

# REGULACION Y LIBERALIZACION EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA

Los diagnósticos de la crisis económica actual ponen de manifiesto que la creciente regulación estatal de la vida económica ha sido, cuanto menos, un factor agravante de aquélla, que ha dificultado —y sigue dificultando— la vuelta a la normalidad productiva. Y, sin embargo, la actividad intervencionista no se ha interrumpido: muy al contrario, no hay porción de la vida económica —y aun de la vida social— a la que no se haya dedicado un nuevo tratamiento legal o la promesa de una nueva regulación. Los intentos liberalizadores —1959 y 1977, principalmente— fueron tímidos y parciales, aunque no inútiles, y han quedado superados por la escalada de la regulación.

En este artículo de **Antonio Argandoña Rámiz** se intenta un breve resumen del estado actual del tratamiento de la regulación llevado a cabo por los economistas, con particular referencia a España, sobre todo en la sección VI, que pasa revista a la evolución reciente y a la situación presente del panorama regulador. En el resto de secciones se parte de la actual actitud antirreguladora para explicar el porqué de las reglamentaciones —tanto su justificación teórica como su explicación causal—, la dinámica del fenómeno —que da razón de su crecimiento y de las dificultades prácticas para detenerlo— y sus principales efectos.

## I. LA ACTITUD ANTIRREGULADORA

**E**N los últimos años estamos asistiendo al auge de una actitud, cada vez menos minoritaria, de repulsa de la creciente regulación de casi todas las facetas de la vida social, y aun privada. El temor a la sociedad de *1984* (Orwell), o de *Un mundo feliz* (Huxley), el creciente peso del Estado y de la clase burocrática, las frecuentes interferencias públicas —reales o potenciales— en las decisiones privadas, la mayor concien-

cia de los derechos y de la libertad de los ciudadanos, el convencimiento de que hay una gran riqueza de iniciativa y de responsabilidad en los grupos menores y el auge del pensamiento liberal han contribuido, entre otras causas, a ese estado de opinión.

Todo lo anterior adquiere caracteres propios cuando se trata del rechazo de la intervención en la vida económica. De un lado, la creciente sospecha de que la regulación crea más problemas de los que resuelve y tiene más costes que beneficios

(por lo menos a partir de un cierto nivel, que en muchos casos ya ha sido superado); de otro lado, la evidencia de los efectos negativos de la reglamentación, que el hombre de la calle resume en las colas ante las ventanillas, la pérdida de tiempo, o la maldición gitana «pleitos tengas y los ganas», y que los economistas han concretado en estudios empíricos sobre el deterioro del crecimiento de la productividad, la caída del PIB potencial y del empleo, etcétera. Todo ello en un período de crisis generalizada, cuando ha hecho falta probar la capacidad de adaptación y la flexibilidad del sistema económico, constatándose la existencia de unas rigideces que apuntan a la regulación como una de sus causas. Del mismo modo, cuando ha hecho falta contener el gasto público y el déficit, la reducción del censo de funcionarios y la purga de oficinas han ocupado un lugar importante (más en la teoría que en los planes de los gobiernos).

Otra línea de crítica a la creciente regulación económica se fija en el carácter endógeno de dicha regulación y en el alejamiento de sus metas. Parece que el mecanismo interventor adquiere una dinámica propia que lo desconecta de los problemas que le dieron origen y de los que lo justifican en los manuales de economía (y ahí está el coeficiente de caja, vigente desde enero de 1984, desafiando las argumentaciones teóricas sobre ese instrumento). Además, una regulación llama a otra —o, como diría Say, la oferta de regulación crea su propia demanda—, en un proceso aparentemente sin fin.

Sea por una causa o por otra, existe hoy un sano escepticismo

mo acerca de las virtudes de la regulación, que invita a estudiarla de nuevo, con vistas a suprimir las que no sean ya necesarias o las que provoquen costes superiores a sus ventajas, podando generosamente el bosque de la reglamentación económica o incluso provocando un buen incendio que lo arrase.

Junto a esta actitud radical, que se da principalmente en los medios intelectuales —economistas, políticos, sociólogos, etc.—, la postura del público es ambigua. De un lado, critica la burocracia; de otro, acepta las virtudes de la regulación, manteniendo, al menos, las existentes, aunque sin ampliarlas a nuevas áreas; a lo más, se inclina por modificaciones selectivas, extendiéndola a unos campos concretos y retirándola en otros. Cuáles sean esos campos específicos varía según las personas, lo que hace pensar que hay regulaciones que benefician a cada sujeto y otras que le perjudican.

Y, sin embargo, tanto en la sociedad española como en las demás, la impresión general es que la regulación se sigue extendiendo. ¿Se trata, acaso, de dos fenómenos de sentido contrario, que acabarán anulándose? ¿Es la actitud antirreguladora una nube de verano? ¿O quizás se mueve la reglamentación por ciclos, y estamos en su fase decreciente?

## II. CLASIFICACION DE LAS REGULACIONES

No he intentado, por el momento, definir la regulación —ni, consiguientemente, su término opuesto, la liberalización—; no es tarea fácil, porque nos en-

contramos ante un fenómeno amplio, de orígenes remotos, que se entremezcla con numerosas políticas, pero que opera también fuera de ellas. La obligación de inscribir a un recién nacido en el Registro Civil o la de observar ciertas formalidades al otorgar testamento introducen a los sujetos en el ámbito de las regulaciones, aunque fuera del de las políticas económicas, en tanto que el coeficiente de caja o la cumplimentación de los formularios del IRPF son regulaciones conectadas con las políticas monetaria y fiscal, respectivamente.

Podemos identificar las regulaciones con las obligaciones, prohibiciones o limitaciones a la hora de llevar a cabo ciertas conductas, incluyendo la obtención de licencias, autorizaciones, permisos o aprobaciones, el sometimiento a homologaciones e inspecciones, la sujeción a recomendaciones, reglas de obligado cumplimiento, prohibiciones, requisitos mínimos e informaciones, la limitación de precios o márgenes, etc. Y todo ello en conexión directa con oficinas o funcionarios públicos (por ejemplo, sometimiento a un permiso previo, inscripción o inspección), o a otro ente (un colegio profesional, por ejemplo), o sin esa relación.

De mayor interés será intentar una clasificación de las regulaciones. No podemos pretender hacerla exhaustiva, tarea que resultaría, por otro lado, hartamente difícil, si se tiene en cuenta su gran variedad de formas (a menudo no explícitas) y lo arbitrario de su definición o descripción. El cuadro n.º 1 intenta una cierta ordenación de acuerdo con su incidencia económica, acompañada de ejemplos; la clasificación no es muy precisa,

ni mucho menos completa; ni se ha pretendido agotar la relación de sus costes, beneficios e incidencia. El cuadro n.º 2 intenta dar una visión de conjunto, atendiendo al sujeto al que se espera que beneficien (1).

## III. EL POR QUE DE LAS REGULACIONES: 1) LOS FALLOS DEL MERCADO

Los economistas sostienen que la eficiencia en el uso de los recursos es máxima cuando los mercados son competitivos y perfectos (producto homogéneo, identidad de compradores y vendedores, máxima información, etcétera), de modo que no se conseguirán mejores resultados con ninguna intervención. Parece lógico concluir, pues, que si existe una regulación es porque las autoridades, debidamente informadas y con un claro criterio de interés público, corrigen mediante ella los «fallos del mercado»: falta de competencia (monopolio natural), efectos externos (contaminación, congestión), ausencia de información, etcétera.

Veamos un ejemplo. En un mercado perfecto, cada trabajador tiene conocimiento de todas las ventajas (incluido el salario) y riesgos de cada empleo alternativo, y actúa de modo que se igualen, en el margen, esas utilidades e inconvenientes. Así, un trabajo peligroso vendrá compensado por un salario más alto (o por otras ventajas), de modo que el trabajador elegirá siempre la combinación de características de su empleo que maximice su utilidad. Si esto es así, cualquier intervención que modifique las condiciones de seguri-

dad e higiene (u otra variable relevante) obligará a un reajuste de características que dejará de ser óptimo. Del lado de la empresa, la situación es similar: para atraer obreros a los empleos más arriesgados tendrá que ofrecerles una compensación adecuada (salarios más altos, reducción de jornada, más vacaciones) o una mayor seguridad. En una situación ideal, la adopción espontánea de medidas de seguridad e higiene será óptima, porque el rendimiento de la última peseta invertida en ellas será el mismo que el dedicado a otros usos (incluido el pago de salarios o de primas de seguro).

Sin embargo, ese mercado ideal no existe. La información acerca de los riesgos laborales no es perfecta, de modo que el obrero no lleva a cabo una elección óptima. Los diferenciales de salarios no reflejan suficientemente las diferencias de riesgo, por lo que la inversión de la empresa en medidas de seguridad e higiene no es la más eficiente. Además, es probable que, en condiciones de paro elevado, no tenga lugar una elección libre entre riesgo y remuneración, dado que la alternativa que puede presentarse al posible trabajador es una ocupación con alto riesgo y baja remuneración o nada. En esas condiciones, es de esperar que una regulación que exija a las empresas ciertas medidas de seguridad se acerque al óptimo más de lo que lo haría el mercado libre.

Veamos otro ejemplo de la necesidad de regulación en un mercado competitivo. Es sabido que el seguro de depósitos se introdujo para defender el patrimonio de los depositantes con menos recursos (de ahí que se

establezca un límite a la cantidad asegurada) y para proporcionar al público un nivel de seguridad, evitando las retiradas masivas de fondos y, con ello, la suspensión de pagos de la entidad (y, probablemente, también de otras). Teóricamente, los depositantes, como acreedores del banco, deberían seguir con detalle la evolución de éste, valorando sus riesgos y exigiendo tipos de interés más elevados cuando el riesgo de su cartera creciese. De este modo, la asunción de riesgos sería, en cada caso óptima, y no habría necesidad de seguro de depósitos (cada depositante tendría la relación riesgo/remuneración que prefiriese). Pero la información disponible dista mucho de ser perfecta, aunque se facilite el acceso a la contabilidad del banco; además, actúan factores fortuitos (como la conducta de los demás depositantes) que difícilmente se puede prever. En esas condiciones, el tipo de interés pagado por los depósitos no refleja adecuadamente el riesgo sufrido.

Se impone, pues, un mecanismo —público o privado— de cobertura de los riesgos inherentes a las inversiones bancarias. Pero ese fondo de garantía o seguro de depósitos tampoco proporciona el resultado óptimo, porque no existe un medio correcto para el cálculo del riesgo de un banco y, por tanto, para la fijación de la prima competitiva. Y si la prima no atiende al riesgo individual, se fomenta la excesiva asunción de riesgos por parte de los bancos, que obtienen así ingresos más altos y no pagan su coste (una forma de «azar moral», similar a la del que conduce con despreocupación porque sabe que su automóvil está asegurado a todo riesgo).

Las limitaciones de cualquier fórmula de seguro de depósitos aconsejan, pues, dictar medidas para mantener la solvencia de las entidades crediticias (requisitos mínimos de capital, limitación de ciertas operaciones, exigencia de cobertura de las mismas en moneda extranjera, limitación de riesgos con un solo cliente o sector, etc.). Hay, pues, una justificación para la regulación, aunque no la garantía de que ésta sea adecuada, ni suficiente, ni siquiera de que no vaya a causar más problemas de los que trata de evitar (2).

Existe otra justificación de la regulación que tiene una gran relevancia en la práctica: la redistribución de la renta. Se trata, de hecho, de un caso más de corrección de fallos de mercado, porque éste ofrece una solución óptima *dada* la distribución inicial de los recursos; si ésta no se considera adecuada, hay motivos para una intervención. Los economistas recomiendan que se lleve a cabo mediante impuestos directos y subvenciones en metálico («impuesto negativo» sobre la renta), pues de este modo el mecanismo del mercado sufre muy pocas interferencias, pero los gobiernos prefieren, a menudo, llevar a cabo la reasignación mediante medidas reguladoras: tal es el caso de la gratuidad de la enseñanza, la congelación de alquileres o las directrices técnicas sobre la calidad de productos de amplio consumo, suponiendo que los consumidores de menor renta son también los de menor nivel de información y conocimientos (otra cosa es que el objetivo de la redistribución se logre, y que los costes no resulten excesivos). Otras veces la redistribución de la renta no se desea —o al menos no se

## CUADRO 2 CLASIFICACION DE LAS REGULACIONES SEGUN EL TIPO DE SUJETOS EN CUYO BENEFICIO SE SUPONE SE DICTAN

<p><b>1. REGULACIONES EN DEFENSA DEL CONSUMIDOR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dirigidas a la seguridad y salud del consumidor o usuario (Reglamentaciones técnico-sanitarias de alimentos, reglamentos de bienes de consumo duradero, homologación y normalización, control administrativo de veracidad, control de calidad, etc.).</li> <li>— Defensa de los intereses económicos del usuario (responsabilidad por servicios o productos defectuosos, etiquetado y presentación de productos alimenticios, veracidad de la publicidad, contratos fuera de establecimientos comerciales —venta domiciliaria—, marcado y publicidad de precios, promociones, rebajas y campañas, etc.).</li> <li>— Reparación de daños (información y asistencia sobre reclamaciones, procedimiento judicial o administrativo de reclamación, etc.).</li> <li>— Controles de precios (precios máximos, márgenes, etc.).</li> </ul>
<p><b>2. REGULACIONES EN DEFENSA DEL TRABAJADOR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sobre la contratación (requisitos administrativos, condiciones del contrato y sus limitaciones, discriminación, etc.).</li> <li>— Sobre las condiciones de trabajo (remuneración, salario mínimo, etc.; seguridad e higiene en el trabajo; jornada, horas extras, vacaciones, etc.).</li> <li>— Sobre la seguridad social (cuotas y prestaciones; jubilación, desempleo, antigüedad, enfermedad, etc.).</li> <li>— Sobre la terminación del contrato (seguro y subsidio de desempleo, despido, etc.).</li> </ul>
<p><b>3. REGULACIONES EN BENEFICIO DE LA EMPRESA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Protección de la actividad productiva y rentabilidad (viabilidad económica: dimensiones mínimas, concentración y asociación de empresas, etc.; legislación sobre patentes; requisitos de instalaciones técnicas, calidad del producto, etc.).</li> <li>— Defensa de la competencia/Restricciones a la competencia (barreras de entrada, licencias, patentes, etc.; defensa de la competencia exterior: barreras a la importación, reserva de mercado, precios reguladores, etc.; legislación sobre inversiones extranjeras; disciplina de mercado: precios, normalización y condiciones técnicas de venta, ordenación de transacciones, etc.).</li> <li>— Apertura de mercados (legislación sobre inversiones en el exterior; ferias y exposiciones; prohibición de limitación de exportaciones en contratos de transferencia de tecnología, etc.).</li> <li>— Otras (seguridad, contabilidad e información, etc.).</li> </ul>
<p><b>4. REGULACIONES EN BENEFICIO DEL SECTOR PUBLICO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Información general (inscripción en registros; autorizaciones y concesiones; información contable y fiscal, etc.).</li> <li>— Control del sistema financiero para la política monetaria (coeficiente de caja, información, etc.).</li> <li>— Recaudación de impuestos, tasas, etc.</li> </ul>
<p><b>5. REGULACIONES EN DEFENSA DE LA COLECTIVIDAD</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Defensa de la calidad de vida (medio ambiente, seguridad ciudadana, protección jurídica, incendios, etc.).</li> <li>— Defensa de los intereses económicos generales (ahorro de energía, seguridad y solvencia del sistema financiero, defensa de la empresa y de la competencia, etc.).</li> <li>— Defensa de los intereses económicos locales (localización industrial, urbanismo).</li> <li>— Protección frente a actividades exteriores (control de cambios, aduanas, inspección sanitaria, inversiones extranjeras, requisitos de producción nacional, transferencia de tecnología, etc.).</li> <li>— Reglas generales de convivencia ciudadana.</li> </ul>

declara—, como en el caso de las licencias que limitan el acceso a un mercado (médicos, taxis, etc.) (3).

Finalmente, a la hora de explicar la aparición de una regulación, no hay que olvidar la posibilidad de que ésta vaya dirigida a la financiación del sector público. Tal es el caso de los monopolios fiscales o de las regulaciones impuestas a los intermediarios financieros para cubrir el déficit público.

Hasta aquí la justificación de la regulación que se consideró durante mucho tiempo como la explicación causal de su existencia. Sin embargo, la correlación entre regulación y fallos del mercado es escasa y, sobre todo, sus efectos distan mucho de ser los que la teoría del interés público sugiere. Por otro lado, desde un punto de vista normativo, la existencia de fallos del mercado es una condición necesaria, pero no suficiente, para la intervención pública: no siempre que se dé un fallo del mercado conviene introducir una regulación, ni mucho menos. Y, en todo caso, serviría para justificar las regulaciones generales, en tanto que la gran mayoría de las existentes se dirigen a industrias o empresas concretas, para fines específicos. Hemos de prestar atención, pues, a otra explicación del fenómeno que nos ocupa.

#### **IV. EL POR QUE DE LAS REGULACIONES: 2) LA OFERTA Y DEMANDA DE INTERVENCIONES**

La mejor explicación alternativa disponible es la teoría del «mercado de regulación». Co-

mo de cualquier otro «bien», hay también una oferta y una demanda de regulación, que explican su «producción» y su «precio» (pues la regulación, como los demás «bienes», no es gratuita). Del lado de la demanda se hallan las personas y grupos que esperan beneficiarse de esa regulación (por ejemplo, las empresas existentes en un sector cuya entrada se desea bloquear a los nuevos competidores); del lado de la oferta están principalmente los políticos (que «venden» regulaciones a cambio de apoyo político o económico y de votos) y los funcionarios (que llevan a la práctica la regulación, a cambio de poder político, seguridad en el empleo y remuneraciones económicas). Existe también una «tecnología» de la regulación (leyes, oficinas, inspectores, etc.) que, junto con los costes del proceso, explica la forma y caracteres de la función de oferta. Esta, junto con la demanda, determinan el volumen y precio de equilibrio de la regulación (4).

Esta concepción, que resulta más compatible con los fundamentos últimos de la teoría económica, permite llevar a cabo afirmaciones contrastables acerca de la conducta reguladora. Por ejemplo:

1) Si los costes y beneficios de la regulación están muy dispersos, se practicará una política «mayoritaria». No hay incentivos suficientes para intentar la «captura» del poder y lograr una regulación favorable, pues el grupo que lo intente recibirá una porción muy pequeña de las ventajas, en relación a sus costes.

2) Si los costes y beneficios están muy concentrados, habrá una lucha entre «grupos de in-

tereses» contrapuestos. El incentivo para organizarse a favor o en contra de una regulación es alto.

3) Si los beneficios están concentrados y los costes dispersos, se practicará una política de «clientelas», con formación de grupos de ganadores, sin que resulte rentable organizar la resistencia de los perdedores (es el caso contemplado por Stigler).

4) Con beneficios difusos y costes concentrados, la política será de «emprendedores». Es difícil que surja regulación en este caso, si no es por el esfuerzo de un emprendedor.

El supuesto de que en la realidad los casos 2 y 3 son bastante frecuentes lleva a pensar que los ganadores habituales en el proceso regulador son grupos reducidos y compactos (probablemente, más de productores que de consumidores); los beneficios —y, por tanto, la demanda de regulación— se diluyen cuando crece el tamaño del grupo (y, con él, los costes para sus promotores). El progreso de la regulación lleva a la aparición de nuevos grupos de intereses (abogados, consultores, funcionarios), lo que hace más difícil la vuelta atrás (5).

Los estudios sobre regulación y desregulación y sus efectos son, en la actualidad, variantes de la teoría expuesta. Su conclusión es aparentemente desmoralizadora: la regulación no produce los efectos beneficiosos que sus abogados propugnan, sino otros mucho peores, aunque también más ocultos (por lo que resulta difícil atribuirlos inequívocamente a ella). Y, dadas las fuerzas en juego, resulta muy difícil reducir la maraña reguladora.

Aunque aún no estamos en condiciones de sacar consecuencias de nuestro análisis, conviene salir ya al paso de una posible conclusión apresurada: si el mercado de regulaciones es como acabamos de describirlo, hay que rechazarlas de plano. Incluso el más puritano enemigo de las drogas reconocerá que hay una demanda lícita de las mismas (como medicina, por ejemplo); del mismo modo, hay motivos para la existencia de regulaciones, que se justificarán por sus resultados (o sea, por la diferencia entre sus beneficios y sus costes sociales). De todos modos, los párrafos anteriores sugieren que ese «mercado» de regulaciones necesita, a su vez, alguna regulación que evite una dinámica aparentemente imparable y perniciosa (si de verdad es imparable y perniciosa). Detengámonos, pues, en el estudio de esa dinámica, aunque sea de modo esquemático y casi en caricatura.

## V. EL PROCESO REGULADOR

En frase de Stigler, la regulación ha sido (y es) una de las «industrias» con más rápido crecimiento en los últimos años, aunque sus orígenes son, en verdad, antiguos. El por qué de ese auge reciente admite diversas interpretaciones: la complejidad de la vida moderna, las oportunidades crecientes de beneficio mediante la acción política, el papel de la burocracia... Quizás también el mayor peso del sector público: de un lado, porque todo aumento de gasto suele implicar una mayor burocracia para su administración; de otro, porque todo aumento de la burocracia exige un gasto mayor

(y, a la larga, genera quizás una tendencia indefinida a su expansión). No faltan ocasiones, sin embargo, en que el crecimiento de la regulación es un sustitutivo del gasto, al menos parcialmente (como cuando se reemplaza un subsidio a una industria para que no contamine por la limitación cuantitativa a la emisión de contaminantes y su control). De todos modos, regulación y gasto parecen formar parte de la misma «ola», según las teorías que acabamos de exponer.

De todos modos, es probable que la aparición de las regulaciones tenga lugar por oleadas, casi siempre a propósito de un acontecimiento singular o de una cadena de éstos que genera un estado favorable de opinión (en el que influyen o del que se aprovechan los interesados en la regulación). También es posible que la regulación existiese ya, y que sea objeto de una revisión, intensificación o cumplimiento estricto a raíz de aquel acontecimiento o estado de opinión. Los ejemplos serían muchos: medidas de seguridad en aeropuertos (secuestros aéreos), transporte de mercancías peligrosas (Los Alfaques), transporte escolar (accidentes diversos), seguridad contra incendios en hoteles (Corona de Aragón) y salas de fiesta (Alcalá 20), contaminación del mar («Amoco Cádiz» y otras mareas negras), supervisión de instituciones financieras (crisis bancarias), seguridad en bancos y otros establecimientos (atracos), defensa del consumidor contra fraudes alimentarios (síndrome tóxico), calidad de los medicamentos (talidomida), etc. Conviene hacer notar que esta aparición, reforma o refuerzo de una regulación a raíz de un suceso clamoroso

supone una dificultad para su adecuado tratamiento, en un ambiente de presión política y prisas por adoptar alguna medida, aunque no sea la más adecuada.

De todos modos, es probable que esos acontecimientos singulares no lleven a la aplicación de una nueva reglamentación si no se dan otros factores, como la existencia de un ambiente intelectual y de opinión que concede importancia a esos hechos. Es probable que la existencia de grupos de intereses (desde ecologistas y asociaciones de banqueros hasta sindicatos e investigadores) y el ejemplo de otros países haya colaborado decisivamente a la creación de ese clima y a la puesta en práctica de esa regulación. Finalmente, también el avance científico contribuye al fenómeno, al ampliar el conocimiento sobre las oportunidades y los riesgos de aparatos, medicamentos, conservantes, colorantes, etc. (aunque es improbable que un informe técnico baste para generar, por sí solo, una nueva regulación) (6).

Sea como fuere, existen regulaciones. En principio, podemos suponer, como punto de partida, que sus beneficios sociales son mayores que sus costes (aunque esto no tiene por qué ser así, como regla general). De todos modos, aun siendo una medida correcta, la actitud del público no será siempre favorable, sino que dependerá, seguramente, de los beneficios y costes que provoque. Y es probable que los puntos de vista varíen con el tiempo y las circunstancias. Así, la obligación de otorgar escritura pública como forma de un contrato produce unos costes (tiempo, honorarios, gastos de ase-

soramiento y gestoría, etc.), que recaen sobre las partes interesadas. Los beneficios privados que reciben serán grandes en algún caso (entre extraños, especialmente en tiempos de especial inseguridad jurídica) y pequeños en otros (si el contrato afecta a personas conocidas). Su valoración de los beneficios del requisito de la fe pública variará, pues, según los casos; también influirán la frecuencia con que deban acudir al notario, su experiencia anterior acerca de la eficacia de esa formalidad, la cuantía de los costes en que deban incurrir, etc. El hecho de que se produzca un bien público (la seguridad jurídica derivada de la fe pública) seguramente afectará poco a su actitud personal, ya que sólo una parte muy pequeña de esos beneficios recae sobre ellos. De todos modos, es probable que la repetición de regulaciones de un mismo tipo genere reacciones cada vez más negativas.

Se observa también que la reglamentación tiende a crecer en extensión y en profundidad. Hay muchas razones para ello: la inercia burocrática hace quizás que las primeras medidas se lleven a la práctica con poca intensidad; sus efectos pueden retrasarse en el tiempo, etc.; por ello, es probable que la oleada reguladora no se detenga en el acto. Además, como ya apuntamos, los costes y beneficios de la regulación se suelen repartir de forma asimétrica; los costes, más difusos (por ejemplo entre los consumidores); los beneficios, más concentrados (entre los productores). En el fondo, la extensión de las regulaciones se debe a que los que las generan (políticos y funcionarios) no cargan con los costes directos de la intervención,

pero sí disfrutan de sus beneficios (apoyo popular, aplauso de la opinión pública, votos, poder en las alianzas con otros grupos de intereses, etc.). Es por ello por lo que las regulaciones crecen y por lo que difícilmente se detendrán en su nivel óptimo, sino que entrarán en «rendimientos decrecientes» a partir de cierto punto (y probablemente este punto se traspasa pronto). Y como no hay mecanismo de mercado para la vuelta atrás, los que se oponen a la regulación deben entrar también en el proceso político (aunque sólo lo harán si los costes de la negociación no la hacen prohibitiva). De todo ello surgen acuerdos de los que difícilmente resulta un óptimo (7). A menudo, más que luchar contra una regulación adversa, los sujetos preferirán reclamar otra beneficiosa que les compense de la anterior. La diferencia de poder negociador, información, intereses, etc., es probable que acabe generando un sistema relativamente complicado, lo cual puede venir facilitado por la imprecisión en las reivindicaciones: es distinto pedir un uso racional de la energía (que podrá conducir incluso a un incremento en su consumo), que solicitar sólo medidas de ahorro de energía (que pueden llevar a un uso reducido pero ineficiente). De ocurrir esto, es probable que la regulación no satisfaga la necesidad sentida, o produzca efectos secundarios indeseados: el efecto será la frustración o el descontento (y quizás la demanda de medidas más estrictas).

Una regulación, pues, llama a otra. Y es probable que con ello se entre en una zona de rendimientos decrecientes, de la que no es fácil salir, por la oposición de los beneficiados y la interrelación de regulaciones (de for-

ma que la supresión de una es fácil que provoque una ruptura de equilibrios previos). Téngase en cuenta que los beneficiados por una regulación suelen ser pocos y concentrados, lo que facilita su defensa, en tanto que los interesados en su supresión pueden ser muchos más, pero menos afectados cada uno por ella, y con costes mucho más elevados a la hora de la acción política.

Además, no debe ser minusvalorado el papel de la opinión pública, que amplifica las reivindicaciones de unos u otros, les da cuerpo y las convierte en bazas políticas. Es probable que su actuación distorsione el resultado, al no valorar adecuadamente los costes de la regulación: así, es frecuente que preste gran atención al «caso extremo» (un gran accidente aéreo suele dar lugar a una petición de más medidas de seguridad, por reducida que sea la probabilidad de que vuelva a repetirse y por altos que sean los costes en que se incurra). Por ello, los medios de comunicación suelen pedir regulaciones específicas, pues identifican y difunden mejor los problemas concretos (un accidente laboral, por ejemplo) que los generales (el desempleo o la inflación).

La multiplicidad de intereses implicados dará lugar, como se ha dicho, a una pluralidad de regulaciones, que quizás resulten inconsistentes. Al propio tiempo, la multiplicación de organismos reguladores genera una maraña tal que la ejecución de proyectos complejos puede resultar muy difícil por las complicaciones burocráticas (el oleoducto de Alaska exigió una ley del Congreso de los Estados Unidos, que anulaba todas las trabas existentes, como único medio para sacarlo adelante).

El siguiente problema se presenta en la etapa de implementación. Es obvio que la motivación de los funcionarios y la adecuada formulación de las reglas son importantes para el resultado de una intervención. Aunque sea otra la opinión del hombre de la calle, los fallos no suelen ser (sólo) imputables a defectos humanos, sino sobre todo a las reglas e incentivos. La devoción a la norma y a la mecánica de la agencia y el olvido del objetivo deseado llevan a menudo a resultados lamentables (8).

## VI. LA REGULACION EN ESPAÑA

Nuestra sociedad ha tenido, desde antiguo, una clara propensión a intentar solucionar sus problemas en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*. Tras la guerra civil, el nivel de intervención fue muy elevado, justificándose por la guerra mundial, el bloqueo diplomático y las secuelas del conflicto interior. Pero careció de lógica económica e ignoró las motivaciones de los sujetos reglamentados y de los funcionarios que debían aplicarla. La misma repetición de disposiciones sobre un tema (por ejemplo, la fijación de precios) es ya una muestra de su amplia inobservancia, combinándose los peores efectos de la regulación (rigideces administrativas, elevados costes de decisión) con los de su inobservancia (estraperlo, mercado negro, corrupción). No hace falta un estudio detallado para concluir que las regulaciones de la posguerra fueron ineficientes, mal aplicadas y de efectos muy nocivos.

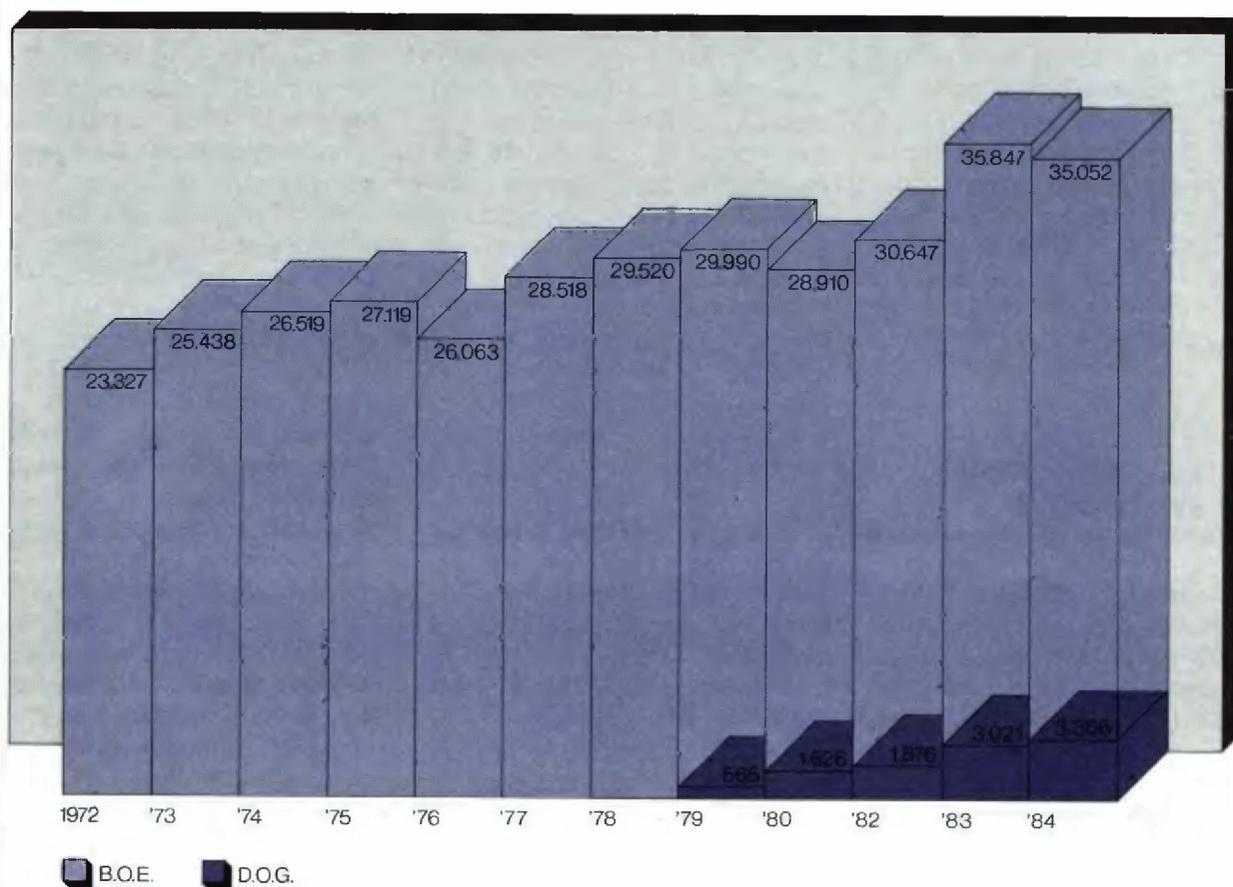
El primer paso hacia la desregulación se da en los primeros años cincuenta, con la supresión del racionamiento de bienes de consumo; pero hay que esperar hasta los últimos años de la década para encontrar medidas patentes de liberalización (que ahora nos parecen insuficientes, aunque entonces fueron decisivas). Se puede afirmar que la supresión del racionamiento puso a la economía española en la senda de un nuevo ritmo de crecimiento, y que la liberalización que acompañó al Plan de Estabilización permitió sentar las bases del auge económico de los sesenta y de la modernización de nuestra economía.

La etapa de los Planes de Desarrollo, aproximadamente hasta 1973, viene marcada por una nueva confianza en las regulaciones en todos los ámbitos. La agricultura es una multiplicidad de intervenciones. En la industria se acentúa el dirigismo, que utiliza instrumentos tan variados como las dimensiones mínimas y el fomento de la concentración, las autorizaciones para la instalación, modificación o traslado de industrias, la financiación privilegiada, las distintas modalidades de desarrollo regional (polos, polígonos, etc.), los acuerdos sectoriales con la Administración (acción concertada), las subvenciones más o menos generalizadas, etc. La política financiera asiste al auge de la financiación privilegiada, en tanto que los sueldos, salarios y otras rentas se ven sometidos a cambiantes formas de fijación, restricción, control y congelación. Simultáneamente, el desarrollo del Estado del bienestar extiende las regulaciones a otras facetas de la vida.

Si esto es así, ¿cómo se entiende que ese período sea el de mayor crecimiento económico de nuestro siglo? Obviamente, eso debió ocurrir a pesar de las regulaciones. Y es lógico que éstas no hayan constituido un freno importante al desarrollo, al menos con carácter inmediato, porque la Administración buscaba interlocutores para sus decisiones que, a falta de estructuras democráticas, acabaron siendo las organizaciones empresariales sectoriales. De ahí que la intervención se hiciese casi siempre más o menos de acuerdo con las empresas. No es nuestro objeto estudiar aquí quiénes fueron los perdedores (la ausencia de interlocutores definidos no supuso siempre un perjuicio, y la ola de crecimiento benefició a todos, en mayor o menor medida), pero sí señalar que aquella generalización de las intervenciones creó la elevada protección y las rigideces estructurales cuyas consecuencias pagamos luego. Porque cuando en los años setenta la economía entró en crisis, aquel corsé protector y dirigista se convirtió en un obstáculo. Los cambios tecnológicos acelerados, el encarecimiento de la energía (y luego del trabajo, y más recientemente del capital), la aparición de las nuevas naciones industrializadas, el retraso de la inversión y la innovación, las elevadas tasas de inflación y los complejos mecanismos sociales de defensa contra ella y otros fenómenos de la crisis reciente (9) acusan el efecto de una economía sobrerregulada.

Conviene hacer notar que ese proceso no es exclusivo de nuestro país. Habiendo imitado, en la política de planes de desarrollo, a los modelos europeos, principalmente al francés, es ló-

**GRAFICO 1**  
**NUMERO DE PAGINAS DEL «BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO»**  
**Y DEL «DIARI OFICIAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA»**



gico que hallemos en otros países parecidas etapas de dirigismo económico, crisis e intentos de reforma. De todos modos, aquí como en Europa, el diagnóstico de los problemas no se ha traducido en acciones de política más que de un modo muy parcial. Las promesas liberalizadoras del gobierno de 1977 quedaron, en parte, en letra muerta. Y estamos ahora en una fase en que el malestar creciente por la regulación se solapa con la inacción liberalizadora y con una nueva ola de intervenciones y

cambios de reglamentación, que va entrando en todas las facetas de la vida. El programa legislativo del gobierno socialista es una muestra clara de esa tendencia reguladora que se propone llegar a nuevas facetas de la vida: sea en la reconversión industrial, en las escuelas y universidades, o en la reforma funcionarial, seguridad ciudadana, legislación financiera, cobertura del déficit, política ambiental y de defensa del consumidor, deporte, vivienda, seguridad social y sanidad, etc., los aires libera-

lizadores son más bien escasos. Incluso se repite la experiencia corporativista de los años sesenta en fenómenos como el pacto con la banca para la reducción de intereses del verano de 1984.

Un hecho merece mención en la evolución reciente de la legislación reguladora: el cambio de ámbitos. La acción interventora de los años sesenta fue de carácter «técnico» y se dirigió a la estructura de la producción (dimensiones, concentración, etc.),

localización, competencia y disciplina del mercado, inversiones agrarias, transporte, etc.; la principal excepción fue el control de precios y rentas. Por el contrario, en los años setenta y ochenta hemos asistido al florecimiento de las regulaciones «sociales»: defensa y protección de la salud y la seguridad de los usuarios, el medio ambiente, las condiciones del trabajo, etc. Se podría pensar que si el objetivo de la etapa anterior fue la consecución pronta de un nivel de vida elevado, más tarde las demandas sociales de calidad de vida (con una elevada elasticidad-renta) se fueron multiplicando. También puede haber influido en ese cambio la evidencia de la inutilidad de muchos de aquellos esfuerzos de los años sesenta: la estructura productiva, tan intervenida, ha necesitado y necesita cambios notables; la crisis, el paro, la nueva competencia exterior, el fracaso de toda una legislación desarrollista y el ejemplo de otros países han puesto de manifiesto la necesidad de liberalizar al menos parte de las regulaciones entonces introducidas.

Pero el saldo final no es positivo. La desregulación de nuestra economía no es, hoy por hoy, un hecho, y estamos lejos de que lo sea. Además, se han ido produciendo episodios aislados que han dado lugar a una mayor regulación, que permanece (10). Finalmente, el desarrollo de la legislación autonómica va a llevar —está llevando ya— a una nueva serie de regulaciones que completan o compiten con las del gobierno central. Como medida aproximada de ese auge interventor, el gráfico 1 muestra la evolución del número de páginas del *Boletín Oficial del Estado* y del *Diari Ofi-*

*cial de la Generalitat de Catalunya* (11). La suma de ambos supone un crecimiento medio anual del 4,6 por 100, cuando el producto interior bruto real sólo aumentó un 2,5 por 100 en el período, lo cual ya da una idea —muy burda, por supuesto— del avance regulador.

El estudio detallado de las regulaciones en España excede del objeto de este trabajo; no obstante, haremos algunas consideraciones sobre aspectos concretos, siguiendo la clasificación del cuadro n.º 2 (12).

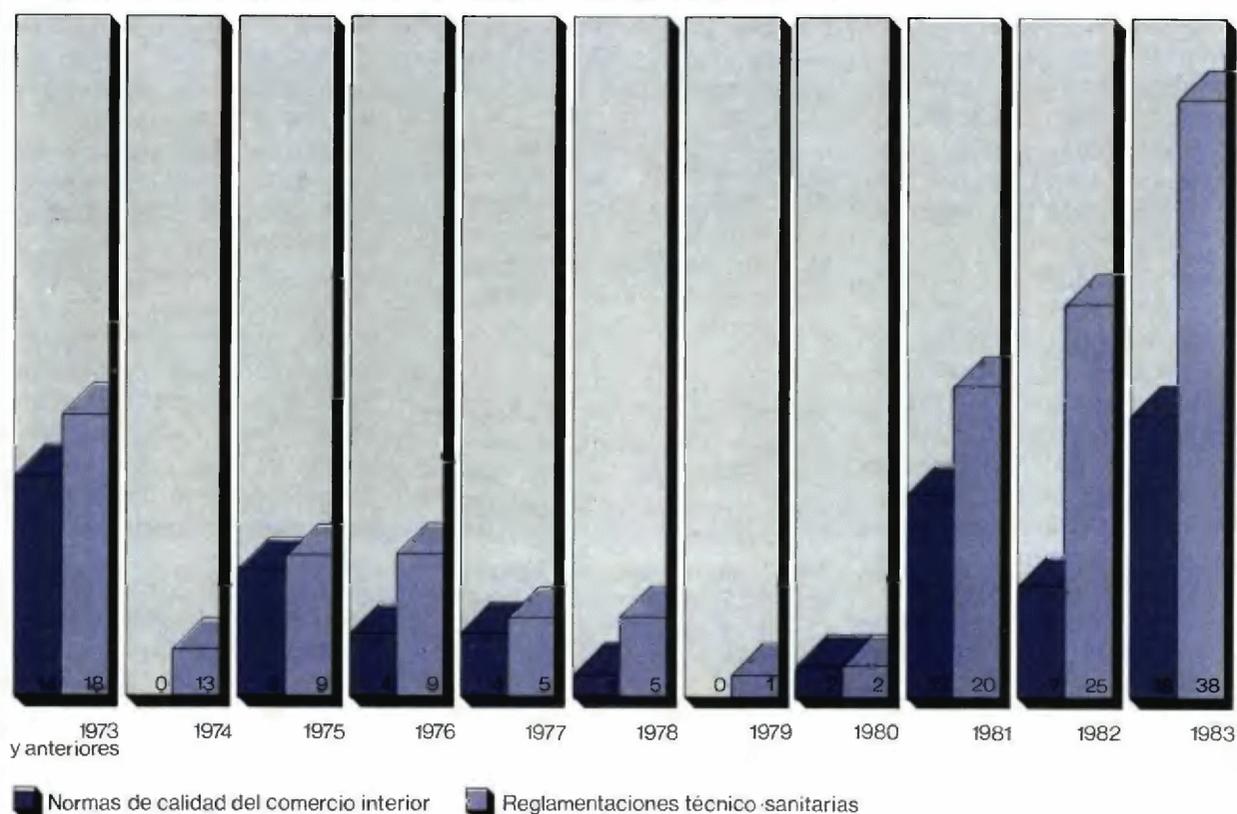
Como se ha explicado antes, las medidas de *defensa del consumidor* han adquirido un notable desarrollo en los últimos años, destacando las dirigidas a la *protección de su seguridad y salud*. A modo de ejemplo, el gráfico 2 recoge la evolución reciente de las normas de calidad del comercio interior y de las reglamentaciones técnico-sanitarias de bienes alimenticios. El indicador utilizado es muy burdo, pero da una idea de la cobertura (que comprende ya casi todos los bienes de consumo alimenticio) y, sobre todo, de su avance en el tiempo. Parecidos ejemplos se podrían citar en otros muchos campos: hostelería, espectáculos, medicamentos, transporte, seguridad de aparatos e instalaciones (con sus correspondientes instrucciones técnicas complementarias), etc. Más limitado ha sido el desarrollo de medidas de *defensa de los intereses económicos* del consumidor: protección jurídica, reparación de daños, etc., aunque se está avanzando también en estos campos.

El *control de precios* es quizás el único campo relevante de la defensa del consumidor en que se ha procedido a una cier-

ta liberalización. El cuadro n.º 3 recoge la evolución en el tiempo de las principales disposiciones sobre control general de precios; puede observarse cómo en 1977 se abandona la congelación y se revisan los regímenes de precios, con claro talante liberalizador (las medidas posteriores son meras modificaciones). Con excepción del fallido Decreto-Ley de diciembre de 1978, la política de rentas se ha confiado desde los Pactos de la Moncloa a acuerdos entre las partes interesadas (bajo más o menos presión del gobierno). Influyen en ello el reconocimiento de que corresponde a la política monetaria el principal papel de la lucha contra la inflación, la patente ineficiencia de los controles, la vinculación de la política de rentas al fomento del empleo y no a la lucha contra la inflación, el reconocimiento del protagonismo de los sindicatos y empresarios en este ámbito, etc. No hay que olvidar, sin embargo, que el número de precios concretos aún establecidos por las autoridades es muy elevado, sin justificaciones teóricas claras (13): la liberalización de 1977 es, pues, una medida aún muy parcial.

Las medidas de *defensa del trabajador* han conocido también un importante avance en los últimos años, en materias como caracteres del contrato, condiciones del puesto de trabajo, seguridad social, etc., con tímidos intentos liberalizadores recientes (14). Sin embargo, cuando se tiene en cuenta la evolución de las cuotas de la Seguridad Social, reducción de jornada, jubilación anticipada, etcétera, y la interpretación dada a la legislación laboral por los organismos mediadores y Magistraturas, no parece aventura-

**GRAFICO 2**  
**NUMERO DE DISPOSICIONES QUE RECOGEN**  
**NORMAS DE CALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR**  
**Y REGLAMENTACIONES TECNICO-SANITARIAS (\*)**



(\*) Excluidas correcciones de errores.

do afirmar que las regulaciones han sido cada vez más gravosas. Cabe esperar, para el futuro, una cierta tendencia a relajar las regulaciones laborales, conforme se vaya consolidando la convicción de que tienen mucho que ver con el elevado nivel de desempleo de nuestra economía. También la Seguridad Social debe sufrir cambios importantes, con un paso liberalizador (fondos de pensiones privados), pero sin una desregulación a fondo.

Las medidas de *defensa de la empresa* han experimentado una

evolución ambigua. Como dijimos, la amplia gama de reglamentaciones dirigidas a conseguir determinadas condiciones técnicas, que tuvieron un notable auge en los años sesenta, han ido pasando al olvido (15). Esto no quiere decir que las empresas gocen en España de un ambiente de libertad, sino todo lo contrario, empezando por los requisitos para crear una empresa, y aún más para cerrarla (lo que hace que casi siempre se actúe más o menos fuera de la ley). Es verdad que también hay regulaciones que protegen a las empresas: pero éstas sue-

len consistir en la reducción de la competencia y la colaboración más o menos formal con la Administración, de lo cual poca cosa buena puede resultar para la economía en su conjunto. Muchas de estas acciones no pasan por regulaciones explícitas, lo que hace más difícil su identificación.

El crecimiento de las *regulaciones monetarias y financieras* ha sido importante en los últimos años, aún tratándose de un sector tradicionalmente intervenido (16), como refleja el cuadro n.º 4. El primer bloque

### CUADRO 3 DISPOSICIONES GENERALES SOBRE PRECIOS, 1964-83 (\*)

AÑOS	Tasa de inflación (deflactor del PIB)	DISPOSICIONES
1964	7,2	– Noviembre. Medidas de comercio interior y exterior sobre precios.
1965	9,4	
1966	8,1	– Septiembre. No repercutir subida salario mínimo sobre precios. – Octubre. Regímenes de precios.
1967	7,7	<input type="checkbox"/> – Noviembre. Congelación precios y rentas. Comisión de Rentas y Precios. – Diciembre. Procedimiento infracciones.
1968	5,0	<input type="checkbox"/> – Marzo. Procedimiento infracciones. – Noviembre. Prórroga congelación. – Diciembre. Prórroga congelación.
1969	4,4	– Diciembre. Ordenación de precios.
1970	6,8	– Febrero. Ordenación de precios. – Junio. Ordenación de precios. – Octubre. Ordenación de precios.
1971	8,0	– Diciembre. Ordenación de precios por convenio.
1972	8,7	– Septiembre. Regulación márgenes comerciales.
1973	11,9	<input type="checkbox"/> – Septiembre. Acuerdo congelación precios y rentas. – Noviembre. Control precios y rentas, ordenación de precios.
1974	16,6	<input type="checkbox"/> – Mayo. Ordenación de precios. – Noviembre. Medidas comerciales y precios. – Diciembre. Medidas comerciales.
1975	16,7	<input type="checkbox"/> – Abril. Limitación de dividendos y rentas capital/Régimen de precios. – Septiembre. Limitación de salarios y rentas. Control de precios.
1976	16,7	<input type="checkbox"/> – Octubre. Control de rentas y precios.
1977	22,8	<input type="checkbox"/> – Septiembre. Prórroga control de precios. – Octubre. Regímenes de precios/Acuerdos de la Moncloa.
1978	20,2	<input type="checkbox"/> – Enero. Campaña precio estable. – Julio. Regímenes de precios. – Diciembre. Decreto-ley de política de rentas.
1979	16,7	
1980	13,9	
1981	13,8	– Junio. Regímenes de precios.
1982	13,4	
1983	12,0	– Octubre. Regímenes de precios.

(\*) Omite: disposiciones sobre precios específicos, disciplina de mercado, salarios, salario mínimo, creación o modificación de organismos y comisiones, etc.

Períodos de congelación de precios.

## CUADRO 4 DISPOSICIONES DE POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA (\*)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<b>1. Control de la política monetaria</b>											
Coefficiente de caja y depósitos obligatorios.	3	6	2	7	5	6	10	9	—	2	8
Créditos a la banca y préstamos de regulación de la liquidez	1	—	1	3	4	2	3	2	2	—	—
Bonos del Tesoro, Certificados de Depósito BE y CRM	4	2	1	1	1	3	5	5	—	1	—
Deuda pública y PT	—	1	—	—	2	4	6	9	12	7	8
Redescuento y pignoración (1)	2	8	2	3	1	4	5	—	—	1	—
<b>2. Asignación del crédito y tipos de interés</b>											
Coefficiente inversión, inversiones obligatorias y créditos a largo plazo	5	10	1	4	12	11	18	13	12	4	1
Tipos de interés, comisiones y tarifas	4	7	3	2	9	2	4	3	8	1	3
<b>3. Operaciones</b>											
Operaciones activas y pasivas y control del crédito (2)	—	2	1	1	2	1	6	5	9	18	9
Obligaciones, acciones, otros intermediarios financieros y estados contables	1	—	2	1	—	2	—	1	1	7	14
<b>4. Solvencia</b>											
Seguro de depósitos y Fondo de Garantía	—	—	—	—	2	—	—	2	2	5	—
Coefficiente garantía, capital, fondos previsión insolvencia	—	1	1	—	1	—	2	1	—	5	4
<b>5. Sector exterior</b>											
Control de cambios, tipos de cambio, operaciones exteriores	8	6	—	2	4	1	3	1	3	4	3

(\*) Tomado del resumen legislativo que figura en los Informes anuales del Banco de España.

(1) Incluye Acuerdos del Banco de España sobre variación de los límites del redescuento.

(2) Incluye préstamos a la vivienda y otras modalidades.

del mismo se refiere al proceso de perfeccionamiento de la elaboración de la política monetaria y de su puesta en práctica. Se aprecia una ola de disposiciones sobre coeficientes, hasta dejar un instrumento bastante definitivo (luego incrementado por los depósitos obligatorios), aunque luego se inicia su modificación para financiar el déficit público (lo que refleja, de algún modo, el carácter efímero de las regulaciones, aun de aquellas que se consideran correctas). Otro tanto puede decirse de las disposiciones sobre créditos a la banca e instrumentos de drenaje de liquidez y financiación del déficit. El último apartado recoge el abandono de dos instrumentos anteriores, el redescuento y la pignoración automática de efectos. La conclusión de este primer bloque viene dada por sus resultados: una notable sucesión de disposiciones, con efectos positivos sobre la ejecución de la política monetaria y, posiblemente, costes muy elevados para los intermediarios financieros y el público.

El segundo bloque refleja, en primer lugar, el cambiante uso de la coacción para dirigir el crédito hacia actividades deseadas por el Estado. Es bien conocido el carácter crecientemente liberalizador de la política financiera en este terreno, aunque con retrasos y lagunas y, últimamente, su abandono para financiar el déficit público (y previsiblemente también para cubrir los procesos de reconversión). En materia de tipos de interés, también la línea es liberalizadora, aunque incompleta. El saldo de este segundo bloque es, pues, tímidamente positivo (por lo menos hasta la Ley sobre el coeficiente de inversión de 1984).

En cuanto a las operaciones (tercer bloque del cuadro n.º 4), también se ha procedido a una creciente liberalización de actuaciones de bancos, cajas y otros intermediarios, no sin lagunas importantes. Ha contribuido a ello la tendencia innovadora del sector, animada por la experiencia exterior, las altas tasas de interés, la inflación, la mayor competencia internacional, la apertura de nuestra economía, etcétera, y frenada por las presiones oligopolistas y los deseos de control de las autoridades (cuya justificación no ponemos en duda, pero sobre cuyos costes debemos preguntarnos). Esto nos lleva al siguiente bloque, muy relacionado con el elevado número de bancos en dificultades en los últimos años, lo que refleja la inoperancia de las regulaciones anteriores —que no eran pocas—; de nuevo las medidas parecen justificadas, pero de costes elevados.

Quizás como resumen se podría decir que la actividad financiera goza ahora de una relativa libertad de operaciones, en un contexto tendente a la liberalización (que se ha invertido en los últimos años por la necesidad de financiar el déficit), con precios también libres (pero no del todo, porque se ha favorecido al oligopolio bancario a fin de garantizar la colocación de la deuda pública, así como por las dificultades de los sectores industriales afectados y por los planes del gobierno en relación con la política industrial y de reconversión). Las instituciones y mercados financieros se han visto sujetos a creciente intervención (medidas de control administrativo y contable, coeficientes, inspecciones, fondos de previsión, seguro de depósitos, etcétera), con costes administra-

tivos y financieros elevados, que ha pagado el público. La necesidad de un sector financiero solvente, rentable y eficiente, que se ha utilizado a menudo como justificación de esas intervenciones, dista mucho de justificar a todas ellas.

El último ámbito al que haremos referencia es el de la *defensa de la colectividad*. Aquí también las regulaciones han crecido fuertemente en los últimos años, desde las de medio ambiente hasta las de seguridad ciudadana. En cuanto a la *defensa de los intereses económicos del país*, ha dado lugar a medidas muy variadas, destacando quizás la relativa liberalización de inversiones extranjeras en España y españolas en el exterior (cuadro n.º 5).

## VII. EFECTOS DE LA REGULACION

Siendo muy elevado el número de posibles formas de regulación, es tarea muy compleja detallar sus efectos negativos (los positivos serán, principalmente, los que justificaron la intervención en cada caso, que, como ya dijimos, no coinciden con las causas de su puesta en práctica). El cuadro n.º 6 intenta un resumen de los principales efectos, sin pretender ser exhaustivo. Lo largo de la relación y el carácter a menudo oculto y a largo plazo de esos efectos aconsejan tenerlos muy en cuenta a la hora de decidir la introducción de una regulación. Obviamente, la conclusión que debemos sacar no es la de que toda regulación es indeseable: simplemente, hay que considerar sus efectos negativos y compararlos con los positivos

# CUADRO 5 PRINCIPALES DISPOSICIONES SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR

AÑOS	INVERSIONES ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR	INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA
1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marzo. Regulación.</li> <li>- Junio. Tramitación.</li> <li>- Julio. Tramitación.</li> </ul>	
1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Octubre. Asistencia técnica y obras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Octubre. Ley / Reglamento / Exime autorización previa.</li> <li>- Diciembre. En inmuebles / De extranjeros residentes.</li> </ul>
1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marzo. Ocupación turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enero. Procedimiento/Sucursales/Cuentas en pesetas.</li> <li>- Marzo. Acceso crédito interior.</li> <li>- Junio. Modifica régimen/Cuentas abono emigrantes.</li> <li>- Julio. Inmuebles.</li> </ul>
1976		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enero. Régimen.</li> <li>- Octubre. Pesqueras conjuntas.</li> <li>- Noviembre. Autorización general.</li> </ul>
1977		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marzo. Desarrollo Decreto 76/Empresas juego.</li> <li>- Marzo. Pesqueras conjuntas/Empresas juego.</li> <li>- Agosto. Pesqueras conjuntas.</li> <li>- Octubre. Pesqueras conjuntas.</li> </ul>
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abril. Regulación.</li> <li>- Octubre. Desarrollo Decreto abril 78.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Septiembre. Desarrollo Reglamento.</li> </ul>
1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Septiembre. Regulación.</li> <li>- Octubre. Desarrollo Decreto septiembre 75.</li> <li>- Diciembre. Fondos Inversión/Ley Control cambios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enero. Pesqueras conjuntas.</li> <li>- Diciembre. Ley control de cambios.</li> </ul>
1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Febrero. Rústicas.</li> <li>- Marzo. Reglamento provisional.</li> <li>- Octubre. Reglamento Ley control cambios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marzo. Reglamento provisional.</li> <li>- Octubre. Reglamento Ley control cambios.</li> </ul>
1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enero. Modifica Orden octubre 79.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marzo. Autorización general/Adaptación Ley diciembre 79.</li> <li>- Abril. Autorización general/ Acceso crédito interior.</li> <li>- Octubre. Pesqueras conjuntas.</li> </ul>
1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agosto. Suspende liberalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Febrero. Desarrollo Reglamento.</li> <li>- Marzo. En Bolsa.</li> <li>- Abril. Procedimiento.</li> <li>- Julio. En editoriales.</li> </ul>
1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Febrero. Prórroga suspensión liberalización.</li> <li>- Agosto. Ley control de cambios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agosto. Ley cuentas de cambios.</li> <li>- Octubre. Procedimiento.</li> </ul>

## CUADRO 6 ALGUNOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA REGULACION

### 1. EFECTOS ECONOMICOS DIRECTOS

EFECTOS	CAUSAS / OBSERVACIONES
1.1. Aumento de los costes de producción.	Véase cuadro n.º 1, «Costes más frecuentes» (a).
1.2. Aumento de salarios.	Directo, por regulaciones laborales. Indirecto, compartiendo los beneficios de la protección (Cfr.: 1.4 y 2.6) (b).
1.3. Aumento de precios.	Por 1.1, 1.2 y 2.6.
1.4. Efecto ambiguo sobre beneficios.	Aumentan, por restricción de la competencia (2.6). Disminuyen por elevación de costes (1.1), si no se pueden repercutir suficientemente en los precios (la regulación es un impuesto).
1.5. Reducción de la producción.	Por 1.1 y 1.3. También por incertidumbre (2.3), caída de la inversión (2.4), reducción de la competencia (2.6), etc.
1.6. Reducción del empleo.	Por 1.5. También por las regulaciones que encarecen directamente el trabajo (1.2). Caída de las perspectivas de empleo futuro (2.7.2).

### 2. EFECTOS ECONOMICOS INDIRECTOS

EFECTOS	CAUSAS / OBSERVACIONES
2.1. <i>Efectos sobre la distribución de la renta</i>	
2.1.1. Redistribución de beneficios entre sectores y empresas.	El sector o empresa beneficiado es, a menudo, el controlado.
2.1.2. Grava más a las empresas de nueva creación.	Por aplicación demorada o restringida de las regulaciones a las empresas existentes. Reduce la inversión y la competencia.
2.1.3. Amplia redistribución de beneficios y costes.	Entre empresa y trabajadores, trabajadores de unos y otros sectores, productores y consumidores, sujetos pasivos de los impuestos y beneficiarios de la regulación, etc. (c). Muy probablemente es regresiva (d).
2.1.4. Altera el valor de la riqueza de los sujetos.	Como un impuesto (e).
2.2. <i>Cambios de incentivos</i>	
2.2.1. Altera los precios relativos.	Consecuencia de 1. Importantes efectos sobre la eficiencia (2.7).
2.2.2. Altera la estructura de incentivos y, por tanto, las conductas de los sujetos.	Por cambios en precios, costes, distribución, etc. (cfr. 1 y 2.1). A menudo, el cambio de comportamientos no es deseado por el regulador.
2.2.3. Fomenta actividades que se justifican sólo por la regulación.	Cumplimiento (gestoría, funcionarios, asesoramiento, laboratorios, inspección, etc.) o quebrantamiento. Efectos negativos sobre la eficiencia; no genera nueva producción efectiva (1.5 y 2.7). Malestar social (3.7).
2.2.4. Incentivo a la corrupción y fraude.	Por los beneficios derivados del incumplimiento de la regulación o su cambio. Malestar social (3.7).
2.2.5. Traslada los efectos a variables no controladas.	Ejemplo: el control de los intereses pasivos lleva a la competencia de regalos, servicios gratuitos, número de oficinas, etc.
2.3. <i>Incertidumbre</i>	
2.3.1. Aumenta la incertidumbre.	Sobre la existencia de futuras regulaciones y sus caracteres, sobre el rigor de aplicación de las normas, etc.
2.3.2. Ambiente de incumplimiento, aleatoriedad, injusticia y discriminación.	Por la existencia de regulaciones diversas sobre actividades similares, por intervenciones contradictorias, por diverso grado de rigor en la aplicación, etc.
2.4. <i>Inversión</i>	
2.4.1. Reduce la inversión.	Por 1.1, 1.4 (reducción de beneficios), 1.5 y 2.3. Efectos diversos de 2.1 y 2.2.
2.4.2. Inversiones en actividades socialmente menos productivas.	Por 2.2. Reduce la eficiencia (2.7) (f).
2.4.3. Sobre inversión en sectores monopolísticos controlados (monopolios naturales).	Por ejemplo, exceso de capacidad en industria eléctrica, transporte, etc., para atender a la demanda punta. Al reducir la rentabilidad observada, conduce a la demanda de nuevas regulaciones, aumento de tarifas, etc.

## 2. EFECTOS ECONOMICOS INDIRECTOS (Continuación)

EFECTOS	CAUSAS / OBSERVACIONES
2.5. <i>Innovación</i>	
2.5.1. Reduce la innovación.	Mismos factores que afectan a la inversión (2.4) (g).
2.6. <i>Competencia</i>	
2.6.1. Aumenta, si las regulaciones están dirigidas a fomentarla.	Disciplina de mercado, legislación antimonopolio, etc. Algunas prácticas legales de este tipo son subóptimas o ineficaces (h).
2.6.2. El efecto más frecuente es reducir la competencia.	Barreras a la entrada de competidores, favorecimiento de la colusión, reducción de la competencia exterior, etc.
2.6.3. Ineficiencia de la regulación en sectores monopolísticos.	Menor capacidad de adaptación a cambios de costes o tecnología, inercia burocrática, sobreinversión (2.4.3), tarifas excesivamente altas (sobre todo en épocas de inflación), etc.
2.7. <i>Eficiencia económica global y crecimiento</i>	
2.7.1. Reducción de la eficiencia.	Resultado de muchos de los puntos anteriores: 1.1, 1.5, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, ... La regulación produce los efectos de un impuesto en cuyo diseño no se ha atendido a la eficiencia (i).
2.7.2. Freno al crecimiento.	Por las mismas razones de 2.7.1.
2.7.3. Caída de la productividad agregada.	Desviación de recursos hacia actividades no productivas (2.2.3 y 2.2.4), inhibición de la inversión productiva (capital fijo e $I + D$ ) (2.4), reducción de la producción (1.5), etc. Su principal manifestación es el freno al crecimiento (2.7.2) (j).
2.7.4. Rigidez del sistema económico.	Por las mismas razones; también por 3.1, 3.2 y 3.6.
2.7.5. Aumenta la sensibilidad del sistema económico a los shocks externos.	Fruto de las rigideces (2.7.4). Principalmente se ve afectado por la inflación no prevista y las perturbaciones de oferta.

## 3. EFECTOS NO ECONOMICOS

EFECTOS	CAUSAS / OBSERVACIONES
3.1. Generación de nuevas regulaciones.	Como reacción a los fracasos o defectos de anteriores regulaciones; por imitación; por los efectos secundarios (3.4); por el proceso burocrático-político de «captura», etc.
3.2. Favorecimiento de la formación de grupos de intereses, lobbies, etc.	Por el proceso burocrático-político citado. También por los efectos redistributivos (2.1) y sobre la competencia (2.6).
3.3. Reducción de la flexibilidad del sistema político.	Por 3.2; véase también 2.7.4 (k).
3.4. Efectos indirectos que compensan, en mayor o menor medida, los posibles efectos positivos.	Véase explicación en el texto.
3.5. Provocan el mismo defecto que tratan de evitar.	Ejemplo: Instalaciones para reducir la contaminación atmosférica que generan nueva contaminación, al aumentar el consumo de energía.
3.6. Burocratización de la vida económica.	Es más importante prevenir las regulaciones y defenderse de ellas (acción política) que llevar a cabo una gestión económica correcta.
3.7. Malestar social.	Consecuencia de todo lo anterior.

(a) M. Weidenbaum estimó en 100.000 millones de dólares el coste del cumplimiento de las regulaciones en los Estados Unidos, en 1977. Cfr.: «The Power of Negative Thinking: Government Regulation and Economic Performance», en Laurence H. Meyer, ed., *The Supply Side Effects of Economic Policy*. St. Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis, 1981, páginas 245-254.

(b) Véase una contrastación empírica en R. C. Ehrenberg, *The Regulatory Process*. Nueva York: Academic Press, 1979 (también observó mayor estabilidad en el empleo y menor productividad, por las mismas razones).

(c) La incidencia redistributiva dependerá de la norma específica. Si, por ejemplo, se reduce la competencia en el transporte de pasajeros por carretera a cambio de mantener el servicio en localidades cuya explotación es deficitaria, pierden los usuarios de líneas rentables, que ahora pagan precios más altos (y, en general, pierden todos los perjudicados por la menor competencia y ganan los usuarios (directos e indirectos) de las líneas protegidas. Pero si se sustituye la regulación por un subsidio directo, los beneficiados son los mismos, en tanto que los perjudicados serán los que pagan los impuestos.

(d) Esta es, por ejemplo, la conclusión de R. Dorfman acerca de las medidas sobre medio ambiente y, concretamente, contra la contaminación provocada por los automóviles («Incidence of the Benefits and Costs of Environment Programs», *American Economic Review*, 67, febrero 1977, págs. 333-390). Es lógico que así sea, si la demanda de regulaciones es elástica respecto de la renta y el sistema impositivo no es fuertemente progresivo.

(e) Por ejemplo, un endurecimiento de la legislación sobre medio ambiente reducirá el valor de las acciones de las empresas que contaminan; un cambio en la calificación urbanística de un solar afecta a su valor; un control de alquileres deprecia las viviendas en arrendamiento y aprecia las en venta, etc.

(f) El 10 por 100 de la inversión en los Estados Unidos puede haberse dirigido a cumplir los requisitos de medio ambiente y seguridad e higiene en el trabajo (M. Weidenbaum, «The Power...», *op. cit.*).

(g) M. Weidenbaum («The Power...», *op. cit.*, pág. 248) cita un ejemplo significativo: la Monsanto preparó una botella de plástico reciclable para bebidas refrescantes, que fue rechazada por las autoridades sanitarias porque, si se llenaba de ácido acético —no de refres-

co— y se dejaba varios días a 120° Fahrenheit, podía transferir al líquido una pequeña cantidad de derivados de acronitrilo, que podía ser cancerígena. Lógicamente, la empresa abandonó esa línea de investigación. S. Peltzman (*Regulation of Pharmaceutical Innovations*). Washington: American Enterprise Institute, 1974) concluyó que las medidas dirigidas a evitar el acceso al mercado de fármacos con efectos contraproducentes aumentaban los costes de investigación y encarecían los productos en un 5 por 100.

(h) H. Demsetz («The Antitrust Dilemma», en K. Brunner, ed., *Economics and Social Institutions*. Boston: Martinus Nijhoff, 1979) señala que muchas de las medidas antimonopolio que se adoptan carecen de suficiente base teórica. En concreto, la persecución de la concentración de empresas o de ciertas prácticas de precios (ventas vinculadas, discriminación, etc.) puede ser ineficiente.

(i) Según la forma de la regulación, sus efectos sobre la eficiencia serán fácilmente reversibles o no. Así, si se introduce un arancel para limitar la entrada de productos extranjeros, se provoca una ineficiencia transitoria, que se suprimirá rápidamente cuando se reduzca el arancel, porque es difícil que en esas condiciones surja un verdadero cártel; pero si se establecen cuotas a la importación exterior o barreras de entrada a nuevos competidores, se generan conductas monopolísticas de efectos duraderos. Cfr.: R. Blackhurst, N. Marian y J. Tumlir, *Adjustment, Trade and Growth in Developed and Developing Countries*. GATT Studies in International Trade n.º 6. Ginebra, 1978, págs. 71-72.

(j) Son muchos los estudios empíricos que han mostrado esto: por ejemplo: E. Denison, *Accounting for Slower Growth*. Washington: Brookings, 1979; P. W. MacAvoy, *The Regulated Industries and the Economy*. Nueva York: Norton, 1979; H. Peskin et al., eds., *Environmental Regulation and the US Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980 (artículos de R. Haveman y G. Christiansen y de R. R. Portney), etc. La tesis de M. Darby («The U.S. Productivity Slowdown: A Case of Statistical Myopia», *American Economic Review*, 74, junio 1984) de que esta caída de la productividad es una ilusión estadística no elimina el argumento, porque la caída de la productividad se da también en otras economías (cfr.: R. C. O. Matthews, ed., *Slower Growth in the Western World*. Londres: Heinemann, 1982).

(k) Y no es de extrañar que se vea como una amenaza al pluralismo y a la democracia. Cfr.: A. Lindbeck, «The Changing Role of the National State», *Kyklos*, 28, 1975, págs. 23-46.

a la hora de decidir (teniendo también en cuenta los efectos que pueda tener sobre otras regulaciones).

Hay un aspecto que merece algo más de consideración: los efectos secundarios que anulan total o parcialmente lo que una regulación pueda tener de beneficiosa (cuadro n.º 6, número 3.4). Estudiando las medidas de seguridad en los automóviles, S. Peltzman (17) observó que, a consecuencia de las regulaciones en ese sentido, se redujo el número de víctimas en los automóviles, pero aumentó el de peatones atropellados. Peltzman supuso que en la demanda de servicios de automóvil se combinaban, entre otras, dos características, «seguridad» e «intensidad de conducción» que, habitualmente, se mueven en sentido contrario. Cuando, por regulación legal, los automóviles incorporan un nivel de seguridad más elevado, los conductores responden conduciendo más despreocupadamente, a mayor velocidad, etc. (18).

Las regulaciones referentes a medicamentos ofrecen otro ejemplo relevante. Así, en 1972 la Food and Drug Administration impuso en los Estados Unidos el uso de cierres de seguridad en los frascos de aspirinas y otros analgésicos, para evitar las intoxicaciones casuales de niños. El efecto negativo parece haber consistido, en este caso, en una menor precaución de los padres a la hora de dejar esos medicamentos —y otros— al alcance de los niños, así como en la errónea impresión de que esos frascos eran absolutamente seguros. Las estadísticas prueban una menor intoxicación de niños por ingestión de aspirinas, pero no parece que el tapón de seguridad haya influido (al con-

trario, hay más accidentes con frascos de seguridad); al propio tiempo, se han incrementado las intoxicaciones por otros medicamentos, lo que da plausibilidad a la tesis del «descuido» de los padres (19). Casos similares se dan con detergentes, artículos de limpieza y perfumería, etc.

También en el terreno de la defensa de la salud se ha atribuido a la exigencia de presentación de la receta en la expedición de medicamentos una menor atención del cliente y su desinterés por estar informado, lo que produce una brecha creciente entre su demanda de medicación —que no se ve reducida— y su falta de formación médica (y consiguiente dependencia creciente del médico) (20).

El número de ejemplos podría ampliarse, porque disponemos ya de abundantes estudios empíricos que muestran la inutilidad de muchas intervenciones (21) o, al menos, que no presentan todos los efectos ventajosos que sus defensores les atribuyen, a lo cual hay que añadir los efectos secundarios indeseables y las consecuencias a largo plazo, económicas o no (22). Quizás sirvan como resumen unas palabras de Alfred E. Kahn, uno de los promotores de la liberalización en los Estados Unidos: ponemos nuestra confianza en la regulación para corregir los fallos del mercado cuando «la misma regulación es una de las imperfecciones que tratamos de corregir» (23).

## VIII. HACIA LA LIBERALIZACION

¿Cuáles son las posibilidades del proceso desregulador? No ca-

be ser demasiado optimista, porque las resistencias serán importantes.

1) Por parte de los perdedores que, como hemos apuntado, serán, probablemente, grupos concentrados, lo que facilita y abarata su estrategia política de defensa.

2) También los funcionarios se opondrán, pues se ven beneficiados (más o menos directamente) por las reglamentaciones, en forma de más poder, más presupuestos, etc. Al propio tiempo, el *lobby* funcional está más informado acerca del proceso político regulador, y su carácter concentrado hace también más fácil la adopción de una postura común.

3) Es probable que los políticos adopten actitudes contrarias a la desregulación, si observan que ésta puede afectar negativamente a su apoyo popular (24).

4) La opinión pública adoptará seguramente posturas variadas, según presionen los distintos grupos de intereses. Es probable, no obstante, que, si no tiene un claro talante liberal, el público se incline por la regulación («¿cómo puede no ser bueno defender a los consumidores, o a los trabajadores, o a los inversores?»). La confusión entre intenciones y resultados está muy presente en las actitudes del hombre de la calle. Una manifestación de ello es la presunción a favor de la regulación, pasando la carga de la prueba al que propone su liberalización. Y esa carga es ciertamente onerosa, porque es muy difícil evaluar cuantitativamente los resultados de una desregulación, sobre todo si, como ocurre a menudo, la regulación introduce un cambio de conduc-

tas, por lo que su supresión generará resultados impredecibles, en parte.

5) Finalmente, hay que contar también con una oposición por razones ideológicas (no necesariamente de un lado o del otro del espectro político), cuando se tiene más confianza en la regulación que en las fuerzas del mercado, o se defiende la racionalidad de la intervención del Estado en todas las facetas de la vida.

El proceso liberalizador es tarea difícil, cuyo diseño se escapa de los objetivos concretos de este trabajo (porque, en definitiva, habrá que afrontar cada intervención en concreto, estudiando sus ventajas e inconvenientes, sus efectos indirectos, sus costes y beneficios, para decidir si se suprime, se mantiene o se corrige y cómo). Aquí nos limitaremos a dar algunas ideas generales acerca de cómo enfrentarse con el proceso desregulador.

1) No basta mejorar la gestión burocrática. El problema no es de falta de capacidad, venalidad o desinterés de los funcionarios. Muy al contrario, mejores funcionarios más preparados intensificarán la intervención, agravando el problema.

2) Si, como hemos apuntado, las causas últimas están en la distribución de los costes y beneficios en el proceso político, hay que buscar en éste la solución final (25), con reformas como la exigencia de mayorías cualificadas a la hora de introducir nuevas regulaciones o la prohibición constitucional de aprobar nuevos monopolios legales.

3) La descentralización política acerca los costes de la regulación a los sujetos beneficia-

dos de ella, reduciendo la probabilidad de su crecimiento.

4) Otras medidas habrán de concentrarse en el funcionamiento de la burocracia, cambiando sus incentivos: por ejemplo, asignar a una agencia un presupuesto máximo, de forma que la concesión de fondos a un proyecto suponga la reducción de los disponibles para otro, lo que obligará a una mayor racionalidad en su uso; reducir el poder de los funcionarios (presupuesto base cero, fomento de la competencia entre agencias de la Administración —dejando, por ejemplo, que se ocupe de un tema aquella que ofrezca mejores condiciones—); acomodación de la remuneración de los funcionarios a los resultados obtenidos (en términos de coste-beneficio); generalización de la subcontratación de servicios y actividades al sector privado, en condiciones competitivas; exigir, para la aprobación de una nueva regulación, un estudio de sus costes y beneficios que facilite los datos para la toma de decisión (26), etc.

5) El fomento de la autorregulación por el sector privado (por ejemplo, dejando que sean las empresas contaminadoras las que propongan las medidas que convenga adoptar en cada caso), porque es importante que, al estudiar la regulación, se tenga muy en cuenta su coste de ejecución y control.

6) El recurso a cuerpos intermedios, como las asociaciones de consumidores y de vecinos, grupos de voluntarios, autoayuda (alcohólicos anónimos), etcétera, para el estudio o la implantación de las regulaciones, sin crear nuevas oficinas (27). Si son asociaciones de productores, no debe permitírseles reducir la competencia (por ejem-

plo: colegios profesionales), ni crear grupos oligopsonísticos como «poder compensador».

7) Reducir las políticas de redistribución de la renta en especie (seguridad social, escuelas, transportes urbanos, salario mínimo y un largo etcétera), de modo que en las decisiones sobre regulación primen sobre todo argumentos de eficiencia, competencia, etc. La redistribución quedaría relegada entonces al impuesto sobre la renta y a una subvención en metálico (impuesto negativo).

8) Cuando se trate de regular las características de bienes y servicios, es preferible transmitir información que establecer limitaciones o prohibiciones (por ejemplo, señalar claramente los posibles riesgos de un medicamento, o las condiciones de uso de un electrodoméstico). En general, todo lo que reduzca la incertidumbre es conveniente (por ejemplo, normas de construcción), en tanto que no lo es lo que cambie hábitos (por ejemplo, las limitaciones cuantitativas para el ahorro de energía), porque reduce la libertad de los individuos y lleva consigo fuertes incentivos para su transgresión.

9) Conseguir que las regulaciones respeten al máximo las condiciones del mercado. Así, en la defensa del medio ambiente conviene desarrollar el concepto «burbuja», el «mercado de contaminación» (compra-venta de derechos de contaminación), el pago por congestión (aparcamientos no gratuitos en núcleos urbanos, mayor uso del peaje en autopistas), etc.

10) Reducir las intervenciones al ámbito específico en que se produjo la distorsión original, y no hacerlas específicas si

no es imprescindible (por ejemplo, subsidios a una región para crear empleo, pero no a una empresa concreta).

11) Intervenciones temporales, con plazo fijado, mejor que permanentes.

12) Reducir la actividad reguladora a los grandes fallos del mercado, abandonando el intento de intervenir en un sinnúmero de problemas menores.

13) Y, ya en el terreno de la liberalización, una regla básica es que se lleve a cabo de manera rápida, no gradual. Esta última postura, que parece la más prudente (por precaución intelectual, para no desacreditar a los organismos reguladores, para poder corregir los pequeños defectos antes de que crezcan, para poder dar marcha atrás si los inconvenientes aumentan, para dar a los funcionarios y a los interesados la posibilidad de adaptarse a las nuevas condiciones, etc.), presenta obstáculos importantes: las presiones políticas son mucho más fuertes en un proceso gradual (porque la posibilidad de marcha atrás siempre está abierta); se plantean problemas de expectativas (así, el anuncio de una futura desregulación que pueda elevar los precios llevará hoy a reducciones de oferta, que provocarán alzas de precios prematuras, y nueva oposición política), etc.

14) Las liberalizaciones deben ser generales; de otro modo, plantean problemas de incoherencia que acaban frenando el proceso (sirvan como ejemplos la liberalización de tipos de interés pero no de coeficientes, el distinto tratamiento dado a los coeficientes de bancos y cajas, o el contraste de un sector financiero relativamente desre-

gulado con un mercado de trabajo altamente intervenido).

15) La liberalización debe incluir la de las condiciones de salida (cierres de empresas).

Por supuesto, esto no es sino un primer bosquejo de algunas medidas desreguladoras, a medio camino entre la utopía (por ejemplo, las núms. 2 y 7) y lo viable. Conviene tener en cuenta que las experiencias positivas de otros países alientan a intentarlo también en el nuestro (28), lo que no quiere decir que no haga falta prudencia, ni que se puedan ignorar las presiones en contra o los efectos secundarios de la liberalización. Pero si, como parece, buena parte de nuestros problemas actuales tienen mucho que ver con el progreso de la intervención y regulación, hay que poner manos a la obra cuanto antes. Sería asombroso que, tras siglos de acumulación de regulaciones, éstas pudiesen podarse fácil y rápidamente. Pero esto no debe desanimarnos ni restar urgencia: por ser un proceso lento, complejo y difícil, conviene dar pronto los primeros pasos.

## NOTAS

(1) Conviene tener en cuenta que muchas regulaciones afectan a una pluralidad de sujetos, aún de forma insospechada. Si la legislación obliga a incorporar cinturón de seguridad a los automóviles, esto afecta tanto al fabricante como al comprador (que no podrá adquirir un vehículo sin dicho cinturón y, por tanto, más barato). La prohibición de contratar personas de menos de 16 años es una limitación para la empresa, pero también lo es para el trabajador potencial de menor edad. En ambos ejemplos se desea conseguir los efectos tanto en un lado del mercado (fabricante de automóviles, empresario) como en el otro (comprador de coches, trabajador). En otros casos, uno de los efectos es indeseado. Así, el coeficiente de caja limita el libre uso de todos los fondos recibidos por el banco, pero también impide al depositante recibir una remuneración más alta por sus fondos. Igualmente, la empresa que debe tomar medidas de seguridad e higiene en el trabajo y ve con ello encarecido este factor, ofrecerá puestos más seguros (que es lo que se pretende), pero también en menor número.

(2) Por ejemplo, el coeficiente de garantía de la banca española no solucionó los problemas de solvencia que se presentaron, al tiempo que dio lugar a un exceso de fondos propios en los bancos.

(3) A menudo la redistribución es la compensación por una carga. De este tipo son el mantenimiento del *statu quo* bancario en los años cuarenta y cincuenta, a cambio de la financiación barata de la industria, o la concesión de precios no competitivos y restricción de la competencia a empresas de transporte de pasajeros por carretera, a cambio de la atención de poblaciones pequeñas con tráfico no rentable. Desde el punto de vista técnico, la eficiencia se ve menos afectada por un subsidio directo (por ejemplo, una cantidad por pasajero de las localidades que se desea favorecer) que por el subsidio cruzado (el mayor precio pagado por los usuarios de las líneas rentables) que provoca la regulación.

(4) La bibliografía sobre este enfoque es ya abundante. El trabajo pionero es el de G. J. STIGLER, «Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics*, 2, 1971, págs. 3-21; reproducido en su *The Citizen and the State*, Chicago, The University of Chicago Press, 1975. El énfasis

de Stigler se dirigía a los grupos de intereses, del lado de la demanda. Otros trabajos importantes son los de R. POSNER, «Theories of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics*, 5, 1974, páginas 335-358, y S. PELTZMAN, «Toward a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, 19, 1976, páginas 211-240. El énfasis en el papel de la burocracia se encuentra en W. A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971, y en el artículo citado de Peltzman; por el contrario, M. FIORINA y R. G. MOLL («Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy», *Journal of Public Economics*, 68, mayo 1978, págs. 239-254) acentúan la dualidad legislador-funcionario. Hoy se atiende a ambos lados del mercado, y no sólo al de la demanda, como hiciera Stigler (modelo de «captura» del poder por los demandantes de regulación); en esta línea se insertan los trabajos de R. G. MOLL («Government Administrative Behavior: A Multidisciplinary Survey», California Institute of Technology, Social Sciences Working Paper, n.º 62, 1976) y B. R. WEINGAST («Regulation, Reregulation and Deregulation: The Political Foundations of Agency-Clientele Relations», Washington University, Center for the Study of American Business, Working Paper, n.º 62, 1980), que ponen énfasis en los efectos complejos del cambio de cualquier variable relevante y en el carácter endógeno de la regulación como producto, con un mayor contenido institucional. La teoría de la regulación enlaza fácilmente con las de la elección pública, en sus diversas variantes.

(5) Algunos autores, como Mancur Olson, han llevado al límite la aplicación de la teoría del mercado de regulaciones y sus efectos, hasta atribuirle buena parte de los males de nuestras economías contemporáneas: la caída de la productividad, el estancamiento económico y el paro, la inflación persistente, el fracaso de las políticas tradicionales, etc. La competencia de los grupos de intereses por obtener regulaciones favorables hace que no se pueda llegar a soluciones cuasi-competitivas, en que los diferentes grupos acaban disfrutando de tratamientos equitativos: por ello, la asignación de recursos en una sociedad caracterizada por la amplitud de las regulaciones no es óptima, en detrimento de la producción, el crecimiento y el empleo. Al propio tiempo, en las sociedades estables proliferan las organizaciones de intereses particulares, con múltiples colusiones mu-

tuas. Esas organizaciones no se benefician de una reducción en el grado de reglamentación, pero sí lo hacen de su incremento (aunque sea a costa de la eficiencia). Las regulaciones acaban siendo, pues, un medio ineficiente y caro, pero cada vez más usado, de redistribución económica. La existencia de esa multiplicidad de organizaciones y coaliciones hace más lenta la toma de decisiones, porque hay que llevar a cabo complejas negociaciones o arduos procesos de imposición de una medida; de ahí que se vayan desarrollando barreras a la competencia, a la entrada de nuevas empresas y a la introducción de nuevas tecnologías. Fruto de todo ello es una tendencia a la reducción del ritmo de crecimiento económico y a una creciente dificultad para el gobierno democrático de la sociedad. La conclusión lógica de lo anterior es que la situación será peor en economías en que se hayan desarrollado más los procesos de defensa de intereses y de coaliciones, es decir, en sociedades con más años de estabilidad política, como Gran Bretaña, frente a otras, como Alemania y Japón que, de algún modo, partieron de cero al terminar la Segunda Guerra Mundial. Cfr. M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971; *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.

(6) No hay que olvidar, sin embargo, el sesgo regulador que suele tener la actuación de los expertos: es muy improbable que, por minúsculo que sea el problema, se cierre un informe sin recomendaciones para la creación de una oficina y la propuesta de nueva legislación.

(7) Cfr. Leif JOHANSEN, «The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining», *Kyklos*, 32, 1979, págs. 497-522.

(8) Las «mesas de empleo», una experiencia piloto del INEM en Barcelona, que se ha considerado «un éxito», son un buen ejemplo de esa tergiversación de objetivos. La tarea de ofrecer una lista de posibles trabajadores (inscritos en las oficinas de desempleo) a las empresas que desean contratarlos se convierte en un complejo proceso de doce días de duración, con dos reuniones de representantes de las centrales sindicales, de la patronal, del ayuntamiento correspondiente, del gobierno autonómico y del INEM, elaboración de un índice de preferencias, discusión sobre la lista de candidatos, etc. Los objetivos declarados son: «en primer lugar, que un bien tan escaso como es el empleo se trate con la objetividad, transparencia y efi-

ciencia que asegura la participación de las instituciones citadas. Luego, concentramos en el INEM una función, que legalmente le corresponde, pero que venía siendo realizada con cargo a la Asistencia Social de los ayuntamientos o, en algunos casos, por comisiones que no tenían ninguna representatividad. Por último, y esto es muy importante, completamos y sistematizamos para los supuestos de ofertas sociales en el censo de los bancos de datos para los demandantes de empleo del INEM, integrando los datos socio-económicos y profesionales y poniéndolos a punto para ser utilizados bajo seguimiento de las instituciones realmente representativas, presentes en las mesas de empleo» (Entrevista al Director Provincial del INEM, *La Vanguardia*, 14 de mayo de 1984, pág. 37).

(9) Me he ocupado de estos temas en mi libro *Para entender la crisis económica española*, 2.ª ed., Madrid, Tecnos, 1984.

(10) Como las medidas acerca de la seguridad ciudadana (sobre establecimientos comerciales y financieros, domicilios, aeropuertos, estaciones y carreteras, etc.) y los controles sobre bancos y cajas por motivos de solvencia (información al Banco de España, seguro de depósitos, nuevo coeficiente de garantía, auditorías, nueva legislación sobre órganos de gobierno de las cajas de ahorros, etc.).

(11) En esas publicaciones se incluyen no sólo disposiciones generales, sino también nombramientos, anuncios de organismos públicos y empresas privadas, etc. Sin embargo, en cuanto que esos apartados son también un reflejo del desarrollo regulador, nos parece que no deben excluirse de nuestra estadística.

(12) Deseo agradecer a Juan José Anquerá, Tomás Bravo y Guillermo Cisneros su colaboración en la recolección de la información utilizada aquí.

(13) En 1983 se cuentan 198 disposiciones de fijación de precios específicos (incluyendo subvenciones, márgenes, precios de campaña, de garantía, etc.).

(14) Baste señalar que, de los distintos contratos no indefinidos —por obra o servicio determinado, eventual por circunstancias de la producción, de interinidad, para trabajos fijos o periódicos de carácter discontinuo, en prácticas, de formación, de minusválidos, temporal y a tiempo parcial—, sólo los dos últimos suponen verdaderamente un margen de decisión para la empresa, aunque fuertemente limitado y con carácter excepcional; otras formas de

contratación no indefinida fueron suprimidas (fomento del empleo juvenil, contratación de mayores de 40 años con bonificación de cuotas de la Seguridad Social, de perceptores del subsidio de desempleo con carácter temporal, etc.).

(15) Por ejemplo, las condiciones de instalación, modificación y traslado de industrias fueron objeto de una liberalización parcial en julio de 1967 y de otras dos en febrero de 1977 y septiembre de 1980. Sin embargo, han ido surgiendo nuevas regulaciones al respecto, sobre localización (ahora en el marco de los gobiernos autonómicos), medio ambiente (a través de las licencias municipales y de la intervención de varios organismos, en casos concretos: vertidos en ríos, pesca, aguas interiores, aguas residuales, embalses, atmósfera), normas urbanísticas, etc.

(16) Véase una excelente descripción de la evolución reciente de las medidas liberalizadoras del sector, sus avances y retrocesos y el camino que queda por recorrer en: E. FUENTES QUINTANA, «Sistema financiero y crisis económica: Balance y enseñanzas de la experiencia española», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 18, 1984, págs. 2-49.

(17) «The Effects of Automobile Safety Regulation», *Journal of Political Economy*, 83, 4, agosto 1975, págs. 677-725. La contrastación empírica de Peltzman generó otros estudios similares; unas veces los efectos indirectos —la intensidad de conducción— compensaban a los directos —la seguridad— y otras, aun estando presentes, dejaban un saldo positivo.

(18) Los estudios sobre seguridad en los automóviles han puesto de manifiesto otros rasgos del proceso regulador: por ejemplo, la elevada demanda por el público de medidas de seguridad en los automóviles (bolsas de aire y cinturones contra choques), junto a su reducido uso por los usuarios (por ejemplo de los cinturones de seguridad). Esto puede reflejar la expectativa de que esas medidas serán obligatorias en el futuro, junto con la mayor intensidad de conducción citada, o la diferente valoración de la seguridad potencial del automóvil y la seguridad efectiva en un momento determinado, frente al coste de la seguridad en general y en un momento determinado (por ejemplo, al llevar sujeto el cinturón).

(19) Cfr. W. KIP VISCUSI, «The Lulling Effect: The Impact of Child-Resistant Packaging on Aspirin and Analgesic Ingestion», *American Economic Review*, 74, 2, mayo 1984, págs. 324-327.

(20) Cfr. P. TEMIN, «Regulation and the Choice of Prescription Drugs», *American Economic Review*, 70, 2, mayo 1980, páginas 301-305.

(21) Véanse, por ejemplo, los trabajos de G. J. STIGLER acerca de las tarifas eléctricas y los valores mobiliarios, incluidos en *The Citizen and the State*, *op. cit.* En el mismo sentido, G. A. JARRELL, «The Economic Effects of Federal Regulation of the Market for New Security Issues», *Journal of Law and Economics*, 24, 1981, págs. 613-675; S. M. PHILLIPS y J. R. ZECKER, *The SEC and the Public Interest*, Cambridge, MIT Press, 1981, etc. Un resumen apasionado de varios trabajos empíricos, referentes a diversos sectores, aparece en H. LEPAGE, *Mañana el capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, caps. 6 y 7: los precios en las líneas aéreas han sido superiores a los que prevalecerían sin regulaciones, en un 32-47 por 100; los de los transportes por carretera, en un 41-58 por 100; los de los ferrocarriles, en un 9-50 por 100 (todo ello referido a Estados Unidos). La lista incluye otras industrias, como los transportes urbanos, monopolios públicos (coches, electricidad, telecomunicaciones), profesiones liberales, etc., y medidas como el salario mínimo, la seguridad social, la planificación urbana, la protección al consumidor, etc.

(22) Los estudios cuantitativos acerca del coste de las medidas anticontaminación arrojan cifras abultadas. R. DORFMAN («Incidence...», *op. cit.*, pág. 333), calcula en 18.800 millones de dólares los costes de control y reducción de la contaminación en los Estados Unidos, en 1972, y W. KIP VISCUSI (*Risk by Choice: Regulating Health and Safety in the Workplace*, Cambridge, Harvard University Press, 1983) valora los costes asociados a la regulación de los riesgos del trabajo y protección del medio ambiente en Estados Unidos, en 1975-80, entre 332 y 846 miles de millones de dólares. En otro orden de cosas, J. TANGUY calcula unos costes de 100.000 millones de francos al año por las formalidades aduaneras en los países de la CEE, lo que supone un encarecimiento de los productos comercializados entre un 5 y un 10 por 100 («El papeleo aduanero, esa pesadilla», *Comunidad Europea*, mayo 1984, págs. 8-10). Y, con carácter global, M. WEIDENBAUM calcula que entre 1967 y 1974 el peso de la intervención del Estado sobre los costes de las empresas se había incrementado en un 50 por 100 (*Government Mandated Price Increases*, Washington, American Enterprise Institute, 1975).

(23) «Applications of Economics to an Imperfect World», *American Economic Review*, 69, 2, mayo 1979, pág. 2.

(24) Hay también razones de carácter presupuestario. a) La liberalización mejoraría quizás el presupuesto, pero es dudoso que esto convenga a los políticos. b) Si la situación financiera del gobierno es difícil, es más fácil recurrir a la reglamentación que al gasto público. c) Algunas regulaciones tienen como finalidad financiar el déficit —como las relativas al mercado monetario y a los intermediarios financieros—, por lo que es casi seguro que el gobierno no las suprimirá mientras tenga déficits elevados (como muestra la experiencia española de los últimos años).

(25) No hay que confiar, pues, en las «virtudes del proceso democrático»: como demuestran J. M. BUCHANAN y R. E. WAGNER (*Déficits del sector público y democracia*, Madrid, Rialp, 1983), ese proceso lleva al déficit, a la inflación, al crecimiento del sector público y a un exceso de reglamentación. Las elecciones parlamentarias no son el proceso idóneo para la revelación de las preferencias de los ciudadanos, y el control político —por ejemplo, del Parlamento— tampoco resulta eficaz.

(26) Esta medida debe ser aceptada con grandes reparos, porque ella misma supone un aumento de la burocracia; porque cualquier medición de costes y beneficios estará, sin duda, sometida a críticas diversas y porque muchas de esas estimaciones habrá que llevarlas a cabo para cada producto.

(27) Hay muchas razones para ello: están más cerca del problema, persiguen propósitos concretos, tienen un funcionamiento más flexible y escasa o nula plantilla fija y una reducida jerarquía, su libertad de actuación es grande, enriquecen y motivan a los individuos cuando actúan, reducen la interferencia política, etc.

(28) He aquí un ejemplo, entre otros muchos: la liberalización de las líneas aéreas norteamericanas aumentó la competencia, redujo los precios (al principio no abiertamente, sino en forma de descuentos), mejoró los beneficios (por la mayor productividad: aviones más llenos, etc.), y no redujo la seguridad ni perjudicó a las pequeñas comunidades, como se temía. Cfr. J. R. MEYER, C. V. OSTER, I. P. MORGAN, B. A. BERMAN y D. L. STRASSMAN, *Airline Deregulation: The Early Experience*, Boston, Auburn House, 1981.