negativamente con el PIB per cápita real inicial, negativamente con la participación en el PIB del consumo público y positivamente con la estabilidad política. También descubrieron una correlación negativa con el precio relativo de la inversión, una aproximación a las distorsiones del mercado. Podemos aceptar la opinión de estos autores sobre la falta de una investigación posterior sobre la inte-

ración entre el crecimiento económico y las distorsiones de los mercados inducidas por el gobierno. Consideramos la regulación gubernamental directamente, en lugar de utilizar indicadores indirectos, como los niveles de precios relativos. Ignorar las amplias influencias estudiadas por Barro quizá no constituye una omisión tan grave en los países europeos, que comparten un estado similar de desarrollo económico y político.

El gráfico 3 confirma la existencia de un vínculo entre la regulación y el crecimiento económico. El grupo que tiene la regulación general más escasa (Irlanda, Reino Unido y Dinamarca) muestra una tendencia en el índice de crecimiento (marcada por el índice de crecimiento de los trabajadores potenciales) en el sector del mercado que duplica la del grupo más rígido (Italia y Grecia). Los grupos intermedios (los países «ibéricos» y los «países del Rin») presentan un funcionamiento intermedio de la economía. El grado relativamente bajo de regulación en el mercado de productos en España y Portugal compensa con creces su rígida regulación del mercado de trabajo, con una situación opuesta a la de los «países del Rin». Hay que señalar que en ambos casos la regulación del mercado de productos parece el factor dominante.

Gráfico 3

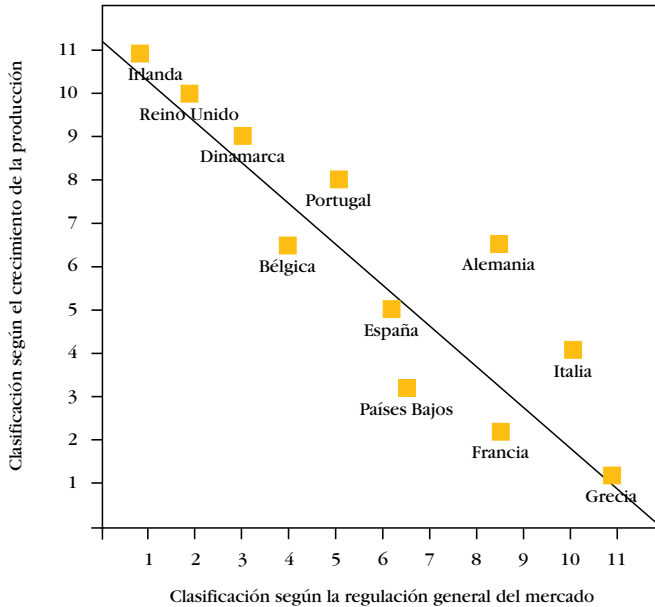
CRECIMIENTO ECONÓMICO POR GRUPOS DE PAÍSES



Nota: El promedio del crecimiento real de la producción en el sector de mercado (en porcentaje), per cápita 15-64, promedio anual 1981-93.

Gráfico 4

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REGULACIÓN GLOBAL DEL MERCADO



Nota: Crecimiento real de la producción en el sector del mercado, per cápita 15-64, promedio anual 1981-93. Clasificación según el índice de crecimiento de menor a mayor (1 = crecimiento más bajo). También aparece la línea de regresión lineal. Fuente: Ver gráfico 3 y tabla 1.

Naturalmente, las pruebas sólo son indicativas. Las hemos corroborado mediante un análisis mucho más detallado de cada país. El gráfico 4 muestra la clasificación del resultado del crecimiento de los países europeos respecto a la regulación global del mercado. Revela una relación negativa entre regulación del mercado y crecimiento.⁽¹⁾ Nadie escapa a esta relación. Es interesante el hecho de que la situación en Europa hace rechazar la hipótesis de que los países con un PIB per cápita inicial bajo crecen más rápidamente: de los países con rentas bajas, Grecia es el que tiene el crecimiento más lento de la economía europea, mientras que Irlanda tiene la

(1) El indicador de regulación es una medida relativa. Como tal, sólo tendría que aportar cierta luz sobre el funcionamiento económico relativo, no el absoluto. Hemos comprobado ambos y hemos llegado a la misma conclusión. Véase también el análisis de regresiones que aparece a continuación.

tasa de crecimiento más alta de Europa. No obstante, la ubicación de ambos países en cada extremo del espectro de crecimiento corresponde, exactamente, a sus posiciones a uno y otro extremo de la clasificación según la regulación.

Esta impresión visual queda confirmada por las correlaciones parciales obtenidas, realizando regresiones por países, del crecimiento real de la producción respecto a una constante y nuestras clasificaciones de la regulación (tabla 2). Las regresiones también apoyan nuestra anterior conclusión: la regulación del mercado de productos es la que más cuenta; su influencia sobre el crecimiento duplica, a grandes rasgos, la de la regulación del mercado laboral y su significación estadística es más convincente. Sin embargo, la regulación del mercado de trabajo también parece importante. Por ejemplo, a pesar de la escasa regulación del mercado de productos, el comportamiento del crecimiento económico en España es relativamente pobre, en consonancia con su rígida regulación del mercado laboral.

Tabla 2

REGRESIONES POR PAÍSES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO RESPECTO A LOS INDICADORES DE REGULACIÓN

Variable dependiente	Variable independiente			R ²
	Regulación general del mercado	Regulación del mercado de productos	Regulación del mercado laboral	
1. Crecimiento real de la producción por sector del mercado en porcentaje (por cápita 15-64, media 1981-93)	-0,16 (-4,25)			0,67
2. La misma		-0,13 (-3,42)	-0,06 (-1,60)	0,73
3. La misma		-0,16 (-4,02)		0,64
4. La misma			-0,11 (-2,11)	0,33

Nota: Cada regresión incluye también un término constante (del que no se informa); los valores -t están entre paréntesis; los datos de los tres indicadores de regulación aparecen en la tabla 1, los datos de crecimiento aparecen en la clasificación del gráfico 4.

Tabla 3**REGRESIONES POR PAÍSES DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD SOBRE LOS INDICADORES DE REGULACIÓN DEL MERCADO**

Variable dependiente: Crecimiento de la productividad (en %)	Variable independiente			R ²
	Regulación general del mercado	Regulación del mercado de productos	Regulación del mercado laboral	
1. Productividad total de los factores	-0,18 (-4,06)			0,65
2. La misma		-0,18 (-4,29)	0,04 (-1,03)	0,77
3. La misma		-0,19 (-5,04)		0,74
4. La misma			-0,11 (-1,68)	0,24
5. Productividad del trabajo		-0,21 (-4,02)	0,02 (0,41)	0,69
6. Productividad del capital		0,01 (0,14)	-0,16 (-3,47)	0,63

Nota: El crecimiento de la productividad en el sector económico es la media anual 1980-94. Cada regresión incluye también un término constante (sobre el que no se ha informado); los valores -t están entre paréntesis; los datos de los tres indicadores de la regulación del mercado se ofrecen en la tabla 1, los datos sobre productividad proceden de la OCDE (1995).

La competencia puede incrementar el crecimiento económico mejorando la productividad. Esto ha sido confirmado por numerosos estudios empíricos de casos, como los realizados para Estados Unidos, resumidos en Winston (1993). Nuestro análisis confirma esta hipótesis para el caso de Europa. Hemos realizado regresiones del crecimiento de la productividad total de los factores en el sector económico (media anual 1980-94, puntuaciones e índices de crecimiento) respecto a una constante y a nuestros indicadores para la regulación general de los mercados laboral y de productos (tabla 3). El crecimiento global de la productividad resulta estar vinculado negativa y significativamente con la regulación del mercado.⁽²⁾ Nuevamente,

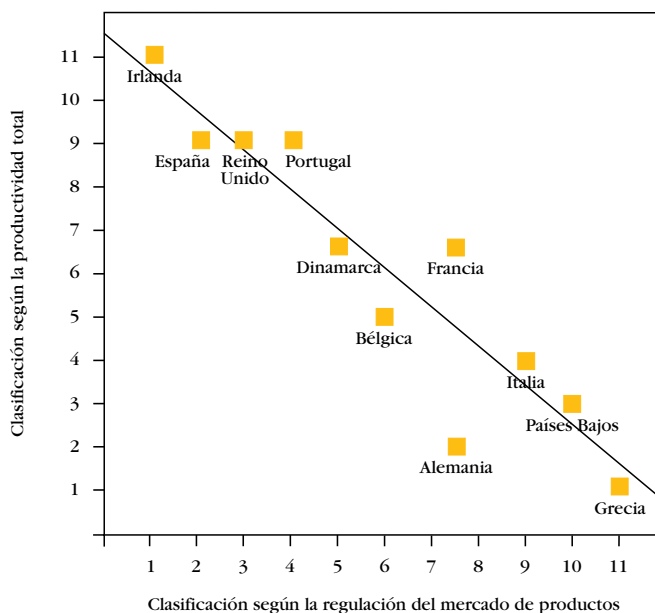
(2) Nickell (1993) halla un resultado similar para el Reino Unido: informa de un efecto positivo de la competencia sobre las tasas (y el nivel) de crecimiento de la productividad total de los factores de empresa.

la regulación del mercado de productos resulta ser la más relevante. El gráfico 5 muestra una correlación destacada entre el crecimiento global de la productividad y la regulación del mercado de productos. Es interesante ver que la productividad laboral está obstaculizada por la regulación del mercado de productos, como se muestra en el gráfico 3, mientras que la productividad del capital es obstaculizada por la regulación del mercado laboral.

No hallamos indicios parecidos que vinculen la regulación y el crecimiento del empleo. Esto también concuerda con los resultados de Winston respecto a Estados Unidos. Sin embargo, por otra parte, tampoco disponemos de pruebas de que la desregulación actúe en perjuicio del empleo. La mayor productividad no parece traducirse en una reducción general de plantillas. Indudablemente, hay otros factores importantes que influyen en la intensidad

Gráfico 5

PRODUCTIVIDAD Y REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS



Nota: Clasificación del crecimiento total de la productividad en el sector económico, promedio anual 1980-94 (1 = crecimiento de la productividad más bajo). La línea de regresión lineal también aparece.
Fuente: Ver tabla 3.

laboral del crecimiento económico, como son la oferta de mano de obra (demografía) y el peso y la modalidad del sistema fiscal sobre el trabajo.

4. La política de la reforma regulatoria

4.1. Teoría y práctica de la economía política de la reforma

Como ocurre a menudo, una revisión crítica de la regulación provoca tensiones a corto plazo entre la economía y la política. Desgraciadamente, nuestro conocimiento de la economía política de la reforma regulatoria todavía no está demasiado desarrollado. La teoría económica de la regulación (véase Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Becker, 1983) afirma que la desregulación tiene lugar siempre que los excesos de costes asociados con la regulación llegan a ser demasiado cuantiosos. En la vida real, las condiciones tecnológicas y económicas cambian continuamente y con ellas las condiciones de mercado y de coste en las industrias reguladas. De acuerdo con ello, cabría esperar un flujo continuo de propuestas de desregulación y regulación. Pero eso no ocurre en la realidad, probablemente a causa de los intereses creados que interactúan con los factores que influyen sobre la previsión de beneficios y de costes en el proceso político. Hay tres elementos que no se han incorporado suficientemente a la teoría económica de la regulación; no obstante, parecen importantes para comprender la toma de decisiones en la práctica.

El primer factor es la información imperfecta. A menudo resulta difícil separar la información relevante para realizar una valoración de la efectividad o la obsolescencia de la regulación existente en industrias específicas. Un segundo factor es la incertidumbre respecto al resultado del proceso reformador. Fernández y Rodrik (1991) demuestran que hay un sesgo hacia el *statu quo* siempre que los ganadores y los perdedores individuales no pueden ser identificados por adelantado. En este caso, el apoyo a la reforma

será menor de lo que sería con una información completa. El tercer y último factor es el impacto de la desregulación sobre la distribución de la renta. Eso puede ser especialmente importante en la Europa continental, donde prevalece la tradición del consenso y de la política de coaliciones. Cuando la regulación se dirige a redistribuir las rentas, los precios pueden contener elementos de subvención cruzada, como en el caso de la financiación de las líneas ferroviarias poco rentables mediante el resultado de las rentables. Para que resulte políticamente factible, la reforma y la desregulación probablemente tienen que ir parejas con una revisión de los mecanismos de subvención, y tienen que tener en cuenta formas de sustituir las subvenciones cruzadas por las subvenciones directas.

La razón por la que algunos programas de reformas tienen éxito y otros no sigue siendo un tema muy poco investigado, a pesar de la reciente avalancha de artículos referentes a experiencias específicas con la reforma (para obtener una panorámica general, véase Rodrik, 1996). Los radicales cambios políticos en América Latina, Asia y Europa del Este han generado muchas ideas valiosas, pero un estudio más atento revela que su importancia para Europa occidental es limitada. Estos países no tienen *otra alternativa* que la reforma. Se enfrentaban a crisis económicas graves. En estas circunstancias, la economía política de la reforma es totalmente diferente a la de Europa, que se enfrenta a declives mucho más graduales en la competitividad. Por lo tanto, en esta sección sacamos algunas lecciones de la comparación de las experiencias de cuatro países de la OCDE: dos países que han llevado a cabo una drástica reforma regulatoria durante los últimos años (Reino Unido y Nueva Zelanda) y dos en que la reforma sigue un ritmo mucho más gradual (Alemania y los Países Bajos).

4.2. Experiencias de los países

Los dos grupos empezaron las reformas en condiciones muy distintas, tanto políticas como económicas. El Reino Unido y Nueva Zelanda te-

nían un gobierno unipartidista, mientras que Alemania y los Países Bajos tenían gobiernos de coalición. El Reino Unido y Nueva Zelanda sufrían una inflación de dos cifras, un elevado índice de paro y una balanza exterior muy débil.

4.2.1. El Reino Unido

En 1979, el nuevo gobierno Thatcher puso en marcha un amplio programa cuyo objetivo era reducir la intervención del gobierno en la economía. La privatización y promoción de la propiedad por parte de accionistas particulares eran aspectos importantes de esta política. La primera serie de privatizaciones a principios de los ochenta se concentró en empresas estatales que ya operaban en un entorno de mercado, como, por ejemplo, las industrias del automóvil y la hotelera. Más tarde, se privatizaron sectores semipúblicos como el de la energía, las empresas de servicios públicos y el transporte. Las privatizaciones a menudo iban acompañadas de una desregulación o una re-regulación, dependiendo de la situación y del sector. En los sectores privatizados, como el gas, el agua y las telecomunicaciones, se abolieron un gran número de normas restrictivas. Pero, simultáneamente, se establecieron unos organismos de control (Ofgas, Ofwat, y Oftel) para llevar a cabo un seguimiento del comportamiento en el mercado de las compañías recién privatizadas, y para corregirlo si hacía falta. Además de los servicios públicos y la energía, la desregulación de los ochenta afectó principalmente a los sectores financiero y de servicios.

Después de la recesión de finales de la década de los ochenta y de la disminución del apoyo electoral al gobierno Thatcher, las privatizaciones y la desregulación se frenaron. El interés se ha trasladado a la revisión sistemática de las normativas restrictivas para las empresas. Se han formado siete equipos de trabajo con el fin de revisar 7.000 normativas. Revisan la regulación relativa a los productos alimenticios y agrícolas, las telecomunicaciones y el transporte, la construcción, los servicios financieros, la medicina, y servicios como el turismo y la distribución al por mayor. Las recomendacio-

nes de los equipos de trabajo se discuten y se aplican mediante unas unidades especiales de desregulación ubicadas en los ministerios. El primer ministro juega un papel especial en relación con la supervisión de este programa e informa de los progresos en su *Informe sobre la competitividad* anual.

4.2.2. Nueva Zelanda

A principios de los ochenta, con una inflación elevada y variable, un crecimiento lento y unos importantes déficits comerciales, Nueva Zelanda experimentó una grave crisis de divisas. Estaba claro que había que hacer algo para detener el declive de la economía. En 1984 llegó al poder un nuevo gobierno socialista. Su ministro de finanzas, Roger Douglas, inició rápidamente un amplio programa de reforma centrándose en primer lugar en los mercados de productos y, haciéndolo más tarde extensivo al mercado laboral. Del proceso de aplicación del programa de reforma de Nueva Zelanda destacan tres características. La primera es el diseño institucional. En gran medida, el proceso desregulador en Nueva Zelanda fue dirigido por altos funcionarios estimulados por contratos con complementos de productividad. Aunque en muchos países los funcionarios suelen estar vinculados a los intereses creados de sus ministerios, en Nueva Zelanda las mejoras salariales y los contratos se supeditaron a las mejoras en la eficiencia que conseguían los funcionarios. Una segunda característica es la información pública. En una fase inicial del programa, había que emplear una gran cantidad de tiempo y esfuerzos para explicar al público en general el propósito de la reforma. La gente quería saber hacia donde se dirigía antes de mostrar su disposición a cooperar. El resultado fue un amplio apoyo político al programa. Una tercera característica era que las propuestas de desregulación se presentaron en forma de paquetes de medidas compensadas. Los agricultores, por ejemplo, resultaron gravemente perjudicados por la reducción de las subvenciones agrícolas, pero ganaron significativamente gracias a una reducción del precio de los transportes como resultado de la liberalización de este sector. Los paquetes de medidas implicaban que los ganadores en

algunos sectores podían ser perdedores en otros y viceversa, y, como declaró Douglas (1993), los paquetes de medidas compensadas podían movilizar a los grupos afectados para centrarse en la supresión de los privilegios de otros grupos.

4.2.3. Alemania

El reciente programa de desregulación ha sido motivado por la necesidad de poner fin al elevado y persistente índice de paro, varias cuestiones relativas a la competitividad y la necesidad de poner la regulación alemana en línea con la del resto de Europa. En 1991, a petición del gobierno alemán, la Comisión Alemana de Desregulación (1991) –independiente– revisó la regulación relativa a los seguros, transportes y sector de servicios y también la del mercado laboral.⁽³⁾ Una novedad fue que la Comisión valoró la regulación existente en términos económicos de costes y beneficios. Propuso evaluar sistemáticamente la regulación a partir de tres principios: (1) una norma tiene que ser corregida o abolida si no va dirigida a reparar una imperfección del mercado o si no sirve a un objetivo económico claramente identificado; (2) asimismo, una norma tiene que ser adaptada o abolida cuando los beneficios previstos no compensen los costes; (3) siempre que sea posible, una norma deseable tiene que ser reemplazada por una norma alternativa que interponga menos obstáculos a la competencia o que comporte unos costes menores. El informe ofrecía un análisis detallado de obstáculos institucionales al funcionamiento flexible de la economía alemana, y contenía propuestas concretas para eliminar normas innecesarias y fomentar la competencia y el dinamismo.

Después de la presentación del informe, se estableció un comité de seguimiento, presidido por el ministro de asuntos económicos y formado por parlamentarios de los partidos de la coalición de gobierno. Este comité presentó un informe de aplicación en 1992, en el que se adoptaban la

(3) La comisión estaba formada por expertos académicos y representantes de la patronal y de los sindicatos, aunque estos dos últimos participaron a título personal.

mayor parte de las propuestas de la Comisión para la Desregulación, con excepción de las relativas a los notarios, el transporte, el taxi y a la mayoría de medidas para el mercado laboral. La evaluación del comité de seguimiento fue adoptada por el consejo de ministros alemán. La responsabilidad de la aplicación de un conjunto de propuestas específicas recayó sobre los ministros. Aunque se han obtenido buenos resultados, una gran parte de la desregulación llevada a cabo hasta ahora ha sido motivada básicamente por la necesidad de poner la regulación nacional en línea con la europea. Sigue habiendo mucho margen para aumentar el dinamismo y la competencia en determinados sectores.

4.2.4. Países Bajos

Durante muchas décadas, los Países Bajos se han caracterizado por gran cantidad de cárteles y una regulación excesiva. Por ejemplo, la antigua Ley de Competencia permitía a las compañías efectuar acuerdos comerciales, con la aspiración de regular la competencia entre ellas. La única excepción es que un acuerdo se podía prohibir si el ministro de asuntos económicos lo consideraba contrario al interés público. Van Gent (1996) definió esta práctica como una práctica de compromiso, una ponderación continua de los pros y los contras de los acuerdos restrictivos individuales notificados al ministro. Con los años, ha habido un número sorprendentemente escaso de quejas contra esta política: la primera prohibición de un acuerdo restrictivo fue emitida en 1959 y la segunda en 1986.

Esta política de compromiso y de consenso condujo a varias e innecesarias rigideces que dificultan un funcionamiento más competitivo de los mercados en la economía holandesa. En la década de los ochenta se emprendieron las primeras iniciativas, pero el progreso era difícil y la norma no era una auténtica apertura del mercado. Probablemente, ello obedecía al hecho de que la regulación y la desregulación se analizaban más a menudo desde un punto de vista legal que desde un ángulo económico. A principios de los noventa, se tomó conciencia del hecho de que el elevado índice

de paro se convertiría en permanente si no se hacía algo para mejorar la flexibilidad y la competitividad mediante una mayor apertura del mercado. El resultado fue una Ley de la Competencia totalmente desarrollada, al mismo tiempo que la Ley de Creación de Empresas se modernizaba significativamente y se preparaba la privatización del servicio de correos, las telecomunicaciones y los ferrocarriles.

En los últimos años, la desregulación se ha convertido en una parte importante de la política económica del gobierno. El análisis de la desregulación se ha trasladado desde una perspectiva legal a una económica. La desregulación se ha traducido en menos barreras a la entrada y más competencia. El análisis de la regulación existente se centra ahora, preferiblemente de forma cuantitativa, en quién gana y quién pierde. Cada año se preparan conjuntos de medidas para determinados sectores de la economía. La tabla 4 ilustra el hecho de que la reforma suele tener éxito cuando los beneficios económicos que se obtendrán, el objetivo de la reforma y el calendario son transparentes desde el principio. En los Países Bajos, la desregulación no se

Tabla 4

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESREGULACIÓN: EXPERIENCIAS RECIENTES EN LOS PAÍSES BAJOS

Proyecto	Factores relativos a la economía política					Éxito de la reforma	
	Análisis de efectos económicos			Transparencia de la reforma		Contenido íntegro/mitigado	Impulso mantenido
	Cualitativo	Cuantitativo	Consenso aproximado	Objetivo de la reforma	Calendario		
sí/no	sí/no	sí/no	claro/abierto	claro/abierto	íntegro/mitigado	sí/no	
1. Horarios comerciales	sí	sí	sí	claro	claro	íntegro	sí
2. Transporte ferroviario	sí	no	sí	claro	claro	íntegro	sí
3. Energía	sí	no	sí	claro	abierto	íntegro	si
4. Telecomunicaciones	sí	no	sí	claro	abierto	íntegro	sí
5. Taxis	sí	sí	no	claro	claro	íntegro	no
6. Notarios	sí	sí	no	abierto	abierto	mitigado	no
7. Autobuses	sí	no	no	abierto	abierto	mitigado	no

lleva a cabo uniendo varias medidas reformadoras en un solo paquete; en lugar de eso, para evitar que las medidas aceptables se conviertan en prisioneras de otras más controvertidas, la desregulación se dirige como un programa que se desarrolla basándose en un planteamiento coherente.

5. Implicaciones políticas

Este artículo defiende la idea de que, en general, en la Europa continental, algunos países podrían beneficiarse de una regulación menor y de un mayor dinamismo de mercado. Hemos dividido los países europeos según el grado de regulación de sus mercados de productos y de trabajo. Existe un vínculo negativo entre el grado de regulación y el funcionamiento de la economía. En nuestro ejemplo de once Estados miembros de la Unión Europea, los que tienen una regulación menor, resultan ser los que presentan unos mejores resultados respecto al crecimiento económico.

Desde el punto de vista de la economía política, Europa tiene que encontrar su propia forma de iniciar y mantener el proceso de reforma. El sentido de urgencia que ha incitado a muchos países, tanto industriales (Reino Unido, Nueva Zelanda) como otros (Europa del Este), está presente, pero no de forma tan agudizada y, por lo tanto, no se puede confiar que suministre un impulso definitivo para la Europa continental (occidental). Todavía más: el gobierno de coalición y una tradición de reserva ante las fuerzas del mercado libre hacen que los paquetes reformadores radicales sean menos probables. Las recientes experiencias de Alemania y Países Bajos ilustran la necesidad de transparencia (cuáles son los beneficios y los costes económicos de cada reforma específica, y quién gana y quién pierde), de unos objetivos claramente definidos y de un calendario detallado.

El artículo también tiene implicaciones sobre el reciente análisis del crecimiento a largo plazo. Varios autores han llegado a la conclusión de que la influencia de las políticas gubernamentales sobre el funcionamiento de la economía requiere un estudio más exhaustivo (véase Barro y Sala-i-

Martín, 1995; Olson, 1996). Nuestros resultados en el caso de Europa confirman esta opinión y sugieren que un posible camino es centrarse en las medidas directas de la política reguladora del gobierno en lugar de en las indirectas (por ejemplo, los precios relativos o los márgenes de beneficios que pueden ser sesgados a causa de muchos otros factores).

Apéndice. Clasificaciones de la regulación de los mercados

La tabla 1 del texto principal ofrece las clasificaciones de acuerdo con varios indicadores de regulación en los países europeos, divididos en sus indicadores relativos al funcionamiento de los mercados de productos y cinco indicadores relativos al funcionamiento del mercado laboral. Los países están clasificados según un grado creciente de regulación gubernamental y de acuerdo con la laxitud de la política de fomento de la competencia. Por ejemplo, en la columna (1) de la tabla 1, cuatro países ocupan el primer lugar: su puntuación es 2,5, una cuarta parte del total de 10. La tabla amplía el trabajo realizado previamente por la OCDE sobre el grado de regulación del mercado laboral (Grubb y Wells, 1993; OCDE, 1994a) y por Gradus (1994) sobre el grado de regulación, de forma más general.

A1. Los mercados de productos

Las clasificaciones según el grado de regulación gubernamental del establecimiento de empresas se basa en una valoración realizada por el Netherlands Economic Institute for Small and Medium-Size Enterprise (1993) y refleja información referida a finales de los ochenta. Hemos puntuado Alemania con un 11, dada la regulación gubernamental muy detallada sobre el establecimiento de empresas. La fuerte puntuación de Bélgica y Países Bajos refleja la regulación general. Dada la libertad predominante de establecimiento de empresas, cuatro países, Dinamarca, Francia, Italia y Grecia, son los siguientes. La total libertad en la creación de empresas

Tabla A1**POLÍTICA SOBRE LA COMPETENCIA Y CONTROL DE LAS FUSIONES**

	Política sobre la competencia			
	Sistema ^(a)		Investigación/ejecución ^(b)	
	Descripción	Clasificación	Descripción	Clasificación
Irlanda	Prohibición	4 ^{1/2}	Independiente	4
Reino Unido	Abuso	10	Independiente	4
Dinamarca	Abuso	10	Independiente	4
Bélgica	Prohibición	4 ^{1/2}	Ministerio	9 ^{1/2}
Portugal	Prohibición	4 ^{1/2}	Ministerio	9 ^{1/2}
España	Prohibición	4 ^{1/2}	Independiente	4
Países Bajos	Abuso	10	Ministerio	9 ^{1/2}
Alemania	Prohibición	4 ^{1/2}	Independiente	4
Francia	Prohibición	4 ^{1/2}	Independiente	4
Italia	Prohibición	4 ^{1/2}	Independiente	4
Grecia	Prohibición	4 ^{1/2}	Ministerio	9 ^{1/2}

^a «Prohibición» indica un sistema en que los cárteles están en principio prohibidos, mientras que «Abuso» indica un sistema en que, en principio, están permitidos, a no ser que se demuestre un abuso respecto al interés general.

^b Esta clasificación se refiere al grado de independencia política con que se ejecutan estos aspectos de la política sobre la competencia.

Nota: Se han clasificado los países según el grado de rigidez de la política sobre la competencia, de mayor a menor (1 = política sobre la competencia estricta). La clasificación general refleja la media de la clasificación respecto a la política sobre la competencia y el control de las adquisiciones.

Fuentes: World Bank (1991), Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos (1994) y OCDE (1994b).

(atendiendo a unos requisitos generales en áreas como sanidad y medio ambiente) prevalece en Irlanda, Reino Unido, Portugal y España. La clasificación en cuanto a la política de fomento de la competencia refleja una combinación de políticas de competencia y de control de las fusiones (véase tabla A1). Los países difieren en la filosofía básica de la política (el sistema de política de fomento de la competencia: prohibición de acuerdos de competencia desleal –en principio o sólo en caso de abuso–), el grado de independencia en la política de aplicación y la presencia de control sobre las adquisiciones. Una de las formas en que el gobierno regula un sector es organizando la producción bajo la forma de propiedad públi-

Decisión/sanción ^(b)		Clasificación general	Control de las fusiones		Clasificación general
Descripción	Clasificación		Política adecuada	Clasificación	
Mixto	8 ¹ / ₂	4	sí	5	4
Mixto	8 ¹ / ₂	9 ¹ / ₂	sí	5	8 ¹ / ₂
Independiente	3	7	no	10 ¹ / ₂	10
Independiente	3	7	sí	5	6 ¹ / ₂
Mixto	8 ¹ / ₂	9 ¹ / ₂	sí	5	8 ¹ / ₂
Mixto	8 ¹ / ₂	4	sí	5	4
Ministerio	11	11	no	10 ¹ / ₂	11
Independiente	3	1 ¹ / ₂	sí	5	1 ¹ / ₂
Mixto	8 ¹ / ₂	4	sí	5	4
Independiente	3	1 ¹ / ₂	sí	5	1 ¹ / ₂
Independiente	3	7	sí	5	6 ¹ / ₂

ca. La clasificación por este indicador refleja la media aritmética de la significación de empresas públicas en el empleo, la formación de capital fijo bruto y el valor añadido en el sector de empresas no agrícolas (datos de 1990 de la OCDE, 1994c).

El resto de clasificaciones de la tabla 1 se detalla a continuación. El grado de apoyo sectorial y específico para las compañías de manufacturas refleja los datos de finales de los años ochenta facilitados por la OCDE (1994d). La clasificación del horario comercial se refiere al grado de regulación gubernamental de las horas de apertura y se basa en el máximo número de horas permitidas por semana entre las 8 de la mañana y medianoche

(Kremers y otros, 1994). El grado de competencia en el mercado de productos también está influido por la apertura del citado país al comercio internacional. Cada uno de los países de la tabla, como miembro de la Unión Europea, participa del mercado único europeo; pero el grado de apertura a la competencia internacional a que ello ha conducido varía según el progreso alcanzado en la aplicación de las directrices relevantes de la Unión Europea en el ámbito nacional. La clasificación se basa en datos de 1995, en relación con el número de directrices sobre el mercado único traducidas en ley nacional, el número de quejas registradas en la Comisión de la Unión Europea sobre las restricciones comerciales, y el número de procedimientos contra la aplicación incorrecta de las normas del mercado único para las ayudas públicas. La tabla A2 proporciona información orientativa.

Tabla A2

APLICACIÓN DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO

	Legislación nacional	Quejas sobre las restricciones comerciales	Procedimientos sobre ayudas públicas	Clasificación general
Irlanda	8	1	2	3
Reino Unido	5	5	6	4 ^{1/2}
Dinamarca	1	2 ^{1/2}	1	1
Bélgica	8	7	3	7
Portugal	4	2 ^{1/2}	4	2
España	3	8	5	4 ^{1/2}
Países Bajos	2	6	8 ^{1/2}	6
Alemania	11	11	10	11
Francia	6	10	7	9
Italia	8	9	11	10
Grecia	10	4	8 ^{1/2}	8

Nota: Se han clasificado los países según un grado de aplicación del mercado único (de mayor a menor) (1 = grado de aplicación elevado).

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1996).

A2. El mercado laboral

La clasificación de la jornada laboral normal es de Grubb y Wells (su variable RNRH) e incorpora información sobre la regulación del nivel mínimo anual de vacaciones y de las vacaciones públicas, y el máximo anual y semanal de horas de trabajo. Horas irregulares se refiere a la flexibilidad de la jornada. Hemos recalculado la variable ROFWN de Grubb y Wells para tener en cuenta el máximo anual de horas extraordinarias, la flexibilidad en la distribución de las horas, el mínimo descanso semanal durante los fines de semana y las restricciones referidas al trabajo nocturno. La clasificación del empleo temporal corresponde a la media de las clasificaciones de Grubb y Wells de la regulación de contratos de plazo fijo (variable RFTC) y del empleo procedente de las agencias de trabajo temporal (variable RTWA). RFTC refleja la libertad de trabajo permitida en los contratos de plazo fijo, el número máximo de contratos sucesivos y la máxima duración acumulada. RTWA incorpora el tipo de trabajo permitido por las agencias de trabajo temporal, el número de renovaciones, la duración máxima y los requisitos de notificación. La clasificación del subsidio de paro es la clasificación general de la tabla 1 de Grubb y Wells. Refleja información sobre los procedimientos de despido, la notificación e indemnización por despido improcedente, así como las condiciones de despido (definición de despido procedente, compensación y readmisión después de un despido injustificado). El indicador del grado de regulación gubernamental del salario mínimo es de la OCDE (1994a); se basa en una valoración exhaustiva de información procedente de fuentes nacionales, que califica el grado de regulación de estricto (puntuación 9 1/2), intermedio (5 1/2) y escaso o inexistente (2).

BIBLIOGRAFÍA

- Barro, R. J. (1991): «Economic Growth in a Cross Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*.
- y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Becker, G. (1983): «A Theory of Competition Among Pressure Groups», *Quarterly Journal of Economics*.
- Ciampi Group (1995): *Second Report of the Competitiveness Advisory Group*, Roma.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Growth, Competitiveness and Employment* («The Delors White Paper»), COM(93)700, Bruselas.
- (1996): *The Internal Market in 1995*, COM(96)51, Bruselas.
- Douglas, R. (1993): *Unfinished Business*, Random House, Auckland.
- Fernández, R. y D. Rodrik (1991): «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty», *American Economic Review*.
- Gent, C. van (1993): «New Dutch Competition Policy: A Revolution without Revolutionaries», publicación del Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos.
- Comisión de Desregulación Alemana (Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen) (1991): *Marktöffnung und Wettbewerb* (Apertura de mercados y competencia), Poeschel Verlag, Stuttgart.
- Gradus, R. (1994): «Nedherlandse Economic Relatief Rigide in Europa» (La rigidez relativa de la economía holandesa en Europa), *Economisch Statistische Berichten*, 12 de diciembre.
- Grubb, D. y W. Wells (1993): «Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries», OECD, *Economic Studies*.
- Kremers, J.J.M., R.H.J.M. Gradus y P.J.G. Heijmans (1994): «Winkelsluiting op de Helling» (Liberalizar los horarios comerciales), *Economisch Statistische Berichten*, 14 de julio.
- Molitor Group (1995): *Report of the Independent Experts Group on Legislative and Administrative Simplification*, Bruselas.
- Instituto Económico Holandés para la Pequeña y Mediana Empresa (1993): *Klein-schalig Ondernemen* (La pequeña empresa), Zoetermeer.

- Ministerio de Asuntos Económicos de los Países Bajos (1994): *Adviesaanvraag inzake de Nieuwe Wet Economische Mededinging* (Peticiones de asesoramiento sobre la nueva ley de la competencia), La Haya.
- Nickell, S. (1993): «Competition and Corporate Performance», Discussion Paper n.º 182, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- OCDE (1992): *Regulatory Reform. Privatization and Competition Policy*, París.
- (1994a): *Employment Outlook*, París.
 - (1994b): *Merger Cases in the Real World: A Study of Merger Control Procedures*, París.
 - (1994c): *Economic Survey Italy*, París.
 - (1994d): *The OECD Jobs Study*, París.
 - (1995): *Economic Outlook*, n.º 57, París.
- Olson, M. (1996): «Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor», *Journal of Economic Perspectives*.
- Peltzman, S. (1976): «Toward a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, Londres.
- Rodrik, D. (1996): «Understanding Economic Policy Reform», *Journal of Economic Literature*.
- Stigler, G.J. (1971): «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics*.
- Winston, C. (1993): «Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists», *Journal of Economic Literature*.
- World Bank (1991): *The Basics of Antitrust Policy*, Technical Paper n.º 160, Washington, DC.

IV. La redefinición del papel del gobierno en la economía de mercado de EE.UU.⁽¹⁾

Economic Report of the President

1. Introducción

¿Cuál es el papel adecuado del gobierno, si es que hay alguno, en la regulación de la industria, la distribución, los precios y la calidad de los productos en la economía norteamericana? Una gran parte del siglo xx ha sido testigo de una expansión del papel del gobierno como regulador. Pero, desde finales de los setenta, la marea reguladora ha bajado en muchos aspectos importantes.

Los primeros esfuerzos desreguladores importantes se llevaron a cabo en industrias como las líneas aéreas, ferrocarriles, transportes por carretera, banca y gas natural (el cuadro 1 ilustra algunos de los beneficios de la desregulación). La desregulación de los servicios públicos tradicionales, especialmente el teléfono y la electricidad, ha seguido un ritmo más lento. No obstante, estas dos industrias fueron objeto de importantes iniciativas de políticas precompetitivas durante el pasado año. El 8 de febrero de 1996, el Presidente firmó la largamente esperada Ley de Telecomunicaciones de 1996. Al cabo de dos meses y medio, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) emitió sus Órdenes 888 y 889, que establecían las normas para inaugurar redes de transmisión interestatales a todos los generadores y revendedores de electricidad.

(1) Nota de los editores: Este texto reproduce las secciones I y II del capítulo 6 del último *Economic Report of the President*, dirigido al Congreso de EE.UU., en febrero de 1997. Estas secciones hacen referencia al proceso de liberalización de mercados específicos, como el de telecomunicaciones y energía, en los EE.UU. y al nuevo papel del Estado en estos procesos. El Informe ha sido elaborado por el Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, Consejo presidido por el eminente economista Joseph E. Stiglitz, en el momento en que se elaboró este informe.

Estos dos pasos gigantes en la dirección de llevar la competencia al sector de los servicios públicos representan un cambio importante en la relación tradicional entre política pública y empresa privada. Durante la mayor parte del siglo XX, el gobierno y los mercados, normalmente, han sido considerados como sustitutos. Los ciudadanos y los políticos tenían que escoger entre el mandato del gobierno y las fuerzas del mercado. A medida que se acerca el siglo XXI, vemos que las fuerzas del mercado y la política pública son con más frecuencia complementarios que sustitutivos. La Ley de Telecomunicaciones, la Orden 888 de la FERC y los progresivos esfuerzos federales y estatales para aplicar sus principios y mandatos muestran la forma en que, si se elabora con sensatez, la política pública puede incrementar –en lugar de reducir– el papel y la eficacia de las fuerzas del mercado en la economía y, por lo tanto, mejorar las perspectivas sociales y económicas para el pueblo americano.

La complementariedad entre mercados y gobiernos también se amplía en la otra dirección. De la misma manera que una política gubernamental bien elaborada puede hacer que los mercados funcionen mejor, la introducción de los mecanismos del mercado en el proceso regulador puede ayudar al gobierno a alcanzar metas sociales. Por ejemplo, para garantizar que las tecnologías sin cables cubran de la mejor manera posible la demanda de servicios de comunicación del público, la Federal Communications Commission (FCC) ha recorrido a las subastas de partes del espectro electromagnético. Estas subastas no sólo han tenido un éxito enorme a la hora de conseguir licencias con rapidez para quienes puedan utilizarlas de forma más eficaz, sino que en el proceso han engrosado en 20 mil millones de dólares la Hacienda Pública de Estados Unidos. Una segunda historia exitosa ha sido el uso de las fuerzas del mercado para proporcionar una mayor flexibilidad en la consecución de las metas ambientales (i.e. permisos comercializables para las emisiones de dióxido de sulfuro). Por último, pero no por ello menos importante, las fuerzas del mercado pueden mejorar la dirección, el uso y el traspaso de suelo público.

Cuadro 1. Los beneficios de la desregulación

Que la desregulación produce beneficios cuando conduce a una competencia efectiva es más que una proposición teórica. Los datos de campo también corroboran esta afirmación. Una evaluación llevada a cabo por un académico de la Brookings Institution ha determinado que la desregulación no sólo ha supuesto unos beneficios considerables a corto plazo, haciendo que los mercados funcionen mejor, sino que también ha desembocado en innovaciones técnicas y de funcionamiento que prometen todavía más beneficios a largo plazo. La tabla que se presenta a continuación ofrece algunos ejemplos de los descubrimientos de este estudio.

Industria	Reducciones de coste	Innovaciones
Líneas aéreas	24% de disminución en los costes por unidad de producción.	Sistemas <i>hub-and-spoke</i> . Reservas de ordenadores.
Transporte por carretera	30-35% de disminución en los gastos de explotación por milla.	Redes informáticas. Coordinación con compañías logísticas.
Ferrocarriles	50% de disminución en los gastos por tonelada/milla; 141% de aumento de productividad.	Mejores contratos. Coches de dos compartimentos. Operaciones intermodales.
Gas natural	35% de disminución en los gastos de explotación y mantenimiento.	Planificación informática. Contratación a través de centros de mercado.

Fuente: Clifford Winston, Brookings Institution.

2. Mercados, gobiernos y complementariedad

Como prólogo del debate sobre el potencial de la complementariedad entre los mercados privados y el sector público, revisaremos los objetivos que cada uno sirve en una economía conducida básicamente por el mercado.

2.1. Las ventajas de los mercados

El argumento en favor de los mercados se apoya normalmente en la eficiencia de sus resultados. Si los mercados son competitivos y funcionan correctamente, conducirán a precios a los que la cantidad que los vendedores quieren ofrecer es igual a la cantidad demandada por los compradores. Además, el precio en cualquier mercado igualará simultáneamente el beneficio que obtienen los compradores de la última unidad consumida (el beneficio marginal) y el coste de producir la última unidad ofrecida (el coste marginal). Estas dos condiciones garantizan la eficiencia: cuando se dan en todos los mercados, el trabajo y los recursos de la nación se asignan para producir un bien o un servicio en concreto si y sólo si los consumidores no están dispuestos a pagar más para destinar estos recursos a otra cosa.

Esta historia familiar es profunda e importante y, no obstante, subestima el papel de los mercados privados en el buen funcionamiento de las economías. Desde finales de los años treinta, cuando menos, los economistas han señalado que, en teoría, el gobierno podría obtener resultados eficientes sin confiar en los mercados, si los miembros del gobierno tuvieran suficiente información y los incentivos adecuados. Pero, la superior habilidad de los mercados para procesar la información y para preservar los incentivos individuales es lo que explica su superioridad general en la dirección de la economía. Los mercados hacen posible una descentralización de las transacciones al nivel en que las decisiones las toman los que resultan más afectados, en respuesta directa a las restricciones presupuestarias y a los intercambios. Entonces, los propios participantes en el mercado tienen fuertes incentivos para generar y reunir información y para realizar las operaciones que más se adecuen a sus intereses.

Información

Una propiedad de los mercados que no ha sido suficientemente reconocida es su habilidad para recoger y distribuir información sobre los costes y beneficios, de tal forma que permite a compradores y vendedores tomar decisiones responsables y efectivas. Dado que los precios del mercado miden los beneficios marginales de los bienes y servicios para los consumidores, las compañías que maximizan sus beneficios simultáneamente maximizan la diferencia entre costes y beneficios. De la misma forma, los consumidores se fijan en los precios de los mercados para decidir qué bienes y servicios quieren comprar y cómo utilizar su trabajo, los recursos y su riqueza financiera para generar los ingresos para pagarlos. De la misma forma que los gustos, la tecnología y el cambio de disponibilidad de los recursos, los precios del mercado cambiarán de forma similar con el fin de dirigir los recursos hacia los fines que ahora se valoran y lejos de los medios obsoletos. Es sencillamente imposible para los gobiernos reproducir y utilizar la masiva cantidad de información intercambiada y manejada diariamente por los millones de participantes en el mercado.

Habitualmente, se da por hecho que normalmente los mercados procesan muy bien toda esta información y con rapidez. A la luz de todas las inversiones, arrendamientos, planes, compras, operaciones de marketing, ventas, contratos e intercambios necesarios para llevar los bienes al mercado, el hecho de que el sistema de precios normalmente funcione tan bien como lo hace -por ejemplo, los productos que quiere el consumidor normalmente se encuentran en los estantes- tendría que parecernos sorprendente. En lugar de eso, es literalmente un negocio, como siempre.

Incentivos

Incluso si el sector público pudiera reunir y responder rápidamente a toda la información disponible sobre los cambios en los gustos de los consumidores y las tecnologías de producción, los mercados privados seguirían teniendo la ventaja de preservar el incentivo de obtener resultados efi-

cientes. En los mercados privados, los compradores y los vendedores obtienen directamente los beneficios y soportan los costes de sus decisiones de oferta y demanda. Cada uno de ellos toma decisiones encaminadas a conseguir el máximo beneficio o ganancia económica. Estos incentivos no sólo afectan a la forma en que se utilizan hoy en día los recursos, sino que también conducen a innovaciones que incrementarán la eficiencia con que se desplegarán los recursos en el futuro y generan nuevos productos que incrementan el nivel de vida.

En cambio, los vínculos entre el gobierno y los individuos que obtienen los beneficios y soportan los costes de sus decisiones son a menudo débiles. La naturaleza de los procedimientos legislativos, ejecutivos, judiciales y reguladores cotidianos corre el riesgo de favorecer más a los intereses organizados y establecidos que al público en general. De acuerdo con ello, el papel del gobierno en el funcionamiento de la economía privada tiene que ser limitado y reflexivo. Las iniciativas para incrementar nuestra confianza en los mercados y para mejorar la eficiencia de las regulaciones a través de los mecanismos del mercado, reflejan una conciencia de los enormes beneficios que pueden suponer las fuerzas del mercado si destinamos los incentivos privados a la obtención de metas sociales.

2.2. ¿Por qué hay que tener un gobierno?

Si generalmente los mercados tienen un rendimiento superior al del gobierno, ¿por qué no dejarlo todo a las fuerzas del mercado? Para empezar, conviene recordar que los mercados y los gobiernos pueden –y de hecho lo hacen– trabajar juntos. Para que los mercados funcionen de forma efectiva, hay que asegurar el cumplimiento de los tratos y hay que desalentar el fraude. Sin un sistema legal gubernamental que garantice los derechos de propiedad y vele por el cumplimiento de los contratos, la organización corporativa y el intercambio comercial en los mercados sería prácticamente imposible. Anarquía y mercado libre no son sinónimos. (El cuadro 2 comen-

ta el papel del gobierno en la protección de los derechos de propiedad de la información en una era de mercados electrónicos globales).

Pero, además de arbitrar las transacciones privadas, el gobierno tiene otras funciones. Los mercados que se dejan solos, a veces producen resultados ineficientes. Por ejemplo, los mercados transmiten información de forma eficaz y proporcionan los incentivos adecuados sólo cuando los vendedores compiten con suficiente intensidad para hacer bajar los precios hasta el coste. Pero, en determinadas circunstancias, las empresas pueden obstaculizar las fuerzas de la competencia poniéndose de acuerdo para mantener los precios elevados, o fusionándose, hasta el punto en que las decisiones individuales sobre la producción afectan sustancialmente a los precios. Las leyes antitrust constituyen el instrumento de la política pública para evitar esta colusión anticompetitiva y las fusiones. La actuación pública antitrust complementa las fuerzas del mercado apoyando las condiciones que favorecen la competencia. Un importante segundo medio de fomentar la competencia en los mercados norteamericanos es la reducción de las barreras comerciales y otras distorsiones que desalientan la entrada de proveedores extranjeros de bienes y servicios. El gobierno también puede tener un papel cuando las grandes compañías tienen ventajas de coste que desalientan la entrada de otras compañías y, de esta forma, hacen imposible la competencia sostenida. Por ejemplo, en estas circunstancias, el gobierno puede regular directamente los precios como un sustituto de las fuerzas del mercado.

Cuadro 2. El papel del copyright en una economía electrónica global

El crecimiento de las telecomunicaciones, el poder informático y su progenie conjunta, la red Internet, está revolucionando la forma en que se crea y se comparte la información. Ya sea por satélite o por cable de fibra óptica, las redes de telecomunicación electrónica transmiten

hoy en día enormes cantidades de información científica y comercial, y de ocio, por todas partes del mundo en un abrir y cerrar de ojos.

Desde el siglo XVIII hasta ahora, los mercados de productos de expresión creativa e innovación técnica han recibido apoyo a través de los derechos de autor y la legislación en materia de patentes, que ampliaron los derechos de la propiedad privada a la propiedad intelectual. Históricamente, estas leyes han intentado lograr un equilibrio entre unos atractivos incentivos económicos para crear y promover el uso generalizado de la creación. Evitando las copias no autorizadas, las leyes de la propiedad intelectual permiten a los creadores e innovadores beneficiarse de sus trabajos originales y sus inventos.

La gran protección de los derechos de autor y de las patentes puede contribuir a proporcionar los incentivos apropiados para la creación, permitiendo a los creadores captar una mayor parte del beneficio marginal de sus esfuerzos. No obstante, el coste de esta fuerte protección es que los precios de utilización de trabajos con derechos de autor o patentes pueden mantenerse elevados durante un tiempo. Irónicamente, dado que las patentes y los derechos de autor se basan en el trabajo de otros, en la actualidad, una protección excesiva de la propiedad intelectual podría desalentar la innovación y la creatividad en el futuro.

Una cuestión política cada vez más importante es si estos medios legales tradicionales para conseguir el equilibrio entre los incentivos para crear y los incentivos para utilizar continuarán aplicándose en una economía basada en la información global. Entre los temas difíciles de resolver, están:

- los derechos para exhibir la información con derechos de autor en pantallas de ordenador;

- *la aplicabilidad de los derechos de autor a las bases de datos electrónicas;*
- *los derechos de «uso justo» y otras excepciones tradicionales para la comunidad educativa e investigadora, y*
- *la competencia en el seno de las organizaciones de concesión de licencias de derechos de autor colectivos de amplia base.*

La necesidad de coordinar nuestros esfuerzos con los de otras naciones hace que la resolución de estas cuestiones decisivas sea todavía más compleja.

Los mercados también producen resultados ineficientes cuando los precios que acuerdan los compradores y los vendedores no tienen en cuenta los beneficios ni los costes que afectan a terceros. El resultado se llama externalidad, y un ejemplo del mismo sería, según un libro de texto, la contaminación del aire. Definir y hacer cumplir los derechos de propiedad para el uso de aire limpio tendría un coste prohibitivo. Por lo tanto, si no es haciendo pagar a los contaminadores un impuesto compensatorio, comprando permisos de emisión, logrando obediencia a través de regulaciones o enfrentándose a las responsabilidades impuestas por una ley medioambiental o de perjuicios indemnizables, no se tiene en cuenta el coste de la contaminación que producen. Ello conduce a unos niveles excesivos de emisiones no deseables -una externalidad negativa. Las externalidades también pueden ser positivas, confiriendo beneficios en lugar de imponer unos costes a terceros. Por ejemplo, las vacunas no sólo protegen de las enfermedades contagiosas a quienes las reciben, sino que evitan su propagación al resto de la población.

Un ejemplo importante de un bien público con efectos positivos es la investigación científica básica, cuyos beneficios pueden exceder con cre-

ces a los obtenidos por la compañía o institución que lleva a cabo la investigación. En estos casos, la ayuda federal acorde con objetivos seleccionados puede ser positiva. Las inversiones en transporte e infraestructura de comunicaciones son otro buen ejemplo. Las numerosas iniciativas recientes, como los programas del Departamento de Transportes para proporcionar y financiar con apalancamiento carreteras públicas y privadas de peaje, pueden generar amplios beneficios a través de la promoción del desarrollo económico regional.

Las asimetrías de la información, en las que una de las partes de una transacción sabe más que las demás, también pueden socavar la eficiencia del mercado. Los seguros de enfermedad ofrecen un ejemplo instructivo. Si los consumidores de seguros de enfermedad conocen mejor que los proveedores las posibilidades de ponerse enfermo en un año determinado, solamente contratarán los seguros quienes saben que tienen más probabilidades de ponerse enfermos. A medida que aumentan las primas para reflejar el mayor riesgo de los compradores de un seguro, los más sanos de entre ellos –para los que el coste del seguro excede ahora sus necesidades previstas de salud– desaparecen del mercado. Este proceso de selección adversa se puede repetir hasta el punto en que el mercado se colapsa. Una razón por la que el gobierno, y no los aseguradores privados, proporciona asistencia sanitaria para los mayores a través de Medicare, es que los mayores pueden tener más conocimiento en relación con el estado de su salud que cualquier asegurador privado, dando lugar a un problema de selección adversa. Mantener un grupo de riesgo que incluya a toda la población elimina el problema.

Finalmente, el estándar de eficiencia no es la única base para juzgar el rendimiento de una economía. Probablemente, la acusación más frecuente que se ha hecho contra los mercados es que pueden dar lugar a una significativa desigualdad de oportunidades y de resultados. Los impuestos progresivos sobre la renta, la educación pública gratuita así como numerosos programas de transferencia –todos ellos actos del gobierno– palian una parte de la desigualdad existente en nuestra economía basada en el mercado. Las leyes de

derechos civiles prohíben la discriminación que las fuerzas del mercado quizá no conseguirían eliminar. Además, como los mercados están conducidos para la persecución de los intereses personales, y no para los colectivos, las transacciones del mercado quizá no podrán apoyar totalmente nuestros valores sociales compartidos. Las prohibiciones del trabajo infantil, las leyes para preservar los hábitats de las especies en peligro de extinción y el apoyo público a las artes son ejemplos de maneras de actuar con las que los gobiernos quieren preservar e impulsar nuestros valores sociales más importantes.

Esta lista de limitaciones potenciales del mercado no pretende ser exhaustiva. Y, naturalmente, los mercados pueden responder, y lo hacen, a estas y otras imperfecciones por sí solos. Si un mercado no es competitivo, las empresas pueden entrar en él o los compradores pueden poner en marcha la producción interna en lugar de seguir tratando con un monopolista. Los mercados pueden internalizar las externalidades en aquellos casos en que es posible definir los derechos de propiedad o bien cuando se pueden llevar al interior de la misma organización a todos aquéllos que perciben beneficios y soportan los costes. En algunos casos, las agencias de garantías y pruebas independientes pueden mitigar la selección adversa y otros problemas resultantes de la información imperfecta.

La persecución de metas diferentes a la eficiencia, como, por ejemplo, aligerar la desigual distribución de la riqueza, es de extrema importancia. Otros apartados de este Informe discuten un conjunto de políticas para resolver la desigualdad -desde subsidios monetarios hasta la tributación progresiva-, o el crédito sobre el impuesto de renta. Como sea que la reducción de la desigualdad es una preocupación tan vital, hemos de reconocer que pocas decisiones estrictamente reguladoras tendrán un gran efecto sobre la distribución de la riqueza o las rentas. El establecimiento controlado de los precios de los servicios telefónicos, la electricidad u otros productos de empresas reguladas puede fomentar otros objetivos sociales, pero no es probable que tenga un gran efecto sobre la intensidad de la pobreza. Los esfuerzos por reducir la desigualdad serán más efectivos si se dirigen hacia

salarios, impuestos y otros factores determinantes de la renta disponible, en lugar de hacerlo hacia los precios de artículos concretos, especialmente aquéllos que sólo constituyen una pequeña fracción de los presupuestos familiares. No obstante, la prestación imparcial de la sanidad pública general, la protección del medio ambiente y otras protecciones reguladoras pueden contribuir a garantizar que las comunidades con ingresos bajos y las minorías no se vean afectadas de forma desproporcionada por la contaminación ni por otras actividades que generen efectos perjudiciales.

2.3. Los mercados y la política pública como complementos

El énfasis convencional en los mercados y los gobiernos como sustitutos, más que como complementos, con frecuencia ha conducido a gente bienintencionada y seria a adoptar posturas extremas en relación con el papel del sector público en la economía. Los partidarios de un importante papel del gobierno a menudo comparan las quiebras reales del mercado con una visión idealizada de un gobierno en posesión de una información ilimitada y con unos objetivos puramente benéficos. Los detractores del gobierno a menudo caen presa de la falacia opuesta, contrastando las propiedades de un mercado ideal con el comportamiento de los gobiernos reales, que tienen que actuar con una información limitada y, a menudo, con unos incentivos distorsionados. Ambas instituciones tienen limitaciones; ninguna de ellas da la talla del ideal.

Un planteamiento mucho más útil es comparar los mercados reales con los efectos reales de la política, para comprender cuándo y dónde tendrían que trazarse las líneas entre el sector público y el privado. Hallar esta frontera es difícil; la gente más razonable puede diferir, y de hecho difiere, en su localización. La comparación del funcionamiento real de los mercados y los gobiernos también nos ayuda a comprobar cómo pueden hacer las políticas públicas que los mercados privados funcionen mejor y cómo

la utilización de incentivos de mercados puede mejorar el funcionamiento del gobierno.

En 1996 se dieron importantes iniciativas para establecer y ampliar la competencia en dos mercados en los que había estado ausente durante un largo tiempo: el servicio de telefonía local y la generación de electricidad. El *Informe del Presidente* del último año examinaba el futuro de la desregulación de estas dos industrias con todo detalle. Cuando se redactó el *Informe*, estas iniciativas eran perspectivas optimistas. Ahora ha empezado la compleja tarea de aplicar las visiones que yacen detrás. Los políticos están trabajando para diseñar mecanismos que generen competencia al mismo tiempo que protejan del ejercicio impropio del poder de mercado. Una gran parte de la responsabilidad de maximizar la competencia en las ventas de electricidad y servicios telefónicos recae sobre el gobierno estatal. Como informaremos más adelante, los estados no han eludido esta tarea.

Los mercados también ayudan al gobierno a hacer su trabajo. Una importante innovación de los últimos años ha sido el uso de mecanismos de mercado para ayudar al gobierno a conseguir sus metas al menor coste para los consumidores y los contribuyentes. Incluso en el caso en que la intervención del gobierno sea convincente, los políticos han conseguido explotar las ventajas del mercado de manera que las políticas públicas generen mayores beneficios a un coste más bajo.

Vale la pena señalar especialmente tres ejemplos de este éxito. El primero es la utilización de programas de permisos de emisión comercializables, en los que el gobierno asigna los derechos para emitir ciertos agentes contaminantes y después permite a las empresas distribuir esos derechos por todas sus fábricas y comprarlos y venderlos entre ellas. Los programas como éste fomentan la supresión de la contaminación al coste más bajo. El segundo ejemplo son las subastas de espectros de ondas. Aquí, las metas políticas tienen dos vertientes: poner el espectro de ondas en manos de los proveedores de servicios de comunicaciones que puedan generar el mayor

beneficio económico, y conseguir fondos que reduzcan la necesidad de impuestos para cubrir los gastos gubernamentales. El tercer ejemplo es el uso de precios basados en el mercado para promover un empleo más eficaz del suelo público en la minería, el pastoreo, la madera y el suministro de agua, a la vez que proteger el medio ambiente. La parte restante de este capítulo discute los tres ejemplos y concluye estudiando los límites de transferencia de las responsabilidades públicas en el sector privado.⁽²⁾

3. Utilización de la política pública para generar competencia en las industrias reguladas

Ante el éxito del gobierno federal en la introducción de la competencia en las líneas aéreas, la banca, el transporte por carretera y el gas natural, su retraso en la desregulación de las industrias del teléfono y la electricidad puede parecer enigmático. Los motivos del retraso explican las razones por las que es probable que el gobierno sea un complemento para el desarrollo de los mercados competitivos en estas industrias en el futuro próximo.

3.1. Razones del retraso en la desregulación de la electricidad y el servicio de telefonía

Los temas competenciales han hecho que sea todavía más difícil, legal y políticamente, para el gobierno federal, desregular los servicios públicos de suministro de electricidad y telefonía que otras industrias. Una gran parte de la regulación de estas industrias tiene lugar a nivel estatal, a través de comisiones de servicios públicos. Por regla general, el gobierno federal regula únicamente aquellas partes que afectan al comercio interestatal. (El cuadro 3 discute algunas cuestiones implicadas en la valoración relativa a si la regulación debería tener lugar a nivel estatal o federal.). En la industria telefónica, la FCC tradicionalmente ha ejercido la autoridad en materia de llamadas a larga dis-

(2) Nota de los editores: Estas políticas se pueden encontrar en la versión original del *Economic Report*. No las hemos incluido en este volumen porque se separan del objetivo central.

tancia entre estados, servicios sin hilos y servicios de acceso interestatal que las compañías locales de telefonía ofrecen a las compañías de servicios a larga distancia. En la electricidad, la jurisdicción de la FERC cubre las ventas mayoristas de energía, la transmisión de la electricidad para revender a los clientes finales y (imponer) los servicios de transmisión a los compradores minoristas, donde este servicio de transmisión está ordenado por la propia energía.

Una dificultad más fundamental es la presencia generalizada de economías de escala sustanciales, que crean monopolios naturales. Un monopolio natural tiene lugar cuando un bien o servicio puede ser suministrado a un coste más bajo por una sola compañía que por dos o más. Con escasas excepciones, las primeras industrias que fueron desreguladas en los años setenta (por ejemplo, el transporte por carretera y las líneas aéreas) no eran monopolios naturales. Esta elección fue intencionada.

Cuadro 3. La economía del federalismo en la regulación

Históricamente, la responsabilidad de regular la electricidad y los servicios de telefonía ha sido dividida entre el gobierno de los estados y el federal. En tanto que tema legal, la perspectiva de la autoridad federal depende de las interpretaciones de la cláusula de comercio de la Constitución, que dice (Artículo 1, sección 8): «El Congreso tendrá poder (...) para regular el comercio (...) entre los diversos estados (...)» No obstante, la economía puede informar estas interpretaciones examinando una variedad de factores, entre los que podemos incluir los siguientes:

- Los efectos económicos que sobrepasan las fronteras estatales.
Cuando los problemas son locales, las soluciones, en general, tendrían que ser locales. La opinión de dejar los asuntos de la regulación o la política económica en manos de los estados tiene más peso si las elecciones de la política de un estado no imponen cos-

tes sobre los residentes de otros estados. Por ejemplo, si un estado decide regular de una manera que hace subir los precios, la fuerza del interés federal tendría que depender de si los consumidores de otros estados también están afectados por estos precios elevados. Un segundo ejemplo importante se refiere a los efectos sobre el medio ambiente que atraviesan las fronteras del estado, como los agentes contaminantes arrastrados por el aire. Un estado puede fracasar a la hora de imponer suficientes controles de contaminación a las fábricas que se encuentran dentro de sus fronteras si las fábricas de otros estados imponen algún perjuicio.

- **Las economías de escala en la regulación.** De la misma manera que la economía obtiene un beneficio si las compañías compiten en el mercado, también puede salir ganando si las jurisdicciones del gobierno compiten en la forma y el contenido de sus regulaciones. No obstante, en algunos casos, la regulación efectiva puede requerir la dedicación de considerables recursos y experiencia especializada para reunir y proporcionar información, valorar los costos, evaluar el estado de la competencia, estimar los efectos sobre el medio ambiente y supervisar el cumplimiento. Para una entidad –el gobierno federal– puede ser mucho más eficiente asumir estas responsabilidades que tener que dividir las entre los 50 estados, el Distrito de Columbia y otras jurisdicciones. La opinión favorable a la regulación federal tiene más peso si las consideraciones que determinan la mejor forma de regular varían poco entre estados.*
- **El funcionamiento comparativo de las instituciones gubernamentales.** Las instituciones públicas pueden tener incentivos para actuar de acuerdo con intereses especiales en lugar de los del público en general. Cuando este problema tiene más predominio a nivel estatal, es probable que la mejor jurisdicción a la que podemos conferir la autoridad reguladora sea la federal.*

Tanto en la electricidad como en los teléfonos, el monopolio natural más importante era la red de distribución local. Se pensaba que establecer un conjunto paralelo de cables eléctricos o líneas telefónicas entre las ciudades y los pueblos para permitir a los distintos oferentes competir por la clientela era un gasto excesivo. El valor de tener a todo el mundo en la misma red constituía, en aquel momento, un nuevo argumento en favor del monopolio de la telefonía local.

De acuerdo con ello, la electricidad y el servicio de telefonía normalmente eran suministrados por compañías que se ocupaban prácticamente de todos los aspectos importantes de la industria de arriba abajo. El servicio de telefonía era, en gran parte, competencia de la American Telephone and Telegraph Co. (AT&T), que proveía a la mayoría de redes locales de servicios a larga distancia y del equipo de telefonía. La industria eléctrica era más compleja, pero la forma dominante de organización era la empresa verticalmente integrada, propiedad de los inversores. Estas empresas generaban una energía que se transmitía, a través de líneas de alto voltaje, a las redes de sus distribuidores locales, las cuales, a su vez, la suministraban a las casas, oficinas y fábricas.

El cambio tecnológico y las nuevas formas de organización en las dos últimas décadas han erosionado las características del monopolio natural de estas dos industrias. Los generadores de turbina de gas de ciclo combinado redujeron la escala necesaria para producir electricidad a bajo coste, aumentando el potencial para la competencia en la producción de energía. La industria de la telefonía ha experimentado el desarrollo de las tecnologías sin hilos, junto con las reducciones en el coste de las líneas de transmisión de fibra óptica y de los ordenadores y el software que quizá un día conseguirán vehicular las llamadas telefónicas por caminos alternativos, como los sistemas de televisión por cable. Estas innovaciones han alentado a algunos a creer que la entrada en el servicio de telefonía local, el último monopolio de las telecomunicaciones, podría perfectamente tener lugar pronto a escala masiva, pero esta entrada todavía no se ha producido en un grado sustan-

cial, con la excepción de los servicios especializados de telefonía móvil y comercial.

La eliminación del monopolio natural en la distribución física y la transmisión de electricidad puede tardar más. Generalmente, sigue siendo poco económico construir conjuntos de líneas eléctricas que se superpongan para el suministro local de electricidad. La transmisión de energía a larga distancia también tiene características monopolísticas. Dado que dirigir la electricidad a lo largo de un camino concreto tiene un coste prohibitivo, la corriente suministrada en una red seguirá todos los caminos disponibles entre dos puntos y, por lo tanto, afectará a las cargas de energía y a la gestión de muchas líneas. En consecuencia, la interconexión de líneas de transmisión de propiedad independiente –una práctica para fomentar la fiabilidad del sistema en conjunto– tiende a convertir a las redes eléctricas independientes en una sola entidad.

La experiencia con el cambio estructural en estas industrias ha complementado estos logros tecnológicos con la apertura del mercado de suministros públicos a la competencia. En el caso de la electricidad, las políticas públicas que han creado una industria productora de energía independiente, en gran parte para fomentar la cogeneración (producción de electricidad por parte de las fábricas como subproducto industrial) y la tecnología renovable, tuvieron efectos secundarios sobre la demostración de la viabilidad de confiar en generadores diferentes a los de los servicios públicos para el suministro de energía. Los análogos en los teléfonos eran las reglas de «acceso igual», impuestas a las compañías locales de telefonía creadas en 1984, por la ruptura de AT&T, para dar a todas las compañías de servicios de telefonía de larga distancia una interconexión técnica equivalente, números de teléfono, suscripción de clientes y acuerdos de facturación. La entidad creada distinguía las compañías locales de las de larga distancia, y el cumplimiento de las reglas de acceso igual proporcionó una experiencia muy valiosa respecto a la forma de interconectar las prestaciones de propiedad y de gestión independientes. Como discutimos

más adelante, la interconexión es un requisito previo esencial para la competencia en los servicios de telefonía local y en la generación de energía eléctrica.

3.2. La Ley de Telecomunicaciones de 1996

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 esboza la ruta que tienen que seguir la competencia y la desregulación en la industria de las telecomunicaciones. En primer lugar, asume el reto de facilitar la competencia en los servicios de telefonía local. Los nuevos competidores pueden clasificarse en una de estas tres categorías: proveedores con instalaciones que ofrecen todos los aspectos del servicio de telefonía local; compañías de servicios parciales que podrían comprar elementos singulares de red, como la capacidad de cambiar de compañía local titular de servicios; y revendedores que podrían comprar servicios locales al por mayor y revenderlos al por menor, a menudo como parte de un paquete de «compra de una sola parada» de servicios de telefonía local y de larga distancia. (El cuadro 4 comenta otros aspectos de la Ley de Telecomunicaciones.).

La Ley de Telecomunicaciones requiere que cada compañía titular de servicios de telefonía local permita a los competidores en los servicios interconectarse con sus redes, de forma que los clientes de las dos redes puedan llamarse entre sí. La responsabilidad de la interconexión pertenece inicialmente a las propias compañías de servicios de telefonía, que pueden negociar términos y condiciones no discriminatorios, sujetos a la mediación y al arbitraje del gobierno del Estado. Las compañías titulares de telefonía local tienen que poner los elementos de la red y los servicios locales mayoristas a disposición de los competidores. Con el fin de eliminar las barreras de entrada innecesarias, también tienen que adoptar una tecnología que permita a los clientes mantener sus números de teléfono cuando cambian de compañía de servicios de telefonía, y tienen que ofrecer la información necesaria para la interoperabilidad de la red. La Ley de Telecomunicaciones

también encarga a los estados y a la FCC que conciban políticas para fomentar el servicio universal, es decir, para garantizar que el servicio de telefonía esté razonablemente a disposición de todos los grupos de ingresos y áreas geográficas de Estados Unidos. Estas políticas tienen que tener efectos neutrales sobre la competencia.

La Ley de Telecomunicaciones también elimina las prescripciones judiciales que mantienen las compañías de explotación regionales (Bell-RBOC-, las compañías de telefonía regionales creadas por la escisión de AT&T), fuera de otros negocios de comunicación, especialmente los servicios de telefonía de larga distancia (cuadro 5). La ley sustituyó estas reglas por un procedimiento de aprobación de entrada a la larga distancia administrado por la FCC.

Para que una RBOC recibiera la autorización de la FCC para proporcionar servicio de larga distancia a sus clientes de servicios locales, tendría que tener un acuerdo de interconexión aprobado con un competidor en los servicios; si ningún competidor hubiera realizado una petición de interconexión o de elementos de red en un tiempo determinado, tendría que elaborar una declaración aprobada de los términos y condiciones en que proporcionaría la interconexión. En cualquier caso, la RBOC tendría que ofrecer la interconexión en los términos y condiciones que fijaba un estatuto con una relación de contenidos de 14 puntos. A continuación, la FCC tenía que determinar si la garantía de solicitud de la RBOC para suministrar servicios a larga distancia «está de acuerdo con el interés público». A la hora de tomar decisiones, la FCC debería consultar las comisiones reguladoras de los estados implicados para verificar el cumplimiento con la relación de contenidos, y requerir y garantizar el peso sustancial en la evaluación de la solicitud por parte del Departamento de Justicia. La División Antitrust del Departamento de Justicia tiene una larga experiencia en el análisis de la competencia y, por tanto, tiene conocimientos para juzgar los efectos de un suministro de servicios de larga distancia por parte de una RBOC.

Cuadro 4. La política de telecomunicaciones no es sólo para las compañías de telefonía

La Ley de Telecomunicaciones cubre mucho más que el habitual grupo de compañías de la industria de telefonía. También amplía el número de estaciones de radio y televisión que puede poseer una sola compañía, simplifica los procedimientos de licencia y establece las políticas aplicables si la FCC garantiza los derechos de las emisoras de radiodifusión existentes en el espectro adicional de los futuros servicios avanzados de televisión digital (al mismo tiempo que otorga a la FCC el poder de reclamar estos derechos adicionales o incluso los que actualmente tienen las emisoras de radiodifusión). Pero como la ley también relaja las reglas de la FCC sobre concentración de la propiedad de las estaciones de radio y televisión, esta concentración puede generar preocupaciones antitrust. Cada vez más, las fusiones de emisoras de radiodifusión son investigadas por la División Antitrust del Departamento de Justicia de EE.UU.

La Ley de Telecomunicaciones también reduce la regulación de los precios de algunos sistemas de televisión por cable, al tiempo que mantiene durante tres años las regulaciones de los sistemas por cable cerrados a la presión de la competencia efectiva. La televisión por cable comparte las características de la red basada en el cable que han convertido a los servicios de telefonía local y de electricidad en monopolios naturales; pero, quizá se enfrenta a una mayor competencia procedente de otros medios de vídeo como la transmisión televisiva, las cintas de vídeo y el servicio de emisión directa por satélite. Para fomentar la competencia de las compañías de telefonía con los operadores por cable, la Ley de Telecomunicaciones establece una infraestructura común de «sistemas de vídeo abierto» que las compañías de telefonía local pueden uti-

lizar para ofrecer servicios de televisión por cable con regulaciones sustancialmente menores. Además, la ley enmienda la Ley de Sociedades Instrumentales de Servicios Públicos de 1935 para permitir a las compañías de servicios públicos adquirir o mantener una participación en «compañías de telecomunicaciones exentas» (CTE), las cuales pueden ofrecer servicios de telecomunicaciones o de información en competencia con los proveedores titulares. Desde que se aprobó la ley, la FCC ha aprobado varias peticiones de determinación de estatuto de CTE.

Otras disposiciones importantes de la ley pretenden controlar la disponibilidad vía Internet del material obsceno o indecente para los menores y requerir a las televisiones que tengan pantallas de una medida superior a las 13 pulgadas que incluyan el llamado chip V, el cual, cuando se activa, interrumpe los programas con clasificaciones diseñadas para informar a los padres de los contenidos sexuales, violentos o indecentes que sus hijos podrían llegar a ver. A partir de este artículo, varios tribunales federales han decidido que las disposiciones de contenido relativas a la indecencia en la red Internet violan la libertad de expresión.

Cuadro 5. ¿Por qué se mantuvo fuera de otros mercados a las compañías BELL de explotación regionales?

Las RBOC son las compañías de servicio local generadas por la ruptura de AT&T, en 1984, como parte del acuerdo del caso anti-trust que el Departamento de Justicia dirigió contra AT&T. La ruptura de AT&T fue planteada por el perjuicio económico causado cuando un monopolio regulado puede eludir los controles de los precios y los beneficios mediante las operaciones en otros merca-

dos no regulados (o con regulaciones menos estrictas). En el caso «U.S. versus AT&T», los monopolios regulados en cuestión fueron las compañías de servicios locales de AT&T y las empresas relativamente no reguladas eran el servicio de larga distancia y el subsidiario industrial de equipamiento para las telecomunicaciones. Las principales preocupaciones eran:

- ***La discriminación anticompetitiva.*** *Un monopolizador de telefonía local regulado que también ofrece servicio de larga distancia podría, por ejemplo, ofrecer conexiones con retraso o de calidad inferior a otros competidores de larga distancia. Si las compañías de larga distancia sólo pueden completar las llamadas a través de la red local, estos competidores no pueden recurrir a nadie más para encontrar las conexiones adecuadas. Esto fomenta la demanda del servicio de larga distancia del propio monopolista, permitiéndole subir los precios de larga distancia.*
- ***Las subvenciones cruzadas.*** *Una compañía de telefonía local regulada podría comprar equipo y trabajo para ofrecer servicio de larga distancia y anotar estas compras como costes derivados de ofrecer un servicio local. Después podría citar estos costes añadidos para justificar ante su regulador un aumento de sus tarifas locales de telefonía. Dado que tiene el monopolio del servicio local, los clientes no pueden acudir a ningún otro lugar y tienen que pagar tarifas más elevadas. Los beneficios aparecen en los libros contables del servicio de larga distancia no regulado.*

En la década de los setenta y principios de los ochenta, se vio que el monopolio del teléfono local era permanente y los planteamientos reguladores ineficaces. La División Antitrust del Departamento de Justicia presionó entonces a AT&T para ceder sus operaciones

locales, creando las RBOC. Para evitar la recurrencia de la discriminación anticompetitiva y la subvención cruzada, las RBOC se mantuvieron al margen del servicio de larga distancia y otros mercados. Promulgada 12 años después de esta enajenación, la Ley de Telecomunicaciones de 1996 refleja el cambio técnico que ha convertido la perspectiva de la competencia local en algo realista y concede a la RBOC una oportunidad razonable para reunir las condiciones en las que su suministro de servicio de larga distancia fomentará las competencias en lugar de inhibirla.

Se han revocado prohibiciones similares contra los equipos industriales y de telecomunicaciones por parte de la RBOC. La revocación ha entrado en vigor cuando la compañía obtiene la aprobación para suministrar servicios de larga distancia. La Ley de Telecomunicaciones prohíbe que las RBOC discriminen a los competidores en áreas como la obtención y acceso a la información de la red técnica. Para proteger contra la discriminación anticompetitiva y la posibilidad de que los clientes de telefonía local acaben pagando las actividades comerciales de la RBOC en los servicios de larga distancia, la fabricación y otras nuevas empresas, estas ofertas tienen que ser proporcionadas por filiales independientes durante un mínimo de 3 años.

No obstante, la generación de competencia no es sólo una cuestión de declaración legislativa; las controversias relativas al poder y la dominación del mercado persistirán. Para ejemplificar la complejidad de los temas y la defensa de la supervisión reguladora hay el *First Report and Order* de la FCC, en el que se aplican las prestaciones de la competencia local de la Ley de Telecomunicaciones. La tabla 1 resume algunas de las controversias y las decisiones de la FCC.

Tabla 1**EL DEBATE DE LA INTERCONEXIÓN**

Método de entrada	Perspectiva del entrante	Perspectiva del titular establecido	Política de la FCC (si no hay acuerdo negociado entre las partes)
Proveedores de servicios totales basados en las prestaciones.	El titular preservará el monopolio rechazando la interconexión.	La Ley dejó la interconexión a la negociación bilateral; la intervención de la FCC dará un peso muy escaso a las consideraciones del mercado local.	Establece las reglas básicas para la interconexión entre las compañías de telefonía existentes y los nuevos proveedores de servicios totales.
Compra de «elementos de red».	El titular ofrecerá muy pocos elementos a un precio muy elevado.	Los nuevos miembros piden la ruptura ineficiente de una red; las tarifas basadas en los costes futuros no ofrecerán suficientes beneficios para recompensar las inversiones pasadas.	Determina los «elementos de red» (bucles, enchufes, otros componentes) que las compañías titulares de servicios tendrían que tener disponibles; especifican los métodos basados en el coste para fijar sus precios.
Reventa al por menor de servicios del titular; no se posee instalación alguna.	Los descuentos mayoristas por debajo de las tarifas minoristas son necesarios para una competencia minorista provechosa.	Los revendedores no tendrían que conseguir el servicio a precios descontados de las tarifas minoristas que, debido a la regulación, están por debajo del coste de ofrecer los servicios.	Establece un descuento de mora del 17-25% por debajo del minorista, basado en estimaciones de los costes del titular (en relación con el minorista) que los titulares se ahorrarían.

Fuente: Consejo de Asesores Económicos, basado en la orden de interconexión de la Comisión Federal de Comunicaciones.

A partir de este escrito, el 8º Tribunal de Distrito de Apelaciones ha aplazado la aplicación de ciertas partes de la orden, afirmando que la FCC sobrepasó su jurisdicción cuando prescribió precios y métodos de fijación de precios para los elementos de red y los servicios al por mayor de telefonía. Mientras los tribunales consideren estas cuestiones, los reguladores del estado siguen interviniendo, decidiendo y aprobando las negociaciones de

interconexión entre las compañías titulares de telefonía local y los nuevos participantes. La FCC todavía tendrá que tomar decisiones relativas a si la RBOC reúne las condiciones prescritas para que le sea permitido ofrecer servicios a larga distancia, de acuerdo con la relación de contenidos y el estándar de interés público de la Ley de Telecomunicaciones.

Aunque el tema de la interconexión está pendiente, el Consejo Rec-tor conjunto de la FCC y de las Comisiones Estatales para los Servicios Públicos han emitido recomendaciones para financiar subvenciones para ofrecer servicios universales de telefonía en áreas de ingresos bajos o de costes elevados (generalmente las rurales) a través de contribuciones de los proveedores de servicios interestatales de telecomunicaciones. Estas contri-buciones han de tener efectos neutrales sobre la competencia.

La propuesta define el servicio universal como el formado por el servicio básico de telefonía de voz y los servicios auxiliares. La práctica actual de subvencionar el servicio universal mediante las «tarifas de acceso» (cuotas que pagan las compañías de larga distancia al titular local por el inicio y fin de una llamada) no es ni transparente, ni probablemente sostenible en un contexto competitivo. Al mismo tiempo, la entrada de nuevas compañías de telefonía favo-rece el *bypass* del sistema de pagos. En diciembre de 1996, la FCC inició proce-dimientos para reformar las tarifas de acceso. Ahora propone prescribir cuotas específicas en las tarifas de acceso y/o garantizar a una compañía de telefonía local distintos grados de flexibilidad de precios, dependiendo de si se en-frenta a la entrada potencial, a la competencia real o a la competencia sustancial.

Una cuestión pendiente a la hora de tratar sobre el servicio universal y las tarifas de acceso es si, después de la desregulación, las ganancias de las compañías de telefonía establecidas serán suficientes para cubrir los costes en infraestructura ordenados durante los regímenes reguladores previos. Como decía el *Informe Económico del Presidente* del pasado año, en el contexto de «costes enterrados» de los servicios públicos eléctricos (que más adelante se discuten con detalle), se garantizaría la recuperación de los

costes impuestos por las obligaciones emanadas de la regulación. Sin embargo, esta recuperación estaría limitada a los gastos de inversión que no se hubieran recuperado ya a través de los beneficios pasados. También es decisivo que cualquier recuperación de este tipo se cumpla de forma que sea competitivamente neutral –por ejemplo, sin crear ni un precio artificial ni ventajas de coste para la compañía de servicios ya establecida.

Es probable que los años de debate que precedieron a la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones sean el presagio de años adicionales de regulación y litigio para que se logren sus metas. Estos complejos temas requerirán una activa política de supervisión que garantice un resultado adecuado.

3.3. La expansión de la competencia en la electricidad: órdenes federales e iniciativas estatales

La industria de las telecomunicaciones no es la única que, durante el pasado año, fue objeto de iniciativas políticas precompetitivas. Las principales decisiones reguladoras tomadas por la Comisión Federal Reguladora de la Energía, junto con ambiciosas iniciativas estatales, ya están abriendo mercados de generación de energía eléctrica a la competencia. El Congreso y la Administración están considerando muy activamente la legislación para incrementar la competencia en los mercados de energía eléctrica. (El cuadro 6 discute el importante papel de las fusiones durante la transición a la competencia en las industrias eléctrica y de telefonía.).

Cuadro 6. Las fusiones durante la transición a la competencia

Al mismo tiempo que la FERC, la FCC y los gobiernos estatales se dedican a diseñar regulaciones que faciliten la competencia en los mercados de electricidad y telefonía, estas industrias buscan acti-

vamente las fusiones. Éstas pueden permitir a las compañías explotar economías de escala, pero también pueden originar problemas de reducción de la competencia. Las Directrices de Fusiones Horizontales promulgadas por el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio señalan que las fusiones pueden reducir la competencia haciendo que sea más fácil para las compañías actuar en connivencia y, en algunos casos, otorgando un poder parecido al de un monopolio a las partes que se fusionan.

Una consideración decisiva a la hora de evaluar las fusiones es lo que los expertos antitrust llaman definición de mercado: identificar quién está en el mercado y quién no. En general, cuantos más vendedores queden en el mercado después de una fusión, menos probabilidades hay de que la fusión reduzca la competencia. Tal como las industrias han sido estructuradas hasta ahora, las fusiones entre las compañías de telefonía locales o entre empresas de servicios públicos eléctricos, podrían tener un ligero efecto anti-competitivo, porque ambas estarían en mercados separados, por motivos legales y económicos. No obstante, según la Ley de Telecomunicaciones de 1996 y la Orden 888, la preocupación es que estas fusiones pudieran reducir la competencia potencial en el futuro. Los efectos de una fusión en estas industrias dependen de cómo se apliquen estas iniciativas y de cómo respondan las industrias. Aún no sabemos cómo reaccionarán los mercados –si dos, tres o diez compañías competirán para suministrar electricidad o servicios de telefonía local a los clientes de algún área en particular. Además, las propias fusiones podrían reflejar la creencia de que las compañías deberían fusionarse ahora, antes de que las autoridades puedan demostrar que las fusiones reducirán la competencia.

En principio, las fusiones pueden constituir un camino para que las compañías reduzcan los costes y mejoren su capacidad competitiva. Pero los esfuerzos por poner obstáculos a las fusiones anticompetitivas son decisivos para conseguir que los impulsos legislativo y regulador a la competencia, desde todos los niveles gubernamentales, sean plenamente efectivos.

La Ley de Política de la Energía de 1992 autorizaba a la FERC a ordenar a una empresa propietaria de la red de transmisión que ofreciera un servicio de transmisión al por mayor. Esto permitía a los generadores que eran propiedad de una empresa de servicios públicos de transmisión –o a las demás empresas de la red, o a los productores independientes de energía– competir para vender energía a las compañías de distribución local, o a cualquier otra entidad implicada en la reventa de electricidad. La apertura de mercados mayoristas y de las redes de transmisión interestatal a la panoplia de compañías generadoras tendría que bajar los precios, y será necesaria para que la competencia minorista sea efectiva. Los reguladores estatales determinan ahora el grado al que la competencia en la electricidad podría ampliarse en los mercados minoristas.

Las disposiciones principales de la Orden 888 de la FERC, emitida el 24 de abril de 1996, requieren a las empresas de suministros públicos para que establezcan tarifas de «acceso abierto» no discriminatorias para la transmisión interestatal de electricidad vendida al por mayor. La Orden 888 también exige la separación funcional de las empresas generadoras y las de transmisión, con tarifas separadas para la energía al por mayor, el servicio de transmisión y otros servicios auxiliares. Estas tarifas pretenden garantizar que las empresas de transmisión traten a las compañías de energía no afiliadas –en términos de precios y opciones de servicio– de igual forma que tratan a sus propios generadores. Para aplicar estos procedimientos, la

Orden 889 ordena la creación del *Open Acces Same-Time Information Systems* (OASIS) para suministrar a todos los generadores datos totalmente actualizados referentes a los flujos de energía y a la congestión en la red de transmisión. El impulso que hay detrás de estas dos órdenes es la creación de acuerdos institucionales que darán apoyo a una mayor competencia en la industria.

Entre los muchos temas complejos que hay que resolver a la hora de gestionar la transición de la regulación a la competencia en la generación de energía eléctrica, destacan dos. Uno es el grado en que serán necesarias formas más rigurosas de separación entre generación y transmisión con el fin de prevenir la discriminación. La Orden 888 no requería una estricta separación corporativa entre compañías de transmisión y generadores. Una alternativa ampliamente discutida es crear el llamado sistema independiente de operadores (ISO). Un ISO gestionaría (sin ser propietario) una red eléctrica de transmisión, mantendría el suministro de suficiente energía y se ocuparía de responder a las emergencias e interrupciones de suministro. La FERC reconoce la necesidad de prohibir los conflictos de intereses entre los ISO y los proveedores de energía, y ha expuesto los requisitos que tienen que satisfacer los ISO. No obstante, la agencia ha dejado el desarrollo y la aplicación de los ISO a las empresas de servicios públicos y a los estados.

Un segundo tema importante hace referencia a lo que en la industria eléctrica se conoce como costes enterrados. Como ya se debatió en el *Informe Económico del Presidente* del pasado año, las empresas eléctricas de servicio público que se enfrentan a la competencia de los nuevos proveedores de energía de bajo coste quizá no conseguirán recuperar partes sustanciales de sus inversiones no amortizadas en fábricas de energía de elevado coste. Una segunda fuente de costes enterrados son los contratos a largo plazo con proveedores de energía renovable de elevado coste. Estos contratos fueron ordenados por las leyes federales que pretendían fomentar las compras de esta energía por parte de las empresas de servicios

públicos, de acuerdo con los costes que ahorran en construcción de nuevas fábricas. Sin embargo, con el tiempo, los precios de estos contratos probablemente han resultado ser más elevados que el coste de la energía proyectado con la desregulación.

Es importante permitir a las empresas de suministros públicos que recuperen de forma prudente las inversiones realizadas y los costes de contratación. Los inversores de empresas reguladas tienen que poder confiar, razonablemente, en que el gobierno no incumpla sus compromisos denegando arbitrariamente a los inversores cualquier oportunidad de recuperar sus costes iniciales. Pero simultáneamente, las empresas reguladas pueden comprometerse en inversiones excesivas si la recuperación se garantiza incondicionalmente. Para evitar este incentivo, la presunción a favor de la recuperación del coste sólo debería aplicarse a los gastos realizados para cumplir con normas reguladoras específicas, o antes de que la competencia se hubiera convertido en una perspectiva significativa.

En la reciente Orden 888, la FERC garantizó a las empresas de servicios públicos el derecho a perseguir la recuperación de los costes enterrados cuando un antiguo cliente mayorista compra energía a los nuevos proveedores. La regla de la FERC sólo cubre los contratos establecidos antes del 11 de julio de 1994, día en que la agencia publicó su reglamentación referente a los costes enterrados en el Registro Federal. Notificó que no consideraría ninguna petición de recuperación de los costes enterrados de contratos al por mayor que hubiera entrado después de esta fecha. No obstante, una gran parte de los costes potencialmente enterrados, quizá más del 90%, caen bajo la jurisdicción estatal y son resueltos por los diversos estados de distintas formas.

Los estados de todo el país también están ampliando la competencia en la electricidad. New Hampshire ya ha impulsado un programa piloto en el que se permitió a 16.000 clientes seleccionados aleatoriamente escoger su compañía eléctrica. Como respuesta, más de 30 compañías de ener-

gía han ofrecido una variedad de tarifas fijas y descuentos por uso, rebajas y otros incentivos, y promesas de sensibilidad medioambiental. En febrero de 1996, la Wisconsin Public Service Commission presentó al parlamento estatal un plan de 32 puntos para llevar la competencia minorista a los consumidores en el año 2001. En septiembre de 1996, California aprobó un plan que ofrecía a los consumidores la opción de elección de proveedores de energía antes de junio de 1998, con desregulación de los precios de la energía minorista antes del 2002. Estas iniciativas ilustran la forma en que la complementariedad entre la política pública y los mercados privados es aplicable a nivel estatal, y también a la regulación federal.

El marco estatutario y regulador existente puede dificultar la resolución de los temas complejos, como garantizar la fiabilidad del sistema, que seguramente se recuperará a medida que evolucione la competencia en la electricidad. De acuerdo con ello, la Administración está considerando una variedad de propuestas legislativas para modificar el marco regulador existente. Esta legislación podría fomentar la competencia y la eficacia en la industria eléctrica permitiendo unas estructuras industriales más flexibles y clarificando los límites competenciales entre el estado y los gobiernos federales.

Conclusión

Es innegable que los mercados tienen ventajas significativas sobre el sector público respecto al procesamiento y transmisión de enormes cantidades de información relativa a los costes y beneficios de bienes y servicios. También hacen posible que millones de individuos y empresas actúen de manera que puedan obtener directamente los beneficios soportando los costes de sus acciones. No obstante, cuando el panorama se complica a causa de una competencia insuficiente, unos mercados incompletos, una información deficiente o unos objetivos no económicos, los mercados pueden conducir a resultados ineficientes o socialmente poco deseables. Por otra parte, como ya señalan la investigación académica y la experiencia

práctica, el sector público no siempre es la alternativa perfecta cuando los mercados no consiguen alcanzar los ideales teóricos.

Una gran parte del debate sobre los vicios y las virtudes de la intervención gubernamental en la economía se expresa en base a una dicotomía artificial entre gobierno y mercados, normalmente infravalorando las deficiencias de uno y sobrevalorando las del otro. Sin embargo, con un equilibrio prudente y pragmático de los costes y los beneficios de la intervención pública en la economía, hemos comprobado que mercados y gobierno no tienen que considerarse meros sustitutivos, sino como complementos muy eficaces. La aprobación y aplicación de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, la promoción de la competencia en la energía eléctrica a través de las Órdenes 888 y 889 de la FERC, la introducción del comercio de emisiones y de las subastas de espectro de ondas, y la reforma de las políticas de gestión de la tierra son ejemplos de este principio. La política pública puede ayudar a un mejor rendimiento de los mercados, y los mecanismos de mercado pueden ayudar al gobierno a ofrecer un mejor servicio al público, y todo ello puede contribuir a reducir las cargas sobre los contribuyentes y el conjunto de la economía.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

Appendino, M.,	33	Olson, M.,	67, 89, 95
Baily, M.,	33	Pedreño, A.,	10
Balaguer, T.,	24	Peltzman, S.,	81, 95
Barro, R. J.,	75, 76, 88, 94	Poeck, A.,	20
Becker, G.,	81, 94	Porter, M. E.,	70, 95
Bel, G.,	3, 5, 9, 10, 25	Ramos, R.,	20, 21
Borrell, J. R.,	23	Rodrik, D.,	81, 82, 94, 95
Calmfors, L.,	21	Röller, L. H.,	67
Calleja, T.,	33	Rus, G. de,	26
Cave, M.,	29	Sala-i-Martin, X.,	75, 88, 94
Ciampi, C.,	70	Sanromá, E.,	20, 21
Costas, A.,	3, 5, 9, 10, 25	Soler, M.,	24
David, P.,	67	Stasinopoulos, D.,	26
Delors, J.,	70	Stigler, G. J.,	81, 95
Doganis, R.,	26	Stiglitz, J. E.,	15, 97
Douglas, R.,	84, 85, 94	Thompson, D.,	10
Driffill, J.,	21	Toharia, L.,	19
Fassbender, H.,	33	Toyama, M.,	33
Fernández, R.,	81, 94	Velarde, J.,	10
Fina, L.,	21	Vickers, J.,	10
Freixas, X.,	25	Viñals, J.,	18, 19, 20
García Delgado, J. L.,	10	Weber, A.,	67
Garrido, A.,	24	Wells, W.,	72, 89, 93, 94
Gent, C.,	86, 94	Williamson, P.,	29
Gerstner, T.,	33	Winston, C.,	11, 14, 69, 70, 79, 95, 99
Gijssels, A.,	67	Wylosz, C.,	67
Gompel, J.,	20	Yarrow, G.,	10
Gradus, R.,	67, 72, 89, 94	Zitzewitz, E.,	33
Grubb, D.,	72, 89, 93, 94		
Gual, J.,	31		
Heijmans, P. J.,	94		
Heylen, F.,	20		
Huang, C.,	33		
Huisman, R.,	67		
Jimeno, J. F.,	18, 19, 20, 21		
Kay, J.,	10		
Koedijk, K.,	3, 6, 13, 14, 22, 67		
Kremers, J.,	3, 6, 13, 14, 22, 67, 92, 94		
Lewis, W. W.,	3, 6, 12, 13, 22, 33		
Limacher, R.,	3, 6, 12, 13, 22, 33		
Liso, J. M.,	24		
Longman, M. D.,	3, 6, 12, 13, 22, 33		
Lukauskas, A.,	23		
Nickell, S.,	79, 95		