

## REGULACION SIN EL ESTADO (\*)

John Blundell y Colin Robinson

### 1. El gobierno versus la regulación voluntaria

La “regulación” es ahora un tópico común de conversación. Los empresarios la discuten constantemente porque tiene un gran impacto en sus actividades; los grupos de presión la proponen y fomentan; los programas de noticias en televisión la cubren; y los individuos conversan acerca de los efectos personales que tiene en sus vidas. Casi todos los debates en los medios sobre temas de actualidad terminan con sugerencias de nuevas regulaciones. Generalmente, el término “regulación” es utilizado como abreviación acerca de los intentos de los gobiernos, impulsados por un variedad de razones, de promulgar normas para otros, ya sea por medio de la legislación o por decisiones administrativas.

Las normas son una parte esencial de la vida. Pero elaborarlas no es necesariamente una función gubernamental: pueden (y usualmente lo son) ser provistas por la acción voluntaria. Los arreglos institucionales que gobiernan la conducta tanto de individuos como de organizaciones, en democracias liberales maduras como las de Europa occidental y América del Norte, han evolucionado durante muchos siglos como resultado de la experiencia.(1) No sería posible vivir en forma relativamente ordenada, como lo hacemos, sino fuera porque en el transcurso de los años normas para la convivencia y estándares de conducta han emergido y se han desarrollado como normas sociales (algunas integradas *ex post*, en el marco de la ley y el orden).

Contrariamente a la sabiduría convencional, la alternativa a la regulación estatal no es el vacío regulatorio, sino una gama de arreglos voluntarios. En la práctica, se pueden encontrar en Gran Bretaña y otras sociedades democráticas ambos tipos de regulación aunque, en el clamor por soluciones instantáneas que a menudo sucede a la percepción de una “crisis”, la regulación estatal puede desplazar a las soluciones voluntarias debido al generalizado supuesto, fomentado por políticos con horizontes temporales breves, de que el gobierno siempre tiene un remedio que proveerá más beneficios que costos.(2) La experiencia sugiere que este supuesto no tiene buenos fundamentos. Buena parte de la regulación gubernamental tiene consecuencias no deseadas: si una regulación fracasa en alcanzar su objetivo supuesto, otra le seguirá con la esperanza de éxito. Así, el estado regulador lleva a la acumulación de regulaciones, uno de cuyos efectos es reducir la auditoría democrática.(3)

Este breve trabajo examina cómo surgen las regulaciones estatales; considera los costos de la regulación, su incidencia y los problemas que emergen; describe algunos ejemplos de regulación voluntaria; y concluye con ciertas recomendaciones para incrementar el ámbito de estos medios voluntarios. Su intención es la de promover la discusión sobre la respectiva escala y ámbito del gobierno y de la regulación voluntaria.

### 2. Algunos problemas de principio

Las regulaciones gubernamentales pueden tomar una variedad de formas, que van desde el extremo de la planificación central de la actividad económica hasta formas de planificación sin coerción (“planificación indicativa”), a medidas que buscan mejorar al mercado acercando el resultado al ideal de la “competencia perfecta” de los economistas neoclásicos. La planificación económica en todas sus variantes sido expuesta a las críticas de principio más duras, y se la considera desacreditada en la práctica debido a las experiencias de la Unión Soviética y otras economías planificadas.

Pero, pese a que la idea de mejorar al mercado es vulnerable a las mismas críticas que se efectúan a la planificación económica, la idea sobrevive. En verdad, sigue siendo influyente, proveyendo la justificación intelectual de la acción gubernamental, *inter alia*, para promover la salud, para proteger el ambiente, para subsidiar la educación, para mejorar la seguridad laboral, para establecer salarios mínimos, para evitar la “explotación” de los trabajadores, y para proteger a los inversores de las elecciones que realizan.

En realidad, la creación y el crecimiento de las regulaciones puede tener poca conexión con dichas ideas. Gran parte de esto es, evidentemente, el resultado de la “búsqueda de rentas” por parte de grupos de interés y reguladores (ver las secciones 4 y 7 más adelante) quienes encuentran ventajas en la introducción y expansión de las regulaciones gubernamentales. Pero los fundamentos intelectuales de las regulaciones son importantes porque proveen de un aura de respetabilidad a un proceso que está, a menudo, lejos de ser valorable.

La formulación intelectual, como la utilizan los economistas en su mayoría, justifica generalmente la regulación gubernamental en base a que un mercado particular puede ser mejorado porque “fracasa” –esto es, no alcanza los objetivos del “interés público”. Así, se sostiene, el estado debe inmiscuirse para mejorar lo que sería el resultado del mercado. Pero existe un problema fundamental con este enfoque del “fracaso del mercado” para la elaboración de políticas públicas: toma como estándar de lo deseable el modelo tradicional de los economistas basado en el equilibrio a largo plazo de la competencia perfecta.(4) Como es ése un estado idealizado que nunca puede encontrarse en la práctica, comparar a los mercados del mundo real con el mismo significa que todo mercado parece “fracasar”. Por lo tanto, el uso de los modelos de fracaso de mercado lleva inexorablemente a recomendaciones de amplia intervención gubernamental en la economía –no necesariamente debido a que existan problemas en los mercados sino a que la performance no se compara con el inalcanzable ideal. Muchos “fracasos” son, en realidad, parte de los procesos normales del mercado más que desviaciones de un estado que, en la práctica, pudiera ser emulado.(5)

Más aun, el enfoque del fracaso del mercado implica un gobierno perfecto –un cuerpo altruista y omnisciente que puede detectar y seguir sin desvíos el “interés público”.(6) Se asume que este gobierno benevolente detecta los fracasos en los mercados y los corrige, sin consideración del interés propio de sus miembros u otras consideraciones políticas generales. La comparación de mercados “imperfectos” con gobiernos perfectos es obviamente sesgada y lleva a demandas de más acción gubernamental de lo que habría si se tomara en cuenta la imperfección gubernamental. Cuando se responde a la afirmación que la intervención del gobierno era requerida para resolver un problema particular, se dice que

Alfred Marshall contestó: “¿Quiere decir Ud. el gobierno, toda sabiduría, toda justicia, todo poder, o el gobierno como sabemos que es?”.(7)

Curiosamente, muchas personas que favorecen más regulaciones gubernamentales parecen desconocer que, por detrás de sus argumentos, se encuentra un modelo de cómo los mercados y los gobiernos funcionan que seguramente no aceptarían. Más aún, dados los errores en el modelo regulatorio de base, los problemas prácticos en la implementación son inevitables. Algunos de estos problemas son considerados más adelante, comenzando con los costos de la regulación.

### **3. Una cuestión de costos**

La mayoría de la gente estaría de acuerdo en que las razones que usualmente dan los gobiernos para regular son valiosas. Ellos desean, *inter alia*, estar saludables y seguros, minimizar los efectos adversos de la actividad humana en el medio ambiente, que sus hijos sean bien educados, que los trabajadores sean tratados adecuadamente, y evitar pérdidas inútiles en los mercados financieros. La cuestión, entonces, es cómo alcanzar mejor estos objetivos comunes a muchos –sino todos- ya sea por medio de la regulación gubernamental o por medio de la acción voluntaria.

A medida que ha crecido la regulación gubernamental en los últimos años han surgido serias preocupaciones en los Estados Unidos, Europa y Japón sobre sus costos, pese a que éstos son difíciles de estimar. Los costos presupuestarios de un gobierno son conocidos pero son sólo una pequeña parte del total; los mayores costos de cumplir con las regulaciones que recaen sobre organizaciones e individuos pueden ser estimados, pero los “costos invisibles” (en términos generales, los efectos adversos en las empresas y en el desarrollo tecnológico, como se explica en el punto 8. más adelante) son generalmente desconocidos.

Se han realizado estimaciones de los costos de las regulaciones nacionales en los Estados Unidos, incluyendo los costos de cumplimiento pero no los invisibles. Un estudio estima los costos de cumplimiento en \$700.000 millones, minimizando los costos de las agencias de control de alrededor de los \$15.000 millones. Estos costos de cumplimiento estimados representan cerca del 9% del PIB o casi \$7.000 por familia (cerca del 19% del ingreso promedio de una familia con dos generadores de ingresos).(8) La principal tendencia en los Estados Unidos es a una reducción de los costos de las regulaciones “económicas” debido a la desregulación de algunas industrias importantes (gas natural, telecomunicaciones, transporte aéreo y recientemente la electricidad) mientras que los costos de las regulaciones “sociales” (incluyendo las del medio ambiente) han crecido rápidamente, duplicándose en términos reales en los últimos diez años.

Los costos regulatorios no están bien documentados en otros países. Pero no hay razón para pensar que la gran disparidad entre los costos regulatorios a cargo del estado y los costos totales se presente solamente en los Estados Unidos: como se explicara en el punto 4. antes, la disparidad es inherente al proceso de regulación gubernamental. Más aun, la observación sugiere que no es solamente en los Estados Unidos donde crecen las regulaciones “sociales”. En otros países desarrollados, pese a las reducciones en barreras

comerciales y a la desregulación de servicios públicos y ciertos sectores del transporte, esta forma de regulación parece haberse incrementado.

#### **4. ¿Quién asume el costo de la regulación?**

La disparidad entre los costos totales y los que recaen sobre los reguladores es muy significativa. Los costos asumidos por el gobierno son solamente cerca del 2 por ciento de los costos de cumplimiento en los Estados Unidos y serían un porcentaje aun menor de los costos totales de regulación si se incluyeran los costos invisibles. Por eso, en cuanto se refiere al gobierno y a las agencias gubernamentales, la mayor parte de los costos es “externa” (esto es, recae sobre otros); éste más que cualquier otro factor parece explicar el ímpetu detrás del crecimiento de las regulaciones.

En verdad los argumentos utilizados por la mayoría de economistas para introducir regulaciones pueden ser dados vuelta fácilmente. Su argumento es que existen “externalidades” que los mercados no tomarán en cuenta, por ello el gobierno debe intervenir para asegurar que todo costo y beneficio externo sea tenido en cuenta. Pero, en la práctica, la introducción de regulaciones crea nuevas externalidades. Costos que habrían sido “internos” (y por lo tanto tomados en cuenta por quienes toman decisiones) no son soportados por los reguladores y, por lo tanto, no importa cuán bien intencionados estén, estos costos se convierten en externalidades. En estas circunstancias, con la mayor parte de los costos de regulación no recayendo sobre quienes regulan, la cantidad de regulación crece más allá de su nivel “eficiente” –que sería cuando se extendió hasta el punto justo en el cual el costo de una regulación adicional excede sus beneficios. En síntesis, aunque el fracaso de mercado es la razón usual para demandar regulación gubernamental, la misma institución de la regulación lleva a una forma diferente de fracaso.

#### **5. Sobre-regulación**

El proceso antes descrito sugiere que la regulación gubernamental siempre y en todo lugar excederá el nivel que podría ser justificado si todos sus costos y beneficios fueran tenidos en cuenta. Así, debemos esperar “sobre-regulación”.

Esta “sobre-regulación” es ya una queja común en muchos países, como ha sido reconocido por la OCDE cuyo Servicio de Administración Pública ha propuesto un amplio estudio de las alternativas a la regulación.(9) En varios países se han iniciados movimientos de desregulación, incluyendo los Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña. En éste país, un estudio de McKinsey en 1998 afirmaba que “...las regulaciones impuestas para alcanzar resultados socialmente deseables tienen el impacto no deseado de dañar el crecimiento y el empleo”.(10) En forma similar, el presidente de la Comisión Británica para Mejores Regulaciones, Christopher Haskins, sostuvo que Gran Bretaña tenía demasiadas regulaciones y que las alternativas privadas podían “...obtener resultados más efectivamente y a menor costo”. Así lo expresaba:

“La acción voluntaria de individuos o grupos de individuos puede también alcanzar objetivos mucho más eficientemente y efectivamente que el estado. Ya demasiada gente depende de que el gobierno le de protección, la que podrían organizar muy bien ellos mismos” (11)

Es difícil modificar las regulaciones debido al prolongado y complejo proceso político necesario para ello. Para cuando una regulación es aprobada, a menudo se refiere a una situación que ya no existe (ver más adelante). Más aun, las regulaciones a menudo viven más de las circunstancias que promovieron su existencia: las regulaciones británicas sobre la apertura de comercios los domingos son ejemplo clásico de regulaciones que no mantuvieron relación con los cambios acaecidos.(12) Las actitudes respecto a la regulación serían más escépticas si se prestara mayor atención en sus resultados pasados, y sobre la experiencia relativa de países que reaccionaron ante problemas particulares sin regulaciones estatales. Un estudio reciente de las restricciones regulatorias en las grandes empresas realizado por dos sociólogos británicos concluye:

“...nuestras instituciones responde poco debido a que vivimos en una sociedad irreflexiva. Siempre estamos observando los posibles peligros del mañana y, sin embargo, solamente considerando las formas en que tontamente sobre-reaccionamos en el pasado a supuestos pánicos morales o técnicos podremos saber como reaccionar ante ellos racionalmente... Debemos mirar hacia atrás, y responder con escepticismo”. (13)

La ansiedad acerca de los sistemas regulatorios excesivos parece haber aumentado por la preocupación de que las regulaciones muy detalladas (“prescriptivas”) no sean compatibles con la necesidad de las empresas de sostenerse competitivas en mercados que cambian rápidamente bajo el impacto de la “globalización”. En palabras de Murray Weidenbaum, ex presidente del Consejo Presidencial de Asesores Económicos de los Estados Unidos:

“En ninguna nación existe una agencia gubernamental con la misión de deprimir la economía o acelerar la inflación. Sin embargo, muchas acciones gubernamentales – especialmente impuestos, gasto público y regulaciones- tienen esos efectos indeseables. Los costos regulatorios son especialmente insidiosos. Son un impuesto oculto que reduce severamente la competitividad de las empresas locales en momentos en que enfrentan un creciente mercado global.” (14)

En el caso de Gran Bretaña, el volumen total de regulaciones crece como resultado de su participación en la Unión Europea. Los datos completos acerca de las regulaciones de la UE escasean. Sin embargo, parecería ser que pese a la promesa de Jacques Santer de que introducir el principio de subsidiariedad significaría “menos y mejores” normas, el volumen de regulaciones de la UE crece en forma continua. Según cifras de la propia UE, el total de actos legales de la CEE/UE en vigencia creció de 1.947 en 1973 a 14.729 en 1990 y a 23.027 en 1996.(15) Otro indicador de cuán activa es la máquina reguladora de Bruselas es

que el número de páginas producidas por la Publicación Oficial de la UE se ha más que duplicado durante un período de siete años – de 886.996 en 1989 a 1.916.808 en 1996. Los costos de cumplimiento van a ser más elevados, sin duda, en aquellos países donde la interpretación nacional de las normas de la UE sea más estricta que las mismas normas originales, como ha sido a menudo el caso en Gran Bretaña.(16) Y serán mayores en aquellos países donde existe una fuerte tradición a obedecer la ley que en aquellos donde el respeto por la autoridad legal es débil.

## 6. Grupos de interés y regulaciones

Otra razón por la cual las tienden a surgir y crecer las regulaciones es que grupos de interés de todo tipo pueden beneficiarse de ellas. El proceso de “búsqueda de rentas” por el cual los grupos de presión tuercen las políticas gubernamentales en su favor explica el hecho comúnmente observado que las regulaciones parecen, a menudo, dominadas por los intereses de los productores y otros grupos organizados más que por el “interés público”.

La razón por la cual los grupos de interés son tan influyentes en la regulación (y en otras políticas gubernamentales) es que los beneficios potenciales de la regulación están concentrados en sus miembros mientras que los costos de la regulación se dispersan entre un gran número de consumidores o aún entre toda la población. Tomemos, como ejemplo, una industria que podría beneficiarse si el gobierno estableciera una regulación que protegiera a sus miembros de las importaciones. Si la industria tiene éxito, todos los beneficios (por ejemplo, mayor empleo y mejores salarios a corto plazo en esa industria) recaen en todos sus miembros. Los costos (por ejemplo, mayores precios para los productos en cuestión) recaen en un gran número de consumidores.

Debido a que los beneficios están concentrados, la industria tiene un incentivo poderoso para invertir recursos en obtener esa protección –por ejemplo, produciendo información sobre las pérdidas de empleos y otros problemas que, aseguran, surgirán si el gobierno no actúa de acuerdo con sus deseos. Como estará mejor informada de las condiciones en la industria que el gobierno, espera tener una buena posibilidad de éxito.

Los consumidores individuales, por otro lado, enfrentan cada uno pequeños costos si la regulación es aprobada. Por lo tanto, tienen un incentivo débil para invertir en el tiempo y otros costos necesarios para oponerse a la regulación. Muchos consumidores pueden no darse cuenta de los costos envueltos. Por lo tanto, pese a que puede haber millones de “víctimas invisibles” de una regulación y los costos totales pueden exceder mucho a los beneficios del grupo organizado, puede que las víctimas monten sólo una débil oposición a ninguna.

La agricultura, en particular, está plagada de ejemplos de “búsqueda de rentas”, beneficios concentrados y costos dispersos. En *Beyond Good Intentions*, (17) Doug Bandow cuenta la historia de los productores de miel en Estados Unidos. Existen unos 2.500 de ellos y reciben un subsidio anual del Departamento de Agricultura de \$100 millones (\$40.000 cada uno en promedio). En 1987, un pequeño cambio en la regulación de estos subsidios llevó a que los 15 principales productores recibieran unos \$ 6 millones extras por año o \$ 400.000 cada uno en promedio. Mientras que para cada productor esto era una gran ganancia, la pérdida promedio para cada consumidor estadounidense era

extremadamente pequeña –cerca de 2 centavos, o mucho menos que el costo de la estampilla para enviar una carta de queja.

Es debido a que los beneficios de la regulación están concentrados pero los costos están dispersos que los beneficiarios de las regulaciones ejercen más poder de *lobby* que las víctimas y tienen un peso no proporcional en la elaboración de políticas.

## **7. Problemas inherentes a los mercados regulados**

Debido a que los grupos de *lobby* encuentran en su interés presionar por regulaciones (como se explicara antes), y debido a que los reguladores no cargan con los costos de su propia actividad, emergen en los mercados regulados ciertas consecuencias. Algunas de ellas se explican aquí.

### *Las agencias reguladoras tienden a expandirse*

El deseo de construir imperios es un rasgo común de todas las organizaciones pero la capacidad de hacerlo en mercados competitivos es limitada por las acciones de los rivales. Sin embargo, no existe una forma clara y simple de evaluar objetivamente cuánta regulación sería beneficiosa. Por lo tanto, es difícil controlar las acciones de las agencias reguladoras y el crecimiento de las regulaciones es empujado por la discrepancia entre los costos que recaen sobre los reguladores y los costos totales de la acción reguladora (puntos 3 y 4. antes). Debido a que otros cargan con la mayoría de los costos, las agencias reguladoras no tienen incentivo a minimizarlos: en cambio, es probable que favorezcan estándares que se encuentran en los límites de la tecnología conocida.(18) En el área de la salud y la seguridad, por ejemplo, querrán mostrar que han hecho todo lo tecnológicamente posible para evitar la culpa en caso de ocurrir accidentes. Insistir en análisis costo-beneficio de las regulaciones propuestas es de poco valor debido a que todos los costos y beneficios relevantes son futuros: son inciertos y sólo pueden ser evaluados subjetivamente. El interés propio de los reguladores, en general, tenderá a exagerar los beneficios, subestimar los costos y sobrestimar la demanda de acción de su parte.(19)

### *Algunas firmas buscan la regulación para suprimir la competencia*

Las firmas establecidas en una industria pueden verse beneficiadas por la regulación como un medio para alejar a potenciales ingresantes (aumentando los costos de entrada al mercado). Ciertas investigaciones en los Estados Unidos han establecido que a fines del siglo XIX quienes ya estaban en el mercado buscaban regulaciones a menudo.(20) Otros trabajos sugieren que la ley de salario mínimo de 1938 fue, en realidad, un intento de los políticos de Massachusetts y los trabajadores textiles para perjudicar a la competencia de textiles producidos con bajos salarios en los estados sureños.(21) Más recientemente, ha resultado claro en Gran Bretaña que las grandes organizaciones han resistido menos, en general, imposiciones tales como el salario mínimo que las más pequeñas. La consecuencia es que un mercado regulado generalmente es uno donde se ha suprimido la competencia y

los consumidores, por lo tanto, sufren de precios más altos y estándares de servicio más bajos de los que tendrían.

#### *Las empresas pueden capturar a los reguladores*

Una vez que la regulación ha sido promulgada el regulador debe descansar en gran medida en la información provista por las empresas reguladas (esto es, existe una “asimetría de la información”) y existe, por lo tanto cierta dependencia respecto a la misma. Más aun, el regulador puede considerar sus perspectivas profesionales futuras en la misma industria regulada; existe una larga lista de casos de reguladores que posteriormente consiguieron trabajo en las industrias que previamente controlaban. La “captura regulatoria” puede entonces ocurrir a medida que el regulador se torna más simpático a los productores y puede llegar a actuar en el interés de éstos. O el regulador puede ser capturado por algún otro grupo de presión (por ejemplo, los ecologistas). Así, los consumidores pueden sufrir las consecuencias de las regulaciones si los reguladores actúan en beneficio de los productores u otros grupos. Existen numerosos estudios que han notado esta tendencia en el sistema regulatorio estadounidense, (22) aunque esto sea levemente menor en Gran Bretaña (ver el punto 9).

#### *La regulación es popular entre los políticos*

La popularidad de la regulación es, en parte, debida a que parece ser un intento directo de “hacer algo” sobre un problema. Los medios periodísticos, a menudo alentados por grupos de interés, destacan los accidentes, emergencias aparentes y ejemplos de errores humanos de todo tipo. Demandan acción, invocando el “principio precautorio”, aun cuando exista una considerable incertidumbre científica acerca de los temas relevantes y las acciones necesarias. Un ejemplo reciente es la draconiana acción tomada en Gran Bretaña para combatir el supuesto riesgo de BSE (la “enfermedad de la vaca loca”), que fuera conectada con la enfermedad Creutzfeldt-Jakob en los humanos. Más generalmente, la respuesta política a estos eventos es probable que resulte en una investigación, nuevas regulaciones y hasta una nueva agencia reguladora. El gobierno puede saber muy bien que esta reacción apurada logrará poco o nada: se la toma solamente para responder a las demandas de acción causadas por la asimetría en la cobertura de la información (el predominio de las malas noticias).

### **8. Altos costos y perversas consecuencias**

La regulación adquiere así su impulso, el cual poco tiene que ver con consideraciones de interés público. Resulta popular con los grupos de interés poderosos, con los reguladores y con los políticos debido a que sus costos resultan dispersos, los consumidores que pierden con las regulaciones tienen poco incentivo para oponerse a ellas.

Sin embargo, los costos totales de las regulaciones son importantes. Como se explicara antes, algunos de ellos (tales como los costos presupuestarios y los costos de cumplimiento por quienes son regulados) pueden ser estimados. Pero los costos invisibles



es probable que sean mucho mayores. Consisten en los precios más altos y en los menores estándares para los consumidores; la tendencia a que sean favorecidos los intereses de los productores; y, tal vez lo más importante, el efecto sofocante que tiene sobre la iniciativa empresaria, la innovación y el consiguiente desarrollo tecnológico y empresarial. Las normas rígidas que inevitablemente no toman en cuenta los futuros desarrollos en tecnología dificultan las innovaciones en productos y comercialización; como resultado, las prácticas actuales son congeladas y la vida de la población mejora menos de lo que hubiera podido hacerlo.

La regulación estatal puede ser muy cruda en la forma de dictar las normas. Por cualquier razón la atención se enfoca en un cierto proceso o situación. Una regulación basada en el conocimiento y la tecnología actual es aprobada. Aun cuando los burócratas presionen por elevados estándares (por las razones consideradas en el punto 7), en poco tiempo el conocimiento se expande, la tecnología cambia y se descubren mejores métodos. Sin embargo, la introducción de estas tecnologías es frenada por la regulación que fue introducida supuestamente para ayudar. Hasta que los burócratas y políticos vuelvan a considerar el asunto, la regulación continuará sin reflejar los mencionados cambios. Por otro lado, las regulaciones voluntarias tenderán a cambiar en pequeños pasos a medida que la tecnología y otras variables se modifican.

La regulación gubernamental, entonces, descansa en fundamentos inciertos y lleva a dificultades prácticas. No es legítimo simplemente asumir, como lo hacen a menudo los promotores de la regulación gubernamental, que serán en general beneficiosas y lograrán alcanzar el esquivo concepto del “interés nacional”.(23) No sólo es probable que sean altos sino que invariablemente desplazan a las soluciones de mercado a los problemas que la regulación quiere resolver. Con el tiempo, crece una maraña de regulaciones fomentadas por las tendencias a construir imperios antes mencionadas, las cuales retardan el avance hacia la satisfacción de las necesidades de la gente, incluyendo sus demandas por salud, seguridad, protección ambiental y otros aspectos de la vida. Los casos más notorios de fracaso en satisfacer necesidades de los consumidores parecen estar en áreas donde el estado restringe la capacidad de elección. –tales como educación, transporte y, antes de su privatización, las empresas británicas nacionalizadas- y prevalece un monopolio donde, en ausencia de competidores, los proveedores no se preocupan de su reputación.

Más aun, la regulación estatal tiene a menudo efectos perversos. En épocas recientes, Gran Bretaña ha estado sujeta a controles de alquileres que hicieron desaparecer la oferta de viviendas, las restricciones salariales dieron como resultado un desacople entre las habilidades y las oportunidades de empleo, y los controles de precios terminaron alimentando las presiones inflacionarias cuyo objetivo era reducir. En una de las áreas en las que más se recomienda su utilización –protección ambiental-, la regulación estatal no solamente ha tenido efectos laterales perversos, lo ha hecho en gran escala. La ex Unión Soviética y los países de Europa oriental y central son ejemplos obvios de los efectos desastrosos en el medio ambiente de esa forma extrema de regulación, la planificación central. Otro ejemplo de una industria altamente contaminante generada por la acción gubernamental lo ofrece la industria eléctrica nacionalizada en Inglaterra y Gales, que fue forzada por los gobiernos a utilizar carbón y energía nuclear (y también cómo la acción gubernamental puede reducir la seguridad de la oferta).(24)

Aun donde las consecuencias de las regulaciones no son tan serios y amplios como los antes citados, ese ejercicio de creatividad humana da como resultado efectos no deseados. Por ejemplo, un reciente artículo muestra los efectos de una regulación en los Estados Unidos en los años 70 requiriendo que los pijamas para niños fueran resistentes al fuego.(25) La regulación impidió el uso del algodón pero, como los padres querían pijamas más confortables para sus hijos los fabricantes les dieron otros nombres como “conjuntos de algodón peinado”. Estos fueron permitidos en 1996 cuando se comprobó que la vieja regulación no funcionaba. Sin embargo, la nueva norma estableció que debían tener un cierto tipo de ajuste (según las medidas) para evitar riesgo de quemaduras, lo cual es fácilmente evadido por los padres que compran talles más grandes. Todo hace que este juego resulte en una pérdida considerable de recursos: los reguladores establecen las normas, los regulados las eluden, los reguladores tratan de nuevo, se vuelve a evadirlas y así continuamente.

## **9. Regulación sin el estado**

Aunque popularmente se cree que los mercados “fallan”, en la práctica la principal forma en que se alcanzan los objetivos de la regulación es a través de la interacción diaria de consumidores y productores. Existe una demanda por parte de los individuos, ya sea en su papel de consumidores o de productores, por salud y seguridad, protección en el trabajo, salvaguardias para el medio ambiente y otros rasgos deseables de la vida. A medida que se elevan los estándares de vida y se satisfacen las necesidades más básicas de los consumidores, la demanda por estos ítems parece crecer más rápido que el ingreso. Este efecto puede observarse en un determinado país o en un análisis comparativo de países con distintos estándares de vida en un momento determinado. Es, por lo tanto, en interés de los proveedores actuales y los potenciales satisfacer estas demandas. Es una forma de generar reputación y lograr éxito.

En términos generales, las alternativas voluntarias a la regulación estatal permiten el funcionamiento de los mercados, asegurando que existen remedios legales o de otro tipo para quienes puedan sufrir daños de las acciones de otros, y permiten el florecimiento de formas de protección basadas en el mercado, tales como los seguros, el cumplimiento voluntario de estándares y hasta la misma fijación de los mismos. Los resultados son “imperfectos”, pero también lo son todas las posibilidades concebibles.

En la ausencia de regulación gubernamental, aquellos rasgos de vida que la regulación busca proveer serían provistos en la medida en que sean buscados por los consumidores. Los consumidores compran “paquetes” de bienes y servicios, no *bienes per se*. Por lo tanto, las organizaciones competirían para proteger y mejorar sus reputaciones produciendo bienes con atributos demandados por los consumidores (incluyendo seguridad en el consumo, propiedades sanitarias y ausencia de rasgos dañinos del medio ambiente). La reputación de una empresa es potencialmente su activo más importante: en condiciones competitivas, las empresas tienen fuertes incentivos para esforzarse en mejorar su reputación satisfaciendo las necesidades de los consumidores y distinguiendo sus productos de los demás, por ejemplo promoviendo sus marcas.(26) Las empresas también competirían

para brindar buenos salarios y condiciones a los trabajadores porque quieren mantener una reputación para atraer luego a los mejores trabajadores.

En ciertos ámbitos, las empresas pueden asociarse para establecer estándares para productos y procedimientos de certificación para dar confianza en sus compras a los consumidores. Habría oportunidades de mercado para proveer servicios independientes de elaboración de estándares, prueba y certificación de servicios y los proveedores de esos servicios sin duda surgirían. Otras organizaciones proveerían servicios de información para los consumidores. El crecimiento de Internet ha originado predicciones de mejores oportunidades para los consumidores a través de los “intermediarios de información”,(27) lo que ayudará a éstos en reducir los costos de transacción incurridos en la búsqueda de bienes en un entorno complejo.

En tal régimen, habría probablemente un uso mucho mayor de los seguros privados de lo que actualmente hay. La gente, por ejemplo, se protegería asegurándose contra eventualidades como la pérdida de empleo, enfermedad y vejez, y se protegerían de defectos en los bienes y servicios comprados. Estas protecciones ya se encuentran en muchos contratos de hipotecas y *leasing* y en algunas compras con tarjetas de crédito.

## **10. Cambiando los incentivos de los reguladores**

Una forma de limitar la cantidad de regulaciones y de limitar sus efectos adversos que demandaría cambios menores del régimen actual es modificar los incentivos de los reguladores para que tengan menos tentación de edificar imperios y se inclinen más a resistir el crecimiento de las normas que grupos interesados buscan. En este sentido, se ha logrado cierto éxito en las regulaciones de los servicios en Gran Bretaña al asignar a los reguladores el deber de promover o facilitar la competencia.(28) En el momento que se impusieron estos mandatos su significado no fue totalmente apreciado, aunque se comprendió que transformar una industria del monopolio a la competencia requería tal provisión. Sin embargo, los mandatos han tenido más efectos perversos de los esperados. No solamente han permitido a los reguladores tomar la iniciativa para promover el ingreso a los mercados, han también alterado los incentivos. Los reguladores saben que una de las principales formas en que sus acciones pueden ser juzgadas (por ejemplo, cuando se considera la renovación de su mandato) es la amplitud en que la competencia ha sido promovida en el mercado que supervisan. Por lo tanto, si uno acepta que la competencia es el medio principal para salvaguardar los intereses de los consumidores al brindarles la oportunidad de elegir,(29) se desprende que los reguladores de esos servicios tenderán a actuar principalmente en interés de los consumidores. La “captura” por parte de los productores no ha sido, ciertamente, un tema importante en los servicios británicos como lo ha sido en los Estados Unidos.

Más aun, el énfasis en la promoción de la competencia significa que a medida que ésta aumenta en estos mercados, la necesidad de regulación se reduce. El resultado lógico es que eventualmente la regulación cubra solamente áreas de “monopolio natural” genuino (tales como las redes de telecomunicaciones, gasoductos y vías).(30) En otras palabras, existe un mecanismo dentro del sistema regulatorio británico que establece un límite a la regulación y debería llevar, con el tiempo, a una reducción de las oficinas reguladoras.

Los denominados “servicios públicos” tienen rasgos especiales, tal como el poder de mercado inmediatamente luego de su privatización, lo que convierte a los mandatos a favor de la competencia en esenciales. No obstante, la idea de un tal mandato que fuerza a los reguladores a actuar en interés de los consumidores y convierte en poco atractivo la expansión de sus imperios puede tener una aplicación mucho más amplia en muchos mercados ahora regulados, no sólo en Gran Bretaña. Como ejemplo, podría incluirse un mandato para promover la competencia en las responsabilidades de los reguladores del sistema financiero para evitar que sean muy minuciosos y expansivos en sus normas (como podrán llegar a serlo en el nuevo sistema británico centralizado). Ayudaría a evitar el endurecimiento general de la regulación y la incorporación de detalles que tiende a ocurrir en los sistemas regulatorios irrestrictos, lo cual daña severamente los procesos de mercado. Deberes similares podrían aplicarse en otras áreas reguladas.

## **11. Formas voluntarias de regulación**

Resulta útil examinar algunos casos donde la regulación ha surgido naturalmente en vez de ser impuesta por los gobiernos, para determinar si estos casos pueden tener una aplicación más amplia.

### *Fijación de estándares y verificación de su cumplimiento*

Puede establecerse una distinción importante entre el establecimiento de estándares y los procedimientos de control y verificación (por ejemplo, inspección, pruebas y certificación) que son utilizados para asegurar el cumplimiento de los mismos. Existe considerable experiencia en la participación de terceros independientes en esos procedimientos y alguna en la elaboración de estándares. En ausencia de regulaciones gubernamentales ambos procedimientos podrían surgir de la acción voluntaria, como lo demuestran los ejemplos siguientes.

### *El caso de Underwriters Laboratories*

En los Estados Unidos, Underwriters Laboratories (UL) es una organización privada sin fines de lucro que provee certificación voluntaria de seguridad para, entre otros, artículos eléctricos, partes de automotores, equipamiento médico, sistemas de alarma y productos químicos. (31) No solamente controla y certifica sino también desarrolla estándares por medio de un cuidadoso proceso de consulta abierta. Aunque tiene rivales, en los últimos cien años ha alcanzado ser la principal organización en este campo. Tal es su reputación que los minoristas resisten vender productos que no tengan certificación de UL o uno de sus competidores, aunque no existe un requisito legal para esa certificación. Aunque ésta se relaciona solamente con la seguridad, el fracaso en obtenerla haría muy difícil colocar tal producto en el mercado. El sistema voluntario funciona bien porque los estándares son bien reconocidos; los productores y minoristas tienen, entonces, un poderoso incentivo para adherir a ellos.

En cuando concierne la eficiencia y grado de respuesta del mercado, UL está en una posición por completo diferente de una agencia gubernamental. Opera en un mercado competitivo (tiene doce competidores y el ingreso en ese mercado está abierto) y tiene, por

lo tanto, incentivos para mantener sus costos bajos y adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado. Más aun, todos los costos de establecimiento de estándares y verificación tienen que estar dentro de un rango aceptable para sus clientes. Por ende, evita un sesgo hacia el exceso de regulación que es probable suceda cuando la agencia reguladora soporta sólo una pequeña fracción de los costos de sus propias actividades.

El éxito de UL –y del programa “Kite Mark” de la British Standards Institution– demuestra las ventajas de la acción voluntaria por sobre la regulación gubernamental. El propio interés de las empresas las lleva a buscar esa certificación del regulador y esa agencia tiene mejores incentivos que el regulador estatal.

#### *Green Seal, Scientific Certification Systems y Eco-Rating*

Otro ejemplo se relaciona con tres agencias estadounidenses que califican a los productos según el daño que ocasionan al medio ambiente.<sup>(32)</sup> Green Seal es una organización sin fines de lucro que busca ayudar a los consumidores a seleccionar productos que cumplan con estándares ambientales específicos. Como UL realiza un extenso proceso de revisión antes de establecer estándares. Los productos que cumplen con ellos reciben el Sello Verde de Certificación y sus etiquetas informan a los consumidores acerca de las características ambientales del producto. Las empresas firman contratos con Green Seal y éstos controlan el cumplimiento mediante inspecciones.

En el mismo campo está Eco-Rating International Inc., una empresa que clasifica productos utilizando escalas de performance similares a las empleadas en los índices financieros. Scientific Certification Systems también certifica productos según sus características ambientales considerando, por ejemplo, emisiones de dióxido de carbono y sulfuro.

#### *Información a los consumidores y agencias de calificación*

Una respuesta natural del mercado a la demanda de los consumidores de información sobre productos y servicios ha sido el nacimiento de organizaciones que evalúan la performance, seguridad y otros atributos relevantes de los productos. Ciertas empresas comprenderán las perspectivas de estos servicios y tendrán un incentivo para proveerlos. Una vez establecidas, los proveedores buscarán estos servicios como un medio importante para mejorar su reputación.

En Gran Bretaña, la Asociación de Consumidores (editores de *Which?*) ha surgido, en respuesta a la demanda del mercado, como una agencia que provee información sobre productos y servicios y los califica para los consumidores. Existen varias de éstas en los Estados Unidos,<sup>(33)</sup> tales como la Unión de Consumidores que evalúa productos y publica sus resultados en la revista mensual *Consumer Reports*, la *Buying Guide* anual, informes en radio y televisión y artículos en los diarios. *Consumer Reports* tiene 5 millones de suscriptores. El *Good Housekeeping Institute* es un laboratorio de evaluación de productos que otorga el *Seal of Good Housekeeping* – que incluye la garantía de que *Good Housekeeping* reemplazará todo producto defectuoso o devolverá el dinero de su compra. Existe también en Estados Unidos y Canadá el *Council of Better Business* que establece elevados estándares para sus miembros, provee informes para los consumidores y actúa

como árbitro en disputas entre sus miembros y los consumidores. Otro ejemplo de arbitraje es el que ofrecen los agentes de viaje británicos con respecto a paquetes de vacaciones.

### *Seguro técnico*

Pueden encontrarse ejemplos británicos de certificación privada en las regulaciones de seguridad de ciertas industrias –por ejemplo, las que producen montacargas, calderas y contenedores de gas transportables-, todas actividades peligrosas. La actual legislación requiere una inspección de la actividad por parte de una “persona competente” que provea la certificación necesaria. Esta función ha llegado a ser provista naturalmente por las empresas aseguradoras.

Las coberturas de “seguro técnico” datan de mediados del siglo XIX cuando existía una seria preocupación por las explosiones en las calderas de vapor. Para solucionar el problema las empresas se asociaron dando origen a un sistema de seguros e inspecciones que se convirtió en un negocio floreciente en sí mismo. En otras palabras, una solución de mercado evolucionó para resolver esa necesidad, aunque fuera posteriormente incorporada como un requerimiento gubernamental de inspección.

Debido a que las compañías de seguros especializadas en este rubro están sujetas a los incentivos normales del mercado, se han adaptado a las cambiantes circunstancias en una forma de las agencias reguladoras encuentran imposible. Como resultado, esta actividad se ha desarrollado considerablemente desde sus inicios con las calderas de vapor. Hoy, el folleto de Royal & Sun Alliance Engineering (ver Cuadro 1) dice que proveerá servicios de inspección (con o sin seguro) y servicio de consultoría técnica para una amplia gama de actividades industriales. Cubre riesgos técnicos (incluyendo lucro cesante), de transporte y construcción y “electrónicos” (incluyendo las consecuencias financieras de las caídas de los sistemas informáticos). Aunque provee inspección sin seguro, por cierto que no provee seguro sin inspección.

Para que el seguro sea una opción práctica debe ser posible evitar los problemas que surgen con información “escondida”, siendo las dos más importantes aquellas que los economistas describen como “selección adversa” (aquellos que buscan la cobertura pueden esconder información sobre sí mismos) y “riesgo moral” (una vez asegurados, las empresas e individuos pueden esconder su falta de esfuerzo para evitar los riesgos asegurados). En síntesis, las compañías de seguros deben poder evaluar los riesgos que corren *ex ante* y controlar *ex post* si los asegurados están engañándolos.

Vinculando la inspección con el seguro, como en el caso del seguro técnico, se resuelve este problema. Las empresas deben tener la aprobación de un inspector competente y también buscan asegurarse sabiendo que ocasionalmente algo puede salir mal. La empresa se da cuenta que obtendrá el seguro sólo si sus instalaciones resultan satisfactorias luego de la inspección de los aseguradores con una larga experiencia en evaluar riesgos de dichas industrias. Desde el punto de vista del asegurador, la experiencia acumulada le permite evaluar los riesgos con anticipación: lo hará solamente si tiene un informe satisfactorio del inspector. Más aun, debido al sistema de inspecciones periódicas, puede también controlar el desempeño de la empresa, en particular a aquellas que quieran eludir sus responsabilidades.

El rol del estado en esto es menor: un sistema puramente voluntario donde las empresas, en su propio interés, buscan asegurarse y son inspeccionadas sería muy efectivo. En verdad, la conclusión a sacar es que en muchos casos esto es preferible a la regulación estatal porque es más flexible a los cambios.

### **Cuadro 1**

#### **El Nacimiento y Desarrollo de las Compañías de Seguro Técnico**

Cuando se aceleró la revolución industrial en Gran Bretaña en el siglo XIX, la demanda de energía creció dramáticamente. Se construían calderas de vapor para las industrias textil y mecánica, y para 1850 Midlands y el norte de Inglaterra tenían la mayor concentración de caldera a vapor en el mundo.

Pero el diseño y construcción de las mismas estaba aún en una etapa inicial de desarrollo tecnológico y los peligros asociados con las limitaciones técnicas no eran bien comprendidos. Las explosiones eran frecuentes pues las calderas eran utilizadas a presiones muy elevadas. Los graves daños a la propiedad y la importante pérdida de vidas convirtió a estas explosiones en una cuestión de interés nacional.

En 1854 una explosión particularmente violenta, en la cual murieron diez personas, tuvo lugar en Rochdale. Como resultado de esto, sir William Fairbairn, diseñador de la caldera de Lancashire, comenzó a reunir consejos científicos y evidencias de personas que hubieran sido testigos de las explosiones. Sus investigaciones impulsaron una reunión de ingenieros, científicos e industriales ese mismo año, lo que llevó a la formación de la Asociación para la Prevención de la Explosión de Calderas. Este grupo organizó inspecciones voluntarias sin responsabilidad, pero fueron poco efectivas.

En un intento de desarrollar una solución mejor para las explosiones, la *Steam Boiler Assurance Company* fue creada entre aseguradores e industriales en 1858. Esta fue la primera compañía en asegurar e inspeccionar calderas nuevas y en funcionamiento. La compañía tuvo un período de fuerte expansión y fue recreada como la *Boiler Insurance and Steam Power Company* en 1865, el mismo año que vio el nacimiento de la *National Boiler and General Insurance Company*. Esta nueva rama de los seguros llevó a la inspección de motores, equipos mecánicos y eléctricos, maquinarias de transporte y manejo de materiales, junto con la cobertura de seguro apropiada. Hacia fines del siglo XIX las dos compañías ampliaron su actividad a otros equipos, la propiedad circundante, la vida de los empleados y de terceros. También prepararon especificaciones para maquinarias y calderas nuevas y realizaron inspecciones y controles durante su fabricación y en servicio.

En 1996 los descendientes de las dos primeras compañías aseguradoras juntaron sus fuerzas luego que sus dos empresas madres, *Royal Insurance* y *Sun Alliance*, se fusionaron creando la mayor empresa de seguro técnico, con actividades que incluyen la cobertura de riesgos en metalurgia, productos químicos, tratamiento de aguas y los riesgos asociados con computadoras y otros equipos eléctricos.

*Fuente: "Royal and Sun Alliance Engineering: Enjoying an Honourable Heritage", Foreword magazine, Agosto 1997, pp. 8-9.*

### *El Mar del Norte*

La seguridad de las instalaciones *offshore* es una cuestión particularmente compleja. Sin embargo, (o tal vez debido a que es tan compleja), el gobierno se ha involucrado poco en los detalles de las normas de seguridad.

Después del desastroso accidente de Julio de 1988 en la instalación *Alpha* del yacimiento *Piper* de Occidental, cuando 167 personas murieron y la subsiguiente investigación a cargo de Lord Cullen, se reemplazó el régimen entonces vigente altamente prescriptivo y detallista, el cual había resultado poco efectivo. Ya no se detallaban requisitos específicos para cada instalación *offshore*; en su lugar, los operadores y propietarios podían formular sus propios planes de seguridad sujetos a la aprobación del *Health and Safety Executive* (HSE). Los operadores y propietarios eligieron entre seis servicios de certificación para realizar las inspecciones de sus instalaciones.

Más recientemente, el gobierno introdujo en 1996 (en un período de transición de dos años) una nueva forma de verificación. El operador o propietario de una instalación *offshore* tiene aun que preparar un plan de seguridad sujeto a la aprobación del HSE pero ya no es obligatorio contratar uno de los seis servicios de inspecciones. En cambio, el operador o propietario realiza su propia evaluación de los elementos críticos en el plan de seguridad y busca su propia “persona competente e independiente” (por ejemplo, una compañía de electricidad o un especialista marítimo). Pueden, entonces, fijar sus propios estándares, sujetos a verificación por una persona de su elección siempre que esta cumpla con la definición del HSE de “independencia” y “competencia”.(34)

### *Autoregulación del alcohol en Gran Bretaña*

Los proveedores de bebidas alcohólicas en Gran Bretaña operan en el marco de licencias y regulaciones establecidas por el estado. Pero, dentro de ese marco, se ha desarrollado un sistema voluntario de regulación, principalmente a través del *Portman Group* (una institución financiada por la misma industria cuyo objetivo es prevenir el mal uso del alcohol y promover el consumo “responsable” de bebidas). Las campañas de educación del consumidor, algunas apoyadas por la industria, ha ayudado a reducir el número de víctimas o heridos en accidentes con conductores ebrios más en Gran Bretaña que en otros países – de 1800 en 1980 a menos de 600 por año actualmente. Otros países han adoptado enfoques regulatorios gubernamentales han experimentado reducciones menores. En los Estados Unidos, por ejemplo, se elevó la edad mínima para comprar bebidas alcohólicas a los 21 años; Australia introdujo controles masivos en las rutas y en Escandinavia hay multas severas y prisión.

Para tratar el problema del consumo de alcohol en los menores, el Grupo creó una tarjeta de Prueba de Edad en 1990 para que los minoristas (que son los responsables de aplicar la ley que prohíbe la compra de alcohol a menores de 18 años) y a aquellos compradores legítimos que no tienen un pasaporte u otra identificación de edad.

Otra iniciativa del *Portman Group* se dirige a reducir la confusión aparente causada por el lanzamiento de “bebidas gaseosas con alcohol”. En Abril de 1996 se introdujo un Código de Práctica para la Denominación, Envase y Mercadeo de Bebidas Alcohólicas, modificado en Agosto de 1997, para evitar la confusión entre bebidas alcohólicas y no-



alcohólicas y las conductas anti-sociales. El Grupo tiene un servicio de consultas para que las empresas puedan determinar si sus productos se conforman a las normas del Código.

#### *Regulación voluntaria en el comercio minorista británico*

Los más importantes minoristas británicos implementan criterios que van más allá de las regulaciones gubernamentales. El Cuadro 2 presenta algunos ejemplos de la experiencia de Tesco, la mayor cadena de supermercados en Gran Bretaña

### **Cuadro 2 Regulación voluntaria en Tesco**

Muchas empresas minoristas establecen estándares, incluyendo de seguridad alimentaria, que van mas allá de la legislación vigente. Los siguientes son dos ejemplos de Tesco

#### *Auditoría de sistemas y muestreo*

Tesco ha lanzado un programa piloto conjunto con el *Hertfordshire County Council*, con el objetivo de introducir un sistema de auditorías sorpresivas en una muestra de locales en lugar de auditorías completas de cada local dos veces por año. Este enfoque tiene la ventaja de liberar recursos para otros propósitos y permitir que los inspectores se concentren en actividades de alto riesgo.

#### *Accidentes y Autoregulación*

Reconociendo que una tasa de accidentes creciente incrementaba las primas de seguro, Tesco introdujo controles autoregulatorios para obtener mejoras. Esto significó una mayor conciencia en el área salud y seguridad y la inversión de fondos para el auto-seguro de siniestros. En un período de tres años, la tasa de accidentes graves en su personal y clientes se redujo un 35%.

#### *Programas de protección voluntarios en los Estados Unidos*

Tesco también señala un experimento de autoregulación en los Estados Unidos. En 1992, la *US Occupational Safety and Health Administration (OSHA)* –equivalente aproximado al HSE británico- comenzó una serie de “Programas Voluntarios de Protección”. Según funcionarios de la OSHA, el enfoque de los PVPs diferencia entre “malos actores” que no tienen programas de cumplimiento y “buenos ciudadanos”, empresas que se ven favorecidas. Utilizando las “mejores prácticas”, los empleadores pueden obtener exenciones de inspecciones de la OSHA o penalidades reducidas en el caso de una acción en su contra.

*Fuente: Tesco*

#### *Transporte en Nueva Zelanda*

Considerando otro país (que ha estado en la vanguardia de las reformas económicas en muchos aspectos)(35), Nueva Zelanda ha implementado un régimen regulatorio mucho menos normativo para el transporte como se explica en el Cuadro 3. Un sistema detallado de regulación del transporte fue reemplazado por uno en el que el gobierno hizo responsables de la seguridad a los miembros de la actividad y se concentró en verificar su

cumplimiento. El esquema parece haber tenido notable éxito, en términos de mejor seguridad, menores costos de regulación y menores precios.

### **Cuadro 3 Transporte en Nueva Zelanda**

En Nueva Zelanda la reducción del sector público en el área del transporte y su desregulación han tenido claros efectos positivos. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte antes controlaba la seguridad, las tarifas y las licencias del transporte automotor de cargas, transporte naviero y aéreo. En 1991 el gobierno de Nueva Zelanda reconoció que estaba obligando a los contribuyentes a pagar por niveles de calidad y seguridad que deberían recaer en las empresas transportistas. Por lo tanto, desvió el centro del marco regulatorio de la seguridad en el transporte del cumplimiento del operador hacia su responsabilidad.

En la práctica, esto significó que el Ministerio de Transporte ya no participaba en la provisión resultados sino que aseguraba que los participantes en la industria lo hicieran. El típico trabajo diario de un empleado del Ministerio cambió de trabajar con los proveedores de transporte a medir su performance por medio de controles periódicos y visitas.

Como la tarea anterior del Ministerio de proveer a la industria personal experto en seguridad requería 5.500 empleados, su nueva misión aseguraba un transporte seguro con solamente 57, aproximadamente un uno por ciento de la cifra anterior. Pese a la masiva reducción de los reguladores gubernamentales, la calidad del nuevo esquema, y por lo tanto sus resultados, mejoraron en todos los sectores de la actividad. La calidad y selección de servicios de transporte ha mejorado y los consumidores se beneficiaron pues los precios se han estabilizado o caído desde 1980.

Esta mejora no fue accidental. Haciendo que las empresas pagaran su propia seguridad, el gobierno dio a quienes compiten en el mercado un incentivo para regularse a sí mismos de la forma más eficiente posible. Y midiendo cifras de seguridad más que el cumplimiento con regulaciones específicas, el Ministerio devolvió a la actividad el incentivo a regularse responsablemente a medida que descubría enfoques más innovadores en materia de seguridad.

Así, analizando sus propias funciones, centrándose en resultados mensurables y reestructurando su marco regulatorio, el Ministerio de Transporte pudo cumplir con sus tareas más efectivamente reduciendo la cantidad de accidentes y vidas perdidas, y a un costo mucho menor para los contribuyentes.

*Fuente:* James M. Buchanan, Center for Political Economy, George Mason University, Fairfax, Virginia, private communication.

## **12. El argumento a favor de más regulaciones voluntarias**

Podrían darse más ejemplos de regulaciones voluntarias que funcionan evidentemente bien o de áreas en las que podrían reemplazar con éxito regulaciones gubernamentales.(36) Como señalara un estudio realizado en los Estados Unidos:

“Usualmente se identifica a las regulaciones con los gobiernos estatales o federal, pero eso es un error. Existen hoy muchas organizaciones privadas que regulan una parte importante del mercado sin la participación del gobierno.”(37)

Existen numerosos modelos. En algunos casos, el estado provee un marco de regulación y las empresas en la industria forman una organización auto regulatoria que llena los detalles dentro de dicho marco, evitando las desventajas de normas estatales altamente normativas e inflexibles. El *Portman Group* es un ejemplo de este modelo.

En otros casos, una industria es responsable en gran medida de regular sus propias actividades pero existe un requerimiento de inspección (por ejemplo, por una “persona competente”). La seguridad en el Mar del Norte es un ejemplo de esto. Otro es el seguro técnico, excepto que creció como un sistema voluntario controlado por las compañías de seguros y aún hoy parece operar principalmente por la participación de las compañías: la inspección y el seguro son parte de un sistema integrado.

También hay ejemplos (tales como *Underwriters Laboratories*) donde una regulación es enteramente implementada por el sector privado. Esto es, un sistema regulatorio ha surgido naturalmente en respuesta a las demandas de productores y consumidores y provee el establecimiento de estándares por terceros independientes como también procesos de control (pruebas, certificación, etc.)

La gran ventaja de los sistemas que han surgido naturalmente es que evitan muchas de las dificultades prácticas de las regulaciones gubernamentales mencionadas antes en este trabajo. Debido a que los costos de las regulaciones no son externos a los organismos reguladores se evita la tendencia existente en las agencias gubernamentales a la sobre-regulación. Más aun, el sistema se adapta más fácilmente a circunstancias cambiantes que las normas gubernamentales. Como se explicara en la sección 8, uno de los principales costos de la regulación gubernamental (aunque un costo “invisible”), es el efecto sofocante sobre la iniciativa empresarial que surge de las normas rígidas normalmente asociadas con la regulación gubernamental.

La mayor flexibilidad de los sistemas privados es una ventaja importante. Más aun, la capacidad de los mercados de producir incentivos para actuar en forma segura y sensible no es generalmente reconocida. Por ejemplo, uno de los autores adquirió recientemente un seguro para un vehículo automotor cuyo conductor principal sería su hijo adolescente. El corredor de seguros solicitó una copia del último boletín escolar. Al observar excelentes notas en todas las materias, ofreció un descuento substancial. Existe un descuento adicional con la finalización de un curso de conductor. El corredor de seguros, entonces, presenta una fotocopia del informe escolar y un certificado de la realización del curso a la compañía aseguradora: el descuento por buenas notas es un poco mayor que el del curso de conductor. El mercado está haciendo, entonces, distinciones sutiles y precisas del tipo que una regulación simplemente no puede replicar.

Finalmente, en este contexto, vale la pena evaluar lo que sucedería en Gran Bretaña si se privatizara el sistema de licencias de conductor. Actualmente, el joven aprendiz de 17 años recibe una licencia por 53 años –esto es, hasta que cumpla 70. No existe ningún entrenamiento o educación adicional y ningún incentivo para adquirir habilidades adicionales que no sea el aumento de la prima del seguro después de un siniestro. Con el

licenciamiento en manos privadas, tal vez hasta manejado por los aseguradores mismos, podría esperarse un alto grado de experimentación con la creación de distintos cursos de capacitación. Es también inconcebible que el sector privado otorgue licencias por más de 50 años.

### 13. Conclusiones

Un estudio sobre las regulaciones en los Estados Unidos concluía que “...existe un amplio campo de regulaciones privadas que los reguladores, congresistas, el Presidente y los periodistas no conocen”.(38) Lo mismo es probablemente cierto en Gran Bretaña, aunque en los dos países la regulación privada debe haber sido desplazada por la regulación gubernamental. Por lo menos, la magnitud y los efectos de las regulaciones privadas deberían ser estudiados: en Gran Bretaña sería una tarea apropiada para la *Better Regulation Task Force* y la nueva *Regulatory Impact Unit* (39) ya que las regulaciones voluntarias parecen tener ventajas inherentes sobre las estatales. Estas parecen, a menudo, poco efectivas en alcanzar su objetivo, los costos de su cumplimiento son elevados y desalientan la iniciativa empresarial. A menudo parecen una enorme maza que no logra acertar con una pequeña nuez.

Existen cuatro pasos adicionales que recomendaríamos. Se ordenan aquí desde el menos extremo hasta el más:

- Imponer en otras agencias reguladoras gubernamentales el deber de promover la competencia que se aplica ahora a los reguladores de ciertos servicios (o un deber con un impacto similar) para refrenar las tendencias expansionistas de estas agencias.
- Transferir procedimientos de control y monitoreo (inspección, pruebas y certificación) cuando sea posible al sector privado. Por ejemplo, un requisito de inspección por una “persona competente” (como en el caso del seguro técnico en el Mar del Norte) podría reemplazar normas más restrictivas. El estado impondría regulación pero no establecería estándares específicos ni realizaría el control.
- Permitir que empresas privadas establezcan los estándares (posiblemente en competencia con las actuales agencias reguladoras); y
- Que el cumplimiento con estándares fijados por organizaciones privadas sea voluntario y no coercitivo. Los productores decidirían si optan o no por adherir a determinados estándares, dependiendo de si parecen mejorar su reputación. Uno de los factores en las decisiones de compra de los consumidores sería su evaluación del valor de determinados estándares.

Estas recomendaciones deberían atraer a gobiernos en muchos países preocupados por los efectos de las regulaciones y que hayan reconocido sus peligros. Los costos de las regulaciones gubernamentales son tales que existe, *prima facie*, una buena causa para reemplazarlas por normas voluntarias y mejorar la performance económica. Más aun, muchos de los problemas que la regulación gubernamental busca solucionar serían mejor resueltos por medios voluntarios. Ya sea mejorar la seguridad y la salud, proteger el medio ambiente, proveer mejores términos y condiciones de trabajo, promover prácticas

adecuadas en la venta de servicios financieros u otras cuestiones que la regulación gubernamental busca resolver, existen argumentos de mucho peso para sostener que el camino hacia adelante debería seguirse con las acciones privadas.

(\*) Publicado originalmente como *Regulation Without the State*, Occasional Paper 109 (Londres, Institute of Economic Affairs, 1999). Autorización para su reproducción otorgada por Institute of Economic Affairs, Londres.

#### Notas

- (1) Douglas C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Occasional Paper 106, London: Institute of Economic Affairs, March 1999.
- (2) Uno de los primeros trabajos publicados por el IEA presentó un argumento contra la regulación del “leasing”, que no fuera otra que la política general monetaria y fiscal: Ralph Harris, Arthur Seldon and Margot Naylor, *Hire Purchase in a Free Society*, IEA, 1958, Second Edition 1959, Third Edition 1961.
- (3) Norman Barry, ‘The Market, Liberty and the Regulatory State’, *Economic Affairs*, Vol. 14, N° 4, June 1994, pp. 5-11, and John O’Sullivan, *Conservatism, Democracy and National Identity*, London: Centre for Policy Studies, 1999.
- (4) Mark Blaug, “Classical Economics”, en Eatwell, Milgate and Newman (eds.), *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*, Vol. 1, London: Macmillan, 1987.
- (5) Israel M. Kirzner, *How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery*, Hobart Paper N° 133, London: Institute of Economic Affairs, 1997.
- (6) El enfoque de la elección pública (*public choice*), que critica el supuesto de la perfección gubernamental es explicado en Gordon Tullock, *The Vote Motive*, Hobart Paperback N° 9, Institute of Economic Affairs, Second Impression, 1978. Ver también William C. Mitchell, *Government as It Is*, Hobart Paper N° 109, IEA, 1988.
- (7) A.E. Benians, *Memorials of Alfred Marshall*, London: Macmillan, 1926.
- (8) Thomas F. Hopkins, *Regulatory Costs in Profile*, Center for the Study of American Business, Policy Study N° 132, Rochester, New York, Agosto 1996. El Centro estima que los gastos por regulaciones en 1999 serían de alrededor de \$18.000 millones: ver *Investors Business Daily*, 24 de Febrero de 1999. Para un estudio que analiza los costos de las regulaciones y distintas formas de medirlos (por ejemplo, contando las páginas de regulaciones), ver Clyde Wayne Crews, Jr., *Ten Thousand Commandments: A Policymaker’s Snapshot of the Federal Regulatory State*, 1998 edition, Washington DC: Competitive Enterprise Institute, Enero 1998.
- (9) *Focus*, Public Management Gazette, N 8, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, Marzo 1998, p.1. Ver también el comentario sobre la US Regulatory Improvement Act 1997 en National Center for Policy Analysis, *Brief Analysis* 258, 2 de Marzo de 1998.

- (10) “Regulatory Barriers can damage employment and growth”, report of a seminar on the McKinsey findings, *The Financial Times*, 15 de Mayo de 1998. El informe de McKinsey fue luego publicado como McKinsey Global Institute, *Driving Productivity and Growth in the UK Economy*, London: McKinsey, 1998.
- (11) Christopher Haskins, “Rules and More Rules”, *The Financial Times*, 13 de Mayo de 1998.
- (12) John Burton, *Whither Sunday Trading? The Case for Deregulation*, Hobart Paper N° 123, London: Institute of Economic Affairs, 1993.
- (13) Mark Neil & Christie Davis, *The Corporation Under Siege*, London: Social Affairs Unit, 1998, p. 103.
- (14) Murray Weidenbaum, *Recasting The Role of Government to Promote Economic Prosperity*, Pfizer Forum, *The Financial Times*, 12 de Mayo de 1998.
- (15) Jens-Peter Bonce, MEP, “Centralisation Will Continue”, *Eurofacts*, 19 de Diciembre de 1997.
- (16) Richard North, *Death by Regulation: The Butchery of the British Meat Industry*, IEA Health and Welfare Unit Health Series N° 12, May 1993.
- (17) Douglas Bandow, *Beyond Good Intentions*, Westchester, Illinois: Crossway, 1988.
- (18) Como se explica en el punto 8, es probable que la regulación frene el progreso tecnológico. Así, aunque los reguladores busquen la “tecnología de punta”, ésta será probablemente menos avanzada en una industria regulada que si no existiera la regulación.
- (19) Para una crítica de los esfuerzos para medir los costos y beneficios de las regulaciones en los Estados Unidos ver Robert W. Hahn, “Policy Watch: Analysis of the Benefits and Costs of Regulation”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, N° 4, Otoño 1998.
- (20) George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management*, Spring 1971.
- (21) B.W. Folsom Jr., “The Minimum Wage’s Disreputable Origins”, *The Wall Street Journal*, 27 de Mayo de 1998.
- (22) Stigler, op.cit., and Sam Peltzman, “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, August 1976.
- (23) Ver, por ejemplo, J. High (editor), *Regulation: Economic Theory and History*, University of Michigan Press, 1991, para una crítica a la teoría del “interés público”.
- (24) Colin Robinson, *Energy Policy: Errors, Illusions and Market Realities*, Occasional Paper N° 90, Londres: Institute of Economic Affairs, 1993.
- (25) Jacob Sullum, “Compromising Kid’s Safety for Comfort”, *Conservative Chronicle*, 17 de Junio de 1998.
- (26) Daniel B. Klein, *Reputation: Studies in the Voluntary Elicitation of Good Conduct*, University of Michigan Press, 1997.
- (27) John Hagel y Marc Singer, *Net Worth: Shaping Markets When Consumers Make the Rules*, Boston: Harvard Business School Press, 1999, Cap. 1, y *The McKinsey Quarterly*, N° 1, 1999, pp. 7-15.
- (28) El texto de este mandato difiere de un regulador a otro. El más débil –“facilitar” la competencia- se presenta en aguas y cloacas.

- (29) Como lo hace el actual gobierno. Ver, por ejemplo, *Department of Trade and Industry, A Fair Deal for Consumers: Modernising The Framework for Utility Regulation – The Response to Consultation*, Julio 1998, párrafo 42.
- (30) Los reguladores del gas y la electricidad han ya reducido lo que antes se creía eran actividades en “monopolio natural” introduciendo competencia en áreas como el almacenamiento, la lectura de medidores y la provisión de éstos que antes estaban monopolizadas.
- (31) Pueden encontrarse más detalles sobre Underwriters Laboratories en Yesim Yilmaz, *Private Regulation: A real alternativve for regulatory reform*, Policy Analysis N° 303, Washington DC: Cato Institute, 20 de Abril de 1998, especialmente páginas 14-16.
- (32) *Ibid*, pp. 20-22.
- (33) *Ibid*, pp. 28-30.
- (34) Las regulaciones del HSE explican cómo evaluar la “independencia” y la “competencia”: ver *A Guide to the Installation, Verification and miscellaneous aspects of amendments by the Offshore Installation and Wells (Design and Construction etc.) Regulations 1996 to the Offshore Installations (Safety Case) Regulation 1992*, HSE Books, 1996, Regulations 7A, 7B, 7C, and Schedule 9
- (35) Ver Donald Brash, *New Zealand’s Remarkable Reforms*, Occasional Paper, N° 100, London: Institute of Economic Affairs, 1996.
- (36) Por ejemplo, en el caso de las pensiones, ver David Simpson, *Regulating Pensions: Too Little Competition*, Hobart Paper N° 131, London: Institute of Economic Affairs, 1996. En temas relacionados con el agua ver Colin Robinson, “Introducing Competition into Water”, en M.E. Beesley (editor), *Regulating Utilities: Broadening the Debate*, Readings N° 46, London: Institute of Economic Affairs, 1997.
- (37) Yilmaz, op.cit., p.35.
- (38) Yilmaz, op.cit., p.32.
- (39) “Brussels to be targeted to curb red tape”, *The Financial Times*, 28 de Abril de 1999, donde se describe las nuevas iniciativas británicas para evaluar el impacto de las regulaciones