

Ante la crisis económica, apostar por la competencia.

Aleix Calveras

(Universitat de les Illes Balears)

Juanjo Ganuza

(Universitat Pompeu Fabra)

La actual crisis económica y los problemas a los que nos enfrentamos no deberían hacernos olvidar que llevábamos 15 años creciendo. Esta prosperidad, de la que se presumía hace unos meses, presentaba, es cierto, claroscuros. Parte de este crecimiento estaba lastrado por una baja productividad y mantenido por una burbuja inmobiliaria. Pero otra parte era real, consecuencia del crecimiento de empresas como Zara o Mercadona, que no basaban su éxito en subsidios o proteccionismo, sino en la búsqueda de la ventaja competitiva en un mercado abierto. Estos proyectos empresariales que han dotado de músculo a la economía española estaban sustentados en una aburrida y ortodoxa política económica basada en la estabilidad presupuestaria y en una apuesta por la competencia. A veces por motivación propia, otras inducida por la Comisión Europea, España liberalizó sus mercados, creó agencias reguladoras (formalmente) independientes, y desarrolló un servicio de defensa de la competencia. Mientras que se pueden y se deben hacer (y las haremos más adelante) muchas críticas a aspectos concretos de la gestión de la política económica, se debe reconocer también que se había recorrido un camino importante que no debería desandarse.

La actual crisis económica no tiene su origen en estas reformas, la política de la competencia no es cómplice de la falta de regulación de los mercados financieros, o de la burbuja inmobiliaria. También debemos reconocer que la política de la competencia no aporta soluciones a corto plazo, no nos ayudará a inyectar liquidez inmediata en los mercados financieros o a estimular la demanda o luchar contra el desempleo. Sin embargo, no debemos olvidar que la apuesta por la competencia es la fuente de nuestra prosperidad futura y algunas políticas coyunturales que se proponen para frenar la crisis pueden ponerla en peligro.

La política de la competencia en período de recesión económica

Es muy probable que las distintas autoridades de la competencia, tanto en España como en el resto de países afectados por la crisis, se vean presionadas a, por ejemplo, relajar las prácticas anti-trust, o los requisitos para permitir las fusiones empresariales, todo esto con el objetivo de evitar quiebras empresariales y sus consecuencias en términos de puestos de trabajo. También es previsible que las ayudas del estado a las empresas o industrias vayan a incrementar sustancialmente, tensionando la normativa existente. Los ejemplos en este sentido son múltiples, desde cómo se plantean ayudas a sectores industriales, por ejemplo, desde el sector del automóvil (en los EEUU o en España) hasta las políticas respecto al sector financiero.

Parece razonable que el contexto actual de recesión económica influya en la política de la competencia y en la actitud de las autoridades anti-trust. La cuestión, claro está, es de qué manera y en qué medida. Si se decide incentivar un sector industrial concreto, se debería de hacer respetando al máximo la neutralidad entre las empresas. Así, por ejemplo, inyectar liquidez en un sector, por ejemplo, un plan Renove en el sector del automóvil, no tiene porque implicar dar ventajas a unas empresas sobre otras. Sin embargo, hay barreras que no deberíamos cruzar. Si permitimos fusiones que normalmente serían prohibidas, o diseñamos marcos regulatorios muy favorables a las empresas establecidas, los costes en el largo plazo pueden ser muy grandes. Cuando termine esta crisis y las medidas excepcionales, la posición de nuestra economía y nuestro bienestar volverá a depender de nuestra productividad, y ésta no será muy alta si llegamos a esa etapa con sectores industriales y de servicios con poca competencia. En un contexto de este tipo será difícil que puedan surgir proyectos empresariales de futuro y creadores de valor y de empleo.

Otro aspecto también clave dentro de la política de la competencia a nivel europeo es mantener la integridad del mercado único europeo. De esta forma se asegurará la correcta y efectiva coordinación de las distintas políticas de los distintos países de la UE, evitando que los problemas de un estado miembro se exporten a otros estados miembros de la UE, provocando una espiral de medidas de respuesta. Asimismo, sería un error de la UE recurrir a políticas comerciales exteriores proteccionistas respecto a terceras partes, medidas cuyo único resultado serían entrar en un espiral proteccionista a nivel global con nulos beneficios para nadie.

Todos estos costes de relajar la política de la competencia y de recurrir al proteccionismo (dentro o fuera de la UE) los podemos observar en lo sucedido en el pasado. Los orígenes de la defensa de la competencia hay que situarlos en los EEUU entre finales del siglo XIX y principios del XX, con las resoluciones adoptadas por el congreso americano, la Sherman Antitrust Act y la Federal Trade Commission Act of 1914. Estas normas sancionaban los abusos de posición dominante y cualquier intento de acción concertada contra la competencia. Las resoluciones fueron aplicadas con firmeza llevando, por ejemplo, a la disolución de monopolios como el de Rockefeller Standard Oil. Esta política trajo prosperidad a los EEUU, pero se debilitó a raíz de la crisis financiera del 29. El comienzo de los años treinta se caracterizó por una aplicación laxa de la política de la competencia, un aumento del proteccionismo y una reducción del comercio internacional. Hoy existe abundante evidencia que esto motivó que se demorara la recuperación de la crisis, lo que supuso un alto precio en términos de desempleo y de bolsas de pobreza. No deberíamos repetir estos errores.

En resumen, la competencia en los mercados no es la causa de la recesión económica en la que se encuentra España, ni tampoco puede ser parte de la solución. Así pues, la política de la competencia no debería sacrificarse en aras de unas hipotéticas ganancias a corto plazo que pueden ser muy costosas en el largo plazo. Y caer en las tentaciones proteccionistas solamente conllevaría entrar en una espiral de respuestas con el resto del mundo que no ayudaría en nada a la remontada económica.

La política de la competencia en España

Aunque hemos reconocido con anterioridad los avances en la política de la competencia en España, es el momento de comentar sus puntos débiles, al mismo tiempo que señalamos algunos principios en los que debería basarse.

Independencia de las instituciones reguladoras.

Un problema fundamental de la política de la competencia española es que los distintos gobiernos nunca han apostado por una verdadera independencia de las agencias reguladoras (CMT, CNE, etc...). Una muestra de ello es la elección de los órganos directivos de estas instituciones que, con frecuencia, ha obedecido exclusivamente a una lógica de reparto de poder político. Se han producido casos, por ejemplo, en que los diputados de un partido pasaban sin solución de continuidad a presidir una agencia reguladora.

Una agencia reguladora es un árbitro entre los distintos intereses de las empresas del sector. Su principal activo debería ser una independencia de criterio que transmita a las empresas que sus potenciales ganancias se deben basar en sus ventajas competitivas y no en la potencial captura del regulador que les lleve a un marco normativo favorable. Ahora, por ejemplo, es un momento importante en el mercado de las telecomunicaciones por la introducción de la fibra óptica en los hogares. Los intereses de Telefónica son muy diferentes de los del resto de los operadores. El desarrollo futuro de este mercado y las inversiones dependerán en gran parte en que el regulador sea capaz de marcar unas reglas de juego claras y transmitir a la industria que las futuras disputas se dirimirán por criterios exclusivamente técnicos.

También fuente de problemas son las interferencias del poder político en las fusiones y adquisiciones empresariales, y la llamada política de “campeones nacionales”. Esto ha sido un mal endémico estos años. La aprobación de una fusión empresarial debería estar fuera del debate político y depender de un complejo debate técnico entre las posibles ganancias de eficiencia en la producción y los efectos negativos de aumentar el poder de mercado de una empresa establecida. El marco de maniobra a este respecto además es pequeño, porque un punto débil de la economía española es que sectores estratégicos como la electricidad o las telecomunicaciones están muy concentrados.

Utilización de mecanismos competitivos de adjudicación.

La asignaciones de nuevas licencias, de permisos de contaminación o del espectro radioeléctrico, no se han hecho (y deberían) siguiendo procedimientos transparentes de adjudicación. Un ejemplo sangrante fue la adjudicación de licencias de UMTS que se hizo bajo un oscuro procedimiento de concurso. Resultado: una recaudación de 19 euros per cápita cuando el Reino Unido consiguió poco tiempo después 650 €. Además, la adjudicación la obtuvieron las empresas establecidas y una empresa de capital español que aún hoy no es operativa. Un procedimiento competitivo (una subasta, por ejemplo), además de recaudar unos 20.000 millones de euros adicionales, hubiera dado entrada a algún otro operador europeo dando lugar a un mayor grado de competencia.

La competencia y el sector público

Aunque la competencia siempre se asocia al sector privado, también puede tener un impacto en la mejora de la eficiencia del sector público. Pongamos dos ejemplos:

Competencia entre Universidades.

Nuestras universidades actualmente no compiten entre sí, la movilidad de estudiantes es muy limitada, y no existe casi información sobre la calidad de los estudios ofrecidos por cada universidad o la producción investigadora de los departamentos. En resumen, nuestras universidades actúan como monopolios sobre una demanda cautiva. Esto genera distorsiones en los incentivos que, en el pasado, han sido especialmente visibles en la selección del profesorado y actualmente lo son en el diseño de nuevos planes de estudios. La administración trata de corregir estos problemas con regulación y controles, pero promover la competencia podría ser una forma más efectiva de conseguirlo.

Si se promoviese la movilidad de los estudiantes y se difundiese información sobre la productividad docente y científica de cada universidad, éstas tendrían incentivos a llevar a cabo una mejor gestión. La demanda de alumnos de cada universidad dependería de su posición relativa respecto al resto. Las universidades tendrían que especializarse y desarrollar estrategias para resultar más atractivas. Además, esta movilidad ayudaría a que los mejores talentos fueran a las mejores universidades, lo que tendría efectos positivos sobre nuestra productividad y sobre la igualdad de oportunidades (reduciendo el peso que tiene la formación y el nivel de renta de los padres en el acceso a una buena educación superior). Una reforma en esta línea resultaría innovadora en España pero no así en los países anglosajones en los que tradicionalmente existe mucha movilidad y son habituales los rankings de universidades. Tal vez sea éste uno de los factores que explica porque estos países cuentan con las mejores universidades del mundo.

Competencia referencial entre comunidades autónomas

Los ciudadanos no tenemos buena información sobre la calidad de la gestión de los gobiernos autonómicos (tampoco, de hecho, de la del gobierno central). Cuando hay deficiencias en los servicios es difícil diferenciar entre la mala gestión y la deficiente financiación, generándose por ello mucha tensión política. Sería importante dar información sobre los gastos de las comunidades autónomas conjuntamente con indicadores de calidad de los servicios

*Lo que podemos aprender de la crisis para España
¿Qué hacer para salir de esta crisis?
E-book. Sociedad Abierta*

prestados. La comparación entre las comunidades autónomas nos permitiría identificar las estrategias correctas, y los errores, y sobre todo nos permitiría aislar el debate de la financiación, de la necesaria exigencia de una buena gestión.