

LA DESREGULACIÓN DE LOS MONOPOLIOS Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Miguel Á. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ
Presidente de la Comisión del Sistema Eléctrico
Nacional

I. INTRODUCCIÓN

La idea de este artículo nace de la observación de un fracaso. Concretamente, el fracaso de algunas experiencias de desregulación de monopolios que se han llevado a cabo en algunos países occidentales¹ y que no han conseguido los objetivos buscados de descenso de precios y mejora de calidad o que los han obtenido de forma muy insuficiente.

Este fracaso se debe a que no se ha conseguido que haya competencia efectiva en aquellos sectores que se han liberalizado. Muchas veces este fenómeno de insuficiente competencia efectiva ha coincidido con el de privatización, la cual ha generado unos aumentos de eficiencia importantes, pero que, justamente por no haber suficiente competencia, no se han trasladado a los consumidores, lo que ha llevado a que se produzcan beneficios espectaculares o salarios muy altos de los directivos de las empresas en cuestión, generándose un gran malestar social. En algunos países, como, por ejemplo, Inglaterra, esto ha tenido consecuencias políticas, llevando al partido laborista, hoy en el Gobierno, a introducir impuestos extraordinarios sobre los beneficios de las empresas liberalizadas y privatizadas.

La causa del fracaso hay que buscarla en el error de dar el mismo tratamiento a los sectores «normales» —que aunque vivieran bajo una

¹ Este fracaso puede observarse también en aquellos países comunistas donde la política de transición a la economía de mercado ha dado más importancia a la privatización que a la desmonopolización y a ello me referiré al final de este artículo.

situación de protección, nunca es comparable a la situación de monopolio total— que a aquellos otros sectores que estaban «monopolizados» y que, en general, son los sectores que se apoyan en grandes redes de infraestructuras, y que, por tanto, tienen un componente fuerte de monopolio natural. Para ser más precisos, habría que decir que el error no está en que se deberían haber utilizado otros instrumentos sino en el orden en el que se deben aplicar tales instrumentos.

En efecto, para conseguir que exista competencia en los sectores «normales», hay que empezar por liberalizar y, luego, hay que defender la competencia. Sin embargo, en los sectores que provienen del monopolio primero hay que aplicar los instrumentos de defensa de la competencia (arrancar con un adecuado nivel de rivalidad empresarial, tomar medidas de desintegración vertical, etc.) para que, cuando se aplique la política de liberalización, ésta pueda tener efectos reales.

II. LA COMPETENCIA COMO MARCO REGULADOR DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Estamos viviendo unos años en que, tanto la mayoría del pensamiento económico como la mayoría de los programas políticos en todo el mundo, se inclinan a favor de la competencia como marco regulador de la actividad económica frente al intervencionismo que hoy se considera trasnochado e ineficaz.

Después de la locura intervencionista y planificadora a la que se llegó a mediados de este siglo, locura cuyo proceso se inició con la revolución comunista, se continuó por los regímenes fascistas y nazis y que también se introdujo en los propios EE UU con la política de «*new deal*» de Roosevelt, hemos asistido, una vez acabada la Segunda Guerra Mundial, al inicio de un período en el que se ha tratado de introducir competencia en todos los ámbitos de la vida económica. El GATT a nivel mundial o el Mercado Común a nivel regional son dos claros ejemplos de cómo se ha intentado introducir la competencia como eje regulador de la actividad económica.

La política de introducción de competencia ha ido aplicándose a todos los sectores económicos, a veces como consecuencia de la cooperación internacional —como en los casos que he mencionado del GATT y el Mercado Común— y, otras veces, como resultado de decisiones autónomas de cada uno de los países.

En cuanto a la liberalización generada por la cooperación internacional, se inició fundamentalmente en los sectores industriales y sólo recientemente se ha aplicado a la agricultura y los servicios.

En estas últimas décadas también se ha producido la liberalización de los sistemas financieros que, aunque no ha estado guiada por com-

promisos internacionales, se ha producido simultáneamente en prácticamente casi todos los países y siguiendo las mismas líneas.

Finalmente, los últimos en llegar a este proceso de liberalización han sido los sectores que son objeto de este artículo, concretamente los sectores que han vivido mucho tiempo bajo el régimen de monopolio (telecomunicaciones, electricidad, tráfico aéreo, etc.).

Pues bien, los dos grandes instrumentos que se han utilizado en el proceso que se ha producido en esta segunda mitad de siglo para ordenar la vida económica sobre la base de competencia han sido la liberalización y la defensa de la competencia² por lo que conviene detenerse a reflexionar sobre los mismos antes de entrar a hablar de su relación con la política de desregulación de los monopolios.

III. LA LIBERALIZACIÓN

La liberalización es la gran bandera de los economistas. En su gran mayoría los economistas están de acuerdo con Adam Smith en que el gran enemigo de la competencia es el Gobierno, el Estado. La tarea de liberalizar, que ellos se ocupan en defender y predicar, significa quitar las trabas que pone el Estado al funcionamiento del mercado.

Esta visión burda olvida con frecuencia algo que estaba en los escritos del propio Adam Smith y es la importancia que Smith otorgaba al Estado para el funcionamiento de la economía de mercado. Y así se suele olvidar el papel indispensable del Estado en cuestiones tan esenciales para que la economía de mercado funcione adecuadamente como la defensa de la propiedad privada o el cumplimiento de los contratos.

Pero seguiré la tradición de no resaltar estos aspectos y subrayaré que, efectivamente, en cuanto al resto de las actuaciones del Estado, la tarea de liberalizar consiste más bien en quitar reglas o normas que en ponerlas. Siguiendo por esta línea, hemos de admitir que de todos los obstáculos que el Estado ha puesto a la introducción de competencia en los sectores agrícola e industrial, los más importantes han sido los referentes al comercio internacional cuya liberalización ha sido y sigue siendo sin duda, el gran instrumento utilizado para introducir competencia en las economías durante los últimos cincuenta años.

² Utilizaré la expresión «defensa de la competencia» porque es la más usada en España. Obsérvese, no obstante que, la expresión americana de «*Antitrust*» o la europea de «*Competition Policy*» reflejan mejor el carácter activo y no pasivo de este instrumento económico mientras que la denominación española —«defensa de la competencia»—, por el contrario, se acerca más a la noción pasiva —menos instrumental y más constitucional— y, por tanto, más alejada del ámbito de la política económica y más cercana al ámbito del derecho.

La principal tarea del liberalizador consiste en averiguar cuáles son las barreras o los obstáculos al comercio con el fin de suprimirlos. Al principio parece que éstas son sólo las arancelarias o las comerciales. Después se descubre que las barreras no arancelarias son más sutiles que las arancelarias pero que también, por medio de la intervención del Estado, impiden el desarrollo del libre comercio.

En otros sectores, fundamentalmente en los servicios, donde el comercio internacional es más escaso, las trabas a la competencia aparecen en la regulación de estas actividades en el interior de los Estados y suelen imponerse sobre los propios agentes económicos nacionales. Por dar sólo dos ejemplos bien conocidos de este tipo de trabas, mencionaré la exigencia de que los tipos de interés sean fijos o la prohibición de instalar farmacias cerca de otras farmacias. Finalmente, entre las posibles distorsiones de la competencia que puede llevar a cabo el Estado, con sus actuaciones, están también las ayudas públicas, cuya resistencia a desaparecer es enorme, así como la propia existencia de las empresas públicas.

Hago un inciso para señalar que, curiosamente, la política de privatización se ha planteado como una política distinta de la liberalización y de la política de introducción de competencia, cuando el hecho de dotar de capital público a las empresas es probablemente una de las mayores distorsiones que se pueden introducir en el mercado. La distorsión se produce en el mercado de capitales a través de la intervención pública, ya que se asigna el capital a determinadas actividades o gestores no por el juego de las fuerzas del mercado sino utilizando la fuerza, extrayendo los recursos de los ciudadanos por medio de la imposición y asignándolo a las empresas elegidas por decisión política. La política de privatización supone acabar con esta intervención del Estado en la asignación de capital y, por tanto, puede contemplarse como un caso particular de la política de liberalización, en este caso, del mercado de capitales.

El objetivo de la política de liberalización es que, por medio de la supresión de estas trabas impuestas por el Estado, se consiga que los consumidores aumenten su campo de elección y que la libertad de entrada y la libertad de actividad de los oferentes o de los empresarios sea la máxima posible.

La política de intervencionismo del Estado, que defendía la introducción de estas trabas, se basaba en la teoría de los fallos de mercado y esta teoría ha ido poco a poco hundiéndose intelectualmente cuando se ha descubierto su error fundamental: la identificación del mercado con la competencia. Hoy sabemos que, ciertamente, el mercado tiene sus fallos pero también sabemos que para resolverlos no hay por qué destruir la competencia. La limitación de la libertad de los agentes de mercado, por razones de seguridad, salud, información de los consumidores, etc., está plenamente justificada; pero, para conseguir esos objetivos, no hay por qué destruir la competencia. Para conseguir que los aviones no se caigan, no es necesario que haya una sola compañía aérea prestando sus servicios en cada país.

La experiencia, que ha sido siempre la mejor maestra, nos ha demostrado que la mejor forma de obtener los objetivos públicos no ha sido la de destruir la competencia sino todo lo contrario. En el caso del tráfico aéreo, la seguridad ha aumentado en los últimos años a medida que ha aumentado la competencia. Probablemente esto se debe, entre otras razones, a que el aumento de eficiencia que produce la competencia permite financiar mejor los aumentos de costes que generan las normas que defienden la seguridad, un mejor medioambiente, etc. y, por tanto, los reguladores pueden ser más exigentes al fijar los estándares mínimos.

IV. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La defensa de la competencia es un instrumento singular y muy distinto del de la liberalización.

Mientras que la liberalización se preocupa de que el Estado no ponga trabas a la competencia, la defensa de la competencia se preocupa de que los empresarios no acaben con ella. La liberalización busca que el Estado se retire y deje de intervenir en la economía mientras que la defensa de la competencia, aunque con objetivos distintos, va en el mismo sentido del intervencionismo ya que requiere que el Estado intervenga para asegurar que haya competencia. Reglas, sanciones, procedimientos, etc., son el mundo de la defensa de la competencia y, por ello, éste es el mundo de los juristas y no el de los economistas.

Probablemente hay otra razón por la cual el mundo de la defensa de la competencia no es el mundo de los economistas y es que los objetivos de defensa de la competencia no son sólo económicos sino también políticos —de reducción de la concentración de poder económico— y los economistas se manejan incómodamente en este campo. Su mundo es el de la eficiencia no el del poder. La mayoría de los economistas reconoce de mala gana que es necesario aplicar esta rama del derecho y, a veces, algunos llegan a decir incluso que este cuerpo jurídico es innecesario y dañino.

Posiblemente, otra causa de esta actitud reticente de los economistas ante el derecho de la competencia hay que buscarla en un rasgo que forma parte de la mejor tradición del pensamiento de los economistas y es que, en sus análisis, el tiempo no cuenta. Y, ciertamente, la intervención que supone la defensa de la competencia se propone y se justifica con el fin de asegurar que pueda existir competencia en un sector en el menor tiempo posible. Probablemente están en lo cierto los economistas que dicen que aunque no hubiera normas de defensa de la competencia al final siempre habría competencia si el Estado no pone trabas a la misma. Pero el problema entonces sería el del tiempo que pasaría sin que hubiera competencia y si se debería aceptar que no se alcancen los objetivos de eficiencia y distribución mientras llega la competencia.

Las políticas de defensa de la competencia son muy numerosas pero para lo que quiero mostrar en este artículo, me interesa destacar tres de ellas que son esenciales en los procesos de desregulación de monopolios. Una se refiere al grupo de persecución de conductas; concretamente aquella que trata de impedir el uso de los subsidios cruzados, esto es, la utilización de ingresos obtenidos en un sector donde se tiene posición de dominio para subsidiar actividades que se ejercen en régimen de competencia. Las otras dos políticas, se enfrentan a problemas de estructura. Por un lado, la política que se preocupa de los problemas derivados de la concentración horizontal, política que se aplica normalmente por medio del control de concentraciones. Finalmente, la política que se preocupa de evitar los problemas derivados de la integración vertical, persiguiendo aquellas conductas que llevan a que la posición de dominio en un mercado se utilice abusivamente en otro mercado.

Estas políticas de defensa de la competencia son esenciales para evitar los fracasos de los procesos de desregulación. Sin embargo, la cuestión sobre la que quiero atraer la atención del lector en este artículo no es sobre el contenido de estas políticas de defensa de la competencia —que doy por supuesto que se conoce— sino sobre el momento en que se deben aplicar estas políticas al desregular los monopolios.

La doctrina más extendida dice que la política de defensa de la competencia se aplica de dos formas y esto lleva incluso a clasificar la misma en dos grupos de políticas. En un grupo se sitúan los instrumentos que se ocupan de los problemas «a posteriori», que persiguen las conductas que van contra la competencia —carteles, abuso de posición de dominio, etc.— y que se han producido efectivamente en el mercado. El otro grupo de políticas incluye las actuaciones «a priori» o preventivas, aquellas que tratan de evitar que haya estructuras que perjudiquen la competencia y aquí se incluye, fundamentalmente, el control de concentraciones.

Pero, si la cuestión se examina con más cuidado hay que admitir que la defensa de la competencia tiene siempre un carácter pasivo o de remedio, no sólo en la actuación de persecución de prácticas restrictivas o de abuso de posición de dominio, sino también en las propias políticas de control de concentraciones. Porque, en efecto, si bien es cierto que en la mayoría de los países se pueden impedir, por medio del derecho de defensa de la competencia, aquellas concentraciones que otorgan un poder de mercado que perjudica la competencia; no es menos cierto que, en general, no se puede actuar contra un poder de mercado que haya sobrevenido por causas distintas de las concentraciones. Lo mismo sucede con los problemas verticales, en los que, en general, las normas de defensa de la competencia permiten impedir determinadas conductas derivadas de la integración vertical pero no suelen atacar la propia integración vertical.

Como luego veremos, este carácter pasivo o de actuación «a posteriori» de la defensa de la competencia, que puede ser prudente y muy

adecuado en la mayoría de los casos, porque es muy respetuoso con la estructura empresarial que ha creado espontáneamente el mercado, puede ser la causa del fracaso en la políticas de desregulación.

V. LA DESREGULACIÓN COMO FORMA ESPECIAL DE APLICAR LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN Y DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Entro ya en lo que es el corazón de este artículo. La cuestión que quiero destacar es que el orden de aplicación normal de los dos instrumentos necesarios para que haya competencia —primero, la liberalización y, después, la defensa de la competencia— que es el correcto para la mayoría de los sectores, es absolutamente incorrecto e impide que haya competencia efectiva cuando se aplica a los sectores «monopolizados».

Y para que se entienda, explicaré las diferencias entre lo que denomino sectores «normales» y sectores «monopolizados». Considero que, los sectores «normales» pero no «monopolizados» son aquellos sectores en los que había algún grado de competencia, aunque hubiera numerosas normas que la restringieran. Por ejemplo, en España, el sector bancario, el sector textil, etc., eran sectores que no eran monopolios antes de que se emprendiera su liberalización. Eran sectores fuertemente protegidos pero no «monopolizados». Sin embargo, los sectores que actuaban en monopolio —por ejemplo, el transporte aéreo, la electricidad, el ferrocarril, el gas, las telecomunicaciones, etc.— son sectores donde la actividad económica se desarrollaba con una estructura y según unas reglas —las de regulación del monopolio— absolutamente distintas a las de los demás sectores.

En los sectores «normales», el aumento de la competencia se plantea como una cuestión de grado. Por poca que hubiera, había competencia, y de lo que se trata es de incrementarla. Los mismos farmacéuticos, por ejemplo, compiten, aunque a veces ello se haga de forma ilegal. Uno puede darse cuenta de la enorme diferencia entre ambos tipos de sectores cuando observa que los sectores «monopolizados» y, en especial los que se desarrollan sobre grandes redes de infraestructura, suelen dejar en herencia una estructura empresarial con, al menos, las siguientes tres características:

Primera. La debilísima, cuando no nula, interconexión con los mercados internacionales. En los sectores «normales», incluso en algunos «monopolizados», esta falta de interconexión es consecuencia exclusiva de las propias normas del Estado que la prohíben y, por tanto, basta con levantar las prohibiciones, para que se permita el tráfico internacional como, por ejemplo sucede con el tráfico aéreo o con las telecomunicaciones. Sin embargo, otras veces, —como, por ejemplo, en el caso del

gas o de la electricidad— la falta de interconexión internacional es incluso física. Los monopolios no se han ocupado de contar con interconexiones internacionales o, si las establecían, no lo hacían con el objetivo de comerciar sino con otros objetivos, como por ejemplo, el de mejorar la seguridad. Como consecuencia de esta falta de conexión, las posibilidades de que, a través de la liberalización del comercio internacional, se amplíe el mercado relevante y se extienda más allá de nuestras fronteras, son, en estos casos, muy reducidas.

Segunda. La segunda característica importante que deja en herencia un sector «monopolizado» es la de una fuerte concentración horizontal. Con la justificación —o la excusa— de las economías de escala, se van construyendo a lo largo del tiempo unidades empresariales enormes y, sobre todo, empresas que dominan porcentajes altísimos del mercado, a veces llegando a cubrir el 100 por ciento del mercado. El caso, por ejemplo, de EDF, la única empresa productora de electricidad en Francia, es el más claro de hasta qué punto la herencia estructural del monopolio puede ser pesada.

Tercera. Finalmente, también estos sectores dejan en herencia estructuras empresariales con integraciones verticales fortísimas. De nuevo, con la justificación —o excusa— de las economías de alcance, no sólo se ejerce el monopolio en una actividad sino en cinco, seis o quince de las actividades que pueden distinguirse dentro de cada sector productivo.

Estas distintas características de los sectores hacen que los procesos de liberalización sean a su vez muy distintos. En los sectores «normales» no hay necesidad de tomar medidas de reestructuración, basta con liberalizar. Al liberalizar el comercio internacional está aumentando el tamaño del mercado relevante y, por tanto, aunque haya pocas unidades empresariales en el país considerado, ello no tiene especial gravedad porque la liberalización consiste en definitiva de pasar de mercados nacionales restringidos a mercados internacionales mucho más amplios. Pero es que, además, estos sectores, incluso en mercados nacionales, suelen estar relativamente desconcentrados y no tienen problemas de integración vertical. En estos casos, la sola política de liberalización, esto es, dejar elegir a los consumidores, dar libertad de entrada y libertad de actividad a los oferentes es suficiente para conseguir una competencia efectiva. Después de ello, lo único que hay que hacer es contar con una legislación adecuada de defensa de la competencia y unos órganos que puedan aplicarla y exigirla y con esto prácticamente se completa todo aquello que hay que hacer para conseguir que haya competencia en estos sectores.

Sin embargo, así como en los sectores que denomino «normales» sí se quiere conseguir que haya competencia, basta con aplicar la liberalización y luego aplicarles los instrumentos habituales del derecho de defensa de la competencia, cuando esta fórmula se aplica para introducir competencia en los sectores monopolizados, el fracaso está asegurado.

La razón es muy simple. Los instrumentos de la defensa de la competencia están concebidos, como he señalado, para ser aplicados ante el posible riesgo de actitudes monopolísticas o de restricción de la competencia. En los sectores «normales» el objetivo es que, después de la liberalización, se pueda contar con un instrumental que permita actuar ante un posible riesgo: la restricción de la competencia por parte de los propios agentes económicos. Sin embargo, en los sectores «monopolizados» no se puede hablar de «riesgo» sino de absoluta «certidumbre» de que existe un monopolio y, por tanto, si antes de liberalizar no se aplican los instrumentos necesarios para desmontar el monopolio, no será posible la competencia.

En los sectores que han vivido mucho tiempo bajo un régimen de monopolio, la herencia recibida, la situación sobre la que trabajan quienes quieren introducir competencia, no es la herencia derivada del comportamiento espontáneo del mercado sino la de decisiones adoptadas bajo un régimen de monopolio, algunas de cuyas características —como la falta de interconexión entre los mercados, la enorme concentración horizontal y vertical— acabo de mencionar. Sólo si esta estructura se altera, si el sector se «reestructura», es posible esperar que la liberalización produzca competencia efectiva.

No hace falta aplicar una política especial para introducir competencia en los sectores monopolizados. Para resolver los problemas que plantea la herencia del monopolio, el instrumental a aplicar es el mismo que se aplica a los sectores «normales» la defensa de la competencia. Es todo aquello que la sabiduría acumulada de años y décadas de práctica del «*Anti-trust*» nos ha dejado en este campo: que haya un número suficiente de empresas para que haya rivalidad suficiente, que se separen claramente las actividades realizadas en régimen de monopolio de las actividades que se realizan en competencia o, en el caso que no se separen, que, al menos, haya posibilidad de controlar los abusos de posición de dominio, que se impida el uso de los subsidios cruzados, etc. En el fondo, nada de esto es nuevo para quienes hayan trabajado en el mundo de defensa de la competencia que, como he señalado, son fundamentalmente juristas. Pero sí es nuevo para los que se dedican a liberalizar, que suelen ser economistas. Todo esto es algo de lo que ellos nunca se ocuparon porque es algo que se aplica siempre después de haber liberalizado los sectores.

Lo nuevo o distinto en el proceso de desregulación es que el instrumental de defensa de la competencia no debe introducirse a posteriori sino a priori. Lo nuevo aquí es que, si se quiere que haya competencia efectiva, hay que diseñar una nueva estructura empresarial para el sector que se desmonopoliza. De ahí que en la literatura americana no se hable de «liberalización» (*liberalization*) de estos sectores sino de «reestructuración» (*restructuring*).

Y, así, no es extraño que en algunas ocasiones la liberalización de estos sectores no haya arrancado de las instituciones que habitualmente

se ocupan de la liberalización sino de aquellas que se dedican a la defensa de la competencia. El caso de la decisión del juez Green sobre ATT es, sin duda, un buen ejemplo, pues muestra cómo el arranque del proceso de desregulación de las telecomunicaciones en el mundo se produjo por vías muy distintas de las de los procesos de liberalización de otros sectores económicos.

VI. LAS DIFICULTADES DE LA DESREGULACIÓN

Esta necesidad de reestructurar además de liberalizar, el hecho de que no basta con liberalizar, hace que la política de desregulación de los monopolios sea más complicada que la liberalización de otros sectores. Como he señalado al principio del artículo, cuando esta diferencia se ignora, el fracaso está asegurado. Pero, incluso cuando se sabe lo que hay que hacer, no es fácil hacerlo. La política de liberalización de los sectores «normales» es también una política difícil. Significa acabar con privilegios y la literatura económica ha explicado extensamente por qué es difícil aplicar esta política. La razón es que, aunque la liberalización genera efectos positivos para la mayoría de la población, también genera perjuicios concretos a grupos determinados. Sin embargo, la política de liberalización es, en cierto sentido, «limpia» y no requiere de intervenciones complicadas sino simplemente basta con diseñar un marco en el cual la libertad de elección de los consumidores y los productores, vaya creciendo. Como mucho, el cuidado de los que diseñan estas políticas debe concentrarse en fijar un calendario de transición adecuado que permita a los distintos agentes adaptarse a la nueva situación.

Por el contrario, la política de desregulación, en la medida en que requiere una política de intervención para arrancar con una estructura adecuada, es una política enormemente complicada. En la liberalización de los sectores «normales» no hay por qué decidir cuál debe ser la estructura empresarial del sector puesto que el propio mercado irá decidiéndola. Sin embargo, en los sectores monopolizados hay que intervenir tomando medidas a veces drásticas y esto hace muy difícil aplicar esta política. La liberalización afecta a las empresas profundamente pero de una forma indirecta. La intervención con el fin de reestructurar ataca directamente a las empresas y no hay que olvidar que éstas son seres vivos con empleados, directivos, etc., que se ven amenazados de una forma mucho más directa y dramática por las medidas estructurales que por la competencia que pueda traer el mercado y que, por tanto, van a reaccionar fuertemente en contra de estas políticas. A ello hay que añadir el hecho de que el privilegio que supone el monopolio es mucho mayor que el que supone la protección y, por tanto, los medios de que disponen quienes se aprovechan del monopolio para detener o retrasar la liberalización son mucho mayores que los que cuentan los privilegiados de los sectores simplemente protegidos.

Pero es que incluso aun cuando se tenga la convicción de que la desregulación debe hacerse de la forma en que propongo en este artículo, incluso aunque se tenga la fuerza política y el deseo de aplicar de esta forma esta política y, además, se esté dispuesto a actuar en contra de los intereses de los monopolios, no es fácil tomar las decisiones correspondientes. ¿Cuál es el número mínimo de empresas para que haya una competencia efectiva?, ¿hasta dónde deben llegar las limitaciones a la propiedad o el control para evitar una integración vertical perjudicial?, son todas preguntas importantes pero cuyas respuestas no son nada fáciles y la única fuente que proporciona algún criterio para tomar estas decisiones es la experiencia de la aplicación de la política de defensa de la competencia.

Finalmente y aunque en este artículo me he referido fundamentalmente a los países occidentales, quiero terminar señalando que todos estos problemas se han planteado igualmente en la mayoría de las economías en transición, esto es, los países que han vivido bajo un régimen comunista y se plantean ahora pasar a una economía de mercado. Estos países se encuentran que sus empresas están en manos de un solo dueño —el sector público— y, normalmente, son empresas únicas o monopolios en el conjunto del país. Y en estos países esta herencia monopólica aparece no sólo en los sectores que tienen un contenido de monopolio natural sino prácticamente en todos los sectores productivos.

Quienes están reformando estas economías, son conscientes de que la economía de mercado requiere, por un lado, propiedad en manos privadas y, por otro, un número de empresas que compitan. Pero una vez que se está de acuerdo con esto es difícil saber cómo se debe hacer, porque las decisiones no son fáciles. Se sabe que hay que privatizar pero ¿cómo se pasa la propiedad pública a manos privadas?, ¿a manos de quién?, ¿a cuántos?, ¿de qué forma?

Lo mismo sucede con la estructura empresarial. ¿Cuántas empresas?, ¿con qué separación de propiedad? En los sectores no monopolizados todas estas decisiones se han ido tomando espontáneamente por el mercado. Respetarlas es lo más prudente. En el caso de los sectores monopolizados hay que cambiar la estructura. Pero, ¿cuál es la guía?, ¿qué es lo que hubiera hecho el mercado? Hay que tomar decisiones pero no se sabe cuáles. Esta dificultad de tomar decisiones sobre estas cuestiones ha llevado a que normalmente las decisiones adoptadas en estos países hayan sido más tímidas de las que se requerirían y que los cambios estructurales sobre la estructura que se heredó del monopolio hayan sido mucho menores de los que realmente se requirieron. Esto está llevando a la mayoría de estos países a comprobar que la liberalización no crea competencia suficiente y se vuelve en una segunda fase a reflexionar sobre cómo se puede resolver este tipo de problemas.

