

El nuevo papel del Estado*

Claudio Frischtak **

Resumen

Este artículo reflexiona sobre el nuevo papel económico del Estado en el ámbito microeconómico en economías en desarrollo. Sostiene que el Estado empresario o desarrollista ha quedado obsoleto; en su reemplazo debe surgir uno capaz de proporcionar un conjunto de normas y de instituciones de apoyo al mercado que asignen los derechos de propiedad, hagan cumplir los contratos y generen un ambiente económico estable. Los requerimientos regulatorios de las economías modernas son considerables, pero no presuponen un aparato estatal voluminoso; sin embargo, exigen instituciones estatales capaces de lograr una efectiva desregulación y de introducir nuevas estructuras regulatorias que corrijan las fallas de mercado y castiguen las prácticas anticompetitivas.

■ **Claudio Frischtak**, Ph.D. en Economía de la Universidad de Stanford, es actualmente director vice-Presidente de Worldinvest Empreendimentos en Rio de Janeiro, además de consultor del Banco Mundial y del BID. Entre 1984 y 1991 fue economista industrial principal en el Banco Mundial y trabajó en Argentina, India, Egipto, Indonesia, China, México, Tanzania y Malawi, entre otros. El trabajo sectorial de Frischtak abarca los sectores siderúrgico, petroquímico, electrónico y aeronáutico. Entre 1987 y 1990 fue también profesor adjunto del Departamento de Economía de la Universidad de Georgetown en Washington. Ha escrito y publicado extensamente sobre política industrial, privatización y regímenes regulatorios, estrategias tecnológicas y sistemas de apoyo industrial.

* Este artículo es una traducción de un capítulo del libro *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, en C. Frischtak (ed.), *Private Sector Development Department*, Banco Mundial, 1995.

** **CLAUDIO FRISCHTAK**, Director Vicepresidente de Worldinvest Empreendimentos, Consultoría e Participações Ltda., Av. Rio Branco, 110/35º andar, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Fax: (55-21) 232 6514, E-mail: claudio.frischtak@winvest.com.br

Introducción

Durante los últimos cuarenta años, los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo han intentado emular una maquinaria "schumpeteriana" de crecimiento, movilizándolo recursos para invertir directamente en actividades productivas o desviando recursos hacia sectores específicos. La compleja red de políticas proteccionistas, instrumentos de fomento y controles reguladores creados por los gobiernos condujo al surgimiento de industrias, empresarios y rentistas que dependían de esta estructura. Aunque el objetivo de tal política era el crecimiento industrial, los recursos industriales también se convirtieron en instrumentos para la creación de puestos de trabajo, para el equilibrio regional y otros propósitos igualitarios. La búsqueda de la industrialización como una herramienta para la reconstrucción en la posguerra, la descolonización y la independencia, supuso un impulso político a este patrón de actividad estatal; además, el predominio de los modelos de industrialización basada en la sustitución de importaciones en la literatura del desarrollo proporcionó la estructura intelectual y los principios económicos necesarios para un Estado activista. Hoy, en la mayoría de los países este modelo de actividad estatal, como vanguardia del desarrollo económico, ha quedado obsoleto fundamentalmente por dos razones.

En primer lugar, el crecimiento de la clase empresarial, la expansión de los mercados y la disminución de los costos de las transacciones (que, de alguna manera, pueden considerarse como el resultado de los esfuerzos desplegados por el Estado para dotar y estimular a los agentes económicos para que ingresen a mercados emergentes) han disminuido la necesidad de una participación directa o indirecta del Estado en la actividad productiva. Más aún, a diferencia de la fase previa donde el Estado inducía la participación y mediante ella, el dinamismo del mercado, el activismo regulador y de política económica pasó a asociarse en muchos países a la protección de determinados intereses económicos frente a los desafíos que implicaba la nueva competencia. El comportamiento rentista fue estimulado y permitido por los instrumentos de protección, promoción y regulación. Cada vez existía una mayor percepción del Estado como prisionero de sus propias creaciones. En este proceso, el Estado alcanzaba sus límites fiscales.

Los factores exógenos constituyen la segunda razón para el agotamiento de un paradigma de acción estatal caracterizado por una omnipresente regulación de los agentes económicos y la asignación de sus actividades productivas. Tanto para las empresas como para los países, la competencia en el mundo actual informatizado, con un acelerado avance tecnológico y relaciones económicas globalizadas depende de la capacidad para responder rápidamente a las tendencias tecnológicas y de mercado. En este nuevo ambiente de mercado no hay lugar para regímenes reguladores intrusivos, agencias gubernamentales lentas y normas y reglamentos poco transparentes.

Justo cuando el modelo de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, había dotado de respetabilidad al paradigma de un Estado activista, las críticas pasaron a justificar otros modelos de acción estatal. Los promotores del "Estado mínimo" alegaron que las funciones del Estado eran administrar justicia, establecer los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos¹. Los que buscaban un modelo alternativo de desarrollo, inspirados en los "milagros" económicos del sudeste asiático,

1 Ver, por ejemplo, Nozic (1974) y Hayek (1960).

percibían una función del Estado en un sentido más amplio: debería servir para "enfocar" la inversión en áreas que demanden altos beneficios sociales, como catalizador para la cooperación entre los distintos grupos sociales, árbitro en casos de conflictos económicos y socio para el desarrollo económico.

Así pues, ¿cual debe ser el ámbito de acción de un Estado contemporáneo en vías de desarrollo? En el nivel más básico, el Estado debería proporcionar un conjunto de normas e instituciones de apoyo al mercado que asignen los derechos de propiedad, hagan cumplir los contratos y generen un ambiente económico estable que permita un florecimiento de la actividad productiva. Una ley que regule la propiedad privada, un sistema judicial con autoridad para hacer cumplir sus decisiones y un régimen monetario que goce de credibilidad son bienes públicos que debe proporcionar el Estado. La estabilidad, el carácter predecible y la transparencia de las políticas son la base para el buen desempeño del Estado en el ámbito económico. Más allá de estos preceptos, que serían respetados desde perspectivas tanto minimalistas como desarrollistas, existen tres conjuntos de funciones económicas bastante distintas entre sí, que diferencian las modalidades de actuación del Estado entre inversión, política y regulación:

1. En términos de su función de inversión, un Estado orientado al desarrollo en primer lugar intentaría complementar o "agrupar" la inversión privada, proporcionando infraestructura física y de apoyo². En segundo lugar, se fijaría como objetivo las que presentan externalidades considerables y en las que el sector privado normalmente invertiría poco, como la educación, la salud preventiva y otros segmentos de la infraestructura social. En tercer lugar, este Estado se involucraría en la producción de bienes de "mérito", que estarían disponibles para todos los miembros de la sociedad sin importar su nivel de ingreso.
2. En cuanto a sus funciones de política económica, se espera que el Estado "desarrollista" proporcione un ambiente macroeconómico estable y predecible. Ello implica el compromiso ineludible de defender la moneda nacional de la inflación, mantener la confianza pública en las instituciones financieras y evitar súbitos cambios de política (a menos que sean necesarios para garantizar las bases del régimen monetario)³. Desde una perspectiva microeconómica, la presencia de agentes bien informados contribuye a la estabilidad y la eficiencia de los mercados. Por lo tanto, una función política clave de este Estado es proporcionar información a los mercados financiero, laboral y otros. La política industrial, en particular, depende cada vez más de la disponibilidad de información relevante para el mercado. De hecho, entre las iniciativas más importantes del nuevo Estado "desarrollista" está la creación de cuerpos organizados para el intercambio de información entre los sectores público y privado.

2 La investigación económica acerca de los determinantes de la inversión privada real muestra una fuerte evidencia del impacto positivo de las inversiones públicas. Un incremento de un 1 por ciento en la tasa de inversión pública, frente al Producto Geográfico Bruto (PGB), expande la tasa de inversión privada en 0.257 puntos porcentuales, lo que supera con creces el impacto de otras variables. Ver Servén y Solimano (1992a).

3 La percepción de incertidumbre por parte de los inversionistas (aun si son neutros desde el punto de vista de los riesgos y aun cuando sus riesgos sean diversificables) es un gran obstáculo para el crecimiento económico en el largo plazo. Es particularmente crítico en el contexto de programas de ajuste, donde la respuesta de inversión ha probado ser muchas veces inesperadamente lenta y débil a causa de la incompleta credibilidad de las reformas de política.

3. El gobierno debería, además, comprometerse a eliminar los principales obstáculos a la actividad del sector privado, tales como las barreras regulatorias y burocráticas, los embotellamientos en la infraestructura, las debilidades en los sistemas de entrega de tecnología y los espacios vacíos en la educación y la capacitación. Externalidades de información y coordinación proporcionarían la lógica económica y sustentarían estos arreglos.

Los alcances de las políticas reguladoras abarcan dos actividades que pueden ser claramente diferenciadas. Una regulación efectiva rara vez puede ponerse en práctica sin que se eliminen primero los obstáculos regulatorios que impiden una mejor utilización y asignación de los recursos. Describiré brevemente la lógica y la esencia de la desregulación y los cambios que normalmente implica este proceso, tanto en la política doméstica como en el régimen de comercio internacional. Un régimen regulador moderno también presupone la construcción de un sistema regulador. En este sentido, es necesario definir los objetivos de la intervención regulatoria y establecer las bases analíticas para un régimen regulador apropiado, dentro del cual los mercados puedan operar de forma eficiente y consistente con el interés público. Una importante conclusión en este trabajo es que las considerables exigencias regulatorias de la economía moderna no presuponen un aparato estatal voluminoso; en cambio, sí exigen instituciones capaces de lograr una efectiva desregulación y de introducir nuevas estructuras reguladoras, coherentes con las necesidades de una economía de mercado. Al establecer regímenes regulatorios efectivos y normas e instituciones que apoyen el funcionamiento de los mercados, el Estado establece sus propios límites; la ausencia de mecanismos, por el contrario, facilita la expansión inorgánica del Estado.

1. El desafío de la desregulación

Subsiste un complejo laberinto regulador en la mayoría de los países donde el Estado ha jugado un papel importante en la promoción y la protección de la actividad económica. En las primeras etapas de industrialización, estos regímenes pueden haber promovido el ingreso y estimulado la inversión, ayudando a movilizar recursos y proporcionando los medios institucionales para dirigir dichos recursos hacia sectores con importantes economías externas (especialmente en lo que se refiere a infraestructura), mientras atraían a agentes privados a los mercados industriales poco desarrollados. Sin embargo con el tiempo tales mecanismos y normas imponen barreras a la movilidad de los recursos y a la competencia.

Estas barreras regulatorias eran impulsadas por normas que, por lo general, privilegiaban a los establecidos en perjuicio de los recién ingresados al mercado. La asimetría de la información también jugó un papel, porque quienes participaban en el mercado tenían un conocimiento detallado de las normas implícitas y de los individuos que las aplicaban. En ese escenario surgieron configuraciones de mercado relativamente rígidas, ya que las rentas devengadas como apoyo a las industrias se convirtieron en un fuerte desincentivo para que dichas firmas ingresaran en áreas no probadas. Como restringían la flexibilidad en la asignación y el uso de recursos y limitaban la competencia, las barreras reguladoras (incluidas las que restringen el funcionamiento de mercados de factores, o las que resultan de modelos obsoletos que regulan la entrega de servicios de infraestructura) trajeron como consecuencia la pérdida de eficiencia en un sentido estático y también intertemporal. Más aún, en la medida en que dichas barreras beneficiaban a las industrias protegidas, la mayor parte de las veces contribuían a una distribución menos equitativa de las oportunidades, los ingresos y la riqueza.

Muchos países respondieron a estas limitaciones a través de la desregulación o de la eliminación del conjunto de normas que enmarcan la actividad económica. Con ello favorecieron la competencia, la movilidad de los factores económicos y el crecimiento estable. El objetivo era incrementar la flexibilidad y la velocidad con que los agentes económicos reasignaban los recursos en respuesta a los cambios en los mercados y tecnologías; y en última instancia, mejorar la eficiencia de la economía y la distribución de los ingresos. En este sentido, la desregulación tiene el mismo propósito que los esfuerzos por instituir un régimen regulador moderno.

La desregulación no es un proceso trivial. Involucra la redefinición o la eliminación gradual de instrumentos y mecanismos a los cuales los agentes del mercado ya se han adaptado. Más aún, por cada elemento de legislación (no importa qué tan atrasado o incompatible con el interés público sea) existe un grupo de interés dispuesto a defender el antiguo régimen. Estos grupos de interés suelen estar aliados o gravitar alrededor de la agencia a cargo de la aplicación de la norma. De este modo se convierten en el núcleo de la contrarreforma. Considerando los intereses creados alrededor de la trama regulatoria, y muchas veces la falta de conocimiento acerca de su extensión e impacto, el proceso de reforma tiende a avanzar a saltos y, por lo general, tras arduas negociaciones⁴.

El licenciamiento de la inversión, omnipresente en los países en desarrollo, resulta ilustrativo al respecto. El licenciamiento de la creación y expansión de la capacidad muchas veces ha excluido a potenciales competidores, ha fomentado comportamientos inhibitorios de la participación de los productores establecidos y disminuido la competencia restringiendo la oferta. Algunos países han utilizado el licenciamiento para controlar el ingreso o la expansión de corporaciones multinacionales a segmentos específicos o para asegurarse de que la inversión local obtenga un mínimo de participación en la propiedad. No pocas veces ha constituido simplemente una barrera de protección para cualquier industria (nacional o transnacional) contra todos los que anhelan entrar en el mercado, sin importar su origen⁵. A pesar de su impacto adverso sobre la competencia y la creación de nuevas oportunidades económicas, el licenciamiento de la inversión sigue siendo un importante instrumento de política en numerosos países.

La remoción del licenciamiento de la inversión y de otras barreras regulatorias en los mercados domésticos debe ocupar un lugar preeminente en la agenda de desregulación de los gobiernos y de sus agencias de política de competencia. De hecho, una de las principales funciones de estas agencias debe ser la formulación de argumentación contraria a estas políticas y reglamentos que perjudican la competencia. Al realizar esta función actúan en favor del interés público y contribuyen a que la ley las elimine.

La liberación del régimen de comercio mediante la progresiva eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias disminuyendo su énfasis antiexportador e incrementando la competencia en las importaciones es una medida básica para la

4 Frecuentemente los agentes favorecidos por ciertas normas argumentan que la decisión de invertir en un área específica se tomó en respuesta a garantías implícitas por parte del gobierno, y directamente bajo su orientación. Por lo tanto, ¿cómo debe el gobierno retirar su apoyo a una actividad que alguna vez fue prioritaria al punto que el propio Estado "ordenó" la inversión privada, regulando su asignación? Por otra parte, las autoridades gubernamentales responsables del diseño y la puesta en práctica del antiguo régimen consideran que es su responsabilidad asegurar la supervivencia de empresa que abordaron lo que alguna vez fueron proyectos prioritarios.

5 Para una explicación más detenida, ver Frischtak y otros (1988).

desregulación del régimen de comercio internacional: complementa y refuerza el impulso hacia la desregulación en los mercados domésticos. Una importante categoría de barreras al comercio internacional son las restricciones verticales al acceso a los mercados domésticos; estas restricciones que van desde derechos monopólicos de distribución hasta derechos de propiedad mal definidos desincentivan la inversión de largo plazo en instalaciones e impiden la convergencia de los precios domésticos con los internacionales, disminuyendo el impacto positivo de la liberalización del comercio.

Los aranceles compensatorios y las tarifas *antidumping* conforman una restricción adicional al comercio internacional. Su importancia ha aumentado significativamente desde que la mayoría de los países ha ido eliminando los instrumentos tradicionales de protección, y a causa de las dificultades políticas y jurídicas para reintroducirlos. La imposición de aranceles *antidumping* por causas distintas a casos de *dumping* depredador debe evitarse.

Los beneficios derivados de estas políticas, por lo general, se ven oscurecidos por las pérdidas en que incurren los clientes en el corto plazo y, en un sentido más amplio, por un desincentivo para que los productores se reestructuren y se alejen de actividades no competitivas.

Las restricciones regulatorias no sólo afectan a los mercados de productos, sino también al funcionamiento de mercados de factores. En el caso del mercado laboral, se ha argumentado que las restricciones más dañinas son las reglamentaciones que prohíben despidos masivos o incrementan sustancialmente los obstáculos para los ajustes en el número de empleados; estas restricciones pueden llegar a obstaculizar considerablemente la incorporación de mano de obra. En la práctica, vuelven más cara la mano de obra porque comprometen la disciplina laboral. En la medida en que bloqueen el abandono de actividades no productivas, hacen más difícil, a las firmas, eliminar líneas de producción y cerrar plantas antiguas. Todo lo cual perjudica la modernización de la economía.

Algunos han culpado a dichas reglamentaciones por la lentitud en la creación de puestos de trabajo y los bajos niveles de empleo en el sector formal de algunas economías. Otros son poco optimistas acerca de su eliminación definitiva. La razón es que un análisis específico de equilibrio parcial por subsector no proporciona las bases para derivar implicaciones en el nivel de la economía global. Es más, la noción misma de flexibilidad debe ampliarse: el empleo a voluntad, paradigma de las prácticas de contratación y despido asociadas con la creación de empleo, es solamente un aspecto de la flexibilidad laboral. Posiblemente tenga mayor importancia para el desempeño en relación con el empleo y la productividad la flexibilidad funcional que normalmente hallamos en el sistema de las grandes compañías japonesas. En esta perspectiva, la desregulación debería enfocarse hacia las rigideces en las normas laborales que impiden a la fuerza de trabajo realizar tareas múltiples en una amplia gama de funciones.

En los mercados de tierras, por su parte, la desregulación debería centrarse en la eliminación de restricciones formales al ejercicio de los derechos de propiedad que dificultan o impiden a los individuos enajenar y arrendar. Si se impide que un mayor número de agricultores productivos tenga acceso a los mercados de tierra y de crédito, estas restricciones tienen implicaciones de largo alcance en términos de eficiencia, inversión y crecimiento. Una subcategoría de restricciones la constituyen los controles de arriendo y las prohibiciones de compartir el arriendo, así como la imposición de límites superiores a la cuota del propietario de la tierra. Estas medidas estimulan la expulsión de los arrendatarios e impulsan a los propietarios de la tierra a especializarse en actividades con menores exigencias en términos de supervisión y riesgo. Por lo general, estas medidas se introducen con un costo en términos de pérdidas de producción; además, están

acompañadas por una menor inversión en mejoras a la tierra. Si todos los demás factores equivalentes, los efectos del control de los arrendamientos en los mercados inmobiliarios son similares: estimulan la expulsión de arrendatarios y desestimulan la inversión.

En lo que se refiere a infraestructura física, la desregulación ha sido impulsada por cambios en la tecnología, por una reevaluación de las características de monopolio natural de la industria y por una nueva percepción del comportamiento de los agentes frente al desafío que representa el ingreso a mercados estructuralmente disputables. El avance tecnológico ha sido más drástico en el campo de las telecomunicaciones, donde la industria está experimentando los conflictos propios del ingreso, de la rivalidad y la diversidad. Los mercados de intercambio estructuralmente competitivos permiten una separación vertical de la industria y una desregulación de los precios de los servicios de intercambio.

La noción germinal de separar las empresas verticalmente, para segregar las secciones que necesitan regulación de aquellas que no la necesitan por sus niveles de competencia o disputabilidad, también debería informar los esfuerzos de desregulación en la industria de ferrocarriles. Una vez que se ha alcanzado la separación vertical, la desregulación implica libertad para la fijación de precios para las actividades competitivas, así como de ingreso y salida. En otros sectores es necesario omitir por completo la regulación.

La separación vertical también es conveniente en la industria de la distribución de electricidad, donde el avance técnico en la generación convencional y el ingreso potencialmente competitivo de la nueva tecnología de turbinas a gas de ciclo combinado, entre otros factores, constituyen un desafío para el paradigma tradicional del monopolio nacional (o regional) de integración vertical. Aunque la transmisión de electricidad de alta tensión y la distribución de electricidad de baja tensión siguen siendo monopolios naturales, la generación y distribución a usuarios definitivos son áreas potencialmente competitivas, que probablemente permitan una separación y una desregulación vertical.

En el caso del sector de infraestructura, se manifiesta con claridad una base común para la desregulación. Esta exige la identificación y separación de los elementos monopolísticos de los elementos competitivos de la industria, presuponiendo que las eventuales pérdidas de eficiencia en economías de integración vertical se verán más que compensadas por las ventajas obtenidas con la desregulación de la participación y los precios y con la introducción de la competencia en segmentos estructuralmente disputables del mercado. Sin embargo, en el caso de mercados y sistemas más pequeños y menos congestionados, en una etapa temprana de su desarrollo la combinación de una débil competencia potencial y grandes exigencias financieras harían menos atractivas estas reformas. Aun así, la desregulación de algunos segmentos de esta industria parece una tendencia irresistible en muchos países, tanto industrializados como en vías de desarrollo. Los alcances de la reforma y el contenido del nuevo régimen regulador (más que su orientación básica) son aquí los verdaderos objetos de discusión.

II. Eficiencia y equidad como objetivos regulatorios

La desregulación no es suficiente para asegurar que los mercados funcionen en forma eficiente y que sus resultados sean razonablemente equitativos. Los mercados necesitan reglas que orienten el comportamiento de sus agentes e instituciones que apoyen

su desarrollo. De hecho, aunque muchas veces la desregulación es coherente con la meta de la justicia distributiva, no es un buen instrumento para ella⁶. Con la desregulación surge la necesidad de establecer un marco regulador basado en principios de eficiencia y justicia distributiva que resulten coherentes con el interés público.

Desde el punto de vista de la eficiencia, existen dos razones principales para el activismo regulador: economías de escala en la producción y el consumo (un dato tecnológico) "externo" a los mercados, así como fallas en los mercados que son función directa de los altos costos de transacción. Reducir dichos costos por lo general depende de innovaciones institucionales y de cambios tecnológicos. Mientras que los aumentos en los ingresos, que son el resultado de economías de escala, generan mercados imperfectos (en los que unos pocos agentes compiten y cuyos resultados en términos de precios y cantidades son en la mayoría de los casos menos que óptimos),⁷ los costos positivos de las transacciones en última instancia explican las fallas del mercado o la inexistencia de los mismos⁸.

Las externalidades son particularmente importantes desde el punto de vista del bienestar. Entre ellas, las más relevantes para la actividad económica son aquellas relacionadas con la entrega de información. Los altos costos de transacción imposibilitan la existencia de mercados para externalidades. El resultado conocido es un exceso o una escasez de producción (e inversión) en actividades caracterizadas por presentar externalidades (negativas o positivas, respectivamente). Como una falla del mercado, las externalidades no han sido determinadas expresamente. Pueden internalizarse con instituciones de apoyo y tecnologías adecuadas⁹.

Los bienes públicos son un caso especial de externalidades. Una vez que son producidos, no pueden pertenecer a alguien; todo el mundo comparte su consumo, aun aquellos que no están dispuestos a invertir recursos para acceder a ellos. La calidad del aire en un área geográfica es un ejemplo clásico de bien público. Su mejoramiento beneficia a todos en el área, incluso a aquellos que no están dispuestos a pagar por disfrutar de un aire más puro. Los bienes públicos suele financiarlos el Estado a través de los impuestos. Él se hace cargo de su producción directamente o a través de un escrutinio regulador cercano.

Sin embargo, la actividad reguladora del gobierno también se rige por consideraciones de equidad. El interés público estará bien servido cuando la distribución de asignaciones entre familias y regiones sea equilibrada y los individuos tengan acceso a una canasta de bienes y servicios que asegure su supervivencia con un mínimo de dignidad. Para ayudar a asegurar el aprovisionamiento de estos bienes de "mérito", a veces los gobiernos proporcionan subsidios y en otras, garantizan los medios para su adquisición.

6 La justicia, en el sentido "rawlsiano" requeriría que todos los individuos tuvieran acceso a un conjunto de asignaciones generadoras de ingresos que les permitan vivir con un mínimo de dignidad. Ver Rawls (1971).

7 Como en los monopolios naturales no reglamentados, los oligopolios organizados en carteles (cooperativas) o cuando la variable estratégica de las firmas son cantidades. En el caso de los oligopolios Bertrand (firmas compitiendo agresivamente en los precios), las probabilidades de que los resultados sean competitivos son considerablemente mayores. Por último, en el caso de los monopolios bilaterales u oligopolios, el resultado es indefinido, como mercados sustitutos en oferta.

8 Ver Arrow (1970).

9 Veamos el caso de la contaminación. Si especificamos un nivel máximo permitido de contaminación, distribuyendo los "permisos de contaminación" y permitiendo a los mercados prosperar mediante la comercialización de dichos permisos, es posible disminuir los niveles de contaminación a un máximo preestablecido (la sumatoria de los permisos), mientras se estimula a las firmas a disminuir su contribución a la contaminación. La distribución de "derechos" de contaminación (limitados), y la capacidad de comercializar estos derechos, aseguran que las firmas tomen en cuenta las externalidades negativas asociadas con la contaminación, sin que ello los desvíe de sus objetivos de optimización.

En algunos casos, proveer un bien se justifica desde el punto de vista de la equidad tanto como de la eficiencia. La educación primaria y secundaria es un ejemplo de ello. Existe un elemento de "mérito" en este servicio, en el sentido que la mayoría de las sociedades cree que los niños y los jóvenes deberían recibir un mínimo de educación para vivir con dignidad. Al mismo tiempo, existen fuertes externalidades positivas asociadas con la educación debido a su impacto sobre la productividad. Combinadas, sugieren una sistemática falta de inversión en educación primaria si se la dejara completamente a merced del mercado¹⁰.

Ciertamente no sólo los mercados, sino también los gobiernos, están sujetos a fallas e imperfecciones. En consecuencia, la introducción de cualquier reglamentación como mecanismo de apoyo al mercado debe pasar dos pruebas: la falla o imperfección debe identificarse claramente y la magnitud de la reglamentación debe ser lo suficientemente significativa como para dominar las fallas gubernamentales. Si no se superan ambas pruebas, la intervención gubernamental puede generar distorsiones mayores que las que pretende corregir. La clave de la regulación consiste, primero, en evaluar previamente la capacidad de un gobierno para corregir fallas e imperfecciones en el mercado; y segundo, en concebir intervenciones que corrijan dichas fallas de manera efectiva una vez que se hayan manifestado. Un primer paso consiste en identificar lo que debe regularse y de qué manera.

III. Enfoque de la intervención reguladora

Los alcances de fenómenos económicos que ameritan alguna forma de atención regulatoria son potencialmente amplios¹¹. Ahora nos concentraremos básicamente en las necesidades regulatorias de la economía de mercado en áreas que por lo general requieren de alguna medida reguladora.

A. Conducta anticompetitiva en la producción y distribución de bienes y servicios

La capacidad de los agentes económicos para ejercer un poder monopólico deriva de la presencia de barreras a la competencia. Estas barreras pueden ser naturales (por ejemplo, una función de las economías de escala), estratégicas (por la presencia de pocos agentes en el mercado) o resultado de políticas (instrumentos anticompetitivos de regulación, promoción y protección de la actividad económica). Más allá de la eliminación de reglamentaciones anticompetitivas, la supresión de estas barreras requiere de una competencia activa y de una política antimonopolios.

10 La educación no tiene características de bien público: los individuos pueden excluirse fácilmente de su consumo. No todas las actividades caracterizadas por las externalidades son bienes públicos. Por otro lado, la carencia de educación ante la ausencia de regulación gubernamental sugiere una falla del mercado que parece incapaz de señalar a productores y consumidores del servicio el verdadero costo social y la rentabilidad de la actividad. Cabe destacar que dicha falla no está directamente relacionada con la cuestión de la equidad. Aun bajo un Estado de justicia distributiva, la oferta y demanda por educación generaría precios y cantidades que no logran maximizar el bienestar. Evidentemente, la iniquidad empeora la situación. Los individuos con ingresos bajo el mínimo aceptable no consumen suficiente educación, también desde el punto de vista del mérito, además del impacto negativo sobre la eficiencia de la economía. El bajo consumo y la escasa producción de educación en ausencia del Estado son el resultado de sus externalidades positivas tanto como de su buen aspecto en términos del mérito. Por último, hay que decir que a partir de estas consideraciones no se infiere de inmediato cuál es el mecanismo de intervención más adecuado: sólo se sabe que, si es un bien de mérito, el servicio debería ser consumido por todos los niños.

11 No se tratan aquí los requisitos regulatorios para la estabilidad y eficiencia del mercado financiero. Debe quedar claro, sin embargo, que imprimir billetes y controlar sus volúmenes son clásicamente actividades reguladas por el gobierno. Más que un "velo", el dinero se convierte en el ancla que permite a la economía real funcionar sin turbulencias (salvo por el ruido inherente a los cambios en las tecnologías y mercados).

El objeto de una política antimonopolios es proteger el proceso competitivo y fomentar el comportamiento competitivo para promover la eficiencia económica. Una política de fomento de la competencia implica el diseño y la imposición de una ley, un código de conducta compatible con el marco jurídico, regulador y comercial del país, y también la adaptación de este código a eventuales cambios en las circunstancias.

La ley de competencia debería preocuparse fundamentalmente por las restricciones de tipo horizontal, tales como los acuerdos de fijación de precios, la disminución de producción, la asignación de clientes o la colusión en la presentación de ofertas. Existe una corriente que sostiene que el impacto sobre la eficiencia de las restricciones verticales —acuerdos contractuales restrictivos entre proveedores (por lo general, fabricantes) y compradores (por lo general, distribuidores)— tiende a dominar los eventuales efectos anticompetitivos, o por lo menos vuelve más ambiguos los efectos comerciales. Las autoridades encargadas de velar por la competencia deben preocuparse cuando las restricciones verticales conduzcan a una ejecución del mercado, a depredación, presión vertical y otras prácticas que dañan el proceso competitivo. Es más probable que éstas ocurran en economías altamente concentradas, a donde el ingreso a la distribución puede verse impedido por restricciones regulatorias y de mercado de capitales.

La tensión entre eficiencia y efectos anticompetitivos es particularmente evidente en fusiones. A pesar de las dificultades para evaluar con anterioridad las fusiones que se proponen, las autoridades pertinentes deberían estudiar cuidadosamente los costos para la economía (y en particular para los consumidores), como también las alegaciones de eficiencia. La experiencia indica que muy pocas fusiones ejercen un impacto anticompetitivo dominante. Si se ofrece una defensa de la eficiencia (como lo hace la mayoría de los países), las agencias encargadas de aplicar la política antimonopolios suelen aprobar la fusión (no más de un 1 a un 2 por ciento de todas las fusiones atraen medidas de coerción). Más aún, soluciones como la enajenación de activos y los acuerdos de licenciamiento de oferta son más fáciles de encontrar en ambientes comerciales donde los contratos se hacen valer con eficiencia, y permiten un control de las fusiones enfocado y relativamente restringido.

El comportamiento comercial es el resultado de los estatutos legales y de su aplicación y mejoramiento a través de su imposición en la práctica. Por lo tanto, el proceso de imposición es crucial para el surgimiento de estándares jurídicos eficientes, porque implica el uso de dispositivos como los precedentes (para desarrollar estándares de imposición), el derecho de acción privada (que descentraliza la imposición de la ley) y la disponibilidad de una revisión independiente (por parte de un cuerpo judicial o cuasi-

Una función esencial del gobierno es garantizar la estabilidad monetaria. Los mercados financieros, a través de los cuales circula y se "crea" el dinero, cumplen un papel central en este proceso. La percepción de la fortaleza de las instituciones del mercado es tan importante para la estabilidad de la economía como la credibilidad de las agencias gubernamentales que regulan los flujos fiscales. Cuando éstas faltan, se produce una desmonetización y el sector real colapsa. De ahí la enorme externalidad positiva de unas instituciones sólidas y de mercados financieros estables, como también la necesidad de una regulación prudente y la obligación de que las instituciones entreguen información acerca de sus transacciones y carteras de inversiones. Existe, por otro lado, una tendencia significativamente opuesta a la competencia en las reglamentaciones del sector financiero. Dificultan el ingreso (por ejemplo, a través de exigencias mínimas de capital y límites a las actividades permitidas), controlan la salida (inyectando recursos a instituciones con carteras de inversión contaminadas), intervienen sistemáticamente en la fijación de precios por sector (como las tasas interbancarias) y, en general, regulan la competencia entre instituciones financieras para minimizar la turbulencia en el mercado. En este sentido, existe una casi inevitable "transacción" entre la eficiencia microeconómica y la eficiencia macroeconómica en el sistema financiero, este último sustentado por su estabilidad.

judicial). También supone la ventaja de que los costos judiciales sean asumidas por entes privados (lo que promueve el uso selectivo del sistema judicial), así como la disponibilidad de procedimientos para avenimientos extrajudiciales, a fin de minimizar dichos costos.

La imposición de la ley ha fallado menos por estatutos sobre competencia que por debilidad de los mecanismos de imposición de las normas: la agencia a cargo de la ejecución de la política de competencia y el sistema judicial. La primera debería operar con independencia, sin interferencias políticas ni presupuestarias. Al mismo tiempo, la posibilidad de captura reglamentaria es mínima, porque las empresas privadas no interactúan a menudo con la agencia. La imposición puede cubrir el fraude comercial y la veracidad de la publicidad; la política de protección al consumidor, por lo general, no entra en conflicto con la política de competencia. Por último, la ausencia de un sistema judicial efectivo puede hacer necesaria una ley de competencia de efectos limitados, que sea impuesta por un mecanismo administrativo mientras la reforma legal esté implantándose.

B. Comportamiento hostil al consumidor

La protección al consumidor se justifica por tres razones:

- los productores tienen incentivos para retener información acerca de sus productos y servicios;
- los consumidores individuales tienen dificultades para defender sus derechos;
- las legislaciones específicas y los mecanismos de protección rara vez existen.

El propósito de las políticas de protección al consumidor es mejorar los ambientes donde se toman las decisiones que les atañen, y también promover un cambio en el comportamiento del consumidor a través de la educación y la información. Consumidores mejor informados y relaciones consumidor-productor más equilibradas pueden incrementar la eficiencia de los mercados. Más aún, una disminución de las asimetrías de poder e información entre los consumidores y el productor incrementa la probabilidad de productos de alta calidad a precios competitivos. Un mercado poblado por empresas que compiten fieramente por consumidores, que son muy conscientes de lo que compran y están protegidos por una legislación adecuada, proporciona una base importante para una industria competitiva en el ámbito internacional.

Por lo general, los consumidores encuentran tres tipos de bienes en el mercado, los que están categorizados de acuerdo a su capacidad para comprobar su calidad antes de la compra: bienes de búsqueda, de experiencia y de creencia.

Como la mayor parte de los consumidores posee suficiente información para verificar previamente la calidad de los bienes de búsqueda, esta categoría no es objeto de una preocupación reguladora.

En cuanto a los productos de experiencia, los consumidores aprenden *ex post* acerca de su calidad. A pesar de la asimetría en la información, los proveedores suelen poseer suficientes incentivos para otorgar garantías, como señal de alta calidad, o información (especialmente para compras reiterativas), haciendo innecesaria la intervención reguladora. También hay terceros que proporcionan información sobre los bienes de experiencia: organizaciones de comprobación de productos, institutos de normalización o revistas de consumidores. En algunos casos, puede ser deseable la aplicación de subsidios gubernamentales en vista de las fuertes externalidades positivas.

Por último, la calidad de los bienes de creencia rara vez puede comprobarse, lo que proporciona incentivos para un comportamiento oportunista por parte de los proveedores. La protección de la salud y la seguridad de los consumidores, en particular, requiere de una postura más activa del gobierno, que combine legislación de responsabilidad y regulación directa. Aunque la legislación de responsabilidad debería desincentivar que las compañías sometan a los consumidores a riesgos evitables, es más adecuada como instrumento de compensación a los consumidores por el daño infligido. Más aún, su naturaleza inclusiva es una ventaja sobre los mecanismos reguladores. Una regulación bien diseñada, en cambio, puede convertirse en un eficiente mecanismo para prevenir tales daños. Además, una legislación de responsabilidad hace necesario un aparato judicial que suele ser caro y a menudo sujeto a abusos. Hay que tener cuidado con que los altos costos de las transacciones, asociados a la imposición de esa ley, no resulten más pesados que sus beneficios.

Los intereses económicos de los consumidores también son objeto de protección. Los gobiernos, por lo general, intentan proteger a los consumidores del abuso económico regulando algunos aspectos de los contratos de adhesión y legislando en contra de prácticas de venta injustas. Además, los gobiernos especifican requisitos mínimos de información para la publicidad y el rotulado de productos. Estas medidas algunas veces se perciben como una alternativa a la regulación directa. Sin embargo, la entrega de información presenta importantes limitaciones, especialmente cuando una proporción significativa de la población es funcionalmente analfabeta o posee escasa educación. De esta manera, mejorar el contenido de la información sobre los bienes y servicios debe considerarse parte importante de un conjunto de medidas voluntarias, reguladoras y basadas en el mercado.

C. Obstáculos a la reestructuración y salida

Una reestructuración eficiente enfrenta importantes obstáculos:

- Una disciplina débil, ya sea por una competencia limitada, presupuestos blandos (a través de subsidios y transferencias) o imperfecciones contractuales que hacen difícil hacer valer los derechos de propiedad.
- Unas restricciones a la movilidad de los factores, motivadas por políticas distorsionadoras (que inhiben la flexibilidad para la asignación de factores en respuesta a cambios rápidos en las condiciones del mercado) y por la carencia de reglas básicas e instituciones que proporcionen a los desempleados entrenamiento e información sobre nuevas fuentes de trabajo o favorezcan la reducción rápida de capacidad en industrias estructuralmente deprimidas.
- Unos escasos recursos gerenciales, de información y financieros, lo que limita la capacidad para conducir una reestructuración eficiente.

Para inyectar eficiencia a las decisiones de reestructuración, se necesita una mezcla de reformas a políticas y un conjunto adecuado de normas e instituciones¹².

Las políticas sobre bancarrota pueden exhibir el importante efecto de promover la movilidad del capital y el abandono oportuno. Existen, sin embargo, dos perspectivas un tanto diferentes respecto de la función más apropiada de la bancarrota. Esta puede considerarse un medio para hacer cumplir contratos de deuda o bien un mecanismo de

¹² Para una explicación con más detalles de estas normas e instituciones, ver por ejemplo, Atiyas, Dutz y Frishtak (1992).

reestructuración y salida. Por una parte, las políticas de bancarrota se encargan de disponer un orden en los activos (internalizando por lo tanto una externalidad de coordinación para los acreedores); y por otra, se ocupan de la repactación y reestructuración de deudas para dejar a la empresa como una entidad en funcionamiento en caso de una crisis temporal de liquidez (en este caso, la externalidad coordinadora es internalizada para deudores y acreedores de igual manera). Estos enfoques al problema de la bancarrota encuentran su correspondencia en los modelos (todavía distintos en lo esencial, aunque lentamente tienden hacia la convergencia) de Estados Unidos y Gran Bretaña. El primero aplica un enfoque orientado a los deudores, en tanto que el segundo enfatiza la "negociación de acreedores". En el sistema francés, la primacía no pertenece al deudor ni al acreedor, sino al tribunal.

Las leyes sobre bancarrota, junto con las leyes de cobro de deudas, cumplen otra función económica fundamental en términos del desarrollo de largo plazo, porque proporcionan el código subyacente para imponer los instrumentos entre deudores y acreedores. Por ello, la legislación y las políticas de bancarrota tienen un papel relevante en la sustentación de los mercados de crédito y, en un sentido más amplio, de los mercados financieros. Desde este punto de vista, la ejecución cuidadosa de los contratos de crédito y la protección de los derechos de los acreedores resultan cruciales. Un sistema que otorgue un excesivo poder de negociación a los deudores exacerbaría los problemas de racionamiento del crédito, problema que ya prevalece en los países en vías de desarrollo. Por otro lado, un excesivo "regateo de los acreedores" ayudaría a profundizar la intermediación financiera.

El enfoque de las reformas a las normas sobre bancarrota contempla la legislación obsoleta (que muchas veces no distingue entre una compañía y sus dueños o gerentes), la limitada capacidad de procesamiento del sistema de tribunales (entre otras limitaciones del sistema judicial) y la pérdida de una efectiva supervisión y regulación del sistema bancario, que simultáneamente estimula una excesiva asunción de riesgos y una actitud relajada frente al cobro de deudas.

D. Iniquidades e ineficiencias en el mercado laboral

La organización y reglamentación del mercado laboral ha tenido un impacto significativo en la eficiencia de las unidades productivas individuales y también en la economía global. Por lo tanto, parece inevitable contar con algún grado de regulación del mercado laboral. Casi todos los países consideran ilegales ciertos arreglos contractuales, como el pago de una deuda con trabajo, o condiciones de trabajo incompatibles con la dignidad o la salud humanas. Las leyes sobre salarios mínimos también se consideran necesarias por razones de justicia distributiva, aunque a través del desempleo ellas pueden conducir a ajustes no deseados en las cantidades.

La reglamentación de los mercados laborales también se justifica por razones de eficiencia. Las ganancias estáticas se producen cuando los trabajadores cuentan con mayor información de la disponibilidad de trabajos; y las empresas, más información acerca de las habilidades de los trabajadores. Asimismo los convenios institucionales y las estructuras de incentivos estimulan a las firmas a invertir en sus empleados; y a los trabajadores, a preocuparse por la productividad de su unidad de producción. Todo lo cual reporta ventajas económicas desde un punto de vista intertemporal.

En el nivel macroeconómico, la eficiencia depende de una estructura reguladora e institucional que permite una mayor flexibilidad en términos de cantidad y precio. La experiencia nacional sugiere que el crecimiento del empleo y la flexibilidad salarial son compatibles con el sistema de "empleo a voluntad" bajo contratos de trabajo individuales,

y también con los modelos escandinavo y alemán de contrato de negociación colectiva. La ventaja fundamental de este mecanismo regulador es que tanto la industria como la fuerza laboral deben internalizar forzosamente el impacto macroeconómico de sus decisiones contractuales, ya que la mayoría de los trabajadores están cubiertos por el contrato o siguen sus pautas. Un aumento no realista de los salarios sería compensado por mayores niveles inflacionarios.

Lo anterior ilustra la gama de reglamentaciones que normalmente hallamos en los mercados laborales. Aunque no existe una tipología de las intervenciones regulatorias más comunes en los mercados laborales, se podría intentar una categorización afirmando que algunas intervenciones afectan "el proceso institucional del intercambio laboral" y otras afectan la oferta y la demanda laboral. Ello incluye derechos y normas laborales, resolución de conflictos, intermediación y mecanismos de información, así como acuerdos contractuales para la coordinación de salarios. Una intervención más directa en los programas de oferta y demanda laboral toma la forma de reglamentaciones salariales y de beneficios, seguridad laboral, seguro social y pagos de asistencia.

Aunque puede identificarse una regulación excesiva o inapropiada en ciertos sectores o industrias, ni la teoría ni la práctica demuestran que las regulaciones laborales deban eliminarse en su totalidad o dejarse intactas. La reforma en el sentido de eliminar algunas reglamentaciones, cambiar otras e introducir nuevas que abarquen toda la economía, necesariamente dependerá de una evaluación crítica del impacto sobre la eficiencia, la equidad y los costos directos e indirectos para la sociedad.

E. Fallas en la operación de los mercados de tierras

Ya hemos comentado el papel del gobierno en los mercados de tierras. El gobierno debería liderar la eliminación de restricciones que distorsionen el funcionamiento de dichos mercados. Toda limitación a la venta y al arrendamiento de tierras (incluida la prohibición de suscribir acuerdos de para compartir cultivos) debería suprimirse, al igual que los controles al arrendamiento urbano. Los derechos de propiedad mal definidos o inadecuadamente exigidos, así como las políticas y la legislación de desarrollo territorial mal concebidas, actúan como poderosos incentivos para la especulación en los suburbios de las grandes ciudades, con lo que disminuyen la producción agrícola.

El funcionamiento eficiente de los mercados de tierras también exige un régimen reglamentario de apoyo. Los mercados de tierras tienden a fallar más en las áreas pre-urbanas y en la frontera agrícola. Los dos pilares de un nuevo régimen deberían ser:

- Una ley de tierras, entendida como "un sistema de normas de mercado predecibles", incluyendo normas referidas a la expropiación de tierra para la realización de proyectos públicos.
- Una administración de la tierra que proporcione información técnica y servicio de adjudicación de límites, resolución de conflictos, que imponga los derechos de propiedad y realice tasaciones y evaluaciones.

F. Daño ecológico

En todo el mundo crece la preocupación por controlar la contaminación y proteger al medio ambiente. La necesidad de contar con una reglamentación se explica por el hecho de que las empresas (y los individuos) no suelen internalizar los costos ambientales de sus actividades, porque los recursos más comunes, como el aire y el agua, son gratuitos o están muy subvalorados.

Existen dos grandes maneras de regular actividades que dañan el medio ambiente. La primera es fijar un precio que refleje el verdadero valor de escasez de los recursos ecológicos. Esto puede hacerse directamente (mediante impuestos o licencias proporcionales a los niveles de contaminación) o indirectamente a través del mercado. El enfoque de mercado supone la asignación de "derechos de contaminación" escasos y potencialmente comerciables entre los productores. Sin embargo, organizar mercados de este tipo puede resultar complicado, principalmente porque es probable que el número de participantes sea pequeño.

La segunda forma de reducir el impacto ambiental es imponer restricciones cuantitativas en términos de niveles máximos de contaminación aceptables, independientemente del precio que las firmas estén dispuestas a pagar por contaminar. Dichas restricciones se requieren especialmente en el caso de "existencias contaminantes" que presentan efectos sobre la salud en el largo plazo.

Con todo, las regulaciones basadas en precios o cantidades son en esencia poco eficientes, salvo que además se organicen estructuras de incentivos para estimular su cumplimiento. Los reguladores actúan como los mandantes de la sociedad, estableciendo o haciendo cumplir las metas de las empresas, las que actúan como sus agentes. En esta relación existen problemas bien conocidos con relación al carácter asimétrico de la información, como también una inconsistencia entre los objetivos y los motivos de los mandantes y los agentes. La función de las reglamentaciones basadas en incentivos es que las compañías consideren beneficioso y económicamente atractivo revelar información y cumplir con las reglamentaciones.

En un régimen regulador basado en incentivos, el regulador solicitaría a las firmas que informaran sus niveles de efluentes. Probablemente aquellos que lo hagan cumplirían y excederían sus metas a través de un proceso de autoselección. Este comportamiento deseado sería recompensado. Por el contrario, las empresas que no informen de sus niveles de efluentes (seguramente aquellas que no cumplen con sus metas) serían examinadas. Una legislación organizada de este modo convergería en un sistema de permisos comerciables, en donde las firmas que no cumplan y que no sean eficientes en la mitigación del impacto ambiental encontrarían rentable pagar a aquellos que exceden sus metas.

G. Ejercicio del poder en un monopolio natural: la industria de la infraestructura

La regulación de la actividad económica se ha asociado históricamente con el control de los monopolios naturales, otrora muy difundidos en los sectores de infraestructura. Esta frecuencia de producción monopólica en dichos sectores se explicaba por las características de producción de los servicios de infraestructura. La oferta procede de una red dedicada, que en gran medida consiste en instalaciones fijas cuyos costos son casi todos irrecuperables y no recurrentes de capital, y en donde la eficiencia en la operación del sistema y sus decisiones de inversión depende en un grado crítico de una coordinación al interior de la red (debida a la necesaria interconexión de los elementos que la componen). Desde el punto de vista del consumo, la mayor parte de los servicios de infraestructura son de naturaleza privada, pueden ser excluidos tanto como rivales; es decir, la tecnología de entrega permite excluir a los usuarios y la creciente congestión implica costos marginales positivos para proveer a clientes adicionales.

Aunque las características de oferta y demanda no son uniformes entre los distintos tipos de servicios de infraestructura, en un sentido amplio las fallas del mercado en la producción de servicios de esta índole parecen relacionarse en su mayoría con la

producción, como resultado de externalidades de coordinación, por una parte; y por otra, con incrementos en los ingresos a escala y los costos no recurrentes de capital. Aunque el aumento en los ingresos permite una competencia "entre unos pocos", la presencia de costos no recurrentes de capital puede constituir una barrera para el ingreso, que dificulta la competencia potencial. Tanto la presencia de externalidades como una competencia limitada pueden hacer necesaria una regulación de vigilancia. Asimismo, desde el punto de vista de la demanda, la naturaleza meritosa o el carácter esencial de la oferta de muchos servicios de infraestructura (como agua y electricidad), o incluso el carácter cautivo de los usuarios, pueden justificar una medida de intervención reguladora.

Como ya he argumentado, el avance tecnológico y una mejor comprensión del funcionamiento de los mercados (particularmente de la oferta de servicios de infraestructura) han puesto en tela de juicio los modelos de regulación de los monopolios naturales. Aunque una completa desregulación aún no es posible para la mayor parte de los servicios, ciertamente es una alternativa para segmentos competitivos, en la medida en que la misma separación vertical sea factible. Aun si esta separación no es recomendable desde un punto de vista económico, de todos modos los alcances de la reforma regulatoria en términos de infraestructura serán considerables.

La principal cuestión estructural que debe abordarse al reformar los servicios de infraestructura se relaciona con la separación vertical de la industria, con las circunstancias que justifican la desverticalización y con el diseño óptimo del sistema reestructurado. La separación de elementos integrados en un todo interconectado requiere de una definición de las normas de acceso a instalaciones que representan cuellos de botella entre el proveedor y el consumidor final. Por lo tanto, un tema que requiere respuesta es la forma de asegurar el acceso de la red a competidores no integrados (sea en telecomunicaciones, transporte ferroviario o generación de electricidad, entre otras industrias de infraestructura) de manera que los proveedores de servicios más eficientes puedan efectivamente acceder a los usuarios definitivos. Por otro lado, si los productores integrados están organizados sobre una base regional, la cuestión se centra en cómo garantizar que territorios previamente "cerrados" se abran a la competencia tanto de otras firmas "regionales" como de las no integradas.

Una precondition para el funcionamiento competitivo del sistema es la definición de normas de acceso, ya sea permitiendo a los productores integrados competir en mercados no tradicionales, fuera de sus territorios, o bien permitiendo el acceso a los consumidores a productores desverticalizados. Estas normas de acceso, mediante el expediente de determinar en gran medida la naturaleza e intensidad del ingreso, terminarían dando forma a la estructura de la industria y al comportamiento competitivo de las empresas.

Respecto de la fijación de precios para los servicios, el tema clave es cómo conciliar la necesidad de interés público de eficiencia económica (encapsulada por la fijación de precios marginales) con un nivel y una estructura de tarifas que garanticen ingresos adecuados sobre la inversión (tanto de las industrias subvencionadas como de las que recién ingresan) y el crecimiento de la industria en el largo plazo. El otro tema relacionado con la fijación de precios es el de los cargos de acceso a la red, tanto en el interior de una industria integrada como en una industria no integrada, porque no hay garantía de que los operadores de una instalación "cuello de botella" no podrán ejercer su poder de mercado, cobrando sumas superiores a los costos marginales y de oportunidad que efectivamente enfrentan.

La regulación en pos del interés público en el área de infraestructura en parte está ligada a los requisitos estructurales y de precios de la reforma en sí. La tarea es ardua, pues los diseñadores de las políticas deben efectuar dos opciones fundamentales.

La primera, entre la flexibilidad estructural que permite la diversificación y las economías de integración vertical. Y la segunda, entre la eficiencia en la fijación de precios y las necesidades financieras de un sistema en expansión. Más aún, desde el punto de vista de un inversionista (y como gran parte de los activos en las industrias de infraestructura son durables, de larga vida y fijos) es absolutamente esencial que exista un sistema regulador predecible y estable. Este sistema debe forzosamente equilibrar las exigencias de los distintos accionistas. La falta de seguridad y confianza de los inversionistas impediría aprovechar exitosamente los recursos financieros del sector privado; los gobiernos deben por lo menos otorgar garantías de que se compensarán el riesgo percibido y la incertidumbre.

La necesidad de tomar en cuenta las exigencias de todas las partes interesadas en el proceso regulador es, de hecho, un aspecto central para la estabilidad de un régimen regulador. Por esta razón la regulación es una operación netamente política. Las soluciones técnicas constituyen un factor (aunque uno de importancia crítica) en un proceso que presenta una dimensión política esencial. En última instancia, será esta dimensión la que determine la capacidad de los cuerpos reguladores para introducir y sustentar elecciones estructurales y de precios económicamente eficientes. Ello no quiere decir que los complejos problemas estructurales y de fijación de precios inherentes a la regulación de las industrias de infraestructura se hayan solucionado. Sin embargo, también puede enfatizarse la necesidad de llevar a cabo lo que en muchos casos son reformas estructurales audaces, a fin de garantizar la coherencia de la práctica reguladora con el análisis económico contemporáneo y con la experiencia en la reglamentación de los monopolios naturales, en relación con aquellos segmentos de la industria que deben permanecer bajo una vigilancia reguladora.

El análisis de las telecomunicaciones es ilustrativo de la gama y de la complejidad de los aspectos de reforma regulatoria que enfrentan las industrias de infraestructura. En las telecomunicaciones, la separación vertical se percibe cada vez más atractiva a medida que los servicios de intercambio (y aquellos con valor agregado) se tornan estructuralmente competitivos. Más aún, a pesar de economías conjuntas potencialmente significativas en la operación de servicios locales y de intercambio, la separación de los servicios local y de larga distancia puede ser la opción estructural más importante, dada la necesidad de reducir la probabilidad de que el portador monopolístico local impida el ingreso de proveedores de servicios que dependan de la misma infraestructura básica para acceder a la base de clientes.

Al mismo tiempo, el aumento de los ingresos a escala en el diseño y la administración de las redes, así como la presencia de externalidades de las redes o de los suscriptores, todavía pueden justificar la permanencia de la regulación de los servicios locales. Como vimos, el mercado del intercambio es cada vez más competitivo y los elementos monopolísticos subsistentes se ven minados por el rápido cambio tecnológico. Por lo tanto, un mercado requiere de una regulación adecuada, mientras que el otro requiere de medidas de desregulación.

Para garantizar la libertad de ingreso es necesario tener acceso a servicios esenciales o "cuellos de botella". La regulación de este acceso frente a un portador verticalmente integrado puede exigir al máximo las capacidades reguladoras de la mayoría de los países. Puede ser necesaria una separación vertical, aun en presencia de economías de alcance (*scope economies*). Como ya sugerí, los precios de acceso deben cubrir por lo menos el costo marginal del uso de la red por parte de la firma que ingresa; en el caso de una red de integración vertical, debe agregarse el costo de oportunidad en que incurre la firma subvencionada.

En el caso de los servicios locales, la reglamentación podría basarse en "contratos sociales" que delimiten un conjunto central de actividades que permanecen reguladas o las limitaciones que deben cumplirse al proporcionar servicios asociados. A cambio, la entidad reguladora desregularía otros servicios competitivos o no esenciales. Un ejemplo de regulación por contrato social puede ser los precios tope, en la medida en que la llamada sumatoria de "techos de índices" (ajustados periódicamente a la tasa de inflación menos una ganancia de productividad especificada) se aplique a un grupo de servicios ("canastas"). Los precios de los servicios pueden apartarse de los indicados en los índices mientras que la canasta en su totalidad no lo haga.

Una estructura de precios coherente con el interés público se organizaría en dos partes: un cargo de acceso específico para el subscriptor para recuperar los costos marginales sensitivos no vinculados al tráfico de la conexión a la red, variando de acuerdo con la ubicación, ingresos y demás características de los subscriptores; y un cargo adicional directamente proporcional al uso que el subscriptor haga de la red.

En oposición a una tasa de pago único para servicios locales, un servicio medido (no sólo para interconexiones sino también para llamadas locales), mediante la diferenciación entre el acceso y el uso local, sería una manera efectiva de tomar en cuenta las externalidades de la red. Si fuera necesario, permitiría precios más bajos que los cargos de acceso local, reconociendo de este modo en forma explícita la externalidad que significa el subscriptor adicional, más significativo, por lo menos para bajos niveles de penetración telefónica en el hogar.

La fijación de precios basada únicamente en los costos marginales no es coherente con las exigencias de ingresos de firmas que operan con rentabilidades que aumentan, como es el caso de las telecomunicaciones. Por lo tanto, es inevitable algún grado de pérdida de eficiencia. Se sugiere que los precios Ramsey proporcionarían la base para el establecimiento de una estructura tarifaria que minimice las pérdidas de beneficio social. El precio de cada servicio sería fijado a un costo de margen de beneficio marcado por sobre el costo marginal inversamente relacionado con la elasticidad de la demanda por dicho servicio y proporcional al valor que dicho servicio tiene para el consumidor, concentrando, por lo tanto, los distanciamientos de la fijación de precios basada en los costos marginales en la parte más pronunciada o más inelástica de la curva de la demanda. Los precios deben mantenerse por sobre los costos marginales (de otro modo los inversionistas se alejarían de la industria), pero por debajo del resultado monopólico, recompensando de esta manera a los inversionistas sin perjudicar a los consumidores, a quienes se cobra de acuerdo con el "valor de servicio" consumido.

Por su parte, los temas clave en la regulación de la industria de ferrocarriles (históricamente uno de los sectores más regulados de la economía) no difieren de los de las telecomunicaciones: cómo alcanzar un régimen de precios económicamente eficiente, que responda al interés público y sea coherente con las necesidades financieras del ferrocarril; y cuál sería la configuración estructural óptima de la industria.

A pesar de que la industria se caracteriza por "indivisibilidades, economías de escala y alcance penetrantes, y escasa competencia", con grandes cantidades de capital "irrecuperablemente destinadas a vías y estructuras y a una variedad de instalaciones auxiliares para crear nuevas vías ferroviarias", existen fuertes presiones competitivas en los servicios ferroviarios por parte de competidores intramodales, intermodales, geográficos y de producto. Como resultado, se estima que los precios para tráfico sujeto a competencia deberían desregularse y que el ferrocarril contara con libertad para la fijación de precios.

Para los segmentos regulados de la industria, deben elegirse precios que permitan ingresos adecuados (en el sentido de proporcionar retornos sobre la inversión neta iguales al costo actual del capital: el ingreso disponible sobre alternativas de inversión con características de riesgo similares), y ser consistentes con el interés público. Como en el caso de las telecomunicaciones, los precios Ramsey proporcionarían las bases para una estructura eficiente de tarifas para esta industria.

Los reguladores tienen dificultades para aceptar la noción de que la discriminación relativa a los precios es en última instancia beneficiosa para todos los consumidores, pero la experiencia sugiere que mantener las ganancias económicas en cero, bajo políticas de fijación de precios uniformes frente a elasticidades de demanda muy distintas, hará a la industria menos competitiva y a la larga, a medida que los clientes se alejen, la irá destruyendo.

A pesar de las características atractivas de los precios Ramsey, se alega que resultaría extremadamente complicado, si no derechamente imposible, calcular los costos marginales y las elasticidades de demanda para cada servicio ferroviario o movimiento. Más aún, los precios Ramsey parecen incapaces de proteger a los cargadores cautivos del ejercicio del poder de mercado por parte del ferrocarril. Finalmente, el volumen de servicios ofrecidos por el ferrocarril bajo los precios Ramsey es menor de lo que se hubiera ofrecido bajo una fijación marginal del valor de los costos. Por lo tanto, "puede ser factible" que los ferrocarriles y cargadores lleguen a contratos individualizados voluntarios que dejen en mejor pie a ambas partes.

La pregunta fundamental en este caso es de qué manera se llega a un techo tarifario que proteja a los cargadores cautivos. Contrariamente a los techos derivados de los costos plenamente distribuidos, que "introducen incentivos distorsionadores y decisiones de costos para las operaciones del ferrocarril", la limitación de costos independientes¹³ (que representa los costos mínimos de una alternativa hipotética al servicio proporcionado por el ferrocarril subvencionado, y por lo tanto el máximo que podría cobrarse a los cargadores sin producir una desviación sustancial del tráfico) proporciona las bases para un conjunto de techos económicamente racionales en ausencia de la competencia¹⁴. El concepto detrás de este criterio de fijación de tarifas es que de esta forma el ferrocarril carece de incentivo para inflar costos o llevar a cabo otras prácticas destinadas a aumentar las tarifas, siempre que estos incrementos en costos no estén relacionados con los costos SAC. Más aún, si se aplican solamente a aquellos servicios respecto de los cuales el ferrocarril tiene el monopolio, el SAC "no interfiere con los incentivos del ferrocarril para perseguir tráfico adicional en forma agresiva". Finalmente, los costos independientes (*stand-alone*) pueden calcularse sobre la base de datos de ingeniería y otros, actualizarse periódicamente y estructurarse de modo que se presten para la regulación de incentivos para la fijación de precios máximos.

Las opciones estructurales básicas para la industria de ferrocarriles son el acceso competitivo y la separación vertical, una vez que se haya acordado la reestructuración de la monolítica empresa de ferrocarriles. En caso de que se cuente con acceso competitivo, las compañías competidoras operarían en un mercado específico a partir de una instalación fija en particular, teniendo por lo tanto derechos mutuos de acceso a las vías. Una opción alternativa sería la separación vertical, que aprovecharía la posibilidad de

13 Stand-Alone Costs, SAC.

14 En combinación con una estipulación que indique que las ganancias no excedan sistemáticamente los costos de reemplazo del ferrocarril, incluyendo retornos competitivos sobre el capital.

segregar los elementos competitivos de los elementos monopólicos en la oferta. En este caso, las vías, los lechos de las vías y otras instalaciones no exclusivas le pertenecen a un dueño, en tanto que el funcionamiento y el marketing de los servicios los realizan firmas que compiten entre sí. Con todo, la separación puede llevarse a cabo en la etapa del *marketing*, en que las entidades competitivas ("minoristas") mercadean los servicios de ferrocarriles a los cargueros.

La pregunta de cuál es la opción dominante no es vital: mientras el principal obstáculo para el acceso competitivo son los incentivos para los poseedores de los "cuellos de botella", opuestos a la eficiencia y la competencia, la separación "tiende a crear serios problemas de coordinación, pérdida de economías de alcances y otros costos por transacción de otra manera innecesaria". La separación sería articuladamente atractiva "en los casos en que una red ferroviaria densa y extensa permite a muchos operadores funcionar", favoreciendo la competencia activa o potencial entre operarios o minoristas, y cuando esté disponible "un conjunto de instalaciones fijas maduro y bien desarrollado, de tal manera que no sea necesaria ninguna inversión de consideración en infraestructura, evitando de este modo problemas de incentivo entre el proveedor de infraestructura, los operadores y los cargadores en relación con los riesgos y beneficios asociados con dicha inversión". Por el contrario, el acceso competitivo puede ser la elección preferida mientras los precios y términos de acceso conduzcan a una adecuada compensación para la vía ferroviaria "arrendadora" y la eficiente operación del "arrendador".

Similares complejidades estructurales y de precios caracterizan a la industria de distribución de electricidad, puesto que los gobiernos se enfrentan a la opción de separar sus partes potencialmente competitivas de aquellas que poseen fuertes características de monopolios naturales (transmisión y distribución). Lo que está en juego es la separación de la transmisión y la generación, separación que crearía un mercado para la electricidad al por mayor. En este ámbito, las lecciones más incisivas de las experiencias recientes se relacionan, por un lado, con la importancia de garantizar el acceso al sistema de transmisión para nuevos generadores, y por otro lado, con los peligros de introducir rigideces en el sistema teniendo generadores de electricidad subvencionados como propietarios del sistema de transmisión (a través de un acuerdo tipo "club"). La experiencia evidenció las dificultades del órgano regulador para intervenir modificando los contratos entre entes privados. Por esta razón se arguye que, si no se trata de una regulación de alta calidad, "la continuidad de la propiedad pública del sistema de transmisión puede ser la mejor opción".

Un tema en absoluto trivial es la fijación del precio del servicio interconectado sobre bases económicas, logrando un equilibrio adecuado entre eficiencia y necesidades de financiamiento. Lo que aleja a los potenciales inversionistas no son solamente los cargos por nivel de acceso, ni siquiera la dificultad de acceder a la red interconectada, sino los riesgos asociados a inversiones que no sólo son fijas, sino que en su mayoría constituyen inversiones de capital no recuperables cuyos retornos aparecen en el largo plazo. Desde este punto de vista, y a pesar de su gran eficiencia, los sistemas de fijación de precios máximos y otros regímenes similares de precios se tornan de aplicación dudosa en países que necesitan atraer grandes volúmenes de inversión hacia el sector, en vista de los riesgos asociados con las frecuentes revisiones regulatorias que conlleva dicho sistema de fijación de precios.

El otro extremo es una estructura de fijación de precios que soporta una tasa de retornos prefijada. Esta, aunque asegura la disponibilidad de financiamiento de bajo costo para asegurar la inversión, promueve decisiones de inversión ineficientes. Es más, la

regulación basada en la tasa de retornos atrae cada vez más revisiones regulatorias prudentiales, lo que imprime un sello de inestabilidad al perfil de ganancias del proveedor e incrementa el riesgo percibido de la inversión. Así pues, en cualquiera de los dos regímenes de fijación de precios es necesario diseñar las revisiones regulatorias de un modo que mantenga la confianza de los inversionistas y suscite un apoyo permanente al sistema de regulación.

Por supuesto que existen soluciones institucionales alternativas al problema regulador relacionado con los riesgos. La respuesta de Estados Unidos es un conjunto de agencias reguladoras independientes en el marco de las garantías constitucionales para la obtención de una tasa de retornos justa, sustentada en un sistema legal independiente que protege los derechos de propiedad. Ello contrasta con la experiencia de Europa continental, que presenta un acuerdo regulador en el que los costos que implica para el gobierno la intervención para imponer controles regulatorios más estrictos pesan más que los beneficios en términos de precios más bajos y apoyo electoral en el corto plazo; y por lo tanto, se acercan a un sistema de autorregulación. Sin embargo una autorregulación estricta es bastante poco usual. La creación de un sistema efectivo de vigilancia regulatoria que esté de acuerdo con el interés público es una necesidad fundamental para la sustentabilidad de las reformas regulatorias en las industrias de infraestructura.

IV. Principios de regulación

Este volumen sugiere que existe un conjunto de actividades económicas que deben regularse porque son el resultado de mercados caracterizados por imperfecciones, fallas y omisiones. ¿Cómo deberán controlarse o regularse dichas actividades? Aunque no existen reglas universales, algunos principios ayudan a asegurar que, al intentar corregir una distorsión, no se introduzcan otras, posiblemente peores.

En primer lugar, los controles que utilizan vectores de precios y mecanismos de mercado suelen ser más efectivos. Existen beneficios sustanciales de la ingeniería de un mercado o de la emulación de uno, que proporcionan un recurso descentralizado asignando mecanismos para actividades sujetas a regulación. El problema es que los mercados para externalidades, o para actividades económicas pobladas por pocos actores (circunstancias que justifican la imposición de límites de regulación), tienden a ser inexistentes o extremadamente despoblados. Para establecer dichos mercados, o para proporcionarles una mayor densidad, se deben definir los derechos de propiedad y crearse mecanismos de intercambio eficientes. Estos, sin embargo, son una condición necesaria pero no suficiente para el funcionamiento de los mercados. Cuando los mercados están ausentes y no pueden ser diseñados, resulta deseable que los gobiernos utilicen impuestos, subsidios, multas y otros instrumentos que emulan precios, de manera que las firmas puedan responder a través de un proceso de minimalización de costos libre de trabas.

En segundo lugar, existen circunstancias en las cuales los vectores de precios (generados por el mercado o determinados por el gobierno en forma exógena) son insuficientes y deben complementarse con restricciones cuantitativas. Por ejemplo, estas restricciones serían necesarias en el caso de un monopolio en un mercado no competitivo que no responde a las señales de la agencia regulatoria, o cuando se determina que el nivel máximo de contaminación tolerable para un contaminante específico es cercano a cero.

En tercer lugar, al aplicar los mecanismos regulatorios no debe olvidarse que se trata de una labor compleja, en la que hay que considerar la disponibilidad de los recursos técnicos, gerenciales y administrativos con que se cuenta. Además de conocimientos técnicos específicos, una regulación efectiva requiere de una gran cantidad de información, y parte de ella deberá entregarla el productor. *A priori*, el regulador no tiene forma de saber si la información que le proporcionan es correcta, en especial porque se trata de un tipo de información que sólo es observable por el productor. En tales circunstancias, deberían aplicarse normas simples y universales.

En cuarto lugar, el éxito de las políticas regulatorias depende de un sistema judicial competente y de un conjunto de mecanismos técnicos y administrativos para el análisis y la ejecución de las decisiones regulatorias. La debilidad percibida de las agencias del gobierno no debería impedirle poner en práctica una efectiva regulación de apoyo al mercado. El proceso de estructuración de dichas agencias y la contratación de personas técnica y administrativamente competentes es lento, pero la competencia del gobierno y la madurez de los mercados se basan sobre todo en el criterio de "aprender haciendo". Antes que no hacer nada, es preferible que el gobierno marque su presencia en el área de la regulación en forma modesta y la vaya incrementando poco a poco.

Por último, las decisiones administrativas deben ser transparentes y estar sujetas a revisión judicial. La toma de decisiones discrecional, especialmente en una etapa temprana del aprendizaje sobre la regulación, puede conducir a graves errores y a la consiguiente reacción social. Tanto el proceso de desregulación como el de establecimiento de un nuevo marco regulador deben realizarse abiertamente. Los agentes económicos y en general toda la sociedad deben comprender los objetivos, métodos y resultados esperados de los intentos del gobierno por construir un marco regulador que soporte una economía abierta, competitiva y socialmente justa.

Comentarios finales

El nuevo Estado "desarrollista" continuará ejerciendo una influencia decisiva en el proceso de industrialización y de crecimiento en el largo plazo. Sin embargo, su función será diferente de la del Estado de los años de posguerra. Una menor participación en las actividades directamente productivas contrastará con un mayor énfasis en la infraestructura social, con el mantenimiento de un ambiente macroeconómico estable y con el establecimiento de objetivos de desarrollo comunes con el sector privado, en virtud de los cuales se llevarán a cabo las políticas y los programas gubernamentales. El Estado también deberá llevar adelante audaces reformas en el área de la regulación, tanto para eliminar el laberinto de controles, mecanismos de promoción y regímenes de protección que caracterizaban el antiguo paradigma, como para introducir políticas, normas e instituciones que apoyen a los mercados eficientes y mejoren sus resultados distributivos.

El Estado se concentrará en los problemas más complejos que implican la adquisición de habilidades, el afinamiento de normas y la creación de las instituciones necesarias para que el mercado funcione y compense las fallas e imperfecciones. En este sentido, el nuevo Estado "desarrollista" continuará implicado en los problemas básicos del desarrollo económico: establecimiento de los derechos de propiedad, cumplimiento de los contratos, eliminación de barreras al comercio y construcción de los mecanismos regulatorios necesarios para abordar las fallas del mercado y las prácticas anticompetitivas. Sin embargo, incluso las economías más desarrolladas introdujeron relativamente tarde y no sincronizadamente los mecanismos regulatorios para abordar

estas fallas del mercado y el ejercicio del poder de mercado. Aquellas economías que no gozaron de la ventaja de un período largo de desarrollo del mercado enfrentan, ahora, la gran tarea de despejar el camino para que los mercados funcionen, a la vez que soportan su crecimiento y controlan el ejercicio del poder de mercado. Así, la creación de mercados, la supresión de restricciones a las transacciones y el mejoramiento de su contenido contractual son tareas claves para el nuevo Estado "desarrollista", que a la vez debe compensar la naturaleza incompleta e imperfecta de los mercados.

Referencias

- Arrow, Kenneth J. (1990), "Political and Economic Evaluation of the Social Effects of Externalities", en J. Margolis (ed.) *The analysis of Public Output*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Atiyas, Izak, Mark Dutz y Claudio Frischtack (1992), *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Banco Mundial, *Industry Series*, documento 56, *Documento de Trabajo sobre Industria y Energía*. Washington DC.
- Corbo, Stanley F. y Steven Webb (eds.) (1992a), *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, Banco Mundial. Washington DC.
- Corbo, Stanley F. y Steven Webb (eds.) (1992b), "Private Investment and Macroeconomic Adjustment: a Survey", en *The World Bank Research Observer* 7, 95-114.
- Frischtak, C. y otros (1989), *Competition Policies for Industrializing Countries*, en *Policy and Research*, Series 7. Washington DC.
- Friedrich von Hayek (1960), *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. Londres: Macmillan.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Serven, Luis y Andrés Solimano (1992a), "Economic Adjustments and Investment Performance in Developing Countries: The Experience of the 1990s", en Vittorio Corbo, Stanley Fischer y Steven Webb, (eds.), *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*. Washington DC: Banco Mundial.
- Serven, Luis y Andrés Solimano (1992b), "Private Investment and Macroeconomic Adjustment: A Survey", en *The World Bank Research Observer* 7, 95-114.