

ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN REGULADORA DEL ESTADO*

Jorge Marshall Rivera

En estas páginas se plantea que la teoría económica permite afirmar que el Estado puede hacer algunas cosas mejor que el mercado, e incluso permite sostener que no es posible el funcionamiento de una economía de mercado moderna en ausencia del Estado. Pero ello no resuelve el dilema respecto al Estado: ¿cómo podemos hacer para que el Estado actúe cuando debe y cómo debe, y se contenga cuando no deba actuar? Por muy acucioso que sea un determinado diseño organizacional de las instituciones del Estado —señala el autor—, si no se asume el desafío de generar un sistema de incentivos apropiados, el remedio regulatorio podrá ser incluso más dañino que la enfermedad. Un sistema institucional moderno se apoya en la transparencia de la acción pública.

JORGE MARSHALL RIVERA. Ph. D., en Economía, Harvard University. Vicepresidente del Banco Central de Chile.

*Exposición en la conferencia “Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado”, realizada en el Centro de Convenciones Diego Portales, Santiago, el 23 y 24 de abril de 1998.

En esta exposición analizaré lo que, a mi juicio, son las orientaciones que deben guiar la acción reguladora del Estado en una economía de mercado con un gobierno democrático. En la primera parte de la exposición realizaré algunos comentarios sobre los dilemas que enfrenta la regulación en las sociedades modernas. Luego, en la segunda parte, me referiré a los criterios que deben orientar la acción reguladora.

I. LOS DILEMAS DE LA REGULACIÓN

Las sociedades modernas usan tanto al mercado como al Estado para organizar sus actividades económicas. Cada uno de estos dos mecanismos tiene ventajas en determinadas situaciones y ninguno puede ser considerado como superior al otro en todos los casos. Por esta razón, el principio general que debe aplicar un buen gobierno es utilizar los arreglos institucionales que sean más eficientes en cada situación y evitar los mecanismos que organizan con deficiencia las actividades económicas.

El desempeño económico que alcanza una sociedad depende de las conductas y decisiones de cada uno de sus miembros, las que, a su vez, dependen del sistema de incentivos que ofrecen los arreglos institucionales. Si los sistemas de incentivos funcionan bien, estaremos en presencia de un círculo virtuoso: hay reglas del juego que favorecen la eficiencia, y las organizaciones exitosas, eficientes e innovativas refuerzan dichas reglas.

Sin embargo, en la práctica los sistemas de incentivos son imperfectos. Existen reglas del juego malas, instituciones improductivas, que normalmente tienden a perpetuarse creando círculos viciosos de ineficiencia y desperdicio. Las fallas más frecuentes en la organización económica se producen cuando hay externalidades o asimetrías de información, las que se producen tanto en el mercado como en el Estado.

El desafío para una regulación eficiente consiste en adoptar reglas del juego inteligentes, relevantes y socialmente productivas. Para desarrollar esta labor se debe tener plena conciencia de las limitaciones del mercado y del Estado.

1.1. El mercado y sus limitaciones

En la sociedad actual el mercado es el organismo básico e ineludible para organizar la economía. El mercado tiene propiedades que lo convier-

ten en un instrumento muy difícil de superar como sistema de incentivos: hace pública información que es muy relevante para las decisiones de todos los miembros de la sociedad, lo que facilita enormemente los procesos de coordinación, y provee un mecanismo eficiente y descentralizado de incentivos, que premia a los más eficientes y castiga a los ineficientes. Por estas razones el mercado es frecuentemente superior a otras formas para ordenar la actividad económica de la sociedad.

El mercado alcanzó una presencia casi sin contrapeso en la organización de las actividades económicas hacia fines del siglo XIX. Durante esa época los economistas tenían la confianza en que la entrada de nuevos competidores a los mercados erosionaría cualquier poder de los monopolios. La confianza en la mano invisible hacía pensar que el mercado era el mecanismo a través del cual se lograría una asignación de recursos óptima.

La validez conceptual de este enfoque está resumida en una proposición básica de la economía del bienestar: una economía de mercado producirá una asignación de recursos eficiente cuando existen mercados completos, información completa en los mercados y ausencia de externalidades. Si se cumplen estas condiciones, las acciones independientes de los individuos conducen al máximo bienestar colectivo.

Gradualmente, la confianza del liberalismo clásico en el mercado comenzó a desvanecerse. Hacia mediados del siglo XX la idea de fracaso o insuficiencia de los mercados se consolidó en la teoría económica, especialmente a través del tratamiento de los conceptos de bienes públicos, externalidades y rendimientos crecientes. Se quebró la relación entre eficiencia y mercado como un absoluto teórico. Surgió entonces la pregunta: ¿cómo organizar las actividades económicas cuando el mercado fracasa? Por años la respuesta ha sido invariable: el Estado corrige las imperfecciones de los mercados.

En los años más recientes la idea de deficiencia en el funcionamiento del mercado se consolida a través del desarrollo de la teoría económica de la información. Por ejemplo, en la actualidad la explicación de las causas de la inestabilidad de los mercados financieros se puede formular a través de los conceptos de asimetrías de información y problemas de selección adversa y riesgo moral. En todas estas situaciones se producen distorsiones en los incentivos que determinan la conducta de los individuos, lo que se traduce en ineficiencias para la sociedad. A su vez, en los últimos años se ha extendido la noción de fracaso del mercado para resolver las aspiraciones de equidad de las sociedades modernas.

En síntesis, el mercado es una forma de organizar la vida económica de la sociedad que presenta enormes ventajas, pero que, al mismo tiempo,

tiene serias imperfecciones. Estas imperfecciones no son aisladas, ni se pueden corregir con facilidad. De allí que no es posible considerar que el mercado sea el único mecanismo para ordenar la actividad económica en una sociedad.

1.2. El Estado y sus limitaciones

En todas las sociedades modernas el Estado ha alcanzado un rol importante como mecanismo para organizar diversas esferas de la vida económica. Existen ciertas situaciones en las cuales el Estado constituye un instrumento que tiene ventajas para conseguir determinados objetivos de bien común.

La principal ventaja relativa del Estado está en la capacidad para producir reglas e imponer su cumplimiento a los miembros de la sociedad. El Estado no tiene ventajas particulares en la producción y distribución de bienes y servicios. Las mejores capacidades del Estado se expresan en aquellas situaciones en que los individuos tienen incentivos para actuar en forma divergente del bien común. En estas situaciones, el Estado puede proveer reglas del juego que facilitan la coordinación y obligan a todos los individuos a someterse a ellas.

El Estado enfrenta los problemas de coordinación de la actividad económica de manera opuesta al mercado: mientras la competencia impide la colusión, el Estado opera por la vía de inducir a la cooperación. Ambos tipos de comportamiento: competencia y cooperación son deseables en diferentes circunstancias. Por esta razón, el mercado y el Estado desempeñan un papel complementario en la organización de la vida económica de la sociedad.

En el transcurso del siglo XX se ha producido una importante expansión en el rol del Estado. En los años 50 y 60 la principal recomendación para la política económica era: utilizar el mercado cada vez que sea posible y el Estado cada vez que sea necesario. En este postulado se deja que los mercados hagan aquello para lo cual son eficientes y que el Estado provea los bienes públicos, corrija las externalidades y regule los monopolios cuando hay rendimientos crecientes de escala.

El Estado tiene, sin embargo, varias debilidades fundamentales como mecanismo de organización de la vida económica de las sociedades. Primero, el Estado no tiene acceso a la información privada sobre las preferencias de los consumidores y los costos de los productores. Segundo, los ciudadanos no conocen la información que tienen los individuos que

operan dentro del Estado. De allí surge la desconfianza de la población en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Tercero, las decisiones colectivas en materias económicas a través de la votación tienen serios límites. Cuarto, cuando la intervención del Estado suprime al mercado se producen transferencias de renta. Ello genera un incentivo a las conductas que buscan influir sobre las decisiones que adopta el Estado con objetivos enteramente privados. Estas debilidades del Estado son prácticamente ineludibles. Están en su misma naturaleza y en el carácter de los procesos democráticos, aunque existe naturalmente un espacio de perfeccionamiento de la acción del Estado a través de la profundización de la democracia.

De alguna manera la expansión del Estado subestimó sus debilidades como mecanismo para organizar la vida económica de la sociedad. Así, hacia fines de los años 70 la fuerza de la principal recomendación para la política económica comienza a presentar una doble y peligrosa debilidad lógica y práctica. Se partía de la premisa que los mercados fracasaban para concluir que el Estado debía actuar. Pero esa lógica no es rigurosa: el postulado posee una premisa no demostrada: que el Estado puede alcanzar el conocimiento, la sabiduría y la recta intención para lograr siempre el bien común de la sociedad. Sabemos que la conducción del Estado está a cargo de individuos en los que conviven intereses de diversa naturaleza, incluyendo la búsqueda del bien común, y los resultados de su acción concreta son lógicamente inciertos. Es decir, se comienza a tomar conciencia que la acción del Estado puede también hacer daño a la economía y sociedad.

Desde una perspectiva práctica, el Estado interventor generó un exceso de regulaciones y políticas superpuestas, muchas de ellas contradictorias o caducas, lo que condujo a un deterioro de la capacidad para invertir y una baja peligrosa en la productividad de la sociedad. Este conjunto de regulaciones respondía a menudo a lógicas particulares, revestidas de interés público. Así, el sistema de precios relativos dejó de impulsar el crecimiento económico.

Aquí yace el tema central que enfrentamos en la actualidad: la teoría económica nos permite afirmar que el Estado podría hacer algunas cosas mejor que el mercado, pero no entrega certezas para confiar que éste no excederá los límites de una intervención óptima, ni que será eficiente en su acción.

En síntesis, es cierto que el Estado no es omnisciente, sabio y bueno, pero también es cierto que los mercados no siempre generan un resultado eficiente, y de alguna manera esta realidad explica el renacer de la literatura sobre el Estado. Nos acercamos así al centro del debate actual. No

es posible el funcionamiento de una economía de mercado moderna en ausencia del Estado, pero el dilema respecto al Estado no está resuelto: ¿cómo podemos hacer para que el Estado actúe cuando debe y cómo debe, y se contenga cuando no deba actuar?

II. ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN REGULADORA

Para avanzar en los principios que deben ordenar una reforma a la institucionalidad reguladora del Estado, es preciso señalar claramente que el problema de la sociedad moderna no es el diseño organizacional de dicha acción, sino el perfeccionamiento de los sistemas de incentivos que orientan las decisiones, tanto en el sector privado como en el sector público. Los verdaderos problemas del Estado no dependen tanto de su diseño organizacional, aunque éste sea perfectible. La institucionalidad reguladora necesita poner el acento en la corrección de las distorsiones que existen en los sistemas de incentivos.

Las fallas del mercado constituyen una condición necesaria pero no suficiente para la regulación, porque cuando la regulación no enfrenta incentivos adecuados, tampoco se garantiza que el desempeño global de la sociedad mejore. Así, las fallas del Estado regulador se originan, precisamente, en las dificultades que tiene la sociedad para generar un sistema de incentivos que oriente la acción del Estado.

La pretensión de mejorar la eficiencia de la acción reguladora del Estado sólo a través de rediseños organizacionales tiene tres debilidades fundamentales. Primero, los costos de la transición en las reformas institucionales resultan normalmente muy superiores a los anticipados. Segundo, los rediseños organizacionales se mezclan con los intereses particulares, con lo cual sus propósitos se desperfilan. Tercero, aun si un buen rediseño organizacional fuese viable en términos de su establecimiento, la carencia de un sistema de incentivos apropiados impediría la eficiencia del mecanismo diseñado. Bajo estas circunstancias es posible que la solución sea más costosa que el problema original que se busca superar.

La pregunta clave, entonces, es cómo crear un sistema de incentivos que permita disminuir la probabilidad de interferencia de intereses ajenos al bien común, tanto en la conducta de los agentes privados como en la acción reguladora del Estado. Enfrentar este desafío es una condición necesaria para que la superación de las fallas del mercado sea posible a través de la regulación.

En este marco, las tres orientaciones para perfeccionar los sistemas de incentivos en la sociedad moderna son: aprovechar más los estímulos de la competencia, reconocer que la autorregulación tiene una capacidad subestimada en el pasado y dar mayor transparencia a la acción del Estado. La aplicación de estas tres orientaciones permitirá mejorar el desempeño económico de la sociedad.

2.1. Los estímulos de la competencia

La primera fuente para contar con un buen sistema de incentivos en la organización económica de la sociedad proviene de los estímulos de la competencia. Los mercados que logran un ambiente de mayor competencia requieren menos de la corrección de las fallas del mercado. Los incentivos provenientes de una estructura de mercado más competitiva son más sanos y de menor costo que los que emanan de la acción reguladora del Estado.

Existen varias vías a través de las cuales se pueden aprovechar todos los estímulos de la competencia. Entre ellas están:

- favorecer una estructura de mercado donde participen más actores, aun cuando se trate de un sector en el que convivan áreas reguladas con otras no reguladas.
- generar competencia en determinados segmentos o actividades vinculadas a la prestación del servicio principal.
- concentrar la acción del Estado en fijar reglas del juego que promuevan la competencia.
- incentivar la relación directa entre los agentes afectados por una falla de mercado, como puede ser una externalidad negativa.

Todas estas situaciones han venido ocurriendo en la economía chilena, con buenos resultados en el desempeño de los mercados donde ocurren y de la economía en su conjunto. Se trata de una orientación para la acción reguladora que dista mucho de estar agotada. Potenciar la competencia será siempre la opción privilegiada para enfrentar las fallas del mercado. Sin embargo, cuando las condiciones de mercado imposibiliten una real competencia o cuando haya externalidades, se deberá recurrir a otras fuentes para crear un sistema de incentivos adecuado.

2.2. El potencial de la autorregulación

Una segunda fuente para perfeccionar los sistemas de incentivos en la sociedad moderna se encuentra en la propia empresa. Algo que podría haber sido paradójico hace algunas décadas, hoy se estima una de las reservas que tiene la sociedad para mejorar su eficiencia. Por esta razón observamos un movimiento en distintas áreas para incrementar la responsabilidad social de las empresas. Tradicionalmente se consideró que la conducta de las empresas obedece en su totalidad al interés privado, contrariamente a lo que sucedía con el Estado. Pero las debilidades que en la actualidad se reconocen en el Estado están conduciendo a una visión más balanceada. Así, uno de los desafíos para nuestra agenda es reconciliar a la empresa con el bien común. Si las empresas no se preparan para actuar con más decisión en esta verdadera transformación, cederán más espacios a la regulación.

La ciencia de la administración reconoce en la actualidad que las empresas que cultivan un núcleo central de valores permanentes tienen una ventaja en su desempeño de largo plazo. Por otra parte, en la administración de riesgos financieros se otorga cada vez más espacio a la autorregulación por parte de los propios bancos. Uno de los principales efectos de la reforma al sistema de regulación financiera en Nueva Zelanda ha sido provocado por la mayor responsabilidad de los directores en toda la información que entrega el banco. A su vez, lo anterior está vinculado a la creciente atención que los empresarios están otorgando a los valores éticos que se derivan de su función en la sociedad, los que se ponen cada vez más en el centro del quehacer empresarial.

Desde el punto de vista económico existe al menos un argumento que ayuda a comprender esta tendencia: en la medida que las empresas reconocen los beneficios que provienen del buen funcionamiento de la economía y la sociedad en su conjunto estarán más dispuestas a alinear su acción empresarial en una dirección coherente con el bien común.

Respecto de las orientaciones más específicas de esta tendencia están:

- incentivar la construcción de una relación clara entre empresa y cliente, lo que genera información relevante para que la empresa tome decisiones más informadas.
- reforzar la capacidad y la responsabilidad de los directorios de las empresas, especialmente en la relación de la empresa con la autoridad sectorial, es otro mecanismo que incentiva la autorregulación.

- información pública y comparación entre empresas de un determinado sector que están localizadas en áreas geográficas o en países diferentes es un estímulo indirecto para el mejoramiento de la eficiencia del mercado. Por ejemplo, la comparación internacional de determinados precios ayuda a dimensionar los problemas que la regulación debe resolver en una economía.

En síntesis, la autorregulación representa un camino nuevo que permite superar fallas en los sistemas de incentivos, reduciendo la necesidad de recurrir a regulaciones externas a la firma.

2.3. El perfeccionamiento de la acción del Estado

La tercera fuente para crear un sistema de incentivos que mejore el funcionamiento económico de la sociedad moderna es la acción reguladora del Estado. El debate actual no es si el Estado debe o no participar en los procesos de autogobierno de la sociedad. El tema central consiste en definir cuáles son los resguardos que debemos tomar para estar confiados en que la acción del Estado estará efectivamente orientada hacia el bien común. Por esta razón, debe subrayarse que el debate sobre la institucionalidad reguladora no debe estar enfocado al diseño organizacional de la acción del Estado, sino al diseño de los sistemas de incentivos para que dicha acción esté libre de intereses particulares.

Es interesante reconocer que una de las razones por las que se genera una falla en el sistema de incentivos del Estado es que su acción o los resultados de ella no son directamente observables por los agentes de la sociedad. El camino para mejorar el sistema de incentivos que enfrenta el Estado es aumentar la información y transparencia sobre su acción.

Cuando la información se canaliza a través de los mecanismos institucionales adecuados, la sociedad cuenta con una excelente base para evaluar la acción del Estado y la probabilidad que intereses ajenos al bien común intervengan en las decisiones es mucho menor. En este sentido, una mayor transparencia de la acción reguladora necesita de una fiscalización más técnica sobre el organismo regulador y de una capacidad de estudio y análisis en instituciones intermedias.

Cualquier agencia reguladora gubernamental estaría mucho mejor equipada para hacer frente a los intereses particulares que existen en toda democracia si las decisiones que adopta y sus resultados son debidamente informados. Por ello, la transparencia de información es un mecanis-

mo para perfeccionar el sistema de incentivos en una sociedad democrática. Cuando esto se logra, el Estado se transforma en una instancia privilegiada para enfrentar las fallas del mercado. La transparencia genera los incentivos correctos para alcanzar la eficiencia y la búsqueda del bien común.

Las acciones regulatorias del Estado deben ser formuladas de tal manera que se haga más fácil su evaluación y control, tanto por parte de otras instituciones del Estado, como de la opinión pública. Dichas acciones deben ser informadas a la sociedad, incluyendo objetivos, costos, resultados esperados y plazos. Se debe promover un debate técnico sobre las materias más delicadas.

Mejorar la información es el mejor incentivo para otro de los aspectos fundamentales de los procesos regulatorios: la calidad técnica en la formulación y aplicación de las reglas que orienten la conducta de los agentes privados. Mucho se ha insistido en los requisitos administrativos y técnicos para una buena acción de regulación. Hoy debemos poner el acento en la información y transparencia como la base para que la función reguladora sea más eficiente.

Cabe hacer la pregunta si este enfoque tiene consecuencias en el diseño organizacional de la acción reguladora. Si bien se trata de un análisis incipiente, se pueden adelantar algunos criterios. Primero, las instituciones reguladoras deben tener canales de comunicación con el resto de las instituciones del Estado. Los sistemas de incentivos se benefician de los vínculos entre instituciones. Segundo, los sistemas de incentivos funcionan mejor cuando las agencias reguladoras están especializadas sectorialmente. Esto permite que las instituciones encargadas de la fiscalización y la opinión pública tengan más elementos para evaluar la gestión de las instituciones reguladoras. Tercero, se debe generar un proceso de aprendizaje y coordinación entre las instituciones reguladoras que están especializadas sectorialmente.

III. CONCLUSIONES

En síntesis, por muy acucioso que sea un determinado diseño organizacional de las instituciones del Estado encargadas de la regulación, si no se asume el desafío de generar un sistema de incentivos apropiados, el remedio regulatorio podrá ser incluso más dañino que la enfermedad. La eficiencia del Estado regulador, más allá del diseño organizacional, depende substancialmente del grado de profundización democrática de la socie-

dad. Es decir, en la medida que la sociedad, como conjunto, esté informada de modo transparente, será posible alcanzar un mercado que opera con eficiencia social.

El objetivo es mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto. Para cumplir este propósito las reformas administrativas y organizacionales del Estado son necesarias pero no suficientes. Éstas pueden lograr incrementos en la eficiencia de la gestión de los organismos del Estado, pero no aseguran el control democrático de los propósitos y la racionalidad global de los fines del Estado en su conjunto. Un sistema institucional moderno es aquel que actúa en concordancia con los principios de la democracia, el perfeccionamiento de los mercados, el impulso del crecimiento y los principios perdurables en nuestras tradiciones cívicas. □