

Reforma de la Regulación en el contexto autonómico

Anabel Zárate Marco
Jaime Vallés Giménez
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

1.- Introducción: algunas cuestiones preliminares sobre la Regulación.....	2
2.- La inflación reguladora y los costes de la actividad normativa como detonantes de la Reforma	8
3.- Ganancias potenciales de la Reforma de la Regulación. El caso de España	12
4.- Elementos de una estrategia efectiva de la Reforma de la Regulación.....	17
5.- Reforma y límites a la intervención Reguladora en el contexto autonómico	26
6.- Conclusiones	32

Abstract

En este trabajo abordamos el tema de la Regulación, materia clásica en economía pública, aunque siempre haya recibido mucha menor atención que los ingresos o gastos públicos, con el fin de fomentar el debate en torno a las estrategias más adecuadas de Reforma de la Regulación. Dichas reformas estructurales permiten generar inequívocas ganancias, tanto desde el punto de vista de la eficiencia, como desde el punto de vista de la transparencia en los procesos redistributivos.

Las aportaciones que realizamos en este trabajo son tres. Por una parte, realizamos una sistematización de los diferentes informes y literatura existentes sobre el tema. Por otra parte, dotamos de razonamiento económico a los mismos. Por último, evaluamos la situación de las Comunidades Autónomas al respecto, y en comparación con los principales países de la OCDE.

Clasificación JEL: H11, D78, L51.

Direcciones y teléfonos de contacto:

Jaime Vallés Giménez
Facultad de Ciencias Económicas. Dpto. de Economía Pública. Universidad de Zaragoza
C/ Gran Vía 2. Zaragoza 50005
Tfno: 976 761783. Fax: 976 761840. E-mail: jvalles@posta.unizar.es.

Reforma de la Regulación en el contexto autonómico

Abstract

En este trabajo abordamos el tema de la Regulación, materia clásica en economía pública, aunque siempre haya recibido mucha menor atención que los ingresos o gastos públicos, con el fin de fomentar el debate en torno a las estrategias más adecuadas de Reforma de la Regulación. Dichas reformas estructurales permiten generar inequívocas ganancias, tanto desde el punto de vista de la eficiencia, como desde el punto de vista de la transparencia en los procesos redistributivos.

Las aportaciones que realizamos en este trabajo son tres. Por una parte, realizamos una sistematización de los diferentes informes y literatura existentes sobre el tema. Por otra parte, dotamos de razonamiento económico a los mismos. Por último, evaluamos la situación de las Comunidades Autónomas al respecto, y en comparación con los principales países de la OCDE.

Clasificación JEL: H11, D78, L51.

1.- Introducción: algunas cuestiones preliminares sobre la Regulación

Una función básica de cualquier gobierno es promover el bienestar económico y social de sus ciudadanos. Los gobiernos intentan lograr este objetivo de formas muy variadas, entre las que se encuentran las políticas que pretenden alcanzar la estabilidad macroeconómica, incrementar el empleo, mejorar la educación, garantizar la igualdad de oportunidades, promover las innovaciones, y conseguir niveles elevados de calidad medioambiental, salud y seguridad. Para lograr estas finalidades, la actividad del Sector Público condiciona la vida de los sujetos de manera muy diversa, pudiendo destacarse como instrumentos básicos los impuestos, los gastos públicos y la Regulación.

Si recordamos la definición que realizan Albi, González-Páramo y Zubiri (2000) de las actividades del Sector Público, podemos definir la Regulación a partir de un doble criterio que atiende a la naturaleza de las actividades desarrolladas por el Sector Público (presupuestarias o no) y a los instrumentos utilizados (transacciones con reflejo monetario o no). Así, tendríamos tres tipos distintos de intervenciones del Sector Público que pueden verse en la **tabla 1**. La categoría III, en la que queda enmarcada la Regulación, incluye aquellas actividades públicas más difíciles de cuantificar y evaluar, por carecer de repercusión presupuestaria y no tener generalmente reflejo monetario a corto plazo.

Es habitual diferenciar entre la Regulación básica o genérica y la específica. Así lo hace, por ejemplo, el profesor Serrano Sanz (2001, pág. 366) cuando explica que la relevancia de los factores

institucionales (o Regulación básica), como condicionantes de la actuación de los sujetos, es decisiva, ya que reduce los costes de transacción haciendo que los mercados funcionen. Si el marco institucional o las reglas de juego hubieran de ser negociadas en cada ocasión por quienes realizan los intercambios económicos, los agentes privados estarían asumiendo íntegramente los costes de transacción y el proceso sería tan laborioso y caro que llegaría a ser inviable. Ahora bien, otras veces el Estado no se limita a actuar como legislador y árbitro para el sector privado, sino que en múltiples aspectos es un activo participante en los mercados. En ocasiones condiciona, con regulaciones muy específicas y nada genéricas, precios, cantidades y los tipos de productos a intercambiar, por ejemplo, a través de la fijación del salario mínimo, las tarifas eléctricas o las normas de calidad que han de cumplir los alimentos.

Tabla 1: Actividades y operaciones del Sector Público

	Actividad presupuestaria	Actividad extrapresupuestaria
Operaciones monetarias	Gastos públicos	Actividad empresarial
	Ingresos públicos	Gastos fiscales
	Operaciones financieras	Operaciones financieras
Operaciones no monetarias		La legislación básica
		Regulación
		Avales públicos

Fuente: Albi, González-Páramo y Zubiri (2000).

En este trabajo, vamos a centrarnos en el llamado Análisis Económico de la Regulación [OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997), OMB-Oficina de Gestión Presupuestaria de EE.UU. (1996 y 1997) y ORR-Oficina para la Revisión de la Regulación de Australia (1995 y 1996)], por lo que nosotros vamos a entender por Regulación el conjunto de instrumentos diversos con los que los gobiernos establecen condiciones, exigencias o limitaciones a la actividad de los sujetos, empresas e incluso al propio Sector Público. La Regulación incluiría normas formales e informales aprobadas por todos los niveles de gobierno, y reglas emitidas por los organismos reguladores en los que el gobierno puede delegar su capacidad normativa.

Las medidas de Regulación pueden ser de tres tipos: económicas, sociales y administrativas¹. La Regulación económica es la empleada por el gobierno para alterar las decisiones de asignación de recursos que toman los agentes económicos, con la intención de garantizar la eficiencia en los mercados, e incluye medidas relacionadas con las normas de defensa de la competencia, restricciones sobre la entrada y salida de los mercados, el ejercicio del monopolio o de situaciones de poder de mercado abusivas, controles sobre precios, cantidades y provisión, así como la protección de los derechos de autor o propiedad intelectual, y regulaciones societarias.

¹ Véase, entre otros, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe-UNICE (1995, pág. 5), OMB (varios años), y también Fernández Ordóñez (2000).

Por otra parte, la Regulación social se emplea por los gobiernos para conducir el comportamiento de los agentes económicos (consumidores y empresas) con el fin de proteger determinados valores sociales e intereses públicos tales como la salud, la seguridad, el medio ambiente, el equilibrio regional, la cohesión social o la atención a grupos desfavorecidos. Este tipo de normativa es necesaria porque el mercado no valora adecuadamente algunos bienes a los que los ciudadanos atribuyen una gran importancia, o porque se deben controlar las consecuencias dañinas o imprevistas resultantes de transacciones en el mercado².

Finalmente, la Regulación Administrativa está relacionada con las obligaciones que el Sector Público impone al privado con la finalidad de obtener información (obsérvese que supone trasladar la carga de las actividades públicas de obtención de información al sector privado)³. Incluye la normativa sobre regulación fiscal, administración sanitaria, control de la economía sumergida y acciones relativas a la obtención de información de la actividad empresarial.

Tal y como señala Ogus (1994), la Regulación se puede llevar a cabo a través de muy diversos instrumentos, entre los que cabe mencionar el control de precios o las cantidades de bienes, emitiendo algunas prohibiciones sobre los consumidores o empresas, o mediante la existencia de empresas públicas (monopolios naturales). En estos casos se dice que la Regulación es directa. Sin embargo, también existen regulaciones indirectas tales como subsidios o transferencias (educación, pensiones o vivienda), impuestos (alcohol o tabaco), franquicias, concesiones, licencias y permisos. Además, debe considerarse el establecimiento de estándares de calidad y desempeño. Siguiendo a Fernández Ordóñez (2000), la variedad de formas en que el Estado ha intervenido e interviene mediante la Regulación revela de lo que ha sido capaz la imaginación humana. Algunos de los principales ejemplos de acciones normativas en este sentido los hemos sintetizado en la **tabla 2**.

En ocasiones, la Regulación se ha referido a cuestiones directamente relacionadas con los intereses públicos, como la salud, el medio ambiente o la seguridad, mientras que en otras ha incidido en cuestiones ajenas al ámbito público. Desde una perspectiva distinta, ciertas regulaciones pueden ser aceptables porque contribuyen a la eficiencia y al bienestar, y otras normativas pueden ser rechazadas por ineficientes (algunos ejemplos como el control de los horarios, el acceso a la profesión o a la actividad, o la prohibición de efectuar descuentos en determinados bienes o servicios resultan particularmente significativos). En unos casos, la Regulación cuenta con justificaciones económicas, tal como ocurre en los casos de los monopolios naturales o la defensa de la competencia; pero en otros responden más a valores sociales dominantes que a argumentos estrictamente económicos (como las normas que afectan a la venta de alcohol), e incluso en casos extremos es difícil sostener con argumentos sólidos algunas regulaciones como la fijación del precio de reventa de los libros.

² Esto no significa que la Regulación social esté siempre justificada. En algunos casos, muchas normas son inútiles o incluso contraproducentes para alcanzar el objetivo que se proponían. Y, en otros, sucede que los beneficios obtenidos son inferiores a los costes generados por la Regulación, por lo que es recomendable revisarla.

³ En este caso, hay que diferenciar claramente entre aquellas tareas administrativas que en cualquier caso tendrían que realizar las empresas (exista o no una Regulación), por ejemplo, para calcular los costes de producción; de aquellas que son estrictamente debidas a la Regulación (calcular las retenciones a los empleados y las cotizaciones a la seguridad social).

Tabla 2: Algunos instrumentos en que se materializan las acciones reguladoras

1) <i>Barreras a la entrada genéricas:</i>	
• Monopolio legal y licencias o autorización para operar (TV, Telefónica, electricidad, loterías, estancos).	• Colegiación obligatoria (profesionales).
2) <i>Dificultades al comercio internacional:</i>	
• Cuotas y licencias de importación (coches, productos agrarios).	• Límites a las cantidades a cambiar en moneda extranjera.
• Desgravación fiscal a la exportación.	• Autorización de inversiones extranjeras.
3) <i>Restricciones sobre los precios:</i>	
• Precios fijos o máximos (electricidad, taxis, correos, teléfonos, gasolinas, tipos de interés, etc.).	• Margen fijo (farmacias, etc.).
4) <i>Restricciones sobre la producción o el consumo:</i>	
• Cuotas máximas de producción (acero, leche, pesca).	• Consumo obligatorio de ciertos bienes y servicios (Seguridad Social, educación, etc.).
• Límites máximos a la emisión de contaminación.	
5) <i>Restricciones sobre la localización:</i>	
• Distancia mínima entre establecimientos y número máximo (gasolineras, farmacias, notarias).	• Autorización discrecional para el uso del suelo (hipermercados y grandes superficies, construcción de viviendas y oficinas).
• Cobertura obligatoria de todo o parte del territorio (cadenas de TV, telecomunicaciones).	
6) <i>Restricciones sobre el tiempo:</i>	
• Número máximo de horas de apertura semanales (comercio).	• Prórroga forzosa (arrendamientos urbanos).
	• Frecuencia mínima (puente aéreo).
7) <i>Distorsiones de los costes con efecto similar a las ayudas:</i>	
• Compra obligatoria de factores de producción nacionales por empresas reguladas o que reciben ayudas públicas (carbón nacional para la generación de electricidad).	
8) <i>Restricciones sobre la publicidad y la transparencia:</i>	
• Prohibición de anunciarse (profesiones).	• Adjudicación directa (sin competencia) de proyectos públicos.
9) <i>Restricciones sobre la calidad y la estandarización:</i>	
• Aplicación restrictiva de estándares para dejar empresas fuera del mercado.	• Regulaciones mal diseñadas sobre seguridad, medio ambiente, condiciones laborales, etc., que imponen un coste fijo que hace inviables las pequeñas empresas, y favorece la concentración.
10) <i>Restricciones de tipo financiero:</i>	
• Requisitos de capital mínimo (seguros, banca, coeficientes obligatorios de inversión).	• Aavales y fianzas exigidos para los concursos públicos.
11) <i>Otras restricciones sobre la actividad de las empresas:</i>	
• Distribución obligatoria de determinados productos (exhibición de cine comunitario en salas de cine).	• Obligación de contratar vía intermediarios (electricidad, bolsa, INEM, estancos).

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Ordóñez (2000).

Para responder a la cuestión de qué argumentos legitiman la intervención del Sector Público en la economía, es necesario tener en cuenta que el equilibrio competitivo de una economía de mercado debe ser tomado como punto de referencia para valorar la eficiencia. Esto es así porque el mecanismo de los precios, en un contexto perfectamente competitivo, garantiza una asignación óptima de los recursos disponibles en el sentido de Pareto (no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin disminuir el de otro). Empero, en ocasiones, el funcionamiento del mercado se aleja del resultado eficiente por la presencia de fallos de mercado [Baldwin y Cave (1999)]. Entre los principales fallos de mercado que dan origen a reglas públicas podemos destacar el monopolio natural y el poder de mercado, la inexistencia de mercados y las externalidades en sentido amplio, la presencia de

información asimétrica o inadecuada, los aspectos redistributivos y la estabilización⁴. Hemos resumido los principales fallos de mercado, con algunos ejemplos de normas asociadas a ellos, en la **tabla 3**.

Tabla 3: Argumentos que pueden justificar la actividad reguladora

Fallos del mercado	Regulación
I.- Ausencia de mercados perfectamente competitivos: - Competencia imperfecta o poder de mercado - Monopolio natural	- Leyes de Defensa de la Competencia. Empero, en ocasiones el Sector Público puede ser el origen de dicho poder de mercado, como cuando la Regulación prohíbe la importación de bienes a bajo coste o se otorgan licencias de explotación exclusiva. - Regulaciones que afectan a los denominados "servicios de red" y que pueden incidir sobre el precio o la cantidad producida (número de líneas de autobús), la obligación de prestar un servicio universal, la calidad del servicio, la inversión a realizar, etc.
II.- Inexistencia de mercados o presencia de externalidades en sentido amplio - Bienes públicos. - Propiedad común - Efectos externos. - Bienes preferentes e indeseables. - Sectores o bienes estratégicos. - Falta de mercados privados, cuya principal causa es la existencia de información asimétrica (que se manifiesta en forma de selección adversa y el riesgo de manipulación -riesgo moral-).	- Las leyes o los tratados internacionales son ejemplo de bienes públicos (no rival y no exclusión). También la defensa nacional (producción mediante reclutamiento forzoso) o el fomento de la investigación científica básica. - Pesca, o el espectro para la transmisión de emisiones de radio. - Normativa medioambiental y procesos no contaminantes. - Educación, sanidad (servicio universal). - Drogas, colorantes y aditivos alimenticios, productos químicos dañinos. - Telecomunicaciones, centrales nucleares, producción explosivos. - Normativa que hace obligatorio el seguro médico, normas de solvencia para las entidades financieras, o la producción pública (Seguridad Social, Banca Privada). - Obligatoriedad del seguro mínimo del automóvil, de la sanidad pública o del seguro de desempleo. En estos casos, los sujetos pueden complementar con seguros privados dicha prestación.
III.- Información asimétrica o inadecuada Los niveles de información disponibles en el mercado (sobre la calidad y el precio de los productos o la situación futura en que se encontrarán los agentes económicos) pueden no ser eficientes porque la información es costosa, y ello puede provocar muy diversos costes sociales, entre los que aparecen niveles bajos de innovación, poder de mercado, y asignaciones ineficientes de recursos basadas en fraudes al consumidor.	- Mercado farmacéutico (venta exclusiva de medicamentos). - Normas relativas a la obligación de realizar presupuestos previos a la reparación o la publicación del mibor-euribor como tipo de referencia. - En cuanto a la calidad de los bienes, la Inspección Técnica de Vehículos (ITV) suministra información a los compradores de coches usados. - Sector Agroalimentario (como controles para detectar la <i>encefalopatía espongiiforme</i>). - Normativa de prevención de riesgos laborales. - Homologación de titulaciones, normas de etiquetado, estándares de calidad.
IV.- Falta de movilidad de los factores productivos Cuando los inputs no se pueden mover libremente hacia aquellas aplicaciones en que serían empleados óptimamente surgen costes de eficiencia (mov. funcional y geográfica).	- Pérdida del subsidio de desempleo por rechazar una oferta de trabajo. - Principio de "control por parte del país de origen" de las entidades financieras.
V.- Garantía de la estabilidad y crecimiento económico Crecimiento ec° estable y sostenido, control de la inflación y equilibrio externo, promovidos mediante políticas anticíclicas, de I+D, industrial y gasto en infraestructuras.	- Adhesión a la Unión Europea y Ley de Estabilidad Presupuestaria. - Programas de apoyo a las PYMES (alta creación de innovaciones, empleo e incremento de la flexibilidad de oferta).
VI.- Aspectos redistributivos y de equidad - Equidad vertical y horizontal. - Igualdad de oportunidades. - Equidad categórica o <i>ex post</i>.	- La no discriminación o la discriminación positiva de la mujer. - La política de desarrollo regional para el reequilibrio territorial. - Subvenciones cruzadas y obligación de servicio universal. - Intervenciones para garantizar igual acceso a la justicia, la educación, la cultura y, en general, a la información económica relevante (Memorias anuales de las SA). - Asegurar un consumo mínimo de bienes preferentes o nivel de subsistencia (educación básica, una vivienda digna o alimentación esencial). - Una Regulación que permita y estimule intervenciones privadas (no estatales) como soluciones a los fracasos del mercado (altruismo y problema del usuario gratuito): Organizaciones no lucrativas y el mecenazgo cultural.

Fuente: elaboración propia.

⁴ En algunas ocasiones, la Regulación es fruto de la planificación económica que realiza el Estado (demanda esperada de gas, luz, teléfono, evitar que sé sobreexploten los recursos naturales y desaparezcan, etc.).

Recientemente, Fernández Ordóñez (2002) destacaba que los mercados no pueden funcionar sin normas, aunque matizaba que su exceso o tosquedad perjudica el desarrollo económico. Es más, la importancia de la Regulación, desde un punto de vista económico, es creciente, puesto que conforme el gobierno ve reducido su margen de maniobra en otros instrumentos de política económica por las exigencias comunitarias (equilibrio presupuestario, tipo de cambio, política monetaria y fiscal)⁵, la función reguladora adquirirá mayor relevancia en cuanto a su número y diseño legislativo, impulsada también por una mayor demanda de los grupos de presión que ven cerradas las vías de los ingresos y gastos públicos. En este sentido, y como explicaremos luego, parece existir algún indicio de que en los últimos años se ha producido un importante crecimiento en la cantidad de las normas aprobadas, aunque también es posible que se haya deteriorado la calidad de las mismas, lo cual puede desembocar, aunque de forma lenta y a largo plazo, en un menor bienestar de los ciudadanos.

En suma, la Regulación (como otros instrumentos públicos) tiene importantes efectos que pueden ser benévolos o dañinos. Una Regulación justificada y bien diseñada puede proteger a los consumidores de productos perjudiciales y garantizar que están bien informados a la hora de realizar sus elecciones. También puede limitar la contaminación, aumentar la seguridad en el trabajo, desalentar las prácticas desleales y abusivas en los negocios, y contribuir de muchas otras formas a la salud, seguridad y a una sociedad mucho más productiva y equitativa. Por el contrario, un número excesivo de normas o mal diseñadas puede causar confusión y retrasos, un aumento no razonable de los costes de cumplimiento en términos de inversiones de capital, mano de obra y continuo papeleo administrativo, retardos en la innovación, disminuciones de la productividad, y accidentalmente distorsiones en los incentivos privados. La única forma de diferenciar entre la Regulación positiva y la que causa perjuicios es a través de una evaluación y valoración cuidadosa de los beneficios y costes asociados a las normas.

La finalidad que tienen las siguientes secciones es vincular el marco teórico normativo con el análisis positivo. En concreto, tres son las cuestiones que vamos a acometer. En la sección segunda, revisaremos las causas que han operado como detonantes de los procesos de Reforma de la Regulación, que pretenden mejorar la calidad y efectividad de las normas. En la tercera sección, analizaremos el único ejercicio empírico disponible sobre las ventajas asociadas a la Reforma de la Regulación para el caso de la economía española. En la cuarta sección, y a partir del análisis comparado de un conjunto de países pertenecientes a la OCDE, intentaremos establecer los principales elementos que debe incorporar el diseño de un sistema de gestión y control de la Regulación adecuado, sobre la base de las estrategias adoptadas por los distintos países analizados. Terminaremos con una

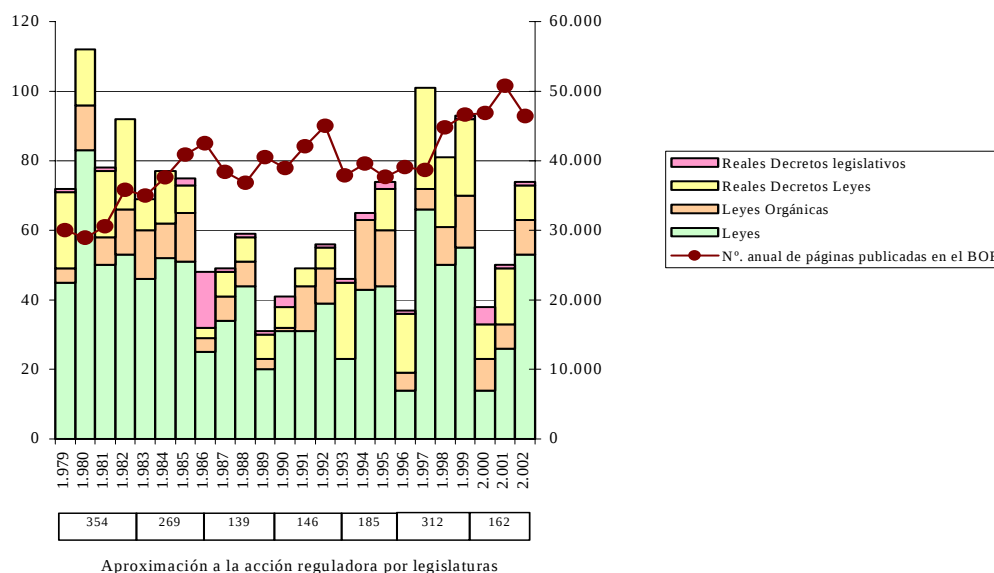
⁵ No obstante, cabe pensar que en muchas ocasiones la Regulación es una forma de escapar al control presupuestario, o una forma rápida y barata de exhibir que se han adoptado medidas en un determinado asunto. La Regulación equivale a mayores impuestos o puede actuar como un sustitutivo de gastos públicos explícitos, que las empresas intentarán trasladar hacia delante o detrás en función de las elasticidades. Incluso los gastos fiscales podrían ser vistos también como Regulación. La restricción presupuestaria también fomenta una sustitución entre políticas presupuestarias y la Regulación, ya que el reflejo presupuestario de esta última es mucho menor, y la mayor parte de los costes de cumplimiento son soportados por los agentes económicos regulados (empresas) o al desplazarse éstos a los consumidores.

valoración de la situación española respecto de los mecanismos de gestión y control de la actividad reguladora y una sección de conclusiones.

2.- La inflación reguladora y los costes de la actividad normativa como detonantes de la Reforma de la Regulación

Hay un acuerdo general entre empresarios, ciudadanos y Administraciones Públicas de que el volumen y la complejidad de las normas aprobadas por los diferentes niveles de gobierno ha alcanzado niveles históricos sin precedentes. La "inflación reguladora" no es difícil de visualizar (**gráfico 1**), si bien, la interpretación de tal evidencia aglutina menos consenso. Algunos mantienen que el volumen de la Regulación no es importante en la medida en que la calidad de las normas sea elevada. Otros mantienen que el continuo crecimiento de las reglas es síntoma de un aumento de los costes y de la complejidad, que implican una menor dinamicidad y una mayor rigidez de la economía con efectos negativos sobre la eficiencia (innovación y capacidad de adaptación), y que impide una mayor creación y expansión de PYMEs. La inflación reguladora también reduce la transparencia y la calidad en el proceso de generación de normas, y hace más difícil evitar la aparición de barreras no arancelarias.

Gráfico 1: Evolución de los principales elementos normativos en España



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado y de información suministrada por el Parlamento.

Lo cierto es que, hasta los años 90, la mayor parte de los gobiernos occidentales no habían considerado los costes de la Regulación con demasiada atención. Los países pioneros fueron EE.UU. y Gran Bretaña durante los años 80. Y en la actualidad, son Nueva Zelanda, Australia, y Japón los que están acometiendo importantes procesos de Reforma de la Regulación (**tabla 4**). También los procesos de integración económica provocan procesos de Reforma de la Regulación. En concreto, la Unión

Europea ha supuesto la apertura a la competencia internacional de mercados que gozaban de cierta protección o eran monopolios, y ha impuesto la obligación de que las normas nacionales no supongan un obstáculo a la circulación de ciudadanos, mercancías y servicios⁶.

Tabla 4: Análisis comparado de las estrategias de Gestión y control de la Reforma de la Regulación (%)

	Australia	Austria	Canadá	Finlandia	Alemania	Islandia	Japón	México	P. Bajos	Nueva Zelanda	Noruega	Portugal	Suecia	Suiza	Reino Unido	Estados Unidos
Ningún método de disciplina	23,5	70,6	11,8	29,4	47,1	47,1	47,1	23,5	29,4	41,2	41,2	64,7	11,8	76,5	11,8	17,6
Algún elemento de control	23,5	23,5	29,4	35,3	35,3	41,2	35,3	41,2	29,4	41,2	35,3	17,6	41,2	11,8	35,3	23,5
Instrumentos de disciplina severos	52,9	5,9	58,8	35,3	17,6	11,8	17,6	35,3	41,2	17,6	23,5	17,6	47,1	11,8	52,9	58,8
Total (severos y laxos)	76,5	29,4	88,2	70,6	52,9	52,9	52,9	76,5	70,6	58,8	58,8	35,3	88,2	23,5	88,2	82,4

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (1997) y ORR (1995).

En lo que se refiere a España (**figura 1**), el trabajo de Fernández Ordóñez (1999) nos permite concluir que la Regulación relativa al mercado de bienes es comparable a la de cualquiera de los países europeos más avanzados, aunque ello no significa que la Regulación relativa a los mercados de bienes sea completamente adecuada. Todavía hay bienes industriales (como el carbón), y prácticamente todos los bienes agrícolas, que están fuertemente regulados y poco liberalizados, a excepción de la agricultura mediterránea. Pero en esto tampoco hay diferencias con el resto de la Unión Europea o EE.UU.

En cuanto a los mercados de servicios, en España hay muchos que disfrutan de una normativa adecuada. Es el caso del comercio, que es uno de los menos intervenidos de Europa. También hay multitud de servicios, como bares, restaurantes, hostelería, servicios de consultoría, publicidad, etc., cuya regulación no presenta diferencias relevantes respecto de la situación europea. Pero todavía hay toda una serie de servicios, como los que proceden de los antiguos monopolios y aquellos con tradición gremial (profesiones liberales), que están fuertemente intervenidos.

Respecto a los mercados de factores, hay que destacar, por su avanzada liberalización, el mercado de capitales, esto es, el sistema financiero. Por el contrario, en el mercado de trabajo, España sigue teniendo problemas serios en cuanto a su normativa. Finalmente, en lo que respecta a la tierra,

⁶ En el marco de la Reforma de la Regulación, la Unión Europea ha manifestado la importancia y la necesidad de simplificar la legislación desde el lanzamiento de la iniciativa "Simplificación de la legislación en el mercado único" (SLIM), por parte de la Comisión en mayo de 1996. El proyecto SLIM se complementa con los esfuerzos por simplificar las medidas nacionales relacionadas con el mercado único. Es más, SLIM funciona ahora junto con la iniciativa BEST (Grupo operativo para simplificar el entorno administrativo de las PYMEs o *Business Environment Simplification Task Force*), y forma parte del empuje general hacia una mejor forma de legislar en la Comunidad, destacado en el informe "Legislar Mejor: una responsabilidad que debe compartirse" de 1998 (COM, 715 final de 1 de diciembre). Si bien, tal y como puede leerse en el Proyecto de Opinión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2002 [Provisional, 2002/2052 (COS)], apenas se ha logrado nada desde 1999.

hay que decir que la que tiene más interés es la dedicada a suelo urbano, y en este aspecto España (con Japón) es de los países cuya normativa es mas prolija e intervencionista.

Figura 1: Grado de liberalización de los mercados y factores en España

Bienes industriales	Servicios	
Bienes agrarios		
Capital	Trabajo	Tierra

() Normativa razonablemente adecuada.

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Ordóñez (1999).

Por tanto, a finales del siglo XX, la economía española se encuentra en una situación similar a la del resto de sus socios europeos. Sin embargo, en España se observaban problemas importantes de inflación y una divergencia importante entre la evolución moderada de los precios industriales (sujetos a la competencia europea) y el aumento de los mismos en otras actividades económicas, fundamentalmente en los servicios (inflación dual). Dichos problemas motivaron la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas y la consideración de políticas microeconómicas, esto es, reformas estructurales que se ocupasen del funcionamiento de los mercados de factores y productos. El fuerte crecimiento de los precios se ha atribuido a un exceso de beneficios o salarios extraordinarios, o a unos niveles de productividad bajos asociados a la falta de competencia, pero también revela los costes ocultos de una Regulación ineficiente, anticuada, rígida y en expansión [OCDE (1997)] y, por ello han surgido voces que reclaman de forma urgente una mayor disciplina, racionalidad, eficiencia, coordinación, responsabilidad y transparencia en el proceso regulador.

De hecho, según el estudio de la Unión of Industrial and Employers' Confederations of Europe-UNICE (1995), que encuestó a 2500 empresas de 20 países europeos:

- Las regulaciones que generan efectos adversos peores son las tributarias y otras obligaciones administrativas (77% de las empresas), las relacionadas con el empleo (70% de las empresas) y las relacionadas con el medioambiente (57% de las empresas).
- Los principales problemas asociados con las normas son el elevado volumen de las regulaciones (77% de las empresas) y la alta complejidad que presentan las normas (55%).
- Los efectos fundamentales de las normas sobre las empresas son el incremento de los costes (74%), la disminución de la flexibilidad (64%), y el consumo de tiempo de gestión (62%).
- Las consecuencias primordiales son la disminución del nivel de competitividad, que se obstaculiza la mejora de eficiencia operativa de las empresas y la innovación, que los ajustes estructurales se realizan con retrasos y que se impide el desarrollo y crecimiento de las PYMEs.

En respuesta a tal situación, la mayoría de países de la OCDE han establecido programas de reforma y gestión de la Regulación, aunque dichos mecanismos eran virtualmente desconocidos 15 años antes. Por Reforma de la actividad reguladora entendemos modificaciones que mejoran la calidad

de la Regulación, esto es, que mejoran su funcionamiento, su coste-efectividad, o la calidad legal de las normas y de las formalidades administrativas a ellas asociadas. Reforma puede significar revisión de una Regulación específica, una modificación profunda y reconstrucción de un régimen normativo completo y de sus instituciones, o una mejora de los procesos de propuesta, aprobación y gestión de la actividad normativa. Esto es, Reforma significa una combinación de Regulación nueva, desregulación y re-regulación, junto con las reformas institucionales necesarias. En el mismo sentido parece que se expresa Fernández Ordóñez (1999) cuando establece que las reformas estructurales incorporan las políticas que aparecen en la **tabla 5**.

Tabla 5: Instrumentos o políticas

POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN Se refiere a la venta y transferencia de empresas y activos desde el Sector Público a los agentes privados	DEFENSA DE LA COMPETENCIA Aunque el objetivo coincide con la política de liberalización (conseguir que exista competencia), exige lo contrario, una política activa por parte del Sector Público. En este caso es preciso que el Estado impida que los agentes económicos hagan lo que quieran, ya que podrían alcanzar acuerdos contrarios a la competencia o abusar de una situación de poder de mercado. Para ello, el Estado debe poner límites o prohibiciones.
LIBERALIZACIÓN Se trata de eliminar trabas, quitar prohibiciones que impiden la entrada o el ejercicio de una actividad y, por supuesto, de suprimir las limitaciones a la capacidad de elegir de los consumidores. Exige una actitud negativa por parte del Estado, por la cual decide dejar de intervenir y planificar, permitiendo que los agentes económicos decidan por sí mismos.	DESREGULACIÓN o RE-REGULACIÓN Es una mezcla de liberalización y de defensa de la competencia, que prohíbe a las empresas ejercer de forma monopolística determinadas actividades u obliga a acometer acciones específicas con objeto de liberalizar e introducir competencia en sectores que mantienen elementos de monopolio natural. Dicho concepto ha evolucionado incorporando la Reforma de la Regulación relativa a las nuevas normas sociales y la simplificación de las obligaciones administrativas.

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández Ordóñez (1999).

La desregulación es un subconjunto de la Reforma de la Regulación, y se refiere a la eliminación completa o parcial de la Regulación de un sector para mejorar el funcionamiento del sistema económico. La estrategia de desregulación se aplica a la Regulación económica (desregulación de monopolios y privatizaciones), frente a diversas mejoras en la calidad de las normas y reducción de las cargas que impone la Regulación, que se emplean en el contexto de la Regulación social y administrativa (estándares de calidad para determinados productos, conservación medioambiental, higiene y seguridad en el trabajo, protección del consumidor, sanidad, igualdad de oportunidades, etc.). La política de desregulación requiere, entonces, un intervencionismo excepcional. Toda la reestructuración de los sectores requiere elaborar y aprobar numerosas leyes y normas de desarrollo, y de ahí que surja la paradoja de que la desregulación aparezca asociada a una mayor Regulación.

A nuestro juicio, hay que ampliar el concepto de desregulación o re-regulación de Fernández Ordóñez (1999) hasta alcanzar el más amplio de Reforma de la Regulación, que efectivamente en su etapa inicial coincide con la desregulación. La Reforma de la Regulación exige diseñar una estrategia múltiple con los siguientes elementos: (a) medidas tendentes a mejorar la calidad de las nuevas normas; (b) desregular cuando las normas sean innecesarias o perjudiciales; y (c) llevar a cabo cambios institucionales y procedimentales, así como crear una institución que promueva la Reforma y supervise el proceso. Son muchas las políticas o estrategias que se pueden acometer, siempre y cuando se garantice que las normas se emplean sólo cuando son necesarias y se utilizan en beneficio del

interés colectivo, de forma que contribuyan a mejorar la eficiencia de la economía, se haya seleccionado el mecanismo más efectivo y todo el proceso sea transparente. El centro de atención se ubica en la calidad y efectividad de las normas, cuestión neutral respecto del alcance de la intervención o tamaño del Sector Público.

3.- Ganancias potenciales de la Reforma de la Regulación. El caso de España

Los beneficios que pueden derivarse de una Reforma de la Regulación bien diseñada y ejecutada son diversos, con un impacto claro sobre la productividad, los precios, el output (PIB), el empleo, y la calidad y variedad de los bienes y servicios [TDC (1995), OCDE (1997) y Comisión Europea (1995)]. Además, permite impulsar otros objetivos sociales importantes como mejoras en la salud, seguridad, infraestructuras, equilibrio regional y calidad medioambiental, que pueden acometerse sin necesidad de incrementar el esfuerzo tributario, e incluso reduciéndolo, al fomentarse una economía más productiva, flexible y con mayores niveles de empleo, crecimiento e innovación. Asimismo, cuando menos, la mayor transparencia sobre los beneficios y costes de la Regulación ayudará a fijar de forma más efectiva las prioridades de la acción pública.

Un reciente estudio de la OCDE (1997) ha cuantificado las ganancias potenciales esperadas de los procesos de Reforma de la Regulación (sólo normativa económica) entre el 0,9% y el 5,6% del PIB (beneficios a 10 años)⁷, que vendrían acompañadas, como hemos recogido en la **tabla 6**, de importantes incrementos en la productividad y de reducciones de precios. Vamos a analizar con algo más de detalle el mencionado trabajo, ya que es el único que proporciona una estimación de los beneficios de la Reforma de la Regulación para España. Dicho estudio se ha realizado para cinco sectores clave de economía (electricidad, transporte aéreo y por carretera, telecomunicaciones y distribución comercial) y cinco países (EE.UU., Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña). Además, aunque de forma menos elaborada, también se presentan las estimaciones para España, Holanda y Suiza. La evaluación del impacto potencial de la Reforma de la Regulación se realiza en tres etapas o fases [véase también Petitbó (2001)]:

a.- Primero, para cada sector de forma individual, se evalúan los efectos potenciales de la Reforma sobre la productividad, precios, beneficios, salarios y empleo. Estas hipótesis están basadas en un análisis comparado, concretamente parten de la consideración de que las diferencias observadas entre países y sectores en la productividad, precios, salarios y beneficios, son debidas, al menos parcialmente, a las barreras reguladoras que reducen la competencia y a las normas ineficientes (hemos recogido el caso español en la **tabla 7**).

⁷ Es importante destacar que gran parte de las ganancias que se estiman en este trabajo son fruto de un conjunto de Reformas de la Regulación que ya han sido implementadas, por lo que parte de los beneficios ya han podido ser disfrutados. En la Unión Europea se han liberalizado los mercados eléctricos, de transporte y telecomunicaciones, lo que ha generado un importante incremento de la competencia. Por otra parte, hay que saber que estos beneficios no incluyen los incrementos de bienestar experimentados por el excedente del consumidor. Por ejemplo, la liberalización de los horarios comerciales mejora considerablemente la comodidad de los consumidores, pero los efectos sobre el bienestar de los mismos son difícilmente medibles. Véase Chittenden, Kauser y Poutziouris (2001), Cropper y Oates (1992) y OMB (1997) para un análisis de las críticas sobre este tipo de trabajos empíricos.

b.- Además, se incorpora la consideración de las interrelaciones sectoriales, a partir de las tablas input-output, lo que genera una primera estimación amplia de los efectos sobre toda la economía, pero de carácter estático.

c.- Finalmente, se consideran los efectos dinámicos a largo plazo sobre la economía de las estrategias de Reforma, a partir de simulaciones basadas en modelos macroeconómicos (INTERLINK de la OCDE).

Tabla 6: Efectos estimados de la Reforma de la Regulación (% de cambio respecto al contrafactual)

	EE.UU.	Japón	Alemania	Francia	R. U.	Holanda ⁽³⁾	España ⁽³⁾	Suiza ⁽³⁾
Efectos sectoriales o parciales ⁽¹⁾								
Productividad de los factores	0.5	3.0	2.8	2.7	1.8	1.8	3.1	1.5
Empleo	0.0	- 1.0	- 0.4	- 0.4	- 0.5	0.6	- 0.7	- 0.6
Salarios	0.0	0.0	- 0.1	0.0	0.0	- 0.2	- 0.1	0.0
Nivel de precios	0.3	- 2.1	- 1.3	- 1.4	- 1.2	n.d.	n.d.	n.d.
Efectos amplios sobre el conjunto de la economía ⁽²⁾								
PIB	0.9	5.6	4.9	4.8	3.5	3.5	5.6	3.1
Desempleo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Empleo	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Salario real	0.8	3.4	4.1	3.9	2.5	2.8	4.2	2.1

(1) Los efectos parciales están basados en la agregación de los efectos específicos calculados para los 5 sectores considerados.

(2) Los efectos amplios sobre el conjunto de la economía incluyen interacciones dinámicas y a largo plazo entre los diferentes sectores económicos, y se basan en simulaciones a partir de modelos macroeconómicos sencillos (se calculan los efectos a largo plazo para un período de 10 años).

(3) Las simulaciones para Holanda, España y Suiza son preliminares, pero tales cálculos también incluyen algunos efectos dinámicos. Para España, las estimaciones se realizaron a partir de la estructura de costes que se obtiene de las tablas Input-Output de 1990, por lo que las reformas posteriores pueden haber modificado dicha estructura.

Fuente: OCDE (1997): The OECD Report on Regulatory Reform, vol. II: Thematic Studies.

Según la OCDE (2000), la experiencia de España suministra una importante evidencia en apoyo de las reformas estructurales y de la Regulación, como mecanismos para incentivar el crecimiento económico (**tabla 6**), aumentando la flexibilidad de la oferta y su competitividad (productividad). Entre los mecanismos que han impulsado las fuertes tasas de crecimiento experimentadas por la economía española en los últimos años, se encuentran la liberalización de los mercados y la fuerte apertura al comercio internacional de los mismos. España ha emprendido una importante liberalización del comercio y de la inversión extranjera, acometido un proceso de privatización substancial, disminuido los controles públicos, realizado una relevante tarea de re-regulación sectorial e implantación de instituciones administrativas, y reforzado su política de defensa de la competencia. En algún grado, todas estas reformas han sido promovidas por la implantación del Programa Europeo del Mercado Único desde 1989, que se han acelerado a partir de 1996.

España ha obtenido importantes beneficios económicos de estas medidas en términos de menores precios y tipos de interés, aumento de la flexibilidad de la oferta, amplia capacidad de elección por parte de los consumidores, y mayor calidad de los servicios. Además, las reformas del mercado de trabajo han contribuido a una reducción sustancial de la tasa de desempleo, que aunque permanece en los niveles más elevados de Europa, ha disminuido en más de ocho puntos porcentuales (del 23% al 15%) entre 1994 y 1999. La experiencia de España muestra a los restantes países de la

OCDE cómo las reformas estructurales pueden ayudar a mejorar el funcionamiento económico, contribuyen a estimular el círculo virtuoso de un mayor crecimiento, menor desempleo e inflación, mejoran la competitividad y permiten alcanzar un equilibrio presupuestario y comercial.

Tabla 7: Hipótesis y efectos de la desregulación sectorial en España (%)

	Electricidad	Transporte aéreo	Transporte carretera	Telecomu- nicaciones	Distribución	Total economía
Hipótesis						
Coste input intermedios		0	0	- 10	0	
<i>Gas y petróleo</i>	- 1					
<i>Carbón</i>	- 50					
<i>Nuclear</i>	0					
<i>Electricidad propia</i>	- 18					
<i>Otros input intermedios</i>	0					
Costes laborales						
<i>Productividad del trabajo</i>	25	20	5	35	10	
<i>Salarios</i>	- 3	- 15	0	- 15	0	
Costes del capital	- 25	- 5	- 25	- 25	- 10	
Beneficios	- 15	0	0	- 10	0	
Innovación (efecto sobre el output)	0	5	0	30	5	
Elasticidad-precio de la demanda	- 0.5	- 1.5	- 0.2	- 0.5	- 0.5	
Efectos sectoriales						
Efecto directo sobre los precios ⁽¹⁾	- 19.7	- 8.5	- 2.3	- 22.4	- 2.8	
Efecto inducido por los precios sobre el output	9.9	12.8	0.5	11.2	1.4	0.75
Efecto sobre la producción	9.9	18.5	0.5	44.6	6.5	2.24
Efecto sobre el empleo ⁽²⁾	- 12.1	- 1.3	- 4.3	7.1	- 3.2	
Efecto parcial sobre el empleo ⁽³⁾	- 12.1	- 6.0	- 4.3	- 17.6	- 7.8	
Efectos sobre el conjunto de la economía ⁽²⁾						
Empleo total						
<i>Contribución de cada sector</i>	- 0.05	0	- 0.09	0.05	- 0.6	- 0.69
<i>Contribución parcial de cada sector ⁽³⁾</i>	- 0.05	- 0.01	- 0.09	- 0.12	- 1.46	- 1.74
Productividad del trabajo	0.65	0.07	0.07	0.7	1.58	3.07
Productividad del capital	0.65	0.02	0.34	0.5	1.58	3.08
Salario	- 0.01	- 0.03	0.0	- 0.11	0.0	- 0.14
Participaciones del sector en el total empresarial						
<i>% en el PIB</i>	2.6	0.36	1.34	2.01	15.75	22.06
<i>% en el empleo</i>	0.4	0.18	2.07	0.7	18.7	22.06

(1) El efecto precio se calcula sobre la base de la estructura de costes de cada industria a partir de la tabla Input-Output.

(2) Los efectos sobre el empleo sectorial incluyen el impacto del incremento de la productividad, el crecimiento del output o producción inducido por los precios y el efecto esperado del crecimiento de la producción inducido por la innovación, pero ignora el posible efecto de unos salarios menores.

(3) Ignora los efectos de la innovación sectoriales.

Fuente: OCDE (1997): The OECD Report on Regulatory Reform, vol. II: Thematic Studies.

Teniendo en cuenta el análisis económico normativo, podemos decir que dichas estimaciones empíricas responden al hecho de que la Regulación intenta corregir fallos que aparecen en el funcionamiento del mercado, con la finalidad de situar a la economía en una situación de equilibrio lo más próxima a la de libre competencia. En un contexto de equilibrio parcial, el beneficio neto esperado de la Regulación será igual a los costes de eficiencia evitados al corregir los fallos de mercado (beneficios asociados a la regulación), menos los costes en que incurre el Sector Público para implementar la Regulación, y los soportados por los productores y empresas por tener que cumplir las nuevas normas. En este sentido, la Regulación sólo permite alcanzar un subóptimo, tal y como sugieren los trabajos de la OCDE, Banco Mundial, Comisión Europea y Tribunal de Defensa de la Competencia español (TDC), al superar los costes ocasionados por la Regulación a los beneficios

derivados del stock de normas existente. Gráficamente podríamos representar la situación como el equilibrio competitivo más unos costes de implementación y cumplimiento, que se conocen como costes directos ocasionados por la Regulación, y que podemos definir como:

- Costes administrativos: los trámites administrativos y burocráticos que deben realizar las empresas reguladas y los costes administrativos de las entidades reguladoras.
- Costes de cumplimiento: incremento en los costes operativos y de capital motivados por la obligación de cumplir con los procedimientos exigidos por la Regulación.

No obstante, dichas cargas no son exactamente los costes económicos o de eficiencia, ya que la Regulación también genera importantes desventajas para el gobierno, los agentes regulados y la sociedad en su conjunto, que son difícilmente cuantificables, tales como efectos adversos sobre la flexibilidad y la innovación (que pueden perjudicar a la productividad y competitividad de la economía), e incertidumbre e incentivos privados que modifican la toma de decisiones (que pueden distorsionar la inversión –sobreinversión- o reducir el apoyo necesario que requieren determinadas actividades). En definitiva, junto a los costes directos de la Regulación hay que tener en cuenta los costes indirectos, que incluyen los efectos de segundo orden de la Regulación, y que se filtran desde la industria regulada al resto de la economía a través del cambio que experimentan las cantidades producidas y los precios, además de otros efectos adversos que provoca la presencia de normas en la economía.

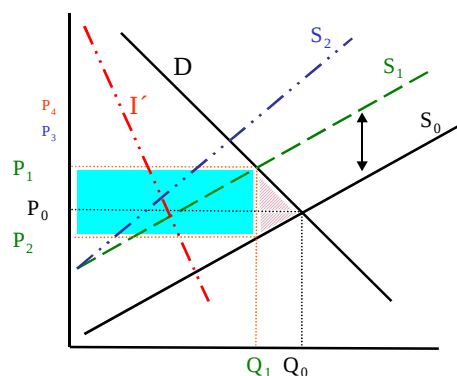
Si suponemos que los costes directos son constantes por unidad de producto ($S_1: C'_{tot} = C' + K$), tenemos que la Regulación equivale a la introducción de un impuesto constante por unidad de producto y se corresponde con la representada en el **gráfico 2**⁸. Obsérvese que la introducción de la Regulación supone un incremento en los precios (P_0 a P_1) y una reducción de la cantidad consumida (Q_0 a Q_1). Los costes en términos de eficiencia son dos, por una parte, los costes directos relacionados con la implantación y el cumplimiento de la normativa, que se soportan por consumidores y productores en función de las elasticidades de oferta y demanda (área sombreada de azul) y, por otra, los que se denominan costes indirectos asociados al aumento de los precios y la reducción de la cantidad del bien ocasionada por la Regulación para consumidores y productores (área rayada o gris).

En resumen, el resultado directo de una Regulación inadecuada probablemente será: unos costes mayores, mayores precios, menor cantidad ofertada del bien o servicio, una asignación ineficiente de los recursos, ausencia de innovación de productos y una pobre calidad de servicio. Junto a ello, cabe considerar que en muchas ocasiones la Regulación no sólo introduce costes directos e

⁸ Muchas veces los costes de cumplimiento y parte de los administrativos suelen recaer sobre los productores, que los perciben como un impuesto (mayores costes), intentando trasladarlos a los consumidores, vía mayores precios, o hacia atrás, a sus trabajadores, a través de menores salarios. En cuanto a los costes de implantación de la Regulación soportados por el Estado, podemos pensar que se repercuten íntegramente a los consumidores y productores, puesto que se financiarán a través de impuestos. También las normas que restringen la competencia tienen efectos equivalentes a los impuestos, como señala el TDC (1995), al obligar a los consumidores a pagar un precio mayor (diferencia entre el precio resultante de competencia restringida y de libre competencia). Si bien, en todos estos casos, dichas cargas no se discuten ni se aprueban anualmente por el Parlamento. Realmente, la carga se comparte en la mayoría de ocasiones por productores y consumidores, ya que los consumidores reaccionarán frente a esos mayores precios reduciendo la cantidad consumida del bien o acudiendo a sustitutivos próximos.

indirectos en los sectores o mercados de productos regulados, sino que puede provocar que los mercados sean menos flexibles frente a cambios en la demanda, lo que hace que la oferta sea más rígida (S_2), e incluso permitir situaciones de monopolio sin que existan costes decrecientes en la industria (I'), como describe el TDC (captura de rentas). El efecto provocado por ambas situaciones es un crecimiento mayor de los precios y una reducción adicional del output producido.

Gráfico 2: Impacto de la Regulación



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, hay que tener cuidado a la hora de evaluar los costes de la Regulación, ya que determinadas normas establecen transferencias entre agentes económicos, que constituyen pagos de un grupo de sujetos a otro (entre consumidores y agricultores, por ejemplo) y, por consiguiente, no son costes reales para la sociedad en su conjunto. La pérdida de una persona es la ganancia de otra. Por tanto, junto al impacto sobre la eficiencia, la Regulación también provoca efectos redistributivos, puesto que los beneficiarios de una norma no tienen por qué coincidir con los que soportan la carga de su cumplimiento o, en caso de que concuerden, coste soportado y beneficio disfrutado pueden diferir, por lo que en el análisis económico de la Regulación surgen cuestiones relacionadas con la equidad y los efectos redistributivos⁹.

En consecuencia, lo que pretenden los procesos de Reforma de la Regulación es reducir los costes asociados al stock normativo mejorando la calidad y efectiva de la Regulación, al objeto de lograr una reducción sensible de precios y fomentar un mayor crecimiento económico, además de otros efectos positivos adicionales como fomentar la innovación e incrementar la calidad y variedad de los productos y servicios ofertados. En este sentido, deberíamos preguntarnos: si son tantos los

⁹ La postura declarada por la OMB y la OCDE es que las transferencias no deben agregarse a los costes y beneficios totales incluidos en las valoraciones de las reglas, pero deben reflejarse y señalarse para su conocimiento -no obstante, Hopkins (1991) opta por considerar los costes de las transferencias en el coste total de la Regulación, aunque los incluye en una categoría separada y destaca que son diferentes de los costes sociales reales que resultan de las pérdidas de eficiencia económica- describiendo cuantitativamente los efectos de varias regulaciones alternativas con la mayor amplitud posible, incluyendo su magnitud, probabilidad, e incidencia en grupos particulares (especialmente, identificando los grandes grupos con impacto reducido y los pequeños grupos que experimentan grandes efectos en términos per cápita). No hay ningún principio generalmente aceptado para determinar cuándo una distribución de beneficios netos es más justa que otra. Así, el análisis debe tener cuidado al describir el efecto redistributivo sin juzgar su justicia.

beneficios, ¿por qué no se han aplicado de forma generalizada estas políticas?. Contestar a dicha cuestión supone introducirse en las dificultades que plantean las reformas estructurales y el comportamiento de los grupos de interés [OCDE (1997)]. Además, la Reforma también tendrá costes transitorios e impactos a largo plazo, la quiebra de algunas empresas (especialmente aquellas que disfrutaron de una elevada protección durante mucho tiempo), pérdidas de empleos en sectores específicos, y efectos sobre los servicios públicos. Entre los principales obstáculos a los que tiene que hacer frente la Reforma podemos destacar los siguientes [OCDE (1997) y TDC (1995)]:

- La complejidad de la reforma y lo incierto de sus resultados. Asimismo, téngase en cuenta que la entrada de nuevos competidores no sólo depende de la desregulación.
- Los grupos de interés son capaces de incitar la aprobación de determinadas Regulaciones que les benefician directamente y de paralizar las Reformas que generan importantes beneficios sociales, pero hay escasos incentivos individuales (problemas de coordinación y usuario gratuito). La transparencia es la clave para esta cuestión, ya que el conocimiento de los costes y beneficios de la Regulación permitirá adoptar decisiones con conocimiento de causa.

Parece ser cierto que, aunque en escasas ocasiones, las Reformas de la Regulación y mercados más competitivos pueden tener un impacto negativo sobre la calidad medioambiental, seguridad, salud y protección de los consumidores, por lo que es necesario garantizar los niveles de supervisión y vigilancia adecuados. Por ejemplo, la globalización de los mercados podría facilitar la entrada de productos y servicios que redujesen los niveles de seguridad y protección de los consumidores. Asimismo, puede que sea necesario acometer acciones que garanticen el acceso universal a los servicios públicos esenciales (amplia disponibilidad y tarifa uniforme) u otros objetivos sociales cubiertos por las normas, para evitar que se genere una reacción en contra de la Reforma. En otros casos, incrementar la competencia en servicios vitales como el transporte público, telecomunicaciones o energía, puede crear conflictos con objetivos de equidad (a menudo expresada como igualdad de acceso o "servicio universal"). Esto es debido a que los precios de esas actividades incorporan subvenciones cruzadas y ocultas que se producen entre usuarios de un mismo servicio (por ejemplo, en el caso del teléfono y electricidad, las empresas suelen subvencionar a los hogares).

Sin embargo, también los poderes públicos cuentan con un conjunto de potenciales aliados que desean realizar la Reforma, entre los que podemos mencionar a las empresas que se beneficiarán de unos menores costes y de unos factores de producción y servicios externos de mejor calidad y mayor variedad; los consumidores que pagarán unos menores precios y podrán elegir entre una gama más amplia de productos; y los trabajadores y sus representantes en aquellos sectores en que la creación de empleo y las subidas salariales están limitadas por regulaciones restrictivas innecesarias.

4.- Elementos de una estrategia efectiva de la Reforma de la Regulación

Las estrategias y el propio concepto de Reforma de la Regulación han experimentado una evolución a lo largo de los años 80 y, especialmente, en los 90, conforme los gobiernos iban

reforzando progresivamente sus políticas de reforma y control de la Regulación (un proceso que continua hoy) ¹⁰. Dicho cambio ha supuesto que la "desregulación" pasara a convertirse en "mejora de la calidad de las normas", y esto se ha desarrollado y derivado en "sistemas de gestión de la Regulación". Realmente, la evolución ha sido más compleja y depende del país, pudiendo darse las tres etapas mencionadas de forma simultánea o solapada durante algún tiempo (**figura 2**). De forma progresiva, los esfuerzos se han dirigido directamente a mejorar la eficiencia, flexibilidad, simplicidad y efectividad de las normas, y a desarrollar mejores instrumentos alternativos a la Regulación. Evaluaciones sistemáticas tales como la claridad y el orden legal, así como la transparencia y responsabilidad, exigen nuevas formas de organización y gestión de la administración de la Regulación considerada como un todo integrado.

Figura 2: Fases de desarrollo de la Reforma de la Regulación



Fuente: elaboración propia a partir de la OCDE (1997).

Un programa efectivo de Reforma de la Regulación combina desregulación con mejoras en la calidad de las normas, acciones que se insertan en un esquema permanente de gestión y evaluación de la Regulación. La experiencia disponible de los diferentes países de la OCDE demuestra que los gobiernos afrontan tres tareas básicas cuando pretenden reformar sus sistemas de Regulación¹¹: (1)

¹⁰ Véase OCDE (1997, págs. 24-38) para una revisión de los principales elementos de una estrategia adecuada (apoyo decidido de los poderes políticos, informar a los ciudadanos de la necesidad de la reforma, mejor una reforma amplia con un calendario que una parcial, la cooperación internacional puede reforzar e impulsar los efectos de la reforma con un menor coste político, la reforma debe recaer tanto sobre los costes corrientes o directos que afectan a las empresas como sobre los costes dinámicos -barreras a la entrada y menor innovación-, etc.) y sobre algunas recomendaciones para la política de Reforma de la Regulación (adoptar amplios programas de Regulación que establezcan objetivos y esquemas de implementación claros, revisar sistemáticamente las normas -nuevas y existentes- para garantizar que continúan logrando sus objetivos eficiente y eficazmente, asegurarse de que el proceso regulador y las normas son transparentes, no discriminatorias y se aplican eficazmente, revisar y reforzar cuando sea necesario el alcance, la eficacia y el cumplimiento de las normas de defensa de la competencia, reformar la Regulación económica en todos los sectores para estimular la competencia y eliminar dichas regulaciones salvo en aquellos casos en que exista evidencia que demuestre que es la mejor forma de alcanzar intereses públicos amplios, etc.). También puede consultarse TDC (1995).

¹¹ Véase también ORR (1995), para un resumen de los sistemas de gestión de la Reforma de la Regulación implantados en EE.UU., Canadá, Japón, y Gran Bretaña. También se puede consultar ORR (1996) para ver un resumen del sistema australiano y un comentario de las principales estrategias instrumentadas en los países de la OCDE.

crear un organismo que promueva la reforma, introduzca cambios, y coordine las evaluaciones y eliminación de la normativa de las diferentes unidades, esto es, que establezca un diagnóstico de la situación, identificando los problemas y oportunidades para mejorar lo más rápidamente posible; (2) revisar los procedimientos de generación de nuevas normas para garantizar que sólo se aprueban regulaciones que sean necesarias y que cumplan unos estándares elevados de excelencia; y (3) mejorar la calidad de las reglas existentes y de los procedimientos administrativos. En consecuencia, esas tareas son una combinación de Regulación, desregulación y re-regulación, apoyadas en una reforma institucional.

Concretamente, y a la luz de las principales estrategias empleadas por los diferentes países de la OCDE, podemos concluir que los pasos que un gobierno puede dar para lograr que las características de los programas de Reforma de la Regulación sean las adecuadas son los siguientes:

1.- Diseño institucional y aprobación de un sistema de gestión de la Regulación

a.- Adoptar una política de Reforma de la Regulación al nivel político más elevado¹², que consiga aglutinar el apoyo suficiente frente a los que se oponen a la reforma, y que organice y dirija los esfuerzos a través de toda la Administración Pública y de forma permanente frente a los posibles vaivenes.

b.- Establecer unos estándares explícitos de calidad para las normas, y unos criterios relativos al proceso de realización y aprobación de las regulaciones. La política debería definir la "calidad de las reglas" fijando estándares específicos de calidad y criterios de decisión, para determinar si realmente se requiere una intervención del Sector Público y bajo qué condiciones se aceptará una nueva normativa propuesta¹³. En general, dos son las cuestiones a estudiar según la ORR (1995) en la revisión y análisis de la Regulación:

1) Elementos considerados en los procesos de revisión:

- Legalidad
- Impacto económico
- Impacto sobre las PYMEs
- Cargas administrativas sobre las empresas y sujetos
- Capacidad para obligar al cumplimiento de la norma
- Coste administrativo para el gobierno

2) Aspectos relativos al análisis de impacto de la Regulación (RIA):

- Alternativas al uso de la Regulación
- Impacto sobre las PYMEs
- Coste administrativo para el gobierno
- Impacto sobre la competencia y estructura de mercado.

¹² Es importante dejar claro que dichos sistemas de disciplina y mejora de la calidad de la Regulación no entran en conflicto con la responsabilidad de los políticos mermando sus facultades de decisión. La Reforma de la Regulación no reemplaza la toma de decisiones políticas por sistemas de toma de decisiones mecánicos, al deducirse automáticamente qué objetivos e instrumentos son los adecuados. La Reforma debe verse como parte de una gestión más flexible y disciplinada que puede responder a las prioridades políticas mucho mejor y más rápido.

¹³ La OCDE tiene una lista de verificación para evaluar la calidad de las nuevas normas y de las ya existentes, además de la calidad del sistema de gestión y administración de la Regulación. Los 10 principios de calidad de las normas son: (1) ¿está correctamente definido el problema?; (2) ¿está justificada la acción del gobierno?; (3) ¿es la Regulación la mejor forma de intervención?; (4) ¿hay una buena base legal en que apoyar la Regulación?; (5) ¿cuál es el nivel de gobierno adecuado para regular?; (6) ¿justifican los beneficios de la Regulación los costes que impone? y ¿minimiza los costes que impone y las distorsiones que genera sobre el comportamiento y los mercados?; (7) ¿son los efectos de las transferencias que provoca transparentes?; (8) ¿es la Regulación clara, consistente, amplia y accesible para los usuarios?; (9) ¿han tenido todas las partes involucradas oportunidad de manifestar sus puntos de vista?; (10) ¿cómo se garantizará su cumplimiento?.

- Cargas administrativas sobre sujetos-empresas
- Impacto sobre el comercio internacional
- Impacto distributivo
- Capacidad para obligar al cumplimiento de la norma
- Efectos generales sobre la eficiencia asignativa
- Análisis coste-beneficio, coste-efectividad y de riesgos

c.- Crear un organismo que gestione la Regulación y supervise la implementación de la política de Reforma de la Regulación. Esta organización tenderá a ser más efectiva si es independiente de las agencias o departamentos encargados de regular, si tiene capacidad para proponer acciones para reformar normas, si se le encomienda la obligación de someter a revisión las reglas existentes, si tiene acceso a toda la información relevante y está situada próxima al gobierno central, sometiendo a revisión la tradicional independencia de los ministerios o de los organismos y agencias en que se delega a la hora de regular¹⁴.

2.- Mejorar la calidad de las nuevas normas legales

a.- Los gobiernos deberían adoptar procesos de análisis del impacto de las regulaciones (RIA) para mejorar la calidad de la información que sirve de base para adoptar decisiones (incluyen un análisis cuantitativo, aunque también suelen integrar un enfoque cualitativo, además de tener que incorporar una valoración de las consecuencias distributivas). Como implementar un RIA no es fácil, existen unos documentos que se denominan de "buenas prácticas" que intentan facilitar dicha tarea y a los cuales nos referiremos posteriormente.

En general, la ausencia de un análisis coste-beneficio supone que los procesos de Regulación se realizan con desconocimiento de los costes y beneficios que generan, lo que supone que frecuentemente se aprueben normas menos efectivas y más costosas, e incluso que algunas reglas adoptadas tengan efectos dañinos y sean resultado de las demandas particulares de grupos de presión. La eficiencia exige no sólo que existan beneficios netos, sino que estos sean máximos. No obstante, debido a los recursos que absorbería dicha práctica, es conveniente que la Administración limite su utilización a los casos en que se espera que el impacto de la Regulación sea significativo.

b.- Una política amplia de publicidad y consulta pública abriría el proceso regulador a los grupos de interés afectados, con lo que se lograría suministrar a los reguladores una información valiosa sobre los posibles impactos de la Regulación. También es una medida disponible, en este caso, comunicar los planes futuros del gobierno sobre las potenciales medidas reguladoras que pueden adoptarse en el siguiente ejercicio para fomentar el debate público. Cuanto más información esté en manos de poderes públicos y agentes privados más eficiente será el proceso de toma de decisiones.

c.- La consideración sistemática de mecanismos alternativos a la Regulación ayudaría a los gobiernos a desarrollar instrumentos más efectivos y con menor coste. Los gobiernos se han dado cuenta de que el enfoque sancionador que han venido utilizado introduce importantes costes y rigideces, estando disponible un conjunto de técnicas alternativas. En concreto, estamos hablando de

¹⁴ Muchos gobiernos tienen una unidad independiente llamada Consejo de Estado, encargada de revisar la calidad legal de las normas propuestas. Este es el caso de Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Holanda, Portugal y España. El grado en que los distintos Estados dependen de una valoración positiva del Consejo varía, así como el número de elementos de calidad que el Consejo revisa en las normas. Generalmente, el énfasis se pone en revisar la calidad de los aspectos legales.

instrumentos como el suministro de información; la introducción de incentivos económicos (permisos o derechos de propiedad negociables, impuestos, etc.); los acuerdos voluntarios (entre empresas concienciadas y gobierno para proteger el medioambiente) y la autoregulación (códigos de conducta de industrias); sistemas de indemnizaciones o responsabilidades basados en los riesgos; enfoques orientados a los resultados y no a los procedimientos; y sistemas de armonización y mutuo reconocimiento de estándares, datos y procedimientos de evaluación y conformidad (pueden reducir de forma importante las barreras no arancelarias, aumentar la competencia, reducir los costes del gobierno y disminuir los costes de desarrollo de nuevos productos y marketing).

d.- Mejorar la coordinación de la Regulación de tal forma que los objetivos económicos y sociales estén integrados y sean coherentes con el resto de políticas públicas con las que guardan alguna relación o presentan cierta interdependencia. Por ejemplo, la política medioambiental que se instrumentó mediante diferentes cargas reguladoras y de forma aislada para el agua, el aire y el suelo en EE.UU. durante los años 70, simplemente provocó que la polución cambiase de un elemento a otro. En consecuencia, las políticas agrícolas, energéticas y de transporte deben coordinarse con la política medioambiental, y esta última con la política económica general. Además, se requieren importantes esfuerzos de coordinación de las normas entre diferentes niveles de gobierno, ya que las competencias se hallan repartidas entre diferentes instituciones y niveles de gobierno internacionales, nacionales y subcentrales.

Este segundo grupo de elementos, *medidas para mejorar la calidad y efectividad de las normas*, responde al análisis normativo de la “efectividad de la Regulación”, que consiste en analizar los costes y beneficios asociados a las distintas formas potenciales que puede presentar la Regulación, y frente a otros métodos alternativos de intervención pública, ya que, en general, las alternativas que se basan en una aproximación de mercado son más efectivas respecto al coste. En este sentido, Fernández Ordóñez (2000) indica que los efectos de las distintas regulaciones no son equivalentes. Así, por ejemplo, en el caso de los aranceles a la importación, no se anula completamente la posibilidad de competir, limitando la ineficiencia de los productores nacionales al diferencial entre el precio nacional e internacional debido al arancel. Frente a esta alternativa, hay otras restricciones que impiden parcial o totalmente la competencia, como las cuotas a la importación, que prohíben el comercio a partir de un volumen dado. Es más, en este último caso, se anulan los incentivos para mejorar la eficiencia, viéndose obligados los consumidores a pagar un mayor precio¹⁵.

Estas alternativas orientadas al mercado consisten en emplear incentivos económicos que reemplacen a los mecanismos de seguimiento, control y sanción de las normas, y entre las que se encuentran las tasas, los subsidios, las multas, los derechos negociables, las indemnizaciones asociadas

¹⁵ Este ejemplo muestra dos formas alternativas en que el Estado puede conseguir sus objetivos, de la misma manera que se puede pretender disminuir el consumo de alcohol poniendo altos impuestos sobre las bebidas alcohólicas o bien prohibiendo dichas bebidas a través de la "ley seca". En un caso, se influye en la conducta de las empresas y consumidores pero se les deja, con más dificultades, en libertad de decidir. En el otro caso, es el mundo de la prohibición o coerción el que impera, y en el que no hay posibilidades de decidir sino de obedecer. Bajo el primer caso, todavía quedan señales de costes y de los deseos de los consumidores, mientras que bajo el esquema tradicional rígido basado en la prohibición perdemos las referencias de los costes y de las valoraciones de los consumidores.

a la responsabilidad civil, los depósitos obligatorios que operan como garantía, etc. Desgraciadamente, como apunta Fernández Ordóñez (2000), aunque el sistema de prohibiciones es mucho más destructivo desde el punto de vista económico que el de estímulos e incentivos, desde el punto de vista político suele ser más fácil sacar adelante las regulaciones¹⁶.

En este sentido también se expresan Albi, González-Páramo y Zubiri (2000), al manifestar que la Regulación es una solución coactiva que puede resultar más difícil de aplicar en el caso de externalidades positivas. Es muy raro, por ejemplo, que se adopten medidas directas que obliguen a los ciudadanos a utilizar transportes públicos o adquirir servicios sanitarios. En algunos casos, las medidas indirectas aplicadas sobre los sustitutivos próximos ofrecerían una solución parcial (así, tendríamos la prohibición de circular en vehículos privados con menos de tres ocupantes en las horas punta). Es más, a pesar de los problemas asociados a los estándares uniformes, la Regulación es probablemente la intervención pública más frecuente a la hora de internalizar los efectos externos negativos¹⁷. Así, en casi todos los países existen leyes prohibiendo fumar en determinados recintos, o regulando las emisiones de humos o de otras sustancias contaminantes. Sin embargo, estas regulaciones (o la ausencia de las mismas), generalmente derivan de procesos de elección colectiva en los que muchas veces influye más la actuación de los grupos de presión (ecologistas, intereses industriales, etc.) o el estado de la opinión pública, que el cálculo económico. El resultado de estos procesos puede ser la aprobación de regulaciones difícilmente justificables económicamente.

Por último, es preciso garantizar que la Regulación sea efectiva, esto es, que los costes previstos sean de menor magnitud que los beneficios esperados, ya que, en caso contrario, la opción de no intervenir sería preferida a la introducción de una regla. Una vez detectada la existencia de un fallo de mercado y establecidos los costes y beneficios de la Regulación, podemos pasar a determinar el óptimo económico de la Regulación. Así, si tomamos como ejemplo una campaña de prevención de la gripe, a medida que los objetivos perseguidos por la Regulación sean más ambiciosos, los beneficios proporcionados irán disminuyendo (en términos de costes evitados: sanitarios, bajas laborales, etc.) a la par que aumentarán los costes de la misma (desde una campaña informativa, a la distribución de

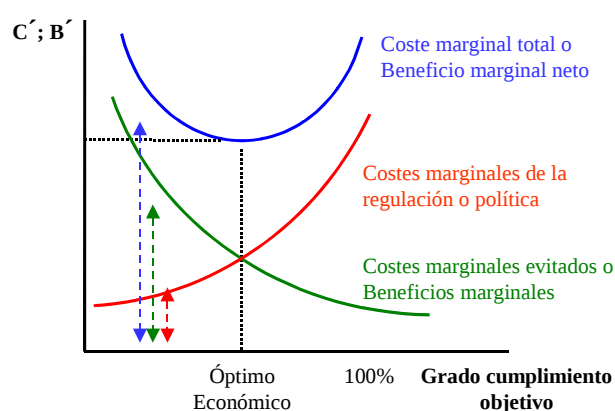
¹⁶ Es más fácil prohibir la venta en domingo que proponer impuestos a la venta en domingo, o prohibir la construcción en zonas determinadas que aprobar impuestos a la construcción en zonas específicas. Y, sin embargo, si se analiza con cuidado, una prohibición equivale a aprobar un impuesto de cantidad infinita. Un ayuntamiento puede ser criticado si aprueba un impuesto del 50% sobre el valor de la construcción en una zona determinada. No obstante, puede ser elogiado si prohíbe construir en esa zona, aunque dicha acción equivalga a haber aprobado un impuesto desorbitado sobre el valor de la construcción.

¹⁷ En un contexto de información perfecta, según Albi, González-Páramo y Zubiri (2000), la imposición y la Regulación conducen al mismo resultado óptimo. La diferencia radica en la distribución de las ganancias. Los productores preferirán la Regulación porque con la tributación tendrán que recaudar impuestos (y soportarlos parcial o totalmente según las elasticidades), percibiendo un precio, normalmente inferior al que recibirían con la Regulación. La aceptación del principio de "quien contamina paga", combinada con el hecho de que con la recaudación obtenida el Sector Público puede obtener de forma no distorsionante (puesto que corregimos una externalidad negativa) unos ingresos para financiar el gasto público, ha llevado a muchos economistas a preferir la fiscalidad a la Regulación. La imposición, sin embargo, se enfrenta a los mismos problemas que la Regulación: a) es preciso conocer el daño marginal correspondiente al nivel óptimo; y b) los impuestos correctivos serán diferentes para cada empresa. A estos inconvenientes hay que añadir el que se deriva de su carácter indirecto, ya que una vez introducido el impuesto se espera que las empresas actúen en consecuencia y reduzcan su producción. Por último, los impuestos correctivos negativos (subvenciones) se utilizan también para estimular los efectos externos positivos. De esta forma, es frecuente que se subvencione la educación o el uso del transporte público.

maskarillas o el suministro de trajes aislantes)¹⁸, por lo que la norma óptima será aquella que minimice los costes totales, como mostramos en el **gráfico 3**.

Como se puede ver en dicho gráfico, el óptimo económico se alcanza cuando coinciden los costes y beneficios marginales de la Regulación. Así, si nos desplazamos desde la izquierda hacia el equilibrio, las normativas planteadas incorporan nuevos beneficios netos, puesto que dada la estimación de costes y beneficios de la Regulación, estos últimos superan a los primeros. Esto es debido a que el reducido nivel de cumplimiento del objetivo indica que ni siquiera se habían implantado las políticas preventivas más elementales y menos costosas. No obstante, a medida que nos desplazamos hacia la derecha y los beneficios potenciales son cada vez menores, la Regulación es cada vez más costosa, puesto que las medidas que requieren estos últimos objetivos son mucho más costosas, al restar únicamente por alcanzar aquellos propósitos que presentan mayor dificultad para ser logrados.

Gráfico 3: Regulación óptima y análisis de eficacia



Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, es preciso analizar profundamente al menos aquellas normas o reglas de las que cabe esperar un impacto económico relevante, estudiando distintas posibilidades tanto en cuanto a los instrumentos como al diseño y grado de severidad de la norma. El número y las alternativas seleccionadas para ser examinadas con un análisis coste-beneficio detallado son una cuestión de equilibrio entre la minuciosidad de dicho análisis y los límites prácticos del Sector Público para llevarlo a cabo. Tanto la OCDE (1997) como la OMB (1996) y la ORR (1996) han elaborado códigos de prácticas adecuadas (*Best Practices*) para realizar un análisis correcto del impacto de la Regulación. Brevemente, indican que es preciso fijar con cautela el contrafactual, cuantificar con la

¹⁸ La evolución de los costes y beneficios marginales dependen del objetivo que se marca la Regulación. Si la Regulación relativa a la vacunación no existía y se marca el objetivo de evitar la enfermedad, los beneficios iniciales serán muy elevados (dirigiéndose a los grupos de riesgo) y el coste muy reducido (simple campaña de información), ya que no operaban ni tan siquiera las reglas preventivas más elementales. No obstante, si lo que se pretende es erradicar la enfermedad (100%), los beneficios que proporcionará evitar el último contagio serán muy bajos y el coste muy elevado (puesto que estamos vacunando a muchos sujetos que difícilmente enfermarían, y tomando medidas excepcionales para grupos que no presentan riesgo). Por tanto, los beneficios marginales son decrecientes mientras los costes marginales son crecientes.

mayor amplitud posible los costes y beneficios y actualizar su flujo al momento presente, plantear distintas alternativas para garantizar que se maximizan los beneficios netos, realizar análisis de sensibilidad para las diferentes hipótesis plausibles, esmerarse en el tratamiento que se da al riesgo e incertidumbre que puede afectar a los costes y beneficios asociados con las normas y, por último, evitar la doble cuantificación.

3.- Elevar la calidad de las regulaciones existentes

a.- Revisar y evaluar las regulaciones existentes y los trámites administrativos es vital para determinar si las normas han sido efectivas sin impactos desproporcionados o negativos, suprimir las reglas innecesarias o ineficientes, y ver que las regulaciones necesarias se adaptan a las nuevas condiciones sociales y económicas. En este caso, se deben introducir los mismos mecanismos que en la valoración de las nuevas normas¹⁹: (a) esquemas de evaluación del impacto de la Regulación (RIA); (b) sistemas de consulta pública; y (c) consideración sistemática de mecanismos alternativos de intervención. Los gobiernos deberían implantar programas periódicos y sistemáticos de revisión y evaluación que incluyan sistemas de prescripción o caducidad automática de las normas, salvo actualización, para garantizar su continua revisión; mecanismos de revisión de las reglas agrupadas según su antigüedad con objeto de revisar, modificar o eliminar aquellas que estén obsoletas; o algún sistema parecido al mecanismo sueco, en el que se declararon nulas, derogadas o abolidas todas aquellas normas que no estaban registradas centralmente, aprovechando la acción de registrar dichas normas por parte de las agencias para eliminar aquellas que se consideraban innecesarias.

b.- Reducir las obligaciones y formalidades administrativas sobre las empresas (*red tapes*) podría producir importantes ganancias de eficiencia y un ahorro de costes importante, dado que actúan como barreras de entrada (con una incidencia desproporcionada sobre las PYMEs) y generan efectos negativos sobre la competencia, el comercio y la inversión. En este caso, hay que alcanzar un equilibrio entre la reducción de las obligaciones para las empresas y la obtención de información útil por parte del gobierno para poder diseñar políticas eficientes.

Esto no significa que exista una única estrategia para la Reforma de la Regulación. La habilidad para generar normas de elevada calidad puede ser fruto de muy variadas estructuras organizativas. Los países de la OCDE no comparten el mismo diagnóstico, y como resultado la Reforma de la Regulación tiene un mayor o menor calado y viene acompañada de un conjunto de instrumentos de intervención, instituciones y procesos cada vez más amplio (**tabla 8**). A pesar de que el contexto político, administrativo, y constitucional de los países-OCDE exige modelos de Reforma distintos, los elementos básicos de un sistema de gestión efectivo no son muy diferentes entre países.

¹⁹ Un primer paso que permitiría realizar un diagnóstico previo de la situación debería partir de un trabajo de seguimiento, codificación o registro de todas las normas existentes. Sorprendentemente, muchos países, como Francia o Australia, desconocen el volumen de la Regulación existente o de sus agencias reguladoras [OCDE (1997, pág. 224)].

Tabla 8: Estrategias de Reforma de la Regulación

Estrategia de Reforma	Austral.	Austria	Can.	Finland.	Alem.	Island.	Japón	Méjico	Holanda	N. Zelanda	Noruega	Portugal	Suecia	Suiza	Gran Bretaña	EE.UU.
1.- Establecer una estrategia de Reforma de la Regulación explícita																
2.- Abolir las normas anticompetencia en sectores clave de la economía																
3.- Establecer estándares explícitos de calidad para las regulaciones																
4.- Crear unidades especiales para el seguimiento de la Reforma de la Reg.																
a.- permanentes en la administración																
b.- comisiones ad hoc																
5.- Desarrollar una ley de procedimiento normativo o administrativo																
6.- Disponer de un programa de análisis de impacto de la Regulación (RIA)																
7.- Revisión de las normas existentes																
a.- revisión ocasional o ad hoc																
b.- revisión sistemática																
8.- Análisis de las nuevas propuestas de Regulación																
9.- Armonización y sistemas de mutuo reconocimiento																
10.- Desarrollar registros o sistemas de codificación de las normas																
11.- Uso regular o creciente de sistemas alternativos a la Regulación																
12.- Procedimientos de planificación de la actividad reguladora																
13.- Sistemas de publicidad y consulta ciudadana																
14.- Mejorar la responsabilidad en el ámbito ministerial o parlamentario																
15.- Crear una actitud reformista en el cuerpo legislativo																

Ampliamente implementada. Implementada con cierta amplitud.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (1997) y ORR (1995).

5.- Reforma y límites a la intervención Reguladora en el contexto autonómico

Pues bien, tras haber identificado los elementos esenciales para un diseño adecuado y eficaz de los procesos de Reforma de la Regulación, y revisar la situación de los mismos en el ámbito internacional, en la presente sección, pretendemos examinar las estrategias y medidas que en dicho ámbito se han instrumentado por parte de las Comunidades Autónomas. Para ello, hemos remitido a cada Comunidad Autónoma un cuestionario (**tabla 9**) que pretende examinar los tres ejes esenciales de los procesos los procesos institucionales para el control y mejora de la calidad y efectividad de la actividad normativa regional.

Tabla 9: Cuestionario sobre la Reforma de la Regulación en el contexto autonómico

Ante la propuesta de un nuevo proyecto normativo:			
	De forma amplia	De forma moderada	De forma escasa
1.- ¿Existe una estrategia institucional explícita sobre la mejora de la calidad y efectividad de las normas legales?			
2.- ¿Se consulta a los grupos afectados y otros agentes sociales para analizar la necesidad y el propósito de las normas?			
3.- ¿Se ha acometido un proceso de abolición de las normas regionales que puedan reducir la competencia en los sectores clave de la economía?			
(7.1) En caso afirmativo, ¿en cuál o cuáles?			
4.- ¿Se considera la posible incidencia o impacto del proyecto normativo en términos de costes o beneficios presupuestarios?			
5.- ¿Se tienen en cuenta otros costes o beneficios de naturaleza no presupuestaria asociados al proyecto normativo? (costes sobre PYMEs)			
6.- ¿Se identifican los posibles efectos o impactos indirectos o de segundo orden que puede ocasionar la propuesta normativa? (liberalización de horarios comerciales y mayor bienestar de los consumidores)			
7.- Si no es posible la expresión de los efectos en términos monetarios, ¿se analiza en términos cualitativos?			
8.- ¿Se estudian con cierta regularidad las normas existentes con objeto de eliminar, revisar o abolir las regulaciones desfasadas?			
	Habitual-mente	Corriente-mente	Raramente
9.- ¿Se intenta que los beneficios que imponen las nuevas normas superen a los costes asociados a las mismas?			
10.- ¿Se intentan reducir las distorsiones sobre los mercados y el comportamiento de los agentes considerando diseños alternativos de las propuestas normativas?			
11.- ¿Se estimula el uso regular y creciente de sistemas alternativos a la regulación para alcanzar los resultados deseados sin acudir a la regulación?			
(11.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles? (tributos, acuerdos con empresas, etc.)			
		SI	NO
12.- ¿Se ha aprobado alguna norma que aumente la transparencia y responsabilidad de la Administración Pública regional en el desempeño de sus funciones?			
(12.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?			

	SI	NO
13.- ¿Se han establecido estándares explícitos de calidad para las normas legales?.		
(13.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?		
14.- ¿Existe algún sistema de publicidad y consulta ciudadana o a grupos potencialmente afectados por la aprobación de una norma?		
(14.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?		
15.- ¿Existe alguna unidad administrativa dedicada a garantizar la calidad y mejorar la efectividad de las normas?		
(15.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles? y ¿qué tipo de revisión realizan? (relacionada con los aspectos legales, la incidencia en términos económicos sobre el mercado y los agentes, impacto presupuestario, las cargas administrativas, incidencia sobre las PYMEs, etc)		
16.- ¿Se dispone de algún mecanismo de coordinación, armonización o sistemas de mutuo reconocimiento para las normativas de los otros niveles de gobierno ?		
(16.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?		
17.- ¿Se ha desarrollado algún mecanismo de registro o sistemas de codificación de las normas?		
(17.1) En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles? (Por ejemplo, acceso a través de Internet a la normativa autonómica, ventanillas únicas para el ciudadano o empresas, etc)		
	SI	NO
18.- ¿Se dispone de algún procedimiento de planificación de la actividad reguladora?		
(18.1) En caso afirmativo, ¿en qué consiste?		
19.- ¿Se han adoptado medidas para mejorar la responsabilidad en el ámbito de las consejerías o del Parlamento regional al objeto de mejorar la calidad y efectividad de las normas legales y generar una actitud reformista?		
20.- ¿Se consideran y hacen explícitas las posibles transferencias monetarias entre grupos de sujetos que pueden aparecer asociadas a las normas?		
21.- ¿Se consideran diseños alternativos de la propuesta normativa inicial respecto a su grado de severidad o nivel del objetivo pretendido?		
22.- ¿Se reflexiona y considera cuál es el nivel de gobierno adecuado para regular sobre la materia en cuestión?		
23.- ¿Se coordinan las propuestas normativas sobre una misma materia con otros niveles de gobierno o agencias gubernamentales?		

Otras consideraciones relacionadas con la calidad y efectividad de las normas legales que quiera manifestar:

En la actualidad, nos encontramos procesando las contestaciones al cuestionario que han realizado las Comunidades Autónomas, por lo que no nos es posible concluir dicho epígrafe. Podemos avanzar que, en principio, y a pesar de que existe razones teóricas y evidencia empírica suficiente para pensar que es posible obtener importantes mejoras económicas aplicando un proceso de revisión de las principales leyes existentes con un impacto económico relevante, e introduciendo mecanismos de control de la actividad normativa, las Comunidades Autónomas no han puesto en marcha procesos de control y revisión del marco legal. La mejora de tales sistemas de control de la actividad normativa y,

en concreto, el desarrollo de un Código de Conducta para Evaluar el Impacto de la Regulación de la es prioritario (a excepción de Cataluña, que dispone de un sistema de análisis coste-beneficio). De hecho, en la actualidad, todo proyecto de ley incorpora una breve memoria económica para evitar que provoque un incremento exagerado del gasto público (sólo afecta al gasto público, no al causado en el sector privado), por lo que nuestra propuesta supone pasar de dicha memoria a un análisis coste-beneficio, que determine los costes y beneficios y con qué plazos se producirán, junto con un pequeño estudio de incidencia para establecer quiénes son los principales beneficiarios. Con ello, se lograrían importantes avances en el conocimiento de los costes y beneficios. Es más, permitiría homogeneizar las hipótesis y metodología empleada en las valoraciones realizadas por las unidades administrativas, lo que facilitaría una asignación más eficiente de los recursos.

5.- Conclusiones provisionales provisionales

Como no podía ser de otro modo, el punto de partida de este trabajo ha consistido en introducir al lector en la descripción del concepto y las características de la Regulación, estableciendo la diferenciación entre legislación básica y Regulación, e identificando los tres tipos tradicionales de normas (económicas, sociales y administrativas), además de explicar que las reglas pueden articularse a través de muy diferentes instrumentos. También hemos visto cómo la Regulación adquiere una importancia creciente en la medida en que las posibilidades que ofrecen otros instrumentos de intervención pública se ven restringidas.

En este sentido, cabe recordar que lo relevante desde un punto de vista económico no es tanto el número de normas como su calidad. Una Regulación bien diseñada debe minimizar los costes netos en términos de eficiencia que ocasiona, y para ello es preciso que su aprobación este justificada por la presencia de un fallo de mercado relevante y realizar una valoración minuciosa de sus costes y beneficios, incluyendo un diseño cuidadoso y la evaluación de instrumentos alternativos.

Así, hemos profundizado en los costes y beneficios asociados a la Regulación, identificando lo que se ha denominado "inflación reguladora" y los costes y problemas que la misma plantea, y como estimula la puesta en marcha de procesos de Reforma de la Regulación, para pasar a prestar una especial atención al único trabajo disponible para el caso español, que cuantifica las posibles ventajas y beneficios que se derivarían de poner en marcha un proceso de Reforma de la Regulación. No obstante, es preciso destacar que es muy difícil extraer conclusiones sobre cómo mejorar la Regulación a partir de datos agregados sobre beneficios y costes, por lo que se requieren micro-datos, esto es, analizar normas específicas o individuales.

Precisamente, la cuarta sección de este trabajo la hemos dedicado a revisar las estrategias institucionales de la Reforma de la Regulación, y como suponen la introducción de restricciones sobre la actividad normativa con el objeto introducir una mayor disciplina y racionalidad y lograr que la acción reguladora sea más eficiente, transparente, y responsable. Hemos revisado las tres piezas

esenciales que debe incorporar toda Reforma de la Regulación (crear un sistema de gestión de la Regulación, valorar la calidad de las nuevas normas e incrementar la de las reglas existentes). Como hemos explicado, fundamentalmente, los controles institucionales que se han empleado serían de tres tipos. Por una parte, se obliga a todas las unidades administrativas a realizar un análisis económico del impacto de las normas que pretenden aprobar. Segundo, se recurre a un órgano multilateral central para revisar y proponer modificaciones en las normas propuestas. Y tercero, se incrementa la transparencia y publicidad del proceso de generación de normas y de control de la Regulación. Esto último, nos ha permitido acometer en la quinta sección un análisis comparado del diseño institucional de la Reforma de la Regulación en el contexto autonómico respecto a la situación en los principales países de la OCDE.

Bibliografía

- ALBI, E.; J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO e I. ZUBIRI (2000): *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos macroeconómicos*, 1ª edición, Ed. Ariel Economía, Barcelona.
- ARMSTRONG, M.; S. COWAN y J. VICKERS (1994): *Regulatory reform: Economic analysis and British experience*, MIT Press, Cambridge.
- BALDWIN, R. y M. CAVE (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, New York.
- BEL, G. y A. COSTAS (2001): "La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política", *Revista de Historia Industrial*, nº. 19/20: 105-132.
- CHITTENDEN, F.; S. KAUSSEY y P. POUTZIOURIS (2001): *Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review*, Manchester Business School, The University of Manchester.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): *Reforma Económica: Informe sobre el Funcionamiento de los Mercados Comunitarios de Productos y Capitales*. [COM(2000) 881].
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Reforma Económica: Informe sobre el Funcionamiento de los Mercados Comunitarios de Productos y Capitales*. [COM(2001) 736].
- COMISIÓN EUROPEA (1995): "La Política Europea sobre la Competencia en 1993", en *Defensa de la Competencia en España y en Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*. Colección de estudios e Informes, nº. 2, Servicio de Estudios de "La Caixa". Barcelona.
- COSTAS, A. y G. BEL (edit.) (1997): *Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos*, Colección de Informes y Estudios, nº. 11, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.
- CROPPER, M.L. y W.E. OATES (1992): "Environmental Economics: A Survey", *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, No. 2: 675-740.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A. (1999): "Privatizaciones, desregulación y liberalización de los mercados", en J.L. GARCÍA DELGADO, (dir.): *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa-Calpe, Madrid: 661-682.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A. (2000): *La competencia*, Alianza editorial, Madrid.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A. (2002): "Calidad y cantidad en las normas", *El País*, 17 de enero de 2002, Madrid.
- HOPKINS, Th.D. (1991): *Cost of Regulation*, Report Prepared for the Regulatory Information Service Center, Washington, D.C., (August 1991).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (varios años): *Actualización de los programas de Estabilidad del Reino de España*, España.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2001): *Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales en España*, España.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET-OMB (1996): *Economic Analysis of Federal Regulations Under the Executive Order 12899*, Office of Management and Budget (Office of Information and Regulatory Affairs), Washington, DC.

- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET-OMB (1997; 1998; 2000): *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Office of Management and Budget (Office of Information and Regulatory Affairs), Washington, DC.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET-OMB (2001): *Making Sense of Regulation: Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities*, Office of Management and Budget (Office of Information and Regulatory Affairs), Washington, DC.
- OFFICE OF REGULATION REVIEW-ORR (1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002): *Regulation and its Review*, Productivity Commission, Australian Government's, Melbourne.
- OGUS, A. (1994): *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, Clarendon.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (1997): *The OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral Studies and Thematic Studies (Vol. I y II)*, París.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (2000): *Regulatory Reform in Spain*, OECD Reviews of Regulatory Reform (Governance), París.
- PETITBÓ JUAN, A. (2001): "La Regulación de la competencia en la Unión Europea. Lecciones para la OMC", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º. 2 ([http://www.reei.org/reei2/](http://www.reei.org/reei2/Petitbo.PDF) Petitbo.PDF).
- SERRANO SANZ, J.M. (2001): "Sector Público", en J.L. GARCÍA DELGADO (dir.): *Lecciones de Economía Española*. 5ª edición, ed. Civitas, Madrid: 365-385.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios", en *Defensa de la Competencia en España y en Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*. Colección de Estudios e Informes, n.º. 2, Servicio de Estudios de "La Caixa". Barcelona.
- UNION OF INDUSTRIAL AND EMPLOYERS' CONFEDERATIONS OF EUROPE-UNICE (1995): *Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform*, The UNICE Regulatory Study, An Interim Report, Bruselas.