

El rol del Estado en una economía de mercado: la labor del Indecopi

Jorge Fernández-Baca

Economista. Profesor e investigador de la Universidad del Pacífico. Presidente del Tribunal del Indecopi.

Ahora que comienzan a observarse las primeras señales de éxito del programa de liberalización iniciado en 1990, surge la pregunta de cuál es el rol que debe jugar el Estado en una economía de mercado como la peruana. Dicho de otra manera, ¿cuáles son las funciones reguladoras que le competen al Estado una vez que se han liberado los precios y el capital privado puede ingresar sin restricciones a prácticamente todos los mercados? El ex-ministro de economía Carlos Boloña y el comentarista económico Federico Salazar han manifestado que en este contexto el Estado debería abstenerse de intervenir, puesto que la competencia actúa como una "mano invisible" que garantiza que los intereses privados se compatibilicen con el interés público.

Los recientes aportes de economistas como Douglass North (ganador del Premio Nobel de 1993), Mancur Olson y Gordon Tullock, entre otros, todos ellos de clara tendencia liberal, sugieren que la respuesta a esta interrogante es mucho más compleja de lo que parece a primera vista. Para ilustrarlo, revise-mos los fundamentos teóricos que están detrás de los trabajos de estos economistas con respecto al rol del Estado.

1. LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD.

La teoría neoclásica convencional supone que las transacciones de bienes y servicios se dan dentro de un ambiente ideal donde no hay restricciones al intercambio. Existe información perfecta y derechos de propiedad privados perfectamente definidos, por lo que el costo de realizar transacciones es nulo. Nada impide aprovechar una oportunidad de intercambio, mutuamente ventajosa, de tal manera que todos los recursos de la sociedad siempre van a ser empleados eficientemente, es decir, en las alternativas más beneficiosas.

Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que el hecho de tener una moneda estable y una economía sin barreras al intercambio no es suficiente para garantizar el crecimiento de una sociedad, contrariamente a lo que predice la teoría económica. Para los economistas modernos hay dos elementos que están estrechamente relacionados entre sí, y que son cruciales para resolver esta incógnita.

a. Los costos de realizar transacciones.

Este concepto se originó en dos artículos de Ronald Coase, uno sobre la naturaleza de la empresa⁽¹⁾ y el otro sobre el problema del costo social⁽²⁾. Los costos de transacción son los costos de intercambiar derechos de propiedad y de hacer cumplir los derechos adquiridos.

La incorporación tardía de este concepto de costos de transacción a la teoría económica (pese a que el primer artículo de Coase data de 1937) se debe al hecho de que hasta hace pocos años todos los modelos suponían información completa y derechos de propiedad privados perfectamente definidos. Para poder intercambiar, los individuos deben realizar las siguientes actividades:

- i. Buscar información sobre la distribución de los precios y calidades de los bienes e insumos.
- ii. Negociar con la otra parte (cuando los precios son endógenos) para llegar a una posición de equilibrio con respecto al precio y la cantidad a intercambiar.
- iii. Realizar el contrato.
- iv. Supervisar el cumplimiento de los términos del contrato.
- v. Hacer cumplir el contrato y obtener

(1) COASE, Ronald. "The nature of the firm". En: *Economica* No.4, págs. 385-405, noviembre 1937.

(2) COASE, Ronald. "The problem of social cost". En: *Journal of Law and Economics*, No.3, págs. 1-44, 1960.

compensación por daños cuando una de las partes no cumple con los términos pactados.

vi. Proteger los derechos de propiedad adquiridos contra las acciones de terceras personas.

Los recursos que consumen todas estas actividades vienen a ser el costo total de realizar una transacción. Cuando no existen derechos de propiedad bien definidos, la transacción se vuelve imposible o, por lo menos, mucho más costosa, puesto que los contratos se tornan mucho más riesgosos.

b. Los derechos de propiedad.

El segundo elemento fundamental del análisis económico, muy ligado al de costos de transacción, es el concepto de derechos de propiedad, que los economistas utilizan de una manera más amplia que en los textos de derecho. El concepto económico de derechos de propiedad comprende no sólo los derechos reales, es decir, los derechos sobre los bienes muebles e inmuebles, sino también los derechos sobre cualquier recurso que posee la persona, incluyendo su propio trabajo y su vida. Un contrato laboral es visto desde este enfoque como un intercambio voluntario de derechos de propiedad: el trabajador cede al empleador el derecho de usar y usufructuar su esfuerzo de trabajo, a cambio de dinero.

En realidad, los derechos de propiedad están referidos a tres categorías de derechos:

i. El derecho de uso de un recurso, que incluye el derecho de transformarlo físicamente o incluso de destruirlo. Es interesante remarcar que cualquier restricción legal sobre los usos permisibles de un activo tiende generalmente a reducir su valor de mercado.

ii. El derecho de usufructo, es decir, de apropiarse de las ganancias que genera un recurso y de realizar los contratos adecuados para obtener estas ganancias.

iii. El derecho de enajenación, es decir, de transferir en forma permanente los

derechos de propiedad sobre un recurso.

El goce de un derecho de propiedad implica la capacidad de excluir a los demás del uso de un recurso. Esta capacidad está restringida por el costo de medir y delimitar el recurso, así como por el costo de proteger estos derechos, es decir, de ejercer coerción.

El acceso irrestricto al uso de los recursos, en cambio, reduce la riqueza de la comunidad y puede incluso llegar a amenazar sus posibilidades de supervivencia.

“... la experiencia histórica demuestra que el hecho de tener una moneda estable y una economía sin barreras al intercambio no es suficiente para garantizar el crecimiento de una sociedad, contrariamente a lo que predice la teoría económica”

La protección de los derechos de propiedad puede ser pública o privada. Cuando el Estado ejerce esta función, está contribuyendo a elevar el valor de mercado de la propiedad privada y, en última instancia, a facilitar el intercambio.

Cuando el Estado es débil, el costo de proteger los derechos de propiedad se ve incrementado, generando graves consecuencias sobre la actividad económica. Este es el caso de los propietarios de tierras en zonas de alta violencia, que terminan por abandonarlas totalmente

cuando el alto costo de defender sus propiedades ha determinado que su valor de mercado se reduzca a cero. Del mismo modo, cuando el Estado impone límites a los derechos de los individuos para utilizar, usufructuar o vender un recurso, su valor de mercado se ve afectado; éste es el caso, por ejemplo, de las viviendas sujetas a control de alquileres, cuyo valor de mercado es sensiblemente menor al de otras viviendas similares que no tienen esta restricción.

2. EL ROL DEL ESTADO EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO.

“El fin de las leyes no es el de abolir o restringir la libertad, sino de preservarla y ampliarla; puesto que (...) allí donde no existen leyes no existe libertad. La libertad implica ser libre de las limitaciones y la violencia de los demás, lo que no puede ocurrir donde no existen leyes...”⁽³⁾.

Con esta frase, Locke quería remarcar la necesidad de que exista un marco legal que defina dónde comienzan y dónde terminan los derechos de cada individuo, lo que implica necesariamente establecer un sistema de derechos de propiedad. En el pensamiento de Thomas Hobbes⁽⁴⁾ este marco legal tiene que ser impuesto necesariamente por el Estado. Él creía que si los hombres tuvieran que vivir sin una entidad poderosa que les infunda temor, la vida sería “solitaria, pobre, desagradable, salvaje y corta”. Allí donde no hay Estado, no pueden haber leyes y, por lo tanto, no hay propiedad, no hay forma de distinguir entre lo “mío y lo tuyo”, sino únicamente se tomará en cuenta lo que cada uno puede conseguir y por el tiempo que pueda defenderlo.

Esta creencia de Hobbes respecto a que es absolutamente necesario que exista una entidad política, se ve confirmada por la historia. En efecto, si bien es cierto que hay sociedades que nunca han tenido un Estado, ellas nunca han llegado a tener un desarrollo significativo. Ello debido a los altos costos de definir y defender individualmente los derechos

(3) LOCKE, John. The second treatise of government. New York, The Liberal Arts Press, Inc., págs. 32-33, 1954

(4) HOBBS, Thomas. Leviathan. Editado por C.B. MacPeherson, 1951 (Penguin Books, Inc., Baltimore Md, 1958).

de propiedad sobre los recursos, que aumentan más que proporcionalmente a medida que la sociedad va evolucionando hacia niveles más elevados de especialización e intercambio.

Un ejemplo bastante interesante es el de Islandia durante el Commonwealth, que duró entre 930 y 1262. El sistema político de Islandia durante este período comprendía una constitución, una asamblea legislativa y un sistema de tribunales, pero el gobierno no tenía un poder ejecutivo y no contaba con una fuerza policial y militar. Dentro de un sistema de esta naturaleza, los individuos trataban de defender sus derechos (o violar los derechos de los demás), con ayuda de su familia y de los adversarios de sus oponentes, lo que obviamente implicaba altos costos de transacción.

Para los economistas modernos, el rol fundamental del Estado en una sociedad es el de establecer y hacer cumplir las reglas que definen los derechos de propiedad y regulan el intercambio. Douglass North⁽⁵⁾ señala que el Estado tiene ventajas comparativas frente a cualquier agente privado en la tarea de hacer cumplir estas normas, dado que tiene poder y economías de escala en el uso de la violencia.

Douglass North fue el primer economista que planteó la existencia de una estrecha relación entre la presencia del Estado y las posibilidades de crecimiento de una sociedad. Él plantea que una sociedad no puede desarrollarse satisfactoriamente si no tiene establecido un orden pacífico, así como el acceso a un cierto número de bienes públicos básicos.

El orden pacífico es importante porque provee las condiciones mínimas necesarias para producir e invertir. Sin embargo, dado el carácter de bien público que tiene el orden pacífico, es muy difícil que los miembros de una sociedad grande se pongan de acuerdo voluntariamente para establecerlo.

Aplicando la teoría del comportamiento de los grupos, propuesta por Mancur Olson⁽⁶⁾, en un grupo pequeño

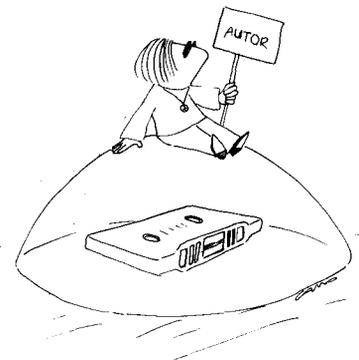
es perfectamente normal que el orden pacífico surja mediante un acuerdo voluntario. Cada miembro de una familia o de una pequeña comunidad obtiene un porcentaje significativo de las ganancias del orden pacífico que rápidamente puede superar los sacrificios necesarios para conseguirlo. Adicionalmente, cuando hay pocas personas el bienestar de cada uno depende notoriamente del comportamiento de los otros miembros del grupo. Del mismo modo, se hace más fácil detectar y sancionar a los que no cooperan con el grupo. De esta manera, las probabilidades de éxito de la cooperación se hacen bastante grandes, tal como lo muestra la historia. Así, por ejemplo, los antropólogos han encontrado que las tribus primitivas solían mantener la paz y el orden mediante acuerdos voluntarios y las decisiones más importantes se hacían por consenso, e incluso, muchas de estas tribus carecían de líderes.

La historia es distinta en el caso de las sociedades grandes. El individuo típico de una sociedad con más de un millón de habitantes recibe sólo una pequeña fracción de los beneficios que provee el bien colectivo, lo cual reduce las probabilidades de compensar los costos en que ha incurrido para asegurar la provisión del bien público. Asimismo, las probabilidades de detectar a los *free riders* suelen ser tan reducidas que desincentivan la cooperación voluntaria.

No debe sorprendernos, por lo tanto, que, pese a la evidente conveniencia de los "contratos sociales" de los que nos hablaban Rousseau y Locke, no haya evidencia de ninguna sociedad grande en la historia que haya obtenido un orden pacífico mediante el acuerdo voluntario de sus miembros.

¿Cómo es, entonces, que las sociedades más populosas han evitado la anarquía a través de los siglos? Mancur Olson⁽⁷⁾ descubrió la respuesta leyendo sobre los señores guerreros en la China. En 1920, una gran parte de la China estuvo bajo control de varios señores guerreros, que lideraban bandas arma-

das con las que conquistaban y se adueñaban de territorios. Asimismo, ellos gravaban fuertemente a la población y se apropiaban de gran parte de sus ingresos. El señor feudal Feng-Yu-Hsiang sobresalió por el grado excepcional en que utilizaba su ejército, y por su victoria frente al ejército relativamente poderoso del ladrón que se hacía denominar "Lobo Blanco". Aparentemente, la mayor parte de sus súbditos prefería estar bajo el dominio de Feng-Yu-Hsiang que ser esporádicamente asaltados por los salteadores de caminos.



La explicación de este hecho radica en que si un asaltante se establece racionalmente y hace que sus robos tomen la forma de impuestos regulares, al mismo tiempo que mantiene un monopolio sobre los robos dentro de su dominio, sus súbditos van a tener incentivos para producir. El asaltante estacionario racional tomará sólo una parte de los ingresos en forma de impuestos, porque es consciente que puede obtener un mayor flujo de ingresos a lo largo del tiempo si mantiene los incentivos necesarios para seguir generando ingresos.

Si el bandido estacionario tiene éxito en monopolizar los robos de su dominio, sus víctimas no tendrán que preocuparse de otros ladrones. Más aun, como todas sus víctimas son una fuente potencial de ingresos, él también tiene

(5) NORTH, Douglass. Structure and change in economic history. New York, W.W. Norton, 1981.

(6) OLSON, Mancur. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.

(7) OLSON, Mancur. "Dictatorship, democracy, and development". En: American Political Science Review, Vol. 87, N° 3, setiembre, 1993.

incentivos para prohibir que cualquiera asesine o mutile a uno de sus súbditos. Asimismo, como el señor guerrero extrae una parte importante de la producción total en forma de un "impuesto forzoso", él también está incentivado a proveer ciertos bienes públicos que permitan incrementar los ingresos sujetos a impuestos.

Para obtener el máximo nivel de ingresos alcanzable para una tasa dada de impuestos, el bandido estacionario también estará interesado en hacer cumplir los contratos, especialmente los de largo plazo, así como en proporcionar una moneda estable. Esto último implica una política monetaria donde la moneda no se deprecie, es decir, no vea reducido su valor como consecuencia de la inflación.

En un mundo de salteadores de caminos, en cambio, hay poco o ningún incentivo para producir o acumular bienes que pueden ser robados en cualquier momento, y por lo tanto, hay menos para robar. La racionalidad del asaltante induce al líder de la banda a apropiarse de un determinado territorio, convertirse en gobernante y asegurar un orden pacífico y proveer otros bienes públicos para los habitantes.

El líder racional y egoísta de una banda de salteadores de caminos, se ve incentivado por una suerte de "mano invisible" a establecerse, a portar una corona y reemplazar la anarquía por un gobierno. El gigantesco incremento de la producción que surge normalmente con la provisión de un orden pacífico y de otros bienes públicos, ofrece al bandido estacionario una copiosa ganancia respecto a la que podría obtener si sigue operando en forma errante.

Los gobiernos de grupos más grandes que las tribus no surgen, por lo tanto, de contratos sociales o de acuerdos voluntarios de cualquier otro tipo, sino más bien, del egoísmo racional de aquellos que tienen la mayor capacidad de organizarse para ejercer violencia. Estos "empresarios violentos", naturalmente no se denominan a sí mismos bandidos, sino por el contrario, se otorgan a sí mismos títulos majestuosos. Algunas veces incluso reclaman el derecho a gobernar por mandato divino.

Este mismo razonamiento lo empleó North en un trabajo anterior para

explicar la formación de los feudos durante la Edad Media:

"Ya hemos visto que en la Europa Occidental de comienzos del siglo X primaba el caos (...). Las instituciones políticas fundamentales establecidas durante el imperio romano habían desaparecido desde hace mucho tiempo (...). El alto riesgo de viajar fuera del feudo determinaba que fuese más eficiente ajustarse a las necesidades económicas movilizandolas a las personas en caso necesario, en vez de movilizar los bienes en forma regular.

“ En ausencia del Indecopi la libre competencia tendría resultados muy mediocres, puesto que nadie estaría libre de las prácticas malintencionadas de algunas empresas ”

Estas condiciones hicieron que la provisión de bienes públicos se convirtiera en un problema local importante. Los continuos ataques de los piratas y los salteadores de caminos, así como las incursiones menos frecuentes pero siempre posibles de los vikingos, los hunos o los musulmanes, determinaron que la defensa se convirtiera en la necesidad más urgente. Se necesitaba con urgencia la presencia de individuos con habilidades y equipos militares superiores para proteger a los campesinos, que eran personas inexperimentadas en las actividades guerreras (...). Este era un clásico ejemplo de bien público, dado que era imposible proteger a una familia campesina sin proteger a las familias vecinas. Se necesitaba que existiera coerción para evitar que los campesinos se vean incentivados a trasladar los costos a sus vecinos, y el poder militar de los señores feudales proveía la fuerza necesaria para garantizarla. Gracias a esta misma fuerza, el señor

feudal era la persona adecuada para resolver las disputas y para hacer cumplir, en última instancia, las leyes o costumbres locales".

3. LA LABOR DEL INDECOPI EN LA ECONOMÍA PERUANA.

Cuando Adam Smith decía que la división del trabajo es la fuente de la riqueza de las naciones pero que esta división del trabajo está limitada por la extensión del mercado, él se refería en el fondo a las instituciones que definen y protegen los derechos de propiedad, facilitando las transacciones y ampliando de esta manera el tamaño del mercado. Una de estas instituciones es justamente el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

El Indecopi, que acaba de cumplir un año de funcionamiento, tiene la función de defender los derechos de propiedad de los consumidores y las empresas en una amplia gama de aspectos que van desde las marcas y las patentes, pasando por la publicidad y la protección al consumidor, hasta el derecho de la competencia y las normas para-arañcelarias. En ausencia del Indecopi, la libre competencia tendría resultados muy mediocres, puesto que nadie estaría libre de las prácticas malintencionadas de algunas empresas. Parafraseando a Hobbes, la vida sería "...pobre, desagradable, salvaje y corta", puesto que los incentivos para producir e invertir serían escasos.

Para ilustrar la importancia de la protección de los derechos de propiedad, pongamos un ejemplo relacionado con los derechos de autor. Una persona puede escribir un libro de texto e inscribirlo en el registro de derechos de autor del Indecopi.

Dicho registro protege al autor contra la reproducción total o parcial por parte de personas inescrupulosas y lo incentiva a seguir escribiendo. De no existir este registro, cualquier otra persona podría aprovechar el esfuerzo del autor y nadie tendría incentivos para escribir libros. El mismo ejemplo se aplica a las patentes de invención, que protegen los derechos del inventor y lo incentivan a seguir desarrollando nuevos productos y procedimientos. Lo mismo ocurre con los signos distintivos, como las mar-

cas, mediante las cuales el público puede identificar la procedencia de los productos. En ausencia de una institución que defienda los derechos sobre las marcas, éstas tenderían a desaparecer, puesto que cualquiera podría copiar total o parcialmente las marcas de mayor prestigio y el público tendría que incurrir en altos costos de información para averiguar la procedencia de los productos. Del mismo modo, las empresas no tendrían incentivos para desarrollar productos de calidad, por cuanto el prestigio ganado con su esfuerzo sería aprovechado por los competidores.

Otro caso interesante es el de la competencia desleal. Cualquier fabricante está tentado de aprovecharse de los esfuerzos de sus competidores, imitando el producto o distribuyéndolo en un envase que genere confusión en el público consumidor. En ausencia de una institución como el Indecopi, ocurrirían los mismos efectos nocivos sobre los consumidores y los productores.

En el campo de la protección al consumidor, el Indecopi permite que las personas puedan quejarse de los productos o servicios defectuosos, así como de la información engañosa que puedan recibir por parte de las empresas.

En lo que se refiere a la libre competencia propiamente dicha, se necesita una institución que detecte y sancione los abusos de posición dominante, así como las prácticas o acuerdos que obstruyan el comercio. De no ser así, bastaría con que una empresa tenga una posición de dominio en un mercado para que pueda fijar condiciones de compra o venta, o pueda restringir el acceso de

otras empresas a su mercado. Del mismo modo, varias empresas podrían asociarse para fijar el precio de venta o repartirse el mercado por zonas o regiones, en perjuicio del consumidor.

El Indecopi también se ocupa de detectar las regulaciones estatales que entorpecen el tráfico de mercancías dentro y fuera del país y de proponer las medidas necesarias para suprimirlas.

Para concluir, quiero citar la frase que solía mencionar un amigo que trabajaba conmigo hace algunos años en el Instituto Libertad y Democracia. Él decía que "el mercado nunca falla, lo que falla son las instituciones". Coincido con esta frase, en el sentido que el mercado necesita de instituciones adecuadas para funcionar correctamente, y creo que el Indecopi constituye en este momento la institución más importante para velar por que esto ocurra.

BIBLIOGRAFÍA

COASE, Ronald. "The nature of the firm". En: *Económica* No.4, págs. 385-405, 1937.
 COASE, Ronald. "The problem of social cost". En: *Journal of Law and Economics*, No.3, 1960.
 FERNÁNDEZ-BACA, Jorge. "Reformas políticas y eficiencia económica. Hacia un análisis económico de la democracia (Los fundamentos del Neo-Institucionalismo)". En: *Apuntes*, No.25, segundo semestre, 1988.
 FERNÁNDEZ-BACA, Jorge. "La importancia de la democracia para los economistas". En: *Apuntes*, No.29, segundo semestre, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Penguin Books Inc., Baltimore Md., 1968 (primera publicación en 1651).
 LOCKE, John. *The second treatise of government*. The Liberal Arts Press, New York, 1954.
 NORTH, Douglass. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton, 1981.
 NORTH, Douglass. "Institutions economic growth and freedom: a historical introduction". En: *Political Economy Working Paper*. Washington University St. Louis, 1986.
 NORTH, Douglass. "Institutions, transaction costs and productivity in the long run". En: *Political Economy Working Paper*. Washington University St. Louis, mayo, 1993.
 NORTH, Douglass. "Economic performance through time". En: *Political Economy Working Paper*. Washington University St. Louis, diciembre, 1993.
 NORTH, Douglass y WEINGAST, Barry, "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in 17th. century England". En: *Political Economy Working Paper*. Washington University St. Louis, 1987.
 NORTH, Douglass y THOMAS, Robert. *The rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge: The University Press, 1973.
 OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.
 OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations*. Yale University Press, New Haven, 1965.
 TULLOCK, Gordon (ed.). *Explorations in the theory of anarchy*. University Publications, Blacksburg Va., 1972.