

La liberalización del sector servicios en los países de la OCDE

.....
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS
DEL SECTOR EXTERIOR
.....

La elevada participación en la producción y en el empleo del sector servicios en las economías desarrolladas contrasta con su reducido peso en el comercio y en la inversión internacional. Este hecho se explica por la existencia de servicios no comercializables y por la aparición de esquemas regulatorios que se basan en la existencia de estructuras de mercado no competitivas o en la necesidad de cubrir determinados fines políticos o sociales. Sin embargo, las innovaciones tecnológicas y las ineficiencias asociadas a la regulación han provocado un proceso liberalizador en el seno de los países de la OCDE desde la década de los ochenta.

En este contexto, resulta interesante analizar los efectos económicos de la liberalización del sector servicios y conocer los esquemas desreguladores aplicados por los distintos Estados miembros de esta Organización por dos razones: por un lado, nos permite conocer el impacto sobre el bienestar de dicha liberalización, por otro, nos indica cuál es el alcance la liberalización en las distintas ramas del sector servicios.

A lo largo de este artículo, estudiaremos, en primer lugar, las consecuencias de esta liberalización considerando dos tipos de servicios: los que podríamos denominar competitivos (transporte por carretera, transporte aéreo, telefonía móvil y distribución minorista) y los que presentan fases del proceso productivo en las que pueden aparecer estrategias de mercado no competitivas (telefonía fija, suministro de electricidad y transporte ferroviario). En segundo lugar, analizaremos el alcance de la liberalización del sector servicios en

los países de la OCDE tomando como referencia un trabajo recientemente publicado por esta institución (1).

Los efectos económicos de la liberalización

En términos generales, la regulación del sector servicios puede consistir en la imposición de barreras técnicas y/o administrativas a la entrada en un mercado, la fijación de precios de venta por parte de un ente regulador y/o la existencia de cierta opacidad regulatoria que impida a las empresas entrantes conocer las condiciones de acceso y de desarrollo de la actividad en un mercado determinado. Estas medidas pueden imponerse de forma general o específica y sus efectos económicos son diferentes.

A nivel agregado, la regulación injustificada del sector servicios puede provocar un menor crecimiento del empleo y de la productividad factorial como consecuencia de la falta de incentivos, por parte de las empresas establecidas en los sectores regulados, a innovar y a invertir en nuevas tecnologías.

Desde una perspectiva sectorial, los estudios empíricos y econométricos realizados señalan que la liberalización de las ramas competitivas del sector servicios puede provocar los siguientes efectos:

En la *distribución minorista* se pueden producir ganancias de bienestar como resultado de la mejora en los sistemas de distribución comercial

(1) *Regulation in services: OECD patterns and economic implications (Working Paper n.º 287)*. OECD (2001). Su consulta puede realizarse en (www.oecd.org).



EN PORTADA

y de la reducción de los precios pagados por los consumidores ante el incremento de la competencia.

En cuanto al *transporte por carretera*, el previsible incremento de la eficiencia productiva y de la calidad del servicio ante el incremento de competencia permitirá aumentar las ventas y crear empleo.

La liberalización de la prestación de servicios de *telefonía móvil* puede incrementar la competencia con efectos positivos sobre la productividad de las empresas establecidas pero la reducción de las tarifas finalmente pagadas por los consumidores depende de la consolidación de la competencia. Por último, la titularidad del operador o la privatización potencial por sí solas pueden no tener efectos sobre las variables económicas relevantes.

Finalmente, en lo relativo al *transporte aéreo* es posible distinguir entre vuelos nacionales y regionales, pues las escalas internacionales se encuentran aún excesivamente reguladas o sujetas a la firma de acuerdos bilaterales. Así, en los vuelos nacionales, el establecimiento de medidas que restrinjan la entrada al mercado puede empeorar notablemente la eficiencia productiva de las empresas establecidas. Por lo que se refiere a la escala regional, la liberalización del acceso al mercado puede incrementar la eficiencia productiva de las empresas del sector pero también puede provocar prácticas predatorias de precios en las empresas establecidas con consecuencias muy desfavorables. En todo caso, es probable que se produzca una caída en las tarifas que será especialmente relevante en el caso de las tarifas de descuento por la aparición de compañías de vuelos *chárter*.

Por lo que respecta a las ramas del sector servicios en las que pueden aparecer estructuras de mercado no competitivas, la introducción de medidas tendentes a regular el acceso al mercado y los precios estaría justificada, en principio, en los segmentos no competitivos y en aquellas partes del mercado en las que, como consecuencia de haber existido precios regulados, aparezcan distorsiones en la estructura de precios. No obstante, el impacto de estas regulaciones debe ser estudiado considerando la eficiencia dinámica por los

efectos que pueden tener sobre la inversión y la innovación.

En este sentido, la separación de la infraestructura de la prestación del servicio en el caso del transporte ferroviario puede estar justificada pues, si la empresa inicialmente establecida está integrada verticalmente puede impedir el acceso al mercado a otras empresas aunque en el caso en el que exista una sola empresa prestadora de servicios pueden existir pocos incentivos a invertir en nuevas tecnologías. Por otro lado, la regulación de precios puede estar basada en la estructura de costes de las empresas establecidas o en la demanda de mercado y, en ambos casos, es preciso contar con una información de la que el regulador puede carecer. Finalmente, la regulación puede generar cierta incertidumbre en las empresas reguladas, aspecto que será creciente con la discrecionalidad del regulador.

En definitiva, el control de la liberalización de las ramas del sector servicios en las que la competencia no está asegurada debe realizarse con la mayor cantidad de información disponible y con un seguimiento continuado.

A la hora de analizar los posibles efectos de la liberalización de estas ramas es posible emplear, al igual que antes, los estudios econométricos y empíricos cuyos resultados son los siguientes:

En la prestación de servicios de *telefonía fija* es muy importante dar publicidad a la liberalización pues pueden aparecer precios subvencionados en las empresas establecidas. Así, la entrada potencial de empresas puede tener efectos positivos sobre la productividad y sobre la calidad del servicio y se transmitirá a precios a medida que la entrada se haga efectiva. Por otro lado, aunque los efectos de la propiedad de los operadores no permiten realizar una valoración concluyente, en algunos casos el anuncio de privatización ha venido acompañado de una baja productividad. Este hecho se explica por un problema endógeno, ya que unos bajos niveles de productividad pueden justificar la privatización urgente además de que, para los inversores extranjeros, es más deseable contar con márgenes de productividad cuando van a adquirir una empresa.

Por lo que respecta a la generación y suministro de *electricidad*, la eficiencia de las plantas



EN PORTADA

generadoras se incrementa cuando éstas se privatizan y cuando se liberaliza la generación y la distribución.

Por tanto, dado que los efectos de la liberalización del sector servicios son positivos, resulta interesante conocer las ramas en las que la desregulación se encuentra más avanzada y las estrategias de liberalización que han acometido los países de la OCDE.

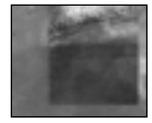
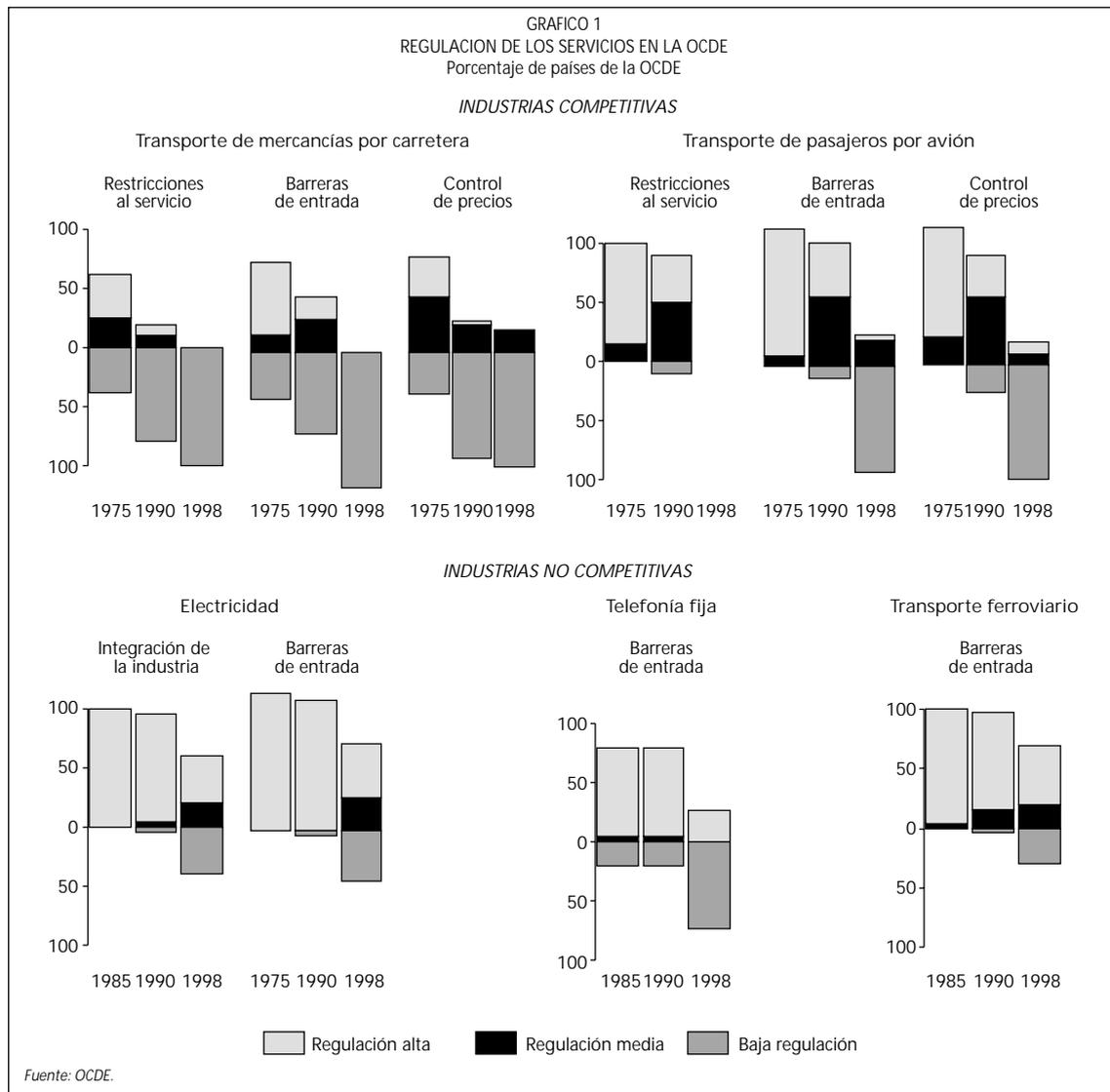
Estrategias de liberalización del sector servicios en la OCDE

El análisis subsectorial de la liberalización puede realizarse empleando el Gráfico 1 que recoge el porcentaje de países de la OCDE que imponen algún tipo de regulación en las cinco

ramas consideradas: transporte de mercancías por carretera, transporte aéreo, electricidad, telefonía fija y transporte ferroviario.

En este Gráfico, un alto nivel de regulación implica la existencia de restricciones a la entrada de empresas, la fijación de precios por una entidad reguladora y, para el caso de la energía eléctrica, la necesidad de que la empresa entrante esté integrada verticalmente. La regulación intermedia incluye ciertas limitaciones a la entrada y la fijación de algunos precios. Cuando la regulación es reducida se supone que las empresas tienen libertad para comenzar y abandonar la actividad, así como para fijar los precios de los servicios que ofrecen.

Como podemos observar, existen notables diferencias en el tratamiento de los distintos



EN PORTADA

subsectores pues la desregulación se encuentra más avanzada en las industrias de servicios competitivas, como transporte aéreo y por carretera, que en el transporte ferroviario o en el suministro de electricidad. Por otro lado, salvo para el caso del transporte por carretera, el esfuerzo liberalizador ha sido mayor durante la década de los noventa coincidiendo con la liberalización de la prestación de servicios en el seno de la Unión Europea.

Las conclusiones de un análisis más exhaustivo de cada una de las ramas aparecen en las siguientes líneas.

Por lo que se refiere al *transporte por carretera*, la liberalización se encuentra muy consolidada persistiendo algunos controles de precios. Tradicionalmente, además de establecer precios regulados, se limitaba el acceso a empresas extranjeras para realizar trayectos nacionales (cabotaje) pero estas prácticas han ido desapareciendo progresivamente.

En el caso del *transporte aéreo* tomamos exclusivamente los vuelos nacionales y regionales, pues como hemos visto antes, los vuelos internacionales están sujetos a regulación. En esta rama persisten ciertas barreras a la entrada y precios regulados.

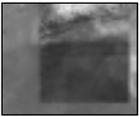
Dentro de las ramas con segmentos no competitivos podemos destacar el avance que se ha producido en los servicios de *telefonía fija*, aunque es necesario tener en cuenta que tomamos únicamente llamadas interprovinciales e internacionales pues la mayoría de los países de la OCDE se encuentran liberalizando el bucle local para introducir competencia en las llamadas locales. En cuanto a la *electricidad*, las barreras a la entrada de empresas generadoras y la imposición del requisito de la integración vertical siguen siendo relevantes. Por último, el *transporte ferroviario* es la rama en la que menores avances liberalizadores se han producido como consecuencia de la existencia de economías de escala. No obstante, existen dos ejemplos pioneros de liberalización, por un lado, Estados Unidos que a principios de la

década de los ochenta liberalizó el acceso y los precios fijados por las empresas que entraran en la estructura vertical de infraestructuras de transporte ferroviario y servicios de transporte. Por otro lado, Reino Unido que en 1990 dividió la rama en tres componentes: las vías, la construcción de material ferroviario y la prestación de servicios de transporte. Así, las vías siguieron siendo consideradas como un monopolio natural pero se permitió el acceso a tres empresas constructoras de material de transporte y se subastaron varias licencias para la prestación de servicios de transporte aunque con controles en los precios.

En conclusión, la liberalización ha sido más profunda en los subsectores cuyas fases de producción y distribución se caracterizan por ser competitivas pudiendo prever el mantenimiento del proceso desregulador de los servicios en la OCDE dados los efectos beneficiosos de éste sobre la productividad de las empresas y sobre los precios finalmente pagados por los consumidores.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos analizado las características de la liberalización del sector servicios en la OCDE desde dos puntos de vista, en primer lugar, analizando los efectos económicos de la liberalización desde una perspectiva subsectorial concluyendo que ésta es deseable. En segundo lugar hemos estudiado el esquema de liberalización empleado en la OCDE pudiendo distinguir dos tipos de ramas, las ramas competitivas y las que incluyen algún segmento no competitivo. Esta diferencia entre las distintas ramas del sector servicios explica, en gran medida, las divergencias existentes a nivel subsectorial pues mientras los servicios competitivos se encuentran bastante liberalizados no ocurre lo mismo en el resto de ramas. En este contexto, la OCDE considera necesario avanzar hacia una homogeneización en el tratamiento de los servicios teniendo siempre en cuenta las características estructurales de cada actividad.



EN PORTADA