

Políticas regulatorias y nuevo consenso económico y social en América Latina

La pobreza económica de América Latina tiene entre sus determinantes la pobreza de las políticas adoptadas por sus dirigentes. Por eso, la intervención en los mercados mediante la política económica debe basarse en diagnósticos fundamentados. La regulación de sectores específicos muestra progresos pero también limitaciones impuestas a la regulación por la información asimétrica a favor de las empresas reguladas y en perjuicio de las entidades reguladoras. Otra restricción, es la intervención de políticos con intereses ligados a minorías, que deben evaluarse frente a los intereses de la mayoría.

Alejandro Vivas

Los países hacen política económica por dos razones fundamentales: por una parte, sus sociedades se han planteado objetivos claros en cuanto a estabilidad, crecimiento y equidad, y por la otra, encuentran que los mercados, ese ingenioso y poderoso invento de la humanidad diseñado para dar respuesta a

Alejandro Vivas: economista, Ph.D., con énfasis en los campos de Econometría y modelos microeconómicos; profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, donde es director del Instituto de Políticas de Desarrollo, IPD, y catedrático de Microeconomía y Regulación de la Maestría de Economía.

Palabras clave: política macroeconómica, política de regulación económica, equidad, América Latina.

sus objetivos, no son perfectos; hay imperfecciones en mercados tanto nacionales como internacionales. Para la economía como disciplina, el objetivo es la sociedad y los mercados son instrumentos; estos instrumentos deben funcionar de tal manera que cumplan con su papel organizador de decisiones y permitan asignaciones eficientes socialmente, lo cual requiere en unos casos dejarlos libres, y en otros, ayudarlos con intervenciones precisas y cuidadosas. Hacen política económica los países, o los grupos de países, que se sienten en capacidad de autocontrolar en medida importante sus objetivos como sociedad y los instrumentos para alcanzarlos, dentro de restricciones nacionales y de los mercados internacionales reconocidas con claridad.

En la siguiente sección, con la mira en América Latina, elaboraremos detalles sobre esta intervención en los mercados mediante la política económica, y se precisará cómo ella debe basarse en diagnósticos fundamentados, que deben irse actualizando de manera permanente. En la tercera sección restringiremos la atención a la intervención regulatoria que surge de consideraciones de fallas de mercado. La cuarta sección recogerá las conclusiones sobre regulación de algunos estudios recientes en varios sectores de América Latina. Concluiremos con algunas notas que enfatizan las ideas centrales del escrito y sus implicaciones para la región.

La regulación, instrumento de la política económica

La política económica puede clasificarse, desde el punto de vista de las variables del objetivo que busca controlar, en política macroeconómica y política de regulación económica. La primera se dirige a variables monetarias –entre ellas la tasa de inflación, la tasa de cambio, las tasas de interés de corto y largo plazo– y a variables fiscales como tasas impositivas y de subsidios y la asignación de los recursos públicos, por ejemplo para la promoción de exportaciones. Por su parte, la regulación económica se focaliza en precios de bienes y servicios tales como servicios públicos, salud, vivienda, educación, en velar por la competencia entre productores y en promover la calidad y oportunidad de la provisión de los bienes. Combinando políticas macroeconómicas y regulatorias, los gobiernos responden al mandato recibido de los electores de solucionar el problema de maximizar el bienestar social teniendo en cuenta las restricciones tecnológicas y de recursos de los países y las restricciones impuestas por los mercados internacionales, las cuales con frecuencia presentan fallas de asimetrías de información y de poder de mercado. Se entiende que si los precios de la moneda hoy y en el futuro (crédito), los precios de la moneda nacional frente a las de otros países, de la energía y el agua, de la atención médica, entre otros

***A la conocida
complejidad
de hacer
consistentes
las políticas
monetaria, fiscal
y de comercio
exterior, se añade
la de buscar
consistencia
entre ellas
y las políticas
de regulación***

precios, reflejan la valoración social de los bienes y también objetivos sociales de competitividad, crecimiento e igualdad, entonces habrá incentivos para ahorrar e invertir, para atraer inversión extranjera, para que los agentes económicos asignen eficientemente los recursos a distintas producciones alternativas y, más importante, para que la sociedad encuentre solución a conflictos normales de intereses económicos contradictorios en su seno.

Las políticas macroeconómicas y regulatorias deben ser consistentes entre sí y complementarse. Esto no es fácil. A la conocida complejidad de hacer consistentes las políticas monetaria, fiscal y de comercio exterior, se añade la derivada de buscar consistencia entre ellas y las políticas de regulación. La competitividad de un país puede verse limitada por estas faltas de consistencia aun si individualmente consideradas las políticas parecieran tener justificación. Quizá es la visión de conjunto de las políticas una de las características cruciales que definen a un estadista hacedor de política económica de un *practitioner* de la política económica.

¿Son más eficientes las políticas monetaria o fiscal o las políticas regulatorias? Esta es una pregunta difícil, como les consta a los estudiosos de la teoría macroeconómica y, más recientemente, a los expertos en teoría regulatoria. Tenemos algunos criterios generales que guían al estadista. Primero, hay instrumentos más adecuados a unos objetivos que a otros¹. Segundo, las características de las ofertas y demandas de los bienes objeto de la política pueden hacerla inoperante². Tercero, la eficiencia de la política regulatoria depende del conocimiento que los hacedores de política tengan de la tecnología de las empresas reguladas en una manera más directa que para la política monetaria o fiscal; el conocimiento de las preferencias de los consumidores irrumpe con importancia similar en políticas macro y regulatorias³. Cuarto, en una y otra política su grado de eficiencia dependerá de si el hacedor de política ha basado su análisis previo en modelos de equilibrio walrasiano o de equilibrio de Nash, para lo cual deberá

1. Por ejemplo, si el objetivo tiene que ver con acceso a los servicios de salud, deben tomarse medidas que afecten los precios del sector salud directamente, no precios que afectan a toda la economía, como la tasa de cambio o las tasas de interés.

2. Características como las elasticidades-precio o ingreso, o características tecnológicas. Encontramos un caso de esto con la regulación por precios Ramsey, cuando la elasticidad-precio del bien no tiene los valores requeridos por la regla de Ramsey.

3. Las preferencias entran por igual tanto en la demanda por dinero como en la demanda por energía.

tener claro que en presencia del poder de mercado o de asimetrías de información el enfoque de la teoría de juegos es más indicado que el de la teoría de mercados competitivos.

Las políticas económicas –macro y regulatoria– se diseñan y ejecutan dentro de condicionantes comunes nacionales e internacionales. Por ejemplo, hay instituciones que limitan expresamente las decisiones o el margen de acción del hacedor de políticas macroeconómicas⁴. La inestabilidad institucional y una baja credibilidad de las normas internas pueden limitar el campo de acción de políticas macroeconómicas y regulatorias o sus efectos e impactos. Los mercados internacionales financieros y reales también pueden afectar la eficacia de la política económica, por ejemplo de la política monetaria o las normas antimonopolio. Las acciones regulatorias de otros países afectan positiva o negativamente las políticas sobre movilidad de factores (trabajo, crédito). Por tanto, cuando plantean las políticas económicas, los hacedores de política tienen la tarea de ponderar las condiciones nacionales e internacionales concretas del momento, así como las expectativas sobre estas condiciones.

En última instancia, la ordenación social entre las metas de estabilidad, equidad y crecimiento está referida a las preferencias de los ciudadanos. El ideal de alcanzar grados muy altos de estas tres metas en forma simultánea parece no ser factible con el conocimiento y los recursos de los que disponemos. De ahí la necesidad de políticas económicas nacionales y regionales y de políticas económicas que estén basadas en prioridades adoptadas socialmente⁵. Podría afirmarse para América Latina, como ejemplo no excluyente de otros, que países con 40% o más de su población por debajo de la línea de pobreza deberán preocuparse más por el crecimiento que por la estabilidad de corto plazo. Más aún, en estas condiciones de pobreza podría adoptarse el criterio de Rawls y tomar como prioritario no el crecimiento y el bienestar de toda la economía, sino los del 40% más pobre. Las políticas macroeconómicas y regulatorias deberán respetar y seguir el ordenamiento de las preferencias de la sociedad, manifestadas en nuestros países mediante mecanismos democráticos.

***Las políticas
macroeconómicas
y regulatorias
deberán respetar
y seguir
el ordenamiento
de las preferencias
de la sociedad***

4. P. ej. en Colombia, la Constitución establece que el Banco Central es el encargado de controlar la inflación, dejando así en un segundo plano el objetivo de crecimiento.

5. P. ej., los países nórdicos y Estados Unidos gozan ambos de niveles altos de PBI *per cápita*, pero han adoptado diferentes posturas sociales respecto a objetivos de estabilidad y de distribución de la riqueza.

Políticas económicas a partir de un diagnóstico

Las decisiones sobre combinación de políticas macroeconómicas y regulatorias, sobre priorización entre estabilidad, equidad y crecimiento y sobre mercados en los que conviene regular, son decisiones que deben encontrar su base y guía necesaria en diagnósticos actualizados de la realidad económica concreta de los países. Las mezclas de políticas macro y de regulación económica, el ordenamiento de metas de estabilidad, equidad y crecimiento y los mercados regulados son diferentes para cada espacio y tiempo, dependiendo del diagnóstico que sea válido en el momento. En un mismo espacio (país), puede convenir cambiar las mezclas y los ordenamientos a medida que pasa el tiempo, porque las condiciones nacionales e internacionales van cambiando⁶. El diagnóstico deberá establecer estos cambios en el tiempo y el espacio.

Una clase de diagnósticos, que puede llamarse estructural, plantea grupos de agentes con intereses contradictorios, que cada uno trata de maximizar sujeto a restricciones tecnológicas, presupuestales, institucionales y de estructura de mercado, según sea el caso.

Por ejemplo, Vivas (2004) sigue esta estructura con un enfoque de teoría de juegos. En él, se interrelacionan cuatro agentes. Estos, en orden de capacidad de decisión, son: poder legal, grupo ilegal, mayoría silenciosa y población en subsistencia. En particular, el modelo plantea que:

- El poder legal busca maximizar ganancias con la restricción de la tecnología. En los ingresos cuenta con los provenientes de impuestos a la mayoría silenciosa; en los costos aparece el funcionamiento de Fuerzas Armadas legales. La tecnología específica que la producción de bienes de consumo requiere dentro de los factores de producción uno denominado «seguridad», que debe producirse también con trabajadores y recursos.

- El grupo ilegal busca maximizar ganancias de su producción de bienes ilegales y de su actividad terrorista, con la restricción de la tecnología y de los resultados de la lucha con el resto de la sociedad. Considera que su lucha por el poder político tendrá un éxito proporcional a su éxito en controlar el poder económico.

6. Esta manera de proceder ha sido adoptada por países exitosos como Corea del Sur, cuyas políticas de apertura e intervención económicas han cambiado desde 1950 a medida que el país ha logrado mayores niveles de crecimiento económico y de inserción en la economía global.



– El grupo en subsistencia maximiza ingresos con la restricción de su capacidad laboral, su único activo, que es ofrecido a los agentes del poder legal, mayoría silenciosa y grupo ilegal, o es utilizado para autoproducción de baja rentabilidad.

– La mayoría silenciosa maximiza ingresos o ganancias según decida trabajar para el poder legal o hacer trabajo independiente, para lo cual compara salarios y productividad propia; sus restricciones son dos: una tecnológica y otra de pago de impuestos al poder legal. Pagará impuestos siempre y cuando el número de personas del grupo de subsistencia y el producto de los insurgentes no suban de unos techos que se fija.

La solución del modelo se encuentra con el método de inducción hacia atrás. De estas soluciones se siguen políticas macroeconómicas y regulatorias como las siguientes:

Políticas macroeconómicas. El modelo recoge claramente el papel de los precios relativos de los factores, que pueden ser afectados directamente por políticas sobre la tasa de interés y las tasas de cambio: a tasas de interés más bajas, mayores los ingresos relativos de los trabajadores tanto del grupo en subsistencia como de la mayoría silenciosa; a mayores tasas de cambio, mayor el poder adquisitivo de productos extranjeros con productos nacionales y la capacidad de realizar programas compensatorios.

Para lograr un mayor crecimiento de la economía, el modelo establece una relación entre tamaño económico del grupo ilegal frente a los otros grupos a través de cambios en los precios relativos de los bienes. El mayor poder sobre el grupo ilegal depende de que haya producción lícita en cantidades crecientes y esto resulta de que los precios de bienes de consumo y los precios de los factores productivos incentiven tanto a empresarios y trabajadores del poder legal y de la mayoría silenciosa como a los trabajadores de la población en subsistencia.

El modelo también hace explícita la importancia de una política macroeconómica redistributiva, que aparece como una política de ingresos dirigida prioritariamente al grupo en subsistencia. Esto se hace, en el modelo, con transferencias de impuestos hacia la población en subsistencia y mediante salarios del poder legal y los empresarios de la mayoría silenciosa a dicha población, salarios tales que incentiven a ésta a trabajar para ellos y no para el poder ilegal. Además, el modelo establece que si no lo hacen, o lo hacen pero la distribución de riqueza empeora y pasa el límite «aceptable» para la mayoría silenciosa, entonces ésta puede quitarle su aporte en impuestos al poder legal, mediante mayor evasión fiscal.

Políticas regulatorias. Las políticas regulatorias deducidas del modelo están dirigidas a complementar las anteriores medidas macroeconómicas, con conclusiones que son bastante fuertes. Ellas deben:

- Garantizar que se respeten los contratos con los trabajadores en los niveles de productividad más redistribución.
- Ampliar el rol del Banco Central de manera que cobije explícitamente un manejo activo de las tasas de interés de corto y largo plazo y el objetivo de crecimiento de la economía.
- Implementar políticas antimonopolio para limitar el poder de mercado de empresas en el grupo «poder legal».
- Implementar políticas que minimicen la intervención del «poder ilegal» y logren el monopolio de las armas en las fuerzas legales.

Debe recordarse, antes de pasar a la siguiente sección, que las políticas económicas enunciadas se han deducido del planteamiento de un modelo que permite hacer un diagnóstico estructural de economías de América Latina.

Políticas regulatorias basadas en un diagnóstico de fallas de mercado

Pasamos ahora a presentar las respuestas a cuándo regular, qué (¿la oferta? ¿la demanda?) y cómo regular a partir de un análisis de fallas de mercado.

Una condición necesaria –no suficiente– para regular es que haya fallas de mercado. Como se mencionó anteriormente, éstas ocurren si los agentes tienen información asimétrica, deciden bajo incertidumbre, están sujetos a externalidades o internalidades, las tecnologías disponibles permiten economías de escala o de alcance, hay agentes con poder de mercado (poder para establecer precios). Estas fallas violan los supuestos del primer teorema fundamental de la Economía del Bienestar, por el cual los precios de equilibrio competitivo necesariamente son eficientes socialmente, es decir son Óptimos de Pareto.

Para completar la respuesta y tener entonces un conjunto de condiciones suficientes para regular, debe comprobarse que⁷: 1) La falla encontrada corresponde a lo anteriormente denominado falla de mercado, y no se trata de resultados

7. V. Spulber (1989).

normales del funcionamiento adecuado del sistema de precios, tales como racionamiento de bienes por precio, salida de empresas ineficientes, reasignación de recursos a productos más competitivos. 2) Se tiene una política que está

***La regulación
tiene injerencia
directa
en bienes públicos,
educación, ciencia
y tecnología,
salud y en otros
que presentan
características
de poder
de mercado***

dirigida a eliminar o morigerar la falla sin alterar otras partes sin fallas del sistema. 3) Habiéndose establecido las dos premisas anteriores, los beneficios de la regulación son mayores que los costos que ella conlleva por estudios, trámites, seguimiento, burocracia y similares.

Si hay que regular, porque se satisficieron las tres condiciones anteriores, ¿se regula la oferta?, ¿o la demanda? La respuesta es que cuando se toca un lado del mercado también se toca el otro. Así, siempre se regulan mercados. En consecuencia, hay que analizar los efectos de la regulación tanto sobre cantidades ofrecidas y demandadas como sobre otras características de los bienes como calidad, oportunidad y, por encima de todo, los efectos sobre sus precios.

Las áreas problema de la política regulatoria son bastante amplias e interesantes; entre ellas pueden mencionarse: la tecnología, en los casos que presenta economías de escala (costos promedios decrecientes) o economías de alcance (en empresas multiproducto, cuando tiene costos menores la producción de varios productos en una sola empresa que la producción en empresas separadas para cada uno de los productos); la manera óptima de intervención regulatoria en los mercados, que puede estar basada en costos mínimos de producción o en el criterio del segundo mejor, o en precios discriminatorios, precios óptimos o competición por franquicias; el tratamiento de la competencia imperfecta y en particular la política antimonopolio, especialmente en lo relacionado con precios; los temas de calidad de productos, calidad ambiental y seguridad industrial; el tratamiento de patentes por ejemplo en productos farmacéuticos, químicos, bioquímicos y agroquímicos; el alcance de instituciones básicas para el funcionamiento de la economía, como la propiedad privada y el criterio del bien común. Como puede apreciarse, la regulación económica de mercados tiene un campo bastante extenso y complejo.

Por sectores, la regulación tiene injerencia directa en bienes públicos, educación, ciencia y tecnología, salud y en otros que presentan características de poder de mercado. En América Latina puede incluirse entre ellos los sectores de pensiones, servicios de salud, servicios financieros, entre otros.

La regulación es vista como un juego entre consumidores y regulados en el cual el Gobierno actúa como árbitro. Este árbitro puede adoptar reglas de «comando y control» o, alternativamente, diseñar reglas que se constituyan en incentivos para que regulados y consumidores interactúen y lleguen a resultados de precios y cantidades que sean lo más cercano posible a los precios y cantidades socialmente eficientes. Las soluciones se plasmarán en contratos que deberán tener características de claridad y simplicidad para que sean implementables. Aquí, a diferencia de un mercado competitivo, es crucial el proceso estratégico de negociación que conduce a los contratos.

La política regulatoria tendrá por objetivo proveer a la sociedad de reglas generales que promuevan la eficiencia asignativa. La bondad de las políticas regulatorias se establecerá por el grado en que alcancen este objetivo. El otro criterio complementario de evaluación es la medida en la que contribuyan a aumentar el bienestar de los miembros de la sociedad.

La política regulatoria está diseñada para afectar directamente las estructuras de mercado de diferentes bienes, en particular estructuras oligopólicas o monopólicas. Como es bien sabido, los monopolios son indeseables (excepto en el caso de monopolios naturales) por cuanto conducen a producir cantidades menores que las obtenibles en competencia y a precios más altos, es decir, llevan a la sociedad a asignaciones de bienes y de factores socialmente ineficientes. Expertos internacionales han encontrado que en países de América Latina, concretamente en Colombia, la regulación antimonopolio existe y es adecuada. Los intereses que impiden esta aplicación siguen teniendo el poder suficiente. Falta complementar la regulación con incentivos que conduzcan a utilizarla.

¿Cuál es, entonces, la función fundamental de la regulación? Si las fallas de mercado acaban con la propiedad de eficiencia social de los mercados competitivos y sus precios, entonces la regulación deberá promover las condiciones de competencia en los mercados para restablecer la eficiencia social. Esta es la función básica y tiene entonces mayor importancia que garantizar la estabilidad y la seguridad del sistema.

Siendo que la regulación termina afectando todos los mercados y sus precios, la política regulatoria tiene un impacto significativo sobre la competitividad de

Expertos internacionales han encontrado que en países de América Latina la regulación antimonopolio existe y es adecuada

los países. Por una parte, los precios de los servicios públicos entran en los costos de producción; si estos precios son más altos que los de los países que compiten con nuestras exportaciones, contribuirán a crear una situación desventajosa. Por otra parte, los cambios regulatorios hacen que otros precios se ajusten; su dirección de cambio podrá hacer los productos de exportación más caros o más baratos que los productos importados. En síntesis, la política regulatoria no es neutral para la competitividad del país, y debe ser armonizada para estos efectos con la política macroeconómica.

Algunas lecciones de ejercicios específicos de regulación en América Latina

La política regulatoria se ha aplicado en diversos sectores de América Latina. Nos referiremos como ejemplo de ellas a algunos resultados específicos encontrados en la regulación de telecomunicaciones, electricidad, agua y microfinanzas.

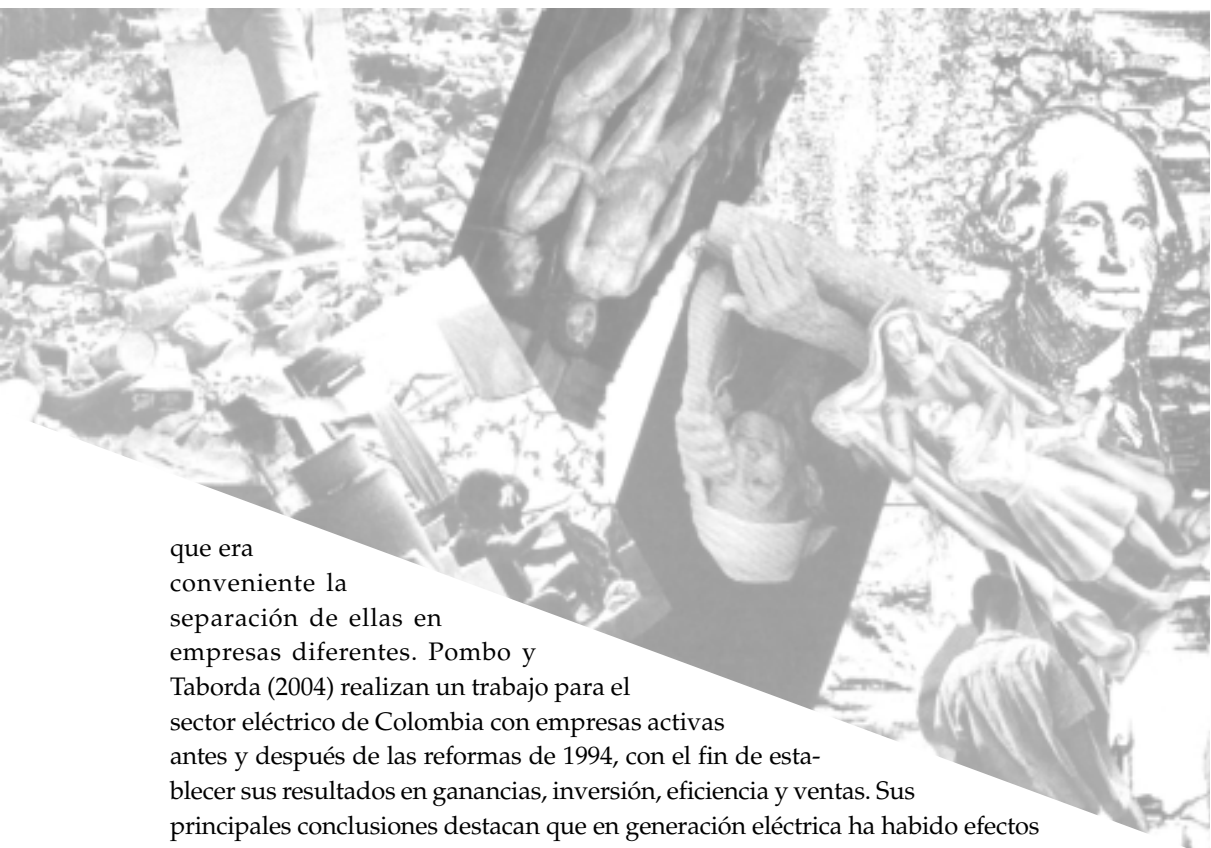
En telecomunicaciones se ha argumentado la presencia de fallas de mercado por características tecnológicas (economías de alcance), asimetrías de información entre empresas y consumidores sobre la calidad de los servicios, y la característica del espectro electromagnético como bien público. A partir de estas consideraciones se ha entrado a regular las telecomunicaciones desde mediados de la década de 1980, planteando como objetivo una mayor competencia y la regulación que evite poder de mercado.

A partir de modelos introducidos en 1986 por Atkinson y Halvorsen para estimar funciones de costo en presencia de ineficiencias, Buitrago y Cristancho (2005) han establecido para el sector de telefonía fija de Colombia, Brasil, Chile y México, que este sector ha ganado en eficiencia social a partir de las reformas de mediados de la década de los 80. Este estudio toma datos del periodo 1989-2003 y estima una función de costos traslogarítmica mediante la metodología de panel. No obstante, las estimaciones también permiten establecer que todavía hay campo en los países considerados para acercarse más a precios de eficiencia.

Gutiérrez (2003), construye un índice siguiendo a Galal y Nuriyal «basado en: autonomía, rendición de cuentas, claridad de las funciones y objetivos, transparencia y participación, y tipo de mandato legal que crea el ente regulador», para 24 países de América Latina y el Caribe, con información de 1980 a 1997, y concluye que la dirección que tomó la regulación en estos países fue, en promedio, «la sugerida por expertos e investigadores». No obstante estos resultados,

pudo haber un «exceso de competencia» en este sector, como podría interpretarse la experiencia chilena, que después de dar entrada a numerosas firmas mostró una concentración en un número más reducido, así como la experiencia colombiana, que no parece haber llegado a una estructura de mercado estable.

En el sector electricidad, las reformas han separado tres actividades diferentes que las empresas monopólicas estatales tenían integradas: generación, distribución y comercialización. El supuesto fundamental en estas reformas fue la inexistencia de economías de alcance entre estas tres actividades, de tal manera



que era conveniente la separación de ellas en empresas diferentes. Pombo y Taborda (2004) realizan un trabajo para el sector eléctrico de Colombia con empresas activas antes y después de las reformas de 1994, con el fin de establecer sus resultados en ganancias, inversión, eficiencia y ventas. Sus principales conclusiones destacan que en generación eléctrica ha habido efectos positivos en relación con estas variables, no así en distribución de energía.

En el sector agua, la regulación ha tenido como propósitos fundamentales la fijación de precios (tarifas) y la atracción de inversión privada. En cuanto a las primeras, se han aplicado metodologías de precio tope, costos medios de largo plazo y costos incrementales. No necesariamente estas metodologías son

excluyentes entre sí. Por ejemplo, Vivas (2003) muestra en un estudio sobre tarifas de agua en bloque, la conveniencia y la factibilidad de mezclar varias de las metodologías para llegar a tarifas que distribuyan costos entre diferentes tipos de clientes (consumidores y localidades vecinas que compran agua en bloque), y que le proporcionen incentivos de inversión a las empresas productoras de agua potable.

En general, la regulación en agua ha mostrado un proceso importante de aprendizaje, que sin embargo tropieza con los problemas frecuentes de asimetría de información entre la empresa regulada y el ente regulador, asimetría que dificulta la regulación por costos (el método más común), y con problemas de intervención política inadecuada. Alcázar, en su análisis sobre la Concesión de Buenos Aires, encuentra que «la falta de información y transparencia en las decisiones de regulación, unida a intervenciones *ad hoc* del poder ejecutivo, tornan difícil asegurar a los consumidores que su patrimonio está siendo protegido y que las concesiones son sustentables». El ente regulador de agua y saneamiento de Chile ha reconocido la limitante de la información, y ha venido pidiéndole a las empresas productoras de agua mayores datos de costos, gastos e ingresos, con una respuesta de las empresas en la que se pone en duda la necesidad, utilidad y provecho de la solicitud (véase *El Mercurio*, Santiago de Chile, Economía y Negocios, 13/4/02). Se ha criticado el proceso de privatización de Cochabamba, Bolivia, porque en él han intervenido los partidos políticos sin involucrar directamente a los interesados (Daniela Vicherat: «¿Globalizar es sinónimo de privatizar?», *Magazine Dhial*, <http://www.iigov.org/dhial>).

Un tema de regulación de especial interés se refiere a las herramientas financieras dirigidas a las medianas y pequeñas empresas (PyMEs). ¿Tiene aquí el Estado un papel regulador especial, relativo al acceso a crédito para ellas y a ofrecerles tasas de interés bajas? En varios países, las tasas de interés para PyMEs son más altas que para la industria grande, con base en los argumentos de falta de garantías reales y de altos costos de adquisición de información para seleccionar las merecedoras de crédito minimizando el riesgo de incumplimiento. En los costos del crédito hay que incluir, por supuesto, costos de transacción específicos cobrados a las PyMEs por las entidades financieras.

La regularización de las microfinanzas tiene varios antecedentes en Latinoamérica. Pueden citarse los casos de Banco Solidario (Bancosol) en Bolivia, antes de 1992 Prodem, y el caso de Edpyme en el Perú, reorganizado entre 1993 y 1994. Acción, programa integrado por 18 instituciones afiliadas en 13 países latinoamericanos, tiene 500.000 clientes, de los cuales cerca de un 60% recibe créditos.

Sin embargo, como se concluyó en el Foro Internacional de Microcrédito de Cartagena, el 7 de septiembre de 2004, el marco regulatorio no ha logrado facilitar y normalizar el acceso a los pequeños empresarios a recursos de capital oportunos y a tasas favorables.

Este tema es un caso particular del más general relativo al oligopolio en el sector financiero de varios países de América Latina, que implica tasas altas y cantidades de crédito reducidas en comparación con las de competencia y las internacionales. En el caso de las microfinanzas, como en general, no parece que la entrada efectiva de nuevos actores al sector financiero haya conducido al sector a bajar el precio de los créditos.

***América Latina
debe tomar nota
de estas experiencias
para no incurrir
en costosos
errores sociales***

A manera de conclusiones

Dentro de las restricciones de los mercados y de la institucionalidad internacional, la política regulatoria tiene un papel fundamental en América Latina para lograr sus objetivos de estabilidad, crecimiento y equidad, papel que es complementario con el de la política macroeconómica y con el de los mercados que no requieren intervención. América Latina no puede dejar de lado instrumentos que le permitan controlar su realidad actual y su futuro. No lo ha hecho la Unión Europea, tampoco Estados Unidos.

Se ha encontrado en otras economías que quienes más se beneficiaron de la regulación fueron las empresas reguladas. América Latina debe tomar nota de estas experiencias para no incurrir en costosos errores sociales. El riesgo no es de despreciar, dadas las estructuras sociales caracterizadas por la existencia de grupos que concentran una parte importante de las riquezas nacionales y del poder político y social, como se ilustró con el modelo de la segunda sección.

Una mala regulación –que no contribuya a alcanzar los objetivos mencionados y que, por el contrario, refuerce estructuras sociales excluyentes– será tan perjudicial como las malas políticas macroeconómicas. Se ha argumentado en varios trabajos (por ejemplo, Alvarado y Vivas, 2004), que la pobreza económica de América Latina tiene entre sus determinantes la pobreza de las políticas adoptadas por sus dirigentes. La regulación y la política macroeconómica deben ser dirigidas por estadistas que tengan visión de todo el sistema económico –no ser dejada a *practitioners*– y que cuenten con la asesoría técnica adecuada.

La regulación de sectores específicos de América Latina muestra progresos importantes pero también las limitaciones impuestas a la regulación por la información asimétrica a favor de las empresas reguladas y en perjuicio de las entidades reguladoras. Otra restricción que ha aparecido con frecuencia es la intervención de políticos con intereses ligados a minorías. Muchas veces estos intereses pueden ser legítimos, pero deben evaluarse frente a los intereses de las mayorías de la población, también legítimos.

La política económica, con sus dos variantes, macroeconómica y regulatoria, es «política». Esto quiere decir que tiene su fundamento en los ciudadanos y en los principios adoptados por ellos para organizar, dirigir y administrar los países o grupos de ellos. Es connatural a la política regulatoria, así como a la política macroeconómica, que sea democrática y que contribuya a organizar nuestras sociedades para que todos los individuos puedan desarrollar sus capacidades. No puede haber, entonces, falsos conflictos entre políticos y técnicos de la regulación. Ambos se necesitan para lograr una sinergia que haga eficiente y eficaz la regulación económica.

Bibliografía

- Alvarado, Alberto y Alejandro Vivas: *La pobreza, una propuesta de análisis sistémico*, Pontificia Universidad Javeriana / Unión Gráfica, Bogotá, 2004.
- Alcázar, Lorena: «The Buenos Aires Concession», The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, Policy Research Working Paper, 2311, 2000.
- Buitrago, Pilar y Laura Cristancho: «Competencia y eficiencia en la telefonía fija en Colombia, Brasil, Chile y México, 1989-2003», trabajo de grado para la Maestría en Economía, Pontificia Universidad Javeriana, dirigido por Alejandro Vivas, 2005.
- Cepal: *Panorama social*, Santiago de Chile, 2002.
- Galal, Ahmed y Bharat Nuriyal: «Regulation of Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives and Commitment» en *Revista de Análisis Económico* 10, 1995, pp. 41-62.
- Gutiérrez, Luis H.: *Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2003.
- Pombo, Carlos y Rodrigo Taborda: «Performance and Efficiency in Colombia's Power Utilities: an Assessment of the 1994 Reform», *Borradores de Investigación* N° 40, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.
- Spulber, Daniel F.: *Regulation and Markets*, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts-Londres, 1989.
- Vivas, Alejandro: «Tarifas para la venta de agua en bloque en municipios vecinos de Bogotá», estudio contratado por la Comisión de Regulación de Agua, Colombia, 2003.
- Vivas, Alejandro: *Pobreza y violencias en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana / Unión Gráfica, Bogotá, 2004.