



REFORMAS DEL MERCADO DE PRODUCTOS EN ESPAÑA ENTRE 1998 Y 2008

1. En los últimos diez años, España ha llevado a cabo un profundo, amplio y sostenido proceso de reforma que ha vuelto sus mercados más abiertos a presiones competitivas. Estas reformas han incluido una menor intervención estatal en las actividades del sector empresarial, la liberalización del acceso a muchos mercados domésticos y una mayor integración a los mercados mundiales. El propósito de esta nota es ilustrar los avances de la reforma en España en relación con otros países de la OCDE, así como señalar los ámbitos en que se necesitan más esfuerzos, y explicar la manera en que la continuación de la reforma podría ayudar a España a hacer frente a la crisis actual y propiciar el crecimiento de largo plazo. El análisis se basa en información sobre reformas de la reglamentación reunida recientemente por la OCDE y en datos de los países de la OCDE sobre los efectos potenciales de las reformas del mercado de productos en el desempeño económico¹.

Las reformas en España han sido profundas, amplias y sostenidas en el tiempo

2. Las reformas del mercado de productos en España en la década pasada pueden compararse con las reformas aplicadas en otros países de la OCDE mediante el sistema de la OCDE de indicadores de regulación del mercado de productos (PMR²), que mide el grado en que las políticas inhiben las presiones competitivas en campos en que la competencia es deseable (para más detalles véase el recuadro). Un vistazo rápido a la evolución de estos indicadores de 1998 a 2008 (Gráfico 1) indica que:

- **Las reformas en España han sido más profundas que en el país promedio de la OCDE:** a partir de la situación en 1998, en que las políticas restringían las presiones competitivas más que en el promedio de los países de la OCDE (o UE15), en 2008 las reformas del mercado de productos habían tornado las políticas más abiertas a la competencia que en el país promedio de la OCDE (cuadro A).
- **Las reformas en España se han extendido ampliamente en la economía:** a partir de una posición relativamente restrictiva en todas las áreas analizadas en los indicadores, España ha aligerado las restricciones a la competencia en los mercados de productos reduciendo el control estatal sobre el sector empresarial (cuadro B), reduciendo las barreras internas a la iniciativa empresarial (cuadro C) y reduciendo los obstáculos al comercio y a la inversión (cuadro D). Así pues, han mejorado considerablemente todos los ámbitos del mercado de productos que abarcan los indicadores de la OCDE.

¹ Véase *OECD Going for Growth, 2007 and 2009* (se publicará próximamente).

² “Product Market Reforms”

- ***Las reformas en España han sido sostenidas en el tiempo:*** el proceso de reforma en España se sostuvo durante toda la década pasada, en que los mercados se abrieron cada vez más a la competencia. De hecho, el análisis de la OCDE indica que España fue uno de los pocos países de la OCDE en el que se produjeron cambios sustanciales en las políticas sobre mercado de productos *tanto* en el periodo 1998-2003 *como* en 2003-2008. En la mayor parte de los otros países, la velocidad de las reformas disminuyó en el periodo más reciente.

3. Un examen más detenido de las reformas en España a través del prisma de los indicadores detallados de la PMR de la OCDE indica que los cambios de política más propicios a la competencia fueron particularmente radicales en algunas áreas y sectores:

- ***Se liberalizaron los mercados en sectores de redes cruciales.*** Se abrieron a la competencia varios monopolios, de conformidad (y en ocasiones con creces) con las directivas de la UE (Gráfico 2). España liberalizó vigorosamente los mercados del gas, la electricidad y las telecomunicaciones. En el caso del gas y la electricidad, la liberalización fue más acusada que en la mayor parte de los otros países europeos. Se establecieron fundamentales requisitos de separación vertical y en los últimos años se tomaron medidas decisivas para crear una igualdad de condiciones entre los operadores establecidos y los que ingresaban al mercado. España fue uno de los primeros países que introdujo reglamentos para asegurar la competencia en términos de infraestructura en la instalación de las redes de comunicaciones por fibra óptica de nueva generación. En otros sectores de redes, España ha abierto a la competencia en particular el transporte aéreo y terrestre, aunque a partir de una situación de restricción relativa en 1998 en comparación con otros países europeos.
- ***Cuando procedía, la reglamentación se hizo gradualmente más ligera y basada en mecanismos de incentivos.*** A partir de un contexto regulatorio muy restrictivo en 1998, algunas de las reformas emprendidas alcanzaron las condiciones reguladoras generales cercanas a las mejores prácticas. El cuadro A del Gráfico 3 ilustra este cambio normativo mediante una aplicación mucho menor de reglas prescriptivas y de control, lo que refleja una transición a una reglamentación basada en incentivos (en oposición a la basada en medidas coercitivas) en general y en sectores específicos de servicios, así como un uso mucho menor del control de precios. En los dos ámbitos España ha mejorado notoriamente el contexto regulatorio general, en comparación con los otros países europeos (y también los de la OCDE).
- ***La reglamentación general y los procedimientos de concesión de licencias para empresas son ahora más sencillos y transparentes.*** España redujo el grado de opacidad regulatoria, como se aprecia por ejemplo en el uso de puntos de atención únicos y de normas de consentimiento tácito para obtener información y para expedir licencias y autorizaciones, o en el mejoramiento de la comunicación o la simplificación de normas y procedimientos (Gráfico 3, cuadro B).
- ***Se levantaron las restricciones a los inversores extranjeros y los obstáculos de reglamentación que entorpecían el comercio.*** Un importante elemento de la tendencia de España a un aumento de la competitividad en el mercado de productos fue la mayor apertura al comercio y a la inversión extranjera directa (Gráfico 3, cuadro C). España ha suprimido varios obstáculos a la propiedad extranjera, por ejemplo reduciendo los límites a la adquisición de acciones de empresas públicas por parte de extranjeros. Además, el país se ha puesto al nivel de otros países europeos en cuanto a las barreras no tarifarias al comercio. En el caso de España esto refleja en particular el creciente compromiso con la armonización internacional de los procedimientos regulatorios.

Empero, hay ámbitos en los que España puede mejorar aún más

4. Al mismo tiempo, queda mucho margen para reformas en otros ámbitos, en los que hacen falta más esfuerzos si el país quiere alinear su reglamentación con las mejores prácticas de la OCDE (o la UE), ampliando de ese modo las presiones competitivas (Gráfico 4)³:

- **Las exigencias administrativas a las nuevas empresas son todavía más elevadas que en el promedio de los países de la OCDE (o de la UE).** Pese a los progresos en materia de simplificación y racionalización de los requisitos planteados a dichas empresas, los empresarios españoles todavía han de cumplimentar un gran número de procedimientos, especialmente cuando desean poner en actividad una compañía pública limitada. Además, la creación de empresas tanto corporativas como individuales exige tiempos relativamente largos y representa elevados costes financieros.
- **Abrir y hacer funcionar comercios minoristas eficientes es todavía difícil.** Los empresarios que desean abrir un comercio minorista en España deben hacer frente a requisitos de licencia más bien restrictivos. Además, el establecimiento de grandes superficies comerciales está limitado por reglamentaciones especiales. El reglamento sobre horarios de apertura del comercio es muy estricto ya que hay que tomar en cuenta los límites de número máximo de horas de apertura semanal de las tiendas, las autorizaciones de apertura los domingos y los días de cierre obligatorio. Estas barreras impuestas a la incorporación a la actividad y los reglamentos contribuyen a obstaculizar la competencia e impiden la modernización de la distribución minorista.
- **También es difícil el acceso al ejercicio de las profesiones liberales.** Los profesionales de contabilidad, arquitectura, ingeniería y servicios jurídicos gozan de un gran número de derechos exclusivos o de exclusividad compartida. Además, los requisitos de educación que se exigen en algunas de estas profesiones son mucho más elevados que en otros países. Esas barreras jurídicas y *de facto* opuestas al acceso constriñen el mercado de servicios profesionales y tienden a frenar el aumento de la eficacia. Los servicios profesionales cumplen una función cada vez más importante en la exportación de servicios de España y unos requisitos de acceso menos rígidos mejorarían las perspectivas de empleo para los numerosos diplomados del sector terciario que se han incorporado en los últimos años al mercado de trabajo.
- **Los organismos reguladores sectoriales no tienen suficiente independencia.** Por ejemplo, en el sector de la energía, el Ministerio de Industria y Comercio tiene la facultad de revocar decisiones del organismo regulador del sector. Para algunos sectores, tales como los aeropuertos y la distribución de agua, no existen autoridades reguladoras sectoriales específicas, separadas de los ministerios de gobierno. Hace falta un compromiso con la regulación independiente del gobierno y las empresas reguladas para indicar claramente que los "campeones nacionales" no resultan favorecidos respecto de sus competidores.
- **Las regulaciones en algunas industrias en red están mal diseñadas.** En particular, los precios de venta minorista de la electricidad están extensamente reglamentados y fijados por debajo de los costos. En los servicios postales, la competencia se ve perjudicada por el hecho de que los que ingresan en ese mercado tienen que negociar individualmente el acceso a los insumos de servicios que prestan los operadores ya instalados, servicios que están naturalmente sujetos a condiciones monopolísticas, tales como las bases de datos de direcciones y la distribución final del correo. En otros países, el acceso a esos servicios es fijado por el organismo regulador, lo que

³ Véase *OECD Economic Survey of Spain*, 2008.

tiene efectos beneficiosos para la competencia y el aumento de la eficacia. En el transporte ferroviario de pasajeros no hay competencia. La licitación de licencias para servicios regionales podría dar lugar a importantes reducciones de los costos, como se ha comprobado en otros países de la OCDE, por ejemplo Alemania.

La continuación de las reformas podría mejorar los resultados de España

5. El análisis de la OCDE indicó que los beneficios de la reforma en el mercado de productos puede ser considerable en economías como la española, en que los resultados en términos de productividad han sido bajos en relación con las mejores prácticas de la OCDE. En efecto, en el periodo 1995-2004, en promedio España se ha caracterizado por:

- Una diferencia de productividad por hora de alrededor de 20% (2007, en términos de paridad de poder adquisitivo) con respecto a los Estados Unidos y Francia, por ejemplo, que se acentuó en los últimos diez años. Esa diferencia es considerable aun prescindiendo de los posibles problemas de medición que podrían afectar las comparaciones entre países.
- La amplia diferencia de productividad no refleja, en su mayor parte, una acumulación de capital más baja por hora trabajada (pese al acusado aumento del empleo), sino un resultado relativamente bajo en términos de aumento de la productividad multifactorial, en comparación con otros países de la OCDE en general.
- Un uso relativamente bajo de capital de tecnologías de la información y comunicación (TIC), según lo indica una escasa contribución del crecimiento del capital de TIC por hora trabajada al aumento global de la productividad del trabajo.
- Un aumento de la productividad particularmente reducido en algunos sectores donde se usan intensamente las TIC, especialmente por ejemplo en las comunicaciones y el comercio mayorista y minorista, de importancia directa relativamente alta en cuanto a su parte en el valor agregado, así como indirectamente en la producción y la productividad en otros sectores.

De esto se desprende que España podría lograr un aumento relativamente elevado de productividad como consecuencia del vigoroso proceso de reforma aplicado en la década pasada. Pero los datos de la OCDE indican que podría requerirse algún tiempo antes de que las reformas de los mercados de productos surtan efecto.

6. Los datos de otros países de la OCDE que han aplicado reformas profundas, amplias y sostenidas del mercado de productos indican que los esfuerzos desplegados por España durante diez años para tener una economía más abierta y competitiva deberían arrojar beneficios a corto y a largo plazo. En el corto plazo, unos mercados de productos que funcionen mejor y sean más competitivos ayudarían a la economía del país a hacer frente con éxito a la recesión en curso ya que reducirían los costos del ajuste a las nuevas condiciones del mercado y permitirían asignar recursos con mayor rapidez a las empresas y sectores más eficientes y de crecimiento más veloz. Después de la crisis, unas regulaciones ligeras, un acceso fácil a los mercados de las empresas nacionales y extranjeras y las presiones competitivas resultantes seguirán alentando el mejoramiento de la eficiencia, la adopción de tecnología y la innovación, propiciando de esta manera las tasas más elevadas de crecimiento de la productividad que han faltado a España en el pasado. Los datos de la OCDE indican también que las fuertes presiones competitivas ayudan a mantener el empleo, pero la prioridad para España es al parecer la búsqueda de una salida de la crisis actual orientada por la productividad y ulteriormente un fuerte crecimiento de la productividad.

7. Estos beneficios potenciales de las mejoras aplicadas en materia de reglamentación sólo podrán cosecharse si España sigue comprometida con la reforma. Estancar el proceso de reforma o, aún peor, regresar a las prácticas del pasado que restringían la competencia en los mercados, no haría sino agravar la crisis y retrasar aún más la recuperación y la aceleración del aumento de productividad.

8. Ocuparse de las áreas en que todavía hay margen para mejorar las políticas sobre mercados de productos puede ayudar a la economía española de diversas maneras. Por ejemplo, aligerar y racionalizar más las exigencias administrativas impuestas a las empresas nuevas, y facilitar el acceso y los aumentos de eficacia en la distribución minorista y los servicios a las empresas, crearía condiciones para una contribución más vigorosa de las nuevas empresas innovadoras y de técnicas de producción más eficientes para aumentar la productividad. De modo similar, mejorar las reglamentación y el control regulatorio en sectores de redes cruciales, tales como las telecomunicaciones, la energía y el transporte, pueden ayudar a aumentar la eficiencia en esos sectores. Esto aseguraría además que la inversión en infraestructura aplicada como medida de política frente a la actual recesión se asigna de manera que también promueva el crecimiento a más largo plazo.

9. Los datos de la OCDE señalan que tales reformas no relacionadas con la manufactura tendrían consecuencias para el crecimiento global de la productividad que van más allá de la contribución de una mayor eficiencia en cada uno de esos sectores, pues los bienes y servicios que producen son importantes insumos intermedios en la economía en su conjunto. El aumento de la eficiencia en esos sectores se reflejaría en costos más bajos y en aumento de la productividad para todas las empresas que utilizan esos insumos, contribuyendo aún más a acelerar el aumento de productividad agregado.

Recuadro. Los indicadores de la OCDE de la regulación de los mercados de productos

Desde finales de los años 90, la OCDE viene elaborando un sistema de indicadores, denominados indicadores PMR, para documentar la situación de la regulación de los mercados de productos en los países de la OCDE. La idea básica de los indicadores PMR es convertir información cualitativa sobre leyes y reglamentos que puedan afectar la competencia en indicadores cuantitativos. Están destinados a medir reglamentaciones que podrían oponerse a la competencia en ámbitos donde la competencia es viable, y a centrarse más en la formulación de políticas que en los resultados del mercado.

El indicador PMR de toda la economía de que se trata aquí abarca las cuestiones generales de regulación en los ámbitos de 'control estatal', 'obstáculos a la iniciativa empresarial' y 'obstáculos al comercio y la inversión'. Se calcula con datos para 1998, 2003 y 2008. Estos indicadores se elaboran con un enfoque ascendente que permite rastrear los puntajes del indicador hasta las políticas específicas. La información cualitativa en la cual se basan los indicadores procede principalmente de las respuestas de las administraciones nacionales a un cuestionario, cuyos resultados se someten al examen por colegas, garantizándose así un alto nivel de comparabilidad entre los países. Esa información se codifica asignando un valor numérico a cada una de las respuestas posibles a una determinada pregunta. La información codificada se normaliza en una escala de cero a seis, que refleja el carácter crecientemente restrictivo de las disposiciones reglamentarias respecto de la competencia y se combina en indicadores de bajo nivel al pie del árbol de indicadores (más adelante se describen dichos indicadores de bajo nivel). En cada escalón ascendente del árbol de indicadores, los indicadores de alto nivel (compuestos) se calculan como promedios ponderados de sus indicadores de bajo nivel, utilizando ponderaciones iguales para combinarlos.

En 2008, el sistema de indicadores fue sometido a una revisión sustancial para preservar su pertinencia respecto de las políticas a la luz de los cambios en las cuestiones de regulación y competencia en los países de la OCDE. Por ejemplo, el nuevo "indicador PMR integrado" en el cual se basa esta presentación integra indicadores sectoriales hasta entonces separados y abarca pues, en mucho mayor medida que antes, información sobre la regulación sectorial específica. Esto permite y facilita el análisis de los cambios en las políticas regulatorias individuales (del conjunto de la economía o sectoriales) en los países de la OCDE y su impacto en la situación general de la reglamentación.

Descripción de los ámbitos de reglamentación

Ámbito de "Control estatal":

Alcance de las empresas públicas: mide el grado de generalización de la propiedad estatal en el conjunto de los sectores empresariales como proporción de sectores en los cuales el Estado controla al menos una empresa.

Participación pública en los sectores de redes: mide la extensión de la propiedad pública en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte.

Control directo de empresas comerciales: mide la existencia de derechos de voto especiales del gobierno en empresas de propiedad privada, condiciones impuestas a la venta de capital de propiedad estatal, y el grado en que los órganos legislativos controlan las opciones estratégicas adoptadas por las empresas públicas.

Controles de precios: refleja el alcance del control de precios en sectores competitivos, tales como el transporte aéreo, el comercio minorista, el flete por carretera, los servicios profesionales y las comunicaciones móviles.

Utilización de regulación prescriptiva y de control: indica la medida en que el gobierno recurre a la regulación coercitiva (en oposición a la basada en incentivos) en general y en determinados sectores de servicios.

Ámbito de "obstáculos a la iniciativa empresarial":

Sistemas de licencias y autorizaciones: refleja el uso de las normas de "punto único de atención" y "consentimiento tácito" para recabar información sobre licencias y autorizaciones, y para obtenerlas.

Comunicación y simplificación de normas y procedimientos: expresa aspectos de la estrategia de comunicación de los poderes públicos y los esfuerzos para reducir y simplificar las exigencias administrativas de la interacción con las autoridades.

Exigencias administrativas para las empresas: mide el alcance de las exigencias administrativas para la creación de empresas.

Exigencias administrativas para los propietarios individuales: mide el alcance de las exigencias administrativas para la creación de empresas de un propietario único.

Exigencias administrativas para sectores específicos: refleja las exigencias administrativas en los sectores de transporte por carretera y de distribución minorista.

Obstáculos jurídicos: mide el grado de generalización de los obstáculos al acceso en sectores empresariales como proporción de sectores en los cuales se imponen limitaciones jurídicas explícitas al número de competidores.

Exenciones antitrust: mide el alcance de las exenciones a las normas sobre competencia para las empresas públicas.

Obstáculos al ingreso en los sectores de redes: mide diversas clases de obstáculos al ingreso en los sectores de redes, así como el grado de integración vertical en los sectores de energía, transporte ferroviario y telecomunicaciones.

Obstáculos al ingreso en los servicios: mide los obstáculos al ingreso en el comercio minorista y los servicios profesionales.

Ámbito de "Obstáculos al comercio y la inversión":

Obstáculos a la inversión extranjera directa: mide las restricciones generales y sectoriales a la adquisición de capital de empresas públicas y privadas por parte de extranjeros, los procedimientos obligatorios de control y los controles operacionales para las filiales de empresas extranjeras (por ejemplo, requisito de nacionalidad para el personal clave).

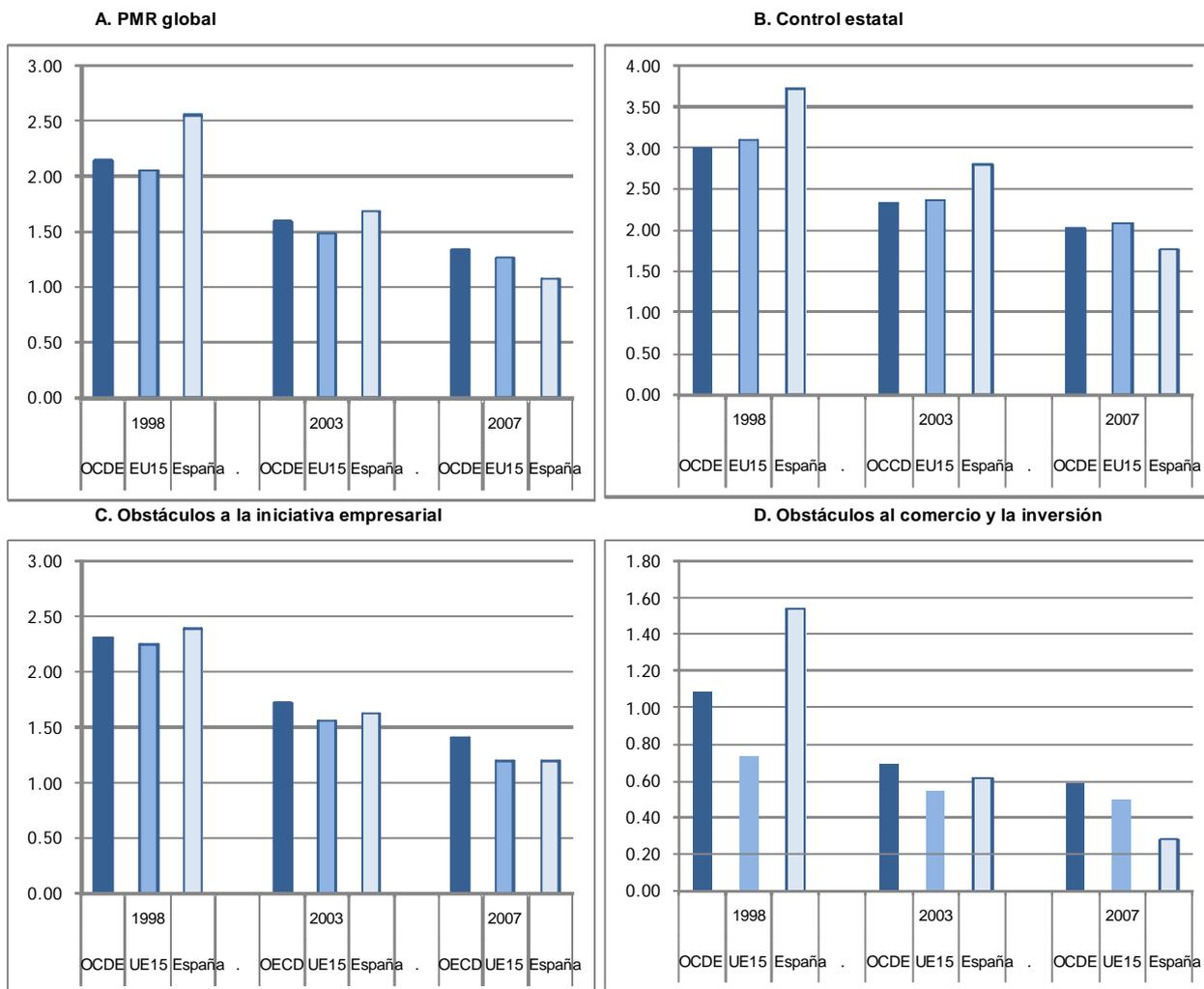
Tarifas: refleja el promedio de las tarifas para la nación más favorecida, calculado mediante datos detallados de las tarifas de productos.

Procedimientos discriminatorios: indica el alcance de la discriminación contra las empresas extranjeras en materia de procedimientos.

Obstáculos de reglamentación: indica otras barreras no tarifarias al comercio, tales como los acuerdos de reconocimiento mutuo o la armonización internacional.

Gráfico 1. Reforma en PMR en España - profunda, amplia y sostenida en el tiempo

Nivel en puntos de índice: 0=menos y 6=más restrictiva



Nota: UE15 excluye a Irlanda y Grecia, países para los cuales no se disponía todavía de datos.

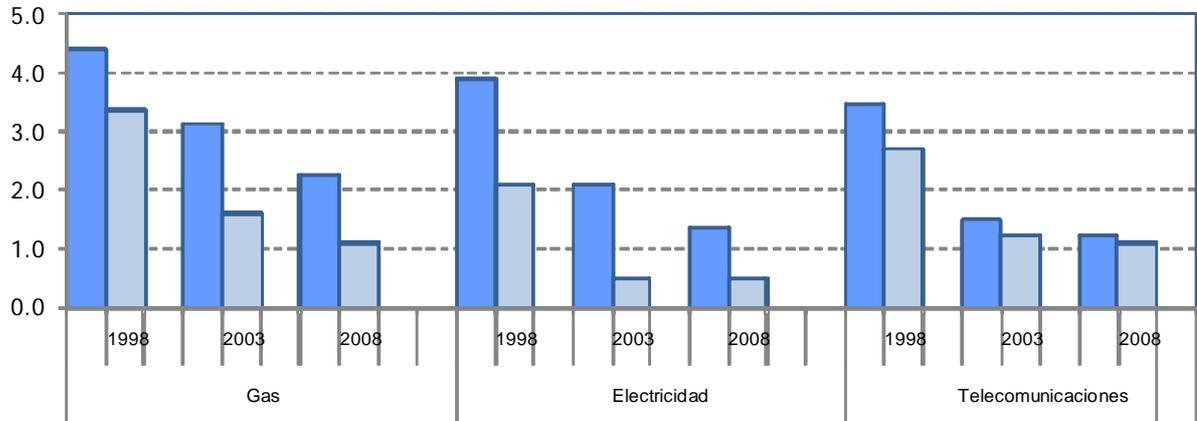
Fuente: base de datos de la OCDE sobre regulación

Gráfico 2. Reforma en sectores de redes claves

Nivel en puntos de índice: 0=menos y 6=más restrictiva

UE15

España

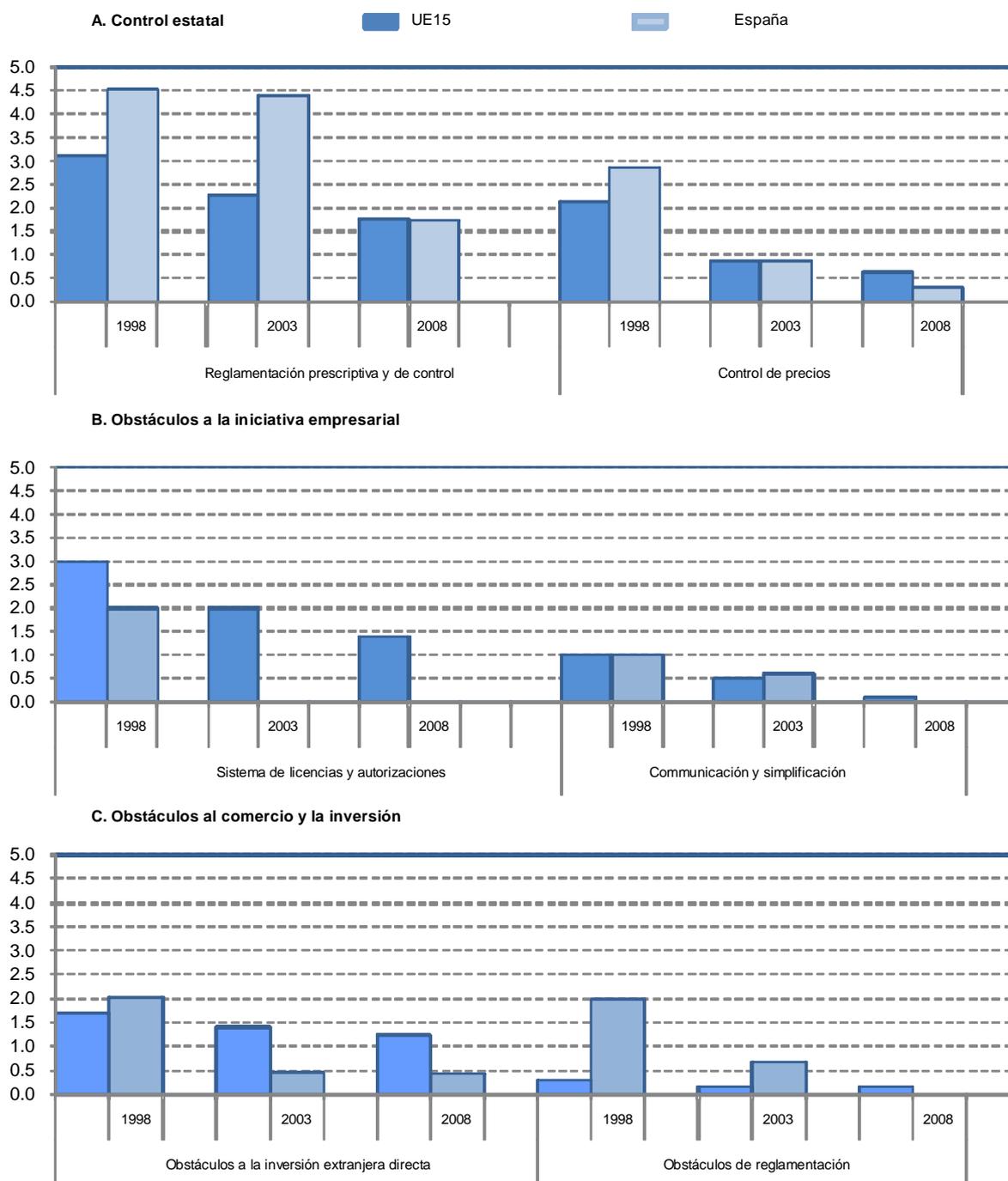


Nota: UE15 excluye a Irlanda y Grecia, países para los cuales no se disponía todavía de datos.

Fuente: base de datos de la OCDE sobre regulación

Gráfico 3. Reforma en tres áreas de reglamentación importantes

Nivel en puntos de índice: 0=menos y 6=más restrictiva



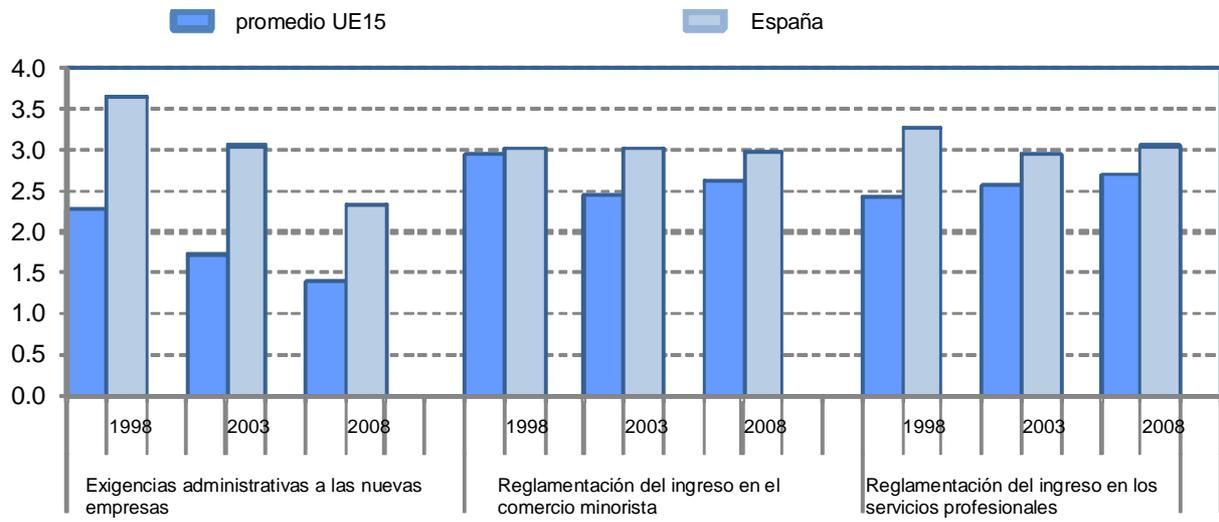
Nota: UE15 excluye a Irlanda y Grecia, países para los cuales no se disponía todavía de datos.

Nota: España alcanzó el nivel de mejores prácticas en "sistemas de licencias y autorizaciones" en 2003, así como en "comunicación y simplificación" y "barreras regulatorias al comercio" en 2008.

Fuente: base de datos de la OCDE sobre regulación

Gráfico 4. Margen para más reformas

Nivel en puntos de índice: 0=menos y 6=más restrictiva



Nota: UE15 excluye a Irlanda y Grecia, países para los cuales no se disponía todavía de datos.

Fuente: base de datos de la OCDE sobre regulación