

## ¿Qué hacemos con la regulación?

En términos amplios, el concepto de regulación es utilizado para hacer referencia a la estructura jurídica e institucional que define las reglas de juego dentro de las cuáles los agentes económicos desarrollan sus actividades, y que tiene como principal objetivo garantizar aspectos fundamentales como los derechos de propiedad, la contratación o la seguridad jurídica. Es decir, el entramado institucional y jurídico que ordena la actividad humana y que sirve a su vez para impulsar y delimitar las dimensiones de los mercados económicos, de modo que los costes de transacción que tienen lugar en las relaciones económicas se reduzcan en la medida de lo posible.

Si nos referimos al ámbito económico, como indica el profesor Juan de la Cruz Ferrer<sup>1</sup> el término regulación, cuyo origen se remonta a las propuestas de los economistas anglosajones en favor de políticas de apertura a los agentes privados de las actividades antiguamente reservadas al sector público, se refiere a la intervención de los poderes públicos en la actividad económica privada. Así, la regulación económica se entiende como el conjunto de normas a través de las cuáles

\* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos. Director de Relaciones Institucionales de Iberdrola.

<sup>1</sup> Juan Carlos de la Cruz Ferrer, "Principios de regulación económica en la Unión Europea" *Instituto de Estudios Económicos*. Madrid, 2002.

## ¿Qué hacemos con la regulación?

el Derecho Público canaliza la intervención del Estado en actividades económicas privadas, de acuerdo con la legalidad exigida por el Estado de Derecho.

El Banco Mundial y la OCDE justifican la intervención pública a través de la regulación por la existencia de disfunciones que impiden una eficiente asignación por parte de los mercados, la necesidad de implantar medidas en favor de la equidad, o salvaguardar los derechos y libertades fundamentales de los individuos. La regulación surge como una herramienta de los poderes públicos para proteger el interés general, garantizando a su vez el cumplimiento de derechos y obligaciones de empresas y consumidores. Sin embargo, la práctica ha mostrado muchos casos en los que la motivación de fondo o el germen de una nueva regulación, proviene más bien de una intencionalidad política en favorecer a determinados colectivos o grupos de presión, o también por una motivación simplemente electoralista. En tales ocasiones la regulación se aparta de su justificación y en lugar de solventar el problema para el que había sido diseñada, genera otro adicional no previsto.

El análisis de la regulación por parte de los especialistas se enfrenta a no pocas dificultades. En primer lugar, la regulación se materializa en normas de muy diversa naturaleza, tales como la imposición de barreras de entrada, la fijación de precios, la determinación de estándares de calidad, los requerimientos de información o el control de horarios, lo que dificulta la identificación y asignación del total de la carga económica de la regulación. En la misma línea, el carácter

jurídico formal de la regulación hace que ocupe un espacio común al derecho y a la economía, lo que durante mucho tiempo distrajo la atención de los economistas de los importantes efectos que tiene sobre la actividad económica, la relación entre el sistema normativo y económico no se circunscribe a unas líneas generales sino que, coincidiendo con Ronald Coase<sup>2</sup>, “mutuamente condicionan su desarrollo”. En segundo lugar, el carácter intangible de la regulación, así como la imposibilidad en muchos casos de disociar los efectos de cada una de las sucesivas y diferentes regulaciones, ha dificultado tradicionalmente la medición de sus repercusiones económicas, contribuyendo a diluir sus efectos entre otros múltiples factores.

Por otro lado la creciente carga económica que la regulación ha impuesto, especialmente en los países europeos a lo largo del siglo XX, ha hecho que analistas, académicos y políticos, aumenten su interés por el impacto que ésta ocasiona sobre la economía. Después de la Segunda Guerra Mundial, en la mayor parte de los países desarrollados se dio paso a un nuevo esquema económico donde el sector público ganaba considerablemente peso. En los países de Europa Occidental, se materializaba en el crecimiento de las empresas públicas proveedoras de los servicios considerados como monopolios naturales (la electricidad, el agua, la telefonía, el gas y las redes ferroviarias y de carreteras). Por contra, en los países de la Europa del Este se llegaba a la total nacionalización de los medios de producción propia de

<sup>2</sup> Ronald Coase “*La empresa, el mercado y la ley*”. Alianza Editorial, Madrid, 1994.

## ¿Qué hacemos con la regulación?

los sistemas comunistas. Esta situación se invirtió nuevamente a finales del siglo XX. Después del estancamiento de los años setenta, durante las décadas de los ochenta y los noventa, se impuso la doctrina de reducción del tamaño del sector público en los países occidentales, al comprobar que la enorme influencia del Estado en la actividad económica constituye un obstáculo irremediable al crecimiento económico. Esta corriente también ha sido posteriormente seguida por los países de Europa del Este, tras la caída del muro de Berlín y el final de los regímenes comunistas.

De este modo se pasó de un sector público implicado directamente en la producción de bienes y servicios, a otro cuya función se concreta en actuar cada vez más como un agente que facilita la conjunción de intereses de inversores, productores y consumidores a la vez que garantiza que todos ellos actúen conforme a derecho a través de la regulación económica.

Asimismo, la aparición de grupos organizados de presión de diversa naturaleza en los que sus miembros se asocian con el objetivo de defender y reivindicar determinados valores o intereses (consumidores, productores, medioambiente, etc.) contribuyó a un aumento de la regulación como respuesta de la presión sobre los poderes públicos. Este proceso de vio reforzado por la descentralización del Estado y las nuevas competencias de las Administraciones Públicas regionales y locales, lo que dio paso a que los poderes públicos tuviesen más posibilidades para intervenir en las relaciones económicas.

Además, la aparición de entes supra-nacionales como la Unión Europea, también ha multiplicado el número de administraciones con competencias reguladoras. En el caso de la eurozona el proceso de integración monetaria supuso una reducción de la capacidad de intervención de los Estados en la economía, ya que se delegaron los principales instrumentos de política monetaria en el Banco Central Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento limitó el margen de la política presupuestaria y fiscal, pero ello ha propiciado que la regulación se convirtiera en la herramienta más potente de intervención en la economía en manos de los gobiernos. Es por ello que en los últimos años se observa una auténtica escalada regulatoria que no tiene visos de amainar, sino todo lo contrario, y convertirse en un pesado lastre para el desarrollo económico. La maraña de normas y la duplicidad de organismos reguladores, regionales, nacionales y supra-nacionales pueden llegar a constituir un obstáculo para el futuro bienestar de los ciudadanos.

### **El exceso de regulación en la actividad económica**

Los fundamentos mínimos necesarios para el desarrollo y el avance de una economía de mercado son bien conocidos y abarcan tanto la estabilidad y legitimidad política como la calidad de las instituciones, la garantía del cumplimiento de la ley y una política macroeconómica adecuada. Difícilmente un país puede alcanzar una elevada prosperidad económica duradera si carece de alguno de los aspectos mencionados. A pesar de que la mayoría de los países desarrollados disfrutaban de niveles aceptables en estos parámetros, su crecimiento económico en los últimos años y su nivel de renta por habitante presentan resultados bastante dispares.

## ¿Qué hacemos con la regulación?

Autores como Baily y Solow<sup>3</sup>, destacan que una de las principales claves para explicar el diferencial de renta entre los países desarrollados reside en lo que denominan “factores microeconómicos”. Estos factores incluyen aspectos tan heterogéneos como la calidad y la cantidad del capital humano; de las infraestructuras físicas, tecnológicas, científicas y administrativas, la existencia de un sistema financiero desarrollado y eficiente, así como también la calidad de la regulación económica. El grado de avance en estos fundamentos microeconómicos dependerá en buena medida de la capacidad para competir en los mercados internacionales de bienes y servicios de las economías desarrolladas, que se ven obligados a contemplar su posición competitiva internacional no sólo en términos de las tradicionales “ventajas comparativas” (bajos costes de mano de obra o dotación de recursos naturales) sino también en aquellas “ventajas competitivas” sustentadas en la mejora de los procesos de producción y en la innovación de nuevos productos y servicios<sup>4</sup>.

3 M. Baily. Y R. Solow “Intenational Productivity Comparisons built from the firm level” *Journal of Economic Perspectives Summer 2001*, pp. 151-172.

4 M.E. Porter “The current competitiveness Index: Measuring the Microeconomics Foundations of prosperity”. *Global Competitiveness Report 2000. World Economic Forum Ginebra 2000*.

**Cuadro 1 Renta per cápita y competitividad en los países desarrollados**

Países	PIB per cápita PPA (2004)	Índice de Competitividad 2004	Países	PIB per cápita PPA (2004)	Índice de Competitividad 2004
Alemania	28.941	5,28	Islandia	33.658	5,44
Australia	30.085	5,25	Italia	27.819	4,27
Austria	31.351	5,20	Japón	29.883	5,48
Bélgica	29.732	4,95	México	9.646	4,17
Canadá	32.897	5,23	Noruega	40.109	5,56
Dinamarca	21.872	4,90	Nueva Zelanda	24.197	5,18
Dinamarca	33.026	5,66	Polonia	12.320	3,98
España	23.847	5,00	Portugal	18.615	4,95
Estados Unidos	40.817	5,82	R. Checa	18.383	4,55
Finlandia	29.341	5,95	R. Eslovaca	15.161	4,43
Francia	28.754	4,92	Reino Unido	29.128	5,30
Grecia	20.994	4,56	Suecia	28.336	5,72
Holanda	29.335	5,30	Suiza	31.451	5,49
Hungría	15.101	4,27	Turquía	7.377	3,78
Irlanda	38.335	4,90			

Coeficiente de correlación: **0,813**

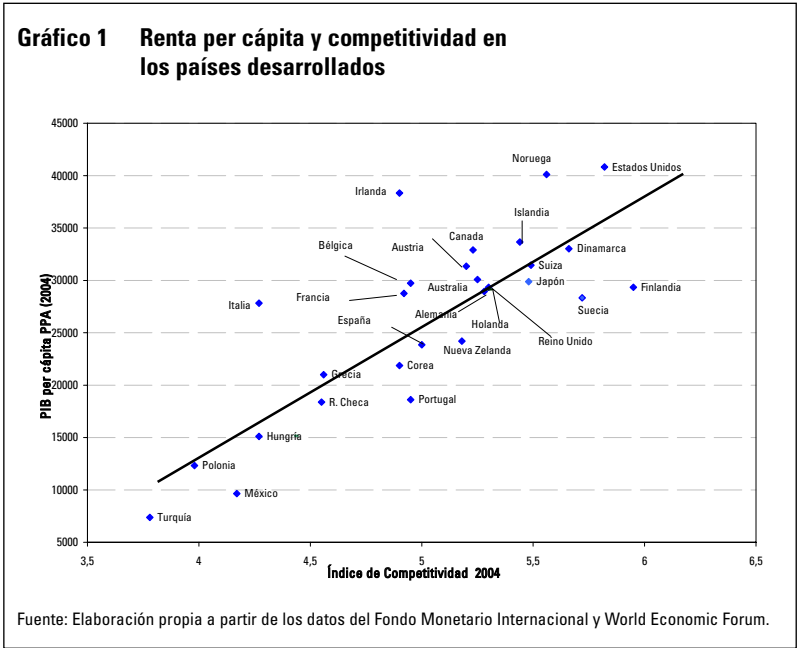
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Economic Forum, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

El coeficiente de correlación obtenido entre el indicador de competitividad y el PIB per cápita se sitúa en 0.813 y muestra que aquellos países con peores resultados en el índice de competitividad como Turquía, Polonia o México son los que disfrutaban de menor renta per cápita (inferior en todos los casos a 12.500 dólares), mientras que aquellos países donde la competitividad es más elevada como Estados Unidos, Dinamarca, Suecia, Noruega o Finlandia, el PIB per cápita es superior los 30.000 dólares.

En este sentido, como se muestra en el gráfico 1, se aprecia en toda su extensión una relación positiva entre la renta per cápita de los países desarrollados (países de la OCDE) y el índice de competitividad

# ¿Qué hacemos con la regulación?

elaborado por el World Economic Forum<sup>5</sup>, estimado a partir de los aspectos microeconómicos ya mencionados.



Asimismo, el incremento de la carga regulatoria que ha tenido lugar en los últimos años nos alerta de la importancia de la calidad de la regulación económica para conseguir nuevas ventajas competitivas en una economía globalizada. Los impactos económicos de una

<sup>5</sup> El índice, con un recorrido de 1 a 7 representa el nivel de competitividad de las economías, valores cercanos a 7 indican mayores cotas de competitividad.

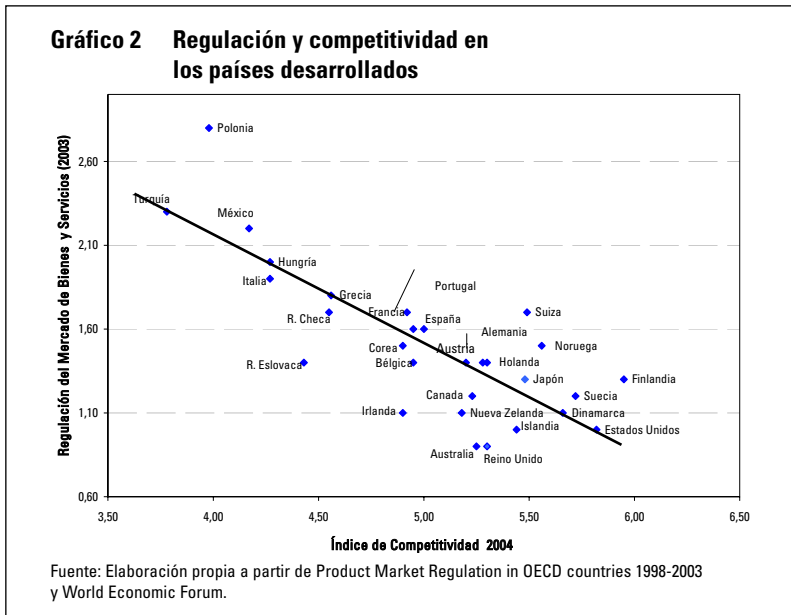


regulación ineficiente se traducen en elevados costes tanto directos como indirectos, merman la productividad agregada y reducen consecuentemente la competitividad. Ello se comprueba al observar la relación existente entre la evaluación de las políticas regulatorias y el índice de competitividad de cada país que queda representado en el gráfico 2.

Para medir la calidad de la regulación se ha tomado el indicador PMR (Product Market Regulation) elaborado por la OCDE<sup>6</sup>, cuyo recorrido se establece entre cero y seis, los valores más elevados representan mayores niveles en la restricción impuesta por la regulación, y se combina con el indicador del World Economic Forum de competitividad. Por lo general, los países que disfrutan de una regulación menos restrictiva como Australia, Reino Unido, Islandia o Estados Unidos se encuentran también entre los más competitivos a escala internacional, mientras que aquellos con una regulación más restrictiva alcanzan menor puntuación en el índice de competitividad. De hecho el coeficiente de correlación (-0.78), refleja un valor elevado en términos absolutos (muy cercano a la unidad) y su signo negativo se debe a la escala inversa del indicador de la regulación elaborado por la OCDE, que expresa que a mayor regulación menor competitividad.

6 P. Conway, V. Janod y G. Nicoletti, "Product Market Regulation in OECD countries: 1998 to 2003" *OCDE Economics Department Working Papers No. 419* 2005.

## ¿Qué hacemos con la regulación?



Son varias las vías por las cuáles una regulación más restrictiva genera lastres para el desarrollo económico. El exceso normativo contribuye a generar barreras de entrada a nuevos agentes, lo que limita la formación de nuevas empresas y puede reducir las nuevas inversiones generadoras de empleo. También obstaculiza las mejoras de productividad al imponer costes directos e indirectos sobre las empresas, lo que a su vez drena recursos del sistema productivo y afecta negativamente a la economía en su conjunto.

La fiel observancia y cumplimiento de las normas derivadas de una prolija e ineficiente regulación puede llegar a abrumar a las empresas. Pese a que en muchos casos exista una sólida justificación no cabe

duda que el coste en términos de recursos: humanos, tecnológicos y de capital que las compañías tienen que dedicar para adaptarse a la maraña regulatoria son crecientes y constituyen una de las principales trabas que encuentran las pequeñas y medianas empresas.

Los gobiernos nacionales y la Comisión Europea, conscientes de ello, han incluido la reforma de la regulación entre sus principales retos de futuro. En la Agenda de Lisboa se recoge en buena medida esta preocupación así como también otros documentos de referencia comunitaria como es el Informe Sapir<sup>7</sup> donde se propone que *“Antes de adoptar una regulación es esencial que se efectúe un estudio completo e independiente sobre los efectos que su entrada en vigor va a conllevar bajo un procedimiento de análisis de impacto de la misma.”*

## La carga económica de la regulación en España

En la economía española, al igual que en el resto de economías desarrolladas, la regulación está presente en todo momento de la actividad económica y podría asegurarse que acompaña a las empresas en todo su ciclo de vida. Las normas que regulan la creación de las empresas imponen pautas administrativas y fiscales, además en el desarrollo diario de su actividad toda empresa ha de cumplir con las reglas que establece su propia regulación sectorial tales como: la normativa medioambiental, las políticas de competencia, las medidas

7 Informe de un grupo de estudio independiente de alto nivel establecido por la iniciativa del presidente de la Comisión Europea: “AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE. Making the EU Economic System Deliver” p. 131. Bruselas. 2003.

## ¿Qué hacemos con la regulación?

de fomento de investigación y desarrollo, las normas fiscales, la regulación laboral, las demandas de los consumidores, los reglamentos internacionales exigidos en los mercados extranjeros, las leyes de protección de datos, los códigos de buen gobierno y un largo etcétera que condicionan el día a día de la actividad. Lo mismo ocurre con la disolución, absorción o fusión que signifiquen el fin de la vida de la empresa, que también está sometida a una extensa regulación.

El obligado cumplimiento de todas estas regulaciones, significa una carga no desdeñable para las empresas, que han de dedicar importantes cantidades de recursos a abonar tasas y derechos, cumplimentar papeleo y llevar a cabo trámites administrativos con las diferentes y cada vez más abundantes, administraciones públicas.

Un indicador aceptable sobre el exceso de carga que genera la regulación, es el volumen de la economía informal<sup>8</sup>. Cuando el marco regulatorio impone demasiadas restricciones, se incentivan las actividades que se desarrollan de manera irregular. Según las estimaciones realizadas por el Banco Mundial para el año 2004, el 22,6% del PIB español corresponde a actividades que escapan a la contabilidad nacional y sólo es superada por Bélgica, Italia y Grecia (entre los países de la UE-15), mientras que en países con menos regulación como Canadá o Estados Unidos la economía informal se calcula inferior

8M. Balmaseda, "Instituciones, regulación y productividad." *Europa - Estados Unidos: flexibilidad, crecimiento y bienestar. Círculo de Empresarios*. pp. 27-44. Madrid 2004.

al 10% del PIB. A la luz de estos datos, las autoridades españolas deberían plantearse que si para la reactivación de la Unión Europea se ha dispuesto una reforma de la regulación, esta tarea debería ser aún más prioritaria en el caso de una economía como la española, en la que el exceso de regulación y su ineficiencia es superior al registrado por la media de los países de la UE.

### La regulación española en el contexto internacional

La OCDE<sup>9</sup> ha evaluado la regulación de 30 países a partir de un sistema de indicadores que miden el control estatal en la economía, la existencia de barreras al comercio, a la inversión y a la competencia, y por último la regulación administrativa. Como resultado de la agregación total de indicadores se obtiene una medida general de la calidad regulatoria del mercado de bienes de cada país. Según este indicador, la economía española ocupó el puesto 21 de un total de treinta países, lo que significa el puesto doce de la UE-15 y el nueve de la zona euro, superando sólo a los colistas: Francia, Grecia e Italia.

El hecho de que España ocupe uno de los últimos lugares de la clasificación evidencia la necesidad de mejorar la eficiencia de la regulación, lo cual no es óbice para reconocer la mejora que se ha producido entre 1998 y 2003. Durante este período hemos ido abandonando el grupo de países con una regulación más restrictiva para pasar a formar parte (aunque en el vagón de cola), de un grupo

<sup>9</sup>Product Market Regulation in OECD countries: 1998 to 2003 (Abril-2005).

## ¿Qué hacemos con la regulación?

de países con una regulación que se acerca a la media OCDE en términos de eficiencia y obstáculos a la competencia.

Según los indicadores de regulación mencionados, cabe destacar que para el período considerado el control estatal sobre la economía española disminuyó sensiblemente, debido a la disminución de la presencia del Estado en el sector empresarial (privatización de empresas de servicios públicos y empresas del ámbito financiero) y la reducción de la intervención en la actividad empresarial a través del mecanismo de control de precios. No obstante, este avance no ha sido suficiente para alcanzar el nivel medio de los países de la OCDE, los cuáles han llevado a cabo políticas aún más ambiciosas de recorte de la intervención estatal. Así, la regulación española demuestra un mayor control coercitivo por parte de las administraciones sobre varios sectores de servicios claves para la economía y a su vez, el alcance de las empresas participadas por el sector público es aún comparativamente elevado.

**Cuadro 2 Indicadores de regulación (0-6 de menos a más restrictiva)**

Países	Regulación del Mercado de Bienes		Control Estatal		Barreras a la iniciativa empresarial		Barreras al comercio y la inversión	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Australia	1,3	0,9	1,4	0,6	1,4	1,1	1,0	0,9
Austria	1,8	1,4	2,5	1,9	1,7	1,6	1,3	0,7
Bélgica	2,1	1,4	3,3	2,4	1,9	1,6	1,1	0,3
Canadá	1,4	1,2	1,8	1,7	1,0	0,8	1,3	1,1
R. Checa	3,0	1,7	3,9	2,5	2,0	1,9	3,1	0,9
Dinamarca	1,5	1,1	2,2	1,3	1,4	1,2	0,9	0,8
Finlandia	2,1	1,3	3,3	2,3	2,1	1,1	1,1	0,6
Francia	2,5	1,7	3,3	2,7	2,8	1,6	1,5	1,0
Alemania	1,9	1,4	2,9	2,2	2,0	1,6	0,9	0,6
Grecia	2,8	1,8	4,5	2,8	2,1	1,6	1,9	1,2
Hungría	2,5	2,0	3,9	3,3	1,6	1,4	1,9	1,4
Islandia	1,6	1,0	2,1	1,1	1,8	1,6	1,0	0,3
Irlanda	1,5	1,1	2,6	2,0	1,2	0,9	0,8	0,5
Italia	2,8	1,9	4,4	3,2	2,7	1,4	1,5	1,1
Japón	1,9	1,3	1,9	1,5	2,4	1,4	1,3	0,9
Corea	2,5	1,5	2,7	1,7	2,5	1,7	2,2	1,3
Luxemburgo	-	1,3	-	2,0	-	1,2	-	0,7
México	2,4	2,2	2,5	1,9	2,7	2,2	2,1	2,4
Holanda	1,8	1,4	2,7	1,9	1,9	1,6	0,9	0,7
Nueva Zelanda	1,4	1,1	1,5	1,4	1,2	1,2	1,6	0,8
Noruega	1,8	1,5	3,2	2,8	1,5	1,0	1,0	0,8
Polonia	3,9	2,8	4,6	3,6	2,8	2,3	4,3	2,4
Portugal	2,1	1,6	3,7	2,7	1,8	1,3	1,1	0,8
R. Eslovaca	-	1,4	-	1,4	-	1,2	-	1,6
España	2,3	1,6	-	2,7	2,3	1,6	1,6	0,7
Suecia	1,8	1,2	2,2	1,9	1,9	1,1	1,4	0,8
Suiza	2,2	1,7	2,8	2,2	2,3	1,9	1,7	1,0
Turquía	3,1	2,3	3,9	2,8	3,2	2,5	2,3	1,7
R. Unido	1,1	0,9	1,8	1,7	1,1	0,8	0,6	0,4
Estados Unidos	1,3	1,0	1,4	1,2	1,5	1,2	1,1	0,7
Media Simple OCDE	2,1	1,5	2,9	2,1	1,9	1,5	1,5	1,0
MEDIA UE15	2,0	1,4	3,0	2,3	1,9	1,3	1,2	0,7

Fuente: Product Market regulation in OECD countries: 1998 to 2003

## ¿Qué hacemos con la regulación?

Los aspectos donde la regulación española obtiene mejores puntuaciones acercándose a la media de la OCDE se concentran en el grado de apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional.

Otro aspecto importante es la regulación que afecta directamente a la puesta en marcha y funcionamiento cotidiano de las empresas en su actividad. Es notorio que las barreras que imponen la normativa española son superiores a la media de los países de la OCDE, aunque hay que resaltar que se han ido atenuando sensiblemente desde la medición realizada en 1998. En este ámbito son especialmente elevadas, en comparación con el resto de países, las cargas para la puesta en marcha de un negocio (tanto en el régimen de sociedades como en el régimen de autónomos), que ha de atender tanto a las complejas regulaciones específicas de cada sector como de las administraciones respectivas. También obtienen peor valoración que la media, los recursos exigidos para poder actuar con las administraciones públicas. En este sentido, según el reciente informe elaborado por la Open Society Justice Initiative y Sustentia<sup>10</sup>, que evalúa el acceso a la información pública, se desprende que en muchos casos la administración no resuelve las cuestiones planteadas, ofrece respuestas diferentes a la misma pregunta o resuelve fuera de plazo después de largas

<sup>10</sup> Informe “Transparencia y silencio” elaborado conjuntamente por Open Society Justice Initiative y Sustentia.se basa en las respuestas dadas a los ciudadanos (particulares, empresarios, ONG y periodistas) por parte de 16 departamentos de 9 instituciones de diversos niveles de la Administración (Estatal, Comunidades Autónomas y Municipios) así como a 2 empresas de servicios públicos.



demoras, lo que ralentiza los procesos, ocasionando elevados costes innecesarios a ciudadanos y empresas.

## Regulación y poderes regionales

Hasta este punto se ha concluido que en las economías modernas la regulación debe circunscribirse a aquellos aspectos donde los mercados no son eficientes y existen argumentos para aceptar que la regulación puede solventarlos sin generar distorsiones relevantes. Sin embargo se mantiene abierto el debate sobre qué nivel de las administraciones públicas puede desarrollar más óptimamente la tarea regulatoria. A este respecto la teoría no ofrece un resultado concluyente, si bien proporciona una serie de factores a tener en cuenta.

Como señalan Hahn, Layne-Farrar y Passel<sup>11</sup> son varios los argumentos a favor de una regulación centralizada. En primer lugar permite evitar las distorsiones que generan aquellos poderes reguladores regionales que no tienen en cuenta las externalidades negativas que se derivan de su actividad entre las que cabe mencionar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, los ríos que superen sus límites territoriales y las infraestructuras de redes. En la misma línea argumental la regulación centralizada permite evitar las disfunciones generadas por regulaciones locales que afectan a consumidores y productores ajenos a la región donde se genera la regulación.

11 R.W. Hahn, A. Layne-Farrar y O. Passel "Federalism and Regulation", *Regulation*, Vol. 26, N° 4 (Winter), Cato Institute. 2004.

## ¿Qué hacemos con la regulación?

En segundo término la existencia de diferentes regulaciones regionales puede llegar a fracturar el mercado, dando lugar a pequeños mercados regionales, lo que evita el aprovechamiento de economías de escala y repercute los costes en los consumidores al final del proceso.

También se pone de manifiesto que por lo general el riesgo de ceder ante la presión de grupos de interés es mayor en los entes reguladores descentralizados que en aquellos de mayor nivel, pues es más probable que exista una mayor diversidad de grupos con intereses contrapuestos que den lugar a situaciones más compensadas en el juego de las influencias.

Por último, la existencia de niveles regionales puede dar lugar a espirales regulatorias, que se pueden producir tanto en sentido permisivo como restrictivo. Un ejemplo del primero de los casos se produce cuando las administraciones regionales compiten por mejorar la carga regulatoria a fin de atraer inversiones hacia su territorio. En sentido opuesto puede surgir también una competición por imponer las reglas más restrictivas a determinadas actividades por las presiones de algún grupo de interés organizado que buscan réditos electorales ante públicos sensibles pero que dejan de lado los objetivos de optimización regulatoria. En ambos casos la regulación de una región afecta considerablemente a los consumidores y productores que sobrepasan los límites de la región donde el regulador es competente.

En sentido contrario, al menos existen dos argumentos ya tradicionales esgrimidos en favor de la descentralización de la regulación:

Por un lado las diferencias entre regiones darán lugar a sistemas regulatorios adaptados a sus propias características, y por otro lado, la existencia de una heterogeneidad de regulaciones disponibles permite un contraste para acercarse a la regulación más beneficiosa.

La existencia de regulaciones entre los distintos territorios del Estado permite competir entre las diferentes alternativas lo que a su vez ofrece la posibilidad de aplicar las más exitosas al conjunto de la economía. Un ejemplo clásico lo constituye la liberalización de líneas aéreas iniciado en el Estado de California, pero también existe una buena lista de fracasos.

Por el momento no existe una respuesta definitiva sobre el mejor nivel de regulación. Más bien es un aspecto que requiere un estudio caso por caso, donde se atiendan especialmente a los riesgos derivados de presiones políticas, la fractura del mercado, las pérdidas de economías de escala y el incremento de costes, así como también evitar caer en carreras regulatorias con fines partidistas. Sí parece aconsejable, en los casos o sectores donde se avance en la descentralización, desarrollar un mecanismo de coordinación entre los distintos reguladores a nivel regional, nacional y supra-nacional.

## Conclusiones

En la controversia “reglas frente a discrecionalidad” existen más argumentos a favor que en contra respecto a las primeras. Pocas reglas, que sean transparentes y asequibles para un fácil cumplimiento.

Se ha comprobado una cierta tendencia de las administraciones a regular en exceso, en la creencia que de esta manera justifican mejor su gestión frente a los gastos que generan a los ciudadanos.

Los intensos procesos de desregulación acaecidos en las principales economías desarrolladas han permitido disfrutar de importantes mejoras de eficiencia en los mercados con efectos muy beneficiosos para el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos.

La importante descentralización que se ha producido en España entraña riesgos de continuar con excesos regulatorios por parte de las administraciones que han asumido nuevas competencias fragmentando el mercado e introduciendo distorsiones que suponen costes para el conjunto del sistema de economía de mercado. Este riesgo potencial implicaría desandar un camino iniciado ya en los años ochenta y sería poco menos que imposible reconducir en el futuro.

También parece aconsejable eliminar la costumbre de perpetuar la regulación que proviene del pasado. La aplicación de la normativa no debe realizarse de espaldas al mercado ni desdeñar las potencialidades de las nuevas tecnologías. Implantar un sistema de auditoría

que contraste y permita un seguimiento actualizado de la regulación a una realidad en permanente cambio es una tarea pendiente que hay que acometer.

En el caso español, pese a que en los últimos años se han puesto en marcha medidas para reformar la regulación, la carga que soportan las empresas sigue siendo elevada. Si bien es cierto que se han conseguido importantes avances en lo que se refiere a la apertura exterior, comercio e inversiones extranjeras, todavía hay mucho que hacer en lo referente al poder coercitivo que todavía ejercen las administraciones públicas, la existencia de barreras de entrada y control de precios que coartan la libre competencia en sectores como la electricidad, gas, transportes y telecomunicaciones.

En definitiva, tal y como enfatizan en sus más recientes informes los principales organismos internacionales (como el World Economic Forum, la OCDE, el FMI o Naciones Unidas) el papel de las instituciones como garante de una regulación que fomente la creación de riqueza y la competitividad es fundamental. Si la mejora de la competitividad de una economía se ha de sustentar en varios pilares, una adecuada regulación es uno de ellos. Una sociedad moderna y dinámica requiere unas instituciones capaces de desarrollar una regulación que promueva la competencia, sortee las eventuales relaciones de privilegio con los poderes políticos y minimice la carga sobre los agentes económicos que la soportan.

¿Qué hacemos con la regulación?

Convendría comenzar a plantearse un nuevo proceso de intensa desregulación económica que nos permita mejorar nuestra posición competitiva en el mundo globalizado.

# Bibliografía

Alesina A., S, Ardghana, F. Schiantarelli, Nicoletti G.: *Regulation and Investment*. (NBER Working Papers, No. 9560. 2003).

Baily, M. and Solow, R: *International Productivity Comparisons Built from the Firm Level*. (Journal of Economic Perspectives. Summer 2001, pp. 151-172. 2001).

Balmaseda M.: *Instituciones, regulación y productividad*. (Pág. 27-44. Europa-Estados Unidos: flexibilidad, crecimiento y bienestar. Círculo de Empresarios. Madrid. 2004).

Carlyn A.: *The New Challenge to Cost-Benefit Analysis*. (Regulation, Vol. 28, Nº 3 (Fall), Cato Institute. 2005).

Coase, R. H.: *La empresa, el mercado y la ley*. (Alianza Editorial, Madrid. 1994).

Conwat P., Janod V., Nicoletti G.: *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*. (OCDE Economics Department Working Papers No. 419. 2005).

De La Cruz Ferrer, J.: *Principios de regulación económica en la Unión Europea*. (Instituto de Estudios Económicos. Madrid. 2002).

## ¿Qué hacemos con la regulación?

European Comision: *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver.* (Report of an Independent High-Level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Comision. Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Viñals J., Wallace H.. Bruxelas. 2003).

Fernández Ordóñez, M.A.: *La competencia.* (Alianza Editorial. Madrid. 2000).

Hahn R.W., Layne-Farrar, A. and Passel, P.: *Federalism and Regulation.* (Vol. 26, Nº 4 (Winter), Cato Institute. 2004).

Hampton P.: *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement.* (The Hampton Review. 2005).

Nicoletti G., and Scarpetta, S.: *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evicence.* (OECD Economics Department Working Papers no. 347. 2003).

Porter, M. E.: *The Current Competitiveness Index: Measuring the Microeconomics Foundations of Prosperity.* (Global Competitiveness Report 2000. World Economic Forum. Ginebra. 2000).

Radaelli C.M.: *What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe?.* (AEI- Brookings Joint Center for Regulatory Studies. 2005).



Vallés Giménez, J.: *La reforma de la regulación en el contexto autonómico*. (Papeles de Trabajo Número 5/05. Instituto de Estudios Fiscales Madrid. 2005).

World Economic Forum Global: *Global Competitiveness Report 2004-2005*. (Ginebra. 2004).

World Bank: *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*. (Washington, D.C. 2004).

World Bank: *Doing Business in 2005. Obstacles to Growth*. (Washington, D.C. 2005).

