

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID

**Privatizaciones
y desregulación
en la
economía
española**



Enrique Álvarez
Gaspar Ariño Ortiz
Benito Arruñada
Angel Calleja
Antón Costas
Alvaro Cuervo García
Miguel Angel Feito
Zulima Fernández
José Manuel
González-Páramo
Francisco López
Pedro L. Marín
Carlos Ocaña
Pérez de Tudela
Arturo Rojas
Ginés de Rus



63
Año XIII

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

1995 - Número 63

Consejo de Redacción

Emilio Ontiveros Baeza (Director)
 José María Pérez Montero (Secretario)
 M.^a Eugenia Callejón de la Sal
 Alvaro Cuervo García
 Joaquín Estefanía Moreira
 José Luis García Delgado
 José Antonio Martínez Soler
 Rafael Myro Sánchez
 Gerardo Ortega Miguel
 Ignacio Santillana del Barrio
 Lorenzo Ruiz Pascual

Diseño de cubierta

Manuel Estrada

Redacción y Administración

Colegio de Economistas de Madrid
 Hermosilla, 49 - 28001 Madrid
 Teléfonos: 576 80 64 - 576 80 68

Edita

Colegio de Economistas de Madrid

Produce

Celeste

Compone

FER Fotocomposición, S. A.

Imprime

Fareso, S. A.

Depósito legal

M-13.155-1983
 ISSN 0212-4386



Colegio de
 Economistas
 de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados en ECONOMISTAS. Los únicos responsables son sus propios autores, que no siempre reflejan los criterios de las instituciones a las que pertenecen.

5 Editorial

6 En Portada

Privatizaciones

- | | | |
|----|--------------------------------------|---|
| 6 | <i>Alvaro Cuervo García</i> | El proceso de privatización de las empresas públicas españolas |
| 14 | <i>Gaspar Ariño Ortiz</i> | El marco legal de la nueva empresa pública: un programa de reformas |
| 21 | <i>Zulima Fernández</i> | Formas de privatización de empresas |
| 32 | <i>José Manuel González-Páramo</i> | Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad? |
| 44 | <i>Enrique Álvarez Angel Calleja</i> | Privatizaciones y el sistema de la acción especial («golden share») |

Desregulación

- | | | |
|-----|-------------------------------------|--|
| 54 | <i>Antón Costas</i> | Desregulación y privatización en la economía europea actual: motivaciones, resultados y enseñanzas |
| 64 | <i>Carlos Ocaña Pérez de Tudela</i> | El coste de las restricciones a la competencia |
| 72 | <i>Miguel Angel Feito</i> | La liberalización de las telecomunicaciones |
| 80 | <i>Arturo Rojas</i> | La regulación del sector eléctrico |
| 86 | <i>Benito Arruñada</i> | Colegios profesionales y diseño institucional |
| 92 | <i>Ginés de Rus Francisco López</i> | Privatización y competencia en el transporte público urbano de viajeros |
| 102 | <i>Pedro L. Marín</i> | La desregulación del transporte aéreo en Europa y sus efectos sobre la estructura de mercado |

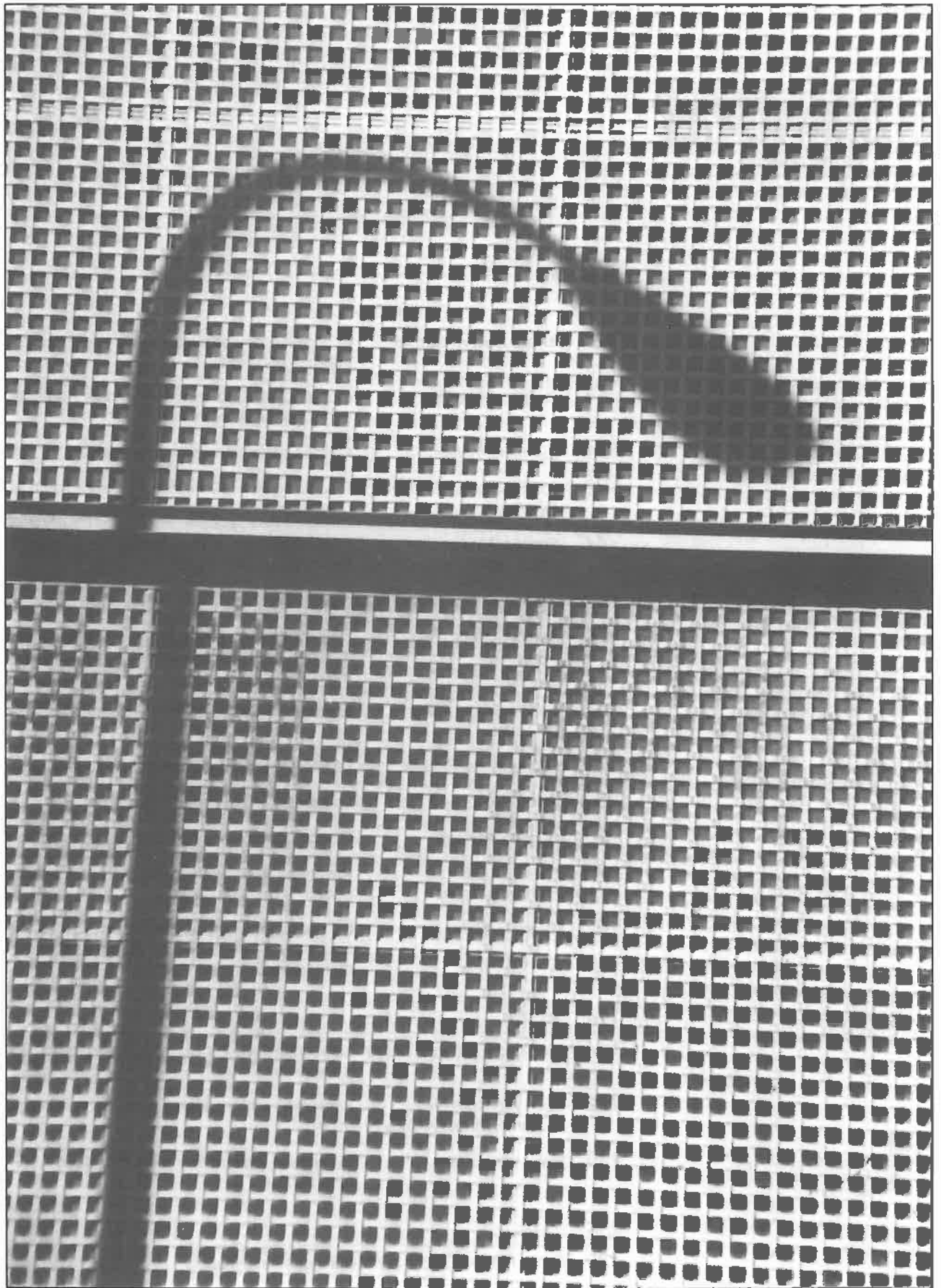
114 Tribuna

- | | | |
|-----|---|---|
| 114 | <i>Gonzalo Rodríguez Prada</i> | La economía de los <i>Currency Boards</i> : pasado y presente |
| 122 | <i>Juan Alonso Hierro Eugenio Torres Villanueva</i> | Funciones empresariales y desarrollo económico |
| 130 | <i>Eduardo Hevia</i> | El proceso legislativo y regulador de la Auditoría Interna |

136 Crónicas

- | | |
|-----|--|
| 136 | Mesa redonda sobre la política industrial española |
|-----|--|

138 Libros





Privatizaciones y desregulación en la economía española

El sector público empresarial en muchos países se ha convertido en un conjunto de empresas, de actividad muy dispar, cuya composición no obedece a ningún referente teórico previo, es más, no existen razones económicas que justifiquen su existencia, a no ser que «ya existan», por lo que la mayoría de los Gobiernos se preguntan ¿qué hacer con el sector público empresarial?, siendo la respuesta planes generalizados de privatización.

La privatización no es sólo transferir propiedad, implica redefinir el papel del Estado y de la sociedad civil al considerar que la mejora de bienestar exige transferir recursos de empresas ineficientes a otros fines. La privatización se presenta como una búsqueda de mejora de la competitividad de las empresas, haciendo posible el desarrollo de capacidades empresariales y la configuración de grupos capaces de competir en mercados globales; considerar la privatización como operación de política industrial más que una operación financiera. Para facilitar su aceptación se han creado sistemas como la acción con derechos especiales y los «núcleos duros» nacionales de compradores.

En la privatización se deben evitar procesos silenciosos y vergonzantes y plantear un plan claro, explícito con detalle de instrumentos que incluyan el estudio del comportamiento previsible de la empresa después de su privatización. En el caso de empresas con pérdidas exige determinar el precio a pagar por el rescate de la misma (plan de reestructuración). La privatización no debe verse como un fin sino un medio de incremento de eficiencia y productividad.

Sin duda un problema central de la economía española es proceder a suprimir barreras de entrada en muchos mercados con un proceso de desregulación, aunque al mismo tiempo exija crear instituciones y/o normas reguladoras. El interés de pocos y la falta de incentivos e ignorancia de muchos hace que no se haya procedido hace tiempo a diseñar políticas de liberalización y atajar los daños de los monopolios y de los mercados politizados. Muchos de los alegatos en defensa del interés colectivo, de supuestos sectores y/o empresas, enmascaran intereses particulares que se alcanzan a costa de los demás o bien son pagados por el resto de la sociedad. La falta de competencia, las barreras de entrada y la regulación de muchos mercados afectan gravemente a la competitividad de la empresa, puesto que liberan de la disciplina competitiva a demasiadas actividades y porque generan estímulos para que las capacidades empresariales, se centren en «buscar rentas» en dichas actividades. En la mayoría de los casos, las normas terminan perjudicando a quienes dicen beneficiar; en España existen demasiadas normas que determinan quién puede vender o prestar el servicio, a qué precios e, incluso, cuándo o dónde puede hacerlo. Es urgente aumentar la competencia para mejorar nuestro bienestar; ello exige liberalizar actividades. Ante situaciones de monopolios naturales u otras imperfecciones del mercado que hace necesario mantener una regulación, ésta debe priorizar tanto un control de precios máximos como promover la competencia creando incentivos para reducir costes y eliminar barreras de entrada a los mercados.

En este número se recogen doce trabajos agrupados en dos bloques: privatizaciones y desregulación. En el primero se presenta una visión global y razones del proceso de privatización con los estudios de los profesores Alvaro Cuervo, Zulima Fernández y José Manuel González Páramo; un completo análisis del marco legal lo realiza el profesor Gaspar Ariño y, por último, el trabajo de Enrique Álvarez y Angel Calleja estudia el sistema de la «Golden Share» (acción con derechos específicos).

El segundo bloque está integrado por dos rigurosos trabajos que presentan un planteamiento global de la regulación y desregulación, de los profesores Antón Costas y Carlos Ocaña, para analizar a continuación los procesos singulares de las telecomunicaciones, por Miguel Angel Feito; el transporte, por los profesores Pedro Marín y Ginés de Rus/Francisco López; los colegios profesionales, por Benito Arruñada, y el sector eléctrico, con el trabajo de Arturo Rojas. Añadiremos, para terminar, el agradecimiento de ECONOMISTAS a las JORNADAS DE ALICANTE sobre Economía Española, en cuya novena edición (octubre de 1994) se presentó un avance de algunos de los artículos aquí publicados.

El proceso de privatización de las empresas públicas españolas

Las empresas públicas

La empresa pública se ha quedado sin razones que justifiquen su existencia, dado que: a) el mercado doméstico no es el nacional, sino la Unión Europea, luego, de existir, para corregir sus imperfecciones, aun existiendo otros instrumentos más eficaces, deben ser empresas públicas europeas; b) existen medios alternativos, con menores costes sociales, para lograr los fines que se asignaban a las empresas públicas: reactivar la actividad económica, mantener el nivel de empleo o renta en un área o grupo social, y c) finalmente, el comportamiento de las empresas públicas, con sus ineficiencias explicadas, en parte, por sus singulares relaciones de agencia, ha generado una valoración negativa sobre las mismas. En el presente, el sector público empresarial se ha convertido en un conjunto de empresas, de actividad muy dispar, cuya composición no obedece a ningún referente teórico previo, es más, no existen razones económicas que justifiquen su existencia, a no ser que «ya existen», por lo que la mayoría de los gobiernos se preguntan ¿qué hacer con el sector público empresarial?

La Unión Europea no prejuzga el régimen de propiedad de los Estados miembros, simplemente trata de garantizar una competencia leal entre las empresas públicas y privadas que operan en los mismos mercados y con los mismos clientes, delimitando claramente cuándo la actuación del Estado va más allá de su papel de propietario. La Unión Europea tiene un objetivo: el logro del mercado interior y una filosofía al considerar que la competitividad de las empresas y los necesarios cambios estructurales, reducción de costes de gestión y coordinación, se alcanza facilitando e intensificando la concurrencia en los mercados.

Para salvaguardar el principio de no discriminación o neutralidad de trato, la Comisión adoptó Directivas (80/723/85/413) y Comunicaciones (91/C.273/02) que concretan criterios para determinar cuándo existe ayuda a una empresa pública, y a cuánto asciende ésta. El problema no está en la determinación de las ayudas directas —compensación de pérdidas de explotación, subvenciones no reembolsables, compensación de determinadas cargas—, sino en las indirectas: las vinculadas a aportaciones de capital, renuncia a dividendos, préstamos con condiciones «especiales», avales o garantías financieras explícitas e implícitas del Estado y/o Holdings Públicos. Para determinar cuándo se consideran ayudas y cuándo no se introduce la simple pregunta de si en ese contexto y mercado un «inversor privado» llevaría a cabo dicha decisión.

Alvaro Cuervo García

Catedrático de Economía de la Empresa. UCM

¿Qué hacer, pues, con la empresa pública, en el nuevo entorno europeo, que le exige comportamiento y estricta lógica privada? La respuesta es, sin duda, los procesos de privatizaciones. Así, la empresa pública, que en la economía europea representaba en 1985 el 15,3 % (valor medio del empleo, VAB y FBCF de su economía, excluido el sector agrario), era el 11,8 % en 1991 y se estimaba en el 9 % en 1993. En España, después de un período de ajuste en la empresa pública, se inicia a partir de 1986 un proceso de privatizaciones silenciosas, motivadas por supuestas exigencias técnicas, sin gran convicción y quizás de una forma un tanto vergonzante. El peso de la empresa pública era de un 12 % en 1985 (valor medio de empleo, VAB y FBCF), 9 % en 1991 y 7 % en 1993. Dicho proceso de privatizaciones en el período 1987-93 alcanzó la cifra de 686.000 millones de pesetas, con un potencial de privatizaciones pendientes que se estima en valores próximos a los dos billones.

¿Por qué el ser empresa pública afecta a la eficiencia de la empresa?

El saber convencional identifica las siguientes notas que caracterizan el comportamiento de la empresa pública:

1) Ausencia de objetivos precisos. Estos son múltiples, cambiantes y ambiguos, consecuencia de la presión de los diferentes grupos de interés que buscan rentas en la empresa, lo cual implica una dificultad para evaluar la gestión y la propia funcionalidad y control de la empresa.

2) Ausencia de controles externos a través del mercado de bienes y servicios, dado que no quiebran, y ausencia de la disciplina financiera del mercado de capitales, al no cotizar en el mismo, o hacerlo con un paquete no significativo.

3) Centralización del proceso de decisión donde los niveles intermedios pierden responsabilidad y autonomía, dada la ausencia de objetivos precisos que faciliten la evaluación y que los controles son básicamente de carácter administrativo.

4) No exigencia de responsabilidad sobre los resultados. Lo que reduce los incentivos para maximizar el valor de la empresa y afecta al comportamiento de todos sus miembros.

5) La empresa pública es el soporte del poder sindical con base en el nivel de sindicación y los «liberados» de la misma; al mismo tiempo, es instrumento para fines políticos —mercado de votos— y fuente de empleo político. Por ello, se tiende a perpetuar el *statu quo* vigente de la empresa. Ello explica sus niveles salariales, las espe-

ciales condiciones de ajuste empresarial, sus niveles de prejubilaciones, fondos de pensiones complementarios, dificultad de cambios y niveles de conflictividad.

Es asimismo un campo para obtener rentas por los grupos que con ella se relacionan, desde la desvalorización de determinadas inversiones por razones socio-políticas, o consecuencia de la discrecionalidad de los directivos y presiones para que las relaciones con proveedores y/o clientes no sean las estrictas de mercado.

La diferencia entre la empresa pública y la privada es consecuencia de las singulares relaciones de agencia que surgen en la empresa pública. La separación de propiedad y dirección consustancial con la empresa moderna, se encuentra en la empresa pública con que los encargados de controlar a los directivos no son los propietarios, sino el Gobierno —políticos— y la Administración —altos funcionarios—, que son a su vez agentes de los auténticos propietarios: los electores —los ciudadanos—, que tienen el control último de la empresa pública.

En la empresa pública la propiedad tiene un papel pasivo. Los incentivos de los propietarios —los electores— para vender sus derechos se eliminan por el mayor coste (cambio de residencia, de Gobierno, no siempre unido a un cambio de gestión) sobre los beneficios que pudiera recibir. Fallan los mecanismos de control societario como control externo de la dirección, así como el sistema de valoración de las decisiones por el mercado.

Los políticos y funcionarios no se benefician del resultado de la empresa pública. Por ello, no tienen incentivos para exigir a sus directivos su maximización, sino la obtención de objetivos más próximos a sus funciones de utilidad y que suelen no ser compatibles con el propio de la empresa: maximizar su valor. Así se convierten en objetivos de la empresa pública: aumentar el conjunto de empresas —al ser fuente de promoción y empleo político—, mejorar servicios y actuaciones regionales vinculadas al mercado de los votos; objetivos redistributivos (niveles salariales, mantenimiento de empleo) y/o asignativos (relacionados con sus consumidores) que en ambos casos son electores. Los grupos afectados directamente (trabajadores-consumidores, comunidad local) valoran la obtención de rentas directas, se oponen a la eficiencia si afecta a sus intereses y el resto no valora la relación entre mejora de eficiencia y menores impuestos a pagar o mejores servicios.

La función de control del Consejo se reduce, dado que no son propietarios, sino «agentes» del Gobierno y/o cuerpos de la Administración. Por

norma el mantenimiento de su *statu quo* socio-sindical.

Cuando se habla de privatización se puede entender tanto el fomento de la prestación privada de bienes y servicios públicos y la gestión privada de empresas y organismos públicos, como la transferencia de propiedad y/o control de empresas del sector público al privado. Es esta última forma la que centra nuestra atención.

Las razones clásicas para la privatización se suelen agrupar en tres bloques: económicas, financieras y políticas.

Las razones *económicas* presentan la privatización como medio de mejora de la eficiencia, dado que la propiedad pública, consecuencia de las singulares relaciones de agencia que motiva, facilita un comportamiento de los miembros de la empresa pública sin estímulos en la búsqueda de la eficiencia, ni en el desarrollo de capacidades y recursos para competir en mercados abiertos. La privatización no es un fin, sino un medio de mejora de la eficiencia empresarial, por los cambios de comportamiento que implica, dado que los cambios de propiedad permiten la gestión de dichos activos, en determinados casos por personas con mayores capacidades directivas, o bien por la nueva dinámica que los entornos competitivos crean, cambiando comportamientos que favorecen la creación de activos intangibles (marca, formación saber hacer...) en la empresa, superando la tradicional funcionarización de la empresa pública.

Las razones *financieras o de caja* no son razones en sí mismas, sino que son consecuencia de la mejora previsible de la eficiencia en la empresa pública: su venta provoca un ingreso para el Estado que supera al valor económico de la empresa gestionada por éste. En un entorno eficiente, si el precio pagado por la empresa es igual al valor descontado de sus futuros *cash-flow*, la venta no implica impactos macroeconómicos.

La venta de una empresa pública no es una operación financiera neutra: no es cobrar hoy, por la venta, lo que iba a cobrar en un futuro por los dividendos de mantenerse en el sector público, salvo en el caso de una gestión eficiente de la empresa. Los activos deben ser gestionados por quienes más los valoran, quienes tienen mayores capacidades directivas. Si el cambio de propiedad implica cambios de comportamiento, mejores capacidades directivas, es lógico que valoren la empresa por encima del valor que tiene en manos del Estado. Por ello, la privatización suele presentarse con un precio superior al valor actualizado de los flujos de caja que generaría de continuar en su situación actual.

Finalmente, existen supuestas *razones políticas*, dado que se presume *a priori* que los mercados han mostrado mayor eficiencia que los políticos en la asignación de recursos. La respuesta *del mercado* a la elección de preferencias del individuo será mejor y más ajustada que la que emana del proceso político. De otro lado, se ve la privatización como base para crear un capitalismo popular, que facilite el cambio en el voto. El denominado capitalismo popular, «la nueva desamortización del siglo XX», no ha tenido un éxito de accionariado popular, que implicará cambios en la conducta política. No es éste el tema justificativo de un proceso de privatización.

El proceso de privatización se debe presentar con un triple fin:

- 1) Mejorar la eficiencia del sistema empresarial.
- 2) Desarrollar un grupo o tejido industrial por medio de redes de alianzas con el capital nacional, para alcanzar umbrales o dimensiones competitivas a nivel europeo.
- 3) Introducir cambios en el comportamiento de los miembros de la empresa para facilitar su competitividad y el desarrollo de activos intangibles vinculados a capacidad de innovación, de creación de marcas, imagen, etc.

El proceso de privatización de las empresas públicas

El proceso de privatización debe diferenciar entre: a) la privatización plena de la parcial, sin pérdida de control de la empresa; b) el mercado de la empresa: mercados competitivos y/o regulados, y c) la viabilidad económica de la empresa: actual o futura.

Las privatizaciones parciales, las ventas de acciones sin pérdida de control, son una operación financiera, igual que la venta de activos, dado que el Estado mantiene el control de la sociedad. Si la sociedad cotiza en el mercado de valores, dicha venta debe tener un volumen mínimo que permita evitar influencias en la cotización, dado que si no se tienen pocos incentivos para adquirir información cuando se sabe que la marcha de la empresa no se refleja en la cotización del mercado. La cotización de un volumen significativo del capital limita la discrecionalidad del control político sobre las decisiones de los directivos e incentiva a éstos a maximizar el valor de la empresa.

En caso de venta de la empresa, o de filiales de una empresa, con pérdida de control, la privatización propiamente dicha se plantea la posible sustitución de los equipos directivos y, en dicho plan-

teamiento, el comprador debe disponer de capacidades directivas.

En segundo lugar, la privatización debe partir del análisis de las características del mercado —competitivo, no competitivo— en que actúa la empresa. Las empresas que actúan en mercados regulados suelen tener como notas que las caracterizan, las siguientes:

— Economías de escala en la fase principal del proceso de producción y/o distribución.

— Demanda generalmente inelástica al precio y, en ciertos casos, al nivel de renta.

— Relación directa cliente-consumidor.

Con carácter previo a la privatización, es necesario favorecer la rotura de las fases del proceso y/o negocios que no tienen la consideración de monopolio natural para facilitar la entrada de competidores y, ante el proceso central, una política de gestores y/o licitadores con una eficiente oficina de control.

Finalmente, la privatización exige una viabilidad económica de la empresa. Si dicha viabilidad exige un ajuste, su coste debe ser compensado. En ese caso, se compra el rescate de las cargas que implica la empresa. Cargas unidas, en muchos casos, a las barreras de salida del marco regulador de las relaciones laborales.

A menudo se olvida que muchas situaciones de iliquidez —suspensión de pagos— o de quiebra, son consecuencia de un problema económico previo al financiero, es decir, el valor de mercado de la producción es inferior al valor de mercado de los factores empleados. En estos casos, los voluntarismos, por supuestas razones sociales, en favor de la continuidad de la empresa, suelen ser una solución más costosa que la liquidación. La crisis de una empresa es una crisis del empresario, de la falta de capacidades directivas que sólo se solucionará si se es capaz de encontrar dichas capacidades. Si no se encuentran, la solución es la liquidación de la empresa, para un nuevo uso de dichos activos.

El proceso de privatización implica analizar: la propuesta de desinversión, la forma de llevarla a efecto con los criterios de determinación del precio y la evaluación de las ofertas realizadas y el previsible funcionamiento de la empresa a partir de la privatización. Privatizar no es sólo vender, sino cómo la empresa será vendida y cómo operará siendo privada. Por ello, es importante precisar tanto los principios que rigen la venta, con una preocupación prioritaria por las capacidades directivas del comprador, como los que determinan su forma de operar posterior.

La privatización con estricta *lógica financiera* puede hacerse valorando el mercado que se com-

pra más que la propia empresa, lo que, a medio plazo, puede afectar al mantenimiento de las instalaciones industriales y, lo que es más grave, a la destrucción de los intangibles acumulados por la empresa, su saber hacer, el oficio de sus hombres.

En el caso de no considerarse la capacidad de gestión del comprador, es posible que la empresa vuelva de nuevo al sector público, desaparezca después de un período de intento de venta parcial o total de sus activos. Privatizar empresas implica capacidad de gestión —de tecnología y de mercados—. Es por ello que, aparte de la operación financiera, básicamente se necesita una operación industrial.

La actividad posterior al proceso privatizador depende de: a) El correcto funcionamiento de los sistemas de control de los directivos: mercados de capitales, regulaciones de tomas de control, en el caso que la misma se produzca con una gran dispersión del accionariado y así éstos tengan estímulos para un comportamiento eficiente; b) El funcionamiento eficiente de los mecanismos de suspensiones de pagos y quiebras que se vean como estímulo que afecta al comportamiento de los miembros de la empresa y evitar toda operación de renacionalización; c) Existencia de reguladores eficientes con una cierta experiencia cuando exista un monopolio natural, para eliminar barreras de entrada tarifarias y no tarifarias en los mercados. Los monopolios pueden ser vendidos separadamente por actividades o por servicios; d) Finalmente, se deben analizar las consecuencias de desplazamiento de proveedores si el producto o servicio es poco específico, la desaparición de subsidios cruzados que existen en muchas actividades reguladas y sus consecuencias sobre el resto.

El proceso pudiera exigir respetar unas normas prácticas que la experiencia aconseja, cuales son: 1) plantearlo de forma incremental, es decir, aprender privatizando, por lo que se comienza por empresas no significativas; 2) proceder de la forma más rápida posible, manteniendo información sobre el proceso para conocer que el mismo se hace con rigor y transparencia. Vender bajo condiciones de caja para transferir los activos de forma irreversible, y así cortar la vinculación de la empresa con el Estado; 3) tener un plan que supere la privatización silenciosa y un tanto vergonzante del pasado, al mismo tiempo que evita el arbitrio político y el oportunismo financiero-empresarial de determinados intermediarios. Una falta de plan se pretende justificar con una supuesta desvalorización de los activos cuando se anuncia *a priori* cuáles son los que se pretenden vender. En los mercados abier-

tos actuales, esto es poco relevante. El precio se fija en función de los flujos de caja que cada grupo espera obtener con dicha empresa, sin que el que se explicita su venta afecte de forma significativa al precio. Es más, es positivo en cuanto que se constata que el anuncio de privatización implica cambios de comportamiento que hacen mejorar los *cash-flows* de la empresa.

La privatización como base de la política industrial

Los procesos de privatización han desarrollado instrumentos que han permitido su aceptación política y su consideración como de política industrial a través del denominado Golden Share System o la creación de acciones con derechos especiales y la creación de «núcleos duros» nacionales de compradores.

El sistema de la creación de una acción específica se suele aplicar en aquellos supuestos en los que la protección de los intereses nacionales así lo exige o bien cuando con dicha acción se favorece la aceptación social y política del proceso. El sistema consiste en la transformación de una acción ordinaria del Estado en la empresa pública en una acción específica cuya titularidad se reserva el Estado. Esta metamorfosis (Ley francesa de privatización de 19 de julio de 1993) se vincula, en el caso de situaciones excepcionales, con ciertos derechos:

a) Poder de nombramiento en el consejo de uno o dos representantes del Estado, sin voz deliberante. No son ni administradores, ni Delegados del Gobierno, simplemente tienen el derecho de estar presentes, participar en los debates y ser informados.

b) Poder de veto sobre cesiones de activos previamente identificados que pudieran afectar a los intereses nacionales.

c) Acuerdo previo sobre formas de participaciones y sus modificaciones.

La acción específica, en cualquier momento, puede ser transformada en ordinaria, sin plazo de caducidad. (En la ley francesa de 6 de agosto de 1986, tenía un plazo de cinco años.) Una patente de eternidad puede distorsionar el funcionamiento de los mercados. Por ello, en el caso inglés el período de vida de esta «Golden Share» es limitado, generalmente de cinco años, a partir del cual cualquier inversor podría participar en el capital de la sociedad privatizada, sin que el Estado pueda, desde entonces, controlar la gestión de la empresa.

El supuesto excepcional de «toma de control», consecuencia del ejercicio de los derechos políticos propios de la «Golden Share» británica, nunca ha tenido lugar. El motivo que explica esta circunstancia estriba en que ningún inversor, con intereses que pudieran ser contrarios a los de la Administración británica, ha querido arriesgar inversiones significativas en estos procesos de privatización ante la posibilidad que tiene el Estado de tomar, de forma esporádica, el control de estas empresas. De esta forma, el sistema de la «Golden Share» actúa de forma disuasoria ante posibles estrategias hostiles por parte de determinados inversores.

A pesar de las prerrogativas en favor del Estado, este método de privatización permite una privatización de las empresas públicas y una aceptación política del proceso. Es más, el hecho de que los privilegios de la «Golden Share» desaparezcan al término del plazo estipulado para ello, conlleva que se elimine definitivamente la frontera entre lo público y lo privado, siendo una muestra de la plena confianza en las fuerzas del mercado de los promotores de este sistema de privatización. Al final, este *modus operandi* consigue que todos los agentes económicos (Administración, trabajadores, directivos, inversores, etc.) acepten y consideren a estas entidades como verdaderas empresas privadas.

Para evitar las consecuencias de la dispersión del accionariado de las empresas objeto de privatización, y con el fin de evitar las operaciones puramente financieras que pudieran implicar la destrucción de activos acumulados como capital humano, el modelo de privatización francés introduce un método que se conoce con el nombre de «núcleos duros». Esta técnica consiste en atribuir entre un 5 % y un 15 % del capital de la sociedad a privatizar a un Grupo de Accionistas Fijos, formado por inversores franceses específicos, los cuales reciben, a título particular (fuera de los mercados financieros), una participación en el capital de aquella. De esta forma, si bien la mayoría del capital de la empresa se coloca en manos de múltiples y diferentes accionistas, se concentra una participación significativa del capital en algunos inversores concretos, «manos amigas» con un sistema de participaciones cruzadas entre las mismas creando un grupo de capital industrial, minorándose los riesgos que podría suponer una excesiva dispersión del capital, es decir, utilizando un accionista activo con capacidades directivas como base del proceso de privatización.

Es un proyecto que pretende configurar grupos industriales nacionales, bien conforme al modelo alemán de relaciones banca-industria, bien con-

forme a los grupos Keiretsus japoneses o coreanos (Jaebal). Esta técnica ha introducido en el sistema de privatización el elemento de la discrecionalidad que se pone de manifiesto en el momento de seleccionar los posibles agentes que pueden participar, al margen de los mercados financieros, con la finalidad de asegurar, en la medida de lo posible, los «intereses nacionales» y que existan capacidades directivas. Este *modus operandi* discrecional motiva que, después de la enajenación de las acciones de las empresas públicas, permanezca una cierta presencia indirecta por parte del Estado en la empresa privatizada, debido a la vinculación que informalmente se crea entre la Administración y los beneficiarios de la adjudicación, dado que en el proceso se refleja la preocupación de la Administración por la forma de operar de la empresa una vez privatizada y que, en ese proceso, la privatización es un elemento de configuración de grupos y empresas competitivas.

En ambos casos, los procesos de privatización buscan fines semejantes: mejorar la eficiencia de las empresas y reducir el peso del sector público. Han tenido objetivos distintos, dado que, en Gran Bretaña, la mayor parte de las privatizaciones afectaban a los servicios públicos, mientras que en Francia las sociedades implicadas, que habían sido privadas antes de su posterior nacionalización, pertenecían mayoritariamente a sectores competitivos. Esto pone de manifiesto que, desde el punto de vista de la intensidad de la privatización, el caso británico ha sido mucho más profundo. Ciertamente, el método anglosajón del «Golden Share», como técnica disuasoria para defender los intereses nacionales, ha permitido que, en la práctica, la desvinculación del poder público con respecto a las empresas privatizadas haya sido definitivo. Por el contrario, la introducción en Francia de la discrecionalidad, a la hora de colocar las participaciones de las empresas públicas en los «núcleos duros», ha significado que el grado de privatización efectiva en Francia se presente como menos intenso.

En otro orden de cosas, si contraponemos ambas técnicas de privatización, podría concluirse que, aun siendo diferentes, no son incompatibles, dado que, en definitiva, persiguen un mismo resultado: que el Estado pueda mantener (en diferentes momentos de la privatización) un cierto control en las empresas objeto del proceso de privatización. Tal es así que el programa actual de privatizaciones del Gobierno francés, desarrollado en la Ley de 19 de julio de 1993, ha incorporado en el capítulo de los dispositivos específicos de protección de los

intereses nacionales el método del «Golden Share» británico.

Las reflexiones han querido insistir en la privatización como una búsqueda de mejora de la competitividad de las empresas, haciendo posible el desarrollo de capacidades empresariales y la configuración de grupos con estrategia de negocios relacionados, es decir, ver la privatización como una operación de política industrial más que una operación exclusivamente financiera. □

BIBLIOGRAFIA

- Aspe, P. (1992): «Thoughts on the mexican privatization experience». *The McKinsey Quarterly*, núm. 2, pp. 11-19.
- Fernández, Z. (1994): «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en J. Velarde, J. L. García Delgado: *El Estado en la Economía Española*. Editorial Civitas, pp. 105-124.
- Vickers, J., y Yarrow, G. (1988): *Privatization an Economic Analysis*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

El marco legal de la nueva empresa pública: un programa de reformas

1. Nuevas formulaciones para una empresa pública «privatizada»

Desde las justificaciones formuladas para las grandes nacionalizaciones francesas a comienzos de los años ochenta, se ha venido elaborando en algunos países del sur de Europa una nueva filosofía para la empresa pública que ha encontrado entre nosotros gran acogida.

Ciertamente, nadie defiende hoy —ni siquiera los socialistas franceses— una política de nacionalizaciones. Al contrario, estamos en la era de las privatizaciones y a ella se pliegan hoy los Gobiernos socialdemócratas de toda estirpe, desde el laborismo inglés al peronismo argentino, pasando por la socialdemocracia sueca o el socialismo griego. La idea de la empresa pública como brazo armado de la política industrial está hoy bastante abandonada y únicamente algunos náufragos de los viejos partidos comunistas —hoy disfrazados de no se sabe qué— siguen manteniendo posiciones de mayor protagonismo para la empresa pública.

Pero si las nacionalizaciones —y la clásica «empresa pública»— han pasado a la historia, no por ello la empresa con participación pública ha dejado de tener una presencia y un papel importante en las economías nacionales, encontrándose hoy para ella otro tipo de razones.

Según testimonios muy autorizados, que reflejan la filosofía que podríamos llamar oficial, «la justificación del mantenimiento del sector público en la actividad industrial, salvo contados casos de actividad monopolista o de interés estratégico nacional, estriba en su contribución a la generación de un tejido industrial sólido, significativo en tamaño y competitivo; una justificación que... demanda una creciente alianza con el sector privado» (Eguiagarray). «Se hace necesaria —ha dicho en otro momento— una reevaluación del contenido actual de la cartera de participaciones industriales del INI a la luz de su viabilidad económica y de su interés estratégico...; y el resultado de este proceso ha de ser un sector público industrial más reducido, en el que la carga derivada de la necesidad de financiar todavía empresas en reconversión —o incluso empresas que a priori se pueden considerar inviables— no hipoteque de modo radical, como ha venido ocurriendo, toda situación orientada al fortalecimiento del tejido industrial nacional en actividades con futuro y en colaboración creciente con el capital privado». (Testimonios extraídos del Diario de Sesiones del Congreso.)

Tal es la nueva misión de la empresa pública española. Desde estas posiciones se argumenta una y otra vez que ninguna diferencia tiene que haber

Gaspar Ariño Ortiz

Catedrático de Derecho Administrativo. UAM

entre los comportamientos de las empresas públicas y privadas. Se trata de convertir la empresa pública —vienen a decir— en una empresa «de verdad». Para ello, lo que se quiere es «despolitizarla», alejarla del derecho público, de la influencia política, de los privilegios y de las discriminaciones que a veces la han acompañado, asimilándola todo lo posible a la empresa privada.

Esa asimilación se quiere hacer realidad en todos los aspectos; muy especialmente en los siguientes:

a) *En cuanto a su status jurídico general.* La empresa pública —se dice— no debe gozar de privilegios, pero tampoco de cargas: hay que liberarla de las servidumbres que a veces se le imponen en cuanto a deberes informativos, exigencias de control, limitaciones a su capacidad de actuar y, en general, de cuantas discriminaciones le impone el derecho público. La consigna es: privatizar la gestión y los sistemas de actuación, liberarla de las ataduras del derecho administrativo y someterla en su integridad a las reglas del derecho privado (autonomía de la voluntad, libertad para contratar, disponibilidad sobre su patrimonio, posibilidad de quebrar, etc.). Este cambio de *status* se ha plasmado ya en algunas reformas legislativas: Estatuto del INI, del INH y del Grupo bancario Argentaria, entre otros, a todos los cuales se les configura hoy como entidades de derecho público que por ley ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico-privado. Ello significa que gozan de amplias facultades para tomar sus decisiones sin tener que sujetarse (salvo en lo expresamente previsto para ellas) a las normas del derecho público (ley presupuestaria, ley del patrimonio, régimen de ordenación del gasto, contratación, función pública, etc.).

b) *En cuanto a sus objetivos.* Los objetivos de la empresa pública eran siempre fines de interés público o utilidad general, y por ellos se justificaba su creación; no eran fines puramente empresariales, económicos o patrimoniales (vender más, ganar dinero, maximizar el valor de la empresa). Pues bien, la nueva «idea» de la empresa pública supone un cambio radical. Su asimilación a las privadas lleva a la afirmación de que los objetivos permanentes de toda empresa pública son, como en aquéllas, la rentabilidad, la maximización de su valor, la eficiencia económica en la asignación de los recursos, para lo cual tiene que esforzarse en mejorar su competitividad, ampliar sus mercados, innovar en sus actividades y, en general, cuantas actuaciones contribuyan a añadir valor a la empresa y aumentar el beneficio de sus accionistas. Se trata, en palabras de un ex-Secretario de Estado de Industria, de

«una especie de *privatización general de los objetivos* perseguidos por el INI» (1). Por tanto, cuando la autoridad política entienda que la empresa debe cubrir determinados fines u objetivos de interés general, debe pagar por ellos el coste de los mismos sin interferir la gestión «empresarial» ordinaria con actuaciones que serían más propias de una labor asistencial o fundacional (2).

c) *En cuanto a los modos de gestión.* Después de muchos años de discusión, en los que se han intentado toda clase de fórmulas para articular la relación Gobierno-empresas (autorizaciones, tutela directa, *holdings* interpuestos, directrices de carácter general, etc.) (3), hoy se proclama la necesidad de que las empresas públicas gocen de una completa *autonomía de gestión*, con las mismas interferencias posibles. Naturalmente, tendrá los condicionamientos y límites normales de un administrador o gestor de una empresa perteneciente a un *holding* o a una matriz, pero sin interferencias políticas en temas concretos. Ello plantea problemas sobre la legitimación de las decisiones, pues equivale, *de facto*, a hacer a sus gestores «propietarios de las organizaciones públicas», ya que detrás de ellos no existe ninguna Junta General de Accionistas, ni operan los mecanismos de censura de cuentas, ni sistema de impugnación de los actos societarios, al no existir personas legitimadas para ello (4).

d) *En cuanto al régimen patrimonial, financiero o fiscal.* Las empresas públicas han sido hasta ahora creadas (o adquiridas) con fondos públicos, dotadas con patrimonio del Estado (edificaciones, instalaciones, terrenos y bienes puestos a su disposición), financiadas cada año con dotaciones presupuestarias de considerable cuantía y avaladas en sus préstamos por el Estado, directamente (como ocurre con Renfe) o indirectamente (a través del INI, o del INH, que a su vez son avalados por el Estado). Obviamente, todo esto le ha dado a la empresa pública una notable facilidad de financiación (de ahí su excesivo endeudamiento) y una tendencia a no retribuir adecuadamente su capital (todos los intentos de establecer una tasa de retorno han sido teóricos, sin demasiada aplicación a la práctica). Naturalmente, todo ello implicaba el reconocimiento de una realidad que era obvia: la situación de meros titulares fiduciarios, esto es, aparentes, ficticios, no reales, que las empresas públicas tenían sobre «su» patrimonio. De ahí la necesidad de autorizaciones gubernamentales (a veces, incluso legislativas) para sus operaciones o actos de disposición sobre los bienes y también la exigencia de previa autorización para aquellas operaciones financieras que pudieran comprometer el patrimonio social.

ción (del Estado en la medida en que éste personifica a aquélla); al servicio, no del Gobierno, ni —mucho menos— de los gobernantes o de los partidos políticos que los sustentan, sino de la sociedad, de los millones de ciudadanos que usan y disfrutan de sus productos. El riesgo que acompaña siempre a la empresa pública es que, aun cuando para sus gestores lo importante fuera la cuenta de resultados, para sus «amos» hay siempre, detrás de su actuación, un balance político. A veces —más veces de las deseables—, se compran votos con el dinero público, se las obliga a tomar decisiones que son antieconómicas, pero políticamente convenientes, se colocan en ellas a los correligionarios, se dan los contratos a los que «ayudan» (de las más variadas formas) al Gobierno y al partido que los sustenta. Y en momentos difíciles, en situaciones de crisis políticas o sociales, cualquier Gobierno, de derechas o de izquierdas, utilizará ese poderoso arsenal de empresas en favor de sus propios intereses (que naturalmente se identificarían con los intereses públicos).

¿Es posible articular un sistema de organización, dirección y control del sector público en que se rompa esa vinculación entre poder político y poder económico-empresarial? Esa es la cuestión.

Entiendo contribuirían a este «saneamiento» de la empresa pública las siguientes medidas:

a) El establecimiento de un debido *procedimiento legal para crear empresas* o entidades que supongan una nueva actividad empresarial para el Estado. Esta es una decisión estructural que debe ser asumida con un cierto grado de consenso. Por eso, requeriría el visto bueno de la Comisión mixta a la que más adelante se aludirá.

b) Aprobación por ley de un *Estatuto de autonomía* para los grandes *holdings* o grupos empresariales del Estado, que asegure el respeto a los fines y objetivos de éstos (un Estatuto análogo al que pueda tener el Banco de España), más allá de las conveniencias políticas del momento.

c) En especial, en el marco de dicho Estatuto, establecer un procedimiento de *designación y cese de Presidentes* de grandes empresas y *holdings* públicos que asegure, en lo posible, su idoneidad, estabilidad e independencia frente a cualquier intento de mediatización política. En todo caso, los nombramientos requerirán ratificación parlamentaria.

d) Un sistema de supervisión y control radicado en una *Comisión mixta Gobierno-Parlamento*, no partidista, que con la debida asistencia técnica (IGAE, Comité de Verificación de Cuentas, Tribunal de Cuentas) ejerza, en nombre de sus propietarios —los ciudadanos— la supervisión prudente y pe-

riódica de los *holdings* públicos. Podría estudiarse la creación, en éstos, de un Consejo de Vigilancia dependiente de aquélla, que ejerza el seguimiento continuo de los mismos.

e) Desdoblar la *actuación del Estado en su condición de accionista y en su papel de regulador* garante de la prestación de los grandes servicios públicos y actividades de interés económico general en las que la empresa pública tiene básicamente su campo de actuación (energía, transporte, comunicaciones, etc.). Ambas funciones deben estar cuidadosamente separadas y atribuidas a órganos diferentes. El Gobierno como accionista, residenciado en el Tesoro, ha de tener como objetivo la maximización del beneficio. El Gobierno como responsable de la prestación de los servicios públicos y de los objetivos de política a largo plazo, residenciado en el Ministerio sectorial que corresponda, puede imponer a las empresas determinadas prestaciones, pero siempre sobre bases contractuales que aseguren la integridad patrimonial de aquéllas (tanto si son públicas como si son privadas).

f) La *regulación económica* de los sectores en que la empresa pública actúe se ha de realizar con completa independencia y separación de los entes empresariales que en él operan. Sus objetivos esenciales no son «proteger» a la empresa pública, sino *defender la competencia* en condiciones de igualdad para todos. Y, cuando la competencia sea imposible (monopolios naturales, grandes redes), incentivar la eficiencia mediante los mecanismos adecuados.

g) Por último, puede preverse para determinados *supuestos excepcionales* la adopción de directrices o la *toma de decisiones por el Gobierno* que afecten directamente a las empresas o que se impongan a éstas por razones macroeconómicas o de otro tipo, pero éstas deben verse limitadas al mínimo, deberán adoptarse con la previa aprobación de la Comisión Mixta antes citada, deberán ser motivadas y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*. Las consecuencias económicas que de ello se deriven serán asumidas, obviamente, por el Estado.

B) Remedios a la ineficiencia organizacional

Lo que hemos llamado vicios institucionales o ineficiencias estructurales de la empresa pública tiene como causas determinantes estas tres: inexistencia de control accionarial, especial planteamiento de las relaciones de agencia y garantía de supervivencia (las empresas públicas son inmortales), lo que da lugar a muy viciosas formas de financiación y gestión.

Algunos remedios para alejar tales vicios podrían ser:

a) Una *privatización sustancial de su capital* mediante la salida a los mercados bursátiles de paquetes importantes de acciones, tal como se ha venido haciendo en España en los últimos años con los más grandes grupos empresariales (Ence, Endesa, Repsol, Argentaria, Tabacalera, y otras que puedan hacerlo en el futuro). La disciplina que los mercados de capitales imponen sobre las empresas es bien conocida y la presencia *sustancial* (no puramente simbólica) de capital privado en las empresas son el mejor escudo protector frente a eventuales interferencias políticas en el futuro. Dentro de este fenómeno, debería incrementarse la participación accionarial de directivos y trabajadores.

b) La plena sumisión a las reglas del mercado empresarial y en especial a la lucha por la supervivencia, mediante la *admisión de la quiebra de empresas públicas*. Este régimen, común a toda empresa, tendrá, como ha destacado Segura (9), múltiples ventajas: rompería esa implícita garantía pública del endeudamiento, que es una de las fuentes principales de la que se ha denominado «restricción presupuestaria blanda»; los bancos serían financiadores más estrictos, el accionista tendría que aumentar su sensibilidad hacia el rendimiento del capital invertido, los sindicatos tendrían comportamientos más realistas, frente al actual vicio de la ocupación sindical, paradigma de los buscadores de rentas, etc.

c) Un *sistema de incentivos*, capaz de realinear en una misma dirección los objetivos de las personas relacionadas con la empresa. Libre de interferencias políticas y reconducida la empresa pública hacia el objetivo del beneficio empresarial —mediante la espada de Damócles de la quiebra—, el siguiente paso es el establecimiento de un sistema de incentivos que realinee los objetivos de directivos y trabajadores —«buscadores de rentas»— en una misma dirección: la búsqueda de la renta de la empresa.

Un sistema de incentivos ha de partir del establecimiento de un sistema de dirección por objetivos. La identificación de éstos se deberá acompañar de una atribución clara de competencias y responsabilidades, tanto individuales como, en su caso, colectivas. Con ello terminaría la nociva *separación de poder y responsabilidad* en la empresa pública, que, en definitiva, constituye una verdadera dilución de responsabilidades que incapacita cualquier tipo de control.

d) Queremos insistir, para terminar, en la importancia radical de eliminar el vicio de la «restricción

presupuestaria blanda». Es un círculo vicioso tremendamente peligroso: la garantía pública del endeudamiento de las empresas públicas supone un reconocimiento de que la disciplina financiera, interna y externa de éstas, no es suficiente para garantizar la rentabilidad de la empresa pública; pero la misma existencia de dicha garantía pública deteriora, a su vez, la disciplina.

4. Conclusión

Este tema de la reforma de la empresa pública bien merecería en nuestro país una atención detenida. Aquí no se ha hecho más que apuntar algunas cuestiones. Permítanme, para concluir, recapitular las ideas clave:

— En el actual debate sobre privatizaciones o reforma de la empresa pública hay que insistir que los factores decisivos de la eficiencia no están en la titularidad del capital, sino en la *competencia y la regulación*; pero la titularidad no es algo indiferente: el capital público tiene unos comportamientos distintos, a veces perversos, que conviene prevenir y —en su caso— corregir.

— Por otra parte, el dualismo excluyente entre privatización o reforma de la empresa pública no responde a las exigencias de nuestra economía: ambos procesos son imprescindibles.

— Hay que replantearse la presencia empresarial del Estado en toda una serie de actividades o sectores, como el turismo, el transporte por carretera, la hostelería, el comercio, la artesanía y otras, en que no tiene hoy razón de ser. Al mismo tiempo, hay que establecer un procedimiento legal, riguroso, que asegure la no ampliación incontrolada del sector empresarial público.

— La necesaria reforma de la empresa pública ha de orientarse en la eliminación de sus *ineficiencias internas*, organizacionales. Hoy, ni es «empresa», ni es «pública».

• No es «pública», es «política». No es «de todos», es «de unos pocos», fundamentalmente los políticos triunfantes en el proceso electoral. Se hace imprescindible sustituir la politización partidista por una dirección nacional, integradora, acompañada de regulación independiente y un Estatuto profesional adecuado.

• No es «empresa», es otra cosa, con una cultura absolutamente anti-empresarial. El cambio cultural es *conditio sine qua non* para la eficiencia. Aunque difícil, es posible conseguir dicho cambio cultural y desburocratización si los Gobiernos (es decir, los partidos mayoritarios) aceptan llevar a cabo una reforma en los términos indicados.

— El resultado de la reforma sería una verdadera revolución en muchos órdenes: en la redistribución del poder político, en la eficiencia económica empresarial, en el funcionamiento de los mercados. Aparecerán ganadores y perdedores y sin duda provocará una gran resistencia por parte de muchos intereses creados (sobre todo, los sindicales). Pero es en momentos de crisis económica y de crisis de las finanzas públicas, como el actual, cuando los Gobiernos deben acometer reformas a gran escala.

— También pudiera pensarse en una privatización total, a la inglesa o a la argentina (como forma de recaudar y combatir el déficit, como camino de regeneración), pero los verdaderos motivos, las causas profundas que pueden apoyar una política de privatizaciones no son ni financieras —obtención de ingresos— ni de moralidad —combatir la corrupción—, sino de eficiencia económica: incrementar la competencia y ofrecer mejores y más baratos servicios a los ciudadanos. Junto a estas dos razones, puede haber otras motivaciones ideológicas, que se insertan en una diferente concepción del papel del Estado y del protagonismo del individuo y de la sociedad en la comunidad política de nuestros días. Pero esto, más que afectar a la privatización de empresas en cuanto tales, debe plantearse en un debate sobre el sistema de fines del Estado social y en una reconsideración crítica del Estado del Bienestar y de los modos y formas de realizarlo. Obviamente, este debate está abierto y es uno de los temas de nuestro tiempo. □

- (5) Sobre esta «huida» en desbandada al derecho privado, me remito a un reciente trabajo mío, en colaboración con Lucía López de Castro, bajo el título «¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la historia», Cuadernos de Economía Pública, Fundación BBV, junio 1994, 73 págs., con todas las referencias allí contenidas.
- (6) Gaspar Ariño: «La empresa pública, una casa sin amo», en *Moneda y Crédito*, núm. 152, marzo 1980, págs. 3 a 35.
- (7) Me limitaré a enumerarlos. Para un análisis detallado de los mismos, me remito a la próxima publicación de un trabajo que recientemente he ultimado para la Fundación BBV bajo el título *El sector público empresarial y su futuro*, que espero vea pronto la luz.
- (8) Los intentos han sido múltiples, en todos los países: desde el famoso Rapport Nora hasta nuestros días, han sido innumerables los informes, libros blancos, estudios, reformas de sus estatutos y toda clase de análisis, que han tenido más bien escaso resultado. Como escribí una vez parafraseando una famosa expresión: nunca tantos han conseguido tan poco.
- (9) *Política Microeconómica, Política Industrial y el Instituto Nacional de Industria*, Madrid, 1991, y también en *La Industria Española y la Competitividad*, Madrid, 1992.

NOTAS

- (1) Espina, Alvaro: *El futuro de la empresa pública*, Instituto de Empresa, marzo de 1992.
- (2) Entre los múltiples testimonios que podrían ser citados, consignaré sólo los más recientes: Aranzadi, J. C.: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, respuesta a una pregunta del Diputado B. Camacho, núm. 209, 16 de septiembre de 1992, págs. 10208-10209; Salas Collantes, Presidente del INI, en su testimonio ante el Senado, 7 de marzo de 1991, Comisión de Industria; pág. 24 del *Diario*: «En cuanto al empleo —decía— no es el INI al que corresponde hacerlo. Si hay otro criterio, tienen que ser mandatos específicos que naturalmente también los puede desarrollar el INI, pero tienen que ser contratados: haga usted esto y si tiene tales costes, yo los pagaré».
- (3) Sobre el tema, vid., un trabajo mío anterior en el que se explica esta historia: Ariño, G.: «El control del Gobierno sobre las empresas públicas (Autonomía versus Dependencia)», en *RICA*, vol. XLVI, 1980, núm. 1, págs. 69 a 89.
- (4) Del Saz, Silvia: «Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional», Civitas, Madrid, 1992, págs. 104 y ss.

Formas de privatización de empresas

Introducción

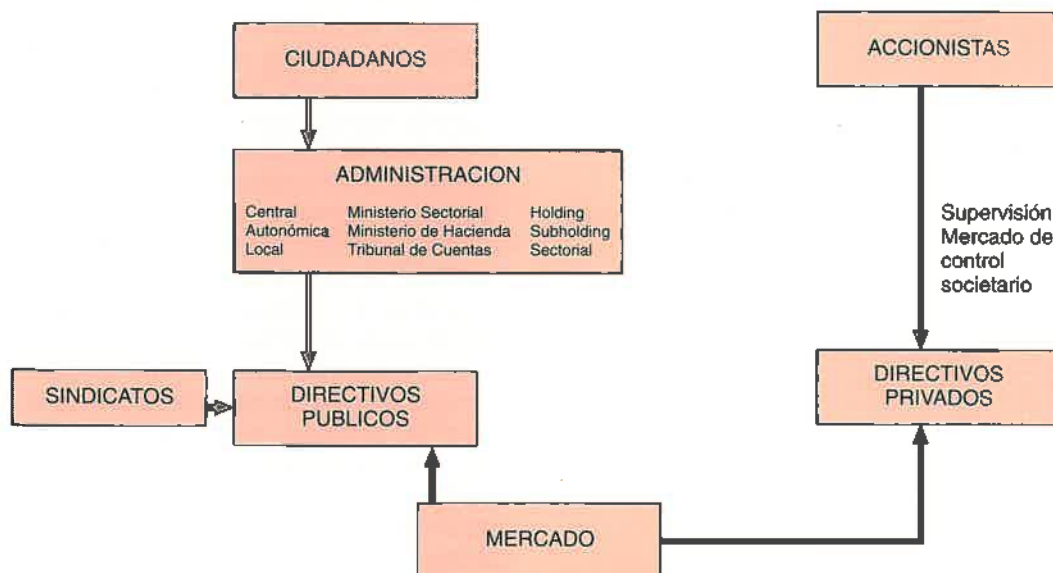
En el debate sobre la privatización de actividades públicas es preciso distinguir dos líneas de análisis: la primera, de carácter político, debe determinar cuáles son los bienes y servicios a proporcionar por el Estado; la segunda ha de preocuparse de cómo poner en práctica las decisiones anteriores. Esta última tendría que tener, por tanto, un carácter eminentemente técnico, centrado en la discusión sobre las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas posibles. En efecto, no hay que confundir la provisión pública de un bien o servicio con la prestación de los mismos. En este último caso, el Estado realiza por sí mismo una actividad económica, mediante el empleo de una empresa pública o un departamento de la Administración. Sin embargo, puede también comprometerse tan sólo a facilitarla, estableciendo la regulación pertinente o proporcionando financiación a través de diferentes sistemas como la subcontratación, la concesión de ayudas a empresas privadas y el sistema de vales para pago de servicios a empresas privadas. Esto proporciona un terreno amplio para el desarrollo de medidas de privatización (*The Economist* ha encontrado hasta 57 modalidades distintas) con diferentes grados de complejidad e implicación pública.

Pues bien, en este trabajo no se pretende discutir sobre el papel futuro del Estado en la provisión de bienes y servicios, sino apuntar algunas reflexiones sobre las formas que pueden utilizarse para llevarla a cabo y, en particular, sobre la utilidad de emplear empresas públicas, bien autónomas, bien incluidas en grupos; habida cuenta de los problemas de gestión que puedan plantear. Para ello, comenzaremos revisando las consecuencias de la estructura de propiedad sobre el comportamiento de la empresa pública; para, a continuación, discutir sobre cómo pueden contribuir a resolverlas las medidas de privatización. Finalmente, analizaremos la posible privatización de la empresa pública española, sobre todo de las que pertenecen a los grandes grupos empresariales.

Empresa pública y eficiencia

En principio, en una empresa pública la Administración posee la mayoría del capital o, al menos, tiene derecho a nombrar la dirección. Se trata, por tanto, de una organización cuyo control interno, es decir, la capacidad para tomar decisiones de gestión sobre uso de los *inputs*, inversiones, niveles salariales, etc., es público; lo que la diferencia de

CUADRO 1
COMPARACION DE LAS ESTRUCTURAS DE CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS



la empresa privada. La Administración, además, puede intervenir en el ámbito externo de gestión, aprobando precios o determinando la cartera de productos, pero este segundo tipo de control es sufrido también por la empresa privada regulada. El problema de agencia que tiene la empresa pública presenta unos rasgos propios (ver cuadro 1), derivados del control público y que se traducen en una serie de puntos (Fernández, 1994):

1. La existencia de una serie de relaciones de agencia concatenadas. En efecto, los encargados de controlar a los directivos públicos —políticos y miembros de la Administración— son, a su vez, agentes de los votantes, en cuyo nombre realizan una serie de actividades, entre las que se encuentran la dirección y el control último de las empresas públicas.

2. Al problema general de disparidad de objetivos entre agente y principal y asimetría de información, se suma aquí el hecho de que el propósito público de la empresa pública se traduce en una definición de objetivos vagos, múltiples, contradictorios, cambiantes.

3. Los mecanismos de control corporativo no son aplicables a la empresa pública, por lo que son sustituidos por controles administrativos.

En el sector público empresarial se da una serie de relaciones de agencia concatenadas, entre votantes —accionistas últimos—, políticos y funcio-

narios públicos encargados de controlarlas y directivos, responsables de la gestión directa. Eso nos obliga a identificar los objetivos que previsiblemente tratarán de alcanzar unos y otros, por los comportamientos indeseados en las empresas bajo su control.

Así, los políticos presionarán para que las empresas públicas oferten bienes y servicios a bajo precio, garanticen elevados niveles de empleo y promueven el desarrollo regional, conductas todas ellas que les ayudarán a ganar votos; mientras, que los funcionarios se preocuparán por maximizar el presupuesto que controlan (Niskaken, 1971) o aumentar el tamaño del sector público. Con ello podrán incrementar su poder y posibilidades de promoción o, incluso, contribuir —en su opinión— mejor al interés público, al poder disponer de más medios humanos y materiales (Savas, 1987, 24).

Los votantes sí tienen motivos para estar interesados en la eficiencia interna de la empresa pública; sin embargo, en muchos casos apreciarán más la posibilidad de obtener productos a bajo precio o de conseguir garantías de que el nivel de empleo se mantendrá. Ello se debe, entre otras cosas, a la asimetría de información que existe entre los diferentes grupos de votantes (Vickers y Yarrow, 1988, 31). El votante medio carece de interés en recabar información adicional sobre la gestión de las empresas públicas; elige periódicamente a

sus representantes, tomando en cuenta muchos aspectos, no sólo la situación concreta de la empresa pública, y tiene una capacidad muy reducida para incidir en el sentido de la elección. La aparición de comportamientos de polizón parece, por tanto, previsible.

Por el contrario, los grupos afectados de forma directa por la actuación de la empresa pública sí están incentivados para obtener información adicional sobre ella; así ocurrirá con los trabajadores de esa empresa, los consumidores de sus productos o los habitantes de una zona geográfica concreta, en cuya economía incide de forma determinante. Cada uno de ellos detecta sin dificultad medidas destinadas a aumentar la eficiencia de la empresa y que pueden atentar contra sus intereses y bienestar más inmediato. Así, si se pretende contener las pérdidas reduciendo el nivel de empleo, conteniendo los gastos salariales, reduciendo la variedad o calidad de los productos ofertados o subiendo los precios, los más directos afectados por ello se darán cuenta rápidamente, cosa que no harán con tanta facilidad los contribuyentes, ya que los beneficios de cada una de esas medidas, en términos de reducción de impuestos, se repartirán entre toda la población. Los primeros serán, pues, los más sensibles ante estas medidas y los que penalizarán a sus políticos, caso de que decidan emprenderlas.

Por su parte, los directivos buscarán objetivos relacionados con su propia función de utilidad, como el crecimiento (Monsen y Walters, 1981, Aharoni, 1980, Rees, 1974) o el apoyo público (Caves, 1990); objetivo este último que justifica la búsqueda de un resultado neutro, ni ganancias ni pérdidas excesivas. Con ello no sólo se reduce la visibilidad de la empresa y las exigencias externas, sino que los hipotéticos beneficios pueden dedicarse a buscar el apoyo de grupos de interés, como los trabajadores, pagando salarios superiores a la media o los clientes, ofreciendo sus productos a bajo precio.

En general, los directivos no tienen grandes incentivos para resistirse a las exigencias del personal, que consiguen así mayores niveles salariales y mejores condiciones de trabajo de los usuales en las empresas privadas. Los sindicatos utilizan además las empresas públicas como banco de prueba de sus exigencias, fiados de su peso político y del hecho incontestado de que no quebrarán. No deja de ser paradójico que las empresas públicas paguen demasiado a sus subordinados y demasiado poco a sus directivos (Shirley y Nellis, 1991, 68). Ello incentiva a éstos a buscar alternativas a su remuneración, como son la disposición de elevadas

cuentas de gastos o el crecimiento indiscriminado; objetivo típico —como es sabido— de empresas con directivos dotados de elevado poder discrecional, con independencia de que sean públicas y privadas. Así se explicarían muchos de los procesos de diversificación o de expansión internacional abordados por las empresas públicas españolas en los últimos años y que carecen de justificación empresarial.

La carencia de un sistema claro y coherente de objetivos, producto de la multitud de intereses en conflicto en la empresa pública, dificulta aún más la posibilidad de controlar de forma eficaz la actuación de los directivos; lo cual no obsta para que se intente, mediante el establecimiento de complejos sistemas de supervisión, de marcado carácter administrativo, donde prima la cantidad sobre la calidad, el procedimiento sobre el resultado (Galal, 1991, 5).

En puridad, no deberíamos hablar de una serie de relaciones lineales de agencia entre controladores y controlados; ya que desde diferentes ministerios e instituciones públicas se trata de controlar en paralelo la actuación de la empresa pública; con sistemas de control más preocupados por el cumplimiento de normas y regulaciones que por los resultados. Además, y paradójicamente, las normas que pretenden reducir la discrecionalidad de los directivos y evitar conductas desviadas mediante la introducción de procedimientos para casi todo originan un proceso de dilución de responsabilidades entre todos los que intervienen de una u otra forma en la toma de decisiones, lo que influirá decisivamente sobre su conducta.

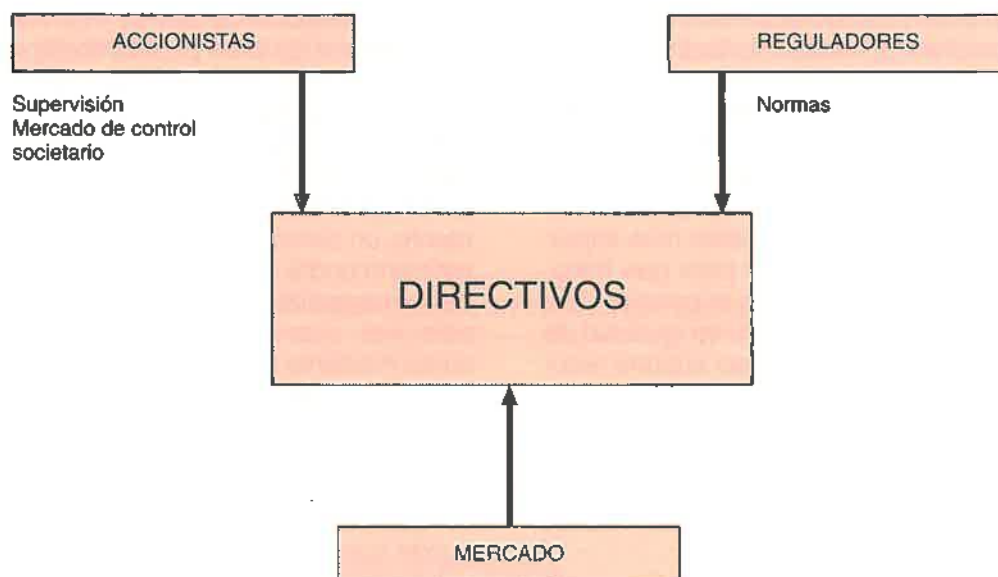
En contrapartida, las empresas públicas carecen de los sistemas de información y control propios de las empresas privadas. Su capital no cotiza en Bolsa; lo que no sólo impide disponer de información sobre cómo valora el mercado las expectativas de la empresa y su forma de gestión, sino que elimina el papel disciplinario que ejerce el mercado de control societario (1). Bien es cierto que la utilidad real de este mercado está muy discutida. Primero, porque depende de la legislación que regule las operaciones de compra y de la flexibilidad que ésta permita. Segundo, por los efectos perversos que genera cuando, ante la amenaza que supone una posible compra hostil, los actuales dirigentes toman una serie de medidas de blindaje frente a terceros no deseados. Tercero, porque existe la posibilidad de que los pequeños accionistas desarrollen conductas tipo polizón (Grossman y Hart, 1980), cuando, deseosos de aprovecharse de las mejoras de eficiencia que in-

Con ella se consigue, si no hay colusión entre los participantes, eliminar las rentas del monopolio, que se transfieren a los consumidores en términos de menores costes o mejor servicio. Este sistema, sin embargo, no vale para las grandes empresas de servicios públicos, como las de telecomunicaciones o la distribución de gas o agua, cuyas fuertes inversiones plantean problemas. Primero, porque su recuperación exige contratos de larga duración; lo que hace discutible el componente disciplinante de una competencia que se produce al menos cada quince años. Segundo, porque esas inversiones suponen unos costes hundidos que proporcionan una ventaja al actual contratista frente a nuevos candidatos (Veljanovski, 1989, 50; supuesto que las haya hecho; porque podría haberse dado un proceso de subinversión precisamente como consecuencia del carácter irrecuperable de tales inversiones). Por ello, es especialmente útil en aquellos casos en que se puede definir con bastante precisión la actividad a desarrollar por el subcontratista y éste no tiene que abordar grandes inversiones irrecuperables; la recogida de basuras proporciona un ejemplo de cómo en estos casos es posible obtener elevadas ganancias de eficiencia (ver Savas, 1987).

Realmente, la gestión de los monopolios naturales es el caso más controvertido. El cambio tecnológico cuestiona la pervivencia de muchos de ellos, al tiempo que ha introducido nuevos com-

petidores; pero siguen existiendo, en particular en las grandes redes de distribución, y no hay acuerdo sobre si es mejor gestionarlos con empresas públicas o con privadas reguladas. En general, parece que cuando es difícil abrir un mercado, por la existencia de economías de escala o de externalidades, la transmisión de la gestión al sector privado originará nuevos y grandes problemas. De hecho, algunas de las características antes identificadas para la empresa pública podrían hacerse extensibles a la privada regulada (Laffont y Tirole, 1991). Una y otra se ven sometidas a la presión de los grupos de interés, más marcada que en el caso de empresas sometidas a un régimen concurrencial, lo que afecta al proceso de fijación de objetivos, y están protegidas de la quiebra. La inclusión de los reguladores, además, introduce un nuevo principal (cuadro 3), lo que origina nuevos problemas de organización y control del servicio público. La empresa ahora privatizada puede sustituir las barreras legales por otras o sencillamente aprovechar las ventajas de ser el primer entrante en el mercado (Caves, 1990), lo que obliga a establecer medidas adicionales de supervisión en aquellos mercados donde sea imposible incrementar la competencia. El trabajo de los reguladores se complica, en consecuencia; por lo que tal vez sea preferible mantener la propiedad pública (Vickers y Yarrow, 1988).

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE CONTROL DE LA EMPRESA PRIVADA REGULADA



En muchos casos, además, pueden introducirse elementos de competencia. Así, es posible abrir las redes de distribución, como la de alta tensión o los raíles, a otras empresas que quieran utilizarlas, siempre que se garantice una política de precios no predatorios que expulse a los nuevos entrantes en beneficio de la propietaria de la red. El hecho de que una empresa desempeñe una actividad con menores costes que varias no significa que deba extenderse por todo el territorio nacional. Por ello, puede romperse el monopolio en otros por zonas, lo que supone una suerte de competencia geográfica, que proporciona información adicional para evaluar el comportamiento y la eficiencia relativa de cada uno de ellos.

Tanto el sistema de vales como la subcontratación suponen que el Estado financia total o parcialmente la actividad; pero no la realiza por sí mismo. Es decir, garantiza la provisión, sin tener que implicarse en la prestación de la misma, que queda en manos de empresas privadas. Con ello recupera autonomía para centrarse en una serie de tareas básicas, sin tener que desperdigar su atención interviniendo directamente en la prestación de bienes y servicios que, las más de las veces, pueden ser realizados sin problemas por empresas privadas.

Esta vuelta a la especialización es exactamente igual a la que se aprecia en el sector privado, donde cada vez en mayor medida las empresas han decidido concentrarse en aquellas actividades de la cadena de valor en las que son realmente buenas, obteniendo el resto de terceros, bien mediante relaciones estrictas de mercado, bien mediante el establecimiento de acuerdos estables de carácter cooperativo, lo que ha producido un proceso de desintegración creciente de la empresa.

Los acuerdos de subcontratación son particularmente interesantes por las ventajas que proporcionan; en concreto, permiten combinar actividades con distintas escalas y aprovechar las economías de escala y experiencia del contratista. Es un sistema que proporciona flexibilidad y aprovecha la especialización de cada socio, mientras se mantiene el test de mercado, puesto que, de no respetarse las condiciones del acuerdo, o cuando éste venza, es posible contratar con otra empresa; y lo mismo ocurre cuando se produce un cambio en la tecnología o en las demandas de la sociedad. No es preciso asumir cargas fijas vinculadas con recursos humanos o materiales.

Todas estas ventajas parecen fácilmente extensibles al sector público, cuyos esfuerzos se ven dispuestos entre actividades mucho más hetero-

géneas de las que se realizan en el privado. De esta manera podrá concentrarse en lo que realmente le es propio y ejercer tareas de control sobre la prestación de aquellos bienes y servicios cuya provisión pública se siga considerando clave, sin necesidad de que se inmiscuya en la gestión directa. En cualquier caso, y siempre que haya elementos de competencia y más información, será posible que empresas públicas y privadas pugnen por la obtención de contratos y trabajen con niveles similares de eficiencia. Aunque al final el contrato sea adjudicado a la empresa pública, el mero hecho de que varias empresas pugnen por él proporciona información adicional sobre las condiciones en las que puede prestarse el servicio, y ello vale para ejercer un control más efectivo sobre la empresa.

La privatización del sector público empresarial español

El sector público empresarial español nunca ha sido muy grande; y, como en la mayoría de países, está formado mayoritariamente por empresas que proporcionan bienes y servicios privados; es decir, que no cumplen ninguna de las características de los bienes públicos. Esto ofrece un amplio margen para la venta de activos y empresas, sin necesidad de replantearse el papel del Estado en la economía. Sin embargo, se sigue asignando a nuestras empresas públicas, y en concreto a los grupos públicos en los que se engloban, una serie de funciones relacionadas con la mejora de la competitividad del país que pueden dificultar el proceso de privatización y que no son sino el resultado de una concepción errónea de los factores de los que depende la competitividad. El tema es importante, porque incluso se ha llegado a pensar en la utilización de Teneo como forma de privatizar, aunque sólo fuera parcialmente, el sector público empresarial, mediante la venta en Bolsa de parte de su capital.

En el análisis de la competitividad se baraja una serie de lugares comunes que asignan grandes ventajas a factores tales como el tamaño, la internacionalización y la diversificación; factores que, en principio, podrían alcanzarse a través de los grupos conglomerados públicos, como el INI (4) (donde se incluye Teneo) y Patrimonio.

Pues bien, los conglomerados, es decir, los grupos de empresas que no tienen relaciones significativas entre sí, ni comparten competencias técnicas ni de gestión, sólo parecen justificados en países poco desarrollados, con mercados de ca-

pitales estrechos y escasa capacidad de dirección. Probablemente el INI, en sus años iniciales, contribuyó en mayor medida a la promoción industrial española que un mercado de capitales entonces estrecho y poco desarrollado; al igual que ha podido servir para formar nuevos directivos en un país donde eran muy escasos. Razones similares podrían explicar, al menos parcialmente, la aparición de los grandes grupos bancarios españoles (Banesto, Bilbao, Central). De hecho, los historiadores de los negocios han encontrado razones similares en la vinculación entre banca e industria de países como Alemania y Japón, así como en la aparición de los grandes grupos franceses (5) (Chandler y Daems, 1980). Sin embargo, en la medida en que tales limitaciones vayan desapareciendo, es decir, que los mercados financieros dispongan de suficiente información para asignar correctamente los recursos y que aparezcan sucesivas promociones de directivos cualificados, es preciso que la cabecera aporte algún valor adicional para justificar los costes de organización y agencia (introduce un escalón de gestión más) que origina. A ello se añade el grado creciente de especialización del trabajo directivo, que exige la posesión de habilidades y conocimientos específicos para cada sector e incluso empresa, si se desea fomentar al máximo la aparición de ventajas competitivas, lo que supone que las capacidades directivas se convierten en un activo idiosincrático, cuya productividad no será similar en todas las empresas.

En una economía desarrollada el grupo surge, pues, como resultado de un proceso de diversificación, gestionado de forma descentralizada mediante un conjunto de empresas. Diversificación que, a su vez, es el resultado inmediato de una dotación inicial de recursos y capacidades a los que se van encontrando sucesivos empleos. La posesión de una serie de recursos ociosos, especializados e indivisibles, como son el *know how* tecnológico o comercial, la capacidad organizativa, una buena reputación, etc., llevará a la empresa a buscar nuevas aplicaciones para ellos, lo que la hará introducirse en nuevos negocios, diversificándose, en ocasiones, a través de una nueva empresa con el ánimo de facilitar su gestión (6).

Esto quiere decir, en resumidas cuentas, que el grupo debe tener una lógica interna, que su cabecera, el *holding*, se encargará de potenciar y estimular; no puede ser la mera agregación de negocios sin conexión entre sí, como ocurre con los conglomerados; es preciso que existan sinergias significativas que explotar entre las distintas empresas del grupo; en caso contrario, se habrá

creado una infraestructura administrativa cuyos costes no compensan las hipotéticas ventajas conseguidas. En efecto, la configuración de un grupo consume recursos como consecuencia de la necesidad de mantener las oficinas centrales y los sistemas de coordinación y control entre las empresas; por ello no vale cualquier sinergia para justificar su existencia, como algunos parecen creer; el dinero se crea en las empresas y la formación del grupo, de mano, lo que hace es gastarlo: debe aportar más valor del que destruye si se quiere justificar su mantenimiento.

No tiene sentido mantener grandes grupos diversificados, donde la oficina central tiene poco que ofrecer a un conjunto de empresas tan dispar como el que congrega Teneo, para justificar la introducción de un escalón directivo más, otra relación de agencia adicional, con sus correspondientes costes y dilaciones decisorias. Incluso su papel como asignador de recursos en mejores condiciones que el mercado acaba por pervertirse, ya que es muy común que sean las empresas rentables las que financien a las deficitarias. En el sector público se da, además, la paradoja de que muchas veces el *holding* no sólo no mitiga la injerencia política, sino que se convierte él mismo en un instrumento más de dominación política y control (Ayub y Hegstad, 1986). Los responsables del *holding* «puentean» a los directivos de las empresas, por ejemplo en temas sindicales, lo que, de nuevo, supone reducir su autonomía operativa, no incrementarla. Por lo demás, la especialización creciente del trabajo directivo reduce la hipotética utilidad de las técnicas genéricas de dirección y las políticas horizontales (formación de directivos, calidad, personal, defensa del medio ambiente) que algunos *holdings* como el INI y Teneo pretenden proporcionar a sus empresas y que parecen antes de nada una forma de justificar su pervivencia.

De hecho, los grandes *holdings* públicos no han tenido el éxito esperado, ni en países desarrollados como el IRI italiano o el Statsforetag sueco ni en los subdesarrollados (7) (Ayub y Hegstad, 1986). Y en el sector privado las cosas no han ido mejor. Precisamente muchos de los procesos de compra apalancada de la década de los ochenta obedecieron al deseo de hacer negocio troceando (8) los grandes conglomerados creados con anterioridad por directivos dotados de amplio poder discrecional y vendiendo por separado sus activos; en el bien entendido de que el todo valía menos que la suma de las partes. En general, este análisis es corroborado por el mercado, que descuenta a la baja el factor conglomeral, recogiendo el hecho de que la información de un grupo de

empresas heterogéneas bajo una cabecera común supone en términos netos una destrucción de riqueza, no aporta valor adicional (9).

Esta constatación aconseja, por tanto, que, en caso de acometerse la privatización del INI, ésta se haga empresa a empresa y no mediante la venta de Teneo en Bolsa, cuyo precio será previsiblemente inferior al que podría obtenerse mediante ventas individuales. De esta forma también será posible identificar a los mejores compradores, aquellos con capacidades tecnológicas y de gestión adecuadas, y eliminar efectos indeseados similares a los provocados por los núcleos duros franceses. La formación de un hipotético núcleo de oportunidad puede valer para eliminar las subvenciones cruzadas, y así conocer cuánto realmente cuesta el mantenimiento de un sector público empresarial deficitario; pero no puede servir como instrumento de privatización.

Conclusiones

La privatización no puede entenderse como una mera venta de activos al sector privado. Los problemas de eficiencia, en particular técnica, que sufre la empresa pública obedecen a su peculiar estructura de propiedad, pero no se resuelven sólo con su cesión al sector privado. Antes al contrario, la nueva propiedad puede mostrarse más activa en la búsqueda de poder de mercado, sin por ello mejorar sustancialmente la eficiencia interna. Por tanto, todo proceso de privatización debe analizar con detalle la forma en la que la empresa va a ser vendida, con objeto de identificar la estructura de control más adecuada así como a posibles compradores que aporten capacidades técnicas y de gestión. Con carácter complementario, es preciso abrir el mercado a las fuerzas de la competencia, es decir, desregular. De hecho, hay muchas formas de introducir competencia, incluso en la provisión de bienes y servicios con un marcado componente público, por ejemplo a través de la contratación externa. Más complicado es el caso de los sectores donde la existencia de fuertes economías de escala o de ventajas asociadas con el primer entrante exigen la introducción de medidas adicionales de regulación cuando la empresa pasa al sector privado; de manera tal que puede que aquí no interese traspasar la propiedad. En cualquier caso, siempre es posible introducir elementos de competencia, por lo menos en el tiempo o en el espacio, relegando a su mínima expresión la actividad que se mantiene en régimen de monopolio.

Lo cierto es que, con independencia del papel más o menos activo que se asigne al Estado en la provisión de bienes y servicios, existe un amplio margen para introducir competencia e iniciativa privada; tratando de explotar las ventajas de la especialización. Las tareas de gestión cada vez requieren conocimientos más especializados; mientras que el Estado amplía paulatinamente su esfera de actuación, lo que dificulta su capacidad para realizar con éxito nuevas actividades. Por ello, la privatización favorece una vuelta a la especialización que no sólo aumente la flexibilidad y eficiencia del sector público, sino que permita que éste pueda controlar mejor, al tener su atención menos dispersa entre actividades cuyas reglas desconoce. Al menos ésta es la tendencia que se aprecia en el sector privado.

El comportamiento empresarial privado también proporciona ideas sobre cuál podría ser el papel futuro de los grupos públicos, como el INI, Teneo y Patrimonio, incluso como mecanismos de privatización. En efecto, en mercados desarrollados como el nuestro, cada vez es más discutida la utilidad de grupos conglomerados, donde se reúnen empresas que no mantienen entre ellas vínculos significativos de carácter técnico o comercial. Tal es así, que el mercado descuenta a la baja el factor conglomeral, recogiendo el hecho de que la propia constitución de un grupo de esas características consume recursos, destinados a su organización y control; destruye valor, en lugar de crearlo. Por ello, no parece un procedimiento muy útil para emprender procesos masivos de privatización, ni siquiera parcial; aunque las oficinas centrales, desde luego, pueden colaborar en la venta individualizada de sus empresas participadas. □

NOTAS

- (1) El mercado de trabajo de los directivos también actúa como un factor disciplinante adicional cuando es amplio y transparente, ya que las retribuciones futuras de aquéllos dependerán de la calidad de su trabajo anterior. En el sector público, por el contrario, los criterios de selección de los dirigentes, así como su permanencia en el cargo, obedecen a causas políticas más que técnicas.
- (2) Esto suponiendo que realmente el sistema funcione. Los estudios realizados hasta la fecha no pueden confirmar taxativamente que las mejoras de eficiencia detectadas en las empresas objeto de compra, no en las compradoras, se deban a mejoras en la gestión o a otras causas, como la explotación de sinergias o la difusión de más información que el mercado valora.
- (3) La ley de privatización de 1986 permitía crear en cada empresa un núcleo duro formado por una participación del

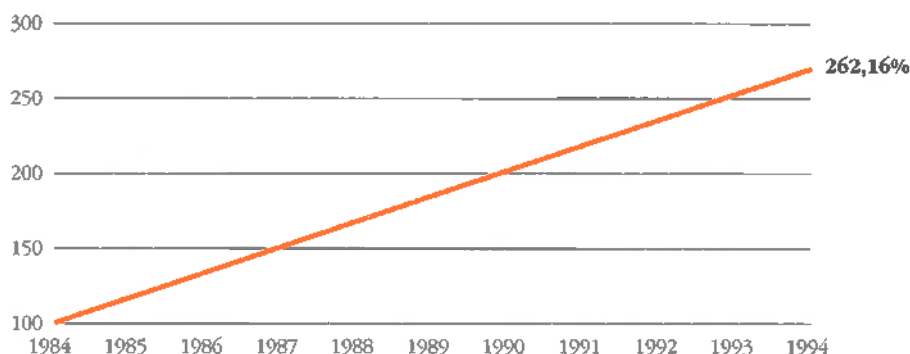
capital que oscilaba entre el 15 y el 30 % del capital, donde cada socio poseyera entre un 0,5 y un 5 % del capital. Las participaciones debían mantenerse al menos durante dos años y durante los siguientes tres sólo podrían venderse a la sociedad o a compradores aceptados por ella. En la práctica, el porcentaje de control de esos núcleos ha oscilado entre el 18 % de Paribas y el 30 % de CCF.

- (4) La dificultad de identificar posibles líneas de conexión entre las empresas del INI, más allá de los subholdings sectoriales, como el energético o el de construcción naval, se manifiesta periódicamente en las sucesivas reestructuraciones del Instituto. El caso de Repsol es distinto, ya que obedece a una estrategia de integración vertical y diversificación relacionada.
- (5) La misma idea puede encontrarse detrás de los grupos conglomerados aparecidos en países de reciente industrialización, como los chaebol coreanos.
- (6) La expansión internacional de la empresa puede explicarse con razones similares a las de la diversificación: una empresa es buena en algo y encuentra aplicaciones rentables para ello en otros países. Se trata, de nuevo, de un efecto, no de una causa de competitividad; el grupo por sí no puede aportar nada si se carece de tecnologías, marcas reconocidas o capacidades organizativas o comerciales.
- (7) La experiencia del holding sueco Statsforetag, AB es ilustrativa al respecto. Los informes encargados por el Gobierno entre 1977 y 1982 concluyeron que el grupo se había vuelto demasiado grande y complejo para dirigirse como una única entidad. Las mayores filiales como LKAB (minería), SSAB (acero) y Svenska Petroleum eran tan grandes que sus necesidades financieras ponían en peligro al resto de empresas y al grupo en su conjunto. Los directivos, además, estaban tan concentrados en ellas que desatendían al resto. Por ello, y a la vista de estos problemas, se decidió transferir las grandes empresas bajo la tutela directa del Ministerio de Industria (Ayub y Hegstad, 1986).
- (8) En general se ha apreciado una tendencia masiva a vender todo aquello que no encajaba con el negocio original, lo que no deja de ser una manifestación adicional de la importancia de la reespecialización para las empresas. En realidad el proceso de conglomeración de los ochenta no sólo obedeció a los deseos de directivos incontrolados, sino a una creencia generalizada de que era posible gestionar de manera similar negocios sostenidos por competencias distintivas de muy diferente tipo.
- (9) Sólo en un caso podría darse la situación inversa, a saber, cuando la cabecera actúa como un accionista exigente (Williamson, 1975), que permite disciplina a los directivos sin recurrir a medidas drásticas como las ofertas públicas de compra. Ahora bien, para que esto sea efectivo, es preciso que se reduzca al mínimo la asimetría de información entre las partes; por lo cual sólo parece aplicable cuando todas las empresas pertenecen a sectores maduros, sin grandes cambios, lo que permitiría a los accionistas hacerse con suficiente información como para evaluar la actuación de sus agentes (los directivos del holding).

BIBLIOGRAFIA

- Aharoni, Y. (1981): «Managerial Discretion in State Owned Enterprises», en Vernon, R., y Aharoni, Y. (eds.): *State-Owned Enterprise in Western Economies*. Croom Helm, Londres, págs. 184-193.
- Ayub, M. A., y Hegstad, S. O. (1986): *Public Industrial Enterprises. Determinants of Performance*. The World Bank, Washington.
- Bishop, M., y Kay, J. (1992): «El impacto de la privatización en la eficiencia del sector público en el Reino Unido», ICE, núm. 707, págs. 22-34.
- Cartelier, L. (1992): «L'expérience française de privatisation: Bilan et enseignements», *Revue Internationale de Droit Economique*, núm. 3.
- Caves, R. E. (1990): «Lessons from Privatization in Britain», *Journal of Economic Behavior and Organization*, núm. 13, págs. 145-169.
- Cuervo, A. (1992): «La empresa pública en el contexto europeo», II Congreso Nacional ACEDE, Jerez de la Frontera, 20-22 de septiembre.
- Chandler, A. D., y Daems, H. (1980): *Managerial Hierarchies*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Fernández, Z. (1991): «Las corporaciones, una nueva imagen para los viejos holdings», *Revista de Economía*, núm. 9, págs. 37-41.
- Fernández, Z. (1994): «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en Velarde, J. et al.: *El Estado en la Economía Española*. Civitas, Madrid.
- Galal, A. (1991): *Public Enterprise Reform*. World Bank Discussion Papers, Washington.
- Grossman, S., y Hart, O. D. (1980): «Takeovers Bids, the Free-Rider Problem and the Theory of the Corporation», *Bell Journal of Economics*, núm. 11, págs. 42-64.
- Laffont, J. J., y Tirole, J. (1991): «Privatization and Incentives», *Journal of Economics and Organization*, núm. 7, págs. 84-105.
- Millward, R., y Parker, D. M. (1983): «Public and private enterprise: Comparative behaviour and relative efficiency». En Millward, R., y otros: *Public Sector Economics*, Longman, Londres.
- Niskanen, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton.
- Rees, R. (1974): *Public Enterprise Economics*. Weidenfeld and Nicholson, Londres.
- Savas, E. S. (1987): *Privatization. The Key to Better Government*. Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- Shirley, M., y Nellis, J. (1991): *Public Enterprise Reform. The Lesson of Experience*. The World Bank, Washington, DC.
- The Economist (1993): «Selling the State», 21 de agosto.
- Veljanovski, C. (1987): *Selling the State*, Weidenfeld and Nicholson, Londres.
- Vickers, J. (1986): «La privatización en la teoría y en la práctica», *Papeles de Economía Española*, núm. 27, págs. 341-364.
- Vickers, J. (1993): «El programa de privatizaciones británico: una evaluación económica», *Moneda y Crédito*, núm. 196, págs. 70-131.
- Vickers, J., y Yarrow, G. (1988): *Privatization. An Economic Analysis*. The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Williamson, O. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. The Free Press, Nueva York.

ESTA ES NUESTRA TRAYECTORIA.



Una línea ascendente y continua, como el resultado de
FIBANC-FONDINER, F.I.A.M.M., Fondo de Dinero
a través del cual gestionamos la
CUENTA ECONOMISTAS CASH MANAGEMENT,
cuenta especial para economistas que reúne las
ventajas y servicios de una cuenta corriente con la
rentabilidad y fiscalidad de un Fondo de Inversión.

Y esta misma trayectoria la hemos mantenido también
en la implantación de los productos y servicios financieros
más innovadores. Actualmente gestionamos 21 Fondos
de Inversión y otros tantos productos bancarios capaces
de atender las necesidades de cualquier cliente.



Fondos de Inversión - Fondos de Pensiones
Cuentas Corrientes y de Ahorro - Inversiones Internacionales

permite obtener más ingresos que manteniendo las acciones en cartera del Gobierno puede ser válido, sin embargo, en dos situaciones distintas. La primera se corresponde con el riesgo de impago: si un país no puede vender su deuda porque los mercados dudan de que ésta sea devuelta (por ejemplo, al estar el país en bancarrota), la venta de acciones puede ser la única forma de obtener ingresos adicionales (5). La segunda situación es aquella en la que el proceso privatizador conduce a ganancias esperadas de eficiencia. Si el mercado espera que la privatización va a generar aumentos de eficiencia, el Gobierno podría vender sus acciones en un valor superior al de su cotización bajo propiedad pública.

Las ventajas de la privatización en el terreno de la *eficiencia económica* pueden analizarse, siguiendo la literatura de la «teoría de la agencia» (ver, por ejemplo, Kay, 1987b; Shapiro y Willig, 1990; Börs, 1989, y Laffont y Tirole, 1993), a partir de los conceptos de «propiedad», «información» e «incentivos». Se habla de relación de agencia cuando el propietario de la empresa, llamado «principal», encarga a un directivo o «agente» la consecución de ciertas metas. Cuando los objetivos de «principal» y «agente» no coinciden y la información de la que dispone cada uno de ellos es distinta surge un «problema de agencia», dado que el «agente» tendrá incentivos para tomar decisiones en su propio interés (no observables por el «principal») que no pongan en riesgo la relación entre ambos. Llamamos costes de agencia a la suma de los ocasionados por la desviación entre las metas de «principal» y «agente» más los costes de supervisión —control interno (contratación de *inputs*, proceso de minimización de costes, incentivos salariales, políticas de inversiones y de endeudamiento, etcétera) y control externo (regulación de precios, calidad, selección de productos, entrada a la industria, normas contables y de auditoría, etcétera)— en los que aquél incurre para tratar de conseguir en el máximo grado sus objetivos (Alchian y Demsetz, 1972).

En el caso de las empresas públicas, si el «principal» —en nuestro caso, el Gobierno— tiene la misma información que su agente —los directivos de la empresa pública—, el problema de los incentivos no es en exceso preocupante, dado que puede regular y supervisar adecuadamente su comportamiento. Por otra parte, si el «principal» tiene los mismos objetivos que su «agente», como podría ocurrir si éste perteneciese al mismo grupo político, la asimetría de la información no comporta excesivas dificultades para el Gobierno, aunque podría suponer costes para el ciudadano. No obs-

tante, cabe argumentar que buena parte de las empresas públicas acumulan ambos tipos de problemas: asimetría de información y disparidad de objetivos. Por definición, privatizar es cambiar las relaciones de agencia que caracterizan a una determinada actividad. Cuando se privatiza una empresa, cambian tanto el «principal» —pasa a serlo el nuevo accionariado— como los controles internos y externos a los que se ve sometida la empresa. ¿Es la privatización una forma de aumentar la eficiencia productiva y reducir los «costes de agencia» para la sociedad? En otras palabras, ¿es la propiedad de una empresa determinante de la eficiencia de sus resultados? A intentar responder a este crucial interrogante se dedican las dos secciones siguientes.

3. Privatización y eficiencia: el caso de la empresa competitiva

En la empresa pública la propiedad es particularmente difusa, lo que puede dar pie a pensar en la privatización como una forma de reducir unos costes de agencia especialmente altos. Los determinantes del tamaño de los costes de agencia pueden ser diversos. Así, el control de los ciudadanos —«principales» últimos— es menos directo y frecuente que en la empresa privada, en parte por ser más dispersa la propiedad, lo que, en principio, concede excesiva discrecionalidad a los directivos. Para limitar esta discrecionalidad, el control se produce por delegación en el Gobierno, lo que introduce una nueva relación de agencia entre éste —cuyas tareas son muy variadas y complejas— y los votantes. Si se considera que el Gobierno, como «agente» de los ciudadanos, tiene objetivos propios (por ejemplo, poder discrecional, prestigio, riqueza) que apartan sus intereses de los de la ciudadanía, que son los de maximizar la eficiencia y el bienestar, no es posible asegurar que la delegación aumente la eficiencia.

Fundar una conclusión favorable a la privatización en este argumento es arriesgado. Los problemas de agencia no son un rasgo especial de las empresas públicas. La existencia de costes de agencia marca diferencias entre organizaciones complejas y simples, de forma que no puede interpretarse como demostrativo de la ineficiencia relativa de la empresa pública. Pero esta cautela no autoriza a sostener que la titularidad de la empresa es irrelevante, como suele hacerse con superficialidad por los defensores de la propiedad pública. Dado un tamaño de la empresa, la *naturaleza pública o privada de la propiedad es importante*. Y lo

CUADRO 2
PROPIEDAD DE LA EMPRESA Y RELACIONES DE AGENCIA

	Empresa pública	Empresa privada regulada	Empresa privada no regulada
Propiedad	Votantes	Accionistas	Accionistas
Delegación	Gobierno	Consejo	Consejo
Gerencia	Directivos	Directivos	Directivos
Control interno	Gobierno (vía Directivos)	Accionistas (vía Consejo) Gobierno (vía Regulación)	Accionistas (vía Consejo)
Control externo	Gobierno (vía Directivos y Regulación)	Gobierno (vía Regulación)	No existe
Señales externas de eficiencia	Escasas	Mercado de directivos Mercado de capitales (precio, quiebra, OPA)	

es simplemente porque las relaciones de agencia son distintas, como el cuadro 2 trata de ilustrar. ¿Implican estas diferencias una menor eficiencia de la empresa pública? La respuesta es «sí» cuando la comparación se refiere a sectores o actividades competitivos, en los que no existen fallos sustanciales del mercado. Sin embargo, la contestación se debe limitar a un «quizá» cuando se trata de entornos no competitivos. En lo que resta de esta sección nos ocupamos del primer caso.

No hay forma más eficiente de producir en sectores competitivos (por ejemplo, textil, calzado, artesanía, madera y corcho, alimentación, bebidas, automóviles, productos energéticos, telecomunicaciones, transporte por carretera o aéreo, etcétera) que hacerlo mediante empresas privadas maximizadoras de beneficios. En principio, nada impide que la empresa pública pueda hacerlo igualmente bien, aunque nunca mejor. Sin embargo, la evidencia acumulada en la mayor parte de los estudios disponibles es bastante concluyente: la empresa pública es más ineficiente que otras formas organizativas basadas en la iniciativa privada cuando se trata de sectores competitivos (Borcherding, Pommerehne y Schneider, 1982; Millward y Parker, 1983; Boardman y Vining, 1989). Tras el amplio consenso existente acerca de esta apreciación general no hay, sin embargo, nada parecido a la unanimidad en la atribución de la ineficiencia relativa de la empresa pública a una causa singular. Y es que las explicaciones son tantas como las diferencias que la propiedad pública introduce en las relaciones de

agencia de la empresa. Podemos agrupar estas razones en torno a cinco líneas argumentales: objetivos y criterios de comportamiento, grupos de interés y entorno sociopolítico, incentivos de la dirección, papel de los mercados de capitales y restricciones presupuestarias «blandas». A continuación discutiremos brevemente cada uno de estos aspectos.

1. *Objetivos y criterios de comportamiento.* La empresa pública tiene su razón de ser en el «interés público» de su actividad. En muchos casos, éste es un concepto multidimensional, de forma que a la empresa pública se le asignan objetivos variados y cambiantes, entre los que sobresalen la mejora en la asignación de los recursos, la redistribución de la renta, la estabilidad económica, el fomento del desarrollo económico, el desarrollo tecnológico y la reestructuración industrial. Algunos de estos objetivos son incompatibles entre sí, por lo que no es de extrañar que la consecución de metas no asignativas lleve aparejados costes de eficiencia. La multiplicidad de objetivos existe también —a nivel distinto— en las empresas privadas de cierta dimensión (expansión de ventas, desarrollo de nuevos productos, etcétera). En este contexto, quizá los problemas de ineficiencia relativa no residan tanto en la diversidad de objetivos como en la atribución de algunos de ellos a la empresa pública. Asignar a las empresas de propiedad pública tareas redistributivas o estabilizadoras cuando existen otros instrumentos de política más eficaces en estos ámbitos eleva innecesariamente los costes sociales de la intervención.

Los objetivos asignados a una organización sólo pueden adquirir operatividad si se traducen en metas bien definidas y especificadas de antemano de forma creíble (*time consistent*). Esto es muy difícil en el caso de las empresas públicas, sometidas a presiones contradictorias y cambiantes, al tiempo que tratan de alcanzar metas vagamente definidas por el proceso político (Ferner, 1988; Tirole, 1994). De la defectuosa especificación de metas operativas se siguen comportamientos característicos poco favorecedores de la eficiencia relativa de la empresa pública, como las intervenciones informales y ocasionales del Gobierno en asuntos de control interno empresarial (sueldos, compras, sustitución de importaciones, localización de inversiones, etcétera), la imposibilidad de evaluar la gestión sobre una base objetiva y la atribución «ex post» de la ineficiencia de la empresa a los objetivos generales que dice perseguir. Debe apuntarse, no obstante, que una perfecta definición de criterios operativos de comportamiento y evaluación de la gestión de la empresa no es garantía de eficiencia. Los incentivos existentes para manipular la información utilizada en la evaluación son importantes (Chambers, 1984).

2. *Grupos de interés y entorno sociopolítico.* La heterogeneidad de intereses socioeconómicos presentes en la toma de decisiones influye de forma determinante en la eficiencia de los resultados (Ferner, 1988; Martín, 1988). El control efectivo de la empresa pública lo ejercen fuerzas sociopolíticas —partido gobernante, burocracia, tecnocracia, patrones, gobiernos locales, sindicatos, etcétera— en continuo conflicto de intereses acerca del logro de los objetivos últimos de la empresa. Y cuando el conflicto se cierra con acuerdos con una de estas fuerzas, las ventajas obtenidas por éstas tienen su contrapartida en pérdidas de eficiencia. Así, por ejemplo, una coalición entre directivos y trabajadores produce niveles de una contratación excesiva, unos salarios más elevados que los competitivos y una baja productividad (Rees, 1988).

Por definición, los acuerdos entre estas fuerzas no son estables, como tampoco pueden serlo, en consecuencia, los objetivos específicos perseguidos por la empresa pública, fácilmente alterables (Vavouras, 1988). La dependencia directa o indirecta del Gobierno de los miembros de la dirección exacerba el problema, ya que los cambios en la política gubernamental tenderán a alterar las posiciones defendidas por éstos en materias como las técnicas de producción y las políticas de precios, de inversiones y de relaciones industriales. Al efecto directo de esta inestabilidad se unen la in-

certidumbre y el desinterés del público fomentados por los cambios. El contexto sociopolítico en el que la empresa pública opera se constituye, de esta forma, en un determinante de su ineficiencia relativa.

3. *Incentivos de la dirección.* En rigor, los incentivos para una toma de decisiones eficiente en la empresa pública serían máximos si las remuneraciones de la dirección pudieran vincularse a su productividad marginal social neta, magnitud de difícil cuantificación precisa. Como los argumentos anteriores, el que relaciona productividad e incentivos puede explicar sólo en parte la ineficiencia relativa de la empresa pública. En general, la imputación directa de la productividad de un equipo directivo a cada uno de sus miembros es más difícil cuanto mayor es el número de éstos (Alchian y Demsetz, 1972). La ausencia de una relación directa productividad-remuneración, que puede darse también en la empresa privada, facilita la promoción de las metas propias de la dirección y explica la aparición de fenómenos de laxitud organizativa o «ineficiencia-X» (Leibenstein, 1978). En la empresa pública las cosas se complican por la frecuente existencia de topes salariales que toman como referencia las remuneraciones en la Administración del Estado, así como la ausencia de términos de comparación con otras empresas (Tirole, 1994).

Existe, asimismo, evidencia de que el mercado de talento directivo no actúa o lo hace de una forma muy atenuada en el sector público (Ocaña y Salas, 1983). Es frecuente que éstos provengan de cuerpos de funcionarios con alta especialización técnica en una rama industrial. Esto reduce sus posibilidades de promoción, su coste de oportunidad y sus incentivos. Por otra parte, en muchos casos las empresas serán deficitarias al atenderse a otras metas que las puramente económicas, algo poco atrayente para directivos de empresas privadas y que facilita poco la movilidad interempresarial del directivo público hacia un sector privado altamente competitivo. La estructura de incentivos tampoco facilita que los directivos tomen decisiones eficientes de inversión, porque tanto ésta como sus rendimientos les pueden ser «expropiados» por el Gobierno para atender otros objetivos (Laffont y Tirole, 1993; Tirole, 1994). Así, por ejemplo, la inversión en una nueva planta será poco atractiva si hay alguna posibilidad de que el Gobierno fuerce a mantener una plantilla demasiado elevada o a sustituir importaciones, dado que esto reducirá la rentabilidad de la inversión. Tampoco hay incentivos a invertir en servicios para el personal si se sabe que el Gobierno puede dar acceso a éstos a la población en

general. El propio capital humano de la dirección o de la plantilla puede ser expropiado, a través de reasignaciones de puestos y tareas incoherentes con criterios de minimización de costes. El coste de la propiedad pública es una inversión subóptima, dado el carácter incompleto de los contratos de la autoridad política con la dirección de la empresa.

4. *Control de los mercados de capitales.* Los costes en los que los propietarios de las empresas privadas incurren para controlar el comportamiento de la dirección tienden a verse limitados por la existencia de mercados competitivos de acciones. Así, las ventas pueden transmitir señales de desaprobación e incluso estimular cambios en la composición del accionariado (OPAs). En cualquier caso, los precios de las acciones contienen información sobre las perspectivas de futuro de las empresas y, por tanto, sobre el efecto de las decisiones a largo plazo de la dirección. La empresa pública al 100 % carece de esta señal, lo que impide tanto un mejor control de la dirección —piénsese, por ejemplo, en remuneraciones basadas en parte en la cotización de las acciones— como que ésta defina objetivos en términos del valor de la empresa.

5. *Restricciones presupuestarias «blandas».* La restricción presupuestaria de las empresas públicas es «blanda», ya que las decisiones de la dirección no se ven restringidas por el imperativo de equilibrar ingresos y gastos ante la amenaza de dificultades financieras y quiebra de la misma forma que el sector privado, dada la alta probabilidad de que el Gobierno acuda al rescate. Todas las consecuencias de la «blandura» de los presupuestos de las empresas públicas son dañinas para la eficiencia (Kornai, 1986; Hardy, 1992; Rodrik, 1992). Las señales de precios (salarios, tipos de interés, tipos de cambio) no tienen una influencia determinante en las decisiones. Ello tiende a determinar plantillas demasiado grandes, elevados salarios y baja productividad. A mayor abundamiento, puesto que las consecuencias sociales de una quiebra son mayores cuanto mayor es el potencial desempleo, que el Gobierno tratará de evitar, una forma de garantizar la ayuda pública es manteniendo un alto nivel de empleo. La ineficiencia asignativa asociada a la escasa sensibilidad a costes y rendimientos del capital se combina con una mayor tolerancia a la falta de esfuerzo (ineficiencia técnica o «ineficiencia-X»). La «blandura» de los presupuestos facilita la realización de inversiones con elevado riesgo de ser improductivas. Asimismo, obstaculiza los ajustes que, ante circunstancias adversas, se ven forzadas a realizar las empresas

privadas que desean mantenerse en el mercado: mejoras de calidad, rebajas de costes, introducción de nuevos productos o nuevos procesos, etc. La contrapartida de esta suma de ineficiencias se refleja en unos mayores impuestos, causantes a su vez de distorsiones en el comportamiento productivo de los agentes privados.

Sumando unos y otros argumentos, puede establecerse una primera conclusión: puesto que no cabe mejor contribución al bienestar social por parte de una empresa competitiva que la de maximizar beneficios, alcanzando niveles elevados de eficiencia técnica y asignativa, la propiedad pública, al determinar unas relaciones de agencia diferentes de las privadas, trae consigo inevitablemente pérdidas de eficiencia. La defensa de la privatización es en este caso difícilmente controvertible.

4. Privatización y eficiencia: fallos del mercado y regulación

Las cosas son algo distintas cuando se trata de empresas o sectores *no competitivos*. La razón es simple. Cuando en una empresa o un sector existen rasgos de monopolio (por ejemplo, debido a rendimientos crecientes o a barreras a la entrada de otro tipo), de economías externas o de otros fallos del mercado, una empresa puramente privada es ineficiente. En este caso, la regulación (control externo gubernamental) puede hacer compatible la propiedad privada con la maximización del bienestar social. Pero una vez que una empresa privada está sometida a una regulación singular, los factores de pérdida de eficiencia que acabamos de mencionar (en particular, criterios de comportamiento, entorno sociopolítico y grupos de interés, incentivos a la dirección y restricciones «blandas») tienden a hacerse presentes en mayor o menor medida (Laffont y Tirole, 1993). Por consiguiente, cuando se trata de empresas no competitivas, la privatización podría aumentar la eficiencia, pero no hay garantía absoluta al respecto.

¿En qué medida es la titularidad un condicionante de la eficiencia relativa de las empresas públicas y las empresas privadas reguladas? O puesto de otra forma, ¿de qué factores depende la elección óptima de la titularidad de los activos de la empresa? La respuesta sólo puede estar en las relaciones de agencia que prevalecen en cada caso. A continuación se señalan cuatro diferencias esenciales entre empresas públicas y empresas privadas reguladas:

1. *Objetivos económicos y metas políticas.* Utilizando la terminología de Shapiro y Willig (1990) o

de Vickers (1993), llamemos beneficio social de una empresa a la suma de su beneficio privado más el beneficio externo que revertería a la sociedad si el fallo del mercado fuese eficientemente corregido. Si la empresa fuese puramente privada, el objetivo de sus propietarios sería maximizar exclusivamente el beneficio privado. A diferencia, una empresa pública legitima su existencia en el objetivo de maximizar el bienestar social, pero el Gobierno también podría incluir en su función objetivo metas no económicas, personales o políticas (por ejemplo, ganar elecciones, mantener grupos de interés favorables a la política del Gobierno, etc.). Puesto que las metas de eficiencia coinciden con la maximización del bienestar social, la titularidad de la empresa vuelve a emerger como un factor determinante de eficiencia, ya que la propiedad pública o privada implica funciones objetivo distintas. A mayor peso de los objetivos políticos y menor importancia de los fallos del mercado, más apropiada es la privatización. Sin embargo, si los fallos del mercado son importantes, la mera privatización puede conducir a un grado de ineficiencia mayor que la generada por la propiedad pública (6). Sólo si se acompaña de regulaciones apropiadas la privatización podría aumentar la eficiencia, aunque el resultado depende de la calidad de la regulación y de las asimetrías de información creadas con el cambio de propiedad. A continuación nos referimos a dos de estas asimetrías.

2. *Información asimétrica y discreción del regulador.* Supongamos que el Gobierno, propietario inicial, decide privatizar una empresa no competitiva, manteniendo poder de regulación sobre todas las variables de decisión a través de un órgano burocrático ya existente antes de la privatización. El cambio en la propiedad supone la creación *ex novo* de una asimetría de información. Los burócratas pierden información sobre las condiciones de tecnología, costes y demanda, mientras que los directivos tienen información perfecta, además de conocer los detalles del marco regulador. Esta asimetría —analizada por Shapiro y Willig (1990)— introduce un incentivo a que los directivos exploten su ventaja, tratando de extraer rentas de su control de la información (por ejemplo, garantía por parte de la Administración de un nivel de beneficios mínimo). La actividad «buscadora de rentas» reduce el esfuerzo directamente productivo y genera ineficiencia. Sin embargo, la creación deliberada por el Gobierno de esta barrera de información puede responder al objetivo de limitar el ejercicio de poder discrecional por parte de los burócratas. Si éstos tienen un comportamiento «a la Niskanen» —esto es, si trata de maximizar su propia influen-

cia y su presupuesto—, la privatización lo dificulta, aumentando la eficiencia. Así pues, cuanto más acusadas sean las metas personales de los burócratas y menor sea la pérdida de información de control interno (7), más apropiada será la privatización.

3. *Asimetría de información y derechos residuales.* Además de un cambio en objetivos del «principal» y la creación de una barrera de información, la privatización implica un cambio en la asignación de «derechos residuales», es decir, de la competencia en la toma de decisiones sobre todos aquellos aspectos no explícitamente previstos en la relación contractual entre el Gobierno y la empresa. Piénsese, por ejemplo, en una crisis imprevista de demanda. Si el nivel de empleo no es objeto de regulación, el Gobierno podría mantener en la empresa pública una plantilla demasiado alta de forma temporal o permanente por razones políticas. Laffont y Tirole (1993) han estudiado el caso de las decisiones de inversión de los directivos. Como se indicaba anteriormente, bajo propiedad pública, la inversión puede ser «expropiada» por el Gobierno una vez que se ha realizado, utilizándose para finalidades no previstas por los directivos. Sus decisiones de inversión serán, por tanto, ineficientes. La privatización tendría como ventaja la de eliminar este riesgo. Los accionistas privados, titulares de los derechos residuales, no tienen incentivos a la reasignación *ex post* de inversiones que permiten reducir costes y aumentar sus beneficios. Al mismo tiempo, sin embargo, la privatización de una empresa pública en un sector no competitivo presenta para los directivos un nuevo inconveniente: pasan a depender de dos «principales» con intereses distintos, los accionistas y los reguladores. El conflicto de intereses entre propietarios y reguladores resta incentivos a la eficiencia. Los efectos de este conflicto tienden a ser menores cuanto más estable y más definido es el marco regulador.

4. *Mercados de capitales.* Como en el caso de las empresas competitivas, el mercado de capitales incentiva la toma de decisiones eficientes cuando la propiedad es puramente privada. El papel disciplinador de este mercado resulta mermado cuando existe propiedad pública siquiera parcial (Laffont y Tirole, 1993). Primero, porque la propiedad pública puede distorsionar la formación del precio de las acciones, especialmente si la participación gubernamental es muy alta, ya que ello resta liquidez al mercado. Segundo, las tomas de control o las OPAs sobre empresas reguladas con participación pública son virtualmente imposibles. Esta consideración tiende a favorecer la privatización, combinada con un adecuado marco regulatorio.

Recapitulando brevemente, podemos concluir que, aun cuando la ineficiencia no es un rasgo exclusivamente ligado a la empresa pública, la *propiedad pública afecta a las relaciones de agencia de modo determinante para la eficiencia productiva*. De este modo, aunque no son inciertas las afirmaciones que señalan que la (posible) ineficiencia relativa de la empresa pública viene explicada no tanto por la forma de propiedad como por el entorno competitivo en el que opera (Kay y Thompson, 1986), es incorrecto colegir que la propiedad no importa. Es evidente que un mero cambio en la estructura de la propiedad no garantiza una disminución de la ineficiencia asignativa si las empresas mantienen sus poderes monopolísticos. Sin embargo, dado un entorno de competencia, la titularidad deviene esencial. Así, cuando se trata de sectores o actividades sin barreras a la entrada y no afectados por fallos del mercado importantes, es teóricamente imposible que la propiedad pública pueda mejorar la asignación de recursos y es, en cambio, muy probable que empeore los resultados de la empresa. Las cosas no resultan tan claras cuando se trata de sectores o empresas con características de monopolio y otros fallos del mercado. En principio, la privatización es más recomendable en las siguientes circunstancias: elevado peso de los objetivos políticos o personales en la agenda de los gobernantes o los directivos, poca importancia de los fallos del mercado, escasa pérdida de información relevante sobre la demanda y los costes, posibilidad de diseñar un marco regulador estable y adecuado a la naturaleza de los fallos del mercado y buen funcionamiento de los mercados de capitales.

5. Propiedad pública y eficiencia: la evidencia empírica

A lo largo de la exposición precedente se ha utilizado con reiteración el término «eficiencia». Para que éste no sea un término de difusa significación, es preciso darle una expresión cuantitativa concreta. Sin una medida adecuada de eficiencia no es posible obtener apoyo argumental de tipo empírico, especialmente valioso en aquellas situaciones en las que la teoría no ofrece resultados concluyentes. La *eficiencia productiva o técnica* de una empresa viene dada por su capacidad para transformar unos *inputs* (trabajo, capital y otros factores) en *output* (bienes o servicios) en el contexto de una tecnología, que puede sintetizarse mediante una función de producción, que marca el valor máximo o «frontera» de *output* alcanzable a

partir de diversas combinaciones de *inputs*. El concepto de eficiencia técnica es el más apropiado para comparar la actuación de empresas públicas y privadas, ya que el objetivo de maximizar la producción con unos recursos dados no entra en conflicto con la consecución de otras posibles metas asignadas a la empresa pública (redistribución, etc.). Una noción más exigente es la de *eficiencia asignativa o de precios*: cuando una empresa maximiza beneficios o minimiza costes, como ocurre en el caso competitivo, igualará la retribución de los factores al valor de su productividad marginal. Si la empresa opera en un marco competitivo y se excluyen resultados atípicos fruto del azar, la unidad más eficiente será también la más rentable. En principio, pues, el beneficio neto, la rentabilidad (sobre activos, capital o ventas) o los costes por unidad de producto pueden tomarse como indicadores de eficiencia en entornos competitivos.

La forma empíricamente más rigurosa de analizar la eficiencia empresarial se basa en la *estimación econométrica* —con técnicas paramétricas o no paramétricas— de las funciones de producción, de costes o de beneficios. Así, la ineficiencia se mediría por la distancia entre los costes, los beneficios o la producción efectivamente observados en las empresas (privadas o públicas) y los costes, los beneficios o la producción que se hubieran registrado en condiciones ideales de eficiencia determinadas por procedimientos econométricos (para una revisión, véase Barrow y Wagstaff, 1989). A título de ejemplo, el enfoque de la función de producción ha sido empleado por Perelman y Pestieau (1988) para analizar la eficiencia de los servicios públicos de correos y de ferrocarriles en los países de la OCDE. Trabajos que han utilizado como base la estimación de funciones de costes son los de Pescatrice y Trapani (1980), Foreman-Peck y Waterson (1985) y Atkinson y Halvorsen (1986) para empresas eléctricas públicas y privadas, o Teeple y Glyer (1987) en el caso de empresas suministradoras de agua bajo ambas titularidades.

Un enfoque menos exigente consiste en comparar empresas públicas y privadas en sectores en los que ambas coexisten. Esta *comparación sectorial* puede realizarse mediante la construcción de fronteras de producción o de costes o, de forma más sencilla, a través del cálculo de ratios de eficiencia: rentabilidad, producción o ventas. Una explotación del enfoque basado en ratios de eficiencia con aplicación al caso de las empresas públicas y privadas españolas, basado en datos de la Central de Balances del Banco de España, puede ha-

BIBLIOGRAFIA

- Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J. M., y Zubiri, I. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona.
- Alchian, A. A., y Demsetz, H. (1972): «Production, information costs and economic organization», *American Economic Review*, núm. 62.
- Atkinson, S., y Halvorsen, R. (1986): «The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: The case of US electric utilities», *Journal of Public Economics*, núm. 29, págs. 281-294.
- Balassa, B. (1989): «Public enterprise in developing countries: Issues of privatization», en Neumann, M., y Roskamp, K. (eds.): *Public Finance and Performance of Enterprises*, Wayne State University Press, Detroit.
- Barrow, M., y Wagstaff, A. (1989): «Efficiency measurement in the public sector», *Fiscal Studies*, núm. 10, págs. 73-95.
- Bishop, M., y Thompson, D. J. (1992): «Regulatory reform and productivity growth in the UK's public utilities», *Applied Economics* (referencia tomada de Vickers, 1993).
- Boardman, A., y Vining, A. (1989): «Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and public enterprises», *Journal of Law and Economics*, núm. 32, págs. 1-33.
- Bolton, P., y Roland, G. (1992): «The economics of mass privatization: Czechoslovakia, Germany, Hungary, Poland», *Panel Meeting of Economic Policy*, Lisboa, 2-3 abril, mimeo.
- Borcherding, T., Pommerehne, F., y Schneider (1982): «Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries», *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Supplement 2, págs. 127-156.
- Bös, D. (1988): «Introduction: Recent theories on public enterprise economics», *European Economic Review*, núm. 32, págs. 409-414.
- (1993): «Privatization in Europe: A comparison of approaches», *Oxford Review of Economic Policy*, núm. 9, págs. 95-111.
- Chambers, D. (1984): «Corporate plans as commitments», en Ramanadham, V. (ed.), *Public enterprises and the developing world*, Croom Helm, Londres, págs. 119-138.
- De la Dehesa, G. (1992): «La privatización en Europa Central y del Este», *Información Comercial Española*, 707, julio, págs. 73-88.
- (1993): «Las privatizaciones en España», *Moneda y Crédito*, núm. 196, págs. 131-141.
- FEDEA (1987), *La empresa pública industrial en España*, Madrid.
- Ferner, A. (1988). *Governments, managers and industrial relations*, Blackwell, Nueva York.
- Foreman-Peck, J., y Waterson, M. (1985): «The comparative efficiency of public and private enterprise in Britain: Electricity generation between the World Wars», *Economic Journal* (supl.), núm. 95, págs. 83-95.
- Gabrielson, A. (1975): «On estimating efficient production functions», *Working Paper*, núm. A-85, Michelson Institute, Noruega.
- Hardy, D. C. (1992): «Soft budget constraints, firm commitments, and the social safety net», *IMF Staff Papers*, núm. 39, págs. 310-329.
- Jones, L., Tandon, P., y Vogelsang, I. (1990): *Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Approach*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kay, J. A. (1987a): *The state and the market. The U.K. experience of privatization*, London Business School, Group of Thirty, Paper 23.
- (1987b): «Introduction: Public ownership, public regulation or public subsidy?», *European Economic Review*, número 31, págs. 343-345.
- y Thompson, D. J. (1986): «Privatization: A policy in search of a rationale», *The Economic Journal*, núm. 96, págs. 18-32.
- y Vickers, J. (1988): «Regulatory reform in Britain», *Economic Policy*, núm. 7, págs. 286-343.
- Kornai, J. (1986): «The soft budget constraint», *Kyklos*, núm. 39, págs. 3-30.
- Laffont, J. J., y Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Leibenstein, H. (1978): «On the basic proposition of X-efficiency Theory», *American Economic Review*, núm. 68.
- Martín, J. M. F. (1988): «Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía», *Revista de la CEPAL*, núm. 36, págs. 99-113.
- Martín Mateo, R. (1988): *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid.
- Millward, R., y Parker, D. M. (1983): «Public and private enterprise: Comparative behaviour and relative efficiency», en Millward, R. y otros (eds.), *Public sector economics*, Longman, Londres, págs. 199-274.
- Ocaña, C., y Salas, V. (1983): «La teoría de la agencia. Aplicación a las empresas públicas españolas», *Cuadernos Económicos de ICE*, núms. 22-23, págs. 157-182.
- Perelman, S., y Pestieau, P. (1988): «Technical performance in public enterprises. A comparative study of post and railways», *European Economic Review*, núm. 32, págs. 432-441.
- Pescatrice, D. R., y Trapani, J. M. (1980): «The performance and objectives of public utilities operating in the United States», *Journal of Public Economics*, núm. 13, págs. 259-276.
- Pestieau, P., y Tulkens, H. (1993): «Assessing and explaining the performance of public enterprises», *Finanzarchiv*, número 50, págs. 293-323.
- Rees, R. (1988): «Inefficiency, public enterprise and privatization», *European Economic Review*, núm. 32, págs. 422-431.
- Rodríguez-Arana, J. (1991): *La Privatización de la Empresa Pública*, Ed. Montecorvo, Madrid.
- Rodrik, D. (1990): «Soft budgets, hard minds: Stray thoughts on the integration process in Greece, Portugal and Spain», en Bliss, C., y Braga de Macedo, J. (eds.): *Unity with diversity in the European economy*, CEPR-Cambridge University Press, Nueva York, págs. 355-360.
- Shapiro, C., y Willing, R. D. (1990): «Economic rationales for the scope of privatization», en Suleiman, E., y Waterbury, J. (eds.): *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Colorado.
- Shleifer, A. (1985): «A theory of yardstick competition», *Rand Journal of Economics*, núm. 16.

Stevens, B. (1992): «Prospects for privatization in OECD countries», *National Westminster Bank Quarterly Review*, Londres, agosto.

Teeple, R., y Glycer, D. (1987): «Cost of water delivery systems: Specification and ownership effects», *Review of Economic and Statistics*, núm. 69, págs. 399-408.

Tirole, J. (1994): «The internal organization of government», *Oxford Economic Papers*, núm. 46, págs. 1-29.

Vavouras, I. S. (1988): «The theory of the public enterprise restated», *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative*, núm. 3, págs. 331-340.

Vickers, J. (1993): «El programa de privatizaciones británico», *Moneda y Crédito*, núm. 196, págs. 79-122.

Yarrow, G. (1986): «Privatization in theory and practice», *Economic Policy*, núm. 2, págs. 323-377.

— (1989): «Privatization and economic performance in Britain», *Carnegie Rochester Series on Public Policy*, núm. 31.

(5) En rigor, esto es cierto si el riesgo asociado a la venta de acciones es menor. Este riesgo tiene su origen en la posibilidad de renacionalización o de cambio significativo en la política de regulación.

(6) Piénsese, por ejemplo, en un monopolio privado de servicios telefónicos. En ausencia de regulación, la racionalidad empresarial conduciría a tarifas superiores al coste marginal, a un deterioro de la calidad y a la no prestación de servicio en áreas geográficas en las que los costes de conexión fuesen relativamente altos (zonas rurales).

(7) Esta pérdida de información es mínima cuando se trata de productos o servicios de definición simple y tecnología de producción bien conocida. En estos casos la privatización parece indicada (Kay, 1987b).

NOTAS

(1) A comienzos de los ochenta, la empresa pública generaba el 6,8 % del valor añadido nacional, empleaba al 8,8 % de la población activa y realizaba el 15,9 % de la inversión. Los promedios respectivos en la CEE era 14,1, 12,8 y 22,9 %. Estas cifras ascendían en Francia hasta 28, 23 y 53 %, respectivamente.

(2) De ello da prueba el cuadro 1. Entre 1985 y 1990, el empleo total en la empresa pública se mantuvo en términos absolutos, si bien la aportación de ésta a los resultados del conjunto nacional de sociedades no financieras se redujo en mayor o menor medida de acuerdo con los principales indicadores (en valor añadido, su contribución pasó del 10,4 al 8,6 %; en salarios, del 12,9 al 10,3 %; en subvenciones de explotación, del 47,3 al 28,5 %; en excedente bruto de explotación, del 6,0 al 5,2 %; en inversiones, del 27,7 al 16,6 %; y en transferencias de capital recibidas, del 73,9 al 49,2 %).

(3) Debe apuntarse que esta estrategia es muy limitada para hacer frente, siquiera transitoriamente, a las dificultades financieras del sector público, de lo que puede dar una idea aproximada una sola cifra. En octubre de 1993, Morgan Stanley cifraba el valor de las participaciones del Estado en Repsol, Argentaria, Endesa, Ence, Telefónica y Tabacalera en 2,7 billones de pesetas. Este monto, que equivalía entonces al 4,5 % del PIB, únicamente hubiera llegado a cubrir dos terceras partes del déficit público de 1993.

(4) Börs (1993) ha llamado la atención sobre este punto: la aversión al riesgo es menor cuanto más rico es un individuo. El ahorrador medio tiende a preferir los títulos de renta fija a las acciones. Al privatizar, redistribuimos títulos en favor de los más amantes del riesgo, es decir, de inversores cuya renta es superior al promedio. Si para la colocación de las acciones resulta necesario infravalorar los precios de salida de los títulos, el llamado «capitalismo popular» no parece el mejor medio de redistribuir. Esta circunstancia no puede invalidar otras posibles virtudes de la privatización.

Privatizaciones y el sistema de la acción especial («golden share»)

Enrique Alvarez

Presidente de Arthur Andersen

Angel Calleja

*Gerente de Arthur Andersen Asesores Legales
y Tributarios*

1. Introducción

El debate sobre las privatizaciones es una constante que está presente a lo largo de este siglo en todas las discusiones entre políticos, pensadores y gestores de las economías desarrolladas de nuestro entorno. Recientemente, sin embargo, la polémica se ha avivado al ritmo marcado por diversos acontecimientos, entre los que cabe citar:

— El derrumbe de ciertos sistemas económicos.

— La consagración de determinadas recetas de corte marcadamente liberal.

— Las dudas sobre la viabilidad del Estado del bienestar.

— El decepcionante comportamiento de algunos sectores de la actividad gestionados por el Estado.

— La experiencia favorable de algunos gobiernos en sus esfuerzos privatizadores.

Pero el gran reto de los gobiernos que en 1995 se plantean privatizar una parte de la actividad que desarrollan a través de empresas públicas es, en gran medida, el de siempre: hacer compatible una adecuada satisfacción de los intereses públicos con el traspaso a manos privadas de determinadas actividades. Se trata de una preocupación legítima y que es particularmente acuciante en aquellos casos en los que existe una conexión muy estrecha entre la actividad que desarrolla la empresa a privatizar y el interés de todos.

Algunos países han tratado en este sentido de promulgar leyes de privatización que contemplan de un modo uniforme el traspaso al sector privado de todos los sectores estatales. No es necesario indicar las dificultades de este tipo de planteamientos debido a que estas leyes globales de privatización, sin perjuicio de su difícil manejabilidad a nivel parlamentario, encuentran obstáculos para recoger las inquietudes concretas de cada sector.

Frente a este planteamiento, otros estados, y muy particularmente el Reino Unido, se han enfrentado al problema intentando desarrollar un sistema de privatizaciones respetuoso con las especialidades y características del sector contemplado, que permita al Gobierno una cierta capacidad de participación en los asuntos más relevantes en aquellos casos de mayor sensibilidad de los intereses nacionales. Precisamente en este contexto se enmarca la técnica de la denominada acción especial o «golden share» (acción de oro) que el Gobierno británico retiene en sus operaciones de privatización y con la que intenta cumplir los objetivos perseguidos en la misma.

En los próximos capítulos se analizan las particularidades de este sistema, así como la experiencia del Reino Unido en los casos más emblemáticos.

2. La acción especial

2.1. Concepto

La acción especial es fundamentalmente una técnica de privatización, que se utiliza en aquellos supuestos en que se estima necesario compatibilizar una operación de transferencia de una empresa pública a la esfera privada, con la debida protección de los intereses nacionales. Puede adoptar diversas formas, dependiendo tanto de los objetivos específicos perseguidos por la privatización, como del marco financiero y normativo de referencia.

Consiste en transformar, normalmente mediante normal legal, una acción ordinaria de la entidad que se privatiza, en acción especial o «golden share» (acción de oro). Esta acción que, tras la privatización queda en manos del Gobierno, lleva aparejados unos derechos especiales que hacen imprescindible el consentimiento de su titular para que la entidad pueda adoptar válidamente determinadas decisiones que se consideran relevantes para los intereses nacionales.

Si bien los derechos específicos que son inherentes a la acción especial varían significativamente en cada proyecto de privatización, todos ellos van inexorablemente encaminados a evitar que, sin el consentimiento previo del Gobierno, se produzcan modificaciones relevantes en los campos siguientes:

- La estructura accionarial de la sociedad.
- El objeto social y las actividades desarrolladas por la sociedad.
- La composición del balance de la sociedad y el destino de sus activos.

En estas áreas, la actuación de las fuerzas del mercado y las perspectivas de realización de beneficios a corto pueden condicionar las decisiones del accionista particular.

La acción especial garantiza a los poderes públicos una capacidad, al menos teórica, de intervención en la vida de la entidad, en relación con aquellos supuestos en los que las decisiones de ésta a través de sus accionistas puedan tener alguna contraindicación de cara a los intereses de todos.

Dado que frecuentemente los estatutos de las sociedades ya prevén, como medio de protección

de los propios accionistas, los mecanismos para evitar tomas de control no deseadas, cambios en el objeto o la actividad social, o enajenaciones de activos relevantes, la acción especial se configura en todos los casos en estrecha vinculación con las disposiciones estatutarias. De este modo, opera en la práctica como un último resorte en manos del Estado para el caso, posiblemente remoto, de que no sean los accionistas los que, en defensa de sus propios intereses particulares, eviten una decisión contraria a los intereses nacionales.

Todo ello configura la acción especial como un instrumento esencialmente disuasorio, cuya presencia en la gestión de la sociedad y en la percepción que de ésta hace el mercado es mínima.

2.2. Supuestos en los que cabe plantearse su utilización

Como se ha indicado anteriormente, la técnica de la acción especial pretende dar respuesta a una serie de inquietudes relacionadas con la adecuada protección del interés nacional, que sienten los poderes públicos al plantearse una operación de privatización, y que les hace ser reacios a desprenderse de una empresa sin retener una cierta capacidad de control sobre la misma.

El Estado debe considerar la utilización de la acción especial en aquellos supuestos en los que su preocupación se resuma en una o varias de las ideas siguientes:

- Garantizar que la sociedad mantiene su objeto social.
- Garantizar que la sociedad desarrolla unas actividades concretas.
- Proporcionar una protección frente a posibles tomas de control no deseadas.
- Limitar una posible participación sustancial por parte de extranjeros.
- Limitar la posibilidad de que existan participaciones accionariales significativas e influyentes.
- Impedir la enajenación de activos.
- Asegurar que el personal clave es de la propia nacionalidad.
- Estar presente en las deliberaciones del Consejo.
- Mantener el derecho de uso de determinados activos en casos extremos.

Existen, sin embargo, una serie de limitaciones a la utilización de la acción especial como medio para salvaguardar los temores que el Gobierno pueda tener en relación con las áreas anteriores. Entre estas limitaciones cabe señalar:

- La conveniencia de que la sociedad privatizada cuente con la base más amplia posible de

accionistas al considerarse este aspecto parte de un objetivo de política económica.

— Las limitaciones al libre movimiento de capitales en el seno de la Unión Europea. En este sentido, no parece probable que, sin perjuicio de los denominados sectores sensibles, a nivel comunitario se toleren discriminaciones por razón de nacionalidad en cuanto a la composición del accionariado de una entidad.

— Las percepciones y presiones del mercado en los sectores más competitivos. En estos casos el mercado podría penalizar la existencia de posibles limitaciones en la estructura accionarial de la compañía.

— Las instituciones financieras y mercantiles del país y del sector de referencia en las que ineludiblemente debe desenvolverse la entidad privatizada.

La interacción de las fuerzas anteriores deberá configurar el contenido y alcance de los derechos que, en cada caso, deberá retener el Gobierno a través de la acción especial y que son objeto del apartado siguiente.

2.3. Características

Las principales características de la acción especial son las siguientes:

- Valor nominal mínimo.
- Normalmente es amortizable en fecha pre-determinada.
- Si es amortizable, el precio de amortización es únicamente su valor nominal, por ejemplo, sin derecho a «goodwill».
- Su tenedor suele ser, en nombre del Gobierno, un ministro o representante cualificado de la Administración del Estado.
- Sin derecho a dividendo.
- Sin derechos políticos.
- Su titular tiene derecho a voz pero no a voto en la Junta de Accionistas.
- Su titular tiene derecho a vetar determinados acuerdos de la Junta de Accionistas.
- Su titular tiene derecho a vetar determinadas decisiones del Consejo de Administración.
- Su titular no tiene derecho a participar en la toma de decisiones comerciales u operativas de la empresa objeto de privatización.
- Estrecha relación con los estatutos de la sociedad. En particular, las cláusulas que, de cara a la protección del accionista, generalmente contienen los Estatutos y que se refieren a aspectos a considerar en una privatización son las siguientes:
 - Limitación de las participaciones individuales a porcentajes que no excedan el 15 %.

- Limitación de las participaciones extranjeras, en su conjunto, a porcentajes predeterminados (habitualmente en torno al 15 %, sin perjuicio de la posible existencia de limitaciones superiores en algunos sectores).

- Derecho al nombramiento de miembros del Consejo de Administración.

- Limitación de la posibilidad de enajenar determinados activos de la sociedad.

- Limitación de la posibilidad de variar los derechos de voto u otros derechos inherentes a las acciones ordinarias.

- Limitación a la creación de nuevas clases de acciones.

- Obligación de notificar las participaciones significativas en la empresa (entre un 2 % y un 5 % de participación).

2.4. Ventajas e inconvenientes

Las principales ventajas e inconvenientes de esta técnica de privatización se resumen a continuación:

a) Ventajas

— Al retener únicamente una sola acción con un valor nominal mínimo, el Gobierno puede maximizar financieramente la colocación de la empresa en el mercado. Ello facilita asimismo el fomento de una base accionarial amplia, sin perjuicio del mantenimiento de un control en relación con determinadas decisiones claves.

— Al vincularse la utilización de los derechos especiales a casos extremos, se posibilita que el Gobierno no interfiera en la gestión normal de la sociedad ni destine recursos a su dirección y gestión. Ello redundará en que la propia sociedad es percibida en el mercado como una auténtica empresa privada, libre de los tradicionales lastres asociados con la gestión política.

— Impide la amenaza de una toma de control por parte de algún grupo de inversores no deseado. La mera existencia de la acción especial provoca que los posibles compradores hostiles nunca se planteen una toma de control, al ser ésta una operación posiblemente costosa y, en último término, condenada al fracaso.

— Salvaguarda sectores y/o activos esenciales para el interés nacional. Así, por ejemplo, típicamente a través de la acción especial del Estado puede reservarse la utilización en caso de guerra de elementos de transporte tales como los buques de una empresa que se privatiza.

— Impide una posible operación de enajenación de activos posterior a la privatización, caso fre-

cuenta en muchos de estos procesos en los que, entre otros objetivos, el comprador pretende con la adquisición de la empresa pública realizar plusvalías en relación con determinados activos propiedad de la entidad.

b) *Inconvenientes*

— El contenido de la acción especial puede en ocasiones solaparse o colisionar con las competencias de otros organismos y agencias de las administraciones que son igualmente eficaces en sus puestos de tomas de control hostiles.

— La mera existencia de la acción especial, aun en el caso de que las facultades que ésta incorpora no sean realmente ejercitadas por el Gobierno, puede acarrear una percepción negativa de la empresa por parte del mercado.

— La acción especial es, en cierta medida, contraria al verdadero espíritu de la privatización y de la libre competencia.

— La acción especial puede colisionar, en lo que a limitaciones a la inversión extranjera se refiere, con el Tratado de Roma si no existe una clara justificación de interés nacional.

3. Las privatizaciones en el Reino Unido

3.1. *Introducción*

No es posible profundizar en el alcance que, en asunto de privatizaciones, tiene la técnica de la acción especial sin hacer referencia a la experiencia británica. No en vano el Reino Unido cuenta con un largo historial en esta materia, habiendo llevado a cabo los proyectos más importantes que han contado con la más amplia participación de inversores privados. Por otra parte, el programa de privatizaciones desarrollado por el Gobierno británico se considera unánimemente como el máximo responsable de uno de los cambios más radicales operados desde 1945 en la estructura económica e industrial del país.

Basta citar, para hacernos una idea del volumen de las privatizaciones recientes llevadas a cabo en el Reino Unido, que las empresas públicas británicas hoy traspasadas al sector privado representaban en 1979 cerca del 10 % del producto interior bruto del país y aproximadamente un 14 % de la inversión total de la economía. Estas empresas empleaban aproximadamente a un millón y medio de trabajadores y eran claras dominadoras en sectores tan importantes como el transporte, la energía, las comunicaciones, el acero y la construcción naval.

La acción especial está presente en todas las operaciones de privatización de envergadura llevadas a cabo recientemente en el Reino Unido (por ejemplo, todas aquellas transacciones en las que las acciones fueron comercializadas a través de la Bolsa de Londres). La positiva valoración de estas privatizaciones ha motivado que la técnica vaya a ser asimismo utilizada para completar las privatizaciones pendientes que figuran en la agenda del Gobierno británico.

Si bien la experiencia anglosajona puede resultar extraordinariamente útil para otros gobiernos que estén hoy considerando traspasar a manos privadas sus empresas públicas, resulta en todo caso indispensable comprobar previamente si las ideas y los procedimientos empleados en el Reino Unido son compatibles con el marco y circunstancias concretas del país al que se pretendan trasladar. En particular, el análisis de esta compatibilidad requiere tomar en consideración aspectos claves de su estructura económica tales como la infraestructura financiera, el papel de los agentes sociales, las prioridades políticas y la propia legislación mercantil.

En este capítulo se resumen, con indicación de algunos de los casos más emblemáticos, la experiencia británica en relación con las privatizaciones llevadas a cabo utilizando la técnica de la acción especial.

3.2. *La acción especial y las instituciones británicas*

El establecimiento de la acción especial debe, imprescindiblemente, hacerse en el marco del debido respeto a las instituciones que regulan la vida de la sociedad que se pretende privatizar. En particular, en el Reino Unido, la acción especial no debe colisionar con las áreas siguientes:

— La legislación mercantil en materia de Sociedades y en especial las posibilidades que ésta contempla para limitar las actividades, la gestión o la participación en una sociedad.

— Las facultades de organismos como el Take-over Panel y Monopolies and Mergers Commission».

— Los organismos rectores de la Bolsa y demás mercados organizados, otros organismos reguladores y los diversos departamentos y agencias de la Administración.

En función del papel que cada una de estas instituciones desempeñe en la vida de la sociedad cuya privatización se pretende, los derechos inherentes a la acción especial admitirán contenidos diversos.

CUADRO 1 (Continuación)
CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES ESPECIALES UTILIZADAS EN LAS PRIVATIZACIONES BRITANICAS MAS IMPORTANTES

Sociedad	Fecha(s) de la privatización	Acción especial utilizada	Fecha de vencimiento	Limitaciones sobre la participación individual máxima	Derechos políticos	«Property Debenture» y otras limitaciones	Limitaciones de los Consejeros	Derechos del Gobierno a nombrar Consejeros
Enterprise Oil	Junio 1984	✓	Amortizable después del 31/12/88	X	Derechos mayoritarios de voto si el accionista controla más de un 50 %	X	X	X
Jaguar	Julio 1984	✓	31/12/90 (se renunció el 30/10/89)	15 %	X	✓	X	X
Sealink	Julio 1984	✓	Indefinida	La participación de los compradores no puede descender por debajo del 75 %	X	El Gobierno podrá utilizar la flota en casos de emergencia	X	X
BT	Noviembre 1974, diciembre 1991, julio 1993	✓	Indefinida	15 %	X	X	✓ (2)	✓ (6)
VSEL	Julio 1986	✓	Indefinida	15 %	X	✓	✓ (3)	X
British Gas	Diciembre 1986, julio 1990	✓	Indefinida	15 %	X	X	X	X
British Airways	Enero 1987	Ninguna	N/A	15 % 25 % en el caso de participaciones no británicas	X	X	X	X
Rolls-Royce	Mayo 1987	✓	Indefinida	Límite del 15 % hasta el 1/1/89. 15 % en el caso de participaciones no británicas	X	✓	X	X
BAA	Julio 1987	✓	Indefinida	15 %	X	✓	X	X
British Steel	Diciembre 1988	✓	Amortizable en o antes del 31/12/93	15 % hasta la fecha de amortización	X	X	X	X
10 empresas de Regional Water	Diciembre 1989	✓	Amortizable en o antes del 31/12/94	15 % hasta la fecha de amortización (se mantiene la limitación del 15 % para Welsh Water a menos que se tome una resolución especial)	X	X	X	X
Regional Electricity Companies y National Grid	Diciembre 1990	✓	Amortizable en o antes del 31/3/95	15 % hasta el 31/3/2000	X	✓ (Hasta el 31/3/2000)	X	X

CUADRO 1 (Continuación)
CARACTERISTICAS DE LAS ACCIONES ESPECIALES UTILIZADAS EN LAS PRIVATIZACIONES BRITANICAS MAS IMPORTANTES

Sociedad	Fecha(s) de la privatización	Acción especial utilizada	Fecha de vencimiento	Limitaciones sobre la participación individual máxima	Derechos políticos	«Property Debenture» y otras limitaciones	Limitaciones de los Consejeros	Derechos del Gobierno a nombrar Consejeros
National Power/Powergen	Marzo 1991	✓	Indefinida, aunque no puede amortizarse antes del 31/3/93	15 % hasta su amortización. El Gobierno debe conservar un 40 % de las acciones ordinarias hasta el 1/4/93	X	✓ (Hasta el 31/3/2000)	X	X
Scottish Hydro-Electric plc y Scottish Power plc	Junio 1991	✓	Indefinida, aunque puede amortizarse	15 %	X	✓	X	X
British Technology Group	Marzo 1992	✓	5 años (31/3/97)	15 %	X	✓	X	X
Northern Ireland Electricity (4 ventas individuales)	Abril a junio 1993	✓	Indefinida	15 %	X	✓ (Hasta el 31/3/2003)	X	X

Notas:

- (1) Los Consejeros sólo pueden ser ciudadanos británicos.
- (2) El Consejero Delegado debe ser británico.
- (3) El Consejero Delegado y la mayoría de los Consejeros deben ser británicos.
- (4) Derecho a nombrar a un Consejero.
- (5) Derecho a nombrar a dos Consejeros.
- (6) Derecho a nombrar a dos Consejeros (a un Consejero sólo a partir de octubre de 1991) y no se prevé el nombramiento de Consejeros adicionales a partir de octubre de 1993.

acción especial en relación con tres de las operaciones de privatización más significativas: las de Amersham, British Telecom y Rolls-Royce.

a) Amersham International

Amersham International (AI) fue la primera compañía privatizada por el Gobierno en la que se utilizó la acción especial.

En el caso de AI, la acción especial probó su eficacia al impedir gracias a su mera existencia (por ejemplo, sin necesidad de que el Gobierno hiciese uso de las prerrogativas inherentes a la misma), una operación de toma de control no deseada por parte de un grupo inversor.

Los estatutos de AI contenían limitaciones al porcentaje máximo que un solo accionista podía adquirir en el capital de la sociedad al disponer que si un accionista superaba el umbral del 15 %, cualesquiera derechos inherentes a dichas acciones se conferían al titular de la acción especial. Los estatutos también disponían que las participaciones superiores al 15 % debían ser transmitidas hasta

reducirse por debajo de este nivel en el plazo de 21 días.

La acción especial fue posteriormente amortizada en julio de 1988 de acuerdo con las condiciones prefijadas en su emisión. Sin embargo, los estatutos de la sociedad aún mantienen una limitación en cuanto al porcentaje máximo de participación (15 %) por parte de un único accionista. Si bien ya no es necesario el consentimiento del titular de la acción especial para modificar esta disposición estatutaria, hoy no es previsible que esta modificación pueda introducirse con facilidad puesto que exige poner de acuerdo a un número demasiado elevado de accionistas. Esta circunstancia parece únicamente posible en situaciones extremas en las que el posible comprador estuviese dispuesto a abonar una prima muy elevada.

b) British Telecommunications plc

British Telecommunications plc (BT) fue privatizada en noviembre de 1984. Fue la primera venta significativa de una empresa pública importante del

CUADRO 2
ACCIONES ESPECIALES QUE ACTUALMENTE POSEE
EL GOBIERNO BRITANICO

Sociedad	Fecha de vencimiento
Cable & Wireless	Indefinido
Sealink Stena Line	Indefinido
British Telecom	Indefinido
British Aerospace	Indefinido
VSEL Consortium	Indefinido
British Gas	Indefinido
Rolls-Royce	Indefinido
BAA	Indefinido
Anglian Water	31 de diciembre de 1994
Northumbria Water Group	31 de diciembre de 1994
North West Water Group	31 de diciembre de 1994
Severn Trent	31 de diciembre de 1994
Southern Water	31 de diciembre de 1994
South West Water	31 de diciembre de 1994
Thames Water	31 de diciembre de 1994
Welsh Water	31 de diciembre de 1994
Wessex Water	31 de diciembre de 1994
Yorkshire Water	31 de diciembre de 1994
Eastern Electricity	31 de marzo de 1995
East Midlands Electricity	31 de marzo de 1995
London Electricity	31 de marzo de 1995
Manweb	31 de marzo de 1995
Midlands Electricity	31 de marzo de 1995
Northern Electric	31 de marzo de 1995
NORWEB	31 de marzo de 1995
Seeboard	31 de marzo de 1995
Southern Electricity	31 de marzo de 1995
South Wales Electricity	31 de marzo de 1995
South Western Electricity	31 de marzo de 1995
Yorkshire Electricity Group	31 de marzo de 1995
National Grid Company	Indefinido
National Grid Holding	Indefinido
National Power	Indefinido
PowerGen	Indefinido
Scottish Power	Indefinido
Scottish Hydro-Electric	Indefinido
British Technology Group	31 de marzo de 1997
British Technology Group Intl.	31 de marzo de 1997
Northern Ireland Electricity	Indefinido

Reino Unido, suponiendo en aquel momento la mayor emisión de acciones conocida en el mercado bursátil británico. Inicialmente, sólo el 50,2 % de las acciones de la compañía cotizó en las Bolsas británicas, reteniendo el Gobierno el capital correspondiente al porcentaje restante. En 1991 y 1993 se pusieron a flote otros dos paquetes adicionales.

La acción especial existe, tiene vigencia indefinida, y se está utilizando desde la primera fase de la privatización. Los estatutos de la sociedad incluyen una limitación para porcentajes de participa-

ción superiores al 15 %, así como restricciones sobre la dirección de la empresa, tales como la necesidad de que el Consejero Delegado sea ciudadano británico y el mantenimiento por parte del Gobierno del derecho a nombrar a varios miembros del Consejo de Administración de la empresa (aunque actualmente no ha ejercido dicho derecho).

Los estatutos de la sociedad, que incluyen estas limitaciones, sólo pueden modificarse con el consentimiento del accionista titular de la acción. Se estima conveniente que la acción especial no sea amortizable debido a la posición dominante que tiene la compañía en el mercado de telecomunicaciones británico y la necesidad de protección contra una OPA o toma de control.

c) *Rolls-Royce*

Rolls-Royce (RR) fue privatizada por el Gobierno en mayo de 1987. La empresa desempeña un papel importante dentro del sector de defensa y en la fabricación de motores de aviones para uso tanto comercial como militar.

Debido a la estrecha relación de RR con el sector de defensa británico, el Gobierno quiso asegurar que la propiedad de la empresa permanecería en manos nacionales. Por ello, los estatutos de la compañía limitan el porcentaje de participación no británico al 15 %.

Con posterioridad a la privatización y durante algún tiempo, el volumen de la inversión extranjera en RR creció, superando la participación en la empresa de inversores no británicos el umbral del 15 %. Estos se vieron posteriormente obligados a vender sus participaciones (incurriendo en cuantiosas pérdidas) al objeto de satisfacer las limitaciones contenidas en los estatutos. Debido principalmente a la pérdida financiera que esta venta forzosa provocó, la cuestión llegó a plantearse ante la UE al objeto de que ésta determinase si la situación contenida en los estatutos era compatible con la normativa comunitaria.

La UE dispuso que las limitaciones sobre los porcentajes de participación estaban permitidas siempre que no fuesen discriminatorias, argumentando asimismo que el artículo 223 del Tratado de Roma permite a todos los países adoptar cualquier medida necesaria siempre que se haga en defensa de los intereses nacionales.

Tras el caso RR en privatizaciones más recientes no se han impuesto limitaciones específicas en relación con la participación de inversores no británicos. Ello se debe principalmente a que no se han privatizado empresas vinculadas al sector de

la defensa, resultando por ello más difícil de justificar cualquier limitación al libre movimiento de capitales dentro de la UE.

3.4. Eficacia de la acción especial en UK

Es difícil juzgar la eficacia del sistema británico, puesto que existen pocos casos en los que verdaderamente la acción especial haya sido utilizada. Sin embargo, sí que puede afirmarse el éxito de la acción especial como instrumento disuasorio que, tal y como ha aclarado el Gobierno británico en varias ocasiones, en ningún caso será utilizado para impedir operaciones que se estimen beneficiosas para la sociedad.

Existen varios casos en los que el Gobierno ha optado específicamente por la no utilización de la acción especial, y otros en los que los demás factores de control mencionados anteriormente, especialmente la Comisión de Monopolios y Fusiones, han resultado muy eficaces a la hora de impedir una toma de control de una sociedad privatizada, eliminando así la necesidad de que los derechos inherentes de la acción especial fueran ejercidos por el Gobierno. A continuación se comentan algunos ejemplos.

a) *British Petroleum*

En 1988, la Oficina de Inversiones Kuwaití (KIO) trató de adquirir una participación mayoritaria en British Petroleum (BP). Después de adquirirse casi un 22 % de la sociedad, la operación fue puesta en conocimiento de la Comisión de Monopolios y Fusiones, quien obligó a KIO a vender una parte significativa de sus intereses en BP hasta reducirlos a un porcentaje inferior al 10 %. Esta decisión se tomó sobre la base de que la OPA no era de interés nacional por las siguientes razones:

- Una participación mayoritaria kuwaití podría influir en la estrategia de BP en relación con Oriente Medio.
- De la estrecha relación de KIO con la OPEP podrían derivarse consecuencias adversas para la producción de petróleo en el Mar del Norte.
- BP tenía importantes intereses petrolíferos en Estados Unidos, habiéndose planteado la preocupación de que la situación política de Oriente Medio podría colisionar con los intereses nacionales norteamericanos.

b) *Britoil*

Por el contrario, cuando British Petroleum adquirió Britoil (BO) en 1987, el Gobierno inicialmente

anunció que utilizaría su acción especial. Pese a ello, BP lanzó una OPA hostil sobre BO. El Gobierno decidió no utilizar su acción especial, a cambio de que se le otorgasen una serie de concesiones, que básicamente fueron las siguientes:

- BP garantizó la salvaguarda de los puestos de trabajo de BO en Escocia.
- Se garantizó que no habría ventas importantes de activos.
- BP aceptó ciertos límites a la exploración y perforación de pozos y la mejora de los yacimientos petrolíferos.

El Gobierno mantuvo su acción especial después de la OPA hasta su amortización en julio de 1990.

c) *Jaguar*

El Gobierno tampoco utilizó sus derechos especiales cuando General Motors y Ford intentaron, cada uno independientemente, adquirir las acciones de Jaguar en 1989. Finalmente, fue Ford quien se hizo con el control de Jaguar. La razón de la renuncia del Gobierno al uso de la acción especial está relacionada con el hecho de que Jaguar necesitaba un socio estratégico y que, en cualquier caso, la acción especial era amortizable en diciembre de 1990. Los únicos comentarios del Gobierno al respecto de este caso fueron que las limitaciones sobre participaciones individuales en Jaguar estaban causando incertidumbres acerca del futuro de la empresa y distorsionando la base sobre la que las partes interesadas estaban tomando sus decisiones. □

Desregulación y privatización en la economía europea actual: motivaciones, resultados y enseñanzas

Antón Costas
Universidad de Barcelona

Uno de los rasgos más llamativos de las políticas públicas de las dos últimas décadas es el proceso de desregulación y privatización que está teniendo lugar en la mayor parte de los países.

La difusión de estas políticas más allá de fronteras geográficas o ideológicas nos hace ver que estamos ante un proceso generalizado de experimentación con las formas de intervención pública en la economía, en un contexto en el que los mercados y los problemas económicos se han globalizado, pero la solución de esos problemas opera aún dentro de un marco nacional. Este proceso de experimentación es una excelente ocasión para que los analistas de políticas puedan lograr nuevos descubrimientos acerca de las interacciones entre la economía, la sociedad y el Estado.

En este trabajo (*) se lleva a cabo una breve revisión de las políticas de privatización y desregulación que se han llevado a cabo en Europa, con puntuales referencias al caso de EE UU, para conocer los determinantes de esas políticas, así como los resultados y algunas enseñanzas que se pueden extraer. En este sentido señalaré lo que considero un enfoque muy ideologizado de estas políticas, que identifica estos programas como un rasgo característico del pensamiento y la política de los conservadores. Este exceso de ideología provoca resistencias que bloquean el necesario proceso de cambio.

Los programas de desregulación y privatización

En la década de los ochenta los movimientos políticos para la reducción de la intervención del sector público en la economía experimentan un gran impulso. En EE UU, la Administración Reagan formula su programa de desregulación como uno de los ejes de la política gubernamental. También en el Reino Unido se puso en práctica un vigoroso programa de privatización y desregulación, especialmente en sectores de provisión de servicios públicos. En el resto de países de la Unión Europea no se ha registrado un impulso desregulador equiparable al realizado en EE UU y el Reino Unido.

El cuadro 1 presenta las medidas desreguladoras de mayor importancia aprobadas en EE UU en las últimas décadas. De su observación se desprende una primera apreciación: el programa desregulador es iniciado por la Administración Carter (1977-1980) y su intensidad es mayor durante la administración demócrata que durante los ocho años de la Administración Reagan (1981-1988), a pesar de la acentuación de la retórica política de la desintervención en los ochenta.

CUADRO 1
PRINCIPALES MEDIDAS DESREGULADORAS
EN EE UU

Medida	Año
Permiso de conexión de equipos diferentes a los de AT&T a la red básica de telefonía	1969
Permiso de conexión de la red de larga distancia de MCI al sistema telefónico local	1969
Desregulación de las tasas de interés en depósitos bancarios de cuantía igual o superior a 100.000 dólares	1970
Fin de las comisiones fijas de intermediación en transacciones de mercados bursátiles	1975
Desregulación parcial del ferrocarril e impulso a la fijación de precios a partir de los costes	1976
Desregulación del transporte de mercancías por aire; mayor libertad de precios	1977
Desregulación parcial del gas natural	1978
Supresión de barreras de entrada en las principales rutas aéreas y libertad de precios	1978
Autorización del comercio con derechos de propiedad para emitir polución	1978
Desregulación de la televisión por cable	1980
Supresión de las barreras de entrada en la industria del transporte por carretera y sustancial liberalización de rutas y precios	1980
Desregulación del ferrocarril, liberalización de precios y de contratos de transporte combinado	1980
Supresión de tipos de interés máximos y libertad de retribución con interés a las cuentas corrientes	1980
Liberalización de los precios de petróleos	1981
Desregulación parcial del sector de radiodifusión	1981
Reforma de regulación de autobuses, con autorización para cambiar rutas y precios interurbanos	1982
Ruptura del monopolio de AT&T en redes locales	1984
Liberalización de precios en la industria de navegación marítima	1984

Fuente: Adaptado de Carlton y Perloff (1990: 826).

Además, a medida que avanza la presidencia Reagan pierden relevancia las medidas desreguladoras e irán adquiriendo mayor énfasis las propuestas privatizadoras, centradas en: 1) La contratación externa de servicios financiados públicamente, y 2) la enajenación de propiedades públicas (1).

La primera de estas fórmulas implica ceder al sector privado la producción de determinados servicios públicos, de acuerdo con las directrices y objetivos fijados por el gobierno, que mantiene la titularidad de la provisión del servicio y de las con-

diciones de su financiación. En cuanto fórmula privatizadora, la contratación externa, aunque puede disminuir el tamaño empresarial del sector público, no supone una reducción del alcance de la responsabilidad gubernamental.

La privatización de propiedades públicas respondería más netamente al objetivo de reducir el papel del sector público en la economía. Pero las acciones gubernamentales dirigidas a enajenar propiedades públicas han sido escasas, e incluso fallidas en el intento más importante, el de privatizar terrenos públicos, como pone de manifiesto David Linowes (1990: 56), presidente de la Comisión sobre Privatización del Presidente Reagan.

Habida cuenta del relativamente escaso progreso del programa desregulador y del de privatización de propiedades públicas durante la presidencia Reagan, no resulta extraña la cualificada conclusión de uno de los miembros del Consejo de Asesores Económicos del Presidente entre 1981 y 1985, William Niskanen (1988: 115): «El programa de Reagan para aliviar la regulación prometió más de lo que ha realizado» (2).

Para el caso del Reino Unido, Vickers y Yarrow (1991:122-125) distinguen tres fases. En una primera fase, 1979-1983, la privatización se concentró básicamente en empresas públicas que operaban en mercados competitivos. En esta fase se registra actividad legislativa en materia de competencia y desregulación, a través de la introducción de presiones competitivas sobre las empresas públicas de telecomunicaciones, energía y transporte.

En una segunda fase, 1983-1987, si bien continúa la transferencia al sector privado de empresas que operan en mercados competitivos, adquiere mayor fuerza la privatización de monopolios públicos, con la venta de la parte mayoritaria de British Telecom en 1984 y British Gas en 1986. Las medidas desreguladoras, aparte de la liberalización del servicio local de autobús, sirven de preparación para la privatización de British Telecom y British Gas.

Para evitar demoras en el proceso privatizador se desestimó la reestructuración de los grandes monopolios antes de su privatización. En la medida en que la reestructuración previa hubiera facilitado el desarrollo de mayor competencia, se puede afirmar que el objetivo de la eficiencia se supeditó a los de obtención de ingresos y reducción del tamaño del sector público.

En una tercera fase, 1987-1991, las privatizaciones más importantes son las de las industrias de agua y saneamiento y de electricidad. Pero, a diferencia de la fase anterior, ambos sectores son

CUADRO 2a
ESTRUCTURA DE LA REGULACION DE ENTRADA AL MERCADO POR PAISES Y SECTORES (1975 vs. 1990)

Servicio	RFA		BEL		DIN		ESP		IRL		RU		AUS		FIN		NOR		SUE	
	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90
Gas natural																				
Producción	1	1	—	—	3	3	3	3	3	3	1	1	3	3	1	1	—	—	1	1
Transporte	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	1	1	—	—	3	3
Distribución	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	2	—	—	3	3
Electricidad																				
Generación	2	2	1	1	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	3	3	3	1	1
Transporte	2	2	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	—	—	3	3	3	3	3	3
Distribución	2	2	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Transporte																				
Bus interurbano	3	3	—	—	3	3	2	2	3	3	2	1	1	1	3	3	3	3	3	2
Bus local	3	3	—	—	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1	3	3	3	3	3	2
Aéreo	3	3	—	—	3	3	3	2	3	2	2	2	3	2	3	3	3	3	3	3
Correos																				
Cartas	3	3	3	3	—	—	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3
Paquetes	3	1	1	1	—	—	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	2	1	1	1
Mensajería	3	1	3	3	—	—	1	1	1	1	2	1	1	1	3	1	—	1	2	1
Telefonía																				
Básica local	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Básica larga distancia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Valor añadido	3	3	—	—	2	2	3	2	3	3	3	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Equipos consumidor	2	1	—	—	2	2	3	1	2	2	3	1	1	1	3	3	3	1	3	1

1 = Desregulada: libertad de entrada, sin perjuicio de requisitos mínimos de tipo medioambiental, financiero, de seguridad, etc.

2 = Parcialmente regulada: liberalización parcial de entrada, con retención de controles por el regulador.

3 = Regulada: control que limita el número de empresas.

— = Información insuficiente.

Nota: En los años 90-91, la industria de la electricidad ha sido objeto de desregulación en el Reino Unido. En RFA y RU hay empresas proveedoras de telefonía que alquilan líneas a empresas con red propia, que son las consideradas.

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (1992).

sometidos a reestructuración previa; en el caso del agua con el propósito de separar la regulación ambiental de la provisión de agua; en el caso de la electricidad, para facilitar el aumento de la competencia.

Pasando ahora al continente europeo, los cuadros 2a y 2b presentan los cambios, entre 1975 y 1990, en varios elementos básicos de la regulación de servicios públicos en países significativos de la Comunidad Europea y en los países escandinavos y Austria.

El cuadro 2a se fija en la regulación relativa a la entrada en el servicio, mientras que la 2b se fija en la regulación relativa al establecimiento de precios.

En lo que se refiere a la regulación de entrada, sólo se registran procesos relevantes de desregulación en la provisión de equipamientos telefónicos del consumidor, en el correo de mensajería (el de paquetería ya estaba sustancialmente desregulado) y, más ligeramente, en el transporte

aéreo, subsector en el cual se ha registrado más recientemente un mayor avance de la desregulación. En lo que respecta a la comparación entre países, ninguno de ellos (excepto el Reino Unido, a cuya singularidad he aludido más arriba) registra un gran impulso desregulador en los ochenta.

Al igual que en el caso de las barreras de entrada, la regulación de precios no se ha visto afectada de forma intensa, con la excepción de los servicios telefónicos de valor añadido y los equipos del consumidor. Otra vez el Reino Unido constituye la excepción, aunque en el caso de Finlandia y de Suecia la desregulación de precios se ha producido con mayor intensidad relativa que en el resto de países.

Pero si bien la desregulación no ha sido un instrumento de uso sistemático en los últimos años, las medidas privatizadoras han sido empleadas con mayor profusión en algunos países (3). De forma

CUADRO 2b

ESTRUCTURA DE LA REGULACION DEL ESTABLECIMIENTO DE PRECIOS POR PAISES Y SECTORES (1975 vs. 1990)

Servicio	RFA		BEL		DIN		ESP		IRL		RU		AUS		FIN		NOR		SUE	
	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90
Gas natural																				
Producción	1	1	-	-	3	3	3	3	-	-	2	1	3	3	3	1	-	-	2	2
Transporte	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	1	-	-	-	1
Distribución	1	1	2	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	1	-	-	2	2
Electricidad																				
Generación	1	1	2	2	3	3	3	3	3	2	3	2	2	2	2	1	1	1	2	2
Transporte	1	1	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	-	-	1	1	3	3	2	2
Distribución	2	2	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	2	2	2	1	1	1	2	2
Transporte																				
Bus interurbano	3	3	-	-	3	3	3	2	2	2	3	1	3	3	3	3	3	3	3	1
Bus local	3	3	-	-	3	3	3	3	2	2	3	1	3	3	3	2	3	3	3	2
Aéreo	3	3	-	-	3	3	3	3	3	2	3	2	3	2	3	3	2	2	2	2
Correos																				
Cartas	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3
Paquetes	3	1	3	3	3	3	1	1	2	2	2	2	1	1	3	3	2	1	1	1
Mensajería	3	1	3	3	-	1	1	1	2	2	2	1	1	1	3	1	-	1	1	1
Telefonía																				
Básica local	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3	2	3	3	3	3
Básica larga distancia	3	3	3	3	2	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2
Valor añadido	3	3	-	-	2	1	3	1	3	2	3	1	1	1	2	1	3	2	3	1
Equipos consumidor	2	1	-	-	1	1	3	1	2	2	3	1	1	1	1	1	3	1	3	1

1 = Desregulada: libertad completa para la fijación de precios.

2 = Parcialmente regulada: libertad parcial para la fijación de precios, con supervisión de agencia reguladora.

3 = Regulada: los precios son aprobados por una agencia reguladora.

- = Información insuficiente.

Nota: En los años 90-91, la industria de la electricidad ha sido objeto de desregulación en el Reino Unido. En RFA y RU hay empresas proveedoras de telefonía que alquilan líneas a empresas con red propia, que son las consideradas.

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (1992).

más señalada, en Francia y Holanda se han ejecutado programas sistemáticos de privatización de empresas públicas.

En Francia, el Gobierno conservador surgido de las elecciones legislativas de marzo de 1986 aprobó un amplio programa de privatizaciones que preveía la transferencia al sector privado de 65 bancos, compañías de seguros y grupos industriales en cinco años. La caída de la Bolsa en octubre de 1987, en primer término, y las elecciones de 1988 de forma definitiva, interrumpieron el programa privatizador cuando sólo un tercio del mismo había sido ejecutado. El paquete aprobado por el Gobierno francés afectaba sólo a empresas que operaban en entornos ya competitivos (Veljanovski, 1990). Por tanto, en lo que respecta a los objetivos del programa de privatizaciones, se puede concluir una raíz más ideológica, de estricta preferencia por lo privado, que de política de fomento de la competencia.

El programa de privatización en Holanda, a diferencia del francés, ha afectado en mayor medida a empresas de servicios públicos, bien ofrecidos en régimen monopolístico (i.e., correos y telecomunicaciones), bien de servicios al sector empresarial. Pero según Wellink (1989), en los casos más importantes, la privatización se ha limitado a garantizar un estatus independiente a las empresas públicas, que continúan siendo participadas por el sector público. Por tanto, no se puede hablar de privatización en sentido pleno, sino de cambios en las formas de dirección y gestión de la empresa pública.

Menos sistemáticas han sido las privatizaciones en otros países europeos, como se observa en el cuadro 3. En España se han transferido al sector privado segmentos de los grandes grupos industriales públicos, por motivos de saneamiento o de necesidades para la viabilidad. Pero estas medidas han sido producto de decisiones aisladas y no de una estrategia definida y coherente de privatización.

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD POR PAISES Y SECTORES (1975 vs. 1990)

Servicio	RFA		DIN		ESP		IRL		RU		AUS		FIN		NOR		SUE	
	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90	75	90
Gas natural																		
Producción	1	1	3	3	3	3	—	3	2	1	2	2	3	3	—	—	1	1
Transporte	1	1	3	3	3	3	—	3	3	1	2	2	3	3	—	—	—	3
Distribución	1	1	3	3	3	3	—	3	3	1	2	2	3	3	—	—	1	1
Electricidad																		
Generación	2	2	3	3	2	2	3	3	3	2	3	3	2	2	2	2	2	2
Transporte	2	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Distribución	2	2	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	1	1	3	3	2	2
Transporte																		
Bus interurbano	2	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bus local	2	2	2	2	3	3	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Aéreo	3	2	2	2	3	2	3	2	2	1	3	2	3	2	2	2	2	2
Correos																		
Cartas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Paquetes	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	2	2	2
Mensajería	3	2	2	2	3	2	2	2	1	1	2	2	1	1	—	2	2	2
Telefonía																		
Básica local	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	2	2	3	3	3	3
Básica larga distancia	3	2	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Valor añadido	3	2	3	3	3	2	3	3	3	1	2	2	2	2	3	3	3	3
Equipos consumidor	1	1	3	2	3	1	2	2	3	1	2	2	1	1	3	2	3	2

1 = Privada.

2 = Mixta: participación pública minoritaria (sin control) en empresas privadas, o empresas públicas que compiten con las privadas.

3 = Pública: el proveedor es completa o mayoritariamente público.

— = Información insuficiente.

Nota: En los años 90-91, la industria de la electricidad ha sido objeto de privatización en el Reino Unido.

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (1992).

Por último, respecto a la política de privatizaciones en otro país significativo como es Alemania —el el ámbito de la antigua República Federal—, para Bös (1989), cuando el Gobierno federal habla de privatización no se plantea siquiera la venta de servicios públicos, sino que sólo intenta reorganizar la empresa pública.

En lo que se refiere al plano supranacional en Europa, la preocupación de la Comunidad Europea por el fomento de la competencia interna quedó ya reflejada en el Tratado de Roma, cuyos artículos 85 y 86 establecen las reglas de competencia. En el artículo 85 se prohíben los acuerdos cuya finalidad sea restringir la competencia, mientras que en el artículo 86 se prohíbe la explotación abusiva de posición dominante.

En la política comunitaria de fomento de la competencia han tenido tradicionalmente especial relevancia dos vías de intervención reguladora: 1) la regulación de excepciones a los acuerdos prohibidos en virtud de los artículos 85 y 86,

y 2) la armonización de criterios técnicos para desarticular las prácticas restrictivas de la competencia establecidas por los Estados mediante regulaciones técnicas.

Sin embargo, desde mediados de los ochenta la Comunidad Europea ha prestado atención creciente a la desregulación en sectores de servicios como el de las telecomunicaciones, el del transporte (4) y otros. Las reformas aprobadas presentan un carácter gradualista, y han sido ralentizadas por la oposición encontrada en el seno del Consejo de Ministros de los Estados miembros. Una buena muestra del enfrentamiento entre la Comisión y el Consejo son los recursos planteados por parte de algunos Estados ante el Tribunal de Justicia de la CE contra directivas liberalizadoras emitidas por la Comisión.

En suma, en los países continentales de la Unión Europea no se han impulsado programas sistemáticos de desregulación o privatización, sobre todo si se toma como referencia comparativa la agenda

de desintervención puesta en práctica en los grandes países anglosajones. No obstante, desde las instancias de la Comunidad Europea se ha registrado un cierto impulso desregulador, con el objetivo de aumentar la competencia intracomunitaria, en coherencia con la voluntad de constituir un verdadero mercado interior. Pero, en gran medida, el impulso desregulador promovido desde la Comunidad Europea ha sido obstaculizado por las resistencias de los Estados miembros.

Los objetivos de los programas se han movido entre la retórica de la eliminación de la intervención pública y la mejora de la eficiencia de la economía. Sin embargo, el análisis concreto de cómo se han puesto en marcha, de los objetivos realmente perseguidos con ellos y de algunos de los resultados permite extraer dos conclusiones tentativas: 1) en muchos casos no se ha perseguido tanto la mejora de la eficiencia como objetivos de naturaleza política e ideológica, y 2) no estamos tanto ante un intento de eliminar la intervención pública como ante un proceso de re-regulación.

Determinantes de la reforma: entre las motivaciones ideológicas y la búsqueda de la eficiencia

El análisis de los resultados que se pueden extraer de estos procesos de desintervención no resulta fácil. En parte, porque estos procesos son recientes; en parte también porque documentar las pérdidas o mejoras de eficiencia provocadas por las regulaciones no siempre resulta fácil o posible.

Sin embargo, la amplitud y la duración del programa desregulador y privatizador llevado a cabo en el Reino Unido desde 1979, así como la experiencia de EE UU, permiten hacer algunas reflexiones necesariamente generales sobre los objetivos, resultados y enseñanzas que se pueden extraer de estas políticas.

El programa de privatización puesto en práctica en el Reino Unido no había sido previsto inicialmente en el manifiesto electoral de los conservadores británicos en 1979. Diversos autores han caracterizado *ex-post* los objetivos perseguidos por los programas de privatización aplicados. Para el parlamentario conservador y Secretario de Finanzas del Tesoro Británico en la primera mitad de los ochenta, John Moore (1983: 93), el principal objetivo del programa privatizador era «la promoción de la competencia y la mejora de la eficiencia. Menos gobierno es buen gobierno». Pero autores, entre otros, como Kay y Thompson (1986), sostienen que los objetivos de la privatización han

atribuido prioridad absoluta a la obtención de recursos rápidos para el sector público y a la disminución del poder sindical, a los que ha sido subordinada sistemáticamente la eficiencia económica.

Entre las exposiciones de los objetivos de la privatización británica, me parece de especial interés la definición realizada por John Redwood, poco antes de su nombramiento como Ministro de Asuntos Corporativos en el Departamento de Comercio e Industria del gobierno conservador británico. Para Redwood (1990: 54-56) existen dos grandes bloques de objetivos perseguidos por la privatización: 1) los objetivos vinculados al Tesoro Público, y 2) los vinculados a objetivos políticos y compromisos ideológicos.

Para Redwood, «el primero, y más obvio [objetivo], es la obtención de ingresos» para la hacienda pública, ya fuese para reducir la deuda pública, cuando no ha sido posible la obtención de recursos de otras fuentes, para recortar las pérdidas y los subsidios entregados a las empresas públicas.

Los objetivos políticos perseguidos con el programa de privatizaciones se dirigieron, en primer lugar, a buscar una mayor adhesión popular al «proceso de creación de riqueza», a través de la extensión de la propiedad de las acciones. En segundo lugar, el proceso de privatización iba dirigido a debilitar el poder sindical. Y, finalmente, la privatización responde en algunos casos al «punto de vista estrictamente ideológico de que los negocios son más propios del sector privado competitivo».

No obstante, la exposición de Redwood deja un resquicio a la persecución de una mayor eficiencia: «Ocasionalmente, la privatización es usada como un medio de promover mayor eficiencia, reduciendo el coste laboral unitario de los bienes y servicios proveídos, preferiblemente expandiendo el negocio, pero algunas veces reduciendo el empleo».

Existe escasa discusión acerca de los logros del proceso privatizador británico en materia de reducción del endeudamiento público, al menos en el corto plazo, y de reducción del poder sindical. Pero, ¿ha conseguido el programa de privatizaciones puesto en práctica en el Reino Unido aumentar la eficiencia económica? Beesley (1987) se muestra optimista acerca de los efectos de la privatización sobre la eficiencia. Sin embargo, Vickers y Yarrow (1991) consideran poco claro el impacto de las privatizaciones británicas sobre la eficiencia económica.

Estudios empíricos como los de Hutchinson (1991) y Pint (1991) obtienen resultados mixtos,

que sugieren que la propiedad pública se correlaciona con niveles mayores de crecimiento de la productividad del trabajo, mientras que la propiedad privada se correlaciona con mayores niveles de beneficios. Hartley y Parker (1991), por otra parte, concluyen que la introducción de competencia en los mercados y la estructura de incentivos tienen mucha mayor incidencia sobre la eficiencia que la simple transferencia de propiedad (5).

¿Desregulación o re-regulación?

La experiencia británica y estadounidense indica que la desregulación y la privatización no ha resuelto un requisito clave para mejorar la eficiencia de la economía: la introducción de competencia en los mercados. La simple transformación de un monopolio público en otro privado, aunque sea acompañada de una desregulación formal de la industria, sitúa al monopolio privado en una posición inicial dominante, y permite los comportamientos estratégicos, como el abuso de posición dominante o la interposición de barreras fácticas de entrada. De ahí que, al examinar la experiencia de Gran Bretaña, Kay y Vickers señalen «la necesidad de dar apoyo artificial a la competencia emergente ha llegado a ser reconocida» (Kay y Vickers, 1988: 32).

La necesidad de re-regular para promover un funcionamiento más eficiente de los mercados, no sólo se ha producido como consecuencia del proceso privatizador, sino también como resultado del proceso de desregulación. Incluso en el ámbito de la desregulación del transporte, en el que existe un mayor consenso acerca de los resultados beneficiosos de la desintervención, han surgido nuevos problemas que requieren nuevas fórmulas de intervención (6).

En el caso de EE UU existe un cierto consenso mayoritario, aunque no unánime, en la literatura acerca de los efectos beneficiosos de la desregulación sobre los precios y sobre la eficiencia de la economía (7). Pero también aquí la desregulación, a la vez que ha resuelto una serie de problemas, ha generado otros nuevos. Así, el informe *Privatization. Toward More Effective Government*, de la President's Commission on Privatization (1988: 72), propone, en su primera recomendación en materia de control del tráfico aéreo, que «Por razones de seguridad, servicio público y eficiencia, existe una fuerte necesidad pública, en el futuro previsible, de que la Administración Federal de Aviación regule el sistema aeroespacial nacional». También Niskanen (1988) pone también de manifiesto la existencia de

problemas derivados de plantear la desregulación sin considerar la necesidad de «re-regulación».

En suma, el análisis de la puesta en marcha de los programas desreguladores, aun traduciendo un esfuerzo para desintervenir y mejorar la eficiencia de los mercados, no ha significado el fin de la regulación. En realidad, estamos asistiendo a un proceso de re-regulación, en el que la necesidad de regulación se ha desplazado de unos ámbitos a otros, como consecuencia de los cambios en los objetivos políticos, de los cambios en el funcionamiento de los mercados —causados, en parte, por las medidas desreguladoras—, de los cambios tecnológicos y del propio agotamiento de las medidas regulatorias anteriores.

Reaparece, por tanto, la necesidad de establecer nuevas regulaciones para prevenir los posibles abusos derivados del poder monopolístico, garantizar la competencia y asegurar el cumplimiento de determinados objetivos sociales amparados por las viejas regulaciones. A tal fin se han creado nuevas agencias reguladoras en los sectores de servicios públicos privatizados, cuya relación con las empresas reguladas no será siempre fácil (8).

Vemos cómo privatización-desregulación y aumento de competencia no es una ecuación inmediata. Desregular implica ampliar la capacidad para tomar decisiones sin interferencia pública, mientras que la competencia es un aspecto de la conducta de los mercados que puede no darse en mercados desregulados. De ahí que sea más adecuado hablar de re-regulación o de experimentación y cambio en las formas de intervención que de su simple desaparición.

Resistencias a la reforma regulatoria: la importancia del cambio reorganizativo

Como hemos visto al analizar los cuadros 2a, 2b y 3, las políticas de fomento de la competencia constituyen una de las asignaturas pendientes en la Unión Europea y, en particular, en España. Pero ese mismo retraso del proceso desinterventor señala la existencia de resistencias que los reformadores han de vencer si quieren favorecer realmente el proceso de cambio.

Para atraer partidarios al campo de la reforma y, a la vez, vencer esas resistencias es necesario poner de manifiesto las pérdidas de eficiencia y bienestar derivadas de las viejas regulaciones y de las restricciones a la competencia.

Pero aun así parece claro que muchos mercados funcionan mal y que un buen número de bienes y servicios tienen en España un precio más

elevado que en otros países, sin que este diferencial queda explicado por un eventual tipo de cambio elevado, por los impuestos o por la dinámica salarial. Las causas están en muchos casos en las regulaciones y prácticas restrictivas de la competencia que actúan como verdaderos impuestos ocultos sobre los consumidores. Impuesto que a la vez que provocan una mala asignación productiva de los recursos del país, reduce la renta disponible y el bienestar de la mayor parte de los ciudadanos en beneficio de los grupos que están detrás de estas regulaciones.

Por eso, una de las más importantes tareas que tiene ante sí la política económica española es instaurar una economía de mercado que funcione eficientemente. La pertenencia a la UE favorece este proceso, pero no es suficiente para romper esas resistencias, como lo pone de manifiesto la experiencia de los últimos años. De ahí que sea tarea interna crear las condiciones que permitan llevar adelante la reforma regulatoria en España.

El informe *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, publicado por el Tribunal de Defensa de la Competencia español, es un verdadero manual del reformador. En él podrá el estudioso, o cualquier persona interesada por estas cuestiones, encontrar una guía de criterios y recomendaciones generales para diseñar políticas de liberalización y de re-regulación.

He tenido ocasión de exponer en otro lugar algunos elementos que parecen actuar de impulsos de las reformas al favorecer el apoyo social y facilitar su puesta en marcha (Costas, 1985; Serrano y Costas, 1990). Me gustaría aquí apuntar, a partir de la experiencia europea analizada anteriormente, algunas reflexiones adicionales acerca de las motivaciones que parecen acentuar la resistencia a la desregulación y privatización.

En muchos casos, la resistencia a la reforma o la falta de apoyos importantes en la opinión pública surge de una percepción muy ideologizada de sus motivaciones. Se identifica la desregulación y la privatización como una «política de derechas». Este «exceso» de ideología probablemente ha tenido un efecto importante en la puesta en marcha del proceso desregulador en los años setenta, pero en la actualidad actúa más como un freno que como un estímulo.

Esta visión ideologizada va unida con frecuencia a una percepción de la reforma como un juego de suma cero, en el que, por lo general, se identifica como perdedores a los sectores débiles o desfavorecidos de la sociedad.

Sin embargo, más allá de este velo ideológico, las políticas de desregulación y privatización analizadas anteriormente parecen responder en mayor medida a lo que podríamos denominar motivaciones organizativas que a las motivaciones ideológicas, o a las mismas razones teóricas basadas en los fallos del mercado manejadas por los economistas para justificar las intervenciones públicas.

La importancia de esta motivación organizativa para explicar la desregulación se comprende mejor si tenemos en cuenta lo ocurrido en los últimos años en el terreno de la empresa. De la misma forma que la moderna teoría de la empresa ha revalorizado la importancia de los aspectos organizativos internos, la moderna teoría del crecimiento está revalorizando la importancia de los aspectos organizativos del sistema económico.

Es un hecho observable que existen economías con un nivel similar de dotación de recursos productivos y con similares estándares de gestión macroeconómica pero que, sin embargo, presentan niveles de eficiencia y bienestar muy diferentes. Estas diferencias entre países en términos de crecimiento y bienestar han estimulado el interés por el estudio de los efectos de los elementos organizativos del sistema económico —que normalmente se incluyen en la variable residual de la función de producción agregada— sobre la eficiencia económica. Este interés ha venido acompañado por los intentos de experimentar las posibilidades de actuar directamente sobre aquellos elementos. En gran medida, las políticas desreguladoras responden a esta motivación.

Pienso que si nos acostumbramos a ver y a defender las políticas de desregulación desde esta motivación reorganizativa del marco regulador en que se desenvuelven los mercados y los agentes económicos, con la finalidad de favorecer la eficiencia y el bienestar, conseguiremos reducir gran parte de las resistencias actuales al proceso de cambio.

Toda forma de intervención pública por bondadosa que sea en sus inicios está sometida a una ineludible ley de rendimientos decrecientes. La razón no es necesariamente la captura del regulador por el regulado, sino, en primer lugar, el anquilosamiento y el conservadurismo en el que incurren inevitablemente los reguladores. En segundo lugar, esos rendimientos decrecientes de cualquier regulación se derivan también del proceso de aprendizaje que acaban haciendo los regulados respecto de la norma reguladora.

El cambio fuerza, por sí mismo, a la reconsideración de estas prácticas y procedimientos regulatorios, y con ello introduce estímulos para la me-

jora de la eficiencia. De ahí que la desregulación y la privatización tengan en muchos casos virtudes en sí mismas sin necesidad de tener que recurrir a motivaciones ideológicas para defender su conveniencia.

Por último, quiero hacer una referencia puntual a la secuencia de la puesta en marcha de los programas de desregulación y privatización. El reformador debería evitar plantear un «exceso de reformas». La sobrecarga de problemas a resolver, en vez de como estímulo para la acción, actúa como un freno que, con harta frecuencia, hace caer a las sociedades a las que se somete a este exceso en un sentimiento de «fracasomanía». Por eso, al reformador hay que pedirle energía para cambiar lo que se puede cambiar, paciencia para soportar lo que no se puede cambiar e inteligencia para distinguir en cada momento lo uno de lo otro. □

NOTAS

- (*) Este artículo es, en su núcleo básico, un resumen de la Ponencia presentada, en colaboración con Germà Bel i Queralt, en las IX Jornadas de Economía Española, Alicante, octubre 1994.
- (1) Kolderie (1990) trata sobre la duplicidad conceptual de la privatización: privatización de la producción y privatización de la provisión.
- (2) Algunos autores sitúan la responsabilidad de los mediocres resultados del programa desregulador y privatizador en la falta de diligencia de las administraciones estatales y locales de EE UU. En este sentido se expresa White (1993) y Teske, Best y Mintrom (1994).
- (3) En Debbasch (1989) se estudian las políticas de privatización en numerosos países europeos. Entre ellos, todos los de la Comunidad Europea, excepto Dinamarca, Irlanda y Portugal.
- (4) La desregulación del transporte aéreo constituye un ejemplo singular del impulso desregulador de la CE. En Vincent y Stasinopoulos (1990), Stasinopoulos (1992) y Stasinopoulos (1993) se pueden seguir los tres paquetes de medidas, aprobados en 1987, 1990 y 1991.
- (5) Con carácter más general, en Vickers y Yarrow (1988: 39-43) y Donahue (1991, capítulo IV) se ofrece una amplia panorámica sobre estudios empíricos con resultados contradictorios al respecto.
- (6) A la vez que concluyen que la desregulación de los sectores potencialmente competitivos ha tenido un efecto beneficioso, Glaister, Starkie y Thompson (1990: 18) afirman que dicha conclusión «...no implica que la intervención en el transporte —una política de transporte— ya no es necesaria... La tarea para la política de transporte de los 90 será encontrar métodos de intervención para mejorar esos fallos del mercado con perjuicios menores para la eficiencia que los que han caracterizado las formas de intervención más tradicionales».

- (7) Carlton y Perloff (1990) ofrecen una revisión panorámica de trabajos elogiosos sobre los efectos de la desregulación en las industrias del transporte aéreo y del transporte terrestre —de mercancías por carretera y de ferrocarril—. Trabajos más recientes en estos sectores se encuentran en Samuels (1990), para el transporte aéreo, y Wilson (1994), para la industria ferroviaria, en el que se da cuenta del desacuerdo existente al atribuir a la desregulación la ligera reducción observada de los precios medios del ferrocarril.

Por otra parte, en el sector de la telefonía básica, Hausman, Tardiff y Belinfante (1993) concluyen la existencia de grandes ganancias de eficiencia y reducciones de precio derivadas de la ruptura del monopolio de la AT&T. Pero Taylor y Taylor (1993) atribuyen la reducción de precios en las llamadas de larga distancia únicamente a la reducción administrativa de cuotas de conexión a redes básicas locales, por lo que la competencia no habría tenido efectos relevantes en materia de precios.

- (8) En Kay y Vickers (1988) se estudian detalladamente estos aspectos.

BIBLIOGRAFIA

- Beesley, M. E. (1992): *Privatization, Regulation and Deregulation*. Chatham, Kent; Routledge.
- Bös, D. (1989): «Comments 3», en J. E. Stiglitz et al., *The Economic Role of the State*. Oxford; Brasil Blackwell Ltd., págs. 117-133.
- Carlton, D. W. y Perloff, J. M. (1990): *Modern industrial organization*. Harper Collins Publishers.
- Costas, A. (1985): «Procesos de reforma y modernización económica en España: el papel de la doctrina», en *Investigaciones Económicas*, 27, mayo-agosto, págs. 59-78.
- Debbasch, C., dir. (1989): *Les Privatisations en Europe*. París; Editions du Centre National de la Recherche Scientifique.
- Dehesa, G. de la (1992): «Privatización europea: el caso de España», en *Información Comercial Española*, núm. 707, págs. 55-71.
- Frydman, R., Rapaczynski, A., Earle, J. J. et al. (1993): *The Privatization Process in Central Europe*. Londres: Central European University Press.
- Gayle, D. J. y Goodrich, J. N., eds. (1990): *Privatization and Deregulation in Global Perspective*. Westport, CT: Quorum Books.
- Glaister, S., Starkie, D. y Thompson, D. (1990): «The Assessment: Economic Policy for Transport», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, núm. 2, págs. 1-21.
- Hutchinson, G. (1991): «Efficiency Gains through Privatization of UK Industries», en Ott, A. y Hartley, K. (eds.), *Privatization and Economic Efficiency*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd, págs. 87-107.
- Hausman, J., Tardiff, T. y Belinfante, A. (1993): «The Effects of the Breakup of AT&T on Telephone Penetration in the United States», *American Economic Review (Papers and proceedings)*, vol. 83, págs. 178-184.

- Kay, J. A. y Thompson, D. J. (1986): «Privatization: a policy in search of a rationale», en *Economic Journal*, vol. 96, págs. 18-32.
- Kay, J. A. y Vickers, J. (1988): «Regulatory reform in Britain», *Economic Policy*, núm. 7, págs. 285-351.
- Kolderle, T. (1990): «The Two Different Concepts of Privatization», en D. J. Gayle y J. N. Goodrich (eds.), *Privatization and Deregulation in Global Perspective*. Westport, CT: Quorum Books, págs. 24-34.
- Korah, V. (1986): *An Introductory Guide to EEC Competition Law and Practice*. Oxford: ESC Publishing Ltd. (1.ª ed., 1978).
- Linowes, D. F. (1990): «Privatization and Deregulation in the United States», en D. J. Gayle y J. N. Goodrich (eds.), *Privatization and Deregulation in Global Perspective*. Westport, CT: Quorum Books, págs. 80-96.
- Major, I. (1993): *Privatization in Eastern Europe. A Critical approach*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Moore, J. (1983): «Why Privatise?». Reimpreso en Kay, J. A., Mayer, C. y D. Thompson (eds.), *Privatisation & Regulation the UK Experience*. Oxford: Clarendon Press, 1986, págs. 78-93.
- Niskanen, W. A. (1988): *Reaganomics. An Insider's Account of the Policies and the People*. Oxford University Press.
- Ott, A. F. y Hartley, K., eds. (1991): *Privatization and Economic Efficiency*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Pint, E. M. (1991): «Nationalization vs. regulations of monopolies. The effects of ownership on efficiency», *Journal of Public Economics*, vol. 44, págs. 131-164.
- President's Commission on Privatization (1988): *Privatization. Toward More Effective Government*. Washington, D.C.: Report of the President's Commission on Privatization.
- Redwood, J. (1990): «Privatization: A Consultant's Perspective», en D. J. Gayle y J. N. Goodrich (eds.), en *Privatization and Deregulation in Global Perspective*. Westport, CT: Quorum Books, págs. 49-62.
- Samuels, G. E. (1990): «Airline deregulation: its effects and the competitive environment», en *International Journal of Transport Economics*, vol. 17, págs. 131-146.
- Serrano, J. M. y Costas, A. (1990): «La reforma del marco institucional», en J. L. García Delgado (ed.), *Economía española de la transición y la democracia*. Madrid: CIS, 1990, págs. 505-525.
- Stasinopoulos, D. (1992): «The Second Aviation Package of the European Community», en *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 26, págs. 83-87.
- Stasinopoulos, D. (1993): «The Third Phase of Liberalisation in Community Aviation and the Need for Supplementary Measures», *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 27, págs. 323-328.
- Taylor, W. E. y Taylor, L. D. (1993): «Postdivertiture Long-Distance Competition in the United States», en *American Economic Review (Papers and proceedings)*, vol. 83, págs. 185-190.
- Teske, P., Best, S. y Mintrom, M. (1994): «The economic theory of regulation and trucking deregulation: Shifting to the state level», en *Public Choice*, vol. 79, págs. 247-256.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (1993): *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1988): *Privatization: An Economic Analysis*. Londres: The MIT Press.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991): «Economic Perspectives on Privatization», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, págs. 111-132.
- Vincent, D. y Stasinopoulos, D. (1990): «The Aviation Policy of the European Community», en *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 24, págs. 95-99.
- Wellink, A. H. (1989): «Comments 5», en J. E. Stiglitz et al., *The Economic Role of the State*. Oxford: Basil Blackwell Ltd., págs. 146-164.
- Wilson, W. W. (1944): «Market-Specific Effects of Rail Deregulation», *Journal of Industrial Economics*, vol. 42, págs. 1-22.
- White, L. J. (1993): «Competition Policy in the United States: An Overview», en *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9, núm. 2, págs. 133-153.

Así, por ejemplo, cuando se propone introducir una restricción a la competencia en el sector comercial (apertura en domingos), en el cine (licencias de doblaje) o en el sector farmacéutico (margen comercial fijo) el debate suele centrarse en los efectos sectoriales de la medida. Se argumenta sobre los precios en el sector, sobre el empleo en el sector, sobre la nacionalidad de las empresas que operan en el sector, etc. Parece así que el principal problema que plantean las restricciones a la competencia es la redistribución de rentas entre los diversos colectivos sectoriales.

En la tradición económica, además, las transferencias de renta se consideran ajenas al problema económico. La economía como disciplina se resiste a realizar comparaciones interpersonales de bienestar y, por ello, no valora la bondad o maldad de las transferencias de renta. Esta combinación de factores hace de las restricciones a la competencia un problema que, a los ojos de los economistas, suele tener un fuerte componente político y valorativo. Sin embargo, las restricciones a la competencia no son más sectoriales o más «políticas» que los impuestos especiales sobre los carburantes, la contribución urbana, el impuesto de matriculación de vehículos o el Arancel Cambó. Si cualquiera de estos cuatro impuestos se aprueba o se deroga considerándolo parte de los ingresos públicos y parte, por tanto, de la política fiscal, parece razonable que corran la misma suerte las restricciones a la competencia.

La analogía entre impuestos y monopolio no es fruto de una coincidencia. Históricamente, los monopolios surgieron para financiar a la Corona en tiempos en que otras formas de recaudación no eran factibles. Hoy, al afán recaudador se han unido otros motivos en la justificación de las normas contra la competencia pero el mecanismo fiscal que subyace, en esencia un impuesto, no ha variado.

Antes de realizar este ejercicio de análisis fiscal de la Política de la Competencia es conveniente precisar qué significa «restricción a la competencia». Probablemente el término evoca la figura del monopolio. Sin embargo, hay una larga lista de otras actuaciones normativas de las administraciones públicas y del poder legislativo que afectan a la capacidad de las empresas para competir y que se apartan de la figura simple del monopolio. Las limitaciones a la libre fijación de precios, a la localización espacial de las empresas, a los horarios de atención al público, a las exportaciones e importaciones, por citar sólo algunos ejemplos, tienen un efecto similar aunque en ocasiones menos drástico, que la existencia de un monopolio.

Hay que recalcar que una buena parte de la regulación —la mayor parte de las normas sobre seguridad, calidad, sanidad, normas comerciales y de contratación, etc.— no solamente no implica una restricción a la competencia sino que puede considerarse procompetitiva en cuanto reduce los costes de transacción. Hay también, por supuesto, una amplia zona gris en la que el efecto de las normas sobre la competencia es ambiguo. Por supuesto, las siguientes reflexiones sólo se refieren a aquella parte de la regulación que tiene como efecto principal limitar la competencia.

2. El coste de las restricciones a la competencia

Desde el punto de vista fiscal, lo primero que llama la atención de las restricciones a la competencia es que, normalmente, no se cuantifican. Por el contrario, por razones de transparencia y porque es necesario para tomar decisiones, los impuestos se cuantifican. Sería impensable que las modificaciones de los tipos aplicables al IRPF no se acompañasen de una memoria presupuestaria indicando el ingreso que se espera obtener con el impuesto. Sin embargo, cuando se fija el margen comercial de las farmacias españolas en un 29,9 %, no se realiza el mismo ejercicio elemental consistente en calcular cuánto dinero supone a los consumidores aplicar ese margen. Lo mismo ocurre con muchas otras normas contrarias a la libre competencia.

La primera indicación que obtenemos de la Hacienda Pública es, por tanto, que el coste de las restricciones a la competencia debería cuantificarse, esto es, «presupuestarse». Para demostrar que la realización de ese Presupuesto de las Restricciones a la Competencia no es más difícil (ni tampoco menos) que la cuantificación de cualquier otro impuesto, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha calculado varios ítems de ese presupuesto (4). Estas cifras son aproximaciones de igual modo que las previsiones de ingresos de los Presupuestos Generales lo son. En cualquier caso, se trata de cuantías importantes que confirman la preocupación de los economistas por los pobres resultados del sector servicios. Veamos un par de ejemplos.

Igual que en otros sectores, en el caso del servicio telefónico, para calcular el coste de las restricciones a la competencia, se han comparado los precios de los servicios telefónicos en la situación de monopolio con los precios vigentes en otro país, comparable a España, pero donde el sector funciona en un régimen competitivo. Así se puede es-

CUADRO 1
PRECIO DE LA LLAMADA DE 3 MINUTOS

Tipo de llamada	España 92	Reino Unido 92	Diferencia en ptas.	Reino Unido/España 100
Urbana	9,82	18,66	-8,84	190,02
Provincial	74,85	40,94	+33,91	54,69
Interprovincial	147,72	72,70	+75,02	49,20
Internacional	466,41	225,37	+241,04	48,30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Telefónica. Precios sin IVA. Tipo de cambio 1 libra: 173,7 (noviembre 92).

timar la cantidad de dinero adicional que pagan los consumidores españoles por el hecho de tener que recurrir al monopolio para obtener el servicio telefónico. Específicamente, esta cantidad será la diferencia entre los ingresos extraordinarios que obtiene el sector por los mayores precios de monopolio («impuestos encubiertos» desde el punto de vista de los usuarios) y los gastos o subvenciones que, para hacer frente a algún objetivo social, pueda realizar el sector.

Para el servicio telefónico se han comparado las tarifas españolas con las vigentes en el Reino Unido, país donde se ha realizado una primera liberalización de las telecomunicaciones. Hay que insistir en el realismo de la comparación. No se elige como referencia ningún ideal teórico sino un mercado en el que en el año 1992 opera un duopolio y en el que el antiguo monopolista todavía disfruta de una significativa posición de dominio. La comparación de precios para la llamada de tres minutos aparece en el cuadro 1.

A partir de estos datos de consumo telefónico, valorados según la diferencia de precios del cuadro 1, se obtiene una estimación de lo que están pagando los consumidores españoles debido a los mayores precios. Esta diferencia asciende a 239.964 millones de pesetas por año en 1992, ingresos que obtiene el monopolio a través del precio de las llamadas interurbanas e internacionales.

La siguiente cuestión es determinar, a partir de una nueva comparación con la situación en el Reino Unido, en qué se están utilizando los recursos obtenidos en estos «impuestos» satisfechos por los consumidores. Por una parte, Telefónica hace frente a algunos compromisos públicos, como la extensión de la telefonía rural, el servicio marítimo, etc., pero todos esos compromisos los tiene también asumidos British Telecom aun estando sometida a un régimen de mayor competencia. El objetivo social que, en el año 1992, está asumiendo Telefónica y no asume British Telecom es el de mantener una tarifa urbana relativamente ba-

rata, del orden de unas 9 pesetas menos que en el Reino Unido por cada tres minutos de uso. Esto significa un «gasto» de aproximadamente 126.271 millones de pesetas, con lo cual el cuadro que obtenemos es el siguiente:

Sobreprecio en llamadas de larga distancia	239.964
Subvención a llamadas urbanas	126.271
Ingresos extraordinarios (dif.)	113.693

En definitiva, Telefónica, gracias a sus tarifas reguladas, extrae de los ciudadanos 239.964 millones de pesetas, de los cuales destina a subvencionar las llamadas locales 126.271 millones de pesetas. Resulta, en definitiva, que después de restar esta cantidad quedan unos ingresos extraordinarios de 113.693 millones de pesetas, cantidad equivalente aproximadamente a un impuesto de un 22 % sobre el consumo telefónico.

El segundo ejemplo que se va a considerar en este artículo es el margen comercial de las oficinas de farmacia. El Ministerio de Sanidad y Consumo establece tanto el Precio Industrial máximo de los medicamentos, con carácter nacional, como el Precio de Venta al Público, agregando al primero un margen de comercialización. En los últimos años, el margen comercial ha estado fijado en torno al 30 % del PVP, creciendo respecto a los niveles de años anteriores (18,8 % en 1975). Para cuantificar los beneficios extraordinarios que obtiene el sector gracias a la existencia de un precio administrado se comparan sus ingresos con los de otro mercado de estructura similar que funciona en un régimen de libre competencia.

En este trabajo no han podido utilizarse como punto de referencia los países del entorno comunitario ya que, en todos ellos, existen medidas intervencionistas en el mercado de medicamentos, resultando doce sistemas de determinación de precios diferentes en la CEE.

Como alternativa, el TDC ha efectuado la comparación con los márgenes comerciales medios en

el mercado de productos de perfumería y droguería ya que, además de ser éste un mercado competitivo, la actividad comercial que realiza es, en términos generales, semejante a la de las farmacias, excepción hecha de la titularidad del establecimiento que en el caso de las farmacias requiere. De hecho, los productos de droguería y perfumería están incluidos dentro del mismo grupo que los productos farmacéuticos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas.

El margen comercial promedio de las perfumerías y droguerías es de un 22 %, esto es, 8 puntos porcentuales menos que el que disfrutaban las oficinas farmacéuticas. Las rentas monopolísticas que obtienen las oficinas de farmacias como consecuencia de esta diferencia de márgenes, considerando que en las ventas de productos no farmacéuticos se aplica en promedio el mismo margen comercial, se estiman en 53.297 millones de pesetas para el año 1991. De esta cantidad, 43.400 millones de pesetas corresponden a la facturación a través de recetas oficiales de la Seguridad Social.

El ejercicio presupuestario que acabamos de describir es neutral. No prejuzga, ni a favor ni en contra, las restricciones a la competencia del mismo modo que el presupuesto de ingresos del IRPF no sugiere que los tipos impositivos aplicados deban ser más o menos altos. La realización de un Presupuesto es solamente un paso previo, aunque necesario, para la toma de decisiones. Se limita a dar la información básica sobre las repercusiones de cada medida (5).

3. Imposición óptima y competencia

Una vez que se ha establecido el presupuesto, el siguiente paso en el análisis de cualquier impuesto es decidir si hay otra forma más barata (o, para ser exactos, más eficiente) en la que la sociedad pueda obtener esos mismos recursos. Así, sin cuestionar la aplicación de los recursos, puede determinarse la eficiencia, mayor o menor, del patrón que se ha elegido para recaudarlos. La teoría de la imposición óptima o, más exactamente, los varios modelos conceptuales que se ha diseñado para analizar la eficiencia de los impuestos son, en este punto, de gran utilidad.

Desde el punto de vista fiscal, las restricciones a la competencia son siempre impuestos sobre bienes específicos, comparables a los impuestos especiales sobre el tabaco, el alcohol o la matriculación de vehículos. Surge, por tanto, la cuestión de si la especificidad de las restricciones a la

competencia —afectan a unos bienes pero no a otros— es más o menos eficiente que un sistema de recaudación que no discrimine unos bienes a favor de otros. Los impuestos de naturaleza específica son cada vez menos frecuentes a medida que otros impuestos generales (IVA, IRPF, etc.) han pasado a recaudar la mayor parte de los ingresos públicos.

Esta transición del impuesto específico al general no ha ocurrido por casualidad. El análisis de la eficiencia de los impuestos indica que los impuestos generales tienen ventajas sobre el resto. La razón, explicada intuitivamente, es que todos los impuestos disminuyen la renta disponible y por tanto el consumo pero, al menos, los impuestos generales no distorsionan los precios relativos de los bienes. Por ello, un impuesto general tiende a afectar menos la composición del consumo. Por el contrario, los impuestos sobre bienes específicos, además de disminuir la renta disponible, desincentivan la compra de los bienes que tasan al tiempo que incentivan la compra de otros.

Esa distorsión del consumo es, en general, ineficiente. Si los precios de mercado indican la escasez relativa de cada bien, alterarlos tiene que conducir, necesariamente, a una asignación peor. La principal excepción a este argumento surge cuando, por las razones que sean (salud, por ejemplo) se quiere desincentivar el consumo de un bien (tabaco).

Aplicando este análisis a las restricciones a la competencia surge una conclusión inmediata: en general, sería preferible financiar los objetivos públicos que puedan justificar una restricción a la competencia con cargo a los impuestos generales en vez de hacerlo encareciendo el bien o el servicio. Así, por ejemplo, para financiar la extensión de la telefonía rural o subvencionar las farmacias situadas en zonas periféricas sería preferible extraer los recursos vía IVA o IRPF que hacerlo incrementando directamente el precio de los servicios telefónicos o los medicamentos.

El problema político implícito en esta transformación es obvio: los impuestos ocultos en una restricción a la competencia no aumentan el déficit ni están sujetos a una revisión parlamentaria anual; los impuestos generales, en cambio, sí. Así que desde el punto de vista político, eliminar las restricciones puede resultar difícil. Pero esta dificultad no resta peso al hecho económico: las restricciones a la competencia son impuestos ineficientes y su eliminación equivale a una reforma fiscal que sustituye aquéllos por otros impuestos más eficientes.

4. Regresividad fiscal y subsidios cruzados

Otro aspecto a considerar es el balance de ganadores y perdedores relativos que ocasiona una restricción a la competencia. Una parte de este balance es tan clara que nos limitaremos a enunciarla: las empresas a las que se protege de la competencia indudablemente ganan con tal medida, al menos a corto plazo. A largo plazo puede ocurrir que las ganancias de monopolio se diluyan en una gestión ineficiente (6).

Determinar el efecto sobre los distintos grupos de consumidores requiere más cualificaciones. Hay productos, como los medicamentos, la gasolina, la electricidad o los servicios funerarios, que se venden esencialmente a un mismo precio a todos los consumidores. Curiosamente, estos bienes suelen ser básicos, esto es, los consumidores los consideran necesarios. Esto significa, en terminología económica, que se trata de bienes con una demanda poco elástica: un precio más alto resulta un gasto más alto sin que se reduzca proporcionalmente el consumo. Similarmente, el consumo de estos bienes varía menos que proporcionalmente con la renta de los individuos.

Los estudios de Hacienda Pública sugieren que la imposición fiscal sobre los bienes básicos es regresiva, esto es, recae en mayor proporción sobre los consumidores de rentas bajas. La razón es que estos bienes suponen una fracción del gasto que es mayor para las familias de rentas bajas que para las familias de rentas altas. En definitiva, hay un elemento de regresividad en las restricciones a la competencia que afectan a los bienes básicos. Es notorio que las medidas contra la competencia tienden a concentrarse en este tipo de bienes.

Sin embargo, el análisis de quién gana y quién pierde con las restricciones a la competencia no termina aquí. Al menos en los casos en que existen monopolios es frecuente que la estructura de precios esté distorsionada para favorecer a grupos específicos de consumidores. Así, por ejemplo, hemos visto que el monopolio de teléfonos en España ofrece unas tarifas comparativamente bajas en las llamadas locales compensadas por un precio elevado en las llamadas de larga distancia. Esto supone subsidiar a los usuarios residenciales (familias) de las ciudades frente a las empresas y los usuarios rurales. Algo similar ocurre con el monopolio de correos que, al cargar el mismo precio sobre todo el correo interurbano, subvenciona los tráficos con menos densidad y mayor distancia.

Ya discutimos anteriormente las razones por las que el precio del teléfono (o el de cualquier otro

bien) no es el instrumento adecuado para transferir renta entre grupos de consumidores. Una subvención directa sería preferible a un precio que no refleja los costes reales de provisión del servicio. Pero, en cualquier caso, la existencia de subsidios cruzados puede —y aparentemente suele— compensar en algún grado la regresividad implícita en las restricciones a la competencia. Esto significa que la introducción de competencia, realizada sin medidas auxiliares que actúen de colchón, puede ir en detrimento de amplios grupos de usuarios, aun si en conjunto es beneficiosa.

Este análisis de los ganadores y los perdedores de las políticas de liberación tiene una implicación importante para los responsables de la Política Económica. En las restricciones a la competencia hay dos cadenas de efectos. Una ocurre directamente en el sector real: se produce menos con mayor gasto de recursos y mayores precios. El otro efecto ocurre a través de un mecanismo financiero: se transfieren rentas entre grupos de consumidores y empresas. Lo cierto es que estas dos cadenas no tienen por qué ir unidas. El primer efecto puede eliminarse permitiendo operar a la competencia. El segundo puede eliminarse, mantenerse o modificarse, según convenga, pues se trata de una decisión, fundamentalmente política, de distribución (o redistribución) de la renta. Pero lo que generalmente no debería hacerse es mantener la primera distorsión —la restricción a la competencia— para financiar de una manera opaca e ineficiente los subsidios cruzados. En otros términos, en general la política fiscal es preferible a la política regulatoria como instrumento de redistribución de la renta.

En términos prácticos, esto significa que, entendiéndola como una política de «óptimo de segundo rango», sería deseable introducir competencia aún sin desmontar, al menos no inmediatamente, los subsidios cruzados que puedan existir en un sector. Estos podrían financiarse de otra manera. Así, por ejemplo, pueden mantenerse las subvenciones a la telefonía rural al tiempo que se liberaliza el sector, podrían darse ayudas a las farmacias rurales al tiempo que se liberaliza el margen de los productos farmacéuticos, o puede orquestarse un plan de modernización del sector comercial al tiempo que se permite la libertad de horarios e instalación de nuevos comercios; es posible, en definitiva, parece posible separar el problema de la eficiencia del problema de la redistribución de la renta al menos en este tipo de problemas económicos. Hay que reconocer, no obstante, que al hacer explícitas unas subvenciones que las restricciones a la competencia mantienen encubiertas surge otro tipo de

problemas —relacionados con el aumento (nominal) del gasto y el déficit público— que hacen que esta política de «óptimo de segundo rango» sea, en la práctica, poco frecuente.

5. Consideraciones finales

Aunque en estas páginas nos hemos limitado a apuntar, sin profundizar, los aspectos fiscales de la política de la competencia, lo expuesto es suficiente para avanzar una conclusión significativa. Aunque la tradición lleva a pensar en las políticas microeconómicas (política de la competencia, política industrial, etc.) como problemas sectoriales, lo cierto es que no lo son. La importancia de disponer de unos servicios (telecomunicaciones, medicamentos, energía eléctrica, servicios profesionales, etc.) baratos y de calidad va mucho más allá de la importancia que pueda tener cada uno de esos sectores por separado. En una economía abierta como la española, con una fuerte presión sobre precios y salarios, y con crecientes dificultades para la exportación, el efecto más importante de un aumento «sectorial» de la competencia es que facilita el crecimiento económico del conjunto.

Esos efectos globales, pese a que son los protagonistas en los manuales de economía, son relativamente difíciles de entender y explicar porque ocurren en muchos sitios (léase sectores) y por muchas vías a la vez. Ante esa dificultad de comprensión, el símil fiscal que hemos esbozado tiene, al menos, un valor pedagógico ya que enfatiza los efectos globales, para el conjunto de la economía, de la falta de competencia. □

NOTAS

- (1) Baily, Martin Neil: «Competition, Regulation, and Efficiency in Service Industries». *Brookings Papers on economic activity: Microeconomics* 2, 1993.
- (2) Véase, por ejemplo, el informe del 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», la recopilación de artículos «La necesaria liberalización de los Servicios en España», publicada por la *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (3/1994), el Informe de la OCDE (1993) sobre la economía española, o el artículo que abre este volumen.
- (3) Véase Tribunal de Defensa de la Competencia (1993), *op. cit.*
- (4) No discutiremos en este trabajo la abundante literatura económica sobre la medición de los costes de la falta de competencia iniciada por Harberger (1954) y resumida por Joskow y Rose (1991), «The Effects of Economic Regulation», en *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, y Winston (1993), «Economic Deregulation: Days of reckoning for Microeconomists», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI.
- (5) Véase Leibenstein (1966), «Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency"», *American Economic Review*, vol. 56, para una discusión sobre los grupos que dentro de una empresa obtienen los beneficios de la falta de competencia.

REVISTA DE ESTUDIOS AGRO - SOCIALES

ENERO

167

MARZO

1994

ESTUDIOS

José Miguel Hernández

La planificación Hidrológica en España.

Adrián Baltanás García

El Plan Hidrológico Nacional. Situación actual y efectos específicos sobre los regadíos españoles.

Carlos Tió

La Política Agraria Común y los nuevos regadíos.

José María Sumpsi Viñas

El régimen económico-financiero del agua y la agricultura.

Alberto Garrido

Mercados de aguas: ¿entelequias economicistas o soluciones a los problemas de asignación?

Federico Aguilera Klink

Agua, economía y medio ambiente: interdependencias físicas y la necesidad de nuevos conceptos.

Alberto Losada Villasante

Eficiencia técnica en la utilización del agua de riego.

Ariel Dinar y David Zilberman

Economía de las tecnologías modernas de riego: lecciones de la experiencia israelí.

José Manuel Naredo y José López-Gálvez

Información técnica y gestión económica del uso del agua en los regadíos españoles.

Inmaculada Astorquiza

Transformación en regadío de zonas de condiciones naturales limitantes.

Charles W. Howe

Integración de las políticas de agricultura, de agua y de medio ambiente: enseñanza de la experiencia de Estados Unidos.

Eugenio Nadal Reimat y Mónica Lacasa Marquina

El agua en la economía de Aragón.

CRITICAS Y NOTICIAS DE LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION Y CONVOCATORIAS

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Agricultura, Pesca
y Alimentación

Sociedades: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de la Infanta Isabel. 1. Téf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 MADRID (ESPAÑA).

Suscripción anual para 1994

- España	6.500 ptas.
- Estudiantes	4.500 ptas.
- Extranjero	8.500 ptas.
- Número suelto	2.000 ptas.

para conmutación de datos y los servicios audiovisuales, componen el resto de principales servicios que mayor peso específico están adquiriendo.

La evolución del sector. Análisis del entorno

Para un análisis detenido de la evolución del sector y los escenarios para su desarrollo futuro, podemos considerar tres niveles o marcos espaciales de estudio: internacional, comunitario y español.

Marco internacional

En el ámbito internacional, el sector de las telecomunicaciones había sido hasta hace diez años uno de los más estables y previsibles debido a la existencia de un «statu quo» fundamentado en la existencia de monopolios nacionales y sistemas normativos muy similares entre los diferentes países, que definían claramente las funciones y competencias de los distintos agentes presentes en el proceso.

Esta situación se quebró en 1984, con dos hitos fundamentales en la historia de la liberalización de las telecomunicaciones:

— Por un lado, el desmembramiento de la compañía norteamericana AT&T, que ejercía un monopolio «de facto» de las telecomunicaciones en Estados Unidos desde el sector privado, y que dio origen a nuevas empresas: las denominadas «Baby-Bells», que se repartieron geográficamente el mercado norteamericano para operar en el ámbito local y regional. En cuanto a la telefonía nacional e internacional, se introdujo igualmente competencia en estos segmentos, entrando en el mercado dos nuevas empresas, MCI y Sprint, que, junto con AT&T, se configuran como los principales operadores en ese mercado.

— Privatización de las operadoras públicas en Japón y Gran Bretaña (NTT y British Telecom), permitiendo simultáneamente la entrada en competencia de otros operadores.

Estos dos hechos constituyen el punto de partida de un proceso global de liberalización, que está configurando un nuevo «statu quo» con un equilibrio mucho más inestable, y donde las tendencias más o menos definidas son las siguientes:

— Un proceso de fusiones, adquisiciones y alianzas a gran escala, que está desembocando en la aparición de los «megaoperadores», empresas presentes con su oferta de servicios a nivel global en todos los mercados del mundo. Un ejemplo de

esta tendencia lo representa la compañía norteamericana AT&T, que tiene formalizados hasta un total de nueve acuerdos con otros operadores americanos, asiáticos y europeos para la oferta conjunta de servicios.

— Un proceso de especialización a través de la búsqueda de nichos de mercados más personalizados, y con una oferta de servicios más cercano a la demanda de mercados.

Marco comunitario

El comienzo efectivo de la política comunitaria en el ámbito de las telecomunicaciones también se originó en 1984, tras la adopción por el Consejo de Ministros de la CEE del primer programa de acción en esa materia.

Hasta entonces, el sector se constituía en casi todos los países europeos alrededor de dos agentes: el prestador de servicios, que actuaba en régimen de monopolio, y un pequeño grupo de suministradores de equipos. La prestación de los servicios se realizaba directamente por la Administración del Estado, a través de los PTT, sobre quien recaía igualmente la función reguladora. La única excepción a este modelo la constituía España, que contaba con una operadora privada —con presencia de capital público— diferenciada de la estructura administrativa del Estado. Este modelo tenía ciertas similitudes con la situación en Italia, si bien el operador público SIP era mucho menos independiente en sus actuaciones.

El objetivo inicial del programa puesto en marcha en 1984 consistía en la coordinación del desarrollo futuro de las telecomunicaciones en la Comunidad, en temas tales como las comunicaciones móviles digitales, la introducción de las comunicaciones de banda ancha, el desarrollo de normas comunes, así como la promoción de la capacidad europea en I+D.

La Comunidad era consciente de que el panorama de las telecomunicaciones en Europa estaba cambiando rápidamente, por dos motivos:

— La dimensión de los mercados nacionales europeos no era suficiente para amortizar los costes crecientes en I+D que exigía la implantación de las nuevas redes y servicios de telecomunicación. El fortalecimiento de un mercado único europeo aparecía como el escenario más conveniente para garantizar la continuidad de la industria europea del sector.

— La creciente dependencia de muchas actividades del sector de servicios (banca, transporte, turismo, etc.) de las telecomunicaciones originó un aumento de la demanda de nuevos servicios, a la

medida de necesidades concretas. A pesar de que tecnológicamente las soluciones eran viables, los grandes operadores no contaban con la agilidad suficiente para ofertar estos servicios «a medida». Esta circunstancia generó fuertes presiones en el sentido de abrir el mercado de servicios a la competencia.

En este entorno, la Comunidad dio otro paso adelante, en 1987, con la publicación del Libro Verde de las Telecomunicaciones, que fue adoptado por la Comisión en junio del año siguiente, y que contiene los principios que inspiran la política de la Comunidad en materia de Telecomunicaciones:

— Liberalización completa del mercado de equipos.

— Liberalización gradual, pero completa, del mercado de servicios de telecomunicación al cabo de un cierto plazo.

— Separación de las funciones de explotación y de reglamentación en el seno de los estados miembros.

— Política de armonización y apertura de las redes.

A estas líneas de acción, habría que añadir los planes de promoción en I+D, de normalización y de desarrollo de infraestructuras y servicios de telecomunicación en las regiones menos favorecidas, entre otros.

Tras la publicación del Libro Verde de 1987, la Comunidad ha profundizado en su política de telecomunicaciones, basada en «un enfoque que combina de forma equilibrada las nociones de armonización y liberalización» (DG XIII). El conjunto de directrices y resoluciones adoptadas por los órganos de Gobierno de la Comunidad ha perfilado una situación en Europa determinada por las siguientes características:

— Una liberalización de las actividades en materia de telecomunicaciones, de los que quedaron excluidos tres subsectores:

- Comunicaciones móviles.

- Comunicaciones por satélite. En las últimas semanas se ha anunciado la intención, por parte de la UE, de liberalizar este segmento de las comunicaciones.

- Servicio portador de televisión.

— Mantenimiento del monopolio en dos áreas del sector:

- Las infraestructuras (la Red).

- El servicio telefónico.

Para este último caso, el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones de junio de 1993 adoptó una resolución que sentaba las bases para una liberalización del servicio público de telefonía básica a

partir de 1998, así como una prórroga adicional de cinco años para un grupo de cuatro países, Grecia, Portugal, Irlanda y España, si así lo determinaban las propias administraciones nacionales. En el caso español, el Gobierno anunció, en la presentación del Acuerdo sobre política de telecomunicaciones, su intención de no agotar los cinco años de prórroga, y proceder a la liberalización de la telefonía vocal en 1988.

En estos momentos, el gran debate se centra en Europa en torno a la necesidad o no de liberalización de las infraestructuras, es decir, de abrir a los operadores de red la posibilidad de instalación de su propia infraestructura de telecomunicaciones, una actividad hasta ahora restringida a los PTT's nacionales o a Telefónica en nuestro caso.

En el centro de la polémica se encuentra el llamado Informe Bangemann sobre «Europa y la sociedad global de la información», en el que el comisario de Industria de la UE, liderando el comité de expertos que ha realizado el Informe, aboga por una «apertura a la competencia de las infraestructuras y servicios que aún se encuentran sometidas a monopolios» para hacer realidad en Europa la sociedad de la información.

Respecto al resto de servicios de telecomunicación, la figura de un segundo operador comienza a imponerse en varios países de Europa, al tiempo que han surgido numerosas empresas encargadas de prestar servicios de valor añadido.

En concreto, en el ámbito de las comunicaciones móviles, existen segundos operadores en Telefonía Móvil Automática en Alemania y Francia (donde se ha concedido una tercera licencia), Italia, Dinamarca y Portugal, mientras que en el Reino Unido la apertura del mercado ha sido más ambiciosa y, en estos momentos, están operando cuatro empresas en telefonía móvil (Vodafone, CelNet, Mercury One-2-One y Orange).

En los servicios de Radiobúsqueda y «Trunking» (telefonía celular en grupos cerrados de usuarios), las licencias de operación son ya una realidad consolidada en toda Europa.

Tan sólo en el segmento de la telefonía básica —que sigue siendo el más importante y concentra cerca del 80 % de los ingresos totales por servicios—, los operadores continúan actuando en régimen de monopolio, con la excepción del Reino Unido, donde existen cerca de 70 licencias adjudicadas a otras tantas empresas para operar en telefonía básica, si bien la inmensa mayoría —empresas locales de redes de cable— se concentran en el segmento de telefonía local y regional, y tan sólo dos empresas, British Telecom y Mercury, copan el tráfico nacional e internacional. En el resto

de Europa, tras la segregación de los PTT's y su conversión en sociedades, se comienza a abordar la privatización de estas compañías (procesos de privatización de Deutsche Telecom y France Telecom, anunciados en Alemania y Francia, respectivamente).

La situación en España

España ha constituido desde la década de los años veinte una excepción al modelo general europeo del sector de las telecomunicaciones, vertebrado en torno a un organismo autónomo o Dirección General de la Administración del Estado.

Telefónica, una compañía privada aunque con participación de capital público en su accionariado, ha sido la encargada, desde 1924, de la explotación de los servicios. En un principio, la empresa norteamericana ITT ostentaba la mayoría del capital que, a partir de 1946, pasó a ser controlado por empresas españolas y, como hemos señalado, con una importante participación del Estado, que, sin embargo, nunca ha rebasado el 50 %.

Junto a Telefónica, existen en la actualidad otros dos operadores de red: RETEVISION y Correos y Telégrafos, ambos de capital público, y que operan redes especializadas y de menor tamaño, en relación con la del operador principal, específicas para la prestación de los servicios encomendados. En el caso de RETEVISION, esencialmente, las funciones de transporte y difusión de televisión y radio.

La separación entre Administración y operador supuso que, al contrario de lo que ocurría en la mayor parte de los países europeos, existiera ya antes de iniciarse el proceso de liberalización una diferenciación entre el órgano encargado de la regulación de los servicios de telecomunicaciones y el operador responsable de la gestión de esos servicios.

Tras la incorporación a la Comunidad Económica Europea, España abordó la revisión de su reglamentación en esta materia, adecuándose a las recomendaciones del Libro Verde de la CE. Este proceso culminó con la promulgación en diciembre de 1987 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT), que posteriormente, en 1992, sería objeto de una revisión y actualización.

El camino hacia la liberalización

Como ya se ha indicado, en cuanto a la forma de organización de los operadores, el modelo marcado por el Libro Verde suponía, en un principio, la implantación de un sistema similar al existente en

España, segregando la parte de gestión de los servicios de la organización administrativa. En este campo, por tanto, España no ha necesitado de una reestructuración de su modelo organizativo.

En cuanto a los servicios, y sin abordar una tipología exhaustiva, vamos a repasar los capítulos más importantes y los servicios que mayor incidencia están teniendo en el desarrollo del sector.

Telefonía básica

— Tras la aprobación de la Directiva correspondiente, España inició el proceso de liberalización del mercado de terminales, prácticamente finalizado en estos momentos. Este proceso significó la apertura a la competencia de la venta y alquiler de terminales telefónicos, centralitas, etc.

— España mantendrá, al menos hasta 1998, el monopolio en el servicio de telefonía básica, la principal actividad del operador principal y que supone el 80 % de sus ingresos totales (0,9 billones de pesetas. Memoria de Telefónica 1993).

Nuestro país, haciendo referencia a la situación de desventaja comparativa en cuanto al grado de desarrollo de las redes de telefonía básica solicitó una prórroga de cinco años en la entrada en vigor de las medidas de liberalización de este servicio, si bien el Gobierno ha manifestado su intención de no recurrir a este plazo extraordinario.

Comunicaciones móviles

Las comunicaciones móviles y, dentro de ellas, la Telefonía Móvil Automática, ocupa el subsector que más expectativas de crecimiento genera en estos momentos en las telecomunicaciones de todo el mundo. El revolucionario principio de «comunicar personas, no lugares» ha roto las cadenas de hilo que ataban nuestros teléfonos y ha superado un despegue vertiginoso de esta actividad.

Hasta ahora, Telefónica —a través de una de sus empresas filiales— explotaba en régimen de monopolio este servicio en su modalidad analógica. A pesar de su elevado ritmo de crecimiento anual (en lo referido a número de abonados), España está situada en los lugares más bajos del *ranking* europeo de países por penetración del servicio (6,8 teléfonos móviles por 1.000 habitantes).

Los expertos estiman que, de aquí al año 2000, la telefonía móvil crecerá a un ritmo anual del 20 %, siendo la línea de negocio —dentro de las telecomunicaciones— que registrará una mayor expansión, movilizandose inversiones de entre 200.000 y 250.000 millones de pesetas para los próximos cinco años. Esta expansión «dispararía»

el índice de penetración de la Telefonía Móvil en España hasta superar los 80 teléfonos móviles por 1.000 habitantes para el año 2000.

Estas expectativas de negocio han sido determinantes a la hora de la constitución de los dos consorcios que finalmente se han presentado al Concurso que la Administración española ha convocado para la adjudicación de la segunda licencia de explotación de Telefonía Móvil, en este caso digital. El nuevo sistema GSM permite comunicarse por todos los países de Europa que ya lo emplean con el mismo teléfono móvil. Telefónica también ha sido autorizada a ofrecer este servicio.

Para el primer año de GSM en España, según datos de la empresa Motorola, se espera que el número de abonados alcance los 600.000, con una cobertura del servicio del 55-60 % del territorio nacional. Para el año 2000, el parque de abonados ascendería a los dos millones en España, y a 40 millones los usuarios de telefonía móvil en toda Europa, según los estudios de la Comunidad Europea. Otros informes, como el presentado recientemente por la empresa alemana Siemens, elevan hasta 140 millones el número de abonados al GSM en Europa para esa fecha.

La liberalización de la telefonía móvil va a suponer, además de posibilitar una alternativa en la elección del servicio para el usuario, una dinamización de las inversiones con un volumen global para los próximos años, como acabamos de señalar, de cerca de 200.000 millones de pesetas.

En el resto de las comunicaciones móviles —*trunking* y radiobúsqueda— con una trascendencia mucho menor que la telefonía móvil por su volumen de negocio, existe ya competencia y hay empresas ofertando estos servicios de cobertura nacional.

El consorcio ganador del concurso GSM para prestar el servicio podrá basarse en la infraestructura de cualquiera de los operadores de red autorizados (Telefónica, RETEVISION y Correos) y sólo, cuando sus necesidades no sean resueltas, se le autorizará a la creación de nuevas infraestructuras.

Esta situación da pie para introducir el último elemento en cuestión pendiente en el debate sobre liberalización de las telecomunicaciones: las infraestructuras.

El debate de la liberalización

Las infraestructuras. El segundo operador

Las infraestructuras de telecomunicaciones están constituidas por los elementos físicos e inma-

teriales que son utilizados para transportar, distribuir y/o difundir señales (imagen, voz, datos) entre un origen y un destino. Dentro de las infraestructuras, podemos distinguir entre los elementos de transporte y los de conmutación y entre los primeros, entre la infraestructura interurbana y urbana; esta última, encargada de las conexiones entre las centrales y los abonados dentro de un núcleo urbano, se denomina en términos telefónicos «bucle de abonado».

La Comisión Europea se enfrenta ahora a un doble dilema en el debate sobre la competencia en las infraestructuras de telecomunicaciones:

— Determinar si debe existir algún límite para el número de proveedores de infraestructuras autorizadas en cada Estado miembro.

— Permitir o no a estos proveedores ofrecer el servicio de telefonía básica.

Tras la presentación en mayo pasado del informe Bangemann, que defiende la apertura a la competencia de las infraestructuras, la publicación del Libro Verde de Infraestructuras está prevista inicialmente para enero de 1995.

Frente a un sector que aboga decididamente por la liberalización completa en materia de infraestructuras, existe otro que defiende la exclusividad en la implantación de las mismas, que contarían con carácter público y, por tanto, el acceso a estas redes sería libre. Este modelo exige una activa labor de vigilancia por parte de los organismos tutelares del sector, encargados de asegurar la libre competencia entre los proveedores de servicios, garantizar la igualdad de oportunidades entre todos ellos, y evitar situaciones de discriminación o penalización generadas por el operador titular de las redes.

Como una posición intermedia entre ambos modelos, ha surgido una tercera vía que sustenta un modelo basado en la existencia de alternativas en la constitución de redes, pero limitando la competencia. Argumentos de tipo económico y medioambiental son las que refuerzan estas tesis.

Entre las razones de índole económica, los defensores de una competencia «restringida» señalan que dado que el capital es escaso, no resulta económicamente eficaz concentrarlo en exceso en estos proyectos, multiplicando inversiones que tienden a cubrir las mismas necesidades. En segundo lugar, el hecho de desconocer cuántos serán los competidores en un futuro más o menos cercano, puede llevar a los operadores de red a desestimar realizar inversiones en grandes infraestructuras nuevas.

Como argumento medioambiental, recuerdan el grave impacto ecológico que tendría la instalación

de redes independientes en una misma área geográfica.

Algunos países de Europa, como Francia, Holanda y Alemania, parecen haber encontrado una vía intermedia, alentando la constitución de «duopolios» de telecomunicaciones, como fórmula que salvaguarda la competencia y, al mismo tiempo, limita los posibles excesos perniciosos en que una liberalización completa podría incurrir.

En España, desde algunas instancias y sectores profesionales se ha instado la creación de un segundo operador, pero es al Gobierno, finalmente, a quien le corresponde tomar esta decisión. En este sentido, el Gobierno, dentro de su plan estratégico de Telecomunicaciones, ha anunciado su voluntad de tomar medidas tendentes a «propiciar la constitución de un segundo operador nacional de redes y servicios de telecomunicaciones».

Con la creación de un segundo operador español se conseguiría añadir presión competitiva interna al operador principal, de forma que cuando España adopte —en 1998— una apertura total de sus mercados, se disponga entonces de un mercado maduro con la demanda satisfecha y operadores competitivos y habituados a una competencia razonable.

Pero ¿quién cuenta hoy por hoy en España con la materia prima necesaria, con las infraestructuras?

En lo que se refiere a infraestructuras de red interurbana, RETEVISION y el Organismo Autónomo Correos y Telégrafos, con presencia y experiencia en el sector de las telecomunicaciones, cuentan ambos con redes propias, al igual que RENFE y algunas compañías eléctricas.

La creación de este segundo operador de red podría integrar en una sola entidad las redes españolas alternativas actualmente existentes, así como los recursos financieros necesarios. El objetivo sería consolidar una empresa mayoritariamente española que a medio plazo proporcione servicios de telecomunicaciones de todo tipo.

En el caso concreto de RETEVISION, la red —que cubre el 98 % de la población— da servicio a las televisiones —públicas y privadas, nacionales y autonómicas— para el transporte y difusión de sus programas, al igual que a numerosas cadenas de radio y, desde hace algún tiempo, a empresas proveedoras de servicios de valor añadido (radiobúsqueda, etc.). El Gobierno ha autorizado a RETEVISION a prestar servicio al consorcio ganador del Concurso de GSM, y ha anunciado su intención de habilitar a RETEVISION para el alquiler de circuitos destinados a la conmutación de datos.

El alcance de la liberalización

Casi todo el mundo está de acuerdo en que la liberalización del sector es un proceso imparable en toda Europa. Sin embargo, existen todavía cuestiones de fondo relacionadas con el alcance y ritmo de la liberalización que suscitan intensos debates y fuertes polémicas.

Además de la cuestión de las infraestructuras, que acabamos de analizar, existen otros interrogantes sobre el proceso de liberalización que aún no han sido despejados. Centrándonos en el ámbito nacional, el más importante de ellos, por el volumen de negocio que conlleva, es el del modelo previsto para la *telefonía básica a partir de 1998*. ¿Cuál será la situación en España a partir de esa fecha?

El Gobierno ha establecido hasta entonces un período transitorio, donde la universalización del servicio y la adecuación del marco tarifario son los objetivos prioritarios de actuación. La situación a partir de entonces resta aún por definirse. ¿Habrá una competencia libre con presencia de las operadoras multinacionales del sector?, ¿se restringirá la competencia a la concesión de una o varias licencias, tal y como ha ocurrido en la Telefonía Móvil? y, por último, ¿cómo preparar al sector nacional para que afronte con garantías de éxito la llegada de competencia extranjera.

Respecto a esta última cuestión, las opciones abarcan desde el reforzamiento de la posición del operador principal con los activos técnicos, humanos y financieros de los operadores de redes especializadas, hasta la constitución de un segundo operador nacional que, por un lado, mejore la eficacia de Telefónica al introducir competencia en su mercado y, por otro, favorezca y estimule la presencia de capital español en las telecomunicaciones, consideradās, como hemos señalado, un sector estratégico de gran trascendencia para la economía. «Favorecer el desarrollo de un sector nacional de telecomunicaciones, tanto en su vertiente industrial como de servicios», constituye uno de los objetivos fundamentales de la política del Gobierno en esta materia, y las últimas medidas anunciadas refuerzan la tesis de constitución de un segundo operador nacional de redes y servicios, si bien la decisión final aún no ha sido adoptada.

Igualmente, aspectos como la limitación de los ámbitos de actuación a los *operadores existentes* es otra de las cuestiones aún por resolver. En Estados Unidos, aún no se han eliminado completamente las restricciones existentes para que las empresas que prestan servicios de telefonía local o regional, telefonía internacional o televisión por ca-

ble puedan ampliar su campo de actuación, manteniéndose estos tres ámbitos como parcelas restringidas y excluyentes. En Gran Bretaña se prohibió a BT su presencia tanto en el campo de las comunicaciones móviles como en el de la televisión por cable, como un factor que facilitase la introducción de competencia efectiva en estos segmentos del mercado, evitando una posición dominante por parte del principal operador. Esta misma razón se utilizó para excluir a BT del proceso de privatización de NTL, la empresa británica que desempeña funciones similares a las de RE-TEVISION en España. En España, el Gobierno ha anunciado la aprobación antes de final de año de un Proyecto de Ley de TV por cable, basado en demarcaciones locales y que contempla la posibilidad de que compitan dos operadores, uno de los cuales sería Telefónica, siempre y cuando solicite la oportuna licencia, además del adjudicatario del correspondiente concurso en cada demarcación.

La intención del Gobierno es permitir que el operador de televisión por cable pueda utilizar la red soporte de este servicio para prestar cualquier servicio de valor añadido, favoreciendo la convergencia entre las telecomunicaciones y el audiovisual, tendencia de la que hablaba al principio de mi intervención.

Como podemos ver, el debate no está finalizado y España, como país, deberá decidir entre las diferentes opciones que se presentan y que conformarán el sector para los próximos decenios.

Lo que sí es una realidad es que ha llegado el final de los monopolios nacionales de telecomunicaciones. Esta situación, unida a la aparición de nuevos y atractivos servicios, han determinado en este fin de milenio una eclosión del sector en todo el mundo, que no ha hecho más que empezar.

Las telecomunicaciones no son más que una herramienta al servicio del hombre para mejorar su calidad de vida en una sociedad avanzada. Una sociedad que debe cuidar por igual mejorar la competitividad, variedad y calidad de los servicios que prestan sus empresas, y armonizar su desarrollo, evitando que las telecomunicaciones y el acceso a la información se conviertan en factores de desigualdad social y económica.□

— Derechos exclusivos en la generación de electricidad, con excepción de determinados autoproducidos.

Para la Comisión Europea estas barreras artificiales en el suministro eléctrico crean distorsiones de ámbito comunitario en los sectores productivos y discriminan a unos consumidores frente a otros. A su vez, la existencia de monopolios precisa la intervención de los gobiernos con regulaciones complejas y menos eficientes que los mecanismos de mercado allí donde éstos pueden aplicarse.

Las primeras actuaciones de la CE en materia eléctrica se concretaron en las directivas de la Comisión sobre transparencia de precios (junio 1990) y libertad de tránsito (octubre 1990), que constituyeron la primera fase hacia el mercado interior. En febrero de 1992, la Comisión propuso las coordenadas para la segunda fase del mercado interior que supondrían la eliminación de las barreras artificiales establecidas tanto por los gobiernos como por las empresas. Se proponía entonces la creación de un mercado único en la Comunidad donde consumidores y productores de electricidad pudieran contratar libremente, con independencia de su localización geográfica.

La estrategia de la Comisión para conseguir dicho mercado se articulaba en tres frentes que eliminarían los derechos exclusivos antes mencionados: 1) competencia en generación; 2) posibilidad de construir redes de transporte y distribución, y 3) acceso de terceros a las redes existentes (ATR).

Ha sido precisamente el concepto de ATR el que ha encontrado una oposición frontal por parte de los Estados miembros y de las empresas eléctricas. Los argumentos en contra del ATR advertían de un deterioro en la seguridad del suministro eléctrico, subidas en los precios para los clientes sin poder de negociación (domésticos), y una necesidad mayor de regulación. En suma, tanto Estados como empresas resaltaron que los derechos exclusivos denostados por la Comisión constituyen la contrapartida a las imposiciones de obligación, garantía y calidad del suministro que asumen las empresas eléctricas.

La oposición de la mayoría de los Estados miembros eliminó del Tratado de la Unión Europea los compromisos sobre una política eléctrica común. Basta recordar que ocho de los doce miembros —Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, España y Reino Unido— mantienen de una forma u otra monopolios de importación y exportación de electricidad. Así, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, no incluyó ningún compromiso en materia energética, en virtud de lo

cual la intervención de la Comunidad en este ámbito queda supeditada al principio de subsidiariedad.

El mercado interior es definido en el Tratado como aquel caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Mientras que el comercio intercomunitario de petróleo y sus derivados y de carbón no está sujeto a barreras significativas, la consecución de un mercado interior de la energía eléctrica dista en la actualidad de ser un objetivo prioritario en la Unión Europea.

Ante la ausencia de una política eléctrica comunitaria, la segunda fase se ha materializado en la Directiva modificada presentada en el Consejo de Ministros de Energía en diciembre de 1993, en la que se ha consolidado el principio de subsidiariedad en la regulación eléctrica. El carácter de servicio público del suministro eléctrico permite que los Estados miembros se comprometan en la garantía de suministro y en la fijación de las tarifas, al menos en los tramos minoristas. Los Estados conservan las competencias en materia de elección de fuentes de energía primaria, y explotación y planificación del sistema.

Con la subordinación al principio de subsidiariedad, el contenido de la Directiva se centra en las siguientes recomendaciones de carácter general con respecto a las regulaciones del sector eléctrico:

— Separación contable por actividades en las empresas integradas verticalmente (unbundling).

— No discriminación entre empresas comunitarias en la adjudicación de nueva potencia, y seis meses de plazo para la presentación de ofertas.

— Designación por cada Estado miembro de la entidad responsable de la explotación y optimización del sistema.

— Acceso «negociado» de terceros a la red para el suministro de grandes consumidores y distribuidores, siempre que no se comprometa la garantía de suministro a otros usuarios.

— Armonización de las regulaciones sobre protección del medio ambiente y fomento de las energías renovables.

— Períodos transitorios suficientes para permitir una adaptación progresiva.

El Proyecto de Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional

En junio de 1994 se presentó en el Congreso de los Diputados el texto del Proyecto de Ley de Or-

denación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSE). La LOSE persigue un triple objetivo: garantizar el suministro al menor coste posible y con la calidad adecuada. Para ello el texto legal introduce novedades destacadas en el modelo de sector eléctrico, a la vez que consolida aspectos ya existentes recogidos en las normas dispersas que configuran el actual MLE. La LOSE aboga por la introducción de elementos de competencia en las fases del negocio donde sea posible, pone énfasis en aspectos relacionados con la calidad del suministro eléctrico, y crea un ente regulador del Sistema, denominado Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (CSEN), para la supervisión y el control de las fases que se mantienen en régimen de monopolio. El modelo propuesto por la LOSE se adapta, al menos en cuanto a filosofía, a las recomendaciones generales de la Comisión Europea con respecto a la regulación eléctrica.

Separación entre el Sistema Integrado y el Sistema Independiente

La LOSE define el Sistema Integrado como el responsable del servicio público en el sentido de que garantiza el suministro de electricidad a todos los usuarios dentro del territorio nacional. En el Sistema Integrado —equivalente al sector eléctrico actual—, la LOSE consolida los principios básicos de la regulación actual: tarifas únicas que tendrán el carácter de máximas, obligación de suministro, planificación centralizada, y explotación unificada de las centrales eléctricas.

En contraposición, la LOSE introduce la novedad de un Sistema Independiente donde las condiciones serán libremente pactadas por las partes. La Administración se reserva la concesión de la autorización para operar en el Sistema Independiente y establece una cautela adicional al determinar que las actividades del Sistema Independiente no podrán afectar negativamente a la explotación unificada ni al transporte y distribución del Sistema Integrado.

El Sistema Independiente permitirá la aparición de nuevos productores que podrán suministrar directamente a los clientes con los que contraten, y ampliará por tanto la capacidad de elección de los grandes consumidores. Teniendo en cuenta las cargas existentes en la tarifa eléctrica (ayudas al carbón, moratoria nuclear, externalidades, cobertura de potencia de seguridad) siempre existirá un segmento de grandes consumidores que pueda «escapar» de las externalidades de la tarifa a través del suministro del Sistema Independiente. Sin embargo, la LOSE establece el carácter irrenunciable

de la garantía de suministro que proporciona el Sistema Integrado para todos los consumidores, incluidos los usuarios del Sistema Independiente. Cabe esperar, por tanto, el establecimiento de un canon en los precios del Sistema Independiente a percibir por el Sistema Integrado, como contrapartida a la garantía de suministro.

Cabe esperar que la aparición de nuevos productores que operen en el Sistema Independiente dependerá en gran medida de la respuesta que ofrezca el Sistema Integrado a las necesidades e iniciativas de los grandes consumidores.

Separación contable y jurídica de las actividades de generación y distribución

Dentro del Sistema Integrado, el proyecto de LOSE introduce severas limitaciones a las empresas del mismo: en principio no pueden actuar en el Sistema Independiente ni realizar actividades eléctricas en el exterior ni en otros sectores económicos. Tampoco pueden concentrar actividades de generación y distribución, si bien se permite que ambas actividades se lleven a cabo dentro de un mismo grupo. La LOSE exige no sólo la separación contable y de gestión sino jurídica, como muy tarde en el año 2000.

Los argumentos a favor de la separación de actividades deben buscarse en el fomento de la especialización de los negocios, la transparencia en la asignación de recursos y costes del sector, y la conveniencia de delimitar las actividades que constituyen un monopolio natural como el transporte y la distribución.

Funcionalmente, las actividades de generación y distribución operan independientemente dado que el nexo de unión entre ambas —la actividad de transporte— se lleva a cabo por REE desde 1985. Sin embargo, la separación jurídica rompe con el modelo tradicional de empresa eléctrica en nuestro país, propietaria de centrales y suministradora de su mercado. La separación jurídica eliminará el actual y complejo sistema de compensaciones intercompañías: todas las empresas generadoras del Sistema Integrado venderán su producción al *pool*, del que se abastecerán todas las empresas distribuidoras. La Comisión del Sistema Eléctrico Nacional supervisará la liquidación económica entre empresas generadoras y distribuidoras. Aunque en la actualidad el Marco Legal Estable (MLE) distingue los ingresos reconocidos para cada compañía entre ambas actividades, la separación contable obligará a profundizar en la asignación de determinados conceptos que no tie-

nen una asignación clara en el modelo actual como el tratamiento de la hidráulicidad o la morosidad.

Como no podía ser menos, la separación contable alcanza a todas las actividades que asuman las compañías eléctricas en sus procesos de diversificación e internacionalización. Las inversiones de las empresas. Uno de los aspectos conflictivos del proyecto de LOSE es el grado de control que ejercerá la CSEN sobre las inversiones en actividades no eléctricas de las empresas del Sistema Integrado. El borrador propone la aprobación de la CSEN para toda inversión fuera del negocio eléctrico, medida que ha sido calificada por las empresas eléctricas como excesivamente intervencionista y que podría limitarse a una mera comunicación.

Adjudicación de nuevas centrales mediante subasta

La generación de energía eléctrica no presenta características de monopolio natural, de ahí que uno de los objetivos de la LOSE sea la introducción de competencia de esta actividad.

En las instalaciones ya existentes es prácticamente imposible la introducción de competencia sin una homogeneización previa de las condiciones iniciales de las empresas generadoras. El alto peso de los costes hundidos cuya recuperación garantiza el MLE, y la prioridad en la utilización de fuentes energéticas autóctonas, entre otros factores, dificultan el diseño de un modelo de competencia para las centrales peninsulares ya operativas.

Otra cuestión es la relativa a la concesión de nuevas centrales. El proyecto de Ley establece que la autorización de construcción, modificación y explotación de las centrales serán otorgadas, preferentemente, mediante subasta. Las ventajas de la adjudicación competitiva son numerosas, de manera que las líneas básicas de la propuesta no han encontrado oposición por parte de las empresas eléctricas, siempre y cuando se exijan acuerdos de reciprocidad para la adjudicación de centrales a grupos extranjeros.

La subasta de nueva potencia minimizará el coste de la inversión, al elegirse la oferta más competitiva. Además, la competencia de diferentes grupos permitirá soslayar la rigidez del MLE en la asignación de los valores estándar de las instalaciones. Serán las propias empresas concurrentes las que fijen el valor de la inversión en función de sus estimaciones técnicas y económicas. Las bases de la adjudicación podrán incorporar todos los conceptos de coste —combustible, operación y mantenimiento, etc.—, por lo que se incrementará

la transparencia en la retribución de las compañías. Los proyectos otorgados mediante subasta no tienen por qué ser cerrados, pudiendo ofrecerse alternativas en cuanto a tamaño, tecnología, emplazamiento, periodos de construcción, etc.

No obstante, merece la pena destacar algunas puntualizaciones.

- Las necesidades de nueva potencia peninsular no van a ser significativas hasta bien entrada la próxima década, por lo que la asignación competitiva de instalaciones va a tener una influencia escasa a medio plazo en los costes de servicio eléctrico.

- El procedimiento de concurrencia deberá tener en cuenta correctamente factores técnicos y económicos que serán tanto más complejos cuantos más grados de libertad en términos de combustible, tecnología, emplazamiento, presente el proyecto. Se corre el riesgo de que la complejidad técnica y económica de las ofertas desplace la competencia en la selección al terreno político. Por otra parte, si todos los parámetros técnicos de la nueva central son fijados por la Administración, el sistema pierde flexibilidad, y se limita la capacidad y el margen de maniobra de las ofertas para reducir el coste del suministro.

Separación entre distribución y comercialización

El primer proyecto de LOSE, de 3 de abril de 1993 y cuya tramitación parlamentaria fue interrumpida por la convocatoria de elecciones generales, introducía la figura de empresa comercializadora independiente como elemento de competencia en el servicio al usuario. Se distinguía, pues, entre la distribución, que como monopolio natural mantendría los derechos exclusivos, y la comercialización sujeta a la competencia.

Las empresas eléctricas actuales distribuidoras/comercializadoras reaccionaron unánimemente en contra de esta nueva figura, que, por otra parte, cuenta con pocas referencias en otros países. Para las actuales empresas eléctricas, las comercializadoras supondrían la aparición de un nuevo eslabón en la cadena del sector que tendería a aumentar el coste del suministro eléctrico, sin la aportación de valor añadido dado el mantenimiento de las tarifas únicas.

El último proyecto de LOSE bloquea la aparición de comercializadoras independientes al conceder a la Administración la potestad de su regulación cuando sea aconsejable, teniendo en cuenta la evolución tecnológica y la regulación y experiencia de otros países. Parece haber triunfado la tesis de

las empresas de que la mejora en la calidad del servicio y la mayor capacidad de negociación de los consumidores que supondría la competencia en comercialización, puede alcanzarse igualmente a través de otras vías —inspección, establecimiento de niveles específicos de calidad, sanciones económicas, etc.— sin romper el actual monopolio en dicha actividad. Asimismo, la consolidación en la LOSE de tarifas únicas para el mismo tipo de consumidores dificulta la introducción de competencia en la fase de comercialización, que era una de las principales razones de separar esta fase de la distribución.

Con todo lo anterior, puede afirmarse que las novedades que introduce la LOSE en la regulación del sector y las innovaciones tecnológicas van a configurar la evolución de la actividad eléctrica en nuestro país. La competencia —inexistente en el modelo actual— será relevante en la actividad de generación, pero a la vez la distribución/comercialización asumirá un protagonismo mayor con la posibilidad de ofrecer nuevas opciones en el suministro eléctrico y, posiblemente, nuevos servicios.

La experiencia liberalizadora de Inglaterra y Gales

Como ejemplo de un proceso de liberalización en el sector eléctrico cabe traer a colación la privatización de la industria eléctrica inglesa, por la cual el 31 de marzo de 1990 una estructura empresarial verticalmente integrada de generación y transporte —Central Electricity Generating Board (CEGB)— se fragmentó en tres empresas generadoras —National Power, PowerGen y Nuclear Electric— y una empresa propietaria y gestora de la red de alta tensión —National Grid Company (NGC)—. En la actividad de distribución las doce gestoras de mercado —*area boards*— pasaron a denominarse Regional Electricity Companies (RECs), y fueron privatizadas en diciembre de 1990. Progresivamente, las RECs podrán ampliar su actividad a la generación. Las generadoras National Power y PowerGen fueron privatizadas en 1991.

La principal novedad en cuanto a funcionamiento del sistema consistió en la introducción de competencia en generación: las dos empresas privatizadas, National Power y PowerGen, con estructuras de potencia similares, ofrecen su energía a la NGC, en tramos de media hora, al precio que consideren adecuado en función de sus costes. La NGC dispone de la producción de las centrales en orden de mérito en función del coste ofertado por las empresas. La eliminación del monopolio en la

distribución es progresiva: desde 1990 los grandes consumidores pueden elegir libremente sus suministrados. El mismo derecho tendrán los consumidores medios a partir de 1994, y la libertad será total en prácticamente todos los segmentos del mercado en 1998.

La valoración de la incorporación de competencia en cuanto a los precios de la energía no es inmediata. Las principales críticas se han centrado en dos aspectos. En primer lugar, la fragmentación en sólo dos empresas competitivas —Nuclear Electric no compete— ha derivado en conductas oligopolísticas que han llamado la atención de la Comisión de Monopolios y Fusiones (MMC). El regulador británico ha exigido a National Power y PowerGen que se desprendan de algunas centrales, de manera que pueda constituirse una tercera empresa generadora. En segundo lugar, la fijación de precios de la energía en un mercado a corto plazo cuando los activos presentan altos costes hundidos no es sencilla. De hecho, los ingresos de las empresas generadoras incluyen un componente de capacidad que se percibe por la potencia disponible, y un componente de «valor de pérdida de carga» (*value of lost load*) que incentiva la disponibilidad de las centrales en los momentos de mayor demanda. La fijación de ese «valor de pérdida de carga» adolece de elevadas dosis de arbitrariedad.

Por otra parte, es incuestionable que los grandes consumidores han visto reducirse sus tarifas ejerciendo su libre elección de suministrador. La presión de la competencia ha forzado drásticas reducciones de plantilla en las compañías eléctricas, especialmente en las generadoras. Sin embargo, las fuerzas del mercado no han sido suficientes para garantizar la adecuada formación de los precios y el regulador británico ha obligado a las compañías distribuidoras a realizar reducciones en las tarifas eléctricas para garantizar que los consumidores se benefician de la mejora en la eficiencia del sector.

El caso inglés muestra: 1) que la liberalización del sistema eléctrico requiere homogeneizar previamente las compañías en términos de estructura de costes; 2) que las especificidades de la generación nuclear son difícilmente incorporables a condiciones de libre mercado, y 3) que la supervisión del regulador es necesaria, especialmente en la fase de transición. □

Colegios profesionales y diseño institucional (*)

1. Introducción

Entre los escasos términos de origen hispánico que se emplean en la literatura económica anglosajona figura el de «Spanish practices», para hacer referencia a las restricciones que son comunes en el ejercicio de las profesiones liberales. Si esta influencia léxica es indicativa de un alto grado de corporativismo, no es extraño que los sucesivos programas diseñados en los últimos años para favorecer la convergencia de la economía española con los países más desarrollados de la Unión Europea hayan incorporado, entre otras propuestas liberalizadoras, la de introducir más competencia en servicios profesionales, como abogacía, arquitectura, medicina, mediación inmobiliaria, etc. (1). Esta reforma del régimen regulador de las profesiones se encuadra así en el programa de reestructuración que pretende aumentar la eficiencia del sector terciario, el cual se encuentra aún a cubierto de la competencia.

El objetivo central de estas páginas es advertir sobre dos de los peligros que encierra un tratamiento simplista de esta liberalización de los servicios profesionales; y sobre la correspondiente necesidad de evitar generalizaciones. En especial, es preciso hacer explícitas y examinar, junto con la liberalización, las regulaciones con que ésta se complementa, y tener en cuenta del modo más exhaustivo posible los costes de las soluciones alternativas que se proponen. Se alcanza esta conclusión tras constatar, primero, cómo las pautas internas que deciden libremente darse a sí mismas las organizaciones profesionales que compiten en el mercado tienen una estructura similar —en especial por lo que se refiere a las funciones retributivas de los profesionales— a las que acaban configurando las organizaciones profesionales corporativas de carácter no competitivo. Sin negar la presencia en la génesis y configuración de estas últimas de elementos monopolísticos, esta similitud apoya una explicación de estas restricciones con base en su eficiencia, hipótesis que tiene un carácter más o menos complementario según los casos. Esta dependencia de la casuística desaconseja un tratamiento generalizador de todas las profesiones. Por otro lado, se pone de relieve, en segundo lugar, el riesgo de que algunas medidas de liberalización en el sector de los servicios profesionales introduzcan regulaciones ineficientes, riesgo que se agrava cuando en su discusión se margina el análisis de las reformas regulatorias que suelen acompañarlas. Se defiende, en suma, una revisión más radical, pero caso por caso, y que tenga en cuenta, no sólo los considerables fallos

que padecen los variados regímenes existentes en la actualidad, sino también las posibilidades y costes reales que encierra el funcionamiento inevitablemente regulado de los regímenes alternativos, cuya naturaleza es también muy variada.

El ensayo arranca de una reflexión sobre cuál es la estructura característica de la organización de las actividades profesionales, tanto en entidades que viven en competencia como en las que lo hacen al margen de ella. Sobre esta base, se perfila una guía de actuación para el decisor público en estas materias. Se recomienda como elemento central de la reforma una aproximación casuística, dentro de la cual se evalúe hasta qué punto las prácticas restrictivas que definen las organizaciones profesionales responden a una hipótesis de eficiencia o de monopolio. Se subraya también la necesidad de plantear estos problemas en términos de «reforma» más que de «liberalización». Ello evitaría que —como ha ocurrido en el caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que se toma como referencia— quedase marginado del debate el diseño regulatorio de las nuevas instituciones reguladoras.

2. Pautas organizativas de las actividades profesionales

Como consecuencia de la naturaleza de las actividades profesionales, en éstas se suele plantear un problema fundamental: la dificultad para salvaguardar la calidad de los servicios. Por un lado, es difícil controlar al profesional, quien suele trabajar «lejos» de cualquier posible unidad central y ejercer una actividad difícil de evaluar y que tiene consecuencias a largo plazo. Por otro lado, como proveedor, el profesional también tiene dificultades para *garantizar* la calidad de sus servicios, porque su esperanza vital es limitada y los premios por reducirla son a menudo muy altos. Además, todos los intervinientes tienen similares dificultades para supervisar la calidad de los servicios, ya se trate de los clientes, de los reguladores, de los colegios, o de los propios profesionales respecto a la calidad de sus colegas.

Pese a estas peculiaridades, desde el análisis económico convencional se han tratado a menudo los servicios profesionales descuidando que, por lo peculiar de su carácter, su producción y venta requiere estructuras organizativas —ya sean éstas colegios, hospitales, empresas auditoras o *health maintenance organizations*— de naturaleza diferente a las abstracciones que, tanto de la empresa como del mercado (2), son propias del discurso neoclásico. No quiere esto decir que ese marco

analítico sea inválido, pero sí que es inútil fuera de sus límites metodológicos. El marco neoclásico puede ser suficiente para criticar la ingenuidad de la propuesta liberalizadora de las profesiones, presentada por el TDC en 1992, y que consistía en liberalizar los precios manteniendo o incluso reforzando de hecho las restricciones de entrada (3). En cambio, ese mismo análisis no basta para entender que muchas pautas corporativas pueden tener en algún contexto justificación en la eficiencia, y no sólo en el monopolio (4).

La estructura organizativa presente en las actividades profesionales, tanto si se ejercen en régimen corporativo como de competencia, se caracteriza por los incentivos que pesan sobre el profesional y el proceso de autoselección que tales incentivos generan.

a) En cuanto a los incentivos, se tiene en primer lugar la percepción de *cuasi-rentas*, en forma de una retribución superior a los ingresos de oportunidad durante al menos buena parte del ejercicio profesional. Semejante pauta retributiva incentiva a cumplir siempre que exista una probabilidad positiva de perder dichas cuasi-rentas. Estas cuasi-rentas se logran mediante restricciones de entrada —oposiciones, exámenes, escalafones— en las corporaciones profesionales; y a través de una decisión de diseño organizativo en las empresas que producen servicios en régimen de competencia.

b) Por otro lado, la *variabilidad* de los ingresos con la conducta propia en las dimensiones en que la competencia es aceptada y con la conducta ajena de los colegas en las dimensiones en que es prohibida favorece doblemente la eficiencia. Por una parte, incentiva la productividad en las dimensiones en que se permite competir. Por otra, fomenta el control mutuo para que la competencia se restrinja a tales dimensiones.

c) Por último, la existencia de estos incentivos —o, más en general, el tipo de puesto de trabajo que estos incentivos contribuyen a configurar— genera un proceso de autoselección de un cierto tipo de personal: el que más valora los puestos de trabajo definidos por tales restricciones y pautas retributivas. Quizá el efecto más importante en este sentido lo origina el aplazamiento de la retribución, al incentivar la entrada de personas con un bajo tipo de descuento. La autoselección proporciona así profesionales con unas preferencias idóneas para rechazar tentaciones de mala práctica profesional que, pese a ser lucrativas a corto plazo, representen una posible penalización futura.

Merece la pena reiterar que la estructura de estos incentivos es similar, tanto si resultan de una decisión interna de las organizaciones que compi-

ten libremente en la prestación de servicios profesionales (auditoría, *consulting*, etc.), como si proceden de las restricciones competitivas propias de las profesiones liberales. Este sistema de retribución exige redistribuir ingresos en el tiempo, para financiar y asegurar las cuasi-rentas. Para lograrlo, se establecen pautas de organización que, cuando se trata de profesionales independientes, se nos presentan como restricciones competitivas. Por el contrario, cuando son empresas en competencia quienes proveen los servicios, estas pautas no se ven como tales restricciones competitivas. No obstante, en muchos casos, la distinción quizá es más jurídica que económica, de forma similar al tratamiento de las restricciones verticales, cuando se diferencia éste según los distribuidores estén o no integrados verticalmente con el fabricante.

3. Procedimiento para evaluar estas instituciones

Esta coincidencia en la estructura de la pauta retributiva básica abona la *posibilidad* de que la hipótesis de eficiencia tenga alguna capacidad explicativa, y justifica un análisis caso por caso de cada institución profesional. Análisis que ha de hacerse en sus propios méritos, de modo similar al que se tiende a efectuar en el ámbito de las restricciones verticales entre fabricante y distribuidor. En esta última situación, la literatura económica —y crecientemente también la práctica de las autoridades de defensa de la competencia más veteranas— han optado por el examen casuístico o en sus propios méritos de cada situación, en términos de lo que la práctica jurídica estadounidense denomina *rule of reason*, desechando la aplicación de criterios rígidos de exclusión *per se* de determinadas pautas genéricas, como son la exclusividad territorial o la fijación de precios por el fabricante. En el ámbito profesional, es también recomendable un tratamiento casuístico en este terreno, lo que en este terreno equivale a analizar cada subsector de actividad profesional. El examen de cada una de estas instituciones ha de tener en cuenta la posible existencia de efectos externos y el coste de las alternativas disponibles para su tratamiento, así como los problemas de asimetría de información, considerando cómo se atenúan o resuelven en la actualidad y cómo se resolverían en el futuro bajo el nuevo marco que se propone.

Los pasos a dar pueden estructurarse en tres fases: en la primera se analizan los atributos del producto y la eficacia con que éste se elabora dentro de la estructura organizativa de la profesión; en se-

gundo lugar se estudia el coste de las restricciones, y, por último, se consideran las alternativas, prestando atención a las nuevas regulaciones y organismos que éstas hayan de incorporar.

El examen del producto y la eficacia se inicia con un estudio del servicio —incluyendo los efectos externos de signo positivo y negativo asociados a su producción y las asimetrías informativas—, y de los mecanismos que garantizan o aseguran su prestación con las características deseadas. Generalmente, el estudio se centrará en los incentivos que conllevan la percepción de cuasi-rentas por retribución aplazada y rentas; la variabilidad de los ingresos, y los consiguientes procesos de autoselección. El examen ha de ser tanto teórico, como, quizá sobre todo, empírico. En primer lugar, ha de evaluarse en este sentido si funcionan los mecanismos de sanción necesarios para que sean eficaces los incentivos mediante cuasi-rentas; en segundo lugar, si el proceso de autoselección favorece o no la entrada de personal idóneo para el tipo de funciones y para el desarrollo de pautas corporativas de control, y, por último, si la variabilidad de los ingresos es suficiente para fomentar la reducción de costes y el control mutuo de la calidad.

La eficacia que puedan conseguir los colegios profesionales en cuanto a la producción de efectos externos y al control de los problemas de asimetría informativa se lograría al precio de restricciones competitivas. Este hecho hace imperativo un examen de los costes que imponen estas restricciones, los cuales han de ser evaluados y tenidos en cuenta al enjuiciar la eficiencia de estas instituciones. En esta evaluación se han de tener en cuenta al menos los costes siguientes: a) la pérdida de bienestar derivada del incremento de precio y consiguiente reducción de la cantidad, poco importante cuando existen restricciones legales que imponen el consumo obligatorio; b) el incremento de costes derivado de las restricciones competitivas, más grave cuando se restringe la innovación, si bien atenúa este efecto el que el profesional ostente la titularidad de las rentas residuales —en este sentido, las profesionales son similares a las franquicias—; y, por último, c) los costes en disipación o búsqueda de rentas, los cuales dependen en gran medida de cómo se diseñe el mecanismo de entrada.

También en este examen de los costes el análisis ha de ser a la vez teórico y empírico. Constituyen elementos de juicio fundamentales los indicios sobre la elasticidad de la demanda; la rentabilidad de la carrera profesional —de poco valen en este sentido los datos de ingresos que se manejan a menudo de forma implícita—, y, por último, el diseño de los mecanismos de decisión sobre fija-

ción de los precios y control de la entrada. En este sentido, ha de identificarse hasta qué punto existe o no *captura* del regulador; si están o no suficientemente separados reguladores y regulados; y si los ciudadanos están informados correctamente, condición esta última que favorece una regulación más acorde con el interés público. Por desgracia, en algunos casos suele ocurrir que, bien porque el profesional actúa como recaudador tributario o porque es difícil evaluar su dedicación, existen asimetrías informativas importantes, que llevan a muchos ciudadanos a valorar mal los ingresos de los profesionales. Por último, conviene analizar los mecanismos de entrada y los costes de búsqueda y captura de rentas, tanto en la entrada como en el reparto de las rentas.

4. Orientaciones para el rediseño institucional

Las propuestas liberalizadoras han concentrado su atención en una de las variables que es posible manejar en el diseño institucional: la intensidad de la competencia en precio. Sin embargo, al enjuiciar las posibilidades de diseño, ha de considerarse que el legislador puede alterar no sólo la *intensidad* de la competencia sino también las *dimensiones* de la competencia, así como la definición del producto y el grado de integración. La consideración explícita de estas posibilidades es tanto más conveniente cuanto que, de no hacerlo, se corre el riesgo de poner en marcha reformas aventureras que, amén de que sus consecuencias sean dudosas, pueden acabar en situaciones reguladas de forma aún más deficiente. Un ejemplo de este error es desatender las implicaciones que sobre la naturaleza del tipo de servicio *producible* con un determinado orden institucional entraña una mayor intensidad de la competencia.

En este sentido, un aspecto central en algunas profesiones son los efectos externos. En este terreno, la exclusión de los efectos externos de la tarea del profesional suele llevar aparejada la dedicación de funcionarios a su producción o control, funcionarios cuya organización eficiente dista de estar resuelta. Los tipos de efectos externos producidos por los profesionales son muy variados. Sirva como ejemplo la fe pública notarial, cuya homogeneidad cualitativa es esencial para que la administración de justicia pueda emplearla eficientemente como *input*, de modo similar a cómo la estandarización e intercambiabilidad de las piezas es esencial en la producción fabril. En este mismo sector profesional se encuadra la realización del de-

recho mediante actividades de *gatekeeping*. El Estado puede realizar eficientemente el derecho asegurando la intervención independiente de un profesional que ya ha de actuar por otros motivos en las transacciones (5). Ello permite ganar economías de producción conjunta, pero requiere incentivos especiales para independizar al profesional del cliente que le paga, y al que, eventualmente, ha de denegar sus servicios. Un ejemplo característico es también el del notario latino respecto al control de legalidad de las transacciones privadas (6), pero nos encontramos con figuras similares en cuanto a la estructura de los mecanismos incentivadores en ámbitos muy diversos, desde la auditoría a la venta de bebidas alcohólicas en aquellos países donde esta venta está regulada efectivamente.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al grado de integración vertical de la actividad profesional en la Administración del Estado, las soluciones intermedias son muy variadas, existiendo todo un espacio continuo de instituciones: colegios profesionales; firmas (de abogados, consultores, auditores, etc.), e instituciones reguladoras y autorreguladoras. Los extremos van desde la educación o sanidad públicas —plenamente integradas— a los *brokers* de las sociedades de valores, que podrían tomarse como ejemplo de profesionales en régimen de competencia —obviamente, regulada—. Dentro de esta dimensión, los problemas que surgen en las distintas instituciones son bastante comunes, a juzgar por la similitud de los incentivos que gravitan en última instancia sobre los profesionales.

En tercer lugar, cabe atender a la intensidad de la competencia. A menudo, se tiende a pensar de forma exclusiva en esta dimensión competitiva, descuidando las demás. En este terreno, se suele caer en dos desviaciones. Por un lado, se centra la atención exclusivamente en la competencia en precio, y, por otro, se desatiende la posibilidad de emplear la competencia dentro de un régimen más organizativo que de mercado. Para poner un ejemplo claro de esto último, basta pensar cómo tal vez algunos médicos del National Health Service británico compiten hoy, tras la introducción de un régimen de «mercado interno», más que los médicos alemanes, pese a que podría considerarse que éstos, al ser profesionales liberales, trabajan más «en el mercado».

5. La regulación posterior a la liberalización

Una consecuencia negativa de poner un énfasis desproporcionado en la competencia en precio es que, al proponer la liberalización, se subestiman los

costes de regulación. En este sentido, es preocupante el carácter equívoco de las medidas que se presentan a la opinión pública como liberalizadoras, y que, de forma inevitable, terminan siendo tan sólo una forma diferente de regular la economía.

En este sentido, es aleccionador el caso de los agentes de cambio y bolsa, por ser la suya la única profesión liberalizada en los últimos años, sustituyéndose un monopolio profesional por un mercado más abierto, pero con un poderoso órgano regulador, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o CNMV. Este órgano regulador ejemplifica cómo una liberalización deficiente entraña costes importantes, que pueden, eventualmente, devorar buena parte, si no todos, los beneficios de la propia liberalización. En el caso de la CNMV es difícil que así ocurra, debido a la degradación del sistema profesional previo. No obstante, también es seguro a estas alturas que la solución regulatoria puesta en práctica era mejorable. Es incluso posible que los costes directos e indirectos que genera la actividad de la Comisión sean superiores a los que causaba el monopolio de los agentes de cambio y bolsa en el sistema anterior. En apoyo de esta valoración negativa, cabe señalar que la mayor parte de los beneficios monopolísticos de los agentes eran pura renta de monopolio, sin generar costes reales importantes en términos de disipación ni desplazamientos de la función de costes.

Por el contrario, la situación de la CNMV es tal que, si bien las rentas —sobre todo laborales— a que da lugar no son despreciables, su volumen es inferior, posiblemente en varios órdenes de magnitud, a los costes de cumplimiento y evitación. La Comisión genera directamente costes reales sustanciales, observables no sólo en el presupuesto de la Comisión, sino, sobre todo, en los costes que origina su actividad en todos los que se relacionan directa e indirectamente con ella, incluyendo el derroche de recursos en tareas de ingeniería contrarregulatoria; y el coste derivado de su particular posición jurídica, que no sólo le permite ser a la vez juez y parte, sino también funcionar de hecho como tribunal de única y última instancia. Todo ello para que, como el caso de Banesto puso de relieve, para grandes sociedades sea incapaz de ejercer otro control que el meramente formal.

Cabe extraer varias lecciones del caso de la CNMV. Por un lado, ante el riesgo de que un régimen similar fuese aplicado a otras actividades profesionales, quizá sea preferible quedarnos como estamos. En pocas palabras, puede ser peor un regulador por conocer que un monopolio conocido. Por otro lado, hablar de «liberalización» se demuestra engañoso: normalmente, no se hace más

que regular de un modo distinto. Sería preferible hablar en términos de rediseño institucional, para no hurtar una parte sustancial del debate —la del diseño de los nuevos mecanismos reguladores— como se hace cuando se habla de «liberalizar».

En conclusión: el análisis de las profesiones ha de estar presidido por un cierto relativismo empírico: conviene efectuar un tratamiento casuístico, y no existen en principio recetas únicas. Las soluciones dependen crucialmente de las condiciones particulares de la profesión y del entorno institucional de cada país. □

NOTAS

- (*) Una versión de este ensayo fue presentada en las IX Jornadas de Alicante sobre Economía Española.
- (1) Una referencia obligada en el consiguiente debate sobre el asunto ha sido la propuesta liberalizadora del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en su informe de 1992. Siguiendo sus recomendaciones, se elaboró en su día un proyecto de ley de reforma. Esta orientación liberalizadora no impide que simultáneamente se maneje a veces un nuevo corporativismo como base para reestructurar algunos sectores. Véase, por ejemplo, en el caso de la sanidad la propuesta del Ministerio sobre los llamados «acuerdos cooperativos» (1992).
- (2) Son pertinentes al respecto las observaciones de Coase (1988, págs. 7-10).
- (3) Véase Arruñada (1992).
- (4) Ocurre en esta materia un fenómeno similar a la crítica convencional que la moderna organización industrial hace a la política antitrust en materia de restricciones verticales, con la salvedad de que el requisito de que exista competencia entre los fabricantes ha de ser sustituido aquí —y la equivalencia de la sustitución es muy debatible— por el control político último de las actividades profesionales por el Estado.
- (5) Véase Kraakman (1986).
- (6) Véase Paz-Ares (1994).

BIBLIOGRAFIA

- Arruñada, B.: «Profesionales del monopolio», *Revista de Economía*, núm. 14, 4.º trimestre, 1992, págs. 95-101.
- Coase, R. H. *The Firm the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Kraakman, R. H.: «Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy», *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, 1986, págs. 53-105.
- Mathews, R. C. O.: «The Economics of Professional Ethics: Should the Professions Be More like Business?», *The Economic Journal*, julio 1991, págs. 737-750.
- Ministerio de Sanidad y Consumo: *Contrato cooperativo*, Madrid, octubre 1992.
- Paz-Ares, C.: «Seguridad jurídica y sistema notarial (Una aproximación económica)», en VV.AA., *La fe pública*, Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España, Madrid, 1994.
- Tribunal de Defensa de la Competencia: *Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones: Propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de la libre competencia vigente en España*, Madrid, junio 1992.

Agricultura y Sociedad

Una revista trimestral, de ciencias sociales
sobre la agricultura, la pesca y la alimentación

ABRIL



JUNIO

1994

AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Coordinan: JOAN ROMERO Y MARC MORMONT

ESTUDIOS

Marc Mormont

«La agricultura en el espacio rural europeo».

Clive Potter

«La reforma medioambiental de la PAC: Análisis y crítica del paquete MacSharry».

Michael Redclift

«Los sistemas agrarios y el medio ambiente en el Reino Unido y en el continente europeo».

Guy M. Robinson

«Dimensiones medio ambientales de la política agrícola común en el Reino Unido».

Jean Paul Billaud

«De la solución negociada de los conflictos a la negociación institucional: la

agricultura busca una nueva legitimidad».

F. Vera y J. Romero

«Impacto ambiental de la actividad agraria».

J. Cruz Villalón

«La agricultura en las zonas húmedas mediterráneas».

Pablo Campos

«El valor económico total de los sistemas agroforestales».

Philip Lowe y Neil Ward

«Agricultura y medio ambiente: temario sociológico».

BIBLIOGRAFIA

CONVOCATORIAS

Director: *Cristóbal Gómez Benito.*

Edita: *Secretaría General Técnica
Ministerio de Agricultura, Pesca y
Alimentación.*

Suscripción anual para 1994

— Anual (cuatro números)	6.500 ptas.
— Anual para estudiantes	4.500 ptas.
— Anual para extranjero	8.500 ptas.
— Número suelto	2.000 ptas.

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de la Infanta Isabel, 1. 28071 - MADRID (ESPAÑA).

Privatización y competencia en el transporte público urbano de viajeros (*)

Ginés de Rus
Francisco López

*Departamento de Economía Aplicada.
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

1. Introducción

En el transporte terrestre de mercancías por carretera, así como en la modalidad discrecional de viajeros, la Comisión Europea mantiene una posición liberal. El funcionamiento eficiente de estas actividades económicas puede garantizarlo el mercado con intervenciones mínimas que se limitan a restringir la libre entrada en la industria mediante la exigencia a los operadores de tres condiciones: cualificación profesional, solvencia financiera y buena reputación.

El impacto medioambiental, la seguridad y la interacción con otros modos de transporte no exigen contingentar la oferta ya que si los precios y los controles cualitativos son los adecuados, el número óptimo de operadores deberá venir determinado por la demanda y la tecnología.

Esta visión es compartida por la Comisión Europea y la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros que, por otra parte, han ido levantando paulatinamente las barreras a la entrada. Aunque quede mucho camino por recorrer en algunos países, es innegable el avance que se ha conseguido.

Puede afirmarse que en líneas generales esta industria, a pesar de la regulación del pasado, se ha desarrollado en un marco de alta rivalidad entre las empresas y que la mayoría de las administraciones responsables han visto cómo el control de precios y la limitación de la oferta no han impedido la competencia en una industria con bajos costes irre recuperables y en la que existe gran facilidad de entrada y salida (véase De Rus, 1993; Committee of Enquiry, 1994; Ortega, 1994; Matas y otros, 1994).

Es en el transporte público urbano de viajeros donde la presión comunitaria a favor de la introducción de libertad en los mercados de servicios de transporte no ha podido ejercer por el momento efecto alguno.

Los servicios de transporte público de viajeros se ofrecen en régimen de monopolio en la mayoría de las grandes ciudades del mundo. Aunque con un grado variable de integración e intervención pública, el modelo es similar en casi todos los países: sistema concesional, coexistencia de empresas públicas y privadas, déficit de explotación y una preocupación creciente sobre el futuro de esta industria cuya demanda está estancada y cuyos resultados afectan al conjunto de la sociedad por sus efectos positivos en la reducción de la congestión urbana y en la garantía del derecho a la movilidad básica de los ciudadanos.

En la mayoría de las grandes ciudades españolas los operadores de transporte son de propiedad

pública. Además, la legislación española permite a los ayuntamientos conceder a las empresas privadas derechos exclusivos de explotación cuya duración oscila entre 8 y 20 años, con lo que podemos afirmar que la regulación española en esta materia es muy conservadora y orientada de hecho a la protección de las empresas establecidas.

Sin embargo, las dificultades de financiación de los déficit de explotación y la desconfianza creciente en la empresa pública como modelo organizativo para la gestión de servicios en las ciudades, ha vuelto a replantear las bases sobre las que debería asentarse esta actividad económica y la mejor manera de articular la relación entre el papel de la iniciativa privada y la modalidad de intervención pública que se considera necesaria en esta industria.

En este trabajo se analiza la estructura de costes del transporte público en España con las empresas de tamaño menor o igual a 50 autobuses (sección 3) y se evalúan las ganancias de eficiencia que se derivarían de la privatización de las empresas municipales de transporte público urbano (sección 4). Previamente, en la sección 2 se describe la desregulación británica y algunos aspectos teóricos de gran interés para la regulación de la industria. Finalmente, en la sección 5 se recogen las conclusiones de política económica que se derivan de este trabajo.

2. La regulación del transporte público urbano

La intervención pública en el transporte público urbano se ha basado en tres pilares: dos derivados de políticas de *second best* por temas de equidad y congestión y la tercera, y quizás más importante, el carácter de monopolio natural de las líneas de transporte público urbano.

Hay dos argumentos que apoyan la catalogación de las líneas de transporte público urbano como monopolio natural (véase Evans, 1991). Uno es teórico: existe un monopolio natural cuando el coste de producción con una sola empresa es menor que con dos o más. En la producción de vehículos/km no existen economías de escala (véase, por ejemplo, Williams and Hall, 1981; Tauchen y otros, 1983; Berechman, 1987, y De Rus, 1989), por lo que es indiferente el tamaño de la empresa con relación al coste de obtener las unidades de *output*.

Cuando introducimos el concepto de coste medio del usuario el resultado varía, ya que un servicio más interconectado operado por una sola empresa puede reducir el tiempo medio invertido en el viaje y las inconveniencias asociadas al mismo,

y por tanto el coste medio total (productor y usuario) se reduciría con el tamaño de la empresa, aunque este resultado podría obtenerse con la intervención de un regulador.

Un argumento en cierto modo similar corresponde al llamado «efecto Mohring» (Mohring, 1972) y que consiste en demostrar que, a pesar de la existencia de rendimientos a escala constantes en la producción de plazas/km, existen costes decrecientes en la producción de viajeros/km.

La otra línea argumental es empírica y se basa en la experiencia británica. La desregulación británica produjo un efecto positivo en las frecuencias con un aumento considerable de los servicios en las líneas ya establecidas, lo que significa *a priori* una reducción del tiempo medio de recorrido, es decir, del coste medio del pasajero. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que en lugar de un aumento se ha producido un estancamiento del número de viajeros transportados. Esto naturalmente plantea un problema con relación a las elasticidades conocidas (alrededor de 0,4 o superiores) de la demanda de servicios de transporte público con relación al aumento de frecuencias. El porqué no ha habido un aumento de viajeros transportados de acuerdo con las elasticidades conocidas parece responder a que este aumento de frecuencias en servicios ofrecidos por empresas que compiten en el mercado no ha supuesto un aumento de la frecuencia conocida para el pasajero sino una variación continua de servicios sin suficiente información, con cambios tan frecuentes que al final lo que se ha producido es un aumento de la incertidumbre con relación a los servicios. Por consiguiente esto se ha traducido en un coste medio más elevado que si estos servicios hubieran estado monopolizados. Este es el argumento central en Evans (1991) y que le permite tomar esta evidencia como una prueba de la existencia del monopolio natural.

Otra prueba que presenta Evans como evidencia de la existencia de monopolio natural es el resultado final de la competencia en una ruta con relación al número de empresas. La experiencia inglesa ha mostrado que cuando varias empresas han competido en una línea, ésta ha acabado servida por una sola empresa. Este resultado podría naturalmente deberse a la existencia de monopolio natural pero también podría ser la consecuencia de que existen ventajas por ser la empresa que explota la línea y de la existencia de barreras a la entrada con independencia de cuál sea el número óptimo de empresas.

Hay un resultado que la experiencia británica pone de manifiesto y es que con independencia del

grado de monopolización de las líneas una vez que el proceso competitivo se ha desarrollado, se ha conseguido una reducción sustancial en los costes operativos, lo que pone de manifiesto que el sistema de regulación anterior permitía explotar situaciones de monopolio (los costes han bajado en torno al 25 %).

La desregulación británica es una experiencia singular. En Banister (1985), Gwilliam, Nash y MacKie (1985) y Beesley y Glaister (1985) se contienen las posiciones más fundadas que se enfrentaron dos años antes de que la desregulación fuese un hecho irreversible. Los argumentos fundamentales en favor de la desregulación eran la necesidad de reducir el gasto público y aumentar la eficiencia en la industria a través de la introducción de competencia que permitiría reducir costes, eliminar las subvenciones cruzadas, introducir innovación y atender mejor las necesidades de los usuarios. Los argumentos en contra se basaban en una argumentación teórica central: los servicios de transporte público se prestan mejor como un conjunto integrado y controlado por una agencia pública, por lo que la competencia directa en la carretera puede reducir el bienestar al fomentar prácticas que erosionan el carácter integrado de la red.

Nueve años después, la experiencia británica tiene dos vertientes de interés: la desregulación total en el Reino Unido (exceptuando el área de Londres) y la liberalización controlada que se ensayó en Londres. La desregulación británica ha sido ampliamente tratada en la literatura. Hay trabajos como los de Evans (1987), Evans (1990) o Dodgson y Katsoulacos (1988) donde se presentan modelos teóricos que explican el tipo de competencia que se desarrolló tras el cambio de política de transportes. En White (1990) se realiza una ampliación del análisis coste-beneficio en el que se identifican los ganadores y perdedores de la desregulación y la privatización.

Los efectos de la desregulación sobre los costes pueden verse además de en White (1990) en Cheseltine y Silcock (1990). Finalmente, una valoración crítica de los resultados de la desregulación y privatización de los servicios de transporte colectivo en el Reino Unido realizada por uno de sus defensores se encuentra en Glaister (1991).

Parece haber acuerdo general en que la desregulación y la privatización del transporte público urbano ha producido los siguientes resultados:

En primer lugar ha habido una reducción importante de los costes de producción (en torno a un 25 %) que ha permitido que casi el 80 % de toda la red de líneas de transporte público urbano se exploten comercialmente sin subvenciones; las

subvenciones cruzadas se han reducido y han sido sustituidas por subvenciones externas o explícitas, los precios se han mantenido constantes o han subido, ha habido una expansión espectacular de las frecuencias con introducción de vehículos de menor tamaño (minibuses). Todos estos efectos positivos se ven ensombrecidos por un resultado sorprendente como es que el número de viajeros transportados se haya quedado prácticamente estancado debido a la inestabilidad en el mercado que han creado los cambios frecuentes en los cuadros de servicios y la entrada y salida de empresas, perdiéndose gran parte de los beneficios esperados por un aumento tan importante en la oferta (aumento de la calidad por reducción de los tiempos de espera).

La desregulación del transporte público urbano en autobús que el Gobierno británico implantó a partir del año 1985 en todas las ciudades y áreas metropolitanas de Gran Bretaña no afectó al área de Londres, que quedó al margen de la introducción de la política de liberalización aplicándole una política de transportes diferente al resto del país. A continuación y siguiendo a Savage (1993) se describe el sistema de licitación en Londres: la compañía London Transport se dividió en varias organizaciones, una autoridad central de planificación y varias compañías que eran los propietarios de los autobuses y el metro. Poco a poco fue sacándose a concurso la mayoría de las líneas de autobuses en grupos de líneas; de manera que, en la actualidad, prácticamente un tercio de las líneas de Londres han sido adjudicadas mediante el procedimiento de licitación, y el Gobierno tiene el propósito de ir aumentando el número de líneas a concurso cada año un 5 % adicional.

El sistema pivota sobre una autoridad central que se encarga de planificar toda la red de transporte, publica y distribuye la información sobre horarios y rutas, siendo responsable del buen funcionamiento de la red. Las empresas que ahora son subsidiarias de London Transport, pero que acuden a los concursos como entidades independientes, compiten por los grupos de líneas que salen a concurso en igualdad de condiciones con las privadas. Los adjudicatarios son los responsables de la gestión de la provisión del servicio de acuerdo con la planificación que ha hecho la compañía London Transport.

La experiencia muestra que las compañías de autobuses que eran subsidiarias (pertenecen a London Transport pero funcionan como compañías independientes) han ganado aproximadamente el 60 % de los concursos; el restante 40 % está en manos de compañías que son totalmente

privadas. En muchos casos se han revisado los salarios y las condiciones de trabajo en estas nuevas condiciones competitivas, algunas incluso han cerrado; existen compañías pertenecientes a London Transport que no han podido aguantar la competencia en el mercado con otras empresas y han tenido que cesar la actividad; y otras compañías, igual que muchas privadas, han salido airoas del proceso de competencia y son titulares de contratos. Estos contratos tienen una duración aproximada de tres años y aproximadamente ha habido cuatro ofertas para cada contrato que ha sido sacado a concurso.

Aunque no se han conseguido reducciones de costes equivalentes a las obtenidas en el resto del país gracias a la desregulación total (en torno a un 25 %) sí se ha conseguido una media de alrededor de un 11 % de reducción en los costes con respecto al coste de la antigua London Transport; dicho coste sería el que hubiese habido en caso de haber seguido prestando los servicios con la compañía pública existente antes de esta nueva política de introducir competencia por el mercado. Esta reducción del 11 % en los costes es neta, una vez descontados los costes administrativos asociados al nuevo sistema de regulación (costes de administración e inspección y control de la actividad del ganador del concurso durante su funcionamiento).

El sistema de licitación se ha basado en un tipo de contrato de tres años en el que London Transport especificaba la frecuencia deseada y una estructura de precios dada, también el tipo de vehículos que tenía que usarse (grande, pequeño o mediano), admitiendo algún tipo de flexibilidad sobre la especificación de los pliegos de condiciones. London Transport ha pedido también en algunos casos que se hagan ofertas dobles sobre la base de vehículos nuevos o vehículos usados con el fin de evitar competencia desleal entre distintas ofertas que utilizaban antigüedades distintas de la flota.

El hecho de que se hagan estos contratos a través del sistema de concurso público y que se haga sólo por el lado de los costes y no de los ingresos, que son responsabilidad exclusiva de la agencia central de planificación, ha permitido que tanto las líneas rentables como las deficitarias puedan salir a concurso sin ningún tipo de problema y ser adjudicadas.

Uno de los problemas importantes es asegurarse que las empresas se ajusten a lo que se ha especificado en los contratos que unen a la agencia planificadora con la empresa subsidiaria. Dicha misión está encomendada a un grupo de inspectores que controlan las operaciones; hay además

una serie de especificaciones escritas sobre los indicadores de resultados que las empresas deben obtener y un sistema de penalización para infracciones de cualquier tipo. Ha habido casos, por ejemplo de operadores, tanto operadores independientes pero pertenecientes a London Transport, como privados, cuyos contratos han sido cancelados por obtener unos pobres resultados. London Transport suministra las máquinas expendedoras y canceladoras de billetes para asegurar que tanto los ingresos como el número de viajeros que se transportan estén adecuadamente controlados y evitar así el fraude.

3. Costes y productividad en el transporte público de viajeros

En esta sección se realiza una comparación entre las empresas públicas y privadas que proveen servicios de transporte colectivo urbano. La comparación se establece entre el grupo de empresas de tamaño menor o igual a 50 vehículos.

Las conclusiones que se obtienen no difieren de las que se desprenden de la muestra total; sin embargo, se ha preferido en este trabajo realizar la comparación con un segmento de la oferta más homogéneo.

Las estimaciones disponibles de funciones de costes en autobuses urbanos muestran que en esta industria existen rendimientos constantes a escala en la producción de vehículos/km (véase, por ejemplo, De Rus, 1989). Este hecho permite comparar directamente los costes medios en empresas de distinto tamaño siempre que no existan diferencias importantes entre las empresas en relación a la importancia de las horas punta o a la velocidad media de circulación de los autobuses, que podrían introducir distorsión en el análisis. Por ello, antes de analizar posibles diferencias en costes y productividad entre las empresas públicas y privadas, debe comprobarse que estas diferencias no estén causadas por alguno de estos dos factores.

La primera fuente de posible distorsión es la importancia relativa de las horas punta para cada empresa. Una empresa que tenga que hacer frente a una demanda con fuertes picos necesitará disponer de una mayor flota de autobuses que otra sin grandes saltos en la demanda, aunque ambas tengan un mismo nivel de demanda normal en horas valle. Los autobuses de la empresa con mayor demanda en horas punta permanecerán más tiempo ociosos, lo cual implica unos mayores costes fijos. Por tanto, la estructura de costes de las

empresas de autobuses está directamente afectada por el tipo de demanda que deben abastecer.

El cuadro 1 recoge un ratio que se ha denominado «coeficiente de intensidad de las horas punta». Dicho coeficiente se ha obtenido dividiendo el número de vehículos en servicio en las horas punta entre el número de vehículos en servicio en las horas valle. El valor del coeficiente así calculado indica el grado de diferencia entre estos dos niveles de servicio: un valor del coeficiente cercano a uno señala que existen pocas diferencias entre la oferta de vehículos en horas punta y en horas de actividad normal, mientras que refleja la existencia de mayor capacidad ociosa cuanto mayor es su valor.

Los resultados obtenidos para este coeficiente en el año 1992 indican que, para cubrir la demanda en las horas punta, las empresas municipales de transporte urbano necesitan disponer de un 10 % más de autobuses que los necesarios para atender la demanda en horas de actividad normal, mientras que este porcentaje se eleva hasta el 29 % en las empresas privadas. Esta diferencia puede venir originada por dos motivos: las empresas privadas necesitan disponer de un mayor exceso de capacidad que las públicas por tener una mayor demanda en las horas punta; o bien, las empresas municipales retiran menos vehículos del servicio en las horas valle para mantener una mayor oferta.

Como segunda fuente de distorsión destacan las posibles diferencias existentes en la velocidad media de circulación de los autobuses. Una empresa cuyos vehículos circulen a mayor velocidad que los de otra, trabajando el mismo número de horas conseguirá una mayor productividad (al recorrer un mayor número de kilómetros) y unos costes medios por kilómetro menores. Por ello, antes de realizar cualquier comparación entre empresas públicas y privadas debe verificarse que no existan diferencias sustanciales entre las velocidades medias de ambas.

Los valores calculados de las velocidades medias de circulación (vehículos/km/horas trabajadas por los autobuses) no reflejan diferencias sustanciales entre las empresas privadas y las municipales: 12,02 km/hora en las municipales y 12,09 km/hora en las privadas, por lo que se puede afirmar que la velocidad no representa un factor de distorsión y que, por tanto, los valores medios de productividad y costes de ambas submuestras son comparables entre sí.

Si se analizan las cifras del cuadro 1 y del gráfico 1 se observa que existen diferencias destacadas entre las empresas públicas y privadas en

CUADRO 1
INDICADORES DE PRODUCCION Y COSTES EN EL
TRANSPORTE PUBLICO URBANO EN ESPAÑA (1992)
(EMPRESAS DE TAMAÑO INFERIOR A 50 VEHICULOS)

	Empresas privadas	Empresas públicas
Trabajadores/autobús	2,13 (0,8)	2,8 (0,3)
Kilómetros/autobús	44.787 (16.064)	43.508 (8.476)
Horas/autobús	3.757 (3.841)	3.488 (2.984)
Kilómetros/trabajador	21.686 (4.097)	15.284 (2.317)
Horas/trabajador	1.872 (507)	1.284 (192)
Coste total/kilómetro	204,5 (47)	326,4 (76)
Coste de personal/trabajador (miles de pesetas)	2.518 (541)	3.139 (607)
Velocidad comercial	12,09 (2,7)	12,02 (1,67)
Coeficiente de intensidad de horas punta (*)	1,29 (0,29)	1,10 (0,12)

Desviación estándar entre paréntesis.

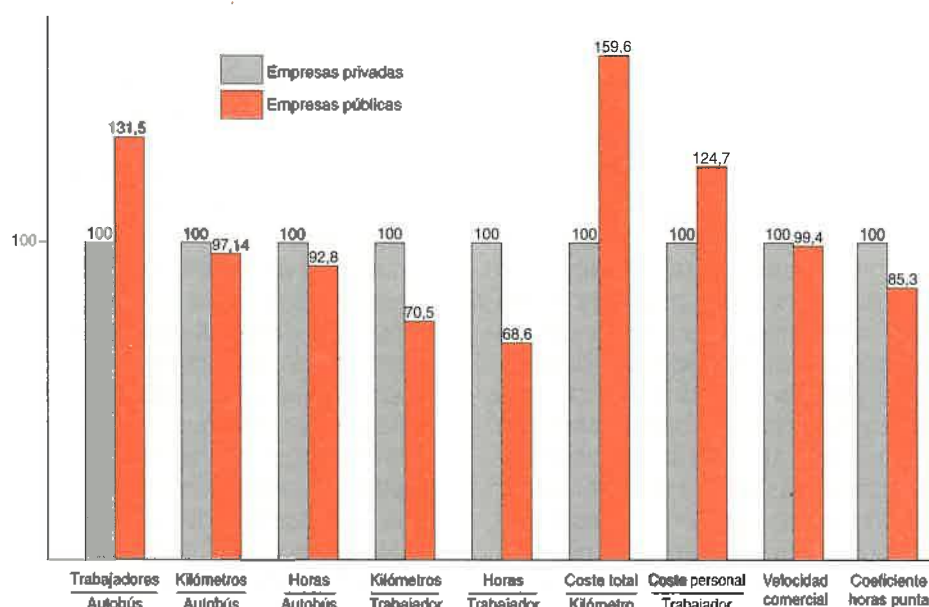
(*) Número de vehículos en servicio durante las horas punta dividido por el número de vehículos en servicio en horas valle.

términos de costes medios y productividad. En primer lugar, el coste medio de producción es muy superior para las empresas de propiedad municipal: mientras que el coste medio de producción de un vehículo/kilómetro es de 240,5 pesetas en las empresas privadas, dicho coste se eleva a 326,4 pesetas en las empresas públicas (casi un 60 % superior).

A la vista de estos datos, la pregunta inmediata que se deriva es si se están explotando correctamente los recursos de los que disponen las empresas, es decir, si existen diferencias en términos de eficiencia entre las empresas privadas y las públicas. Para intentar responder a esta pregunta, un primer paso es analizar la productividad de los autobuses y del factor trabajo.

Las cifras reflejan que las empresas públicas son más intensivas en la utilización del factor trabajo que las privadas, al contar las empresas privadas con 2,13 trabajadores por cada autobús, mientras que este coeficiente se eleva a 2,8 en las públicas. Esta diferencia, superior al 30 %, puede deberse a que en las empresas públicas se produzca una mayor explotación de los autobuses, y

GRAFICO 1
INDICADORES DE PRODUCCION Y COSTES. NUMEROS INDICES. AÑO 1992
(EMPRESAS DE TAMAÑO $\leq$ 50 VEHICULOS)



por tanto se requiera una mayor utilización de mano de obra, o bien la causa puede ser que las empresas privadas obtienen una mayor productividad del factor trabajo, empleando menor número de trabajadores para conseguir un mismo nivel de producción que las empresas públicas. Para determinar cuál es la causa de la mayor utilización del factor trabajo deben analizarse las productividades por autobús y por trabajador, siendo posible la comparación al no estar presentes factores que introduzcan distorsión, como diferencias en horas punta y velocidad comercial, tal y como se ha apuntado.

Un indicador del grado de intensidad en la utilización de los vehículos es el número de horas trabajadas al año por cada autobús en término medio, que puede obtenerse dividiendo el volumen de horas/bus entre el tamaño medio de la flota. Los resultados medios obtenidos son de 3.757 horas anuales por autobús para las empresas privadas y 3.488 horas para las públicas. Esta escasa diferencia en el número de horas trabajadas explica, al no existir diferencias significativas en las velocidades de circulación, que la productividad por autobús medida en número de kilómetros recorridos al año no sea un factor diferenciador entre las empresas según el tipo de propiedad: 43.508 kilómetros por autobús en las empresas públicas frente a 44.787

en las privadas, lo que representa unas diferencias inferiores al 3 %.

No obstante, sí existen diferencias importantes cuando se analizan los indicadores de productividad por trabajador. Tanto si la productividad se mide en horas trabajadas por los autobuses o por kilómetros recorridos, los resultados son favorables a las empresas privadas.

En términos de horas/bus, las empresas públicas producen 1.284 horas/bus por trabajador y año, frente a 1.872 horas/bus en las privadas.

Si se considera además que las velocidades medias de circulación de los autobuses no difieren sustancialmente entre empresas con diferente tipo de propiedad, la productividad media en vehículos/kilómetro recorridos por trabajador es lógicamente favorable a las empresas privadas. De este modo, las empresas privadas obtienen una producción por trabajador y año de 21.686 kilómetros, mientras que en las públicas es de 15.284 kilómetros.

En conclusión, la similitud en la intensidad de explotación de los vehículos entre empresas privadas y públicas unidas a una mayor utilización del factor trabajo en estas últimas, provoca una productividad de los trabajadores de las empresas públicas inferior a la de los trabajadores de las privadas en un 29,5 % o un 31,4 % según se utilice como medida de producción los kilómetros reco-

ridos o las horas trabajadas por los autobuses, respectivamente. Esta menor productividad en las empresas públicas no se refleja en menores salarios, ya que el coste medio de personal por trabajador es un 25 % superior al pagado en las empresas privadas.

4. Estimación de las ganancias de eficiencia de la privatización del transporte público

El trabajo empírico realizado ofrece un conjunto de resultados de gran interés para la política de transporte española. La industria presenta rendimientos de escala constantes, y la ineficiencia aumenta con el tamaño y con la propiedad pública. Las diferencias de salarios y productividad entre empresas públicas y privadas son suficientemente elevadas como para esperar mejoras de bienestar sustanciales privatizando las empresas públicas.

Hay que tener en cuenta que las empresas privadas operan como monopolios en sus respectivas áreas, por lo que las referencias que se toman en el análisis coste-beneficio de esta sección (salarios y productividad de las empresas con propiedad privada en la muestra) pueden estar sesgadas al alza (con respecto, por ejemplo, al sector discrecional en los segmentos de mercado más competitivos).

La estimación que se realiza a continuación de los aumentos de bienestar esperados al privatizar las empresas públicas debe ser considerada dentro de dicho contexto. Si se reformase la legislación y las concesiones se situaran entre los cinco y los siete años como máximo, cabría esperar una reducción de costes mayor de la que se contempla en este apartado.

Supondremos que inicialmente la empresa pública fija un precio (P_g) igual al coste medio (C_g) (las subvenciones se tratan como transferencias por viajero transportado y se ignoran por simplicidad). Al privatizar la empresa, aumenta la eficiencia al bajar el coste medio ($C_p < C_g$) y sube el precio (P_p) con respecto al nuevo coste marginal sólo en la cuantía que permite el regulador, aunque quedando por debajo del precio inicial ($C_p < P_p < P_g$).

Como estamos midiendo cambios en el nivel de bienestar como consecuencia de la privatización, es posible ignorar las subvenciones en el análisis suponiendo que la subvención unitaria por pasajero se mantiene (por motivos de promoción del transporte público o por razones de equidad) o bien que se reducen del área de beneficios extraordinarios de la empresa privada una vez completado el proceso de privatización.

Tomando los valores medios de las empresas públicas y privadas del total de la muestra, observamos que el coste medio por autobús/kilómetro es un 30 % inferior en las privadas. Utilizando una hipótesis conservadora, consideraremos que la privatización sólo reducirá el coste medio en un 20 %, con lo que podemos calcular la reducción en el precio después de la privatización. Supondremos que el nuevo precio es superior en un 10 % al coste medio después de la privatización con el fin de permitir beneficios extraordinarios a los nuevos propietarios de la empresa.

Las desviaciones estándar asociadas a los valores medios de la muestra son mayores en las empresas privadas que en las públicas, lo que en cierto modo desaconseja la utilización de las productividades y los costes medios si se quieren generalizar los resultados al conjunto de la industria. Sin embargo, hay al menos tres razones que respaldan su utilización en este trabajo: en primer lugar, la utilización de valores medios implica como hipótesis sobre el comportamiento de las empresas que la frontera de eficiencia se sitúa en los valores medios y no en los más bajos del rango de las empresas privadas, como cabría esperar en un sistema genuino de licitación y subasta; en segundo lugar, la utilización de valores medios de las empresas privadas supone implícitamente que no existen otras empresas más eficientes aspirantes a entrar en la industria; y finalmente, las estimaciones que se realizan no pretenden determinar valores absolutos exactos sino el orden de magnitud en el que cabe esperar que se sitúen los incrementos de bienestar.

Una vez calculado el nuevo precio y a partir de los valores medios de la elasticidad de la demanda con respecto al precio estimado para España ($-0,3$; véase De Rus, 1990), puede obtenerse el volumen de viajeros después de la privatización. Con el nuevo equilibrio, el aumento del excedente de productores y consumidores alcanza los 377 millones de pesetas por año para la empresa media. Esta cifra supone un 20,7 % del total de ingresos de dicha empresa. Suponiendo que los incrementos que se producen en los excedentes del consumidor y del productor son constantes a lo largo del tiempo y se obtienen a perpetuidad, el aumento de excedente de la privatización de la empresa pública media alcanza los 4.700 millones de pesetas, utilizando una tasa social de descuento del 8 %.

La reducción de costes como consecuencia de la privatización tiene básicamente dos factores explicativos: aumento de productividad y reducción de salarios. Si se considera que la menor remune-

ración del factor trabajo es una transferencia de los trabajadores a los consumidores y productores, aquélla debe deducirse en el cálculo de las ganancias de bienestar.

La información disponible permite determinar que 1/3 de la reducción de costes se debe a la reducción de salarios, siendo los 2/3 restantes consecuencia de aumentos de productividad. Corrigiendo este efecto, el aumento de bienestar se sitúa en torno al 14 % de los ingresos de la empresa.

El resultado económico de mayor interés en esta sección corresponde al valor relativo del aumento de bienestar: un 14 % de los ingresos totales, porcentaje suficientemente elevado como para justificar una política de privatización de las empresas públicas de transporte urbano en beneficio del interés general de la sociedad.

Si se tiene en cuenta que para el cálculo de las ganancias de eficiencia realizado en este trabajo se toma como referencia el coste medio de las empresas privadas que operan como concesionarias, es razonable suponer que los resultados obtenidos podrían mejorarse si se combinase una política de privatización con otra de re-regulación, que recortase sustancialmente los plazos concesionales introduciendo competencia entre las empresas privadas que ya están establecidas en algunas ciudades y otras que, procedentes del sector discrecional de viajeros, aspiren a acceder al privilegio de ser concesionarios durante el período de tiempo establecido en el concurso.

La estimación de la función de costes confirma el resultado conocido de existencia de rendimientos de escala constantes, por lo que la política mencionada podría verse favorecida si las concesiones para prestar servicios públicos regulares se limitan a grupos de líneas o zonas en lugar de a la red completa.

5. Conclusiones

En este trabajo se realiza un análisis de la regulación de los servicios de transporte urbano en España. Una industria que ha estado en el pasado y continúa estando en el presente sometida a un alto grado de intervención que no ha impedido el estancamiento de la demanda de los servicios que se ofrecen.

Las empresas públicas, o privadas en régimen de monopolio de hecho dada la duración excesiva de las concesiones, no han tenido incentivos para minimizar costes y plantear un esquema de servicios orientado a la maximización del bienestar so-

cial. Un esquema de financiación pública ineficiente ha contribuido al estado de estancamiento que presenta la demanda y a la falta de agilidad de la oferta para responder a los intereses de los usuarios del servicio.

Tanto los costes como los indicadores de productividad muestran una mayor eficiencia en el sector privado. La evaluación realizada ofrece como resultado central que la privatización es una política que produce beneficios de magnitud suficiente como para hacer socialmente deseable su aplicación. Una recomendación que se deriva del análisis consiste en introducir la política de privatización conjuntamente con una reducción de los plazos concesionales (en torno a cinco años) con el fin de obtener todo el potencial productivo del sector privado que la regulación actual debilita mediante la utilización de períodos concesionales excesivamente largos. □

NOTA

(*) Este artículo forma parte de una investigación más amplia realizada, con financiación del Banco de España, junto a Gustavo Nombela (London School of Economics).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Banister, D. (1985): «Deregulating the Bus Industry in Britain - (A) The Proposals». *Transport Reviews*, vol. 5, núm. 2, págs. 99-103.
- Beesley, M., y Glaister, S. (1985): «Deregulating the Bus Industry in Britain - (C) A Response». *Transport Reviews*, vol. 5, núm. 2, págs. 133-142.
- Berechman, J. (1987): «Cost Structure and Production Technology in Transit». *Regional Science and Urban Economics*, núm. 17, págs. 519-534.
- Committee of Enquiry (1994): *Road Freight Transport in the Single European Market*, Bruselas.
- De Rus, G. (1989): «El transporte público urbano en España: comportamiento de los costes y regulación de la industria». *Investigaciones Económicas*, núm. 13 (2), págs. 207-225.
- De Rus, G. (1990): «Public Transport Demand Elasticities in Spain». *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 24, núm. 2, págs. 189-201.
- De Rus, G. (1993): «Los servicios de transporte aéreo, marítimo y terrestre: estructura económica y regulación». *Documento de trabajo 93-08*. FIES.
- Dodgson, J., y Katsoulacos, Y. (1988): «Quality Competition in Bus Services. Some Welfare Implications of Bus Deregulation». *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XXII, núm. 3, págs. 263-282.
- Evans, A. (1987): «A Theoretical Comparison of Competition with other Economic Regimes for Bus Services». *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XXI, núm. 12, págs. 7-36.

- Evans, A. (1990): «Competition and the Structure of Local Bus Markets». *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XXIV, núm. 3, págs. 255-281.
- Evans, A. (1991): «Are Urban Bus Services Natural Monopolies?». *Transportation*, vol. 18, págs. 131-150.
- Glaister, S. (1991): «U. K. Bus Deregulation: The Reasons and the Experience». *Investigaciones Económicas*, vol. XV, núm. 2, págs. 285-308.
- Gwilliam, K., Nash, C. A. y Mackie, P. J. (1985): «Deregulating the Bus Industry in Britain -(B) The Case Against». *Transport Reviews*, vol. 5, núm. 2, págs. 105-132.
- Heseltine, P. M., y Silcock, D. T. (1990): «The Effects of Bus Deregulation on Costs». *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XXIV, núm. 3, págs. 239-254.
- Matas, A., Mackie, P. y Tweddle, G. (1994): «Efectos de la desregulación del transporte de mercancías por carretera». Documento de trabajo, FIES.
- Mohring, H. (1972): «Optimization in Urban Bus Transportation». *American Economic Review*, vol. 62, págs. 591-604.
- Ortega, B. (1994): *Regulación y proceso competitivo en el transporte de mercancías por carretera*. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga.
- Savage, I. (1993): «Deregulation and Privatization of Britain's Local Bus Industry». *Journal of Regulatory Economics*, vol. 5, núm. 2, págs. 143-158.
- Tauchen, H., Fravel, F. y Gilbert, G. (1983): «Cost Structure of the Intercity Bus Industry». *Journal of Transport Economics and Policy*, núm. 17, págs. 25-47.
- White, P. R. (1990): «Collusion, Predation and Merger in the U. K. Bus Industry». *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. XXIV, núm. 3, págs. 331-332.
- Williams, M., y Hall, C. (1981). «Returns to Scale in the United States Intercity Bus Industry». *Regional Science and Urban Economics*, núm. 11, págs. 573-584.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, se ofrece como medio de comunicación para las instituciones, investigadores o estudiosos interesados en las distintas disciplinas que tienen incidencia sobre la Ordenación Territorial y el Urbanismo, invitando a colaborar a los urbanistas, ingenieros, arquitectos, geógrafos, juristas, sociólogos, economistas, ecólogos, historiadores y demás profesionales especialistas en estas materias de las ciencias territoriales (Coranomia), con el objetivo de mejorar el conocimiento de todo lo que se relacione con la CIUDAD y el TERRITORIO.

Las dos veteranas revistas CIUDAD Y TERRITORIO y Estudios Territoriales que han venido desarrollando su labor de divulgación científica en los campos de la política territorial y el urbanismo, han procedido a su integración en una sola Revista. Bajo su cabecera.

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales continúa siendo un vehículo de expresión de los trabajos, estudios, proyectos, realizaciones, actividades, congresos o debates con destacado interés en lo relacionado con las ciencias regionales, ordenación territorial, políticas de gobernación del espacio territorial europeo y nacional-regional, grandes actuaciones de transporte, infraestructuras, comunicaciones, vivienda y medio ambiente, estructurantes del territorio y los procesos técnicos de concertación intradministrativa e intereuropea, así como en lo referente a todas las disciplinas relacionadas con el urbanismo y sus diferentes aspectos históricos, sociológicos, técnicos, legales y económicos

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales como revista continuadora de sus dos antecesoras, a las que refunde, asume la tradición que ambas se habían forjado en su larga y fructífera andadura editorial

CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios Territoriales

Vol. II Tercera época
Nº 100, verano 1994

*Región
y ciudad
eco - lógicas*



Ministerio de Obras Públicas, Transportes
y Medio Ambiente

Redacción

Secretaría de Estado de Medio Ambiente y
Vivienda
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio
Ambiente
28071 MADRID - ESPAÑA
Tlfn: 597 58 83 - Fax: 597 58 84

Suscripciones

Centro de Publicaciones
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio
Ambiente
Paseo de la Castellana, 67
28071 MADRID - ESPAÑA
Tlfn: 597 72 66 - Fax: 597 84 70

Suscripción anual: España: 5.000 ptas.
(4 números) Extranjero: 7.000 "

Número Sencillo: España: 1.500 ptas.
Extranjero: 2.500 "

La desregulación del transporte aéreo en Europa y sus efectos sobre la estructura de mercado

I. Introducción

En este artículo se estudia el efecto de las reformas liberalizadoras introducidas en Europa durante los años ochenta sobre la estructura de mercado. En base a diversas teorías que explican la evolución del número de empresas en una industria y la tasa de crecimiento de los nuevos competidores, se analiza, por una parte, la evolución del sector en Europa, en comparación con los EE UU, y, por otra parte, las alteraciones producidas en la estructura de algunas rutas específicas.

La liberalización del sector de servicios aéreos llevada a cabo en EE UU en 1978 impulsó a las compañías norteamericanas a solicitar una política exterior de cielos abiertos que les facilitara el acceso a los mercados internacionales. Esta corriente liberalizadora internacional se manifestó en una nueva generación de acuerdos bilaterales menos proteccionistas entre los que destacan los firmados por EE UU con países europeos como los Países Bajos o el Reino Unido. Asimismo, el mercado europeo de servicios aéreos se ha visto sometido durante los años ochenta a fuertes presiones liberalizadoras internas, como la consolidación de un sector de vuelos no regulares. Estas presiones provocaron la introducción de reformas en la política reguladora europea de carácter bilateral, a través de las negociaciones entre algunos países europeos, y multilateral, a partir de las decisiones del Consejo Europeo.

Con respecto a los efectos de los acuerdos bilaterales, la evidencia indica que la competencia ha aumentado, afectando precios y frecuencias así como provocando la entrada de nuevos competidores en el mercado (Marín, 1995). Por lo que se refiere a los efectos de la nueva legislación comunitaria, todavía es demasiado pronto para emitir juicios. A primera vista parece ser que la introducción del primer paquete de medidas en 1987 no tuvo serias repercusiones en el sector. No obstante, las posteriores ampliaciones realizadas en 1993 y la finalización de los periodos transitorios para algunas rutas y países supondrán importantes alteraciones en el comportamiento de las empresas y en la estructura del sector, como ya indican los movimientos estratégicos que están realizando la mayoría de las grandes líneas aéreas europeas.

De este estudio se desprende que, en primer lugar, las reformas introducidas en Europa no han alterado la estructura de mercado, a pesar de que la evidencia norteamericana demuestra que una desregulación total puede provocar importantes cambios. En segundo lugar, los cambios observados en

Pedro L. Marín (*)

*London School of Economics
y Universidad de Valencia*

la estructura de algunas rutas concretas parecen verse limitados por el difícil acceso a las instalaciones aeroportuarias. En parte, esto es debido a la decisión del Consejo Europeo de evitar procesos desreguladores demasiado traumáticos y de asegurar la viabilidad de las grandes empresas. Pero, en parte, se debe también al control que estas grandes compañías tienen sobre los principales aeropuertos europeos. El resultado es que las reformas introducidas ven sus efectos bastante limitados.

II. Presiones desreguladoras y aspectos legales

1. La desregulación del mercado interior de EE UU

El transporte aéreo en EE UU estuvo sujeto a una rígida regulación durante el período 1938-1978. La experiencia previa a 1938 parece indicar que una intensa competencia destructiva hizo a las empresas completamente inviables en ausencia de una regulación protectora. Por esta razón, tras experimentar los efectos negativos de la Gran Crisis de los años treinta, en 1938 se creó el Civil Aeronautics Board (CAB) que se encargaba de distribuir las rutas entre las compañías y de fijar los precios. Entre otras medidas se prohibió la creación de nuevas compañías a nivel nacional, se investigaron todas las fusiones, se restringió el número de competidores en cada ruta y se prohibió la salida de una ruta a menos que se tuviera la explícita aprobación del CAB.

A partir de los años setenta empiezan a plantearse las primeras críticas a este sistema. Las presiones liberalizadoras vienen impulsadas desde dos frentes distintos. Por una parte, un conjunto de economistas argumentó que las restricciones a la competencia no estaban justificadas, que existía una protección excesiva e innecesaria y que no había incentivos para la racionalización de los costes. Estas críticas vinieron avaladas por análisis empíricos ya que durante los años sesenta y principios de los setenta un conjunto de empresas regionales, no sujetas a ningún tipo de regulación, se habían consolidado en el sector con gran éxito en algunos grandes mercados regionales como los de California o Tejas. La viabilidad de estas empresas, con costes y precios inferiores a los de sus homólogas nacionales y beneficios positivos, mostraba las ventajas de un contexto más competitivo. Según Williams (1993), un análisis más detallado de esta experiencia habría llevado a una reconsidera-

ción del problema, ya que buena parte de las diferencias en eficiencia entre las empresas nacionales y las regionales residía en la capacidad de estas últimas para contratar pilotos no sindicados, y aun a pesar de esto la gran mayoría de dichas empresas había quebrado antes de 1978. Sin embargo, estos factores no fueron tomados en consideración.

Desde un punto de vista distinto, pero en el mismo sentido, las teorías de los mercados impugnables sugerían que en cualquier industria sin costes de entrada y salida, la mera existencia de competidores potenciales era suficiente para disciplinar a las empresas establecidas y obligarles a fijar los precios al nivel de los costes medios, incluso en una situación de monopolio (1). Dada la fácil movilidad de los aviones desde una ruta a otra, es decir, desde un mercado o producto a otro, este sector sería adaptarse particularmente bien a los supuestos teóricos de los mercados impugnables. Por lo tanto, la regulación tampoco parecía estar justificada como un mecanismo para evitar abusos derivados del poder de mercado.

Como resultado de todas estas presiones, en octubre de 1978 se aprueba la Airline Deregulation Act, que, tras un período transitorio de cuatro años, elimina todas las restricciones sobre los precios y la entrada y salida de empresas.

2. Presiones liberalizadoras en Europa

A) La liberalización de las rutas internacionales entre EE UU y Europa

A principio de los ochenta, la regulación de las rutas internacionales imponía fuertes restricciones a la competencia. Normalmente, estas rutas estaban reguladas por acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos entre los dos países afectados que restringían enormemente la competencia (sus principales características se recogen en el cuadro 1). Esta fuerte regulación creaba en la mayoría de los casos una situación de duopolio, formado por las compañías oficiales de los dos países afectados, con colusión sobre precios y capacidades, y muy comúnmente con un acuerdo para distribuir los beneficios.

A partir de 1977, EE UU adoptó una política internacional de «Open Skies», ligada a la desregulación de su mercado interior y diseñada para promover la competencia en el sector. Esta nueva política se materializó en un conjunto de acuerdos bilaterales con otros países, que principalmente afectaron a las grandes rutas del Atlántico Norte; es decir, aquellas dirigidas hacia países como el

CUADRO 1
REGIMENES REGULATORIOS

Acuerdo	Precios	Capacidades	Entrada	Quinta libertad
Acuerdos bilaterales tradicionales.	Sistema de doble aprobación de precios.	Capacidad compartida entre las dos compañías al 50 %.	Designación única de compañías por los países firmantes. Acceso a un número reducido de rutas.	No aplicación de la quinta libertad.
Acuerdos bilaterales entre países europeos y EE UU.	Libre competencia en precios, sujeta a doble desaprobación.	Libertad de frecuencias y capacidades.	Designación múltiple de compañías de los dos países firmantes.	Aplicación de la quinta libertad.
Acuerdo bilateral liberalizador entre Reino Unido y Holanda, 1985.	Libre competencia en precios, sujeta a doble desaprobación.	Libertad de frecuencias y capacidades.	Libertad de entrada en cualquier ruta.	No aplicación de la quinta libertad.
Primer paquete de medidas de la CE, 1987.	Competencia limitada en tarifas de descuento (entre el 65-90 % de la tarifa económica oficial) y especiales (entre el 45-65 %). La tarifa económica oficial sigue sujeta a doble aprobación.	Acuerdos de distribución de la capacidad más flexibles, permitiendo alcanzar el 45-55 % en 1988 y el 40-60 % en 1989.	Múltiple designación en las rutas de mayor tráfico.	Quinta libertad muy restringida a casos concretos; por ejemplo, entre un aeropuerto principal y uno regional de otro país, excluyendo el Mediterráneo y Dinamarca.
Tercer paquete de medidas de la CE, 1992.	Libre competencia en precios, excepto para precios considerados demasiado altos o muy reducidos.	Libertad de frecuencias y capacidades.	Múltiple designación.	Derecho de tráfico intracomunitario a compañías de la CE (para rutas interiores puede aplazarse hasta 1987).

Reino Unido, Bélgica o los Países Bajos (véase cuadro 1). Estos acuerdos incentivaron mejoras en la eficiencia de las compañías de los países europeos involucrados pero la división de Europa en estados independientes facilitó la penetración en el mercado europeo de empresas norteamericanas que, gozando de derechos de quinta libertad (2), pudieron establecer y desarrollar sus redes internacionales intraeuropeas. Por el contrario, las compañías europeas sólo obtuvieron acceso a un pequeño número de aeropuertos norteamericanos, entre los que no podían ejercer los derechos de quinta libertad por tratarse de rutas interiores.

B) La competencia de los vuelos no regulares

Una característica específica del mercado europeo que ayudó a crear un clima desregulador y que afectó principalmente a los vuelos internacionales dentro de las fronteras de la Comunidad Europea fue la consolidación durante los años se-

tenta y principios de los ochenta de un conjunto de compañías independientes que ofrecían servicios de vuelos no regulares y de esta forma escapaban a todo tipo de regulación. En un contexto fuertemente regulado como el europeo, este tipo de vuelos, principalmente dirigido a los viajeros de turismo y considerados inicialmente de baja calidad y carácter marginal, no tardaron en acaparar una gran proporción del tráfico en algunas rutas. A mediados de los ochenta este segmento del mercado abastecía más del 50 % del tráfico aéreo en Europa y del 75 % en países como España, Grecia y Reino Unido. En este mismo período, en los EE UU este segmento abastecía tan sólo un 5 % del mercado.

En cualquier caso, no hay que olvidar que el éxito de estos vuelos se debió fundamentalmente a su falta de regulación. La entrada en una ruta internacional intraeuropea requiere únicamente la aprobación por parte del país de destino, que es fácil de conseguir si en el país existen intereses turísti-

cos. Asimismo, las compañías de vuelos no regulares pueden ofrecer precios reducidos sin temer las represalias de las empresas oficiales sometidas a regulación. Sin embargo, los vuelos no regulares se ven restringidos en el tipo de servicio que pueden ofrecer, siendo sólo un sustitutivo imperfecto de los vuelos regulares. En teoría, el 75 % de sus billetes deben ser vendidos como parte de un paquete turístico incluyendo otros servicios adicionales como el alojamiento. No obstante, en la práctica es bastante sencillo escapar a estos controles. A pesar de esto, esta limitación impidió el desarrollo del sector en rutas con un pasaje turístico limitado. Entre los principales flujos de vuelos no regulares en Europa destacan los existentes entre el Reino Unido y España, con casi 10 millones de pasajeros, y entre la República Federal de Alemania y España, con más de 5 millones, seguidos a cierta distancia por los pares Reino Unido-Grecia, con casi 2 millones, y Escandinavia-España y Reino Unido-Italia, con alrededor de 1,5 millones (3).

3. La desregulación de las rutas internacionales europeas

Tan sólo uno de los mercados interiores europeos ha seguido un proceso de desregulación similar al norteamericano, el del Reino Unido, donde a mediados de los ochenta se liberalizó el mercado y en 1987 se privatizó la compañía de bandera, British Airways. Posteriormente, otros países como Alemania o Italia mostraron sus intenciones de privatizar sus líneas aéreas, pero en ninguno se habló seriamente de una liberalización del mercado. Por ello, en las páginas siguientes me concentraré en los mercados internacionales intra-europeos.

A) Los acuerdos bilaterales liberalizadores

Un importante efecto secundario de los acuerdos liberalizadores firmados por algunos países europeos con EE UU fue que los mismos países que aceptaron la firma de estos acuerdos decidieron liberalizar sus acuerdos bilaterales con otros países europeos.

El primer acuerdo de este tipo se firmó entre el Reino Unido y los Países Bajos en 1984 y fue ampliado en 1985 (véase cuadro 1). En los años siguientes otros acuerdos bilaterales liberalizadores similares fueron firmados entre países como Bélgica, Alemania, Irlanda y los dos mencionados. Estos acuerdos constituyen el único caso de amplia desregulación en el mercado europeo durante los años ochenta, por lo que el análisis de algunas ru-

tas específicas que se lleva a cabo más adelante, se centrará en rutas afectadas por los mismos.

B) Reformas iniciadas por la Comisión Europea

Desde el momento de su creación hasta mediados de los años ochenta, la Comunidad Europea no intervino en modo alguno en la política de transporte aéreo de sus países miembros. Esto fue debido a que el Tratado de Roma de 1958 no contenía ninguna sección específica que afectara al transporte aéreo. Sin embargo, sí existía en el Tratado una política de la competencia ampliamente desarrollada en la que la Comisión Europea se basó a partir de 1974 para poder tomar decisiones concernientes al transporte aéreo. En este sentido, en 1979 la Comisión Europea publicó un primer *Memorandum* en el que adoptó una postura extremadamente cautelosa, limitándose a mencionar aquellas reformas que podrían considerarse más deseables (véase Comisión Europea, 1979). Sin embargo, las acciones del Consejo iniciadas tras su publicación fueron escasas e irrelevantes.

En 1984, la Comisión publicó el segundo *Memorandum* en el que amplió las demandas previas enfatizando la importancia de la liberalización de los servicios aéreos europeos y la necesidad de adoptar una serie de reformas graduales que permitan una mayor competencia y eficiencia en el sector, compatible con la viabilidad de las empresas, sin la necesidad de elevadas subvenciones gubernamentales (véase Comisión Europea, 1984).

Sin embargo, fue sólo a partir de una decisión del Tribunal de Justicia Europeo sobre el caso *Nouvelles Frontières* (4), en la que se declaraba explícitamente que, en lo referente a la política de la competencia, el Tratado de Roma tenía plena aplicabilidad sobre el transporte aéreo, cuando la Comisión, revestida de mayores poderes, comenzó múltiples procesos contra diversas líneas aéreas europeas con el fin de provocar una rápida actuación por parte del Consejo. La respuesta no se hizo esperar y en diciembre de 1987 el Consejo aprobó un primer paquete de medidas liberalizadoras que fue ligeramente ampliado en 1990, hasta adoptar la forma actual tras una segunda ampliación aprobada en 1992 (una vez más, el cuadro 1 recoge las principales características de estos acuerdos).

Además, a partir de 1987 la Comunidad inició una labor reguladora sobre aspectos tan variados como la seguridad aérea o la contaminación. Adicionalmente, con respecto a los acuerdos bilaterales con terceros países se propuso que en el futuro la Comunidad Europea acudiera a las

negociaciones como un solo bloque para aumentar su poder de negociación y evitar futuros conflictos entre compañías.

III. Efectos en la estructura de mercado

1. Regularidades empíricas y teorías explicativas

Un gran número de estudios analiza la evolución de una o varias industrias o mercados, entre los que se encuentran sectores nacientes, o sujetos a *shocks* de gran magnitud, tales como la introducción de una innovación técnica en el proceso productivo, una mejora en el producto, la apertura a la competencia exterior, o un proceso desregulador. Estos estudios permiten identificar importantes regularidades empíricas aceptables para un amplio espectro de la actividad industrial, por lo que muchos economistas han intentado explicarlas e interpretarlas en el contexto de modelos teóricos. En este apartado no se pretende hacer una revisión ni exhaustiva ni sistemática de estas teorías, simplemente se seleccionan y comentan aquellas que se consideran más representativas y que al mismo tiempo pueden ser útiles para entender mejor la evolución de la industria de servicios aéreos.

Por consiguiente, me concentraré en dos líneas de investigación concretas. De la primera, representada por el trabajo de Klepper y Graddy (1990), destacan sus conclusiones sobre la evolución del número de empresas en una industria naciente. Si bien la aviación comercial no es una nueva actividad, la introducción de reformas reguladoras de la magnitud de las mencionadas supone una redefinición del sector y una reorganización de su estructura industrial. Por lo tanto, es de esperar que algunas de las regularidades empíricas aceptables para industrias de nueva creación sean adecuadas, tal vez de forma parcial o matizada, al sector aéreo tras la introducción de las medidas liberalizadoras citadas anteriormente.

En segundo lugar, me referiré al trabajo de Jovanovic (1982), que fue ampliado por otros muchos economistas en años sucesivos (5). Basándose en varias regularidades empíricas, estos autores analizan y modelizan el comportamiento de las tasas de crecimiento de las empresas en una industria, derivando importantes conclusiones sobre la evolución de la estructura de mercado tras la entrada de nuevas empresas. Los resultados obtenidos en el artículo de Jovanovic (1982) parecen ajustarse principalmente a la evolución de mercados detallistas por representar mejor el com-

portamiento de un segmento espacial o una línea productiva del sector que el de la actividad global de la industria. Por ello, me basaré en sus teorías para explicar la evolución de algunas rutas aéreas europeas específicas.

A) Evolución del número de empresas en una industria

Con respecto a la evolución del número de competidores en una determinada industria, Klepper y Graddy (1990) recogen y comentan las principales regularidades observadas para el caso de nuevas industrias. Entre los aspectos cuantitativos destacan:

— La producción tiende a aumentar y el precio a caer en el tiempo, ambos a una tasa porcentual decreciente.

— Un gran número de industrias sufre una importante reducción en su número de empresas en un cierto momento de su historia.

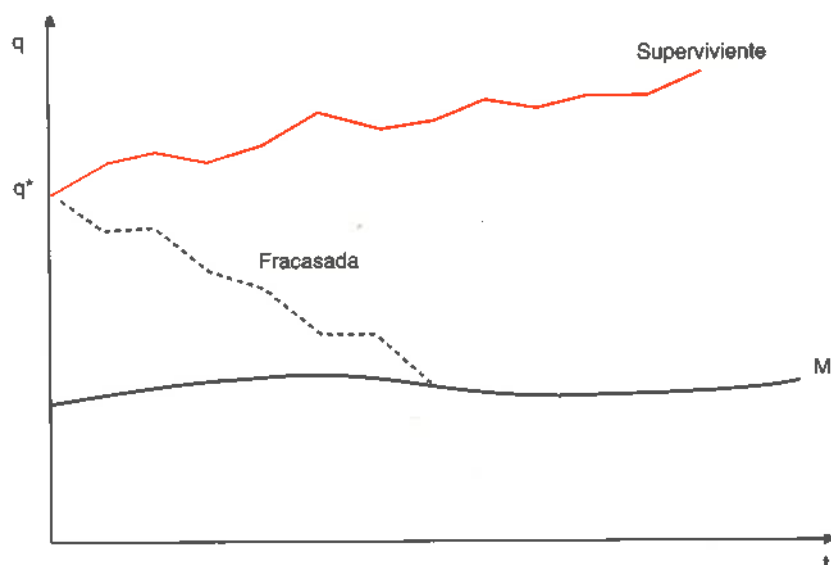
Para contrastar estas dos regularidades Klepper y Graddy (1990) analizan 46 industrias desde su creación, que en algunos casos data del siglo pasado, hasta 1971, dividiendo su historia en tres períodos. Los criterios para delimitar estos períodos son los siguientes: el primer período, formado por los años en que el número de empresas aumenta, finaliza cuando el número de empresas alcanza un máximo, el segundo, caracterizado por una reducción en el número de productores, termina cuando el cambio medio anual en el número de productores durante los 5, 10, 15... períodos siguientes es mayor que el -1 % del número máximo de empresas, y el tercer período, en el que el número de empresas se estabiliza, está formado por los años restantes. Klepper y Graddy (1990) descubren que todas las industrias de la muestra siguen estos tres períodos, aunque a velocidades muy distintas. El número medio de años en cada período es de 29,3 para el primero y de 10,5 para el segundo.

Estas regularidades cuantitativas vienen acompañadas por otras de carácter cualitativo que las explican parcialmente. Klepper y Graddy (1990) se centran en las siguientes:

— Las nuevas empresas tienden a introducir importantes innovaciones basadas en sus conocimientos sobre las necesidades de los consumidores o las tecnologías disponibles que pueden satisfacerlas.

— Durante el período inicial de funcionamiento de un sector, las cuotas de mercado cambian rápidamente ya que las empresas que introducen las innovaciones con más éxito desplazan a los rivales menos eficientes.

GRAFICO 1



— Con el tiempo se crea un «diseño dominante»; las empresas que lo producen crecen y se consolidan, las que no consiguen adaptarse salen del mercado.

— Se produce una reducción cuantitativa y cualitativa en el número de innovaciones y las cuotas de mercado se estabilizan.

B) Análisis de las tasas de crecimiento de las empresas

El modelo propuesto por Jovanovic (1982) explica la relación entre el tamaño de las empresas y sus tasas de crecimiento. La evidencia al respecto se basa en los artículos de Hart y Prais (1956), Mansfield (1962) y Du Rietz (1975), que descubren que:

— Las empresas más pequeñas tienen mayores tasas de crecimiento.

— Las empresas más pequeñas tienen tasas de crecimiento más variables y menores tasas de supervivencia.

Jovanovic (1982) propone un modelo teórico para explicar estas regularidades, en el que las empresas desconocen su eficiencia en el momento de entrar en el mercado y sus diferencias en tamaño se producen por diferencias en su eficiencia. El gráfico 1 representa los resultados del modelo. Todas las empresas entran en el mercado con el mismo nivel de producción, q^* . Con el paso del tiempo las empresas aprenden cuál es su nivel

de eficiencia y, cuando perciben que ésta es elevada, crecen y se consolidan. Por el contrario, cuando descubren que es reducida, disminuyen su producción y salen del mercado cuando ésta se sitúa por debajo de un nivel mínimo representado por la línea M . Para valores de q por encima (debajo) de M , el valor presente descontado de la corriente de beneficios esperados por la empresa en el futuro es mayor (menor) que el valor presente descontado derivado de la utilización de su capital fijo en una actividad alternativa, o coste de oportunidad del capital.

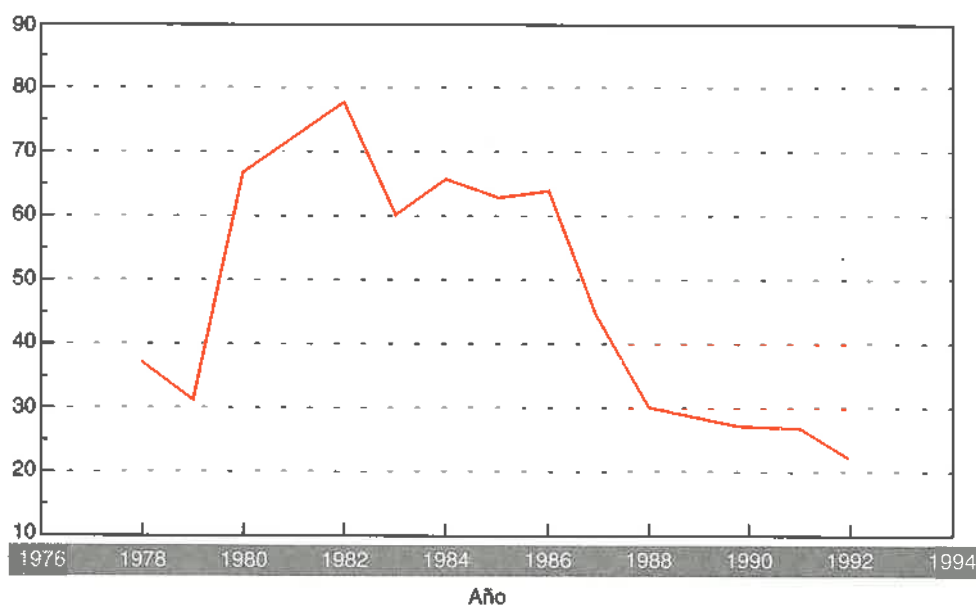
Dadas las mayores tasas de crecimiento de las empresas pequeñas, se produce una cierta convergencia en las cuotas de mercado. Es decir, los nuevos competidores que consiguen consolidarse en un mercado tienden a alcanzar la misma cuota de mercado que las empresas establecidas.

2. Evolución de la estructura del sector

A) Evidencia sobre EE UU

En EE UU, la aprobación de la Airline Deregulation Act provocó un cambio radical en la estructura del sector de líneas aéreas. Utilizando datos sobre el número de empresas en funcionamiento publicados por la International Civil Aviation Organization en su *Digest of Statistics* y siguiendo el análisis de Klepper y Graddy (1990), podemos dividir la evolución del sector en períodos (véase gráfico 2).

GRAFICO 2
EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE LINEAS AEREAS EN ESTADOS UNIDOS
 (Número de empresas)



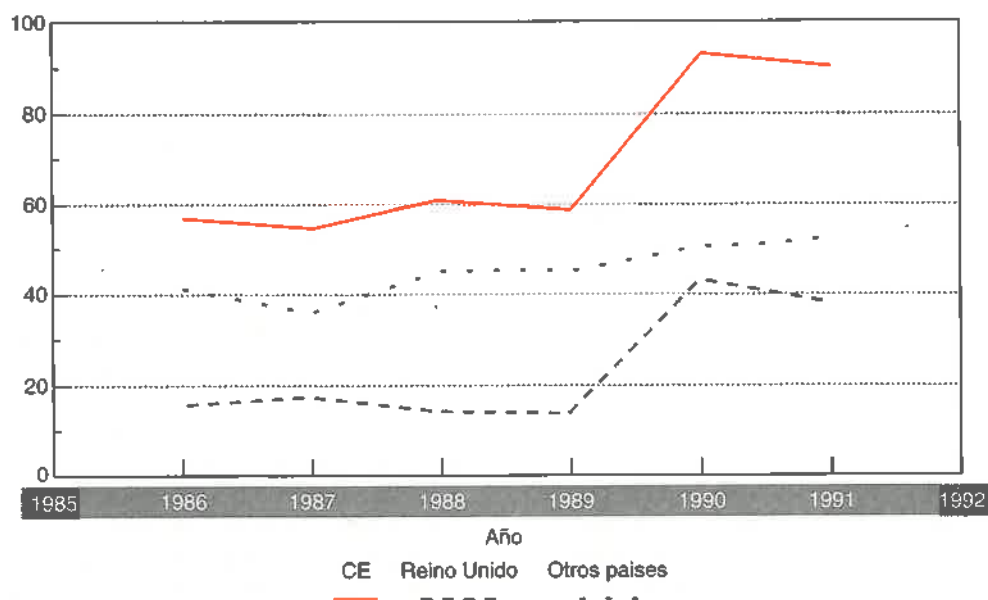
Durante el período inicial, 1978-1982, destaca la gran cantidad de nuevas empresas que entran en el mercado, pasando su número de 37 a 78. Muchas de las nuevas compañías abastecían originariamente mercados regionales o vuelos no regulares. Como resultado la concentración se redujo; sin embargo, las doce mayores empresas que previamente aglutinaban el 96,5 % del mercado siguieron abasteciendo en torno al 90 % de la demanda, siendo la cuota de mercado de los nuevos competidores muy reducida (6).

El segundo período se inicia en 1983 y en 1988 todavía no se podía detectar su fin (7). En este período, se produce una drástica reducción del número de empresas, marcada por una sucesión de quiebras y fusiones en la que salen beneficiadas las grandes compañías. Como se ha mencionado anteriormente la causa de la reducción en el número de empresas puede ser el descubrimiento o la creación de un «diseño» de producto dominante que se acerca más a las preferencias de los consumidores o explota mejor la tecnología existente. En este sentido, la mayor innovación introducida en este período consiste en una alteración radical en la estructura de la red de servicios desde un sistema de vuelos directos a otro radial centralizado o sistema *hub-and-spoke*. Este sistema consiste en dirigir a todos los pasajeros que vuelan con la misma compañía a su aeropuerto matriz desde

donde, tras cambiar de avión, pueden dirigirse a su destino final. Esto permitió a las empresas utilizar mayores aeroplanos y obtener mayores factores de carga con las consiguientes reducciones en costes unitarios y precios. Desde el punto de vista comercial, este sistema también les permitió aumentar sus frecuencias hacia y desde su aeropuerto matriz, acercando su producto a las preferencias horarias de los consumidores. Con el nuevo sistema las mayores ventajas fueron indudablemente para las grandes compañías, que poseían una amplia red nacional y más posibilidades para desarrollar las economías de alcance entre distintas rutas, suponiendo así un revés definitivo para las empresas de pequeño tamaño. Por supuesto, el aspecto negativo de este nuevo sistema consistió en el incremento del tiempo de vuelo y las incomodidades adicionales de un doble aterrizaje y un transbordo.

Adicionalmente, las mayores empresas empezaron a desarrollar nuevos sistemas de defensa frente a una competencia creciente. Entre ellos destacan dos: los Sistemas Computerizados de Reservas (SCR) y los programas para los pasajeros más frecuentes. Los SCR que utilizan las agencias de viajes requieren una gran inversión inicial en costes irre recuperables, por lo que son inaccesibles para empresas pequeñas. Aun a pesar de la legislación aprobada en 1984 para proteger la competencia y prohibir sesgos en la presentación de la

GRAFICO 3
EVOLUCION DEL NUMERO DE LINEAS AEREAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA
 (Número de empresas)



pantalla, cualquier SCR da algunas ventajas comerciales a la compañía propietaria. Por ejemplo (según Williams, 1993), en términos medios, el 50 % de las reservas realizadas en una agencia de viajes son para la compañía cuyos datos aparecen en la primera línea de la primera pantalla, que obviamente es la empresa propietaria del SCR.

Por su parte, los programas para los pasajeros más frecuentes fueron diseñados para incrementar la fidelidad de los clientes y consisten en obsequiar con vuelos gratuitos a los pasajeros que vuelan un número mínimo de kilómetros con una compañía. Aunque cada individuo puede obtener estos regalos de varios programas distintos, su diseño incentiva la acumulación de kilómetros con la misma empresa ya que la cantidad y calidad de los viajes gratis aumenta más que proporcionalmente con el número de kilómetros acumulados. Estos programas ofrecen importantes ventajas para las grandes empresas, que con una red más extensa pueden cubrir una mayor parte de las rutas a recorrer por un viajero a lo largo de su vida, con la posibilidad de acumular más kilómetros gratis en el mismo programa. Además, las mayores compañías ofrecen un abanico más amplio de rutas en las que gastar los kilómetros gratis acumulados. Estos programas están principalmente dirigidos a los pasajeros de negocios, dado que son las empresas las que pagan sus billetes y, por tanto, la elección

de la compañía con la que viajar se ve menos afectada por el precio del billete.

Como resultado, durante este período el número de empresas se redujo de 78 a 30 (recordemos que en 1978 había 37), y las doce mayores empresas pasaron a controlar el 97,3 % de la demanda (frente al 96,5 % en 1978). Finalmente, se observa que tras este proceso de expansión y posterior contracción del número de empresas en el sector, nos encontramos con una mayor concentración nacional pero una menor concentración en cada ruta, es decir, si bien el conjunto de empresas funcionando en EE UU es menor que en 1978, el número medio de empresas en cada ruta es mayor.

B) Evidencia europea

Las reformas liberalizadoras aprobadas por el Consejo Europeo en 1993 se produjeron quince años después de la liberalización norteamericana, por lo que no existen datos disponibles que permitan analizar sus efectos en la estructura de mercado. Sin embargo, se pueden analizar los primeros efectos de las principales reformas iniciadas en la segunda mitad de los ochenta, que son, a nivel bilateral, la firma de acuerdos liberalizadores entre países como el Reino Unido, los Países Bajos, Irlanda, Bélgica y Alemania y, a nivel multilateral, el

primer paquete de medidas introducido por el Consejo Europeo en 1987.

Utilizando de nuevo los datos de la International Civil Aviation Organization suministrados en su *Digest of Statistics*, construimos el gráfico 3, que recoge la evolución del número total de líneas aéreas entre 1986 y 1991 en la Comunidad Europea (8). A la luz del gráfico, se observa un período de gran estabilidad que tan sólo parece romperse en torno a 1989 con un importante incremento en el número de empresas. Analizando los datos para cada país, se descubre que el Reino Unido protagoniza en solitario este incremento, mientras que los restantes países siguen una suave tendencia al alza. Es importante recordar que el Reino Unido no sólo es el país que ha llevado a cabo una política desreguladora internacional más fuerte, en la que destacan sus tempranos acuerdos bilaterales liberalizadores con los EE UU y con varios países europeos, sino que liberalizó su mercado interior en 1984. Esta puede ser la clave para entender los cambios en su estructura de mercado que no se reflejan en el resto de países europeos. Por otra parte, analizando los datos con mayor detalle, podemos observar que el suave incremento en el número de compañías observado en los restantes países europeos viene únicamente explicado por un aumento en el número de empresas de vuelos no regulares. Esta situación es más bien compatible con mercados altamente regulados donde las empresas de vuelos no regulares se crean como único medio para escapar a la regulación.

De esta evidencia se deduce que las reformas parciales iniciadas en Europa en la segunda mitad de los ochenta no han producido casi ningún efecto en la estructura del sector, a pesar de que la experiencia norteamericana muestra que una completa liberalización puede dar lugar a alteraciones importantes y a la introducción de un conjunto de innovaciones radicales. Tan sólo el mercado británico, caracterizado por su liberalización interna, parece empezar a seguir una evolución similar a la sufrida en EE UU. Si las principales causas de estas alteraciones es su liberalización interior y la privatización de su compañía de bandera, tampoco debemos esperar que las reformas más profundas introducidas por el Consejo Europeo en 1993 tengan efectos drásticos sobre la estructura del mercado europeo de líneas aéreas.

3. Evolución de la estructura interna de las rutas europeas

A pesar de las escasas alteraciones en la identidad de las líneas aéreas compitiendo en Europa,

la introducción de los acuerdos bilaterales liberalizadores a mediados de los ochenta dio lugar a un elevado número de entradas y salidas en bastantes rutas. Esto permite analizar los cambios producidos en la estructura de cada una de estas rutas tras la entrada de los nuevos competidores, y predecir la evolución de las principales rutas europeas cuando las más recientes reformas introducidas por el Consejo Europeo empiecen a tener efecto.

Los gráficos 4 y 5 muestran la evolución de dos de estos mercados, las rutas Londres-Amsterdam y Londres-Düsseldorf, donde es posible detectar las siguientes regularidades:

— Las dos empresas establecidas siguen una evolución muy similar a lo largo de todo el período.

— Los nuevos competidores entran en el mercado con volúmenes de producción por debajo de las empresas establecidas.

— Las empresas que salen son siempre las de menor tamaño en el mercado.

— Las empresas pequeñas presentan las mayores tasas de crecimiento, tendiendo a converger hacia el tamaño medio de las empresas establecidas.

El modelo de Jovanovic (1982) es bastante consistente con este conjunto de observaciones en varios sentidos. En primer lugar, los nuevos competidores pueden dividirse en aquellos con y aquellos sin éxito. Es difícil especificar las características que determinan esta distinción y que se encuentran detrás de la eficiencia de las empresas en una ruta concreta. Por ejemplo, el cuadro 2 resume estrategias de entrada y características de la ruta que parecen afectar al éxito de los nuevos competidores. De entre las empresas con éxito, el 80,95 % entró en el mercado con un tamaño mínimo que suponía una cuota de mercado superior al 1 %, entre las empresas sin éxito, tan sólo el 34,37 % tenía esta característica. Es más, restringiendo la muestra a las empresas que entraron en el mercado con al menos un 1 % de cuota de mercado, entre las que tuvieron éxito, tan sólo el 44,12 % se encontraron con una situación de entrada múltiple y únicamente en el 38,23 % de los casos la entrada provocó un incremento neto en el número de empresas funcionando en la ruta. Sin embargo, para las empresas sin éxito estos dos mismos porcentajes se elevan al 63,64 y 72,73 %, respectivamente. En casos de entrada múltiple y entrada neta positiva es de esperar una reacción más agresiva por parte de las empresas establecidas con el fin de hacer menos rentable la entrada de nuevos competidores. Es más, aun en ausencia de una respuesta agresiva, un mayor

GRAFICO 4
NUMERO MEDIO DE PASAJEROS POR VUELO (LONDRES-AMSTERDAM)
(Pasajeros por vuelo)

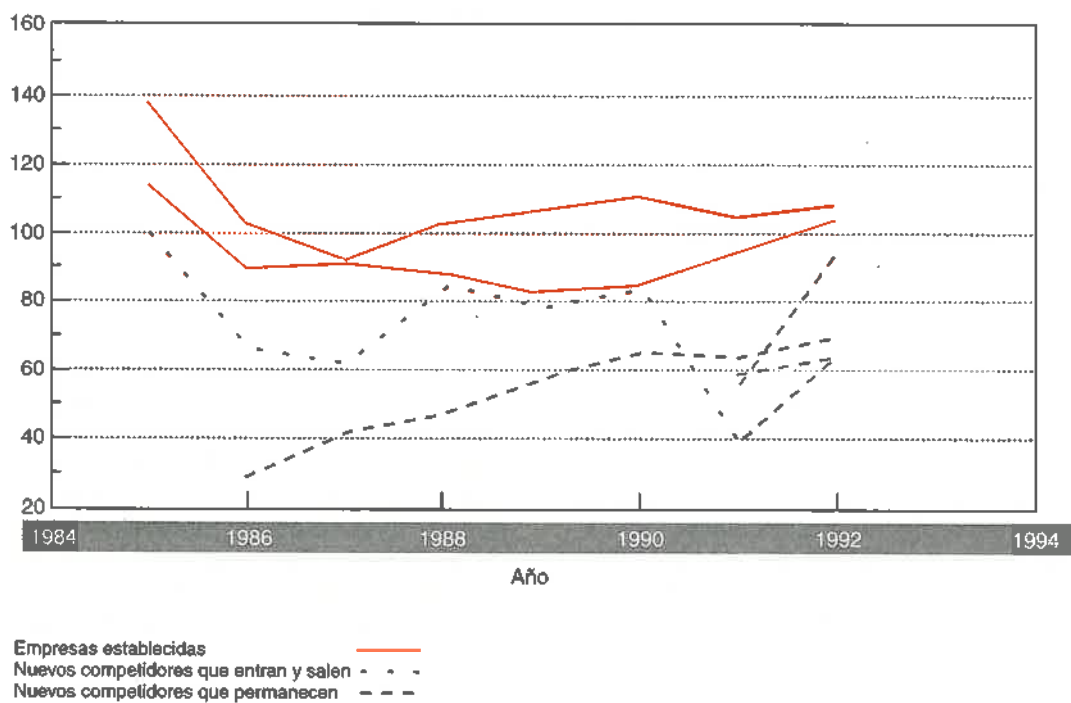
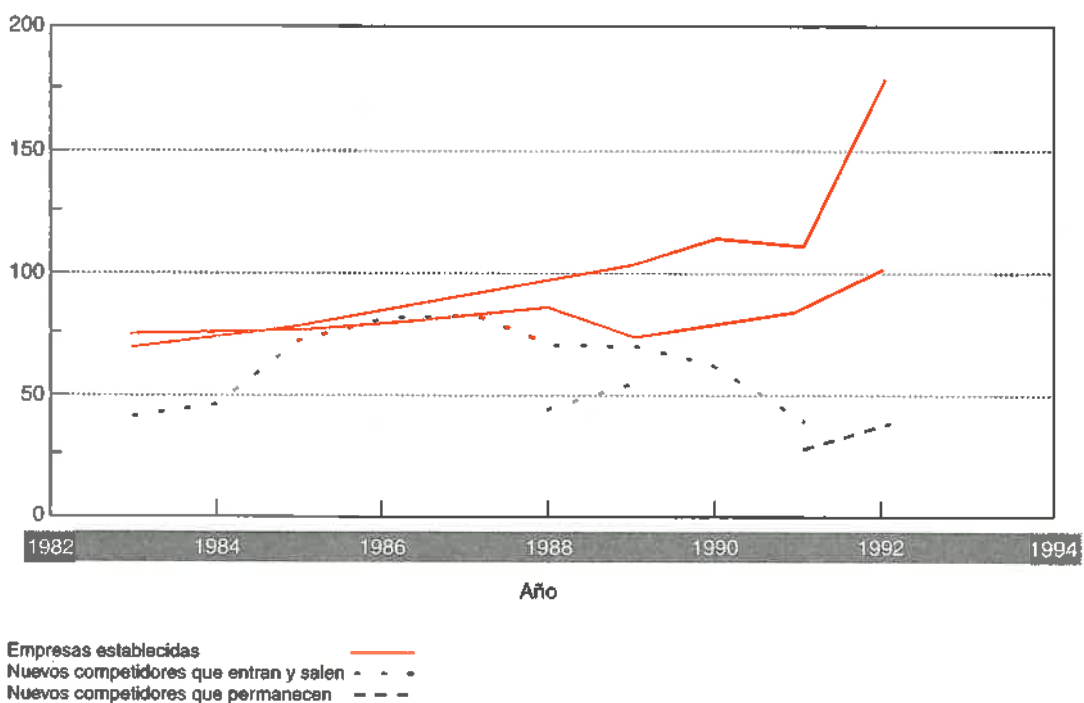


GRAFICO 5
NUMERO MEDIO DE PASAJEROS POR VUELO (LONDRES-DUSSELDORF)
(Pasajeros por vuelo)



CUADRO 2
FACTORES QUE AFECTAN AL ÉXITO DE LOS NUEVOS COMPETIDORES

	Menos de 2 años (entrada sin éxito)	3 o más años (entrada con éxito)
Cuota de mercado en el 1. ^{er} año superior al 1 % (1)	34,37 %	80,95 %
Entrada múltiple (2)	63,64 %	44,12 %
Entrada neta positiva en el mercado en el año en que se produce la entrada	72,73 %	38,23 %

(1) Estas cifras indican la proporción de empresas con o sin éxito que reúnen la condición expresada en cada fila.

(2) Las dos últimas filas incluyen únicamente datos entrantes con una cuota de mercado en el primer año superior al 1 %.

Fuente: Elaboración propia a partir de ICAO-Digest of Statistics.

incremento en el número de empresas compitiendo provoca un mayor crecimiento de la producción y una mayor caída en los precios, reduciendo la rentabilidad de todas las empresas funcionando en la ruta. Estos son tres ejemplos de las muchas causas que pueden afectar a la eficiencia y rentabilidad de un nuevo competidor en una ruta, y que pueden ser desconocidos para él mismo hasta el momento de producirse la entrada.

En segundo lugar, los nuevos competidores que permanecen en el mercado presentan tasas de crecimiento superiores a las de las empresas establecidas, por lo que sus tamaños convergen. Esto indica que una vez que una nueva empresa se consolida, los consumidores no discriminan su producto del de las empresas establecidas. No obstante debemos recordar que los datos presentados en los gráficos hacen referencia al número de pasajeros por vuelo, y no al de vuelos por compañía. El cuadro 3 muestra claramente la diferencia entre éxito de mercado y cuota de mercado. En 1990, en las veinte mayores rutas europeas afectadas por la introducción de los acuerdos bilaterales liberalizadores, el 23,9 % de las empresas funcionando habían entrado después de 1984. Sin embargo, conjuntamente sólo habían alcanzado una cuota de mercado del 8 %. Esto quiere decir

que a pesar de que estos nuevos competidores pueden atraer al mismo número de pasajeros por vuelo, todavía están volando con frecuencias mucho menores que las de las empresas establecidas. Esto es debido principalmente al sistema jerárquico que se utiliza para distribuir los derechos de aterrizaje y despegue en los aeropuertos europeos, que dificulta el acceso de nuevas compañías. En cualquier caso, es positivo constatar que en algunos casos, cuando los nuevos competidores consiguen el acceso a estas instalaciones, se pueden convertir en una fuente de competencia real para las empresas establecidas, como demuestran los gráficos 4 y 5.

IV. Conclusiones

En este artículo se estudian las alteraciones producidas en la estructura del mercado europeo de servicios aéreos tras la aprobación de las primeras reformas liberalizadoras introducidas en la segunda mitad de los años ochenta. Este análisis se realiza para todo el sector y para algunas rutas específicas.

En primer lugar, los resultados muestran que la estructura del sector ha permanecido casi inalte-

CUADRO 3
ÉXITO Y CUOTA DE MERCADO MEDIOS DE LOS NUEVOS COMPETIDORES (1)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Éxito de mercado (2)	5,3 %	10,0 %	16,0 %	19,8 %	20,5 %	23,9 %
Cuota de mercado (3)	6,2 %	5,3 %	5,4 %	7,0 %	8,5 %	8,0 %

(1) Datos para las veinte mayores rutas europeas afectadas por acuerdos bilaterales liberalizadores. Estos datos sólo incluyen el conjunto de entrantes con éxito, es decir, las empresas que no estaban funcionando en una ruta en 1984, entraron durante el período 1985-1988 y seguían en la ruta en 1990, por tanto un mínimo de tres años.

(2) El éxito de mercado muestra el porcentaje de nuevos competidores con éxito en términos medios.

(3) La cuota de mercado muestra la porción de mercado abastecida por los nuevos competidores con éxito en términos medios.

Fuente: Elaboración propia a partir de ICAO-Digest of Statistics.

rada. El único país que parece empezar a seguir una evolución similar a la de EE UU es el Reino Unido, donde las medidas de desregulación internacional se acompañaron con la liberalización del mercado interior y la privatización de su compañía de bandera. Dado que la liberalización norteamericana impuso grandes cambios en la estructura del sector, y facilitó la introducción de importantes innovaciones tanto en la red de rutas de las empresas como en sus políticas estratégicas, se puede concluir que las reformas introducidas en Europa no bastan para asegurar la entrada y consolidación de nuevas compañías. Para conseguir este objetivo, es necesario que, primero, se liberalice el acceso a rutas nacionales con las que los nuevos competidores pueden complementar su red de rutas y, segundo, se elimine el apoyo financiero a las líneas aéreas públicas que absorben buena parte de la demanda e impiden el crecimiento de rivales más eficientes. En cualquier caso, el resultado observado ha sido provocado por una elección del Consejo Europeo que ha preferido la viabilidad a largo plazo de las empresas existentes a un incremento drástico en la competencia.

En segundo lugar, un análisis más detallado de algunas de las principales rutas europeas revela que cuando un nuevo competidor tiene acceso a una ruta, y realiza su entrada en la misma de forma eficiente, los consumidores no lo discriminan de las empresas establecidas, como demuestra la convergencia en el número de pasajeros por vuelo. No obstante, esto no significa que todas las empresas funcionando en una ruta evolucionen hacia una misma cuota de mercado, ya que las frecuencias de las empresas establecidas suelen ser mayores que las de los nuevos competidores, debido a la distribución jerarquizada de los derechos de aterrizaje y despegue en los aeropuertos europeos. Por consiguiente, dentro de las limitaciones de estas reformas, si se desea crear la competencia mínima que garantice la búsqueda de la eficiencia, el sistema de distribución de las facilidades aeroportuarias debe asegurar a las empresas más competitivas el acceso a las mismas. □

NOTAS

(*) El autor desea mostrar su agradecimiento a la Fundación Ramón Areces por su apoyo económico.

(1) Estas teorías se encuentran formalizadas en Baumol, W. J., Panzar, J. C. y Willig, R. D. (1982).

(2) Los derechos de quinta libertad permiten a una compañía aérea de un cierto país transportar pasajeros desde otro país a un tercero.

- (3) Datos para 1984, recogidos en Wheatcroft y Lipman (1987).
- (4) El caso «Nouvelles Frontières» enfrentó la agencia reguladora francesa (Direction Générale de l'Aviation Civile) con la agencia de viajes Nouvelles Frontières por una reducción de sus precios por debajo de las tarifas oficiales.
- (5) Véase, por ejemplo, Ericson y Pakes (1987) o Lambson (1991), entre otros.
- (6) Estos últimos datos provienen de las Air Carrier Traffic Statistics publicadas por el US Department of Transportation.
- (7) Recuérdese que 1988 es el último año para el que se puede aplicar la metodología de Klepper y Graddy (1990) para determinar el fin del segundo período, pues se requieren datos para, al menos, los cinco años siguientes.
- (8) Estos datos incluyen tanto compañías de vuelos regulares como de vuelos no regulares.

BIBLIOGRAFIA

- Baumol, W. J., Panzar, J. C. y Willig, R. D. (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego: Harcourt, Brace, Jovanovic.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1979): «Contribución de las Comunidades Europeas al desarrollo de los servicios de transporte aéreo», en *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 5.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1984): *Memorandum núm. 2. Progresos para el Desarrollo de una Política del Transporte Aéreo Comunitaria*.
- Du Rietz, G. (1975): «New Firm Entry in Swedish Manufacturing Industries during the Post-War Period». *Doctoral Dissertation*, Estocolmo.
- Ericson, R. y Pakes, A. (1992): «An Alternative Model of Industry and Firm Dynamics», manuscrito no publicado. Columbia University.
- Hart, P. E. y Prais, S. J. (1956): «The Analysis of Business Concentration: A Statistical Approach», en *Journal of the Royal Statistical Society*, 119, 2: 150-191.
- Jovanovic, B. (1982): «Selection and the Evolution of Industry», *Econometrica*, 50: 649-670.
- Klepper, S. y Graddy, E. (1990): «The Evolution of New Industries and the Determinants of Market Structure», en *Rand Journal of Economics*, vol. 21, núm. 1, primavera: 27-44.
- Lambson, V. (1991): «Industry Evolution with Sunk Costs and Uncertain Market Conditions». *International Journal of Industrial Organization*, 9: 171-196.
- Mansfield, E. (1962): «Entry, Gibrat's Law, Innovation, and the Growth of Firms», en *American Economic Review*, 52: 1023-1051.
- Marín, P. L. (1995): «Competition in European Aviation: Pricing Policy and Market Structure», en *Journal of Industrial Economics*, pendiente de publicación.
- Wheatcroft, S. y Lipman, G. (1986): *Airport Transportation in a Competitive European Market-Problems, Prospects and Strategies*. Economics Intelligence Unit Special Report.
- Williams, G. (1993): *The Airline Industry and the Impact of Deregulation*. Cambridge: Ashgate Publishing Limited.

La economía de los *Currency Boards*: pasado y presente

Gonzalo Rodríguez Prada

Director del Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica.
Universidad de Alcalá de Henares

*Nos están juzgando en un mundo donde el dinero
se puede crear.*

Domingo Cavallo,
Ministro de Economía de Argentina,
Exhortación a la Corte Suprema de Justicia,
octubre de 1994.

1. Introducción

El origen de los Consejos de Administración de la Moneda o *Currency Boards* (CB, en adelante) se remonta a las administraciones coloniales del Imperio Británico. Su función esencial consistía en la emisión de moneda perfectamente convertible en la moneda de la metrópoli a un tipo de cambio fijo predeterminado. De este modo la colonia conseguía evitar los costes derivados del deterioro o pérdida de billetes (y de monedas de oro y plata) emitidos en la metrópoli, así como el coste de oportunidad derivado de la utilización de recursos reales como circulante. En realidad, el sistema de CB permitió la integración de las colonias en un sistema monetario internacional dominado por el patrón oro.

La coexistencia de tipos de cambio fijos, perfecta movilidad del capital y una política monetaria activista dirigida al mantenimiento del equilibrio interno, conforma una *tríada incompatible* de políticas —Wyplosz (1986, 1988)—. Las autoridades monetarias se verán obligadas a prescindir de, al menos, una de ellas si desean mantener en vigor las otras dos. El ejercicio de la soberanía monetaria en estas condiciones sólo es posible a corto plazo (hasta que se agote el *stock* de reservas). Una política monetaria demasiado expansiva —y, por tanto, inconsistente con el equilibrio externo— dará lugar en última instancia a un ataque especulativo que forzará la modificación del régimen cambiario. La introducción de controles a los movimientos internacionales de capital permitiría sos-

tener por más tiempo —aunque no indefinidamente— esta política para un *stock* dado de reservas. En definitiva, una completa integración financiera con estabilidad cambiaria requeriría renunciar a la fijación unilateral de los objetivos monetarios y promover una convergencia (coordinación) estricta de (al menos) las políticas monetarias nacionales. En términos aún más generales, la combinación de un sistema de tipos de cambio fijos con un régimen de libre comercio de bienes y servicios, perfecta movilidad del capital y plena autonomía de la política monetaria, constituye un *cuarteto incompatible* de políticas económicas. En un régimen de tipos de cambio fijos que cuenta con plena convertibilidad de la moneda nacional (por cuenta corriente y por cuenta de capital), la política monetaria resulta ineficaz para controlar la renta nominal. Bajo este régimen cambiario la cantidad de dinero es una variable endógena, de modo que las autoridades monetarias pueden controlar la composición (crédito interno *versus* reservas de divisas), pero no el nivel de los saldos monetarios. Como veremos en la sección siguiente, la introducción de un CB reduce todavía más el margen de maniobra de la autoridad monetaria, al eliminar todo atisbo de discrecionalidad en la ejecución de la política monetaria.

La pequeña isla de Singapur, el sultanato de Brunei y la colonia británica de Hong Kong parecían haberse convertido, a finales de los años ochenta, en las últimas exóticas reliquias del sistema de CB. Sin embargo, a principios de la presente década, varios países con economías amenazadas por el espectro de la hiperinflación comenzaron a ver en los CB un ancla de salvación. La reciente adopción por parte de Argentina (abril de 1991), Estonia (junio de 1992) y Lituania (abril de 1994) de un sistema monetario basado en la sustitución de los bancos centrales tradicionales por CB ha hecho reverdecer los laureles de esta vieja institución, que parecía relegada a convertirse

en un ilustre huésped de las vitrinas de la historia económica.

En este trabajo se ofrece, en primer lugar, una panorámica del funcionamiento de los CB. A continuación se muestran algunos ejemplos recientes que ilustran la vuelta a la escena monetaria internacional de esta institución. Finalmente, se analizan las principales críticas realizadas al sistema de CB y se consideran sus perspectivas de futuro.

2. Funcionamiento de un sistema de Currency Board

Para comprender el funcionamiento de los CB resulta útil considerar el estado del sistema monetario internacional bajo el que éstos empezaron a desarrollarse. El patrón oro prevaleció a escala global sólo durante el último tercio del siglo XIX y hasta 1914, con un breve resurgimiento de 1925 a 1931 (1). Durante la vigencia del patrón oro los países miembros debían satisfacer tres reglas fundamentales de comportamiento: a) garantizar la plena convertibilidad de la moneda nacional por oro a un precio oficial fijo predeterminado —lo que implicaba el mantenimiento de reservas oficiales de oro— (2); b) no imponer ninguna traba a los flujos internacionales de oro, y c) no llevar a cabo políticas de esterilización de las reservas. Los intentos de resaltar el automatismo del mecanismo de ajuste de pagos internacionales proporcionado por el patrón oro han resultado frecuentemente en la idealización de estas *reglas del juego*.

En condiciones ideales, el oro se configura como el único activo de reserva y, más aún, como el único componente de la base monetaria, de manera que: i) a los bancos centrales no les resultaría posible llevar a cabo políticas de intervención esterilizada aunque lo desearan, y ii) los gobiernos no podrían incurrir en la financiación inflacionista de sus déficit presupuestarios monetizando la deuda pública. En tales circunstancias *los bancos centrales tenderían a actuar como CB*. En la práctica, el funcionamiento del patrón oro no se ajustó a esos supuestos simplificadores y requirió de la cooperación internacional para su mantenimiento (3).

En el caso de que no existiesen bancos comerciales, o de que la aplicación de un coeficiente de caja del 100 % eliminase la actividad crediticia del sistema bancario, de modo que todo el *stock* monetario se encontrase respaldado por reservas de oro, los cambios de las reservas oficiales darían lugar a una variación similar e instantánea de la oferta monetaria. Con un coeficiente de caja mejor del 100 % todavía sería posible afirmar, sin embargo,

que bajo el sistema de patrón oro una variación de las reservas provocará un cambio proporcional de la oferta monetaria, siempre que el *coeficiente de caja* de los bancos y el *coeficiente de filtración* (efectivo-depósitos) del público se mantengan constantes. Una afirmación similar es válida, en principio, para un sistema de CB. El *stock* monetario, M , se vincula a la base monetaria, H , de manera convencional por medio del multiplicador de la base monetaria, μ ,

$$M = \mu \cdot H \quad [1]$$

Un sistema de CB opera en base a las siguientes reglas de comportamiento. En primer lugar, el CB se compromete a intercambiar libremente y sin límite alguno la moneda nacional por la moneda extranjera de reserva (y viceversa). Esta función suele delegarse en el sistema bancario. La libre convertibilidad se limita estrictamente al circulante, y no se extiende por tanto a los depósitos ni a otros activos financieros.

En segundo lugar, la credibilidad de este *principio de convertibilidad* requiere que la base monetaria se encuentre respaldada por reservas oficiales, R , de elevada liquidez (integradas fundamentalmente por oro y por activos suficientemente líquidos, denominados en la moneda de reserva), cuya cuantía debe ser como mínimo igual al valor de la emisión doméstica, computado de acuerdo con el tipo de cambio fijo de referencia, E^0 . Por tanto,

$$\Delta H = E^0 \cdot \Delta R \quad [2]$$

de modo que el establecimiento de un CB excluye estrictamente las emisiones fiduciarias.

El balance consolidado del sistema financiero implica que la variación a lo largo del período de referencia del *stock* monetario responde a la siguiente expresión:

$$\Delta M = \Delta CI + E^0 \cdot \Delta R \quad [3]$$

donde CI es el crédito interno del sistema financiero. Una vez calculada la variación estimada de la demanda de saldos monetarios $(\Delta M^d)^e$, consistente con el equilibrio en el mercado monetario, resulta posible cuantificar la variación del crédito interno inducida por un cambio de las reservas:

$$\Delta CI = (\Delta M^d)^e - E^0 \cdot \Delta R \quad [4]$$

A partir de las expresiones anteriores obtenemos:

$$(\Delta M^d)^e - \mu \cdot E^0 \cdot \Delta R \quad [5]$$

$$E^0 \cdot \Delta R = (1/\mu)(\Delta M^d)^e \quad [6]$$

$$\Delta C I = (\mu - 1) E^0 \cdot \Delta R = [(\mu - 1)/\mu] (\Delta M^d)^e \quad [7]$$

Por consiguiente, en un régimen de CB queda vedado el establecimiento de objetivos para la balanza de pagos y el crédito interno. Un CB impone una restricción adicional en comparación con un régimen de tipos de cambio fijos, dado que ahora también el crédito interno —y no sólo el *stock* monetario— es una variable endógena. El crédito interno se ajusta a las variaciones de las reservas, y las reservas se ajustan continuamente a los cambios de la demanda de dinero, para mantener en equilibrio el mercado monetario. El aumento de la credibilidad de las autoridades monetarias bajo este sistema se debe precisamente a la eliminación de cualquier elemento de discrecionalidad en la conducción de la política monetaria. Un régimen de CB no sólo inhabilita a las autoridades monetarias para controlar la cantidad de dinero, sino que éstas pierden incluso su capacidad para controlar la composición de la oferta monetaria, que queda endógenamente determinada.

En tercer lugar, se prohíbe expresamente la realización de operaciones de préstamo al Gobierno y la monetización de deuda pública, con el fin de impedir la financiación inflacionista del déficit público. El establecimiento de un CB presiona directamente sobre el déficit público al eliminar la posibilidad de que las administraciones públicas tengan acceso a cualquier tipo de financiación privilegiada. La capacidad de llevar a cabo un ajuste presupuestario eficaz es el elemento clave para determinar las posibilidades de éxito de un plan de estabilización y la viabilidad de un sistema de CB. La fórmula elegida para realizar el ajuste fiscal es también relevante para evaluar sus resultados, dado que las estrategias de corrección del déficit tienen efectos diferentes sobre el tipo de cambio real. En general, una reducción del gasto público en bienes transables restaura directamente el equilibrio, mientras que si el ajuste se lleva a cabo por medio de un aumento de los impuestos o de una disminución del gasto en bienes no transables se requiere una depreciación real (de mayor magnitud si se reduce el gasto en bienes transables) (4).

En cuarto lugar, el sistema de CB excluye las operaciones de mercado abierto y las políticas de intervención esterilizada. Finalmente, en un régimen de CB, el banco central suele dividirse en dos departamentos: el *departamento de emisión*, en-

cargado de dirigir el CB, y el *departamento bancario*, responsable de las otras funciones propias de un banco central —prestamista de última instancia, garantía de depósitos y supervisión y regulación administrativa del sistema bancario (5).

En conjunto, estas disposiciones aseguran la independencia del CB frente al Gobierno y contribuyen a garantizar que los tipos de interés y la curva de retorno se encuentren determinados en todo momento exclusivamente por las condiciones del mercado. Además, el aumento de la credibilidad inducido por el sistema de CB (mayor cuanto menores sean las expectativas de una devaluación futura), tenderá a traducirse en una disminución de la prima de riesgo. La caída consiguiente de los tipos de interés nominales y reales se reflejará, a su vez, en una reducción del servicio de la deuda y de los costes asociados a la reducción de la inflación.

El mantenimiento en el tiempo de un CB depende en buena medida del fortalecimiento del consenso social en torno a esta institución. Los agentes sociales deben ser conscientes de que en un régimen de CB no están *jugando* en un marco en el que el dinero se puede crear para acomodar una mayor demanda (6). Las debilidades del entorno sociopolítico que hagan vislumbrar la posibilidad de una devaluación a fecha fija en el futuro se descontarán de inmediato *hacia atrás*, provocando una corrida cambiaria. El CB puede tener entonces dificultades para mantener la paridad cambiaria dado que, en principio, el CB respalda con sus reservas sólo la base monetaria (una fracción del *stock* monetario). El éxito de un régimen de CB depende en última instancia de que la disciplina que implícitamente impone a los agentes sociales sea respetada, sobre todo en las primeras fases del proceso de estabilización. Cuando ello no ha resultado posible porque la economía se encontraba en circunstancias extremas de total fractura del marco político de referencia, que negaba toda credibilidad a la disposición de las autoridades para administrar el CB, algunos países —como Liberia y Panamá— han optado por ir más allá en el proceso de reforma monetaria, adoptando directamente el dólar como medio de cambio.

3. El retorno de los *Currency Boards*

Ante la necesidad de lograr un entorno financiero estable que facilitase el crecimiento económico en el marco de una economía de mercado dinámica, varios países con experiencias de fuerte

inestabilidad monetaria han recurrido en los últimos años a un sistema de CB. La transformación de los bancos centrales tradicionales en CB tiene como objetivo devolver la credibilidad a aquellos institutos de emisión que carecen actualmente de ella, como consecuencia de las dificultades e incertidumbres del entorno en que se desenvuelven, o a causa de la pérdida de reputación generada por las experiencias inflacionistas sufridas anteriormente. En principio, un sistema de CB es capaz de proporcionar una estructura institucional suficiente para asegurar una capacidad de compra estable para la moneda, dado que el banco central renuncia a su poder de creación de crédito interno. Sin embargo, la mera adopción de un tipo de cambio fijo no proporciona un ancla nominal para la moneda local. Es la cesión de la soberanía monetaria lo que en última instancia hace creíble el compromiso del CB de mantener la paridad cambiaria. A continuación se consideran algunos ejemplos recientes de países que han recurrido al sistema de CB para estabilizar sus economías.

Después de haber experimentado desde 1972 con un tipo de cambio fluctuante, Hong Kong retornó a un sistema de CB en 1983, con el objetivo de alcanzar y preservar la necesaria estabilidad financiera, puesta en peligro por las incertidumbres derivadas de su particular situación política.

En abril de 1991, tras sufrir una corrida cambiaria contra el austral y un intenso rebrote de la inflación, el nuevo Gobierno peronista argentino emprendió un ambicioso programa de estabilización (*Plan de Convertibilidad*) cuya pieza clave fue la *Ley de Convertibilidad*, que puso en marcha una reforma monetaria (basada en la introducción de una nueva moneda —el peso—, con una tasa de conversión de 10.000 australes por peso y una paridad fija frente al dólar —de un peso por dólar—) y transformó el banco central en un CB (respaldando el 100 % de la base monetaria con las reservas internacionales brutas del país), impidiendo con ello el resurgimiento de la financiación inflacionista del sector público (7). Al mismo tiempo se prohibió la indicación de los contratos denominados en moneda local y se reguló explícitamente la obligación de cumplimentar en la moneda extranjera de referencia los contratos pactados en dicha moneda, abriendo paso a una suerte de fórmula *hayekiana* de competencia entre monedas que redujese los incentivos de las autoridades monetarias para recurrir en el futuro al impuesto inflacionario o a la devaluación. El FMI respaldó desde el primer momento la reforma argentina, concediendo en julio de 1991 un préstamo *stand-by* de 780 millones de DEG que fue

reemplazado poco después, en marzo de 1992, por un préstamo ampliado (*extended Fund facility*) a tres años de 2.483 millones de DEG (8). La posibilidad —aprovechada desde el primer momento— de emitir bonos externos (*BONEX*) denominados en dólares aumentó en cierta medida el margen de maniobra de un esquema necesariamente rígido.

El *Plan de Convertibilidad* argentino no se limitó a la ley de convertibilidad, sino que sentó las bases para la recuperación de una economía gravemente desindustrializada y desmoralizada. Se emprendió una ambiciosa reforma fiscal, complementada por un masivo programa de privatizaciones y por la reforma del sistema de pensiones (en el sentido de promover la transición desde el tradicional *régimen de reparto* a un *régimen de capitalización*, administrado por instituciones públicas y privadas). Antes de la reforma, aproximadamente el 50 % de los ingresos impositivos se obtenía recurriendo al impuesto inflacionario. El intenso esfuerzo realizado permitió pasar de un déficit presupuestario consolidado del sector público —sector público no financiero y banco central, excluyendo ingresos por privatizaciones— del 2,7 % en 1990 a un superávit del 0,7 % en 1993. También se llevó a cabo una vasta reestructuración de la deuda externa —que permitió reducirla a lo largo del período 1990-1993 en cerca de 16.000 millones de dólares—. Además, la profundización de la convertibilidad (por cuenta corriente y por cuenta de capital) ha sido una constante en Argentina en los últimos años. El arancel promedio se situó en torno al 14 % en 1993 desde niveles próximos al 30 % a mediados de 1989.

Tras recobrar la independencia —después de haber formado parte durante más de medio siglo de la extinta Unión Soviética—, y reintroducir su moneda nacional tradicional —la corona (*kroon*)—, Estonia permaneció algunos meses en el área del rublo. Anteriormente, en el período 1928-1940, Estonia había mantenido una paridad fija (*de uno por uno*) con la corona sueca. En junio de 1992, las autoridades monetarias decidieron abandonar el área del rublo. Sin embargo, cual monarca constitucional que reina pero no gobierna, el primer acto de soberanía monetaria consistió precisamente en la renuncia expresa para ejercerla en el futuro. Como en el caso argentino, el Parlamento aprobó una ley de convertibilidad, estableciendo una paridad fija de la corona con respecto al marco alemán (de ocho coronas por un marco) y creando un sistema de CB (9). Para respaldar la base monetaria, Estonia aprovechó el oro depositado antes de

1940 en varios bancos europeos (fundamentalmente en el Banco de Inglaterra, en el Banco de Pagos Internacionales y en varios bancos suecos). Una profunda reforma fiscal dirigida a mantener el presupuesto equilibrado (que se vio acompañada por la privatización de grandes empresas y por la implantación de una ley de quiebra en septiembre de 1992) y una amplia y progresiva apertura comercial y financiera de la economía han sido también elementos esenciales de la reforma económica abordada por Estonia. El resultado de la reforma fue una fulgurante caída de la inflación —que ya se situaba por debajo del 2 % mensual a mediados de 1993— y una rápida reorientación del comercio exterior hacia los países industriales.

Lituania y Letonia siguieron un camino diferente del emprendido por Estonia tras acceder a la independencia y abandonar el área del rublo (en mayo y julio de 1992, respectivamente). Ambos países eliminaron todas las restricciones a las transacciones por cuenta corriente y por cuenta de capital, ejecutaron políticas monetarias restrictivas, mantuvieron el presupuesto equilibrado y adoptaron inicialmente un sistema de flotación libre para el *talonas* lituano y el rublo letón. Sin embargo, ante la persistencia de las presiones inflacionistas, estos países procedieron a realizar sendas reformas monetarias: Letonia sustituyó el rublo letón por el letón (*lats*) —a una tasa de conversión de 200 rublos letones por letón— y Lituania reemplazó el *talonas* por el lituano (*litas*) —a una tasa de conversión de 100 *talonas* por lituano—. En el caso de los países bálticos la evidencia empírica parece confirmar los efectos relativamente beneficiosos del sistema de CB. En efecto, Estonia, el país que adoptó un CB desde el comienzo del proceso de transición, logró mantener tipos de interés reales más bajos y sufrió una caída del *output* menor que sus vecinos bálticos, que intentaron inicialmente desarrollar sus programas de estabilización en el marco de un sistema de flexibilidad cambiaria. Reconociendo las ventajas del régimen de CB, Lituania estableció un CB el 1 de abril de 1994 —fijando, a diferencia de Estonia, el tipo de cambio con respecto al dólar.

Es importante destacar que en las fases iniciales del ajuste el *output* se redujo en mayor cuantía en los países bálticos que en el resto de las repúblicas soviéticas, debido al tratamiento de choque adoptado. Sin embargo, a mediados de 1993 la caída del *output* en estos países prácticamente ya se había detenido, mientras que en el resto de la antigua Unión Soviética el proceso de deterioro continuaba imparable (10).

4. El sistema de *Currency Board* en perspectiva

El debate sobre la conveniencia o no de adoptar un régimen de CB para acometer la estabilización macroeconómica, se enmarca dentro de una discusión más general sobre cuál debe ser el ancla nominal de referencia en un programa de desinflación. La introducción de un sistema de CB puede restablecer la confianza y reducir las tasas de interés internas siempre que la estructura social y económica subyacente soporte su adopción. No existe, pues, una *receta* universal de estabilización. La articulación de una política de desinflación basada en el control de las magnitudes monetarias, con tipos de cambio flexibles, puede parecer una solución razonable en presencia de rigideces fiscales importantes que imposibilitan una estabilización inmediata. Es por eso que el FMI, por ejemplo, ha apoyado de forma sistemática un régimen de flexibilidad cambiaria como ingrediente fundamental de los programas de desinflación que se llevan a cabo en la actualidad en las repúblicas de la antigua Unión Soviética.

Un problema esencial que puede explicar el escaso éxito de esta alternativa en la práctica es la inestabilidad de la función de demanda de dinero frecuentemente observada en los países embarcados en un proceso de estabilización. Si las autoridades monetarias no son capaces de estimar con precisión la demanda de dinero, pueden cometer errores de bulto a la hora de determinar la tasa de crecimiento monetario consistente con los objetivos de inflación. La propia dinámica de la desinflación tiende a aumentar la demanda de dinero a medida que ésta progresa. Si, como suele ocurrir, la convergencia de las expectativas de inflación se produce lentamente, el aumento inducido de los tipos de interés reales puede hacer peligrar el proceso de estabilización (11). Por otra parte, bajo un sistema de tipos fluctuantes y perfecta movilidad del capital, las autoridades monetarias no serán capaces de preservar la efectividad de su política monetaria en el largo plazo, dado que los intentos de mantener la estabilidad del nivel de precios se traducirán en la inestabilidad del tipo de cambio, con efectos reales potencialmente importantes. La opción a favor de los CB se ve fortalecida si se acepta el argumento de que los tipos de interés reales se determinan en los mercados financieros mundiales y se encuentran por ello, salvo quizá en el muy corto plazo, más allá de las posibilidades de control de las autoridades monetarias. Por consiguiente, éstas deberían concentrarse en el control de la variable que *sí pueden* controlar

—la tasa de inflación— y no deberían intentar contrarrestar las fluctuaciones de los tipos de interés reales (12).

Trasladando el análisis de Poole (1970) sobre la elección óptima de los instrumentos de la política monetaria al caso de una economía abierta, es posible afirmar que, en general, cuando los *shocks* aleatorios tienen su origen en los mercados financieros, la fijación del tipo de cambio permite reducir el impacto del *shock* sobre el nivel de *output*, mientras que el ajuste del tipo de cambio tiende a amplificar sus efectos (13). Por el contrario, un régimen de CB parece especialmente mal equipado para hacer frente a perturbaciones aleatorias que afectan a la demanda de bienes (por ejemplo, fluctuaciones de la inversión). En este caso, el ajuste del tipo de cambio tiende a actuar como un *estabilizador automático* que absorbe los efectos del *shock*, por lo que si las autoridades intentan fijar el tipo de cambio con el fin de reducir la varianza del *output*, la intervención tendrá efectos contraproducentes.

El sistema de CB es también susceptible a la crítica genérica que sufren los esquemas de estabilización que optan por fijar el tipo de cambio con el fin de convertirlo en el ancla nominal contra la inflación: la lenta convergencia de las expectativas de inflación —como consecuencia de la imperfecta credibilidad inicial del programa y de las rigideces estructurales de la economía— acaba generando una apreciación del tipo de cambio real (o, de manera equivalente, un aumento del precio relativo de los bienes no comerciables internacionalmente) que puede socavar el proceso de estabilización, especialmente cuando el *atraso cambiario* da lugar a un aumento de los salarios reales (14).

A la hora de establecer un régimen de CB es necesario tomar una decisión sobre qué moneda extranjera va a utilizarse como referencia para fijar el tipo de cambio. En principio, dado que el objetivo primordial es lograr la estabilidad de precios, parecería lógico elegir la moneda de un país con una reputación de baja inflación que además sea un socio comercial importante. Una alternativa al enfoque de fijar el tipo de cambio con respecto a una única moneda extranjera es optar por una *cesta de monedas* con el fin de estabilizar la competitividad internacional y facilitar el mantenimiento en el tiempo del CB. Por ejemplo, la mayoría de los nuevos estados que formaron parte de la antigua URSS continúan manteniendo estrechas relaciones comerciales entre sí, de modo que el establecimiento de un tipo de cambio fijo con respecto al dólar o el marco alemán podría tener efectos adversos sobre la competitividad de estos países. En estas cir-

cunstancias, una *cesta monetaria* (donde el peso de cada moneda estaría en función de la importancia del comercio exterior con el país emisor) podrían resultar una alternativa preferible. Sin embargo, también es cierto que la elección de una *cesta de monedas* tiende a enturbiar la cristalina transparencia del ancla nominal. Esto probablemente explica la unanimidad existente en favor de una moneda única de referencia.

La rigidez del CB constituye, en algunos casos, su principal atractivo. En primer lugar, el tipo de cambio es una ancla nominal *más visible* que cualquier magnitud monetaria. En segundo lugar, al *atar las manos* de gobiernos proclives al derroche de recursos escasos, el CB devuelve la credibilidad perdida a la política económica. Pero, como la experiencia del Sistema Monetario Europeo revela, la falta de flexibilidad de un mecanismo monetario puede debilitar la confianza de los agentes económicos en su mantenimiento a largo plazo. Esto podría explicar la aparente paradoja del aumento sostenido del grado de dolarización de las economías de países, como Argentina o Bolivia, en los que las reformas económicas han generado un entorno macroeconómico mucho más estable. En un escenario alternativo al sistema de CB, Williamson (1993) ha señalado que la mayor parte de los problemas asociados al funcionamiento correcto de un sistema de zonas objetivo se plantean cuando las autoridades monetarias se aprestan a defender un tipo de cambio que está claramente desalineado con respecto al tipo de cambio de equilibrio. Entonces puede resultar necesario ampliar las bandas de fluctuación y recurrir a realineamientos de paridades frecuentes (y por sorpresa) para limitar los ataques especulativos. Keynes, aludiendo al funcionamiento del patrón oro hasta 1914, afirmaba que «el carácter arbitrario y variable de la proporción de reservas de oro con relación a los pasivos de una gran parte de los bancos de emisión del mundo, lejos de introducir un factor de inestabilidad, fue un elemento de estabilidad» (15), dado que permitió absorber los aumentos y disminuciones transitorias de oro y reducir los efectos de estas oscilaciones sobre los precios. Aun cuando un CB no tiene esa opción —su credibilidad depende de que las *reglas del juego* se cumplan escrupulosamente— todavía resultaría posible reducir los efectos sobre la economía de un *shock* externo siempre que el CB (y los agentes económicos en su conjunto) mantuviesen una cartera de activos financieros externos, *por motivo precaución*, suficiente para hacer frente a tales oscilaciones (16).

Por otra parte, la teoría de las áreas monetarias óptimas —McKinnon (1963)— indica que las po-

sibilidades de que un CB tenga éxito serán mayores a medida que aumenta el grado de apertura de la economía (es decir, a medida que aumenta la participación de los bienes comerciales en el producto total). Con un grado de apertura elevado, la flexibilidad del tipo de cambio resultará poco eficaz para ajustar la balanza corriente ante perturbaciones reales de la demanda, dado que las variaciones del tipo de cambio nominal se trasladarán inmediatamente a los precios de los bienes comerciables, impidiendo el ajuste del tipo de cambio real. En conjunto, parece razonable suscribir las previsiones de Walters sobre el futuro de los CB: «sospecho que serán utilizadas bastante más frecuentemente en economías pequeñas que mantienen una fuerte dependencia con respecto a grandes socios comerciales. De manera similar, es probable que continúen siendo el sistema básico en grandes centros comerciales como Singapur y Hong Kong, donde han funcionado tan bien» (17). □

NOTAS

- (1) Gran Bretaña fue la excepción, puesto que el Banco de Inglaterra operó en base a un patrón oro de facto desde 1717. Con el fin de impedir el resurgimiento de la inflación experimentada durante las Guerras Napoleónicas, la ley de convertibilidad de 1819 obligó formalmente al Banco de Inglaterra a aceptar la conversión de sus billetes por oro al precio de mercado prevaleciente en mayo de 1821.
- (2) Por ejemplo, el Banco de Inglaterra compraba oro a 4,2409 libras la onza y lo vendía a 4,2477 libras, mientras que el Tesoro de Estados Unidos compraba y vendía oro a 20,67 dólares la onza, de modo que —durante la última fase del patrón oro, de 1925 a 1931— la paridad bilateral dólar-libra esterlina fue de 4,3 dólares por libra. Los tipos de cambio que empezaban a hacer rentable la exportación y la importación de oro, una vez incluidos los costes de transacción (fletes, seguros y pérdida de interés del oro en tránsito) se conocían como puntos oro de exportación y de importación, respectivamente.
- (3) Sin embargo, bajo el patrón oro los bancos centrales consideraban la libra esterlina tan buena como el oro y mantenían en esa divisa una buena parte de sus reservas. Una excelente recopilación de artículos sobre el funcionamiento del patrón oro, en teoría y en la práctica, puede verse en el libro editado por Eichengreen (1985).
- (4) Sobre esta cuestión véase Rodríguez Prada (1993).
- (5) Históricamente es posible rastrear esa división de funciones en la reorganización del Banco de Inglaterra dispuesta por la Bank Charter Act de 1844, con ocasión de la concesión a dicho banco (que no fue nacionalizado hasta 1946) del monopolio virtual de la emisión de billetes.
- (6) Como ha señalado Walters, págs. 113-114, el requisito fundamental que debe satisfacer un sistema de CB es que, «incluso en las condiciones más difíciles, la comunidad financiera mantenga su fe en que el CB cumplirá sus obligaciones de cambio a la paridad especificada». Sin embargo, para este autor, «pocos gobiernos del Tercer Mundo poseen semejante credibilidad. Por tanto, es improbable que el CB se convierta en el principal vehículo para alcanzar la rectitud monetaria y fiscal en el Tercer Mundo».
- (7) La introducción de un CB hizo que el banco central pusiera fin a su política de practicar redescuentos a los bancos provinciales para financiar los déficit de los gobiernos de las provincias, tradicionalmente responsables de una parte sustancial del déficit público. Para un análisis más detallado de los desafíos afrontados por la apertura comercial y financiera de la economía argentina, véase Rodríguez Prada (1994).
- (8) Posteriormente, en diciembre de 1992, Argentina firmó un acuerdo oficial de reducción del principal y del servicio de la deuda en el marco del Plan Brady con los bancos comerciales, apoyado por créditos del Banco Mundial, del FMI, del BID y del Export-Import Bank of Japón, que redujo la deuda contraída con la banca comercial extranjera en cerca de 11.000 millones de dólares. En conjunto, durante el período 1990-1993, Argentina vio disminuir su deuda externa en más de 16.000 millones de dólares (incluyendo reducciones del principal y del servicio de la deuda, swaps de deuda por capital —utilizados para privatizar la compañía telefónica, las líneas aéreas y otras empresas públicas— y recompras de deuda).
- (9) Las autoridades estonias dejaron al mercado la labor de determinar el tipo de cambio que el CB se comprometía a mantener en el futuro. Mientras Estonia formó parte del área del rublo, tras la independencia, se fijó una paridad corona-rublo de 10 rublos por corona, equivalente aproximadamente a ocho coronas por marco, una vez tenido en cuenta el tipo de mercado marco-rublo.
- (10) En Lituania, los costes de la desinflación se tradujeron en una caída de la tasa de crecimiento del PIB real de casi un 40 % en 1992 y de más de un 16 % en 1993. En Letonia, el PIB real cayó un 34 % en 1992 y un 12 % en 1993. En ambos países se espera un retorno a tasas de crecimiento positivas del PIB (situadas entre el 4 % y el 5 %) en 1994. La tasa de inflación anual lituana, medida por el IPC, superó el 1.000 % en 1992 y se situó en torno al 400 % en 1993; en Letonia, la inflación también estuvo próxima al 1.000 % en 1992, pero cayó al 35 % ya en 1993. Por el contrario, en la Federación Rusa, el output cayó solamente un 19 % en 1992 y un 12 % en 1993, pero se espera una disminución adicional próxima al 10 % en 1994. La inflación alcanzó en Rusia cifras cercanas al 1.400 % anual en 1992, y al 900 % en 1993, esperándose una tasa cercana al 400 % para 1994.
- (11) En la mayor parte de los nuevos estados independientes que formaron parte de la URSS, la moneda local ha circulado en paralelo con el rublo durante algún tiempo, a una tasa de conversión frecuentemente manipulada, lo que ha dificultado aún más la tarea de estimar la demanda de la moneda recientemente introducida.
- (12) Sobre esta cuestión véase Goodhart (1989), especialmente el capítulo X.

- (13) Sin embargo, un shock externo, aun de carácter transitorio, puede provocar efectos reales nocivos en un régimen de tipos de cambio fijos. Por ejemplo, un aumento de los tipos de interés extranjeros dará lugar a un flujo de capitales hacia el exterior. La consiguiente reducción de las reservas y la contracción monetaria resultante, tenderá a reducir el output y el empleo de la economía.
- (14) Argentina, por ejemplo, ha tenido que soportar una apreciación acumulada de su tipo de cambio real —calculado comparando el IPC argentino con el índice de precios al por mayor de Estados Unidos— de más del 50 % desde la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad, antes de ver reducida su tasa de inflación a un nivel próximo al 5 % anual (a partir de tasas de inflación que rondaban el 40 % mensual en 1989 y el 25 % en 1990). Esa intensa apreciación real ha generado un déficit por cuenta corriente que rondó los 9.000 millones de dólares en 1993 (frente a un superávit de más de 1.900 millones de dólares obtenido en 1990), pero que, sin embargo, fue fácilmente financiado por unas entradas netas de capital de más de 16.500 millones de dólares que hicieron de hecho aumentar las reservas de divisas en más de 7.500 millones de dólares.
- (15) Keynes (1931), págs. 202.
- (16) Como señala Walters (1989), págs. 113, refiriéndose al centro comercial y financiero de Hong Kong, «la libertad para mantener activos en cualquier forma y en cualquier moneda es la condición sine qua non del sistema financiero» basado en un régimen de CB.
- (17) Walters (1989), págs. 113.

BIBLIOGRAFIA

- Eichengreen, Barry (ed.) (1985): *The Gold Standard in Theory and Practice*, Methuen & Co.
- Goodhart, Charles A. E. (1989): *Money, Information and Uncertainty*, MIT Press, 2.ª edición.
- Keynes, John Maynard (1931): *Essays in Persuasion*, Norton, 1963.
- McKinnon, Ronald (1963): «Optimum currency areas», *American Economic Review*, vol. 53.
- Poole, William (1970): «Optimal choice of monetary policy instruments in a simple stochastic macro model», *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Rodríguez Prada, Gonzalo (1993): «Shocks externos, rigideces fiscales y segmentación de los mercados de divisas», *Cuadernos de Economía*, vol. 21, núm. 60, págs. 136-161.
- Rodríguez Prada, Gonzalo (1994): *Teoría y estrategias de la integración económica monetaria*, Ediciones de la Universidad de Alcalá, Colección de Economía, núm. 1.
- Walters, Alan (1989): «Currency Boards», en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *Money. The New Palgrave*, MacMillan.
- Williamson, John (1993): «Exchange rate management», *The Economic Journal*, vol. 103, enero, págs. 188-197.
- Wyplosz, Charles (1986): «Capital flows and balance of payments crises», *Journal of International Money and Finance*, núm. 5, págs. 167-179.
- Wyplosz, Charles (1988): «Capital flows liberalization and the EMS: a French perspective», *European Economy*, mayo.

Funciones empresariales y desarrollo económico

Juan Alonso Hierro
Eugenio Torres Villanueva
Profesores Titulares de Economía Aplicada. UCM

Introducción

Este trabajo tiene por objeto contribuir a la reflexión sobre el papel del empresario en la actividad económica. En él se presenta, en particular, una aproximación al estudio de la relación existente entre las funciones desempeñadas por los empresarios y el desarrollo económico.

Esta cuestión, que parece de obvia y crucial importancia, no puede decirse que haya ocupado un lugar preeminente en la historia del análisis económico. Y ello quizá porque la línea de investigación planteada por J. B. Say —en la que se identifica la función empresarial con la realización de la combinación de los factores de producción a fin de alcanzar una producción determinada, eso sí, en condiciones de equilibrio económico— puede decirse que queda marginada por el esquema analítico de Adam Smith. Para éste, la función del hombre de negocios en el proceso productivo consiste esencialmente en la provisión de capital, de manera que el economista escocés ofrece una identificación reduccionista de las funciones del capitalista y del empresario. En este sentido, como advierte Schumpeter (1), «ya que el capital, de acuerdo con Adam Smith, es el resultado del ahorro, y puesto que proveer de capital es la única función esencial del hombre de negocios, los beneficios de este último eran esencialmente el interés, que se podía explicar o bien por la teoría de la explotación o de la abstinencia».

Esta fusión de las figuras del empresario y del capitalista en una sola quedó superada por la propia dinámica de la historia, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, en la medida en que los nuevos métodos de financiación de la empresa fueron imponiendo la segregación de ambas.

En el ámbito del análisis económico fue el propio Schumpeter quien consagró la diferenciación entre capitalista y empresario. Como es sabido,

este autor considera que el empresario como tal es el agente capaz de poner en marcha innovaciones o «nuevas combinaciones» de los factores de producción no surgidas de las anteriores. Estas innovaciones son la base del desarrollo económico de una sociedad, convirtiéndose así el empresario en el elemento dinamizador por excelencia y, al mismo tiempo, como señala Hosieltz (2), en el perturbador del equilibrio económico y no en su guardián, tal como era considerado por Say en su modelo.

No pretendemos hacer aquí una recapitulación, ni siquiera breve, de las distintas teorías del empresario. Tan sólo queremos establecer el punto de partida de nuestra reflexión planteando el problema que nos ocupa, es decir, la relación entre las funciones empresariales y el desarrollo económico de un país. Una relación que no sólo no es sencilla de explicar, sino que en ocasiones tampoco comporta un resultado positivo, como a veces se supone desde interpretaciones demasiado optimistas. Esto quiere decir que, si admitimos que el comportamiento económico de los empresarios varía de unos lugares a otros y cambia a lo largo del tiempo, los resultados de su actividad, considerados tanto en una perspectiva de corto como de largo plazo, pueden contribuir al aumento o al estancamiento —incluso al declive— del producto agregado de los países donde actúan.

Se trata, por tanto, de articular un modelo explicativo del comportamiento empresarial que sea lo más completo posible y nos permita orientar satisfactoriamente el estudio de los cambios en las funciones empresariales y de sus repercusiones en el producto agregado (corto plazo) o en el desarrollo económico (largo plazo). Para ello consideramos conveniente emplear algunos elementos de análisis propios de la Economía Política, de la Economía Industrial y de las teorías vigentes sobre las organizaciones y las instituciones.

Funciones empresariales y eficiencia

Lo primero que hemos de precisar es el concepto de función empresarial. En una primera aproximación, podemos decir que se refiere a la actividad concreta que desarrolla un empresario y a la recompensa que lleva consigo, es decir, a la ganancia que espera obtener, que actúa así como incentivo para dicha actividad económica. Esta consiste esencialmente en combinar, coordinar u organizar recursos —normalmente productivos— con objeto de obtener unos ingresos que compensen los costes en los que se ha incurrido y den lugar a una ganancia suficiente para la pervivencia de la actividad.

Podemos precisar más la naturaleza de la actividad empresarial en relación con la clase y cuantía de la ganancia que se espera obtener y con el carácter e intensidad de su influencia en el desarrollo económico. Rescatando el planteamiento de Schumpeter sobre la materia, tal como han hecho Binks y Vale (3), puede decirse que la actividad empresarial es necesaria para el desarrollo económico —aunque no es suficiente— y que para comprender la relación entre ambas cosas puede ser útil el concepto de «nuevas combinaciones». Siguiendo con matices a estos autores, la «nueva combinación» por antonomasia es la descrita por Schumpeter como actividad empresarial innovadora, que consiste en esencia en el establecimiento de una nueva función de producción. Los empresarios se ven incentivados a ella por la ganancia de monopolio que les espera, que mantendrán tanto más tiempo cuanto más se demoren los demás en incorporar la innovación. Por lo que se refiere al desarrollo económico, esta «nueva combinación» tiene un impacto positivo en la frontera de posibilidades de producción de la economía, contribuyendo así a aumentar el producto agregado del país.

También son «nuevas combinaciones» las actividades empresariales asignadoras (o reasignadoras) —que definen la esencia de la teoría del empresario de la Escuela Austriaca (4)— en cuanto que responden a los cambios que se operan en los mercados y aprovechan las nuevas oportunidades a que dan lugar. Pueden considerarse como una consecuencia y como un complemento de la actividad empresarial innovadora, en la medida en que el desequilibrio al que ésta conduce es una fuente de oportunidades de negocio para quienes poseen la información necesaria o son capaces de obtenerla a un coste no excesivo. Por ello, el incentivo que proporcionan estas «nuevas combinaciones» radica en alcanzar, en parte o en su totali-

dad, la ganancia de monopolio en poder de la actividad empresarial innovadora. En tanto que contribuyen a difundir por toda la economía las ventajas obtenidas por ésta, desplazan también hacia afuera la frontera de posibilidades de producción.

Asimismo, hay «nuevas combinaciones» que tienen que ver con la actividad empresarial que busca mejorar la eficiencia interna de la empresa (eficiencia organizativa), de acuerdo con la concepción de Leibenstein (1978). Consideradas igualmente como consecuencia y complemento de las dos anteriores, reflejan la necesidad de las empresas de mejorar la eficiencia de su actual modelo de uso de recursos ante una competencia alterada, si bien la pérdida de eficiencia puede obedecer también a otras causas. El incentivo para llevarlas a cabo está en asegurar el beneficio necesario para poder continuar en las nuevas condiciones competitivas. Lo que exige nuevas funciones de producción que, en tanto que sean más eficientes que las anteriores, ejercerán también un efecto positivo sobre la frontera de posibilidades de producción.

Podemos considerar que las tres funciones empresariales descritas —innovadora, asignadora (reasignadora) y de eficiencia organizativa— son eficientes en el sentido paretiano del término en tanto que las tres mejoran el bienestar de la sociedad (del país) sin reducir el de ninguno de sus miembros en particular. Pero Coase ha advertido claramente que la eficiencia paretiana sólo es posible en un mundo de costes de transacción nulos, mundo que es difícil encontrar por algún lado. Por tanto, si queremos estudiar el mundo real, «debemos introducir explícitamente los costes de transacción positivos en el análisis económico» (5). En consecuencia, puede ser más útil el concepto de eficiencia adaptativa que emplea North (6) para referirse a que los agentes económicos toman decisiones relacionadas con el intercambio en presencia de incertidumbre, de costes de transacción positivos, de unas reglas del juego determinadas —que delimitan entre otras cosas los derechos de propiedad o la forma en que se cumplirán los contratos— y de percepciones subjetivas sobre todas estas cosas y otras muchas, lo que condiciona no sólo la naturaleza de la decisión, sino también el alcance de sus resultados. Todas las decisiones tendrán unos resultados, pero las que mejores resultados consigan en términos de aumento del bienestar o de la producción serán más eficientes (7). Sólo comparativamente podremos identificar cuáles son las que mejores resultados han conseguido y, por tanto, las que son más eficientes (8). De ahí que North diga que aquella sociedad que a

través de su sistema institucional permite el mayor número posible de intentos para resolver los problemas económicos, es la que tiene la mayor probabilidad de resolverlos a lo largo del tiempo. Será, pues, más eficiente que aquella otra que tenga un entramado institucional que permita un número más restringido de intentos. Por tanto, es este entramado institucional (reglas del juego) el que determina la eficiencia.

Más adelante recuperaremos el hilo del análisis de North para obtener de él su máxima potencialidad explicativa en la medida que ello sea posible. Ahora debemos volver sobre nuestros pasos y preguntarnos si las tres funciones empresariales, que antes hemos descrito como pareto-eficientes, son eficientes bajo el nuevo criterio introducido. A nuestro entender son eficientes también. Lo son las tres respecto a todas aquellas funciones empresariales que no innovan o lo hacen débilmente, que no responden o lo hacen de forma poco flexible a los cambios en los mercados y a las nuevas oportunidades, o que no atajan su ineficiencia interna o lo hacen de manera insuficiente. Y creemos que son también —aunque esto es sin duda discutible— más eficientes unas que otras. Si seguimos las descripciones que hemos hecho de cada una de las tres y las mantenemos en el orden secuencial en el que las hemos imbricado, podemos considerar más eficiente a la primera que a la segunda, y a ésta más que a la tercera.

Lo que hemos de considerar ahora es que hay muchas funciones empresariales que las descritas, a las que debemos enfrentarnos con el criterio de eficiencia planteado a fin de poder clasificarlas como eficientes o ineficientes, productivas o improductivas en comparación con las anteriores. Muchas de las actividades económicas especulativas, por ejemplo, sobre todo las que están en el límite de la legalidad o incluso la quebrantan, suelen ser casos paradigmáticos de actividad empresarial que beneficia sensiblemente a quien la practica a costa de menguar las posibilidades de bienestar de otros. Suponen, además, un elevado coste de oportunidad en términos de la cantidad de producto agregado que se deja de obtener al reducir el volumen de recursos productivos susceptibles de ser empleados en actividades que sí pueden contribuir a aumentarlo.

Algo parecido ocurre con las restricciones de la competencia en los mercados y con la formación de coaliciones de distribución o de grupos de interés específicos, según la terminología olsoniana, para apropiarse de alguna parte de la renta nacional cuya asignación corresponde normalmente al Estado. En el primer caso, bajo ciertas condicio-

nes los empresarios de un sector pueden encontrar incentivos para emplear recursos en limitar la competencia entre ellos e impedir la entrada de potenciales competidores por medio de acuerdos cuyo resultado final es restringir la producción y elevar los precios. El aumento de los beneficios que así obtienen es consecuencia de una transferencia de rentas procedentes de los compradores de sus productos, que pierden tanto más bienestar cuanto más fuerte y estable sea la colusión. Pero, como han hecho ver los teóricos de la *rent seeking* (búsqueda de rentas), hay además un elemento perjudicial —medido en términos de coste de oportunidad— que eleva el coste para la sociedad de este tipo de actividades y que no es otro que el despilfarro que supone emplear recursos materiales y capacidades personales especiales en estas actividades en vez de otras que mejoren el bienestar de la sociedad en su conjunto (9).

En el segundo caso, la organización de grupos de interés específicos (10), para conseguir del Estado la rebaja de impuestos, la obtención de un arancel o la concesión de ayudas o subvenciones para sus empresas, por citar tres ejemplos bien representativos, es una actividad económica de búsqueda de rentas que tiene como consecuencia una redistribución de la renta nacional en favor de quienes la practican y en perjuicio de otros potenciales destinatarios más o menos numerosos. Esta actividad es de una naturaleza improductiva semejante a la del ejemplo anterior y, como ella, lleva implícito un coste de oportunidad a tener en cuenta en tanto que absorbe recursos y capacidades especiales que bien podrían destinarse alternativamente a actividades más provechosas para el conjunto de la sociedad. Más aún, como señala Tullock, la mayor relevancia cuantitativa de la búsqueda de rentas no está en los costes en que se incurre para alcanzar la renta o privilegio que de hecho llega a obtenerse, sino en los costes que, a cuenta de esa actividad, no llegan a materializarse en nada (11). Es ahí donde reside el mayor derroche o despilfarro de recursos.

Puede haber incluso funciones empresariales de naturaleza destructiva, en tanto que contribuyen a aniquilar recursos productivos y, por tanto, se encuentran en los antipodas de la eficiencia, medida como aumento del bienestar o del producto agregado. El ejemplo más claro lo constituyen las guerras y los conflictos violentos que asuelan los países con mayor o menor regularidad o persistencia. Sea cual sea el motivo que las desencadene, aunque esto no es un dato irrelevante, lo cierto es que tanto en su inicio como en su desarrollo podemos encontrar actividades empresariales de produc-

ción y tráfico de armas y pertrechos o de reclutamiento de ejércitos mercenarios, que se emprenden por los altos beneficios que se esperan obtener en comparación con los que proporcionan otras actividades alternativas.

En otro ámbito, puede considerarse también que muchas actividades productivas comportan cierto grado de destrucción de recursos, de elementos importantes del medio ambiente y de condiciones de vida de determinados hábitats, que causan graves perjuicios a las personas y a los seres vivos en general. ¿Son estas últimas actividades empresariales destructivas? Si atendemos al análisis de Coase sobre el coste social (12), estas actividades que contaminan son tan productivas como cualesquiera otras, pues quienes las emprenden o gestionan están usando los recursos en la producción tal como lo especifican los derechos de propiedad vigentes, al menos cuando éstos se hallan bien definidos. No ocurre lo mismo cuando estos derechos de propiedad están mal definidos o, simplemente, no lo están. La cuestión es que en ocasiones es muy costoso definir derechos de propiedad o salvaguardar el uso correcto de los que previamente se han definido. Luego, si seguimos considerando las actividades antedichas como destructivas, nuestro punto de mira debería orientarse a establecer la forma de cambiar los derechos de propiedad vigentes por otros que no permitan usar los recursos de la manera como se emplean, o a definirlos allí donde no lo están. El problema es, entonces, cómo podemos conseguir derechos de propiedad eficientes. El propio North dice que esta cuestión no es fácil en absoluto. En cualquier caso nos remite de nuevo al sistema institucional (reglas del juego).

Las instituciones o reglas del juego

Si el móvil principal de cualquier actividad empresarial es el beneficio que espera alcanzar quien la emprende, el que se elija una u otra dependerá de la estructura de beneficios relativos o de cortapisas que ofrezca cada una y no de la consideración «benévola» del empresario de si contribuye o no, y con qué intensidad, al bienestar o al desarrollo económico del país. En este sentido, puede decirse con Baumol que los empresarios son simplemente «aquellas personas con ingenio y creatividad para encontrar los cauces que acrecientan su propia riqueza, poder y prestigio». Por lo que es razonable pensar que «entre sus intereses no ocupe un lugar señero el que una actividad que alcance estas metas añada mucho o poco al producto social»

o sea incluso «un obstáculo real para la producción» (13). De ahí que puedan existir funciones empresariales productivas, improductivas e incluso destructivas. Todas ellas pueden formar parte de la actividad económica de los empresarios a lo largo del tiempo, así como manifestarse con distintos grados de intensidad relativa en cada momento histórico en cada país. De esta manera, cuando predominen las funciones empresariales productivas sobre las demás, el país tenderá a un crecimiento económico que no se alcanzará en el caso de que prevalezca cualquiera de las otras dos, causantes más bien de crecimiento débil, estancamiento o incluso declive, todo ello considerado en términos relativos. Esto significa, de acuerdo con el planteamiento de Baumol, que el aspecto más significativo de la función empresarial no estriba en su oferta global, como considera el modelo schumpeteriano, sino fundamentalmente en su asignación a determinadas actividades. En este sentido, podemos decir que el modelo se amplía, se «externaliza», en la medida en que el marco institucional (reglas del juego) es determinante respecto a esta asignación.

Si el predominio de uno u otro tipo de función empresarial depende de la estructura de beneficios relativos o de cortapisas existentes en cada lugar y en cada momento concretos, ¿de qué depende en cambio ésta? Ciertamente, de muchos factores: disponibilidad de recursos productivos, tecnología, condiciones de la demanda o estructura del mercado, por citar algunos importantes. Sin embargo, en cualquier circunstancia, el principal determinante del comportamiento empresarial son las reglas del juego imperantes en tanto que rigen el rendimiento relativo de cada actividad empresarial (14). En palabras de North, las reglas del juego no son sino las instituciones de una sociedad, esto es, limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana o elementos que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. En consecuencia, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (15). Hay, pues, reglas de juego y jugadores (individuos y organizaciones). Las primeras definen la forma en que se desarrollará el juego, mientras que los segundos emplearán los recursos y capacidades a su alcance para «ganar el juego» con intervenciones no siempre limpias, es decir, acordes con las reglas vigentes, ya que esto dependerá de los incentivos o cortapisas existentes por respetarlas, transgredirlas o modificarlas. El resultado es que las instituciones pueden permanecer inalteradas largo tiempo o sufrir cambios de diversa consideración. Los individuos, especialmente

los empresarios, y sus organizaciones contribuirán a una cosa u otra según la percepción que tengan de sus ventajas o inconvenientes. El cambio institucional, dice North (16), más lento o más rápido, siempre es acumulativo aunque no siempre a mejor, a más eficiencia, pues la percepción subjetiva de las personas, su limitada información y el coste de procesarla dan lugar a cambios institucionales que comportan al mismo tiempo mejoras y pérdidas de eficiencia en grados diversos.

En las sociedades complejas, la realización de los beneficios procedentes del intercambio impersonal y de cualquier actividad económica relacionada con él tiene que ver con los costes de transacción que conllevan. Se trata de costes de información en los que se incurre para conocer el número, dimensión y valor de los atributos de los objetos que se intercambian, costes de negociar y redactar los contratos y costes de vigilar su cumplimiento o de sancionar su incumplimiento. La complejidad de estos problemas y la forma en que los mismos son percibidos por los individuos dan lugar a incertidumbres, cuya reducción es el cometido de las instituciones.

El modelo institucional de cada país se compone en cada época de una mezcla irregular de convenciones informales, normas formales y procedimientos de cumplimiento obligatorio de las mismas. Las primeras suelen ser costumbres, códigos de conducta y normas de comportamiento procedentes de la cultura —pero modificadas constantemente por la experiencia— que tienden a dar continuidad en el tiempo a las soluciones aplicadas a los problemas de intercambio.

Las segundas, cada vez más numerosas, incluyen reglas políticas y judiciales, reglas económicas (delimitación de los derechos de propiedad) y contratos. Facilitan el intercambio al definir una estructura de derechos que concreta las oportunidades de quienes participan en él. Pero éstos pueden considerar a veces que merece la pena destinar recursos a alterar la estructura de las normas que rigen la asignación de derechos políticos y económicos. Todo dependerá de su poder de negociación. Por tanto, estas normas se derivan de los intereses particulares de los diferentes grupos o individuos y no implican necesariamente eficiencia (paretiana). Hay sin duda un efecto *feedback* entre el comportamiento de los individuos y de sus organizaciones y las reglas formales que lo rigen.

Los terceros se refieren a la necesidad de que exista alguna forma de cumplimiento obligatorio de normas y contratos, pues en un mundo de intercambio complejo e impersonal son más las situaciones en las que existen incentivos para no cum-

plirlos que ventajas por hacerlo. Es por ello que una tercera parte, normalmente el Estado, ha asumido esta competencia. Pero de ahí no se deriva necesariamente que se conduzca como una tercera parte imparcial. Más bien puede pensarse que, como poseedor de la fuerza coercitiva, quienes rijan el Estado podrán usarla en su propio interés a expensas del resto de la sociedad. Naturalmente, esto tendrá un matiz diferente según la naturaleza autoritaria o democrática de las instituciones políticas y según el grado de representatividad social de los individuos que se encuentren al frente de ellas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el propio North (1981) ha planteado la necesidad de una teoría de las instituciones que explique su aparición, pervivencia y desaparición, y que se cimente a su vez en estas tres líneas de investigación básicas: a) de los derechos de propiedad que fundamentan el entramado de incentivos individuales y sociales del sistema, b) del papel del Estado en cuanto estructura de especificación y vigilancia del cumplimiento de esos derechos de propiedad, y c) de cómo se perciben e influyen en las reacciones de los agentes individuales y sociales las reglas del juego y sus transformaciones a lo largo del tiempo.

Cada marco institucional particular concreta en gran medida el tipo de información y conocimientos que requieren el empresario y sus organizaciones. Por tanto, delimita no sólo la clase y características internas de éstas, sino también los límites dentro de los que puedan alcanzar sus objetivos. Estos, sin embargo, no siempre serán socialmente productivos, pues cada entramado institucional proporciona simultáneamente incentivos favorables y adversos a este fin. Por ejemplo, puede haber instituciones que premien las limitaciones de la producción mezcladas con otras que incentiven la actividad productiva. La clave del desarrollo económico del país en cuestión estará entonces en el tipo de instituciones que predominen y en la clase de incentivos que provean. En el marco de aquéllas y de éstos los empresarios pueden invertir en mejorar la organización interna de sus empresas, sus capacidades y destrezas, es decir, en hacerlas más eficientes y competitivas, o dedicar recursos a cambiar las instituciones organizando, por ejemplo, grupos de interés y coaliciones de distribución o poniéndose de acuerdo con otros empresarios para cartelizar su producción. La alternativa que tomen dependerá de su percepción subjetiva de los resultados y de su poder de negociación. Si éste es considerado suficiente, tenderán a usar la política para alcanzar sus objetivos cuando el be-

neficio que esperen alcanzar supere al de invertir en el interior de la empresa.

Si los resultados de este comportamiento son considerados positivos, alentarán a muchos otros empresarios y a la sociedad en general a invertir en la adquisición de aptitudes y conocimientos que mejoren también sus posibilidades lucrativas. Así que esta inversión influirá finalmente en la orientación e intensidad del crecimiento económico a largo plazo. Si, por ejemplo, el entramado institucional de un país estimula el aumento del saber y la educación, así como las inversiones públicas y privadas necesarias para este fin, las características e intensidad de su crecimiento económico a largo plazo serán muy diferentes de las del país que no ofrezca estos incentivos o lo haga de forma confusa. Esto se debe a que en un mundo lleno de incertidumbres nadie conoce la manera correcta de resolver los problemas económicos a los que nos enfrentamos. Pero el país que haga posible el mayor número de intentos es el que tiene la probabilidad mayor de resolverlos a lo largo del tiempo. La eficiencia superior que pone de manifiesto este país en comparación con los que no han actuado así indica que el éxito de los diferentes marcos institucionales en la reducción de los costes de transacción y de producción dependerá de las distintas estructuras de incentivos y desincentivos que proporcionen a los empresarios y al resto de las personas, así como de la percepción subjetiva que éstos tengan de todos los elementos que afectan a su toma de decisiones. Esto quiere decir que puede haber incentivos que como tales favorezcan comportamientos económicos eficientes que estimulan el crecimiento económico, pero que pueden finalmente no conducir a estos resultados por una percepción subjetiva de los individuos escasamente congruente con aquéllos. La razón está en el complejo mundo de ideas, ideologías, tradiciones, valores morales y demás elementos culturalmente derivados que conforman la visión del mundo de cada individuo, que pertenecen al grupo de instituciones que hemos llamado informales y sobre las que tenemos un conocimiento mucho menor del que disponemos acerca de las instituciones formales.

Por último, influirán también en la mayor o menor eficiencia del entramado institucional los costes de negociación inherentes al proceso político, en tanto que éste determina el rango y características de las instituciones formales y de las formas de cumplimiento obligatorio de las normas y contratos. Si estos costes son elevados como consecuencia de un sistema político representativo que funciona con mecanismos eficientes de control de-

mocrático, los políticos tendrán más posibilidades de establecer un marco legal que impulse el intercambio que las que tendrían en el caso de que dichos costes fueran bajos, porque el sistema político se aleja del modelo anterior, proporcionando así incentivos para la negociación política a los empresarios y sus organizaciones. En ambos casos, sin embargo, el resultado final guardará también relación con la percepción subjetiva de los problemas y de sus soluciones que tengan unos y otros: políticos y empresarios principalmente.

Conclusiones

Todo cuanto aquí se ha dicho confirma la estrecha relación que hay entre las funciones empresariales y el desarrollo económico. Pero esta relación no siempre se manifiesta con resultados claramente favorables para el desarrollo económico de los países. A veces da lugar a períodos más o menos prolongados de crecimiento económico débil, estancamiento o, incluso, atraso.

A nuestro entender, el que pueda darse cualquiera de estas alternativas tiene que ver con la manera como se asignen las funciones empresariales hacia actividades productivas —y eficientes en términos paretianos— o bien improductivas o, incluso, destructivas. Y esto depende en gran medida de la naturaleza de los incentivos y cortapisas que proporcionan en todo momento las instituciones o reglas del juego vigentes, en cuya creación, implantación y desaparición participan los individuos —y los empresarios en particular— y las organizaciones que crean, la más importante de las cuales y la de mayor responsabilidad al respecto es el Estado.

Dos consecuencias con efectos sobre el análisis y la política pueden sacarse de esta reflexión. La primera implica que el análisis de la empresa y de la actividad empresarial no puede prescindir de la consideración del marco institucional en el que una y otra se insertan. El estudio de la relación entre ambos ofrece una línea de investigación de particular interés. Establecidas las bases teóricas —y en este trabajo hemos pretendido presentar una aproximación sumaria a las mismas—, queda abierto un vastísimo campo para la contrastación empírica.

La segunda apunta a que el Estado y, más en particular, las distintas agencias gubernamentales o con capacidad de decisión política, en tanto que tienen la responsabilidad de producir una parte notable de las reglas de juego, deben orientar su actividad a configurar un entramado de ellas que

favorezca la asignación de las funciones empresariales hacia actividades productivas en detrimento de las improductivas o destructivas. La tarea no es fácil, pues los individuos que tienen la responsabilidad de tomar decisiones en el ámbito del Estado se ven afectados por las mismas restricciones de conducta que los demás: racionalidad limitada, información incompleta y comportamiento oportunista. Pero de las agencias gubernamentales cabe exigir al menos que la orientación de sus políticas sea clara y estable y no contribuya a aumentar la incertidumbre que caracteriza a la actividad empresarial. □

NOTAS

- (1) Schumpeter (1949), pág. 257.
- (2) Hoselitz (1951), pág. 269.
- (3) Binks y Vale (1990), parte I.
- (4) Véase sobre todo Kirzner (1973).
- (5) Coase (1988), pág. 19.
- (6) North (1990), págs. 108-109.
- (7) En este punto pueden separarse —es una posibilidad— la eficiencia para el empresario y para la sociedad. Es decir, no hay constancia cierta de que siempre y en todo lugar una decisión eficiente para el empresario lo sea también para la sociedad.
- (8) Desde los planteamientos de la economía evolutiva [Nelson y Winter (1982)], se considera que las empresas, y las organizaciones en general, sustituyen a lo largo del tiempo viejas combinaciones y formas organizativas por otras nuevas que demuestren su mayor eficiencia en el entorno en el que se desenvuelven. Por ello, las empresas y organizaciones que perviven a lo largo del tiempo son las que demuestran una superior eficiencia adaptativa.
- (9) Buchanan, Tollison y Tullock (1980).
- (10) Olson (1982), págs. 62-63 y 70. Atendemos sobre todo a sus proposiciones tercera y cuarta, según las cuales los grupos de interés pequeños tienen un poder de acción colectiva relativamente mayor que los demás gracias a su mejor organización y reducen la eficiencia y la renta global de las sociedades en que actúan. A ellos nos referimos preferentemente en estas páginas y, aunque somos conscientes de las diferencias semánticas que existen entre los términos «grupos de interés», «grupos de presión» y «lobbies», utilizaremos el primero para expresar tanto la agrupación de intereses como su acción colectiva de presión ante los poderes públicos y las formas concretas de ejercerla.
- (11) Tullock (1993). No todos los que participan en estas actividades de búsqueda de rentas tienen garantizado el éxito perseguido. En numerosas ocasiones estas actividades están sujetas a una elevada competencia entre grupos de interés rivales. Los recursos empleados por los grupos que no alcanzan su objetivo suponen incluso un mayor despilfarro. Esto ha sido puesto en cuestión

por recientes desarrollos de la teoría de los grupos de interés —véase a este respecto Chaudhuri (1990)— que, como el llevado a cabo por Becker, indican que su multiplicidad puede conducir hacia una mayor eficiencia del sistema político-económico, ya que a menudo los intereses opuestos de estos grupos pueden preservar al mismo tiempo la eficiencia económica y la democracia. No obstante, parece que la lógica de la acción colectiva planteada por Olson presenta un panorama más ajustado a la realidad que la visión de Becker. Según Tullock (1993), esta última no considera en toda su importancia los problemas relativos al acceso asimétrico a los mercados políticos por parte de los distintos grupos de interés, ni los costes improductivos que supone la organización de éstos y el mantenimiento de su cohesión interna (costes asociados al control de los «free-riders»).

(12) Coase (1988), págs. 121-164 y 165-186.

(13) Baumol (1990), págs. 97-98.

(14) *Ibid.*, pág. 98.

(15) North (1990), págs. 13-14.

(16) *Ibid.*, segunda parte.

BIBLIOGRAFIA

- Baumol, William (1990): «Funciones empresariales: productivas, improductivas y destructivas». En *Mercados perfectos y virtud natural*. Madrid, Colegio de Economistas de Madrid-Celeste Ediciones, págs. 91-128, 1993.
- Binks, M., y Vale, Ph. (1990): *Entrepreneurship and Economic Change*. Londres, MacGraw-Hill.
- Blaug, Mark (1949): «Marx, Schumpeter y la teoría del empresario». *Revista de Occidente*, núms. 21-22, 1983.
- Buchanan, J., Tollison, R., y Tullock, G., eds. (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas; Texas University Press.
- Cason, Mark (1982): *The Entrepreneur: An Economic Theory*. Oxford, Martin Robertson.
- Coase, Ronald (1988): *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid, Alianza, 1994.
- Chaudhuri, Basudeb (1990): «La teoría de los grupos de interés: Una revisión analítica». *Economía Pública*, núm. 7, págs. 19-36.
- Hoselitz, Bert (1951): «El nacimiento de la teoría empresarial». En Spengler, J., y Allen, W., *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*. Madrid, Tecnos, 1971, págs. 250-273.
- Huerta, Emilio (1993): *La empresa: cooperación y conflicto*. Madrid, Eudema.
- Kirzner, Israel (1973): *Competencia y función empresarial*. Madrid, Unión Editorial, 1975.
- Leff, Nathaniel (1979): «Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited». *Journal of Economic Literature*, vol. XVII, núm. 1, págs. 46-64.
- Leibenstein, Harvey (1978): *General X-Efficiency Theory and Economic Development*. Oxford, Oxford University Press.
- Leibenstein, Harvey (1987): *Inside the Firm. The Inefficiencies of Hierarchy*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- Nelson, R., y Winter, S. (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- North, Douglass (1981): *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza, 1984.
- North, Douglass (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Olson, Mancur (1982): *Auge y decadencia de las naciones. Crecimiento, estagflación y rigidez social*. Barcelona, Ariel, 1986.
- Porter, Michael (1990): *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona, Plaza & Janés, 1991.
- Ronen, Joshua, ed. (1983): *Entrepreneurship*. Lexington, Mass., Lexington Books.
- Schumpeter, Joseph A. (1949): «La teoría económica y la historia empresarial». En *Ensayos*. Vilassar de Mar, Oikos-Tau, 1966, págs. 255-272.
- Tullock, Gordon (1993): «Rent-Seeking». En *Property Rights and the Limits of Democracy*. Londres, Ch. K. Rowley ed., E. Elgar Publishing Ltd.
- Udén, Lars (1993): «Twenty-five Years with *The Logic of Collective Action*». *Acta Sociológica*, vol. 36, núm. 3, págs. 239-261.
- Williamson, Oliver (1975): *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Williamson, Oliver (1985): *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

El proceso legislativo y regulador de la Auditoría Interna

Eduardo Hevia

Presidente del Instituto de Auditores Internos de España

En estos últimos años se ha producido un cambio importante en relación con la institucionalización de la función de auditoría interna, que en los pasados cuarenta años apenas si ha estado influida por regulaciones legislativas o gubernamentales.

En EE UU, la crisis de las cajas de ahorro y de algunos bancos, y en otros países los problemas con firmas de auditoría externa, han despertado un gran interés público y, a partir de él, la atención legislativa y reglamentaria está incidiendo de forma progresiva sobre cuestiones relativas a la profesión de auditor interno. Y ello afecta tanto al sector privado como a las entidades públicas.

Este cambio ha tenido también lugar en Latinoamérica, principalmente en cinco países: Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba y Uruguay.

¿Cómo entendemos nosotros este proceso de institucionalización o respaldo legal y de otro orden?

De manera concreta: obligatoriedad de que las empresas públicas cuenten con Comité de Auditoría y Departamento de Auditoría Interna dependiente de dicho Comité, especificando las funciones, atribuciones y obligaciones de los auditores internos.

Asimismo, los organismos e instituciones de la Administración Pública deberían disponer de unidades similares, transformando los viejos departamentos de inspección en modernos departamentos de auditoría. (Hay que decir que este proceso está ya en marcha *per se*, pero convendría estimularlo y definir determinados aspectos y cuestiones del ejercicio de la función).

Igualmente, las empresas que cotizan en Bolsa y las pertenecientes a sectores de gran trascendencia para la economía del país, tendrían que tener departamentos de auditoría interna y Comités de Auditoría (banca, seguros, energía, etc.).

Con esta finalidad, iniciamos en octubre del 93 una labor de sensibilización y divulgación sobre la necesidad de una regulación de la función de au-

ditoría interna, que hoy concretamos en el borrador de texto legal que hemos enviado a los portavoces de los principales partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados, los cuales, en principio, se han mostrado muy interesados en la necesidad de intensificar y mejorar el control interno de las organizaciones e instituciones españolas, considerando aceptable en líneas generales el texto que, seguidamente, ofrecemos a nuestros lectores.

PROPOSICION DE LEY SOBRE INSTITUCIONALIZACION DE LA AUDITORIA INTERNA

Exposición de motivos

En la actualidad se acepta con carácter general que la función de Auditoría Interna contribuye decisivamente a asegurar el control y a optimizar la gestión de las organizaciones, tanto públicas como privadas. La Auditoría Interna actúa como control de los restantes controles, facilitando así la máxima transparencia en las organizaciones, lo que contribuye a garantizar los intereses del inversor y de la propia organización, además de constituir una salvaguarda contra el fraude.

En España, la Auditoría Interna se encuentra en proceso de creciente desarrollo y existe un evidente interés en los medios económicos y financieros por llegar a un mejor conocimiento de sus posibilidades de aplicación práctica en las empresas, y en la misma Administración Pública. En esta última, se aprecia incluso una tendencia a ir transformando los antiguos servicios de inspección en modernos departamentos de Auditoría Interna, fundamentalmente en sus organismos autónomos.

Por lo que se refiere a las grandes empresas, puede asegurarse que la mayor parte de ellas cuentan ya con un servicio de Auditoría Interna, y por lo que respecta a las empresas de mediana dimensión, cada vez son más las que disponen para su gestión de esta función, bien con carácter permanente o bien recurriendo a los servicios de auditores externos.

La Universidad comienza a considerar la conveniencia de incluir en sus planes docentes la especialidad de Auditoría Interna, dedicando parte de sus horas lectivas a la enseñanza de esta función. Es un movimiento que deberá culminar en la impartición de una enseñanza universitaria teórica y práctica de esta disciplina, que posibilitará la cualificación profesional básica de futuros auditores internos que luego se completarán, como hasta ahora, con cursos y seminarios especializados que ofrecen continuamente a los posgraduados los centros privados de formación y el propio Instituto de Auditores Internos de España.

II

La complejidad de la empresa moderna impide a las direcciones, cualquiera que sean los mecanismos de información y control, conocer en detalle los problemas, las inquietudes, el clima ambiental, las particularidades y, en definitiva, la realidad de una situación dada. La dirección carece de tiempo para estudiar o analizar con detenimiento aspectos de la gestión que pueden no ser urgentes pero sí importantes. Por ello, se concibe aquí la Auditoría Interna como una función de asesoramiento permanente que busca la forma de hacer la empresa más eficiente a través del perfeccionamiento constante de los sistemas de control y métodos de gestión.

La capacidad de la Auditoría Interna para cumplir su función depende íntimamente de la posibilidad que tenga para actuar de forma totalmente independiente y contando, además, con libre acceso a la información disponible en la organización, cualquiera que sea el grado de confidencialidad, y desvinculada de toda responsabilidad sobre las actividades que audita. Estas condiciones deberán plasmarse expresamente en el Estatuto de auditoría de la organización.

La profesión de auditor interno es objeto de regulación definitiva estableciendo las condiciones personales y académicas para poder acceder a ella, así como fijando el alcance de sus facultades y atribuciones.

La Ley concibe, pues, a la Auditoría Interna como una función desarrollada con independencia, apoyada sin reserva por el Consejo de Ad-

ministración y ejercida por profesionales cualificados adscritos a un departamento específico: el de Auditoría Interna. Pero además regula la composición y funcionamiento del Comité de Auditoría desarrollando el marco de sus competencias. Asimismo, establece las atribuciones del director de auditoría o auditor general como responsable de la ejecución de la política de auditoría de la organización.

III

En estos últimos años se ha producido un cambio importante en relación con la institucionalización de la función de Auditoría Interna, que en la década de los cuarenta apenas si estaba afectada por regulaciones específicas. Algunos sucesos relevantes en el mundo financiero, en varios países, unido a la amplitud y desarrollo expansivo de las actividades económicas y financieras, han movido a sus gobiernos a promover normas reguladoras de la función de Auditoría Interna en determinados aspectos de la misma para crear el marco institucional que haga posible el desarrollo de la función y lograr una mayor transparencia y control interno de las organizaciones afectadas.

Capítulo I: Objeto de la Ley

Artículo 1. La presente Ley tiene por finalidad asegurar el sistema de control interno de las entidades y empresas afectadas, garantizar la transparencia de su gestión y ordenar la función de Auditoría Interna y su ejercicio en las mismas, como parte integrante del sistema y corresponsable con la dirección de su razonable funcionamiento.

Es responsabilidad fundamental de los servicios de Auditoría Interna verificar el funcionamiento del sistema de control interno, manteniendo a la dirección informada sobre la adecuación y efectividad de los procedimientos, normas, políticas e instituciones para asegurar la razonabilidad del sistema.

Se entenderá por sistema de control interno el conjunto de procedimientos, métodos, normas, políticas e instrucciones emitidas y diseñadas por el Consejo de Administración de una entidad, la dirección y cualquier otro personal autorizado, para proporcionar una razonable seguridad respecto a la consecución de los objetivos, en uno o más de los siguientes aspectos:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones.
- Fiabilidad de la información financiera y operativa.

— Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables.

Capítulo II: Ambito de la Ley

Art. 2. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas legales, estarán obligadas a disponer de Servicios de Auditoría Interna las empresas o entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, siempre que en ellas concorra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que tengan la condición de públicas o nacionales tanto de la Administración Central como de las Autonómicas y Municipales.
- b) Los Organismos Autónomos de la Administración Pública, cuando así lo estimen pertinente los departamentos ministeriales de quienes dependen.
- c) Las que coticen sus títulos en cualquiera de las Bolsas Oficiales de Comercio.
- d) Las que deban estar inscritas en los correspondientes Registros del Ministerio de Economía y Hacienda y del Banco de España.
- e) Las que reciban subvenciones y ayudas del Estado y demás Organismos Públicos, dentro de los límites que reglamentariamente fije el Gobierno.

Capítulo III: Atribuciones y obligaciones de los Servicios de Auditoría Interna

Art. 3. Los Servicios de Auditoría Interna estarán formados por el Comité de Auditoría y el departamento de Auditoría Interna. La dependencia de dichos servicios será el Consejo de Administración, o de la persona en quien delegue el Consejo esta dependencia.

Art. 4. Los Servicios de Auditoría Interna para el desempeño de su trabajo tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Requerir y recibir la documentación e información que el responsable del Servicio o auditor en quien delegue estime necesarias para el cumplimiento de su función. La persona que, dentro de la organización, sea requerida para entregar un documento o proporcionar una información en tal sentido deberá cumplir este requerimiento en el tiempo y la forma que se le indique.
- b) Igualmente, tendrán acceso, con la finalidad de cumplir sus funciones, a todas las bases de datos manuales o mecanizadas, programas electrónicos, centro de cálculo o proceso de datos, etc., de la organización a la que pertenecen, así como a la entrada en cualquier oficina, local o propiedad de ésta.

c) Las atribuciones señaladas a los Servicios de Auditoría se aplicarán a los auditores internos que los componen en las condiciones establecidas en la presente Ley.

Art. 5. Los Servicios de Auditoría Interna tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Someter al Consejo de Administración el Estatuto de Auditoría, donde se recojan sus atribuciones, deberes y responsabilidades, para su aprobación o reparos, de conformidad con los preceptos de la presente Ley.
- b) Establecer anualmente un informe, que deberá ser sometido al Consejo, sobre el funcionamiento, procesos y métodos del Sistema de Control Interno de la entidad, destinado a los Auditores de Cuentas y que éstos deberán verificar y acompañar con el informe de revisión de los estados financieros de la entidad.
- c) Someterse en el ejercicio de sus funciones a lo estipulado por las Normas para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna.
- d) Cumplir estrictamente el Código de Ética de la organización profesional internacional de auditores internos y, en especial, guardar el secreto de cuanto documento e información manejen en el cumplimiento de sus funciones, excepto si han de dar cuenta de ellos en sus informes o les son requeridos por Ley.
- e) Conservar y guardar convenientemente sus informes y papeles de trabajo, asegurando la confidencialidad de los mismos, así como la de sus registros y archivos.
- f) Elaboración de informes especiales para la Alta Dirección en los que se alerte sobre anomalías graves o posibles infracciones legales, que requieran urgente acción o rectificación.

Capítulo IV: Organización y funciones de los Servicios de Auditoría Interna

Art. 6. El Comité de Auditoría es el órgano encargado de asistir al Consejo de Administración en el ejercicio de sus funciones de vigilancia de la situación financiera y de la gestión interna de la organización, y estará compuesto por:

- El Presidente del Comité.
- Dos representantes del Consejo de Administración de la entidad.
- El Presidente ejecutivo, gerente o director general de la entidad.
- El director o responsable de la Auditoría Interna.

Art. 7. El nombramiento del Presidente del Comité y de los vocales del Consejo de Administra-

ción, corresponde a éste, a propuesta del presidente del Consejo.

Art. 8. El Comité de Auditoría deberá reunirse, al menos dos veces durante cada ejercicio económico, para tratar, entre otros, sobre los siguientes asuntos:

a) Una vez para aprobar el presupuesto de gastos e inversiones de los Servicios de Auditoría Interna, la contratación de los servicios profesionales de los auditores de cuentas o externos y el programa o plan anual de Auditoría Interna.

b) Otra, para efectuar el seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de Auditoría Externa e Interna y examinar la memoria de actividades y el cumplimiento del plan anual de la Auditoría Interna.

c) En cualquier otra ocasión, si lo estima necesario su Presidente.

d) En caso de urgencia a juicio del director o responsable de la Auditoría Interna.

Todas las actas de las reuniones del Comité de Auditoría y los informes de Auditoría que aquél considere oportuno, se remitirán al Consejo de Administración de la Organización.

Art. 9. Son funciones específicas del Comité de Auditoría:

a) Aprobar el nombramiento del auditor general o director del Departamento de Auditoría.

b) Proponer su sustitución o cese al Consejo de Administración.

c) Exigir en tiempo y forma el cumplimiento de las recomendaciones de Auditoría.

d) Seleccionar, nombrar y cesar al personal auditor cualificado, de acuerdo con las normas de personal de la organización.

e) Aprobar las propuestas de servicios profesionales de los auditores de cuentas o externos, presentadas por el Departamento de Auditoría.

f) Aprobar el presupuesto, la planificación estratégica y la programación anual del Departamento de Auditoría.

g) Supervisar y dirigir la política de auditoría de la organización y al propio Departamento de Auditoría.

h) Aprobar la Memoria Anual del Departamento de Auditoría.

Art. 10. El Departamento de Auditoría Interna está dirigido por un auditor interno cualificado y dependerá directa y únicamente del Comité de Auditoría. Su finalidad, autoridad, responsabilidad y atribuciones, deberán definirse —de acuerdo con la presente Ley— en su correspondiente Estatuto o Carta de Auditoría, aprobado por el Consejo de Administración de dicha organización.

Art. 11. El Director de Auditoría o Auditor Gene-

ral, responsable del Departamento de Auditoría, será nombrado por el Consejo de Administración de la entidad, a propuesta del Comité de Auditoría, y le corresponden las siguientes competencias:

a) Dirigir el Departamento de Auditoría en materia técnica, administrativa y de personal.

b) Determinar, de acuerdo con el Comité de Auditoría, las políticas y planes a desarrollar en orden a cumplir sus funciones en la organización.

c) Establecer los objetivos y la planificación anual de Auditoría de acuerdo con el Comité de Auditoría.

d) Distribuir y asignar las funciones y trabajos entre el personal de Auditoría.

e) Colaborar con los auditores externos cuando éstos efectúen auditorías en la organización.

f) Supervisar la organización del archivo, registro, correspondencia y distribución de información de Auditoría y velar por su confidencialidad.

g) Asegurar la formación y adiestramiento de los auditores internos y, en general, de todo el personal de su departamento.

Art. 12. Son funciones específicas del departamento de Auditoría Interna:

a) Asegurar un razonable control interno en las entidades u organizaciones a que pertenece e informar de la situación a los órganos pertinentes y, en su caso, recomendar las adecuadas medidas de mejora.

b) Comprobar el cumplimiento de las normas, políticas, programas e instrucciones de la dirección, en especial las referentes a ética y moral de los negocios.

c) Establecer mecanismos de prevención de fraudes e irregularidades y llevar a cabo las investigaciones y estudios para su información y evaluación.

d) Asegurar los activos propiedad de la organización.

Elaborar un informe sobre la situación y adecuación del control interno de la organización o entidad a la que sirve, que a través del Comité de Auditoría y con la supervisión del Consejo de Administración deberá entregarse a los auditores de cuentas, en cada ejercicio y en el momento de la revisión de los estados financieros de la organización.

Capítulo V: Quiénes pueden desempeñar la titularidad de los servicios de Auditoría Interna

Art. 14. El Presidente del Comité de Auditoría pertenecerá al Consejo de Administración de la entidad.

Art. 15. Todos los vocales del Consejo de Administración de la organización podrán ser nombrados vocales del Comité de Auditoría o propuestos para ejercer como presidentes del mismo.

Art. 16. El Presidente y los vocales Consejeros del Comité de Auditoría tendrán un mandato de cuatro años, no renovable.

Art. 17. El Departamento de Auditoría Interna estará bajo la responsabilidad y mandato de un auditor interno cualificado, con arreglo a los requisitos exigidos en la presente Ley.

Art. 18. El personal técnico del Departamento de Auditoría Interna deberá estar integrado por auditores internos cualificados, o por personal de la propia organización en proceso de formación y adiestramiento, proceso que deberá acreditarse convenientemente ante los auditores de cuentas de la organización.

Art. 19. La cualificación para dirigir o pertenecer a un Departamento de Auditoría Interna, se justificará por haber superado los requisitos establecidos en el Reglamento de esta Ley.

Capítulo VI: Comunicación de resultados

Art. 20. Cualquier trabajo dentro de la organización realizado por un auditor interno que tenga por finalidad examinar, controlar, revisar o evaluar situaciones financieras o de gestión, deberá producir el correspondiente informe con sujeción a los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley y a las Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna.

a) El informe es la expresión escrita de la opinión del auditor interno sobre el área o actividad funcional analizada; representa el resultado final del trabajo efectuado.

b) El objeto del informe es definir claramente los problemas observados y hacer las recomendaciones adecuadas para resolverlos. A tal fin, el informe debe expresar los hechos estableciendo cuál es la realidad de manera objetiva, tratando de identificar las áreas sensibles y señalando, en su caso, las alternativas capaces de mejorar el desarrollo de la función.

c) Antes de emitir el informe definitivo, el auditor debe discutir el alcance de sus conclusiones y las recomendaciones incorporadas al mismo con los correspondientes niveles directivos de la organización.

d) El Departamento de Auditoría Interna deberá comprobar si las recomendaciones contenidas en el informe han sido implantadas en las áreas auditadas, comunicando los resultados al Comité de Auditoría.

Art. 21. Los informes elaborados por el Departamento de Auditoría Interna se registrarán en el Registro de Informes de Auditoría del Departamento, y estarán a disposición de los auditores de cuentas.

Capítulo VII: Responsabilidades

Art. 22. El Consejo de Administración, u órgano similar de la organización o entidad a la que sirve el Departamento de Auditoría Interna, deberá garantizar la independencia de los auditores internos para que puedan realizar su trabajo, libre y objetivamente, y emitir juicios imparciales.

Art. 23. Los auditores internos no tendrán asignadas otras atribuciones y funciones en la organización que las señaladas en la presente Ley, con objeto de asegurar su desvinculación de las operaciones o áreas que auditan, sobre las cuales no tendrá autoridad ni responsabilidad.

Art. 24. La responsabilidad de los auditores internos se concretará en el estricto cumplimiento de las Normas de Auditoría Interna, generalmente aceptadas, el sometimiento a las normas y políticas de la Alta Dirección y el Consejo de la organización o entidad a la que sirvan, el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes en cada país y el de los principios del Código de Ética de su organización profesional.

Art. 25. En el desempeño de su trabajo, los auditores internos estarán obligados a guardar el secreto de cuanta información consigan en el cumplimiento de su función, excepto si les es requerida por las leyes y disposiciones vigentes.

Art. 26. Cumplido lo estipulado en los arts. 25 y 26 de la presente Ley, la responsabilidad de los auditores internos estará limitada a la correcta comunicación de los resultados de sus informes al Comité de Auditoría, y al seguimiento de sus recomendaciones.

Art. 27. Los auditores internos que cumplan lo dispuesto en la presente Ley no podrán ser expedientados ni despedidos de su trabajo, por causa de los juicios y comentarios incluidos en sus informes, sugerencias y recomendaciones.

Art. 28. Los auditores internos incurrirán en grave responsabilidad, cuando en el desempeño de su trabajo: omitan, no informen suficientemente, o no hayan detectado situaciones o hechos que puedan ocasionar riesgos de consideración a la organización o entidad a la que sirven.

El alcance de la gravedad de la responsabilidad y de los hechos corresponderá al Consejo de Administración de su organización.

Disposiciones adicionales

Primera

El informe de Auditoría de Cuentas al que se refiere el art. 2 de la Ley 12/1988 de 12 de julio deberá recoger una información detallada sobre el sistema de control interno de la entidad auditada. Además, indicará la composición y funciones de los Servicios de Auditoría Interna, la existencia o no de Estatuto o Carta de Auditoría, programa anual y cualquier otra referencia que afecte a la organización y al funcionamiento de los Servicios de Auditoría Interna.

Segunda

Corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda desarrollar el Reglamento de la presente Ley, y asegurar el cumplimiento de sus disposiciones. ☐



Mesa redonda sobre la política industrial española

El pasado 15 de diciembre, el Colegio de Economistas organizó una mesa redonda para debatir en profundidad la política industrial española. Bajo la cuestión de «España, ¿qué política industrial?», destacados representantes del mundo de la empresa y de la Administración confrontaron sus puntos de vista sobre uno de los aspectos básicos para el desarrollo de la actividad económica del país.

Moderados por el presidente de INDRA, Javier Monzón, la citada mesa redonda contó con la participación del secretario de Estado de Industria, Juan Ignacio Moltó; así como con la del presidente del Círculo de Empresarios y presidente de Graminsa, Luis Solana; el presidente de Construcciones Aeronáuticas y director general del grupo INI/Teneco, Raúl Herranz, y el presidente de Hewlett Packard Española, Juan Soto.



Intervención del moderador Javier Monzón

Presentó a los ponentes resaltando la trayectoria profesional y la vocación industrial de cada uno de ellos, además de realizar una introducción al debate en la que destacó la trayectoria industrial de nuestro país y las crisis puntuales y generales que se han vivido en los últimos tiempos. El presidente de INDRA destacó también la importancia que tienen las compras, tanto las del sector público como las del sector privado, a la hora de reactivar la industria española, dejando constancia, no obstante, de que la utilización de este factor como instrumento de política industrial constituye actualmente, en su opinión, una verdadera «cuestión de cultura».

Intervención de Juan Ignacio Moltó: La Política Industrial desde la Administración

El secretario de Estado de Industria, Juan Ignacio Moltó, fue el encargado de

«abrir el fuego» apelando en primera instancia al «Libro Blanco de la Industria», que será aprobado próximamente y que, según dijo, servirá para establecer el análisis de la situación actual de la industria española. Manifestó Moltó que lo primordial es «fijar decisiones nacionales sobre estrategia industrial, a través de un gran debate de todos los agentes sociales». En este sentido, el secretario de Estado de Industria avanzaba una de las preocupaciones del Gobierno, que a través del Ministerio de Industria ha elaborado un documento para concitar la atención y el interés de todos los estamentos sociales (incluyendo a la propia Administración, los empresarios y los sindicatos) sobre la necesidad de abordar una política industrial efectiva con vistas al desarrollo del país.

En dicho debate, y de acuerdo con las palabras de Moltó, el primer elemento que debe establecerse entre todas las partes consiste en saber «si España quiere tener una vocación industrial», y el segundo es el análisis del entorno, ya que la situación actual, profundamente dependiente de las

economías europeas, norteamericana y asiática, se aleja diametralmente de anteriores planteamientos. En este debate será necesario discutir también el papel que vaya a desempeñar la empresa pública, según dijo el secretario de Estado.

Por otro lado, Moltó dijo que no es posible una única política industrial, sino que son necesarios diferentes planes para el sector industrial. Así puntualizó que se «debe hacer una política sólida para las pequeñas y medianas empresas, al ser en las PYMEs donde se puede absorber mayor empleo». Añadió que, en cualquier caso, «los elementos de fiscalidad son fundamentales y no pueden estar ausentes de una política industrial».

Intervención de Luis Solana: Las PYMEs, un colectivo masivo y vital

El presidente de Graminsa, Luis Solana, habló como accionista de una pequeña y mediana empresa. Graminsa es

una sociedad de capital riesgo que respalda actualmente diferentes proyectos de inversión en una amplia serie de actividades industriales y de servicios.

Solana empezó asegurando que «a las PYMEs, la política industrial no les interesa nada», para añadir que «este colectivo, masivo y vital en este país, es utilizado fundamentalmente para hacer demagogia».

Continuó su intervención explicando que actualmente es «un buen momento para ver cómo generar empresa y cómo sobrevive el empresario». Para Solana, en los últimos años hemos asistido a un desmantelamiento de instrumentos de política industrial y de apoyo al empresario que convierte en una tarea titánica la puesta en práctica de iniciativas empresariales.

Destacó en este sentido que «la banca pública ha desaparecido engullida por Argentaria, con lo cual se ha tenido que recurrir al Instituto de Crédito Oficial (ICO) para hacer un sustituto de la banca oficial a toda velocidad». Por otro lado, en opinión del ex presidente de Telefónica, se ha afianzado la idea de que una política de compras es negativa. Solana se mostró partidario de la política de compras como instrumento fundamental para la industria.

Solana fue el más atrevido de los ponentes a la hora de puntualizar las medidas a tomar. Consideró primordial «fomentar la producción de ideas ante el atroz proceso de competencia al que vamos a asistir». En este punto, destacó la necesidad de acercar la empresa a la Universidad, lo que calificó como un asunto «empresarial, no político». La segunda estrategia apuntada por Solana fue la necesidad de destinar grandes inversiones a formación básica, ya que para él es prioritario que los trabajadores de un país sepan algo tan fundamental como puede ser manejar un ordenador o hablar inglés.

El tercer aspecto planteado por Solana es la necesidad de disponer de capitales para financiar las iniciativas. En este sentido, consideró primordial cualquier sistema de acumulación, cuya misión podrían realizar las sociedades de capital riesgo si se les dota de mayor protagonismo. En este apartado, Solana recibió el apoyo total del secretario de Estado de Industria, Juan Ignacio Moltó.

El último punto lo centró en las compras públicas. «Sólo el Ministerio de Defensa y Telefónica tienen un poder anual de compras de un billón de pesetas», precisó Solana. «Estos fondos pueden ser un instrumento para crear empresa y habría que pararse a pensar si no se puede hacer algo en este sentido».

En el planteamiento de Solana, el papel del INI sería, según su propia expresión, el de un «holding circulante». Esto es, un proyecto destinado a crear empresas, «comprándolas, saneándolas, relanzándolas y volviéndolas a traspasar al capital privado».

Intervención de Raúl Herranz: La iniciativa de la empresa pública

El presidente de la empresa pública Construcciones Aeronáuticas, S. A. (CASA), y director general del grupo INI/Teneo, Raúl Herranz, defendió en su intervención el papel que está desempeñando el Instituto Público en el sector industrial español ante las alusiones y críticas expuestas por Luis Solana.

Herranz puso énfasis en reafirmar las actuaciones que ha llevado a cabo el INI a la hora de sanear empresas. En este sentido, puso como ejemplo el caso de la compañía Babcock & Wilcox, una empresa que entró bajo tutela del sector público con fuertes pérdidas y en una situación de absoluta falta de competitividad tanto a nivel nacional como en los mercados internacionales. La política del INI con esta empresa no fue otra que especializarla en un segmento de negocio, dentro del sector de bienes de equipo, lo que le permitió alcanzar una alta competitividad que ahora se traduce en una importante presencia dentro de los mercados internacionales, al tiempo que ha conseguido tasas de rentabilidad.

El presidente de CASA anunció también durante su intervención en la mesa redonda que esta empresa tiene previsto participar en un concurso público convocado por un país de Extremo Oriente, lo que ha supuesto un importante incentivo para la ingeniería de CASA.

Intervención de Juan Soto: Inversiones Extranjeras en España

Juan Soto, presidente de la filial española de la compañía informática Hewlett Packard, inició su intervención destacando la vocación de su empresa hacia España. La multinacional estadounidense ha trasladado a su planta de Barcelona la división de «ploters» (impresoras de gran formato), incluido el I+D. Soto dijo que España es para Hewlett Packard el cuarto país en el que produce. La filial española exporta actualmente el 98 % de su producción, lo que supone un volumen de negocio de 60.000 millones de pesetas, además de realizar en el mercado interior una cifra de negocio de unos 47.000 millones de pesetas.

El presidente de Hewlett Packard Española aseguró que su experiencia le ha mostrado que «la sociedad española valora mal la inversión extranjera», añadiendo que «el cliente público y privado no aprecia el valor añadido español en los productos de marcas extranjeras». Soto justificó la inclinación por lo extranjero en otro hecho; en concreto dijo que se debe a una consecuencia histórica de las épocas de cerrazón de las fronteras españolas, «que impidió el desarrollo de productos competitivos», lo que llevó al consumidor a rechazarlos a favor de lo extranjero. Sin embargo, Juan Soto resumió su opinión afirmando que si hubiera una verdadera opción del consumidor por lo español existiría una militancia de apoyo industrial a nuestro país.

Coincidió también con Solana en la necesidad de apoyar los programas de formación en las empresas y destacó que la LOGSE recoge en este sentido algunas ideas positivas, sobre todo en lo que concierne a la Formación Profesional.

Entre las propuestas de política industrial que planteó este empresario figura la necesidad de un mercado laboral libre y con menores costes del trabajo. Al hilo de esta propuesta, planteó que la reducción de un punto en las cuotas empresariales a la Seguridad Social «no se va a percibir porque es mínima».

También apuntó la necesidad de un proceso de privatización de empresas públicas y una bajada del Impuesto de Sociedades como elemento para atraer la inversión extranjera.

Juan Soto también se refirió en un momento de su intervención a la corrupción en empresas y empresarios, lo que calificó como «comportamiento dañino», y resaltó como igualmente penalizable tanto la actitud del que soborna como del que se deja sobornar.

NOTA

(*) Esta crónica ha sido elaborada por Ana Montenegro, redactora del diario de Información Económica «Negocios».



La nueva macroeconomía clásica

Carlos Usabiaga
y José M.ª O'Kean

Pirámide, Madrid, 1994. 196 págs.

Partiendo de un estudio de la metodología de la ciencia aceptada por los economistas, en el que se nos muestra la filosofía metodológica propuesta por pensadores tan relevantes como Popper, Kuhn y Lakatos, los autores nos introducen en la concepción de la Nueva Macroeconomía Clásica (NMC) como corriente de pensamiento económico. La NMC no aparece como una escuela revolucionaria e independiente de la propia historia económica contemporánea. Es más bien un compendio de teorías tradicionales con elementos innovadores.

Aparece a principios de los años setenta en las universidades norteamericanas de Carnegie-Mellon y Chicago, y su exponente principal es Lucas, el cual hace una gran crítica a los modelos macroeconómicos keynesianos.

Es un libro interesante tanto para los preocupados por la historia económica como por la macroeconomía y parcelas más concretas de la economía aplicada. Los autores muestran un profundo conocimiento de las teorías económicas más relacionadas con la Nueva Macroeconomía Clásica, y saben enfocar desde un punto de vista conceptual y práctico los esquemas y exposiciones tanto referidas a las interrelaciones entre las distintas escuelas y corrientes de pensamiento económico con la NMC, como las explicaciones y desarrollos puntuales centrados en acercar al lector a un conocimiento general de los puntos fundamentales que conforman el *«new classical»*. Las referencias bibliográficas (22 páginas) y las citas explicativas abundan a lo largo de las páginas de este libro, y su lectura y estudio

deben ser pausados, para conocer en profundidad tanto las características de la NMC como sus relaciones económicas con otras escuelas. Los desarrollos que utilizan los autores, son principalmente conceptuales, dejando los desarrollos técnicos y matemáticos reseñados en sus extensas referencias a pie de página.

El núcleo más extenso explica los pilares fundamentales de la NMC, a los que dedica tres de los ocho capítulos de los que se compone el libro.

La NMC posee un eje central denominado Hipótesis de Expectativas Racionales (HER), que supone una revolución en relación a las anteriores teorías sobre expectativas extrapolativas y adaptativas.

Las explicaciones de este punto son fundamentales para entender la importancia que supone en el conocimiento económico de esta nueva escuela.

Al igual que esta exposición, a lo largo de las 173 páginas de las que se compone el estudio, los autores son objetivamente ecuanímenes a la hora de analizar tanto las aportaciones de la NMC como la de exponer las críticas lanzadas contra dicha escuela económica. Un claro ejemplo de ello es la importancia que en este sentido suponen los tests directos de racionalidad, que afectan directamente a la credibilidad de la HER.

Otras aportaciones realizadas por la NMC y objeto de desarrollo más o menos profundo pero suficientemente explicado son: la proposición de ineffectividad, la cual sigue un esquema explicativo parecido al de la HER anteriormente citada (con las consiguientes críticas y el análisis de

la evidencia empírica), la credibilidad de las políticas económicas, la explicación del ciclo de los negocios con su vaciado de mercados y en el campo siempre importante de la econometría, la crítica de Lucas y la hipótesis de parámetros cambiantes. Para no estar perdidos en los conceptos económicos entre los que nos movemos al leer el libro, los autores dedican un capítulo entero a las relaciones de la NMC con escuelas económicas tradicionales y actuales.

Estas conexiones que nos presentan se refieren al keynesianismo tradicional, la nueva economía keynesiana, el monetarismo, la escuela austriaca, la economía de la oferta y la moderna economía ricardiana.

A medida que avanzamos en estas relaciones, vamos observando, mediante esquemas posteriormente explicados, los puntos comunes y las grandes diferencias entre todas las escuelas citadas y la NMC. Los dos últimos capítulos son un claro acercamiento al lector a lo que supone la NMC dentro del pensamiento económico y del lugar que le corresponde en la evolución de la historia económica contemporánea.

Jesús Domínguez Rojas

EL PODER Y EL DINERO
ERNEST MANDEL



El poder y el dinero

Ernest Mandel

Siglo XXI, México, 1994. 365 págs.

Es indudable que una de las principales derrotas de las interpretaciones marxistas ha sido la del lenguaje, de manera que todo aquel análisis que use con profusión términos como *desviacionismo*, *clase obrera*, *burguesía*, *democracia parlamentaria burguesa*, *ley del valor* o *lucha de clases*, y cite sin reparos a Marx, Engels, Lenin y Trotski tiene de partida un injusto halo de sospecha. Esta derrota del discurso científico marxista lleva a que este libro, *Power and Money. A marxist theory of bureaucracy*, reciba en su versión en español el título *Poder y Dinero. Contribución a la teoría de la posible extinción del Estado*, presuponiendo los editores que para el lector en castellano tiene más interés el fin del Estado que la aportación del marxismo a la explicación de un problema. No carece de oportunidad este trabajo del ya clásico Ernest Mandel. Si bien el momento actual es de desconcierto generalizado en el ámbito interpretativo, no por ello deja de moverse el engranaje diario de ruedas dentadas implacables y cotidianas, ruedas llenas de óxido pero ruedas al fin y al cabo. Oportuno libro, pues, para todos aquellos que quieran una interpretación sugerente de la corrupción pública en la administración y oportuno libro para quienes busquen explicaciones al sorprendente (¿sorprendente?) hundimiento de la URSS y del resto de países de Europa oriental. Las tesis principales de este último trabajo de Ernest Mandel son claras y mantienen el discurso tradicional de este autor: 1) la causa principal del hundimiento de la Unión Soviética hay que encontrarla en la existencia de una burocracia obrera que hizo del Estado un instrumento de sus propios intereses y, como problema añadido,

de forma tan torpe que rompió con las posibilidades de reproducción de ese mismo sistema. 2) Un resultado similar no es posible en el mundo capitalista, ya que tanto las burocracias privadas ligadas a empresas como la burocracia estatal no poseen unos intereses al margen de los intereses capitalistas generales (aunque las clases no sean una unidad homogénea), pues eso implicaría postular la propia desaparición de ellos como clase dominante. Por otro lado, pese a la existencia de burocracias ineficientes en las grandes corporaciones, la necesidad intrínseca de maximizar ganancias llevará tarde o temprano a eliminar el «crecimiento canceroso de suborganismos burocráticos que minen las ganancias». Resulta igualmente interesante descubrir desde otra óptica la asunción de la complejización burocrática de nuestras administraciones ligadas al bienestar, una óptica que, a diferencia de análisis conservadores —por ejemplo, el cada vez más escuchado de Niklas Luhmann— no pone énfasis en las disfuncionalidades de éstas respecto de la mayor efectividad del mercado o del «autogobierno» social, sino en su carácter contradictorio (por necesario) dentro de la lógica capitalista. Se reafirma, por tanto, en uno de los elementos más caros a la tradición marxista: la asunción del carácter contradictorio y sujeto a crisis del capitalismo. El discurso global de este trabajo no quiere ser neutral axiológicamente, de manera que no tiene reparos en proclamar, para que no haya dudas, «la legitimidad de la Revolución de Octubre» (básicamente entendiendo que el fracaso de la revolución socialista en casos como el de

Alemania trajo casi de suyo la dictadura de Hitler y el nazismo). De la misma manera, un análisis histórico y la comprensión de los problemas actuales del mundo le llevan a preguntarse si «¿no es el precio que la humanidad ha pagado por no realizar la revolución mundial incalculablemente mayor de lo que hubieran sido los costos de esa revolución? Este esquema se cierra con la constatación para el autor de que «el llamado "socialismo realmente existente" en realidad nunca existió en la Unión Soviética ni en ninguna otra parte». Queda, por tanto, abierta la posibilidad de seguir postulando la necesidad de un socialismo que ni por asomo habría existido en el imperio desaparecido antes del miedo al fin de siglo. Hay en el *Poder y el Dinero* una discusión crítica de los textos clásicos del marxismo que aleja en alguna medida la más concreta discusión de la quiebra de la burocracia, si bien es cierto que la petición de principio de elaborar una teoría que vaya más allá de la descripción del hundimiento de la URSS y de los problemas ligados a la ineficiencia burocrática en los Estados del bienestar hace menester ese acopio científico. En el repaso de las teorías marxistas, y siguiendo como hemos dicho la línea de pensamiento clásica de este pensador, la apuesta por las interpretaciones trotskistas son las prevalecientes (tanto en la interpretación de la burocracia soviética como en lo referente a la revolución permanente y a la ley de desarrollo desigual: «La historia ha dado ya su veredicto y se inclina fuertemente al lado de Trotski»). La crítica al estalinismo es sólida y sin paliativos, y de la misma forma no deja de plantear los errores de Trotski

y Lenin (quien es tratado en términos elogiosos) en los años inmediatamente posteriores a la guerra civil en Rusia, cuando estos autores sacrificaron la democracia en nombre de una supuesta efectividad. Exceptuando algunos trabajos referidos a la ecología, hay escasez de fuentes bibliográficas recientes (las publicaciones de los noventa que se usan son principalmente periodísticas, lo cual también indica que los tiempos corren más deprisa que la capacidad de análisis de los científicos sociales. No en vano, los periodistas están ocupando el lugar de análisis que dejan vacío los supuestamente especialistas en la ciencia de lo social). Esto lleva igualmente a que algunos problemas que se están debatiendo actualmente queden fuera del análisis de este trabajo (las discusiones del marxismo analítico, las teorías de la elección racional, el debate acerca de la autonomía del Estado más reciente, los debates ligados al neoinstitucionalismo, etc.). El no dar respuesta detenida a algunos de estos problemas —por ejemplo, el del individualismo metodológico— lleva a caracterizaciones contradictorias. Esto se ve cuando Mandel define el problema de la escasez como uno de los elementos clave del fracaso de un sistema. Si un sistema no logra producir un excedente suficiente, cada individuo se verá compelido a la búsqueda de satisfacciones personales al margen de la marcha global de la sociedad, quebrándose un cemento social en exceso ligado a uno de los elementos constitutivos de lo social (lo económico). El «hombre nuevo» no sería, dentro de este planteamiento, sino un hombre satisfecho, lo que le llevaría a compartir muchos elementos de

análisis del individualismo metodológico al que en otros lugares del libro indirectamente critica en su vertiente de *homo oeconomicus*. En cuanto al fracaso de la URSS, como hemos dicho el error está en la ausencia de democracia y en el asentamiento de la fórmula magistralmente resumida por Trotski y Rosa Luxemburgo: el partido sustituye a la sociedad, el Comité Central sustituye al partido y el Secretario General sustituye al Comité Central. La burocracia soviética sería para Mandel una burocracia obrera —diferenciada de las burocracias burguesas, feudales, despóticas, etc.—, lo que no implica excusar o mitigar «sus rasgos parasitarios ni su tremendo despilfarro de recursos ni mucho menos sus crímenes». Es una burocracia que no tiene que rendir cuentas y que funciona con una lógica del interés propio aunque mantenga un discurso socialista radicalmente opuesto a su práctica. De ahí que la corrupción de los burócratas del socialismo haya contaminado con extrema virulencia la propia idea del socialismo a los ojos de aquellos que la sufrieron (problemas, por tanto, al menos en el corto plazo, para las terceras vías). Hay en algunos aspectos del análisis de Mandel un cierto desprecio por la realidad, por los desarrollos «realmente existentes», que pretenden ser compensados por un voluntarismo basado en la potencialidad moral de la clase obrera. Al hablar de «los trabajadores» incurre a menudo en cierto error metafísico: aquel que pretende la existencia a la conciencia, es decir, aquel que postula una determinada forma de concebir el mundo ligada al sujeto que vende su fuerza de trabajo, y que le vendría necesariamente dada al margen de su

razón y de su voluntad. Mientras que no pueda ser *falso*, la existencia de una conciencia obrera determinada que acompaña al mismo hecho de ser un trabajador goza del mismo estatuto epistemológico que los postulados trinitarios de la esencia divina. Este, a nuestro humilde entender, error le lleva a pensar que la propiedad obrera de los medios de producción sería una panacea para todos los problemas (aunque reconoce que haría falta «un tiempo considerable» para que diera sus frutos), lo que, fuera de ser una intuición o un deseo, queda al margen de lo que en nuestras disciplinas se entiende como análisis científico. Pero esto no es óbice para acertar en la descripción del desarrollo contradictorio en la URSS —y con sus características especiales en Occidente— de dos procesos no por paralelos menos contrapuestos: la mercantilización y el aumento de la burocracia obrera conformadora de una nueva clase social. Es lúcido el análisis que señala los peligros de la burocratización que lleva a que los funcionarios sean una clase social —una capa en la terminología trotskista— con su propia lógica y, por tanto, con unos intereses propios. la burocracia se transforma en una estructura con unos intereses ajenos a los globales, a menos que sea controlada por aquellos que la financian. De ahí que la democratización sea una de las llaves en el análisis de Mandel para la solución de los problemas (coincidiendo desde otra óptica con autores como Habermas, Offe, Rawls, Cohen y Arato, etc.). No menos interesante es el análisis de la creciente burocratización en los países occidentales como necesidad para una gestión pacífica del

capitalismo. En un primer momento, las dificultades inherentes a este modelo se hacen notar en términos de falta de control obrero de los procesos —merced en buena medida a las formas de salario indirecto que hay detrás de estos procesos— que tiene que desembocar casi necesariamente en la corrupción y la apropiación privadas de fondos públicos. Una idea fuerza: la socialización de los salarios, es decir, que son los asalariados quienes cargan con el peso de la crisis a la hora de la redistribución de los salarios. La crisis jerarquiza a sus paganos. Primero los más débiles (fumadores, alcohólicos, motoristas, inmigrantes, parejas sin hijos, enfermos de sida, ancianos) hasta que el castigo a estos grupos no sea suficiente y se pase a otros dependiendo de su capacidad para conflictivizar ese intento de reducir su renta directa o indirecta. El camino imparable hacia sociedades polarizadas es meridiano. Pero también hay soluciones en este trabajo. Parafraseando a lord Acton apunta Mandel lo siguiente: «La gran riqueza corrompe tanto el gran poder, si no es que más. Grandes cantidades de dinero producen un gran poder y, por tanto, corrompen absolutamente. Se puede eliminar el poder casi absoluto solamente si se eliminan tanto el Estado fuerte como la gran riqueza del dinero». A la democratización se le une, por tanto, la tesis de la extinción de un Estado que actúa como instancia ajena a los intereses generales, desmantelándose esa gran mole burocrática y sustituyéndola por otras formas más cercanas al ciudadano. De la misma forma se cuenta, una vez más desde ese voluntarismo bienintencionado, con que desaparecerán las formas de

riquezas ligadas a la posesión estrictamente monetaria del dinero. Uno de los gozos de este libro de Ernest Mandel es la coherencia de su pensamiento, en un momento en el que prima en exceso una suerte de eclecticismo general que pretende que el camino medio entre dos sinrazones puede ser cierto por el simple hecho de reubicarlo en el medio. De ahí que, casi necesariamente, el trabajo termine con el análisis de las precondiciones para la extinción del Estado. Aquí se detallan los pasos a seguir para lograr tal fin y alcanzar unas sociedades más justas en todo el planeta: supresión de Ministerios y otros organismos que serían reemplazados por otros autoadministrados; reducción del funcionariado «político» al 50 %; derechos sociales —los recogidos en la mayor parte de las constituciones democráticas occidentales—, legalmente exigibles; democratización de los medios de comunicación (diez mil firmas bastarían para la obtención de un diario; cinco mil, un semanario, etc.); democracia directa junto a la democracia representativa; reducción radical de la jornada de trabajo que permita dedicar, junto a las cuatro horas de trabajo, cuatro horas a la administración; cambios en la división internacional del trabajo, etc.). El libro termina, en buena lógica, con los clásicos: «La última palabra la sigue teniendo Marx: "La burocracia puede ser superada sólo si el interés universal se convierte en un interés particular en la realidad y no sólo en el pensamiento en abstracto, como sucede con Hegel". En otras palabras, puede superarse sólo si la gran mayoría de los productores/ consumidores/ciudadanos toman gradualmente en sus propias manos

la administración de los "intereses generales de la sociedad". Esto será posible sólo bajo el dominio de los productores libremente asociados, en una mancomunidad socialista». Como hemos señalado, un libro coherente y sugerente, lo que no siempre vale pero que, ni mucho menos, merece ser condenado al olvido por prejuicios en vías de extinción.

Juan Carlos Monedero



La transición a la democracia en España

Manuel Federo San Román
AYER/Marcial Pons, 1994. 242 págs.

No es una sensación extraña el dar por perdidas buena parte de las discusiones sobre las ciencias sociales de las últimas décadas. El eclecticismo viene a ser la forma que adopta el desprecio por lo teórico, y las descripciones, en la medida de lo posible formalizadas matemáticamente allí donde sea factible, configuran los cuerpos analíticos de buena parte del discurrir científico en estos temas. Los problemas son obvios, y no es el menor el perder de vista la interrelación entre los cuatro elementos básicos de lo social —economía, derecho, cultura y política— que llevan, de nuevo, a pretender que la realidad está compartimentada más allá de las necesidades analíticas de su objeto de conocimiento. De la misma forma, se pierden de vista todas las discusiones acerca de estructuras y superestructuras y sus vinculaciones, que tanto esfuerzo intelectual requirieron en su momento y que tanta luz otorgan acerca del funcionar de las sociedades humanas. En esa dirección, y al igual que ha de ocurrir con cualesquiera otros temas, los libros que pretenden explicar la transición española con algún éxito han de optar por una incuestionable interdisciplinariedad (al margen de investigaciones concretas sobre aspectos concretos). Esto encierra otro tipo de problemas, en este caso de orden doméstico, pues al estar vinculadas las disciplinas a órdenes administrativos diferentes y, a menudo, enfrentados —áreas de conocimiento—, la interdisciplinariedad suele sacrificarse en nombre de intereses académicos alimenticios, con lo que la pobre ciencia sale una vez más perdedora de peleas donde la inteligencia nunca

debiera inmiscuirse.

Si la transición española a la democracia ha sido un proceso «esencialmente político», tal como sostiene el compilador de la obra, requiere una larga discusión que explique en qué consiste la autonomía de lo político en caso de que ésta exista (¿autonomía respecto de alguna clase social?, ¿autonomía de la burocracia?, ¿autonomía respecto de las necesidades funcionales de los Estados del bienestar?). Pero esto desaparece como problema desde el momento en que la obra no pretende ofrecer explicaciones ligadas de forma exclusiva a uno solo de los elementos configuradores de lo social señalados, sino que opta por preguntarse de forma amplia por buena parte de los aspectos relevantes de nuestra peculiar forma de abandonar el régimen autoritario. De esta manera, la amplitud de miras viene a resolver todo el ingente cúmulo de problemas con que abríamos este comentario.

Abre la selección José Casanova con un inteligente aunque discutible análisis del caso español, enfrentado a las pretensiones de generalización que muchos autores han planteado merced a lo que sería «el modelo singularmente escalonado del proceso de democratización en España». Cada transición sería un caso único pese a gozar todas de elementos comunes, de manera que el marco socio-histórico pasaría a ser clave para entender cada uno de los procesos. El éxito español se basó en que contó con «condiciones materiales favorables, actores políticos eficaces (individuales y colectivos), formas institucionales y procesales virtuosas y un «telos» o meta final claramente basada en normas» (nótese que es coincidente

con los principios causales aristotélicos). Se trata del artículo más original de este libro, y tiene un mayor interés cuando se atreve a plantear ideas propias que cuando hace una lectura de la literatura existente (algo en buena medida agotado).

Desde el mundo de la historia, *Javier Tusset* repasa la transición española más como una forma de resaltar la virtud de la disciplina histórica que con ánimo de aportar información novedosa. Esto le lleva a repasar parte de la bibliografía y a proponer líneas de investigación que entiende aún abiertas respecto de algunos aspectos del período (hemos de constatar algunos errores bibliográficos en este trabajo, fruto, seguramente, de la no actualización de este artículo).

Habiendo consenso acerca de la importancia que las reivindicaciones nacionales tenían en Cataluña y el País Vasco resulta oportuno que uno de los capítulos se detenga en estos aspectos. *Pere Ysàs* se encarga de esta tarea, arrancando desde el siglo XIX —donde toman cuerpo los nacionalismos en esos territorios— hasta la aprobación de los diferentes Estatutos, si bien el carácter eminentemente histórico del trabajo deja abiertas las sendas del posterior discurrir de estos problemas.

Alvaro Soto Carmona, en su artículo «De las Cortes orgánicas a las Cortes Democráticas», estudia el paso del sistema autoritario al actual, centrándose en la importancia institucional de las asambleas legislativas y prestando atención a los aspectos jurídicos del proceso. Con una nota de nostalgia por las Cortes Constituyentes frente a las existentes desde 1982 —con escasa «calidad» y «tediosas»— se cierra este trabajo.

Las claves económicas de la transición, a nuestro entender piedra basal sobre la que construir las características específicas de todo el proceso, son desentrañadas por *José María Serrano Sanz* en un artículo con un significativo título: «Crisis económica y transición política». Tal vez la mayor falta del trabajo de Serrano Sanz sea la ausencia de una reflexión acerca de las necesidades de reproducción capitalista de la España de los setenta, en un marco donde una dictadura era un obstáculo para la incorporación a la Comunidad Económica Europea, ámbito cuasi natural para la economía española incorporada desde finales de los cincuenta al capitalismo al uso. Desde el campo de la economía se propone una periodización diferente a la que se adopta cuando son los criterios políticos, jurídicos o culturales los que se utilizan para datar la transición (nótese cómo según qué perspectivas se elija tanto el comienzo de la transición como su fin varían considerablemente, hasta el punto de que algunos negarían que la transición haya acabado). El «tiempo de los desequilibrios (1973-1977), con el punto de partida que supuso la crisis energética del 73, marca el inicio de una reflexión que recuerda que en esa época «se suceden los Jefes de Estado, tres Presidentes de Gobierno y, en nuestro ámbito, cuatro Ministros de Hacienda, todo ello con un cambio de régimen por medio». El segundo período, entre 1977 y 1985, es el de «largo ajuste», y comienza con la aprobación de los Pactos de la Moncloa, sufre un duro golpe con la nueva crisis energética en 1979, y toma la forma de ajuste duro a partir de la victoria del PSOE en las elecciones de octubre de 1982. La experiencia francesa previa habría

servido para no cometer similares errores en España que se tradujeran en una quiebra del sector exterior, y para acometer con decisión medidas encaminadas a intentar reducir la inflación vía moderación salarial y una política monetaria restrictiva. Como nos recuerda José María Serrano, la consecuencia tenía que ser el incremento del desempleo. La economía en 1985 se parecía poco a la de 1975, aspecto claramente constatable en la terciarización de la economía, en la apertura al exterior de nuestra economía y en los cambios en la Hacienda Pública, lo que hace concluir al autor —pese a que entienda que se seguían manteniendo abusos en la regulación—, que el legado de la transición es claramente positivo por lo que implica de modernización económica. El estudio se detiene en este punto, por lo que no queda claro si las actuales tasas de paro o los problemas de déficit globales junto a la tasa de inflación aún comparativamente más alta respecto de los países de nuestro entorno, bien forman parte necesaria de la modernización económica, bien no son factores que ensombrecen percepciones en exceso optimistas. Santos Juliá se interroga acerca de los orígenes sociales de la democracia en España. Tras problematizar una fácil interrelación entre democracia y capitalismo —un fenómeno que, nos recuerda, está atravesado por luchas entre clases o entre fracciones dentro de las mismas clases—, estudia la evolución de las clases medias y los obreros como soportes de la evolución histórica de la democracia, donde los éxitos y los fracasos iban configurando una percepción diferente de lo que debía ser la organización política (efecto, por ejemplo, de los fracasos de las

huelgas generales durante el franquismo) y que llevaría a una opción por la democracia antes que por la revolución. Cuál fue el papel desempeñado por los sindicatos desde el final del franquismo hasta los inicios de la década de los ochenta es el objeto de estudio de *Manuel Redero* y de *Tomás Pérez Delgado* en su artículo «Sindicalismo y transición política en España». Las transformaciones económicas que tuvieron lugar en la España de finales de los cincuenta trajeron consigo «el nacimiento de una nueva clase obrera nacional, articulada con referentes organizativos, sindicales y políticos comunes». Una posterior nueva generación, al margen de la experiencia directa de la guerra civil, empezará a utilizar la huelga como medida de presión desde 1962. Comisiones Obreras (CC OO) y la Unión Sindical Obrera (USO) serán las centrales que representen a esa nueva clase obrera de los años sesenta, lo que las llevó igualmente a cumplir un destacado papel de movilización política aún mayor por el hecho de la prohibición de los partidos políticos (de los cuales, sin embargo, no estaban desvinculadas estas organizaciones). La firma de los Pactos de la Moncloa, donde, entre otros aspectos, se asumía un incremento salarial de la inflación esperada, era la contribución sindical a la transición pacífica y a la política de consenso. Perfilándose el fin de la transición, se rompe esta política, vinculándose CC OO a la estrategia del PCE, y la UGT a la del PSOE, siendo el correlato el incremento considerable en 1978-79 del número de huelgas. Era igualmente el momento en el que se inicia la negociación entre sindicatos y



La creación de la propia empresa

VV. AA.

McGraw-Hill, Instituto de Empresa,
Madrid, 1994. 209 págs.

patronal (principalmente UGT y CEOE) con el Acuerdo Básico Interconfederal, al cual le seguirá después una casi siempre problemática estela. La aprobación del Estatuto de los Trabajadores el 19 de marzo de 1980 «culminaba el tortuoso caminar de la transición sindical».

Con el análisis por parte de *Feliciano Montero* del papel de la Iglesia durante la transición se cierra este trabajo, centrándose en el relevante papel desempeñado por el Cardenal Tarancón en una España crecientemente secular y con un mal recuerdo de la labor de la Iglesia durante el franquismo.

La interpretación crítica de la transición sigue estando abierta, y es de suponer que hasta que no la acometan las generaciones nuevas de científicos sociales que no vivieron el franquismo, es decir, aquellos que empezaron su reflexión intelectual ya en democracia, tendrá que esperar ese necesario análisis que ponga una diferente distancia a la distancia común del tiempo que, decía el poeta, era igualmente la del olvido.

Juan Carlos Monedero

Entrepreneurship, definido como la aplicación de un espíritu innovador a la creación de nuevas empresas y la gestión de las ya existentes. Esta es la idea fundamental a lo largo de la cual los autores desarrollan una visión profunda, optimista, realista y actual de cómo cualquier persona interesada en dar un giro a su actividad profesional y convertirse en empresario debe actuar.

Más que un libro o manual, las 209 páginas son un curso básico de cómo crear la propia empresa. Los autores demuestran cómo en una época de desempleo creciente y futuro incierto, se puede generar riqueza y trabajo mediante las propias empresas, desmitificando cuestiones tan importantes como la financiación. Es un libro que no tiene desperdicio, es completo, va desarrollando a lo largo de los capítulos las cuatro cuestiones fundamentales que, según criterio de los autores, son básicas para ser empresario (principalmente se refieren a las pequeñas empresas): la idea de Empresario, la Oportunidad de Negocio, el Análisis de Viabilidad y la Financiación. Todos los capítulos que desarrollan estas cuestiones están tratados de una manera esquemática pero con gran profundidad.

Hay referencias a todos los puntos que pueden ser de relevancia para aquellas personas interesadas en la constitución de una sociedad mercantil, y todo referenciado a la legislación más actual.

En un primer capítulo, se desarrolla la idea de empresario y empresa. En este sentido los autores defienden el concepto de empresario frente al de especulador. Asimismo, desmienten la idea tan extendida en nuestra sociedad de quién puede y quién no puede ser empresario. A lo largo de

todo el libro, se anima (explicando y razonando) al lector a crear su propio negocio, pero se advierte de las dificultades y los riesgos que entraña, a la vez que se hace notar que es necesario un conocimiento cada vez más profundo de los mercados para no comenzar una aventura que pudiera terminar en fracaso.

Más adelante, dentro del apartado referido a la idea de negocio, y siguiendo las pautas realistas y de conocimiento de los mercados que poseen los autores, se explica cómo la innovación es la base del desarrollo empresarial y cómo las grandes ideas han de ser contrastadas en el mercado real, cotejando su viabilidad económica.

Interesante en este capítulo es saber de dónde provienen las prendas vaqueras o cómo Luciano Benetton es lo que es.

Para terminar este punto se analizan diversos métodos para evaluar una idea de negocio. Hay que hacer una mención especial de la explicación del método de los cinco pasos.

El denominado plan de negocio es el siguiente punto al que los autores del libro dan especial importancia. Es una tarjeta de presentación, a la cual hay que dedicar mucho esfuerzo y atención. Responde a preguntas como quién, qué, por qué, dónde, cuándo y cuánto. Además se desarrolla un plan de negocio con sus diversos apartados.

A continuación, uno de los aspectos más fundamentales y complicados: la búsqueda de recursos financieros. En este sentido, hay que señalar que los autores vuelven a dar una lección de conocimiento y realismo, mostrando variadas (y en algunos casos poco conocidas) fuentes de financiación (tanto exterior como propia), pero siendo claros, sin tapujos, en lo



Alianza Editorial

Las tecnópolis del mundo

Manuel Castells y Peter Hall

Alianza Editorial, Madrid, 1994. 363 págs.

referente a quién puede encontrar unos determinados recursos según en qué caso.

Todas las dudas que le pudieran surgir al lector quedan resueltas en esta explicación sobre cómo crear la propia empresa.

Después de haber superado todas las dificultades para crear una sociedad, en el capítulo 5 se explican las diversas formas jurídicas de constitución de una empresa, y en cada caso qué requisitos son necesarios para cada una, desde el capital hasta la obtención del código de identificación fiscal, y los trámites a seguir en cada una de las administraciones.

El siguiente paso es describir la importancia que en la economía poseen las PYMES, y cómo deberían ser protegidas y potenciadas. Pero también se habla de la responsabilidad de los gestores de estas pequeñas sociedades, y la importancia de una planificación estratégica adecuada, así como la necesidad de unas políticas de marketing que ayuden a «producir lo que se vende» y no a «vender lo que se produce».

El libro termina con una exposición de las fórmulas alternativas para convertirse en empresario, entre las que destacan: la franquicia (con una explicación más desarrollada), la empresa familiar (con sus pros y sus contras), la adquisición de empresas y la intracreación.

Si se desea crear la propia empresa, éste es un libro fundamental como guía de referencia.

Jesús Domínguez Rojas

Alianza Editorial ha lanzado recientemente una nueva colección, que bajo el título «Tecnología, Economía y Sociedad», y dirigida por el profesor Manuel Castells, se propone difundir los trabajos de algunos de los mejores especialistas españoles y extranjeros en economía y sociología de las nuevas tecnologías.

El primer título de la colección es *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, el primer libro académico que analiza los principales centros tecnológicos industriales surgidos en la era de la información. Basados en la observación directa de las principales tecnópolis mundiales por parte de sus autores, el libro presenta la formación, desarrollo y perspectivas de áreas de alta tecnología tales como el Silicon Valley en California, la carretera 128 en Boston y el complejo de electrónica de defensa en Los Angeles; las ciudades científicas de Tsukuba en Japón, de Akademgorodok en Siberia y Taedok en Corea del Sur; los parques tecnológicos en Sofía-Antipolis, Francia, Cambridge en Inglaterra y Hsinchu en Taiwan; el desarrollo de Baviera como centro europeo de la industria electrónica. También estudia el más ambicioso programa de desarrollo regional basado en la tecnología, el Programa Tecnópolis en Japón. Asimismo, el libro examina la renovación industrial de grandes ciudades mundiales sobre la base de la industria de alta tecnología, estudiando las experiencias de Londres, París y Tokio desde este ángulo. En fin, se analiza el proceso conflictivo de formación de nuevos centros de innovación tecnológica, a través de los casos de la ciudad australiana de Adelaida y del proyecto

Cartuja '93 en Sevilla, del que fueron asesores científicos los autores de este libro.

Basado en un extraordinario volumen de información, sintetizada y referida a fuentes contrastadas, el libro presenta también un análisis del papel de la tecnología en el nuevo modelo de desarrollo económico, así como una teoría de los procesos de formación de los medios de innovación tecnológica. En la conclusión se proponen enseñanzas de la experiencia internacional para aquellos agentes públicos o privados que emprendan el desarrollo de parques tecnológicos o centros científicos como instrumentos de competitividad de las economías nacionales y regionales.

Entre dichas enseñanzas destaca la necesaria articulación entre investigación científica y producción industrial en el desarrollo de la productividad en la economía de la información. Así, ciudades científicas desligadas de la actividad industrial se convierten en centros académicos sin impacto real en el crecimiento económico. Asimismo, parques tecnológicos industriales que no se articulan a un sistema de innovación centrado en la investigación no dejan de ser nuevas zonas industriales que no siempre corresponden en términos de empleo y crecimiento a los sueños que suscitan. El estudio también destaca la posibilidad de que nuevas áreas, ajenas a los procesos tradicionales de industrialización y alejadas de los grandes centros científicos, puedan convertirse en nuevos centros tecnológicos impulsores de la economía de la información, elevando así el nivel de vida de las regiones y los países en donde están localizados. Sin embargo, dicha capacidad de

desarrollo económico de nuevas zonas exige la confluencia de factores tales como una fuerte base científico-tecnológica, inversión industrial, flexibilidad empresarial, formación de técnicos y personal cualificado y, muy en particular, intervención estratégica de los gobiernos nacionales, regionales o locales para asegurar la presencia y conjunción de los distintos factores concurrentes en el nuevo modelo de crecimiento tecnológico-industrial. La administración y gestión del proyecto de desarrollo tecnológico son condicionantes esenciales para su éxito.

El libro procede también a un análisis de los condicionantes políticos y sociales de los procesos de innovación tecnológica. En particular, aporta una interpretación de los conflictos políticos e institucionales que desviaron el Proyecto Cartuja '93 en Sevilla del modelo inicial de ciudad científica tal y como se había proyectado. Situando ese caso en el contexto más amplio de la experiencia internacional, los autores de *Las tecnópolis del mundo* abogan por la necesidad de incluir los condicionantes políticos en los procesos de diseño y formación de nuevos centros tecnológicos, lo cual implica fundamentar cualquier proyecto de desarrollo de este tipo en una concertación a largo plazo entre los principales agentes públicos y privados que vayan a formar parte del futuro centro tecnológico. También se señala la dimensión tiempo como esencial para juzgar el éxito o fracaso de proyecto de creación de un centro innovador tecnológico. En fin, el libro, basándose en la experiencia analizada y en la literatura internacional existente, propone una síntesis teórica de los factores que

determinan la productividad y la competitividad en los procesos de desarrollo regional en la nueva economía de la información. Situado en la encrucijada entre la investigación urbana y regional más avanzada, la teoría de la sociedad de la información y las políticas de desarrollo científico y tecnológico, *Las tecnópolis del mundo* ofrece un marco de referencia, empíricamente contrastado, para las empresas y administraciones que apuesten por el mundo industrial del siglo xxi.