

# CAPITULO 1. LA COMPETENCIA, LA REGULACION Y LA DESREGULACION

## 1.1 La importancia de la competencia para una economía

La existencia de competencia como principio rector de toda economía de mercado representa un elemento central no únicamente para el desarrollo económico sino también en el aspecto social al permitir el ejercicio de las libertades individuales básicas, entre ellas, la primera y más importante en un sistema capitalista, el ejercicio de la libertad de empresa. En términos económicos, el libre funcionamiento de los mercados es la mejor manera de asignar bienes y servicios entre los miembros de una comunidad; de asegurar que un bien o servicio sea producido eficientemente y al menor costo.<sup>1</sup> Los mercados competitivos, incentivan la innovación de las empresas tanto en sus técnicas y procesos de producción como en la creación de nuevos productos y por tanto, aumentan las opciones de los consumidores. El resultado es que el bienestar económico de la sociedad es maximizado aumentando el bienestar social.

“La competencia lleva a las empresas a mejorar continuamente su eficiencia, que es *sine quo non* para una mejoría constante en el nivel de vida.”<sup>2</sup>

Debido a los beneficios de la competencia para una sociedad, Jean Laffont señala, “sin ambigüedades, la competencia es una cosa buena y es el mejor y el más deseable mundo para los economistas.”<sup>3</sup>

Los beneficios de la competencia son mostrados en el modelo de competencia perfecta, creado a partir de ideas diversas de economistas denominados neoclásicos.<sup>4</sup> En la

---

<sup>1</sup> “Cuando un mercado es competitivo, los empresarios reciben a cambio del bien o servicio que producen, un monto de ingreso por cada unidad adicional igual al costo adicional (que incluye también la remuneración al empresario) en que incurrieron para producirla, dicho ingreso es asimismo equivalente al precio que los consumidores están dispuestos a pagar por el bien.”, en Aguilar, Javier, “Características esenciales de la Ley Federal de Competencia Económica”, en página de Internet de la CFC: <http://www.cfc.gob.mx>

<sup>2</sup> Cabral, Luis, *Economía industrial*, McGraw-Hill, España, 1997, p. 174.

<sup>3</sup> Laffont, Jean, “Competition, information and development”, texto presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, D.C., abril 20-21, 1998, p.1. Además, asevera que las economías, en especial las subdesarrolladas están muy lejos del mundo ideal de la competencia.

<sup>4</sup> Keynes en el primer capítulo de su libro la Teoría General señala los postulados básicos de la economía clásica a nivel macro, especialmente enfatizó en las ideas de Pigou y Marshall. Keynes, J., *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, decimocuarta reimpresión 1997. Una revisión de la teoría de la competencia se puede hacer en Arrow K. y R. Hahn, *Análisis General competitivo*, FCE, México, 1971. En tanto, los libros de microeconomía de autores como Varian, Pindyck, Mankiew y Schooter, entre muchos otros, dedican

competencia perfecta se alcanza la eficiencia lográndose mayor bienestar social debido a la inmejorable asignación de recursos y a la conducta maximizadora de los individuos. Todo bajo los supuestos de la cantidad ilimitada de compradores y vendedores, la no existencia de barreras a la entrada ni a la salida de empresas en una industria, la existencia de un producto homogéneo sin sustitutos y sobre todo información completa y perfecta (precio, cantidad, características).<sup>5</sup>

“También se alcanza la eficiencia productiva en un mercado competitivo, porque el número de empresas por industria es el más eficiente: si una industria resulta atractiva por generar beneficios superiores a los normales, acudirán nuevas empresas, lo que provocará que la demanda de insumos crezca, el precio de los mismos se incremente y los costos se eleven eliminando los beneficios "extra - normales" de la industria, con lo que algunas empresas saldrán de ella y solo permanecerá el número socialmente óptimo”.<sup>6</sup> En el largo plazo los precios son los más bajos posibles al igualarse al costo marginal y al costo medio.<sup>7</sup>

Esta estructura de mercado se sustenta en dos ideas fundamentales conocidas como los teoremas del bienestar.<sup>8</sup> En ellos se encierran dos conceptos clave, la eficiencia y bienestar social.

---

algunos capítulos a la explicación del modelo de competencia perfecta y las estructuras de mercado distintas a ésta como los oligopolios y los monopolios.

<sup>5</sup> “Para Léon Walras, el hecho de que todos los agentes de la economía afronten los mismos precios, provee el flujo común de información necesario para la coordinación del sistema. Se sostuvo que existe un conjunto de precios, uno para cada bien, que igualará la oferta y la demanda de todos los bienes. De tal forma, se obtiene un equilibrio llamado general porque la oferta y demanda de un bien en cualquier mercado dependen de los precios de otros bienes, no se habla de equilibrio respecto a ningún bien en particular”, en Conferencia Nobel de Kenneth Arrow. *Los premios Nobel de economía, 1967 – 1977*, FCE, México, 1978, pp. 155 – 187.

<sup>6</sup> Aguilar, Javier, op. cit.

<sup>7</sup> “En las presentaciones clásicas del modelo de competencia perfecta, el equilibrio a largo plazo se describe como un punto límite al que se converge progresivamente a través de un proceso de entrada y salida: si las empresas activas tienen beneficios, entonces hay entrada de nuevas empresas; y, en caso contrario, si las empresas activas tienen pérdidas, algunas empresas salen de la industria. Por último, en el equilibrio a largo plazo, cada empresa recibe beneficios nulos, siendo el precio igual al mínimo del coste medio a largo plazo (coste medio que incluye una remuneración normal a los factores productivos, incluyendo al factor capital). El coste medio, en el equilibrio a largo plazo, es el mismo para todas las empresas, porque todas adoptan la misma tecnología, la tecnología óptima”. Cabral, op. cit., p. 93.

<sup>8</sup> a) El primer teorema tiene su base en los supuestos del modelo de competencia perfecta y señala que bajo estas circunstancias y considerando las restricciones existentes, la economía alcanza un punto en la frontera de posibilidades de producción que es eficiente en el sentido de Pareto (la mejora de un individuo forzosamente implica la disminución en el bienestar de otro); y, b) el segundo teorema nos indica que para alcanzar la eficiencia en el sentido de Pareto debe haber una correcta asignación de recursos con lo cual la libre acción de los mercados mediante el mecanismo de precios llevará a la economía a alcanzar esta eficiencia. Para los teoremas no es importante como sea la distribución del ingreso, inclusive se piensa que el Estado solo debe crear las políticas deseables y vigilar que la asignación de recursos sea la correcta a fin de alcanzar la eficiencia

De acuerdo a los teoremas del bienestar los mercados competitivos generalmente funcionan al máximo de eficiencia, por lo cual, la acción gubernamental es innecesaria – la intervención del gobierno en un mercado competitivo provoca distorsiones -, y en caso de ejercerla, ésta probablemente producirá efectos indeseables.<sup>9</sup> “Por el primer teorema de la economía del bienestar se tiene que si no hay poder de mercado (junto a otras condiciones), la solución de equilibrio es eficiente, con lo que no hay necesidad de ninguna intervención estatal (excepto aquellas que se dirigen a conseguir una mejor distribución de la riqueza).”<sup>10</sup>

Sin embargo, es necesario considerar dos situaciones: 1) la existencia de prácticas monopólicas como: la discriminación y la predación de precios, la división de mercados para mantener el poder en un mercado o región, control de información relevante para otras empresas o bien para los consumidores, colusión entre productores, concentraciones y fusiones que perjudiquen el proceso de competencia.

“Aunque en una situación de competencia perfecta cada empresa decide su comportamiento con la intención de maximizar sus beneficios, para las empresas, es fácil, en general, establecer acuerdos, que si se cumplen, hacen que todas las empresas aumenten sus beneficios (casi siempre a costa del consumidor). Como las empresas se dan cuenta de que sus beneficios podrían crecer de ese modo, es lógico que intenten establecer acuerdos entre sí para aumentar su poder de mercado. A los acuerdos entre empresas con el objeto de aumentar su mercado, disminuyendo, en consecuencia, la competencia se les llama, colusión o bien cártel.”<sup>11</sup>

En el caso de los monopolios puros no es necesario ningún acuerdo, al no haber sustitutos cercanos al bien que una empresa produce, ésta ejerce su poder de mercado fijando el precio o la cantidad.

---

paretiana. En ese sentido el Estado puede lograr redistribuir los factores logrando por ejemplo que algún grupo mejore su nivel de ingreso pero la sociedad como un todo no mejorará. Resúmenes de José Ayala, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 95 – 100.

<sup>9</sup> State Government of Victoria, “Principles of good regulation”, Office of Regulatory Reform, Australia, 1999, p. 6.

<sup>10</sup> Cabral, op. cit., p. 5.

<sup>11</sup> Ibid., p. 55.

2) Al considerar la competencia perfecta también debe tenerse presente el alto grado de restricción impuesta por los supuestos del modelo, por ejemplo, en el mundo real la información no es perfecta generando fallas de mercado. En realidad no todos los agentes económicos disponen de la información completa o al menos no disponen de la misma información.

De las anteriores consideraciones, se desprenden dos preguntas importantes: ¿por qué regular? Y ¿por qué desregular y promover políticas de competencia? Es importante aclarar que el presente trabajo hace especial énfasis en la regulación, sin embargo, también se creyó pertinente revisar aspectos relativos a la desregulación y especialmente a la política de competencia como parte de tal proceso.

## **1.2 ¿Por qué regular?**

### **1.2.1 La definición de regulación**

Antes de contestar la pregunta ¿por qué regular? Es conveniente presentar la definición de regulación en términos económicos.

Para George Stigler, el término regulación “se refiere a un amplio abanico de políticas tales como los subsidios, las cuotas, las importaciones, las modalidades de empresas públicas o privadas, e incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados específicos para intercambiarlos.”<sup>12</sup>

La regulación, según Roger Noll, “se refiere a una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros; todos estos instrumentos pueden usarse para alterar los resultados en el conjunto de mercados señalados.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Gil, Olga, “Políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones: las instituciones políticas, económicas y sociales, como condicionantes de la economía”, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1997, p. 3.

<sup>13</sup> Ibid., p. 3.

José Ayala señala, “en sentido amplio la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así la regulación restringe y vigila las actividades privadas (en su mayoría son privadas aunque también lo puede hacer en el ámbito público) con respecto a una regla prescrita en el interés público.”<sup>14</sup>

Las regulaciones, según la OCDE, “son producto de un amplio sistema regulatorio el cual incluye los procesos e instituciones a través de los cuales las regulaciones son desarrolladas, promulgadas y llevadas a cabo. Las regulaciones son entendidas como el amplio rango de instrumentos legales y decisiones -constituciones, leyes parlamentarias, legislaciones subordinadas, decretos, ordenes, normas licencias, códigos y aún los instrumentos informales- mediante los cuales los gobiernos establecen condiciones en la conducta de los ciudadanos, las empresas y el gobierno mismo. Los sistemas regulatorios no solo comprenden las reglas nacionales, sino también las reglas desarrolladas por niveles subnacionales de gobierno, además de la reglas desarrolladas en los procesos internacionales.”<sup>15</sup>

Las definiciones presentadas permiten observar que no existe una definición única para el concepto de regulación. No obstante, todas ellas contienen elementos en común. Tomando en consideración las similitudes, defino regulación como: la intervención gubernamental por medio de una política pública (puede ser una norma, ley, control de precios), cuyo objetivo es, modificar la conducta de los participantes en una actividad económica específica. La aplicación de una regulación, supone, el aumento del bienestar social o evitar la pérdida del mismo al corregir la falla de mercado a la cual se dirige la acción gubernamental.

Una vez definido el concepto de regulación y teniendo la idea básica de sus implicaciones, la pregunta es, ¿por qué regular? La importancia de la regulación se observa desde dos ángulos, uno teórico y otro práctico, es decir, porque la sociedad debe estar interesada en cómo se ve afectada por la regulación.

---

<sup>14</sup> Ayala, José, *La economía del sector público mexicano*, FE – UNAM, México, 1999, p. 635.

<sup>15</sup> OCDE, *The OECD report on regulatory reform*, Paris, 1997, vol. II, p. 196.

### 1.2.2 El aspecto teórico

Cuando no es posible alcanzar condiciones de competencia se presenta la necesidad de aplicar la regulación. Existe la necesidad de limitar el poder de mercado de una empresa o industria a fin de evitar pérdidas de bienestar social que dichas empresas pudieran causar a través de su comportamiento.

A diferencia de la teoría, en la vida real existen situaciones conocidas como fallas de mercado que impiden alcanzar situaciones de competencia perfecta, las más comunes son: las externalidades, los monopolios, los bienes públicos y existencia de información incompleta y asimétrica.

a) Las **externalidades**, se refieren a la situación donde las decisiones o acciones de un individuo para producir o consumir son afectadas por el comportamiento y las decisiones de otro, lo cual puede beneficiar al individuo A o bien perjudicarlo (según sean externalidades positivas o negativas). El resultado es una situación diferente a la competencia perfecta. Mientras las personas que generan externalidades negativas no internalizan los costos ocasionados por sus acciones, las personas generadoras de externalidades positivas no reciben ningún pago por sus actos. Así, mientras en el primer caso, se tiene el incentivo de seguir causando la externalidad debido a que no se toman en cuenta los costos de la misma; en el segundo caso, al no haber ninguna ganancia, no se tienen incentivos para continuar generando la externalidad positiva. Cuando existen externalidades, el mercado no funciona correctamente, no hay una correcta asignación de los recursos.

b) Los **monopolios**, son la parte diametralmente opuesta a la competencia perfecta, esta estructura de mercado puede deberse a características tecnológicas o comportamientos oportunistas de las empresas, por ejemplo, al sobornar al gobierno para restringir el número de licencias de entrada en algún sector productivo o bien para imponer cuotas de importación. La limitación de la competencia resulta en una menor producción y un mayor precio. El resultado es una pérdida de bienestar social debida a la incorrecta asignación y

uso de recursos. Aún, en el caso de los monopolios naturales,<sup>16</sup> la pérdida de bienestar social llega a ser mayor que los beneficios de ellos obtenidos, además en el caso de éstos, a las características de producción hay que aunarles las actitudes oportunistas de los burócratas encargados de administrarlos, el resultado es una mayor ineficiencia.<sup>17</sup>

“El monopolio es una forma de organización que ilustra muy bien la razón por la cual la información es un bien crucial para el desempeño económico. Pero también, y al mismo tiempo ilustra porque la información es incompleta y se distribuye desigualmente, es decir, el monopolio conservará para sí la información relevante tanto tiempo como sea necesario o pueda hacerlo. Los monopolios incluso buscarán evadir las regulaciones económicas que los obligan a proporcionar la información.”<sup>18</sup>

c) Existen algunos **bienes** llamados **públicos**, éstos no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad producida es insuficiente. Tales bienes presentan dos características: 1) en primer lugar, no cuesta nada que una persona más disfrute de sus ventajas, el costo sería nulo; y, 2) es difícil o imposible impedir que se disfrute de un bien público. En tales casos, la intervención de Estado se justifica porque son bienes necesarios generalmente a un nivel social y difícilmente se puede prescindir de ellos.<sup>19</sup>

d) **La información puede ser incompleta o asimétrica**; en el primer caso, los precios del mercado no proporcionan la información necesaria para realizar una transacción. En el segundo caso, existe una distribución desigual de la información entre los agentes económicos, oferentes y demandantes tienen distinta información sobre los bienes y servicios existentes en el mercado. Ambas, información asimétrica e incompleta, ocasionan una distorsión en el funcionamiento de los mercados. Los individuos siempre intentan

---

<sup>16</sup> Por monopolio natural se entiende la estructura de mercado donde se considera más conveniente la existencia de un único productor debido a que la curva de costo medio es decreciente, es decir, disminuye al aumentar la producción (hay economías de escala). En caso de que existieran varios productores se haría una asignación de recursos más ineficiente en relación a la existencia de un monopolio: el precio resultante sería mayor.

<sup>17</sup> Como en el presente trabajo no se hace énfasis en algún modelo o forma de regulación en especial, es conveniente señalar que para el caso de los monopolios naturales se puede consultar a Braeutigam, Ronald, “Optimal policies for natural monopolies”, en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, 1997, vol. II, pp.1290-1346. En este artículo, el autor realiza una descripción de los mecanismos más convenientes para regular un monopolio natural.

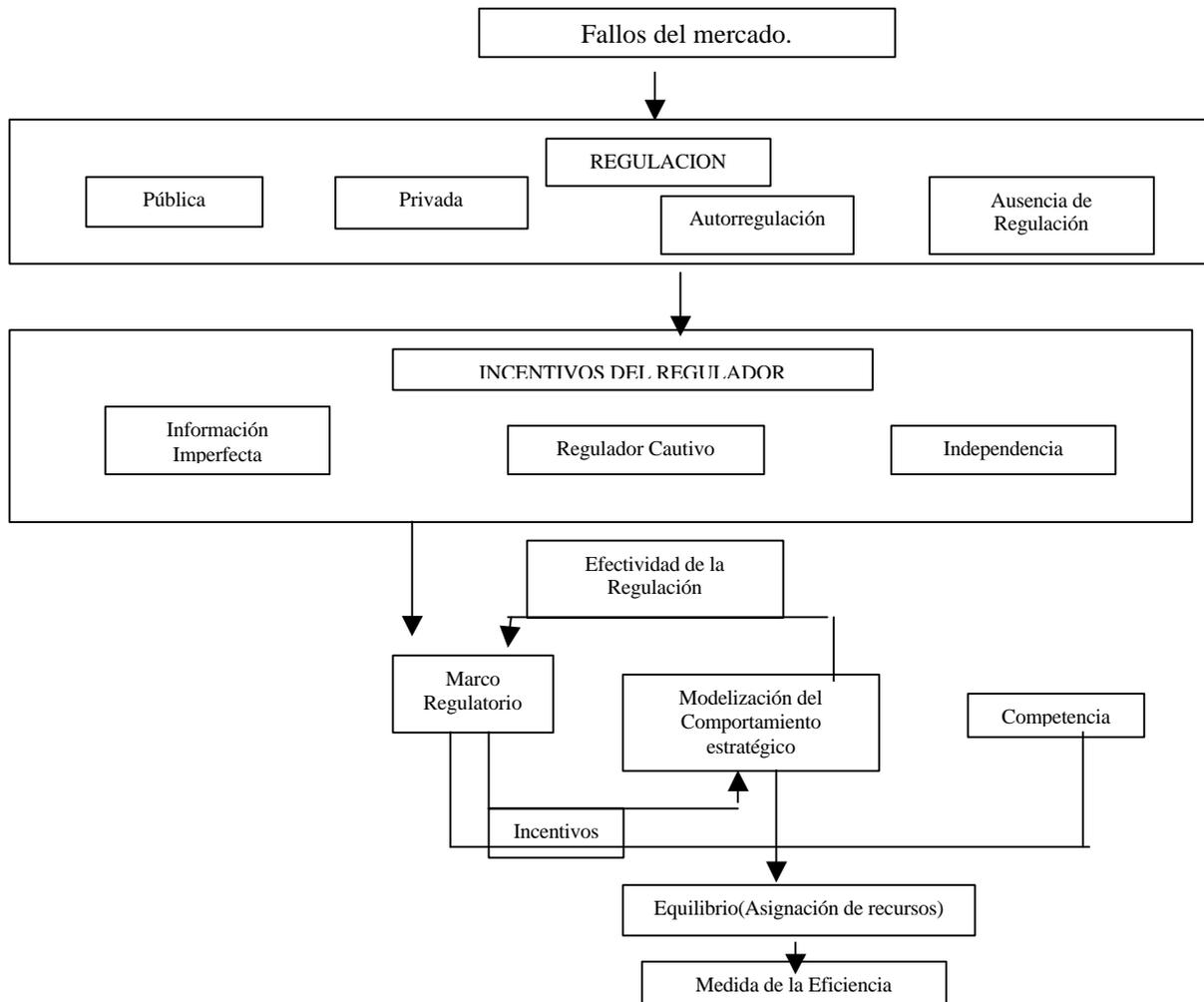
<sup>18</sup> Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, p. 143.

<sup>19</sup> Stiglitz, J., *El sector público de la economía*, Antoni Bosch, Barcelona, p. 78.

comportarse de la manera más racional posible pero en las situaciones donde la información es incompleta la racionalidad es limitada.

Las fallas de mercado al impedir el cumplimiento de los teoremas del bienestar y provocar una pérdida de bienestar social justifican la intervención gubernamental. En el presente trabajo, la regulación se considera una herramienta útil para corregir estas fallas y con ello, lograr condiciones propicias para cumplir los teoremas en la medida de lo posible. Sin embargo, como la intervención gubernamental es imperfecta no se logra cumplir de manera absoluta el contenido de los teoremas. El diagrama 1.1 resume el proceso de regulación desde sus causas hasta sus resultados.

**Diagrama 1.1 Mecanismo de regulación**



Fuente. Xavier Freixas, Moneda y Crédito, núm. 206, 1998, p.16.

De acuerdo con Vickers y Yarrow, “el proceso competitivo proporciona en muchas circunstancias un sistema de incentivos que impele a las empresas privadas a comportarse en formas por lo general consistentes con la asignación eficiente de recursos. Pero tales condiciones no siempre se presentan, y las fuerzas de la competencia son inevitablemente débiles o inexistentes en algunas industrias. Existe entonces la necesidad de una política reguladora que influya en el comportamiento del sector privado, estableciendo un sistema de incentivos apropiado para guiar o restringir las decisiones económicas.”<sup>20</sup>

Además de las fallas del mercado, es necesario considerar la poca atención puesta (en México) en la creación de circunstancias adecuadas para que en los mercados establecidos o bien en los nuevos exista competencia. Contrario a la creencia general, las situaciones de competencia en los mercados no surgen de manera espontánea solo porque existen mercados y varios agentes económicos. En realidad, incluso la teoría clásica aún cuando considera a las instituciones como un factor exógeno, supone que los mercados competitivos se pueden desarrollar y mantener gracias a la existencia de instituciones resultado del intercambio en el mercado mismo siendo esas instituciones las más eficientes que pueden existir.<sup>21</sup>

José Ayala señala, “sería poco realista suponer que el mercado es el único mecanismo de asignación de recursos en una economía, sin advertir que, muy frecuentemente, el mismo desarrollo de los mercados es el resultado de una acción estatal deliberada”.<sup>22</sup> De hecho el mercado, es una institución económica más, pero su existencia supone una institucionalidad más amplia de la cual forma parte. Cuando un agente individual transa con otro, ello se hace en el marco de una institucionalidad que regula y determina las condiciones de derechos y deberes que involucra esa transacción.<sup>23</sup>

En los últimos años, varios teóricos de renombre mundial y organizaciones multilaterales han comprendido que además de establecer mercados para crear competencia debe incentivarse su existencia, a través, de normas regulatorias y políticas de competencia.

---

<sup>20</sup> Vickers y Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, FCE, México, 1994, capítulo 3.

<sup>21</sup> Ayala, José, *Inst.*, op. cit., FCE, México, 1999, p. 56.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>23</sup> Muñoz, Oscar (Coordinador), *Después de privatización hacia un Estado regulador*, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, Chile, 1993, p. 36.

En ese sentido, Joseph Stiglitz apunta, el Banco Mundial está ayudando a establecer centros de investigación alrededor del mundo, cuyo fin es promover el entendimiento de la importancia de las políticas de competencia y de regulación. Asimismo, dice, “hay un creciente reconocimiento de la importancia de la competencia para el éxito de los mercados y de la necesidad de la acción gubernamental, ambas para mantener la competencia y regular las industrias donde la competencia se mantiene limitada. Las políticas de competencia y de regulación son vitales para una economía de mercado.”<sup>24</sup>

Por tanto, la existencia de las fallas del mercado y la generación de incentivos adecuados para el desarrollo de mercados verdaderamente competitivos, hacen necesaria en el primer caso, la regulación y en el segundo, la política de competencia.

### **1.2.3 Lo relativo a la vida diaria**

Una vez reseñada la importancia de la regulación en un nivel teórico, podemos situarnos en una pregunta: ¿por qué es importante la regulación para la sociedad?

La respuesta es simple, las regulaciones como la mayoría de las acciones gubernamentales tienen efectos sobre la mayoría de la población, hoy en día, esta situación es más visible, porque las regulaciones existentes no únicamente son de carácter económico, también se extienden al ámbito social. Las regulaciones van desde el establecimiento de estándares de calidad en la producción de los bienes de consumo diario como son los alimentos, medicinas, etc., hasta efectos en las decisiones de inversión de las empresas o en uso de la propiedad privada. Incluso, se puede pensar en efectos indirectos en el nivel de empleo, a través de incentivar o desincentivar la inversión. También deben considerarse los efectos directos, como son los costos en los que incurre el gobierno al elaborar, ejecutar y monitorear la regulación, estos costos a su vez se reflejan en mayores impuestos a las empresas y pueden ser trasladados a los consumidores en forma de mayores precios o verse reflejados en la reducción de la calidad o disponibilidad de los bienes y servicios.

---

<sup>24</sup> Stiglitz, Joseph, “Promoting competition and regulatory policy: with examples from network industries”, Research Center for Regulation and Competition (The World Bank), Beijing, China, 25 de julio de 1999, p. 2.

De esa forma la regulación afecta el nivel de vida de la población, la cuantía en que esto suceda, dependerá de la calidad en el diseño y aplicación de las regulaciones.<sup>25</sup> Joskow y Rose, argumentan que la característica más importante de la regulación a nivel teórico y práctico radica en que redistribuye el ingreso, creando ganadores y perdedores.<sup>26</sup>

### 1.3 ¿ Cuándo regular?

La regulación es necesaria cuando no existen las condiciones necesarias para el desarrollo de los mercados competitivos, es decir, cuando existe alguna falla de mercado debe implementarse un mecanismo corrector. Sin embargo, la existencia de una falla de mercado si bien es condición necesaria para aplicar la regulación no es suficiente porque llevar a cabo un proceso de regulación implica costos de proporciones considerables y además, limitar la conducta de las empresas o los individuos en relación al consumo e inversión. La idea principal es que los costos de la acción gubernamental deben ser menores a sus beneficios o bien menores a los costos de que no exista la intervención gubernamental.

En concreto, las limitantes impuestas a la actividad económica por la regulación deben producir mejores resultados que los impuestos por el mercado. Además, la acción regulatoria debe ser una alternativa superior a todas las otras formas posibles de acción.<sup>27</sup>

Por lo tanto, los gobiernos deben usar la regulación únicamente cuando tienen clara evidencia de que:<sup>28</sup>

1. Existe un problema;
2. La acción gubernamental está justificada; y,
3. La regulación es la mejor alternativa que el gobierno tiene.

---

<sup>25</sup> Joskow, P. y Nancy Rose, "The effects of economic regulation", en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North – Holland, Amsterdam, 1997, vol. II, pp. 1450 – 1506.

<sup>26</sup> Braeutigam, Ronald, op. cit., p. 1299.

<sup>27</sup> State Government of Victoria, op. cit., p. 6.

<sup>28</sup> Ibid., p. 4.

Cada uno de los puntos planteados implica una gama de análisis a fin de concluir que en realidad los costos asociados a la regulación son menores a sus beneficios.<sup>29</sup>

#### **1.4 Comentarios sobre la teoría de la regulación**

La teoría de la regulación es muy amplia y bastante técnica, realizar una revisión detallada de la misma está fuera del objetivo principal del presente trabajo. Por lo anterior, este apartado solo contiene algunos comentarios sobre los aspectos básicos de la teoría de la regulación.<sup>30</sup> Una visión más profunda, en especial de los aspectos de carácter técnico, puede realizarse en los originales de Averch y Jonhson; Laffont y Tirol; Stigler; Becker; Peltzman, Posner; Noll, o bien en los libros de Vickers y Yarrow o Anthony Ogus, estos últimos muestran casos prácticos de regulación para Inglaterra y los Estados Unidos.

##### **1.4.1 Dos vertientes de la teoría de la regulación**

La teoría de la regulación ha sido estudiada desde dos enfoques.<sup>31</sup> Por una parte, está la teoría del interés público<sup>32</sup> y por el otro, la teoría del interés privado.<sup>33</sup> La primera, es de carácter normativo, se basa en lo que “debería” perseguir el Estado, es decir, el bienestar social por encima de todo y no toma en cuenta las desviaciones presentes al perseguir dicho objetivo, por ejemplo, de la burocracia o bien del regulador. La regulación estudiada desde el punto de vista del interés público es considerada como la parte tradicional de la teoría de la

---

<sup>29</sup> Al respecto se puede consultar: “Principles of good regulation”, de la Office of Regulatory Reform de Australia, 1999.

<sup>30</sup> Roger Noll señala que la teoría de la regulación ha sido estudiada en tres temas principales, 1) las fallas del mercado y las acciones correctivas que el gobierno puede emprender para aminorarlas; 2) los efectos de la política reguladora, en este caso los modelos matemáticos y econométricos son de gran utilidad, y; 3) la investigación de las causas políticas de la regulación, “The economics and politics of regulation”, en Schmalensee y Willig, *Handbook of industrial organization*, North-Holland, Amsterdam, 1997, vol. II, p. 1254.

<sup>31</sup> La división que se hace de la regulación en teoría del interés público y del interés privado puede resultar arbitraria. Para hacer esa división, se toman como base los textos de Vickers y Yarrow, capítulo 3, *Un análisis económico de la privatización*, México, FCE, 1994 y Anthony Ogus en el capítulo 4 de su libro, *Regulation. Legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

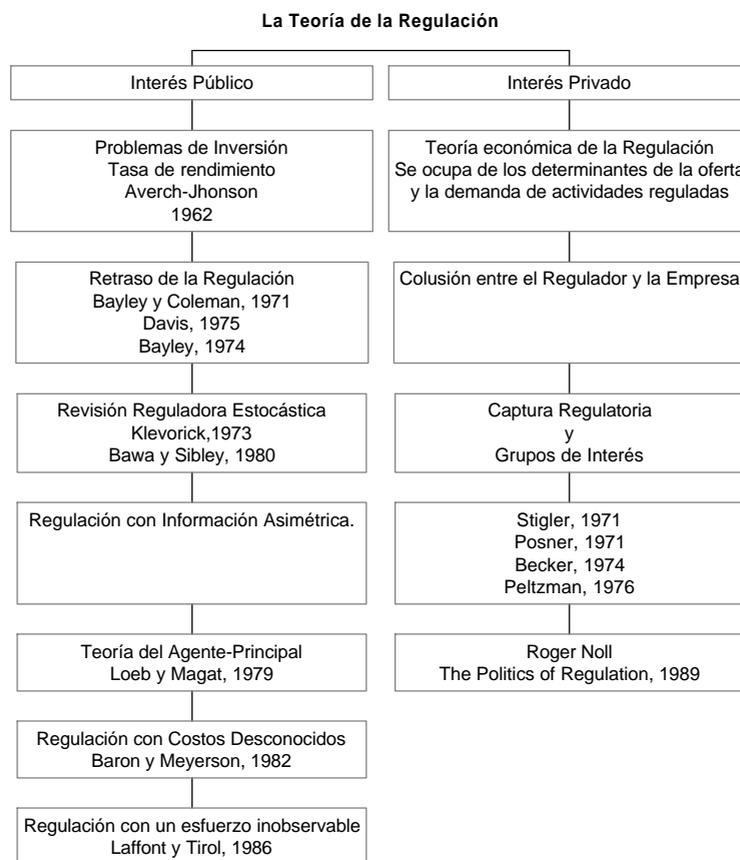
<sup>32</sup> La teoría del interés público se basa en el supuesto de que en sus tratos con el sector privado las agencias públicas tratan de maximizar el bienestar social; es decir, no hay problemas de incentivos al interior del gobierno. Imperativo moral basado en la suposición de que existen ciertos intereses colectivos, comunales o nacionales, a los que se debe servir por encima de los privados.

<sup>33</sup> Esta teoría trata de no ser normativa (como si lo es la teoría del interés público), ha sido principalmente desarrollada por estudiosos norteamericanos y su objetivo es analizar la forma en la cual los procesos políticos

regulación. Por su parte, la teoría del interés privado, es de carácter positivo y analiza las conductas que provocan desviaciones del Estado en su búsqueda del bienestar social.

En el diagrama 1.2 se exponen los principales autores tanto desde la perspectiva del interés público como lado del interés privado. Las presentaciones posteriores de la teoría de la regulación tienen su base en los modelos de los autores citados en el diagrama.

### Diagrama 1.2. La teoría de la regulación



Fuente. Elaboración propia con base en el capítulo 3 de Vickers y Yarrow.

En el caso del interés público se toman como subtemas, los problemas de inversión, en este subtema se consideran: la regulación de la tasa de rendimiento; el retraso de la regulación y la revisión reguladora estocástica. El segundo subtema, es la información asimétrica, aquí

y/o la realización de leyes pueden ser usados por grupos de interés privados para asegurar para si mismos los

se incluyen: el problema agencia – principal; la regulación con costos desconocidos y la regulación con un esfuerzo inobservable.<sup>34</sup> Desde el punto de vista del interés privado, se consideran la captura regulatoria y los grupos de interés.

## **A. El interés público**

A.1) **Problemas de inversión.** Este modelo indica que la regulación generalmente se refiere a los precios o calidad, sin embargo, es importante considerar que el establecimiento de una política reguladora tiene efectos sobre la inversión, esto a su vez, tiene efectos en el bienestar social, por ejemplo, a través de la creación de empleos y del desarrollo de infraestructura como en el caso de las telecomunicaciones, la electricidad y el gas. Esta parte de la teoría de la regulación tiene su base en el artículo elaborado por Averch y Jhonson en 1962.<sup>35</sup>

A.1.1) El modelo de regulación de la tasa de rendimiento fue desarrollado por Averch y Jhonson, se intenta fijar unos precios tales que permitan alcanzar a la empresa una tasa de rendimientos razonablemente justa. En el modelo, los reguladores no disponen de toda la información necesaria para alcanzar la eficiencia, en ese sentido la empresa puede manipular la información sobre la cantidad de capital que utiliza a fin de obtener un mayor beneficio; además, es difícil determinar cual es la tasa de rendimiento justa para una base de capital. La conclusión fundamental de Averch y Jhonson es: efectivamente las empresas intentan influir sobre los precios que cobran mediante decisiones que afectan su base de capital. En resultado es ineficiente debido al exceso de capital utilizado en la producción. La empresa obtiene beneficios gracias a la información que posee.

A.1.2) El modelo de la demora en la regulación también tiene como punto de partida, el desarrollo de Averch y Jhonson. Se intenta introducir un sentido dinámico al argumentarse que la regulación no es continua, ya sea porque se reemplaza una regulación por otra o bien

---

beneficios emanados de estos procesos, en nuestro caso la regulación.

<sup>34</sup> Una revisión completa de los siguientes apuntes sobre la teoría de la regulación, el lector la puede hacer en Vickers y Yarrow, *Un análisis económico de la privatización*, FCE, México, 1994.

<sup>35</sup> Averch, H. y L. Jhonson, "Behavior of de firm under regulatory constraint", *American Economic Review*, 1962. Este artículo es considerado la base para los estudios posteriores sobre regulación, en la mayoría de libros que contienen algún capítulo de regulación se desarrolla el modelo de Averch y Jhonson.

porque las regulaciones son sujetas de revisiones periódicas. La empresa en el lapso entre una regulación y otra, puede escoger sin ninguna restricción, la combinación de insumos a utilizar, con lo cual puede disminuir el nivel de costos y obtener entonces una mayor ganancia al menos hasta la siguiente revisión. En este modelo se presentan dos situaciones: 1) cuando el periodo entre una revisión y otra es muy largo, a pesar de que las empresas tienen incentivos para innovar y reducir costos, los beneficios para los consumidores tardan en ser realmente observados; y, 2) en sentido contrario, una revisión con un plazo menor beneficia a los consumidores pero no brinda incentivos a las empresas para innovar.<sup>36</sup>

Las conclusiones sobre la demora regulatoria son: a) los incentivos de la demora reguladora no necesariamente son benignos en todo momento. El comportamiento estratégico destinado a influir sobre la revisión reguladora podría involucrar importantes pérdidas en términos de la eficiencia de la asignación y producción, lo que contrarrestaría el estímulo proveído por la demora reguladora para la innovación; b) Las pérdidas potenciales del comportamiento estratégico, se reducen cuando la revisión reguladora es menos sensible a las condiciones de costo corrientes; y, c) la cronología de las revisiones reguladoras es importante, en términos de la duración de la demora y según, la revisión ocurra a intervalos regulares o en forma estocástica.<sup>37</sup>

A.1.3) Revisión reguladora estocástica. El modelo fue desarrollado por Klevorick en 1973, utiliza herramientas estadísticas y coloca la revisión reguladora como una probabilidad entre cero y uno. Cuando ocurre la revisión, se fija el precio de forma que se establece una tasa de rendimiento "justa"  $s$ , sobre el acervo de capital. Se pueden presentar tres casos: a) la existencia de una sobreinversión en capital a fin de influir sobre los precios fijados en la revisión de la regulación, en este caso, la probabilidad sería igual a uno, éste sería un contexto explícitamente dinámico; b) el caso intermedio, es aquél donde hay sobreinversión en capital; y, c) cuando la probabilidad es cero, se presenta una demora reguladora infinita y la empresa tiene siempre incentivos para ser eficiente.

Para Vickers y Yarrow el modelo de revisión reguladora estocástica más adecuado es el de

---

<sup>36</sup> Este modelo se considera el antecedente del método de fijación de precios RPI -X, en la actualidad el método más utilizado para regular precios.

<sup>37</sup> Vickers y Yarrow, op. cit., p. 113.

Bawa y Sibley (1980). En este caso, la probabilidad es una función del beneficio corriente en exceso del nivel permitido por la tasa de rendimiento  $s$ . La empresa debe equilibrar su deseo de beneficios a corto plazo y el riesgo de poner en peligro los beneficios futuros al originar una revisión de sus precios.<sup>38</sup>

A.1.4) Credibilidad, compromiso e inversión deficiente. Se considera importante la figura de los monopolios naturales, son de relevancia los costos irrecuperables y los costos de ajuste que provoca un cambio en la actividad de la empresa. Dichos costos pueden afectar la elaboración y ejecución de una política reguladora, esto es así, porque el regulador al anunciar su política obtendrá una respuesta favorable de la empresa, si la regulación le permite obtener beneficios ó desfavorable, si la empresa considera que el precio fijado le ocasionará pérdidas. Por lo anterior, la empresa podría modificar sus decisiones de inversión para el próximo periodo, lo cual a la vez, influye en el siguiente esquema regulatorio. En síntesis, la empresa puede ver la regulación como justa o injusta, y por tanto cambiar o continuar con sus decisiones de inversión. Elementos importantes son: el grado en que la empresa pueda influir en los esquemas de regulación y la disponibilidad de información sobre la empresa a la que tiene acceso el regulador.

A.2) **La regulación con información asimétrica.** A diferencia de los modelos anteriores, en los siguientes se toma en cuenta de forma explícita la existencia de información asimétrica; se parte parte del hecho de que las empresas tienen información bastante más real y completa sobre si mismas en relación a los organismos reguladores.

“El problema de información de mayor importancia en la economía moderna de la regulación, se refiere a la información asimétrica entre el regulador y la empresa. Una empresa esta generalmente mejor informada que el regulador sobre (1) las condiciones de costos y demanda de la industria y (2) sobre sus acciones, por ejemplo, su nivel de esfuerzo por reducir los costos.”<sup>39</sup>

Según Vickers y Yarrow, los modelos de regulación desarrollados bajo la tradición Averch –

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 114.

<sup>39</sup> Armstrong, Cowan y Vickers, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1994, p. 27.

Jhonson, no consideran de forma abierta la existencia de información asimétrica y su principal propósito es examinar las consecuencias de ciertos esquemas de regulación para el comportamiento de la empresa.<sup>40</sup>

El problema de la información asimétrica se puede visualizar desde los siguientes enfoques:

A.2.1) La teoría del agente – principal. La utilización de una relación de este tipo en la regulación tiene como fin elaborar incentivos para la eficiencia bajo condiciones de información asimétrica, es decir, cuando alguna de las partes involucradas en la regulación tiene información que la otra no y por tanto, la utiliza en su propio beneficio. Armstrong, Cowan y Vickers, indican que la regulación con información asimétrica vista desde el paradigma de agencia principal resulta en actos de selección adversa y daño moral.

En el caso de las empresas de gran tamaño, los administradores se enfrentan a dos principales. Por un lado, el cuerpo regulador y por el otro, los accionistas de la empresa. En este caso, los principales tienen objetivos totalmente diferentes, lo que dificulta la acción reguladora. Por ejemplo, el regulador y los accionistas pueden estar de acuerdo en que el administrador debe hacer un esfuerzo por reducir los costos, sin embargo, las diferencias se presentan cuando se elige la política para establecer precios.<sup>41</sup>

“Con esta perspectiva, un sistema de regulación puede considerarse como un *mecanismo de incentivos*. La empresa está mejor informada que el regulador acerca de las condiciones de los costos, por ejemplo, y el regulador trata de inducir a la empresa a que tome sus decisiones de precios, producción e inversión de acuerdo con el interés público, dadas las condiciones de costos existentes. Pero la empresa está interesada en la maximización de sus beneficios, de modo que actuará en su propio interés, cualquier que sea el esquema de regulación.”<sup>42</sup>

A.2.2) La regulación con costos desconocidos. Este modelo supone un nivel de los costos dado para la empresa, pero el regulador no puede observarlos y desconoce el costo unitario.

---

<sup>40</sup> Vickers y Yarrow, op. cit., p.128.

<sup>41</sup> Ibid., p. 28.

<sup>42</sup> Ibid., p.120.

Por tanto, la empresa obtiene el excedente del consumidor menos una cantidad fija, porque el regulador al fijar el precio igualándolo al costo marginal realiza transferencias a la empresa, lo que resulta en grandes beneficios para ésta. Situación posible porque la empresa posee información verdadera sobre sus costos, a la cual, el regulador no tiene acceso. Se presenta una pérdida parcial de la eficiencia en la asignación y una pérdida adicional porque la empresa siempre obtiene una ganancia extraordinaria gracias a las transferencias.

“Por lo tanto, la asimetría de la información provoca dos clases de ineficiencia en detrimento de los consumidores y del objetivo del regulador. Sin embargo, la empresa gana con la información imperfecta del regulador porque obtiene una renta monetaria bajo la forma de transferencias más que suficientes para satisfacer su restricción de cubrir todos sus gastos.”<sup>43</sup>

A.2.3) La regulación con un esfuerzo inobservable. Modelo desarrollado por Laffont y Tirol, en este caso el gobierno conoce los costos de la empresa, pero no sabe cual es el esfuerzo real por reducirlos. No importando cual sea la fuente de la reducción, la empresa puede recibir amplios beneficios y presentar ineficiencias en la producción.

Los precios se fijan al nivel del costo unitario y se crea un incentivo para la eficiencia en la asignación, pero no se crean incentivos para la reducción de costos. El resultado óptimo con información asimétrica implica una producción menor y un precio mayor que en el óptimo con información simétrica. La empresa se beneficia de su “monopolio de la información”, y el gobierno es afectado por la asimetría de la información.<sup>44</sup>

## **B. El interés privado**

B. 1) La teoría del interés privado considera **la captura regulatoria y los grupos de interés.**<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Ibid., p.124.

<sup>44</sup> Vickers y Yarrow, op. cit., p. 129 y Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., pp. 24 –25 y 33 – 36.

<sup>45</sup> Anthony Ogus en el capítulo 4 de su libro *Regulation. Legal form and economic theory*, realiza una explicación bastante amplia sobre la relación entre la regulación y el interés privado, incluye temas como la elección pública, la teoría de la burocracia de Niskanen y el papel de los grupos de interés.

La captura regulatoria, se refiere a la colusión entre el regulador y la empresa o industria que regula. George Stigler señaló, la industria regulada se convierte en consumidora de ventajas políticas que mejoran su nivel actual mediante las regulaciones. Este modelo parte de la existencia grupos de poder intentando que las regulaciones les sean favorables de algún modo, ya sea económico o político.

Algunas de las presiones de los grupos de interés sobre los reguladores que fijan los precios de las empresas monopólicas son bastantes claras: los consumidores se benefician de la reducción de los precios y los productores ganan con la elevación. “La filtración de estas presiones diversas hacia las políticas de los reguladores se ve afectada por los arreglos institucionales de las agencias y por las restricciones que se les impongan bajo la forma de mandatos delegados y decisiones judiciales.”<sup>46</sup>

Armstrong, Cowan y Vickers señalan, “la captura regulatoria implica que los reguladores podrían utilizar cualquier discreción a su disposición para favorecer a aquel grupo que pudiera ejercer la mayor presión en la toma de decisiones. Además del típico soborno, las empresas reguladas pueden y de hecho ofrecen posiciones lucrativas dentro de la empresa a ex reguladores. De tal forma que siempre hay peligro de que existan contratos implícitos de algún tipo entre los reguladores y las empresas reguladas que establezcan que un régimen regulatorio generoso hoy, será recompensado generosamente una vez que los primeros dejen de ser servidores públicos. La posibilidad de esta captura se acrecenta en la medida que los regulados deban entrevistarse con cierta frecuencia con los reguladores. Esto último porque los regulados, quienes por lo general constituyen un grupo pequeño y homogéneo, tienen mayor facilidad para integrar grupos de cabildeo más coherentes y mejor organizados que los consumidores.”<sup>47</sup>

La captura del regulador es posible gracias a la existencia de grupos de interés intentando que las regulaciones vigentes o bien las de nueva creación les favorezcan, tal situación es posible porque la regulación tiene un carácter económico y político. Los estudios de Anthony Downs y Mancur Olson sobre organización política en la economía son la base para analizar

---

<sup>46</sup> Vickers y Yarrow, op. cit., p. 138.

<sup>47</sup> Armstrong, Cowan, y Vickers, op. cit., p. 91.

el papel de los grupos de interés en la regulación. Stiglitz argumenta, “un regulador puede ser capturado por el simple hecho de convivir cotidianamente con la empresa a la que regula; por simples lazos de amistad o bien porque al finalizar o abandonar su trabajo como servidor público, su próximo empleo puede ser en la empresa o industria a la que regulaba.”<sup>48</sup>

Para Roger Noll, la regulación llega a convertirse en un foro entre los diferentes grupos para crear y dividir rentas. “Cuando hay un grupo con mejor organización la situación resultante es la existencia de un cártel o monopolio que es protegido por el regulador. Una situación más común, es aquella donde existen varios grupos, incluyendo productores, consumidores y firmas múltiples, en este caso, el resultado depende del grado de organización de los grupos representados y por tanto de su influencia en el diseño y aplicación de las regulaciones.”<sup>49</sup>

“Una generalización de la teoría de la captura del regulador y los grupos de interés es que varios grupos son afectados de manera diferente por la regulación. Los grupos de interés compiten por influir en la legislación: aquellos que están mejor organizados y son más afectados por la regulación gastan dinero intentando promover sus propios intereses a través de la legislación y de la simpatía de los reguladores. En la teoría más general de los grupos de interés, las firmas, los consumidores u otros grupos pueden capturar al cuerpo regulador (Stigler, 1971; Posner, 1971; Becker 1874 y 1983; Peltzman, 1976).”<sup>50</sup>

Debido a las anteriores situaciones la regulación resulta ser un sustituto imperfecto a una situación de competencia en el mercado. Pero más que un sustituto, la regulación debe ser vista como un complemento a situaciones donde la competencia es limitada por fallas del mercado.

Las presentaciones hechas son sólo algunas de las más destacas aportaciones a la teoría de la regulación, más no todas. Sin embargo, el breve esbozo presentado sobre la teoría de la regulación es suficiente para los fines prácticos de esta tesis.

---

<sup>48</sup> Stiglitz, Joshep, *Economía*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 503.

<sup>49</sup> Noll, R., “The econ...”, op. cit., p. 1266 y Noll, “The economics and politics of the slowdown in regulatory reform”, AEI – Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, D. C., 1999, capítulo 2 (Interest groups and capture).

<sup>50</sup> Carlton y Perloff, *Modern industrial organization*, Harper Collins, New York, 1994, p. 855.

### **1.4.2 Algunos métodos de regulación**

La regulación se puede llevar a cabo controlando precios, emitiendo algunas prohibiciones o restricciones sobre las empresas o bien mediante la existencia de empresas de propiedad pública, en estos casos se dice que la regulación es directa. También, existen regulaciones indirectas tales como, los subsidios; los impuestos; las transferencias; las franquicias; las concesiones; las licencias y los permisos. Además, debe considerarse el establecimiento de estándares de calidad y desempeño.<sup>51</sup>

Independientemente del método de regulación aplicado debe tenerse en cuenta que el principal objetivo de la regulación es crear competencia y con ello aumentar el bienestar social.

#### **La propiedad pública**

La propiedad pública, representa el ejemplo de regulación más completo y radical, puede darse de distintas formas. El caso más común de propiedad pública como forma de regulación se presenta cuando existe un monopolio natural. En la actualidad, muchos sectores antaño considerados monopolios naturales han dejado serlo principalmente gracias a los avances tecnológicos, por ello, esta forma de regulación es cada vez menos frecuente o bien puede darse de forma temporal.<sup>52</sup>

Se puede presentar la situación donde la propiedad pública solo es parcial, un ejemplo, son los sectores eléctrico y de gas natural en países como los Estados Unidos e Inglaterra, en estos sectores existe inversión pública y privada.

La defensa del interés público es el argumento básico para la existencia de la propiedad pública. En el caso de la privatización de un monopolio natural, la regulación debe existir para limitar el poder de mercado de la nueva empresa privada y evitar las consecuencias negativas de su comportamiento (fijar precios elevados, baja calidad, escasez de productos).

---

<sup>51</sup> Para una revisión más amplia véase Anthony Ogus, op. cit., parte 4 y Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit.

<sup>52</sup> Ogus, Anthony, op. cit., p. 265.

## **Las franquicias y concesiones**

La propiedad pública como forma de regulación está siendo reemplazada por las franquicias y las concesiones. Sobretodo porque en algunos mercados los encargados de elaborar la política de competencia consideran más conveniente la existencia de un número limitado de productores. Incluso, podría pensarse en la creación de una empresa pública, sin embargo, al ser propiedad del gobierno su manejo generalmente no es el más eficiente. Por tanto, la principal alternativa a esta situación es transferir los derechos a uno o más agentes privados, para esto, es necesario crear instituciones y organizaciones (agencia especializada), a fin de realizar una correcta selección de la ó las empresas concesionarias para establecer claramente los derechos de propiedad y las condiciones bajo las cuales la firma debe operar.

Al otorgar una franquicia, el gobierno debe comprometer a la empresa franquiciataria ha operar incrementando el bienestar social sobre el nivel de monopolio. Debe tomarse en cuenta que si bien las franquicias pueden eliminar las brechas de monopolio, no necesariamente resultan en precios eficientes. Para lograr la eficiencia, la firma debe establecer un precio igual al costo marginal, lo cual, no es posible cuando la franquicia es un monopolio natural, el concesionario incurriría en pérdidas.<sup>53</sup>

## **La regulación de precios**

En los mercados competitivos, la existencia de la competencia aseguraría que los precios no excedieran significativamente al costo marginal. Sin embargo, como ya antes vimos, hay circunstancias que impiden la existencia de este tipo de mercados. En esa situación, los precios cobrados por algunos bienes o servicios difieren de su costo marginal, en algunas ocasiones de manera substancial, generando una pérdida de bienestar social y justificando la regulación de precios.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Carlton y Perloff, op. cit., p. 862.

<sup>54</sup> Existen varias formas de regulación de precios, en el caso de la tesis debido a que son los métodos más comunes únicamente se presentan la regulación de precios por tasa de retorno (ganancia) y el método de precios tope (price cap).

## **Regulación por tasa de rendimiento**

Debido a la gran cantidad de información requerida para fijar el precio por los costos medios a menudo se sugiere la utilización de la tasa de rendimientos, variable más fácil de calcular. Cuando las personas invierten su dinero en una empresa esperan recibir una tasa de rendimiento que sea por lo menos tan buena como la tasa de rendimiento que podrían haber ganado al invertir su dinero en algún otro lugar, quizá en el banco. En esas circunstancias, la agencia reguladora debe permitir a las empresas bajo su control obtener una tasa de rendimiento para sus inversionistas que sea suficiente para garantizarles un beneficio adecuado y por tanto, el incentivo de mantener su capital en la empresa.<sup>55</sup>

Cuando una compañía desea modificar los precios, debe realizar una solicitud al regulador, habiendo calculado previamente los costos de operación, de capital empleado, así como sus costos de capital total. El regulador audita la información y establece una tasa de rendimiento razonable sobre el capital. Sin embargo, tal solución presenta serios problemas; no genera incentivos para reducir los costos y valida cualquier ineficiencia aumentando los precios. Este tipo de regulación, induce a sobreexpandir el capital con objeto de aumentar el flujo de beneficios.<sup>56</sup>

## **Regulación por precios tope (Price Cap)**

Este método fue desarrollado en Gran Bretaña. Se vislumbró como una mejor alternativa que la regulación de tasa de rendimiento, al proveer de mejores incentivos para la eficiencia de costos; ser un método más sencillo de aplicar y menos vulnerable a la captura.

Se conoce como RPI – X, donde RPI es el índice de precios al consumidor (retail price index por sus siglas en inglés) y X, es una estimación ex-ante del aumento en la productividad de la empresa y se fija exógenamente.<sup>57</sup> “Se pueden establecer los precios regulados por un período de 5 años y éstos no pueden crecer más que el RPI – X. Al término

---

<sup>55</sup> Un revisión breve y concreta sobre este método puede realizarse en Carlton y Perloff, op. cit., pp. 877-887.

<sup>56</sup> Muñoz, Oscar (Coordinador), op. cit., p. 262.

<sup>57</sup> Ibid., p. 262.

de cada año se define el valor que tomará X y cualquier aumento en la productividad durante el período que se estableció X significa beneficios para las empresas.”<sup>58</sup>

“El hecho de que este método se base en limitar los precios más que las ganancias da a las empresas un incentivo para lograr la eficiencia y promovería la innovación porque cualquier reducción en los costos sería conservada por la empresa. La carga de regulación sería la menos posible porque solo se requiere el cálculo de un índice de precios simple, no habría necesidad de medir el valor de la base o tasa de retorno, los costos de asignación entre las partes competitivas y monopolísticas de la firma son innecesarios y los futuros movimientos de costos y demanda no tendrán que ser pronosticados. Debido a que la regulación con este método sería relativamente simple, habría menos peligro de captura regulatoria que con la regulación de la ganancia.”<sup>59</sup>

### **Estándares de calidad**

La ineficiencia en la producción de un bien o servicio no sólo se relaciona con el precios sino también con la calidad del bien o servicio. La calidad del bien o servicio se relaciona con la utilidad de él obtenida por un consumidor.<sup>60</sup> Por ello, se debe considerar al establecimiento de algunos patrones de calidad como un método de regulación. Al igual que con los métodos anteriores se busca evitar la pérdida de bienestar social o aumentarlo.

La importancia del establecimiento de patrones de calidad es creciente, sobretodo debido al aumento en los flujos comerciales a nivel mundial. Los gobiernos establecen las características y nivel de calidad con la que deben cumplir los bienes y servicios importados o bien la tecnología con la cual una empresa extranjera produce en el territorio nacional, el fin principal es evitar daños al medio ambiente (deben considerarse los efectos sobre la inversión extranjera directa).

---

<sup>58</sup> Una revisión bastante completa sobre este método incluso con su aplicaciones prácticas para Inglaterra se puede encontrar en Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., capítulos 6 al 10.

<sup>59</sup> Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., pp. 265 – 266.

<sup>60</sup> Ogus, Anthony, op. cit., p. 285.

## 1.5 La regulación en la actualidad

En la actualidad la regulación no se aplica como un medio para obstaculizar el libre desarrollo de los mercados. Por el contrario, la regulación es en si misma una política de competencia cuyo objetivo es incentivar la actuación de los agentes económicos para que éstos con su desempeño desarrollen la competencia brindando con ello bienestar a la sociedad. Las empresas mismas son quienes exigen reglas para reducir sus costos y obtener mayores ganancias (Ver tabla 1.1 sobre tipos de instituciones para regulación).

**Tabla 1.1 Tipos de instituciones en la regulación**

Tipo de Institución	Servicios Públicos	Medio Ambiente	Financiera
Instituciones Fuertes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios Fijos.</li> <li>• Regulador fija el precio.</li> <li>• Regulación con una comisión independiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas Precisas establecidas por la agencia o la legislatura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación detallada y monitoreada por autoridades competentes.</li> </ul>
Instituciones Ligeras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación administrativa.</li> <li>• Reglas simples.</li> <li>• Cooperación Internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación desde abajo, consultas públicas, iniciativas de gobiernos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema de incentivos entre banqueros y ahorradores para garantizar ahorros.</li> </ul>

Fuente. Informe del Banco mundial 1997, en José Ayala, Economía del Sector Público Mexicano, p. 640.

Por otra parte, la política de competencia es un complemento necesario de la privatización, la desregulación, la apertura comercial y sin lugar a dudas, de la regulación en su búsqueda de crear mercados competitivos. El papel de la política de competencia puede ser malinterpretado por algunos al considerarla como un mecanismo que interfiere en la forma de hacer negocios. Por el contrario la política de competencia contiene un carácter neutral, en tanto no busca la defensa de los intereses de ningún agente.

“El enfoque de la OCDE sobre la reforma regulatoria se refiere en realidad al nuevo marco institucional de leyes, normas, reglamentos, etc., que deben enmarcar los procesos de privatización, de apertura y liberalización de los mercados para alcanzar el objetivo de ser competitivos y por tanto eficientes.”<sup>61</sup>

Los criterios específicos que las reglas y regulaciones deben satisfacer son los siguientes<sup>62</sup>:

- Habrá una clara justificación para la intervención gubernamental. Las regulaciones deben ser vehículos para el procesamiento de los servicios de gobierno o a problemas económicos y/o sociales concretos tales como la salud, daños ambientales o inadecuada información al consumidor.
- Las regulaciones deben ser mantenidas o emitidas solo con evidencia de que sus beneficios potenciales exceden a sus costos.
- No deben existir regulaciones alternativas que cumplan el mismo objetivo a un menor costo.
- Las regulaciones deben minimizar el impacto negativo de las mismas sobre los negocios, especialmente los pequeños y medianos.
- Las regulaciones deben ser respaldadas por suficientes recursos presupuestarios y administrativos para asegurar su efectiva administración y ejecución.

---

<sup>61</sup> Villareal, R., “Hacia una Economía Institucional de Mercado”, en *El Mercado de Valores*, núm.10, octubre de 1999, p. 58.

<sup>62</sup> Los puntos aquí señalados se basan en los siguientes documentos de la OCDE , “Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques”, OCDE, París,1994 y en Kumiharu Shigehara, “Regulatory reform: building a dynamic economy for the future”, Conferencia dictada en la Semana de Negocios de Erasmus University of Rotterdam, el 17 de marzo de 1997 (Ambos documentos tomados de la página de Internet de la OCDE).

**Tabla 1. 2 La regulación tradicional y las nuevas formas de regulación.**

<b>REGULACIÓN TRADICIONAL.</b>	<b>NUEVO ESTILO DE REGULACIÓN.</b>
Reflexiva (Respuesta automática al problema)	Escéptica (¿Es realmente necesaria la intervención?)
Estática	Dinámica
Estandarizada.	Flexible
Deliberativa	Sensible
Orientada al Objetivo	Orientada al resultado
Opaca y basada en intereses de grupos	Transparente y empíricamente basada
Misión única	Balanceda e integradora
Nacional	Coordinada y armonizada internacionalmente
Reemplazar mercados	Uso estratégico de mercados
Efectividad	Costo – efectividad y eficiencia
Autoritaria	Cooperativa

Fuente. The OECD report on regulatory reform, vol. II, p. 208.

### **1.6 Argumentos a favor y en contra de la regulación**

La intervención del Estado en la economía es un tema controvertido. La regulación no podía estar exenta de tal debate. Hay quienes la consideran benéfica y quienes la consideran dañina, los argumentos de ambos grupos son los siguientes.

Los argumentos a favor de la regulación son:

- Combatir el poder de los monopolios. En una situación de monopolio, los precios fijados por las empresas son mayores y la cantidad producida es menor comparada con una situación de competencia. La diferencia en precios, entre el monopolio y una industria competitiva da como resultado una pérdida de bienestar social, por ello, se plantea la intervención del Estado.

- Distribuir los costos de las externalidades negativas debidas a los costos sociales asociados con la producción de ciertos bienes .
- El mercado no genera la información adecuada (problemas de información incompleta e información asimétrica). El papel del Estado es compensar la carencia o insuficiencia de información decisiva en ciertos mercados particularmente los menos competitivos.

Los anteriores argumentos se refieren a la protección del interés público y son la prioridad de la regulación económica.<sup>63</sup>

Los argumentos en contra de la regulación económica son:

- La regulación puede imponer a las firmas costos financieros y administrativos; crear incertidumbre; reducir la flexibilidad de las firmas y retardar el proceso de toma de decisiones.
- La regulación puede ser una barrera de entrada al mercado para nuevas compañías, evitando la competencia y generando pérdida de bienestar.
- La regulación puede proteger los intereses de un grupo en detrimento de la sociedad en su conjunto.
- La regulación al proteger a una firma y evitar la competencia, desincentiva la innovación (incluso en la exploración de nuevos procesos de producción) y por tanto, el desarrollo de nuevos bienes y servicios, inclusive puede no permitir elevar la calidad en los ya existentes.

Carlton y Perloff señalan tres casos donde las regulaciones son innecesarias o dañinas:

“Primero, cuando las empresas tienen un incentivo para desarrollar un nuevo producto, hacer nuevos descubrimientos u obtener una nueva tecnología más eficiente que nadie más para

---

<sup>63</sup> Ayala, José, *Econo.*, op. cit., p. 636.

llegar a un monopolio. La regulación que remueve este incentivo para innovar sin reemplazarlos por otros incentivos puede ser más dañina. Segundo, si el mercado es contestable, si la entrada y salida ocurren sin costo, hay una pequeña o ninguna necesidad de para regular porque las presiones competitivas eliminan el poder del monopolio. Tercero, el costo de la regulación puede ser tan alto o los reguladores tan ineptos que la sociedad es dañada por las regulaciones.”<sup>64</sup>

## **1.7 Los problemas que enfrenta la regulación**

Considerar los problemas enfrentados por la regulación permiten tener una idea de la dificultad de instrumentarla. Dentro del presente trabajo los problemas considerados son: la existencia de información asimétrica; la relación agencia – principal; y, la relación entre grupos de interés, la búsqueda de la renta y la captura del regulador.

Los problemas presentados están estrechamente ligados y se pueden presentar al mismo tiempo, no existe un límite o separación exacta entre ellos.

### **1.7.1 Información asimétrica y el paradigma de agencia - principal**

La **información asimétrica**, es el principal problema enfrentado por la regulación. La información proporcionada por el mercado es generalmente incompleta. En algunas ocasiones, la información puede ser completa, el problema se presenta en su distribución. Armstrong, Cowan y Vickers señalan que los problemas de información están ubicados en el corazón de las teorías modernas de la regulación.<sup>65</sup>

“Convendrá observar el problema como un juego entre el gobierno (o su dependencia) y la empresa. Con esa perspectiva es necesario especificar las posibles estrategias de los jugadores, sus objetivos, el orden de sus movidas, y las condiciones de información del juego. La empresa debe tomar decisiones acerca del nivel de precios, los niveles de

---

<sup>64</sup> Carlton y Perloff, op. cit., p. 859.

<sup>65</sup> Existe un problema de información asimétrica cuando un grupo de individuos involucrados en el intercambio de ciertos bienes tiene un acceso más fácil y barato a la información, y entonces este grupo tendrá mayor poder de negociación de precios y cantidades, porque esta mejor informado que su contraparte, y usará su ventaja para obtener mayores beneficios. Ayala, José, *Inst.*, op. cit., p. 143.

producción, la inversión de capital, la calidad del producto, la inversión en reducción de costos, la innovación de productos, etc. El gobierno podría tratar de regular algunas de estas variables (por ejemplo, los precios, la calidad del producto o los beneficios), pero a menos que estuviese extraordinariamente bien informado acerca de las condiciones y el comportamiento de la industria, es improbable que pueda regular otros aspectos de las actividades de la empresa (no sólo influir en ellos). Este problema de información es crucial porque el gobierno puede condicionar su política sólo a lo que sepa. En efecto, la asimetría de la información entre el gobierno y la empresa es un tema central de la teoría de la regulación. Un regulador perfectamente informado, equipado con sanciones adecuadas, podría sin más complicaciones ordenar a los tomadores de decisiones de la empresa que se comporten de acuerdo al resultado óptimo. Pero en realidad hay numerosas limitaciones prácticas a lo que el regulador puede saber y por ende, a los resultados que puede producir.<sup>66</sup>

La existencia de información asimétrica resulta en varios problemas, situación que representa un obstáculo de grandes dimensiones para las agencias gubernamentales encargadas de diseñar los esquemas regulatorios. La naturaleza de cualquier empresa es obtener beneficios, por lo tanto, si dar información completa al regulador significa obtener menores ingresos, no tendrá incentivos para hacerlo o bien tendrá incentivos sólo para proporcionar la información que crea conveniente.

El problema de **agencia – principal** generado por la existencia de información asimétrica, se incrementa por los altos costos que implica monitorear a las empresas constantemente con el fin de verificar si la información que proporcionan es fidedigna.

“La política regulatoria es promulgada a través de un complejo conjunto de relaciones de agencia, cada una de la cuales generalmente envuelve múltiples agencias y principales. El resultado de esta estructura institucional es un conjunto muy complejo de relaciones de agencia que media la relación entre las preferencias políticas de los ciudadanos y los resultados de la políticas de las agencias. En cada etapa, el grado en el cual los agentes cumplan con las preferencias de los principales depende de varios factores importantes: (1)

---

<sup>66</sup> Vickers y Yarrow, op. cit., pp. 105 – 106.

el grado para el cual los agentes y los principales tienen conflictos de intereses; (2) el costo y la precisión de los métodos de los principales para monitorear al desempeño de los agentes; y, (3) el poder de los mecanismos de ejecución (enforcement) de los principales para redirigir los incentivos de los agentes.”<sup>67</sup>

La conclusión más importante de la situación antes descrita, es que se tendrá ineficiencia porque la empresa al tratar de maximizar sus beneficios impone precios mayores a los de una situación donde la información fuera completa y por tanto, el mercado competitivo. En muchos casos, las empresas no son administradas por los dueños, el administrador se enfrenta a la disyuntiva de cumplir las regulaciones no obstante que éstas impidan a la empresa obtener mayores beneficios o bien, obtener mayores beneficios a costa del bienestar social, entregando mejores resultados a los accionistas y con ellos, obteniendo una mejor remuneración. En un caso como éste se tiene la presencia de varias relaciones agencia – principal; una entre la empresa y el regulador; entre el administrador y los accionistas; entre el regulador y el gobierno. Se dificulta, el diseño, la aplicación y cumplimiento de la regulación.

### **1.7.2 Los grupos de interés, la búsqueda de la renta y la captura del regulador**

Los **grupos de interés**<sup>68</sup> juegan un papel relevante en el diseño y la aplicación de los esquemas regulatorios, pueden estar formados por políticos, empresarios o bien pueden ser una mezcla de los diversos grupos que intervienen directa o indirectamente en los procesos económicos y cuyo propósito es obtener algún beneficio. Los beneficios que se intentan obtener en muchas ocasiones van más allá de lo económico, especialmente se pueden relacionar a intereses políticos. La forma como funcionan estos grupos es ejerciendo presión sobre los órganos de gobierno a fin de influir en sus decisiones y de esta forma, sesgarlas para obtener algún beneficio.<sup>69</sup>

Roger Noll ha estudiado los grupos de interés desde el punto de vista de los costos de transacción y señala, los grupos de interés constituyen una parte importante de los costos

---

<sup>67</sup> Noll, Roger, “The econ...”, op. cit., pp. 1262 – 1263.

<sup>68</sup> Estos problemas están ampliamente relacionados a teorías como la de burocracia maximizadora y a problemas de votantes, ésto puede consultarse en Roger Noll, op. cit., y en Anthony Ogus, op. cit.

<sup>69</sup> Noll, Roger, “The econ..”, op. cit., p. 1264.

de transacción de las acciones gubernamentales, la magnitud de los costos de transacción dependen de la naturaleza de estos grupos. Primero, porque una organización efectiva requiere coordinación y comunicación entre los miembros del grupo, los costos de transacción son más grandes para los grupos más grandes. Segundo, el grado de homogeneidad de las preferencias del grupo afecta su capacidad para alcanzar un consenso estable.

Los grupos de interés con una mayor capacidad para influir en las regulaciones son los mejor organizados, intentarán influir en el diseño de las nuevas regulaciones a fin de que les favorezcan ya sea económica y/o políticamente o tratarán de conservar los esquemas de regulación existentes que les favorecen. Los grupos de interés, son **buscadores de renta** y ejercen presión sobre las decisiones del gobierno, en este caso, sobre las de las agencias reguladoras intentando mantener rentas monopólicas económicas o bien políticas.

Cuando un grupo de interés consigue que la regulación se desvíe en su beneficio, se presenta la **captura del regulador**; los esquemas de regulación y los encargados de aplicarlos sirven más a los intereses de esos grupos que al interés público generando ineficiencia y pérdida de bienestar social reflejada en la mala asignación y utilización de los recursos productivos y en mayores precios, obviamente en detrimento de los consumidores o al menos de los que están fuera del grupo de interés triunfante en la lucha política.

“Los académicos han apreciado que la regulación está sujeta a influencias políticas y es raramente implementada con el único propósito de mejorar la eficiencia económica; en muchos casos la regulación ha tenido efectos adversos en la economía.”<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Guasch y Hahn, “The costs and benefits of regulation: implications for developing countries”, en *The World Bank Research Observer*, vol. 14, núm. 1, febrero de 1999, p. 137.

## 1.8 ¿Por qué desregular?

En los párrafos precedentes se señalaron algunos de los principales problemas enfrentados por la regulación. Desafortunadamente tales situaciones se reflejan de diversas formas en la realidad incrementado la resistencia a la instrumentación de regulaciones.

“La regulación mal entendida, es decir, aquella que aunque intenta limitar el poder monopólico de una empresa, termina protegiendo a ciertas empresas o industrias, trae consigo costos económicos importantes a la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, se argumenta que la regulación del monopolio aumenta el bienestar porque “controla” su poder. La literatura y la experiencia en muchos países se han encargado de desacreditar esta idea, puesto que lo que realmente termina haciendo la regulación es limitar la competencia, es decir, la entrada de otros oferentes. Es bien sabido, además, que ciertas regulaciones obligan a las empresas a ser más intensivas en el uso de capital de lo que dicta una operación eficiente. Adicionalmente, la regulación excesiva impide ajustarse a choques externos no esperados, como el caso de las recesiones o cambios no anticipados en la demanda (de viajes en avión), o ante la posibilidad de abarcar nuevos mercados.”<sup>71</sup>

¿Cuándo desregular? Cuando la regulación de la actividad económica está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva (creadora de empleos); y, merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos.<sup>72</sup>

Las regulaciones deben eliminarse:

- Si no responden a auténticas fallas de mercado (de lo contrario las regulaciones suelen ser ineficientes);

---

<sup>71</sup> Tijerina, A., “Experiencias con la desregulación de la industria aérea: perspectivas para México”, CADE, México, mayo de 2000, p. 1.

<sup>72</sup> Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Informe Final del Comisionado 2000*, COFEMER, México, noviembre de 2000, p.1.

- Las regulaciones ineficientes tienden a proteger empresas ineficientes al limitar la competencia;
- Dado que la ineficiencia empresarial deriva de políticas gubernamentales, es más fácil convencer a los gobiernos a mantener la protección; y,
- La regulación se vuelve un asunto político, íntimamente ligado a la apertura comercial (o a la falta de apertura)

### 1.8.1 ¿Qué es la desregulación económica?

“Desregulación económica en el sentido amplio del término es la eliminación de una restricción, relacionada con alguna actividad económica, impuesta por el gobierno a los agentes. Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y la “no” obstaculización a la entrada y salida del mercado, que son sinónimo de la libertad de competencia. Se consideran como políticas complementarias a la desregulación, la privatización y la liberalización de los mercados, las cuales han alcanzado notoriedad en todo el mundo en los últimos veinte años. En el caso de México, por ejemplo, durante los años ochenta se inició un largo proceso de desburocratización y simplificación de trámites requeridos para la apertura de negocios, licencias de construcción, permisos sanitarios, etc.”<sup>73</sup>

#### La desregulación se puede resumir en:

- Simplificación administrativa de trámites para el establecimiento y operación de empresas.
- Revisión y adecuación del marco normativo vigente
- Revisión de proyectos de iniciativas y modificaciones normativas mediante el Manifiesto de Impacto Regulatorio (MIR).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Ayala, José, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, FE – UNAM, México, 1997, p. 252.

<sup>74</sup> Las ideas presentadas sobre las metas, beneficios y en qué consiste la desregulación fueron tomadas de la página de Internet del gobierno del estado de Chiapas: <http://www.chiapas.gob.mx>

**Objetivos de la desregulación:** llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas, orientado a mejorar la eficiencia de la regularización vigente.

**Metas de la desregulación:** lograr la desregulación efectiva de los distintos ordenamientos y normatividad que integran el marco regulatorio de la actividad económica.

**Beneficios de la desregulación:** impulsar la actividad económica y crear empleos, propiciando con ello el desarrollo integral de la entidad.

### **1.8.2 La aspectos teóricos de la desregulación**

En términos teóricos la desregulación tiene su base en la misma teoría de la regulación, del lado de la ya reseñada teoría del interés privado. Stigler, Posner, Peltzman y Demsetz, más que por aplicar regulaciones opinaban en sentido contrario, es decir, por desregular.<sup>75</sup>

“La idea básica presente en el pensamiento de la Universidad de Chicago es que el modelo de competencia perfecta constituye una buena aproximación del modo en que funcionan los mercados, o funcionarían –en los casos en que el Estado interviene- si el Estado no interviniese. El poder de mercado, si existe, es normalmente transitorio: la amenaza de entrada de nuevas empresas constituye una presión suficiente para mantener la disciplina competitiva. Las únicas situaciones en las que se encuentra poder de mercado permanente, son precisamente aquéllas en las que el Estado interviene, habitualmente a través de restricciones a la entrada. La intervención gubernamental, según estudios de la Universidad de Chicago, conduce a un tercer óptimo, en lugar de un segundo óptimo; es decir, la intervención gubernamental puede provocar una pérdida neta de bienestar.”<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Kroszner y P. Strahan, “What drives deregulation? Economics and politics of de relaxation of bank branching restrictions”, NBER, Working Paper W6637, julio de 1998.

<sup>76</sup> Cabral, op. cit., p.10.

## 1.9 La política de competencia ¿Qué es y cuál es su importancia?

No obstante, la aceptación de los beneficios para la sociedad de la competencia, hay grupos que no están de acuerdo en su existencia porque gozan de alguna renta monopólica, por ello, es necesario instrumentar políticas de competencia y en el último de los casos la regulación, a fin de evitar pérdidas de bienestar social.

La política de competencia en términos generales es la prohibición del abuso de poder de mercado por parte de empresas monopolistas o dominantes y en la valoración de las peticiones de fusiones o adquisiciones. La importancia de la política de competencia radica en que pretende garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público siendo asimismo compatible con otras leyes que regulan el mercado conforme a otras exigencias jurídicas o económicas, de orden público o privado. Por ello, la defensa de la competencia de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, ha de concebirse como un mandato a los poderes públicos.

El objetivo de la política de competencia es crear condiciones que permitan e incentiven la existencia de condiciones competitivas en los mercados. Una política de competencia debe poner énfasis en la igualdad de trato en la entrada y salida de todos los participantes, en caso de que esto no sea posible entonces es importante un *marco de regulación* que defina claramente los derechos de propiedad.<sup>77</sup>

Por último, es conveniente aclarar que para los fines del presente trabajo la política de competencia se considera como parte del proceso de desregulación, los motivos por los cuales se asume tal situación son explicados en el capítulo tercero, en la parte referente a la desregulación.

---

<sup>77</sup> Ideas resumidas de Cabral, op. cit., capítulo 10 y A. Tijerina, op. cit., pp. 1 – 2.

## 1.10 El neoinstitucionalismo

La economía neoclásica es la principal fuente de la teoría económica convencional. Su sustento microeconómico es el modelo de competencia perfecta, para el cual, el mercado es el protagonista y de acuerdo a los supuestos ahí establecidos, siempre se alcanza eficiencia.

Las circunstancias que impiden la competencia han sido tomadas en cuenta por importantes economistas quienes han desarrollado diversas teorías alternativas. Algunas de esas teorías, están agrupadas en la escuela denominada neoinstitucionalismo económico<sup>78</sup> y no obstante, la diversidad de los temas, tienen en común, las dos siguientes características:

- 1) Reconocen la importancia del mercado como la mejor forma de asignar los recursos; sin embargo, enfatizan que la mayoría de los mercados son imperfectos y por tanto, deben considerarse las fuentes de dicha imperfección.
- 2) Aceptan que una de las formas vitales para hacer que un mercado sea lo más eficiente posible, son las instituciones, mediante éstas se pueden evitar muchas de las imperfecciones del gobierno.

“En los últimos años, se ha venido reconociendo que en contraste con lo planteado por el modelo competitivo tradicional, que supone mercados perfectos, información completa de los agentes económicos y una adecuada capacidad para interpretar y procesar los ajustes de los mercados, todo lo cual conduce a decisiones racionales y óptimas, la literatura ha venido reconociendo progresivamente que en la realidad abundan mercados imperfectos, la información es incompleta y los agentes tienen una capacidad muy limitada para interpretar los desequilibrios de los mercados y sus ajustes. Estas deficiencias pueden reducirse a medida que se desarrollan las economías y se avanza en el conocimiento, pero este mismo proceso supone un auge institucional que defina las reglas del juego y los sistemas de

---

<sup>78</sup> Para una revisión más amplia de esta escuela, se pueden consultar autores como Douglas North, Ronald Coase y Oliver Williamson, entre otros. Una obra que recoge las principales ideas del neoinstitucionalismo es: José Ayala, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 1999.

incentivos en los nuevos mercados. Estas se fundamentan en las instituciones políticas y económicas, incluidas las regulaciones estatales.”<sup>79</sup>

Por otra parte, para fines prácticos del presente trabajo resulta necesario definir el concepto de institución porque generalmente se utiliza como un sinónimo de organización. Por organización se entiende: un individuo o conjunto de individuos que tienen un mismo fin. También, se puede entender organización como el espacio físico donde los individuos entran en contacto para llevar a cabo su cometido actuando de acuerdo a las reglas existentes.

En tanto institución se define como:

“El conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución los individuos erigen expresamente (...) Un conjunto de reglas solo se transforma, *strictu sensu*, en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntaria o coercitivamente impuesto por el Estado.”<sup>80</sup>

Las organizaciones y los individuos, intentan alcanzar sus intereses dentro de un ámbito institucional delimitado por reglas que pueden ser formales (constituciones, códigos, reglamentos) y/o informales (ética, preceptos religiosos y valores personales).

La justificación para utilizar la teoría neoinstitucionalista es el creciente reconocimiento de que las reformas de primera generación contenidas en el Consenso de Washington,<sup>81</sup> si bien son condiciones necesarias para el crecimiento y el desarrollo hasta el momento no han generado los resultados de ellas esperados. Por lo cual, se busca complementar dichas reformas con el desarrollo institucional – en un principio irrelevante - que les sirva de soporte.

---

<sup>79</sup> Muñoz, Oscar, op. cit., p. 36.

<sup>80</sup> Ayala, José, *Inst.*, op. cit., pp. 62-64.

<sup>81</sup> Según Jhon Williamson, los puntos básicos del Consenso de Washington son los diez siguientes: disciplina fiscal; priorización del gasto público en educación y salud; reforma tributaria; tasas de interés determinadas por el mercado; tipo de cambio competitivo; políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera; privatización; desregulación; protección a la propiedad privada. “Democracy and the Washington Consensus”, en *World Development*, vol. 21, 1993, pp. 1329-36.

“Si bien existe un amplio reconocimiento - aunque no pleno- de que las reformas de “primera generación” -que dieron origen a un nuevo estilo de desarrollo– indujeron importantes progresos en distintos ámbitos del acontecer económico, aún es preciso profundizar en algunas de ellas y emprender otras. “Una segunda ola de reformas” para encaminar a las economías hacia tasas sostenidas de crecimiento económico y abatir la pobreza en mayor medida. Se trata, de ir más allá del Consenso de Washington.”<sup>82</sup>

El Banco Mundial destaca, “si bien se preveía que la globalización y las reformas conducirían a más altas tasas de crecimiento y reducirían notablemente la pobreza y la desigualdad, “ello no ocurrió”. Esos resultados, reitera, exigen profundizar las reformas de “primera generación” y poner en marcha reformas de “segunda generación” que entrañan cambios institucionales significativos.”<sup>83</sup>

La globalización de las economías, la aplicación de las reformas de primera generación y el proceso de democratización en los países de la América Latina están contribuyendo a aumentar la demanda por reformas institucionales.<sup>84</sup>

“Lo que está en debate durante los años noventa es una reforma del Estado en sus dimensiones políticas e institucionales de acuerdo al llamado de democratización y de modernización. Los primeros aspiran a una participación que vaya más allá de las puras formas electorales y al desarrollo de una institucionalidad política estable. Las segundas surgen a partir de la vocación internacional que se afirma en todos los ámbitos de la sociedad. Esta modernización institucional del Estado parece ser una condición de viabilidad para la consolidación de las relaciones económicas.”<sup>85</sup>

El neoinstitucionalismo se inserta en lo que el Banco Mundial denomina “reformas de segunda generación”. En el caso de la OCDE las ideas neoinstitucionalistas se reflejan en lo que ese organismo ha denominado la “reforma regulatoria”, estas reformas no tienen como

---

<sup>82</sup> Ocampo, José, “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la Cepal”, *Revista de la Cepal*, núm. 66, diciembre de 1998.

<sup>83</sup> Urias, Homero, “Economía y desarrollo: el debate en democracia”, en *Comercio exterior*, vol. 49, marzo de 1999, p. 165.

<sup>84</sup> Burky y Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, 1998, p. 2.

<sup>85</sup> Muñoz, O., op. cit., p. 25.

fin regresar a una participación estatal directa en la economía, sino más bien que el gobierno en su papel de regulador propicie -a través de crear reglas claras- el mejor funcionamiento posible de los mercados.