

LOS MERCADOS DE SERVICIOS: PROBLEMÁTICA, FACTORES DE CAMBIO Y POLÍTICA DE REFORMAS

*Miguel González Moreno**

El peso específico y el valor estratégico alcanzado por los servicios implica que sus ineficiencias asignativas y productivas afecten al conjunto de la economía española. En los actuales momentos existe una coincidencia en admitir que el factor explicativo de las anomalías que se detectan en las actividades terciarias es la falta de competencia que impera en sus mercados. La estrategia más apropiada para afrontar esta problemática comprende dos direcciones básicas: el fomento y la preservación de la competencia.

Palabras clave: sector servicios, competencia, reforma estructural, privatización, liberalización económica, desregulación, productividad, España.

Clasificación JEL: L33, L40, L80, O47.

1. Introducción

La idea de que las trabas a la libertad de mercado están detrás de muchas de las ineficiencias de la economía española no es nueva, aunque parezca lo contrario. Por no remontarnos más atrás en el tiempo, ya en 1984, Diego Ramón María Cañedo nos señalaba y advertía que «... las trabas y restricciones que se oponen a la libre circulación de las riquezas pueden producir un desorden en todas las ramificaciones del sistema, según la relación o diversos puntos de contacto que tengan entre sí las partes que lo constituyen»¹.

En la actualidad suele ser habitual advertir y recordar que la economía española tiene algunas asignaturas pendientes. Entre

ellas, la más significativa es el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo y de servicios.

Esta cuestión es de suma importancia por tres razones. Primera, dentro de la UEM, los equilibrios macroeconómicos logrados han de ser sostenibles en el tiempo; y si nuestros mercados no funcionan eficientemente, difícilmente podremos mantener bajos niveles relativos de déficit público, tipos de interés e inflación. Segunda, en un contexto de mercados globalizados e interconectados, si no se cuenta con mercados flexibles y eficientes se tiene perdida de antemano la batalla de la competitividad y, además, los ajustes se harán vía cantidades y no vía precios. Y tercera, las restricciones, por todos conocidas, que la UEM impone a las políticas coyunturales (monetaria, fiscal y cambiaria) llevan ineludiblemente a que las políticas de reformas estructurales pasen a desempeñar un papel protagonista, si es que queremos maximizar los beneficios y minimizar los costes que se derivan del proceso de UEM.

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Granada.

¹ Diego Ramón María Cañedo: *Nociones de Economía Política*. Imprenta de D. Miguel de Burgos. 1814, página 44, cita tomada de LOPEZ (1998).

En tal sentido, la trascendencia cuantitativa y estratégica alcanzada por los servicios lleva a que las ineficiencias de sus mercados, tanto asignativas como productivas, se difundan por y afecten al conjunto de la economía española, incidiendo negativamente tanto en sus registros macroeconómicos como en los estructurales.

Tradicionalmente, los mercados de servicios han venido registrando una serie de problemas, hasta tal punto ha sido así que se han constituido en las señas de identidad de los mismos: baja productividad, tensiones inflacionistas, bajo grado de comerciabilidad, etcétera.

Pero la cuestión esencial es: ¿Dónde está la raíz de todos estos problemas?

Sin duda, la respuesta es muy clara: en la falta de competencia existente en la mayoría de los mercados terciarios de la economía española.

Como es sabido, en los servicios predominan las formas de mercado propias de la competencia imperfecta: monopolios, oligopolios y competencia monopolística. Es decir, son mercados donde existen fuertes restricciones a la competencia y numerosas situaciones de información asimétrica, y donde la función reguladora de los poderes públicos, con el pretexto de solucionar los fallos del mercado, lejos de solucionarlos ha agravado, y en algunos casos causado, los problemas de falta de competencia.

Es lógico, pues, que en unas actividades que se desenvuelven en unos mercados donde la competencia brilla por su ausencia no existan incentivos a bajar costes, a introducir innovaciones tecnológicas, ...; en definitiva, nos encontramos ante mercados en los que proliferan las ineficiencias de todo tipo. En este sentido, las estructuras son tan impermeables que ni tan siquiera el ingreso y la pertenencia a la Unión Europea han logrado abrir considerablemente los mercados terciarios a las fuerzas competitivas, efecto que, como es conocido, sí ha tenido lugar en el caso de la industria.

Por consiguiente, es comúnmente aceptado que la problemática de los mercados de servicios de la economía española demanda la puesta en práctica de una *política de reformas estruc-*

turales. Pero el consenso existente en este tema no se ha traducido en la aplicación de un programa de reformas de las estructuras de los mercados de servicios donde se fijen unos objetivos claros, se especifiquen los instrumentos a utilizar y se cuantifiquen los beneficios y los costes del mismo.

En este orden de ideas, el objetivo del presente artículo es ofrecer una síntesis de tres cuestiones concatenadas, cuyo desarrollo constituirá el hilo argumental de nuestro análisis: la problemática que caracteriza a los mercados de servicios de la economía española; los factores que pueden impulsar una modificación profunda de las formas de mercado que imperan en el terciario; y las lecciones de política económica que se derivan de las reformas estructurales llevadas a cabo en el ámbito de los servicios².

2. La problemática de los servicios de la economía española: precios, productividad y estructuras de mercado

Ante la significación cuantitativa y el valor estratégico de los servicios, es obligado plantearse la cuestión de si los mercados terciarios de la economía española son eficientes. La cuestión del grado de eficiencia de los servicios reviste una especial relevancia, puesto que las posibles ineficiencias de los servicios, teniendo en cuenta su alto peso específico, afectarían al conjunto de la economía y se difundirían por todo el tejido productivo dadas las estrechas e importantes relaciones intersectoriales existentes.

En el caso de otras actividades económicas, el análisis de variables tales como la productividad del capital o del trabajo, los precios, la productividad total de los factores, ..., en definitiva, aquellas variables determinantes de la eficiencia, no revisten dificultades teóricas y aplicadas insalvables. Sin embargo, dicha tarea es enormemente compleja cuando intentamos llevarla a cabo para los servicios.

² Este artículo está inspirado en GONZALEZ (1997 y 1998).

La señal de alerta sobre el funcionamiento de los mercados de servicios ha sido el sesgo inflacionario registrado en determinadas actividades terciarias con un gran peso dentro del consumo final y del consumo intermedio de las empresas. Por un lado, el Índice de Precios al Consumo ha sufrido durante la última década continuas tensiones por la nula competencia existente en un gran número de servicios. Y, por otro lado, las empresas españolas, que cada vez consumen más servicios intermedios necesarios en sus procesos productivos, han visto cómo las ganancias de competitividad se ven dificultadas al tener que afrontar unos precios de los servicios intermedios más elevados que sus competidoras.

No obstante, estimamos que, en este punto, es fundamental abordar la cuestión de la eficiencia en los servicios. Compartimos, al respecto, la opinión de A. Argandoña (1995, página 98) cuando muy acertadamente advierte que «la desregulación de los servicios y su apertura a la competencia tendría efectos sobre el nivel de precios, pero de una sola vez. El día en que los arquitectos o los notarios reduzcan sus cuotas bajará el nivel de los precios (muy poco, es verdad), pero el efecto sobre la inflación se acabará ahí, mientras que el efecto sobre la eficiencia y el bienestar será duradero».

Así pues, el factor causal del problema inflacionario de los servicios se encuentra en la estructura de los mercados de servicios, a salvo de cualquier fuerza competitiva, proceda ésta del interior o del exterior de la economía española. La ausencia de competencia hace que las deficiencias productivas se trasladen a los precios sin que se vea afectada la posición en el mercado y sin que las empresas de servicios se sientan motivadas por alcanzar mejoras de eficiencia mediante la incorporación de avances tecnológicos, la elevación de la productividad factorial, la ampliación de los mercados, etcétera. De esta forma, la elevación de los precios no es más que el velo que esconde el principal problema de los servicios de la economía española: la falta de eficiencia, tanto asignativa como productiva. A lo anterior habría que unir la amenaza permanente sobre la estabilidad de precios que supondría un sector servicios ineficiente, lo que pondría en peligro el cum-

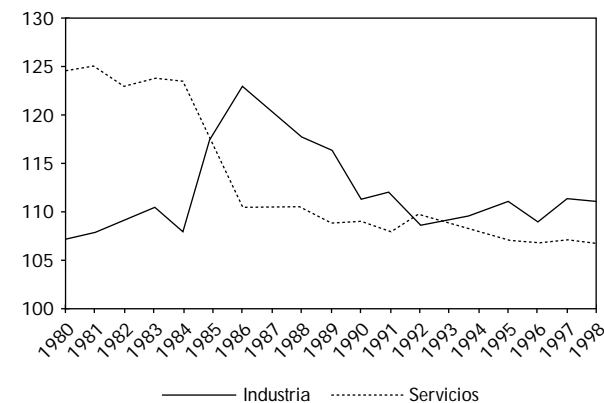


plimiento continuado de uno de los principales criterios de convergencia nominal y además, en el supuesto de que no se adoptasen las necesarias reformas estructurales, el sector servicios se constituiría en una fuente de graves problemas y tensiones para el conjunto de la economía española.

El fenómeno de la inflación terciaria queda de manifiesto en el Gráfico 1. El año 1986 supone un antes y un después en cuanto a la evolución sectorial de los precios. Con anterioridad a nuestra pertenencia a la UE los precios industriales y de los servicios seguían una trayectoria similar pero, con posterioridad a 1986, los precios de ambos sectores toman direcciones opuestas. Por un lado, la apertura al exterior, unida a la competencia interna, de la industria española se ha traducido en una moderación muy notable de sus precios lo cual se ha materializado, junto a otros factores, en fuertes ganancias de competitividad. Por otro lado, el impulso anterior no ha tenido efectos notables sobre los servicios, de modo que sus precios, ante la ausencia de competencia interna y externa, han evolucionado muy por encima de los registros del resto de sectores productivos y de la economía española en su conjunto.

GRAFICO 2

**PRODUCCION RELATIVA
POR PERSONA OCUPADA (A LOS PRECIOS
CORRIENTES DE CADA AÑO)
(% sobre la media sectorial = 100)**



FUENTE: Banco Bilbao Vizcaya, *Informe Económico 1998*. Elaboración propia.

Este hecho está poniendo de relieve una lección de política económica a tener muy en cuenta: en el caso de los servicios los impulsos competitivos procedentes del exterior no bastan por sí solos para modificar las formas de mercado; se requiere necesariamente la adopción de reformas estructurales que, eliminando barreras de entrada, regulaciones obsoletas, formas de propiedad inadecuadas, introduzcan de una manera efectiva la competencia en los mercados de servicios, lo que impulsará un desarrollo del sector basado no en la ineficiencia y sí en las ganancias de productividad, en los avances tecnológicos, en mejoras en la prestación de los servicios, etcétera.

El principal argumento que se ha esgrimido a la hora de explicar las ineficiencias de los mercados de servicios ha sido la secular baja productividad del terciario. Los servicios como sector han registrado menores tasas de crecimiento de la productividad que la industria (Gráfico 2). Pero antes de ofrecer algunos elementos de juicio sobre este hecho, es preciso realizar algunas puntualizaciones y advertencias sobre la productividad de los servicios.

En primer lugar, la enorme diversidad y disparidad de actividades que comprenden los servicios hace muy dificultosa la labor del cálculo y la interpretación de los indicadores de productividad. Sin la menor duda no es lo mismo medir la productividad en el comercio que en la sanidad, en las telecomunicaciones que en los servicios profesionales, en el transporte que en la Administración pública, etcétera.

Y, en segundo lugar, la intangibilidad de los servicios acarrea importantes dificultades a la hora de medir el volumen de producción y, por consiguiente, la productividad. En este sentido, la medición de la actividad productiva terciaria está plagada de obstáculos, al contrario de lo que ocurre en los casos de la agricultura o de la industria. A esto hay que añadir que en los servicios no basta con calibrar el valor de la producción, es necesario tener muy en cuenta la calidad, factor difícilmente objetivable, puesto que un buen número de servicios requiere de una relación personal entre el productor y el consumidor.

Por todo ello, cualquier estudio sobre la productividad de los servicios está altamente mediatizado tanto por las peculiaridades de las diferentes actividades terciarias, como por la dificultad y complejidad de medir correctamente su volumen de producción.

Sin olvidar las matizaciones expuestas, la cuestión a dilucidar es la siguiente: ¿Por qué los servicios tienen una productividad más baja que la industria?

La teoría económica, por ahora, no nos ofrece una respuesta convincente al interrogante planteado. En este sentido, compartimos plenamente la opinión de Kierzokowski (1986): dado que la industria y los servicios están compuestos por un grupo muy heterogéneo de actividades económicas, es muy poco probable que las características de los servicios o los bienes por sí mismos puedan explicar las diferencias sistemáticas en la productividad intersectorial; así, bajo condiciones normales, el crecimiento de la productividad debería ser el mismo en los dos sectores.

¿Por qué, entonces, en la realidad difieren las productividades de uno y otro sector? El referido autor explica la diferencia en función no de la actividad del sector, sino de la estruc-

tura de los mercados de servicios que impiden o retardan las mejoras de productividad y el progreso tecnológico. En el caso de los mercados industriales, la fuerte competencia lleva a que los productores se esfuercen por mejorar sus productos, reducir sus costes, incorporar tecnología y aumentar la eficiencia; pero, en el caso de los servicios, la ausencia de competencia no genera los incentivos adecuados para que las empresas hagan los esfuerzos necesarios tendentes a mejorar la eficiencia.

Llegados a este punto, cabría plantearse el tema de la productividad de los servicios de la economía española. Al respecto, tres estudios, inspirados en metodologías diferentes, nos aportan un conjunto de interesantes ideas sobre la cuestión que nos ocupa. Nos referimos, por un lado, al estudio que sobre el empleo en España y en Europa, ha realizado un equipo de investigadores de la Fundación Tomillo, bajo la dirección de Juan Carlos Collado, para la Fundación Argentaria³; por otro lado, el análisis que sobre la capitalización y el crecimiento en España han llevado a cabo los profesores Pérez, Goerlich y Más para la Fundación BBV⁴; y por último, a la investigación que sobre el empleo terciario ha dirigido el profesor Cuadrado en el marco de la Fundación BBV⁵. Esta serie de estudios arrojan luz sobre la productividad sectorial en la economía española, bien es cierto que desde ópticas distintas.

En el primero de los estudios citados se examinan en profundidad tres cuestiones: la productividad del factor trabajo, mediante la combinación de la información relativa al output a precios constantes y al empleo; la productividad horaria entendida como output por hora trabajada; y la comparación entre la productividad en los ámbitos español y europeo.

Las conclusiones alcanzadas son muy similares, se utilice la productividad por empleado o bien la productividad horaria. Ciñéndonos al sector servicios es preciso retener las siguientes ideas:

- La productividad por empleado en los servicios, durante el periodo 1976-1995 y los subperiodos que lo componen, ha sido inferior en comparación con la registrada para el conjunto de la economía española y para los sectores agrario e industrial.

- En algunas ramas terciarias, «Servicios públicos» y «Otros servicios destinados a la venta», la productividad tiene un marcado carácter contracíclico, es decir, en periodos contractivos aumentan su productividad, en tanto que ésta disminuye en las fases expansivas.

- Si se entrelazan los crecimientos de la productividad y del empleo se alcanza una interesante conclusión: el incremento de la productividad en los servicios obedece en mayor medida a un factor de ahorro de trabajo, lo que nos conduce a que el crecimiento del output terciario está más inclinado hacia el capital que hacia el trabajo.

- La combinación del empleo, output y productividad para el periodo 1976-1995 nos pone de manifiesto que los avances de la productividad en los servicios se relacionan con las disminuciones del empleo, en tanto que en la industria se connexionan con los incrementos del output.

- Las trayectorias seguidas por la productividad, tanto por empleado como horaria, en España y en la Unión Europea registran más disparidades que semejanzas.

Pensamos que el análisis realizado por Collado (1996) muestra dos ideas muy importantes. Por una parte, ratifica una tesis ya intuitiva y conocida: los servicios de la economía española obtienen unas ganancias de productividad inferiores a las del resto de sectores y a la del conjunto de la economía. Y, por otra parte, nos revela que en las ganancias de productividad en los servicios tiene un gran protagonismo la intensidad del factor capital. Ello nos conduciría a reflexionar sobre una de las ideas preconcebidas y estereotipadas en torno a los servicios: la baja intensidad del capital, que inclusive se utiliza como factor limitativo del avance de la productividad. Es más, si admitimos que la intensidad del capital no obstaculiza el avance de la productividad en los servicios, se ratificaría la idea de partida manifestada con anterioridad: la productividad en los servicios está seriamente limitada por la estructura de

³ COLLADO (1996)

⁴ PEREZ (1996).

⁵ CUADRADO (1999).

los mercados, donde la nota común es la ausencia de competencia.

Del estudio de Pérez (1996) también podemos extraer un conjunto de reflexiones sobre la productividad del sector servicios. No obstante, es obligado hacer dos puntualizaciones previas con respecto al anterior. En primer lugar, el presente análisis está realizado con una metodología muy diferente, con una perspectiva regional y con variables territorializadas. Y, en segundo lugar, en lo que a la productividad se refiere, comprende un espectro analítico más amplio, pues no sólo abarca la productividad del trabajo sino que también aborda la productividad del capital y la productividad total de los factores, aunque limita el análisis única y exclusivamente al sector privado de la economía.

Al igual que hicimos en el caso anterior, en éste vamos a centrar nuestra atención en una cuestión minúscula del mismo, pero que es la que constituye nuestro tema de análisis: la productividad de los servicios en relación al resto de sectores y al conjunto de la economía española.

Primeramente, podemos detenernos en el factor capital, puesto que su acumulación es la base de todo crecimiento económico. Mediante un análisis de la estructura sectorial del *stock* de capital privado y, sobre todo, las tasas de crecimiento sectoriales del capital privado el estudio que comentamos llega, en lo concerniente a los servicios, a las siguientes conclusiones:

- La trayectoria seguida entre 1964 y 1991 por el capital ha sido la de incrementar su participación en el sector servicios en la mayoría de las regiones españolas, el papel del capital en este sector es muy considerable en Madrid, Canarias y Baleares.
- Desde mediados de la década de los ochenta se aprecia un mayor dinamismo del capital privado en los servicios que en el resto de sectores, pues la tasa de incremento del capital en el sector terciario supera a la del capital industrial, lo que lleva a afirmar que «la apuesta por la inversión en los servicios es pues una orientación clara en todas las regiones» (Pérez, 1996, página 200).

Pero en lo que al factor capital se refiere, tan interesante es comprobar su dinamismo como su intensidad, esto es, relacionar el factor capital con el factor trabajo y con el output obtenido mediante la combinación de ambos. En este punto se llega a una conclusión fundamental, que transcribimos literalmente: «los trabajadores del sector servicios (son) los que combinan su esfuerzo con mayores dotaciones de capital, seguidos por la industria y, en tercer lugar, la agricultura. Que el sector servicios presenta unas dotaciones de capital por trabajador superiores a los correspondientes al sector industrial puede parecer, en principio, sorprendente puesto que tiende a considerárselo como un sector relativamente intensivo en trabajo, sobre todo si se le compara con el industrial. Esta apreciación está sesgada por la inclusión del sector energético en el sector industrial. Si ésta se define incluyendo en el mismo al sector de la energía, efectivamente la relación capital/trabajo en el sector industrial es superior a la de los servicios. Sin embargo, cuando estos dos sectores se consideran separadamente pasa a ser el sector servicios el relativamente intensivo en capital» (Pérez, 1996, página 253).

Esta conclusión viene a reforzar nuestra línea argumental: la evidencia empírica no valida la idea de que los servicios son poco intensivos en capital sino todo lo contrario, paralelamente ello nos lleva a rechazar el argumento de que la baja productividad de los servicios es debida a la escasa intensidad del factor capital.

Seguidamente el estudio aborda la cuestión de las mejoras en la eficiencia productiva mediante el análisis de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores (PTF). En este sentido, se obtienen las siguientes conclusiones:

- Los servicios alcanzan los valores más elevados de la productividad del trabajo, haciendo notar que «la intensidad en el uso del trabajo de los servicios no es tampoco superior a la de la industria» (Pérez, 1996, página 299).
- En cuanto a la PTF, las actividades terciarias son las que han registrado unos incrementos más notables del output y contribuciones positivas de los dos factores productivos: trabajo y capital.

Por último, en la investigación dirigida por J. R. Cuadrado (1999) se alcanzan, entre otras muchas, tres conclusiones muy relevantes:

1. «Los servicios son una actividad económica que se caracteriza por presentar un retraso sistemático en la evolución de su productividad» (página 23).
2. «... los desfases observados en la productividad aparente del trabajo al comparar las actividades terciarias y no terciarias, no se reproducen cuando se examina la productividad total de los factores (PTF), verdadero indicador del progreso tecnológico» (página 25).
3. «... el mayor crecimiento del empleo terciario se basa, parcialmente aunque de forma mayoritaria, en su menor productividad. Pero esto no significa que estemos ante actividades atrasadas tecnológicamente, sino que en este sector el cambio técnico y la incorporación de la tecnología tienen en lo que se refiere a la relación capital/trabajo peculiaridades que implican efectos distintos de los observados en la industria» (página 25).

En definitiva, los estudios citados, algunas de cuyas conclusiones hemos reseñado brevemente, nos ofrecen, desde ópticas muy diferentes, nuevos elementos reflexivos sobre la productividad sectorial de la economía española. En lo tocante a los servicios una idea se perfila claramente: durante las últimas décadas se ha registrado un proceso acumulativo de capital del que se ha beneficiado notablemente el sector terciario, hasta el punto de poner en tela de juicio la común creencia de la baja intensidad de dicho factor en los servicios. En consecuencia, no puede utilizarse la baja intensidad del factor capital como elemento determinante y explicativo de los diferenciales de productividad existentes entre los servicios y el resto de sectores.

De todo lo expuesto se concluye que las mermas de productividad y de eficiencia en los servicios obedecen en gran medida a las estructuras de sus mercados y no tanto, como se creía, a la baja dotación del factor capital.

La pregunta que habríamos de hacernos entonces sería, ¿a qué se deben los menores niveles de competencia que caracteri-

zan a los mercados de servicios respecto de los mercados de bienes?

Entre los factores que determinan la estructura de mercado de los servicios podemos citar los siguientes⁶: las economías de escala, el grado de diferenciación del producto, el coste de entrada, la necesidad de proximidad entre los agentes para la provisión del servicio y el nivel de regulación. En el Cuadro 1 se muestra un catálogo de las características y estructuras de mercado asociadas a ciertas actividades de servicios⁷.

Ahora bien, el factor que más incide sobre la estructura de los mercados terciarios es la regulación. Como ha señalado Sapir (1994, b), en el caso de los servicios la regulación se ha justificado por la supuesta existencia de un conjunto de anomalías: competencia imperfecta (monopolios naturales y oligopolios), información asimétrica, y presencia de efectos externos. Pero la realidad ha mostrado que una excesiva regulación ha configurado unos mercados terciarios herméticos a la competencia y donde, por tanto, las empresas no tienen incentivo alguno para incrementar su eficiencia.

Sin embargo, la situación de los mercados de servicios es dinámica, sus estructuras pueden ser modificadas hacia formas más competitivas por vías complementarias. De una parte, un conjunto de procesos estructurales en marcha pueden modificar la operativa de los mercados terciarios, dejando obsoletas todo tipo de barreras a las fuerzas competitivas, nos referimos en concreto a las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI), los acuerdos de liberalización del comercio de servicios (GATS) y la formación del Mercado Único de Servicios (MUS). De otra parte, la toma de conciencia del problema de las estructuras de mercado en los servicios puede llevar a los responsables de la política económica a la adopción, dentro del marco general de la política de reformas estructurales, de medidas tendentes a introducir competencia y, posteriormente, a defenderla en las actividades de servicios. Estas medidas

⁶ Ver, por ejemplo, SAPIR (1994, a, b) y COMISION EUROPEA (1993).

⁷ Esquema inspirado en los trabajos antes citados de A. Sapir y de la Comisión Europea.

CUADRO 1
CARACTERISTICAS Y ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS DE SERVICIOS

	Proximidad		Barreras				Regulación		Tipo de mercado
	Movimiento de usuario	Movimiento de proveedor	Grado diferenciación	Economía escala	Coste establecimiento	Coste reputación	Restricciones entrada	Restricciones conducta	
				Grado concentración					
Banca	Baja	Baja	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto	Oligopolio
Seguros	Baja	Baja	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto	Alto	Oligopolio
Transporte por carretera	Baja	Alta	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Competencia pura
Transporte aéreo	Baja	Alta	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto	Oligopolio
Telecomunicaciones	Baja	Baja	Bajo	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	Monopolio
Comercio	Alta	Baja	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo/Medio	Medio	Competencia monopolista
Hostelería	Alta	Baja	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Competencia monopolista
Servicios a empresas	Baja	Alta	Alto	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Competencia monopolista

FUENTE: COMISION EUROPEA (1993). Elaboración propia.

habrán de ser específicas para cada actividad terciaria, en unos casos procederá la privatización mientras que en otros lo pertinente será la desregulación, o bien la re-regulación. El instrumento elegido variará según la casuística de cada mercado, pero el objetivo es uno: la introducción de competencia en los mercados de servicios.

3. Los factores impulsores de la liberalización de los servicios

En nuestra opinión, la variable fundamental sobre la que han incidido los procesos reseñados (GATS, MUS, NTI) y que explica el cambio del papel de los servicios en las estrategias competitivas es el grado de comerciabilidad exterior de los servicios.

Ahora bien, una serie de procesos estructurales en marcha están modificando drásticamente la tradicional no comerciabilidad exterior de buena parte de los servicios; de tal modo que las Nuevas Tecnologías de la Información, la liberalización de los mercados terciarios, los procesos de integración de mercado

(Mercado Único de Servicios) y la cooperación internacional (GATS), están transformando radicalmente la idea preconcebida y existente en torno al comercio de servicios: por un lado, servicios que no podían ser comercializados, ahora sí lo son y, por otro lado, están apareciendo nuevos servicios perfectamente comercializables a nivel internacional.

En un primer estadio los servicios no han desempeñado un papel central en las estrategias de desarrollo económico por la existencia de todo un conjunto de obstáculos que limitaban o impedían el comercio de servicios. Dichos obstáculos eran debidos, por un lado, a una serie de peculiaridades propias de los servicios: costes de desplazamiento, ámbito geográfico reducido de los mercados, y diferencias culturales y de idiomas. Por otro lado, la existencia de fallos en los mercados terciarios (competencia imperfecta, información asimétrica y externalidades) ha sido el pretexto, en unos casos justificado pero en otros no, para la puesta en práctica de numerosas y contraproducentes regulaciones e intervenciones que en el ámbito del comercio exterior de servicios se han plasmado en la existencia de barreras obstaculizadoras de los intercambios. El resultado ha

sido un sector cerrado a la competencia interior y exterior, y con un grado muy bajo o nulo de comerciabilidad exterior. Obviamente, ante este estado de cosas no cabía esperar que los servicios constituyeran el campo donde los países y las empresas dirimiesen sus ventajas competitivas.

Pero desde la década de los noventa la aparición e interacción de las NTI y de los procesos de liberalización de los mercados de servicios en torno a la creación del MUS y de los Acuerdos del GATS, están favoreciendo el desarrollo del comercio exterior de servicios y, por tanto, la posibilidad de obtener ventajas competitivas en las actividades terciarias. De una parte, la penetración de las NTI en el sector terciario está cambiando fundamental, aunque no exclusivamente, los impedimentos naturales del comercio exterior de servicios; de manera que las NTI reducen significativamente los costes de desplazamiento, aumentan la comerciabilidad de los servicios existentes y han traído consigo la aparición de nuevos servicios perfectamente comercializables. Y, de otra parte, las corrientes liberalizadoras de los mercados de servicios, impulsadas por las políticas económicas implementadas a diferentes niveles administrativos, por la creación del MUS y por los Acuerdos del GATS, están derribando las barreras que obstaculizaban el comercio exterior de servicios.

Concretamente, la apertura a la competencia de los servicios como consecuencia de los procesos señalados ofrece un abanico de oportunidades a las diferentes economías:

- En primer lugar, la internacionalización de los servicios puede elevar la eficiencia de una economía por tres vías: por la elevación de la competitividad de los servicios en general y, sobre todo, de los dirigidos a la producción; por las ganancias de competitividad en la industria, derivadas de unos mejores y más baratos servicios a la producción; y por una mayor apertura al exterior de la economía, derivada de unos servicios y una industria más competitivos.
- En segundo lugar, la reducción, en unos casos, y la desaparición, en otros, de los obstáculos al comercio de servicios da una amplia gama de posibilidades a los países para obtener nuevas ventajas comparativas.

- Y, en tercer lugar, la aparición de toda una gama nueva de servicios debido a las Nuevas Tecnologías de la Información, permite a la economía el acceso a los servicios de *larga distancia*, servicios determinantes de la competitividad futura.

Pero, sin duda, lo anterior no es más que una enumeración de oportunidades. El que las mismas se materialicen dependerá de la adopción de un conjunto de medidas que modifiquen la estructura de los mercados de servicios, de forma que su liberalización posibilite el impacto positivo de los factores que hemos venido en denominar impulsores: las tecnologías de la información, la liberalización del comercio exterior y la construcción del Mercado Único de Servicios.

4. Las reformas estructurales en los mercados de servicios: lecciones de política económica

Aunque más tardíamente que en otros países, en el nuestro se ha convertido en mayoritaria la corriente de opinión que propugna la liberalización como la estrategia más adecuada para afrontar la falta de competencia existente en los mercados terciarios.

En este tema, los argumentos favorables han sido apuntados por el Tribunal de Defensa de la Competencia (1993 y 1995):

- La liberalización supone mejorar el nivel y la calidad de vida de todos los españoles: con la competencia los precios bajan, la calidad se eleva, las empresas tratan mejor a los usuarios y el consumidor amplía sus posibilidades de elección.
- La liberalización beneficiaría especialmente a la industria: de la liberalización de los servicios depende el tamaño y el nivel de la industria española, sobre todo de las industrias exportadoras. La industria se beneficiaría en un doble sentido: directamente, por la reducción de los precios de los servicios que son factores de producción; e, indirectamente, por la mejora en la renta real de los consumidores.
- La liberalización tendría un efecto macroeconómico beneficioso: la mayor competencia en los servicios traerá consigo una más eficiente asignación de los recursos, lo que implicaría a

largo plazo una mayor tasa de crecimiento económico, de la renta per cápita y del nivel de vida.

- La liberalización contribuiría a mejorar la distribución de la renta: el incremento de la competencia al abaratar los precios de los servicios permitiría acceder a su consumo a capas de la población que anteriormente no podían y, además, la liberalización eliminaría situaciones de privilegio de algunos colectivos profesionales.

- La liberalización de los servicios prepararía a la economía española ante acontecimientos supranacionales que van a determinar nuestro futuro: el Mercado Único de Servicios y los acuerdos en materia de servicios alcanzados dentro de la Organización Mundial del Comercio.

Por consiguiente, nos hallamos ante la tesitura de qué hacer y qué no debemos hacer para lograr el funcionamiento eficiente de los mercados de servicios. La ya abundante experiencia existente nos enseña algunas lecciones de política económica a tener muy en cuenta para el caso español⁸:

- El objetivo de la política de reformas estructurales ha de ser mejorar la eficiencia de la economía mediante la competencia.

- La política de reformas estructurales a aplicar en los servicios ha de tener un doble cometido: la introducción de la competencia en los mercados y la defensa de la competencia.

- Los instrumentos utilizados, con diferente grado de éxito, para tratar de introducir la competencia han sido dos:

- Las privatizaciones, que han sido utilizadas para captar fondos para la hacienda pública y disminuir el tamaño del sector público, más que para modificar la estructura de los mercados.

- La desregulación, consistente en la eliminación de todo un conjunto de regulaciones que impiden o entorpecen el desarrollo de las fuerzas competitivas. La experiencia ha mostrado que su desaparición ha tenido resultados positivos en materia de precios y de eficiencia⁹.

- La introducción de la competencia no basta, la competencia es preciso defenderla porque como nos advirtió Smith (1958, página 125): «Rara vez suelen juntarse las gentes ocupadas en la misma profesión u oficio, aunque sólo sea para distraerse o divertirse, sin que la conversación gire en torno a alguna conspiración contra el público o alguna maquinación para elevar los precios»; y más recientemente nos ha recordado Segura (1991, página 23): «el mecanismo competitivo genera incentivos al comportamiento no competitivo». Para evitar los comportamientos no competitivos en mercados donde han tenido lugar privatizaciones y/o desregulaciones se ha puesto en práctica la re-regulación.

En resumen, dada la importancia cuantitativa y el alto valor estratégico alcanzado por los servicios de la economía española, es preciso corregir sus ineficiencias asignativas y productivas que se traducen en rasgos negativos como la baja productividad, las alzas de precios, etcétera. A tal fin, la introducción de la competencia (mediante la desregulación) y la defensa de la competencia (a través de la re-regulación) se ha mostrado como el método más idóneo para mejorar la eficiencia. En este orden de ideas, sería erróneo creer que las políticas de reformas estructurales buscan en última instancia la sustitución del sector público por el mercado, porque aunque les pese a algunos los mercados por muy competitivos que sean seguirán teniendo fallos, y por mucho que les pese a otros el sector público también arroja no pocos fallos. Tal vez, sería el momento de recordar la conocida afirmación de Polanyi (1992): «el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo».

5. Comentario final

El aumento de la significación de los servicios en la economía española ha ido en paralelo a una creciente preocupación por las graves anomalías detectadas en el funcionamiento de sus mercados. En tal sentido, ha sido habitual señalar dos problemas relacionados con los servicios: las tensiones inflacionistas y la baja productividad. En ambos casos la causa explicativa es la

⁸ Al respecto puede consultarse, BEL (1996) y FERNANDEZ-ORDOÑEZ (1999).

⁹ Véase PETITBO (1999).

misma: la falta de competencia existente en los mercados de servicios.

Los mercados terciarios de la economía española han sido, hasta ahora, inmunes a cualquier fuerza liberalizadora, ya viniese ésta del interior o del exterior; ni tan siquiera nuestra entrada en la Unión Europea ha traído consigo un cambio en las estructuras de mercado. No obstante, un conjunto de factores está impulsando un cambio de tendencia en las conductas anticompetitivas de los servicios: las tecnologías de la información, los procesos de integración económica, y la progresiva liberalización del comercio exterior de servicios.

Sin embargo, como hemos tenido ocasión de comprobar, los servicios, al contrario que la industria, no suelen ser permeables a los impulsos liberalizadores exteriores por lo que, necesariamente, se requiere una política de reformas estructurales específica para las actividades terciarias.

Esta política ha de tener un doble cometido: introducir y defender la competencia. Para ello los instrumentos disponibles son de muy diverso tipo y tendrían diferentes funciones: la desregulación, las privatizaciones, la re-regulación, etcétera. En definitiva, lo que se persigue es que los mercados terciarios funcionen eficientemente tanto desde el punto de vista asignativo, como productivo; para ello, el método más válido, en una economía de mercado, es el fomento y la defensa de la competencia.

Referencias bibliográficas

- [1] ARGANDOÑA, A. (1995): «Las reformas estructurales y la inflación», *Boletín del Círculo de Empresarios*, número 60, segundo semestre, Madrid.
- [2] BEL, G. (1996): *Privatización, desregulación y competencia?*, 1.ª edición, Madrid, Ed. Civitas.
- [3] COLLADO, C. (1996): *El empleo en España y en Europa. Un análisis comparado por sectores*, 1.ª edición, Madrid, Fundación Argenta.
- [4] COMISION EUROPEA (1993): «Market Service and European Integration», *European Economy*, número 3, Bruselas.
- [5] CUADRADO, J. R. (1999): *El sector servicios y el empleo en España. Evolución reciente y perspectivas de futuro*, 1.ª edición, Madrid, Fundación BBV.
- [6] FERNANDEZ ORDOÑEZ, M. A. (1999): «Privatización, desregulación y liberalización de los mercados», en J. L. GARCIA DELGADO (Dir.) (1999).
- [7] GARCIA DELGADO, J. L. (Dir) (1999): *España, Economía: ante el Siglo XXI*, 1.ª edición, Madrid, Espasa Forum.
- [8] GONZALEZ, M. (1997): *Los servicios de la economía española. Viejos problemas, nuevos retos*, 1.ª edición, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- [9] GONZALEZ, M. (1998): «Reformas estructurales en los servicios», *Perspectivas del Sistema Financiero*, números 63-64, Fundación FIES, Madrid.
- [10] KIERZOKOWSKI, H. (1986): «Los servicios en el proceso de desarrollo de la teoría del comercio internacional», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 640, diciembre, Madrid.
- [11] LOPEZ, F. (1998): «Teoría y política sobre la libertad de circulación en las Cortes de Cádiz: Aduanas interiores y géneros estancados», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2.ª época, volumen 8, número 1, Zaragoza.
- [12] PEREZ, F. (1996): *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*, 2.ª edición, Madrid, Fundación BBV.
- [13] PETITBO, A. (1999): «Desregulación, liberalización y competencia. Tres instrumentos con los mismos objetivos», *Economistas*, número 82, Revista del Colegio de Economistas, Madrid.
- [14] POLANYI, K. (1992): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, 1.ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- [15] SAPIR, A. (1994, a): «Dimensión de los diferentes sectores en la industria de servicios», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 3, Madrid.
- [16] SAPIR, A. (1994, b): «La estructura de los servicios en Europa: un marco conceptual», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 3, Madrid.
- [17] SEGURA, J. (1991): «Competencia, mercado y eficiencia», *Claves de Razón Práctica*, número 9, enero-febrero, Madrid.
- [18] SMITH, A. (1958): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 1.ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- [19] 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*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- [20] TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): *La competencia en España: Balance y nuevas propuestas*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Información Comercial Española

Revista de Economía

MINISTERIO DE ECONOMÍA

Últimos números publicados

- Núm. 776
Reforma y ampliación de la UE: la Agenda 2000
- Núm. 777
Fiscalidad internacional
- Núm. 778
Economía y cooperación al desarrollo
- Núm. 779
Comercio minorista: competencia y política de marcas
- Núm. 780
Sector exterior español
- Núm. 781
Cambio tecnológico y competitividad industrial
- Núm. 782
La economía internacional a debate
- Núm. 783
Nuevo paradigma americano
- Núm. 784
Políticas económicas del euro
- Núm. 785
Los nuevos temas del comercio internacional
- Núm. 786
Europa del Este diez años después
- Núm. 787
Sector servicios: desarrollos recientes y futuros desafíos

En preparación:

Latinoamérica
Economía de la cultura

Información y venta:

Paseo de la Castellana, 162 - vestíbulo. 28071 Madrid.
Teléf.: (91) 349 36 47. Fax: (91) 349 36 34