

INNOVACION ORGANIZATIVA Y REGULATORIA

**Juan Urrutia Elejalde
Diciembre, 2006**

Esta segunda invitación del INSTITUTO IBERMATICA PARA LA INNOVACION a participar en este coloquio sobre innovación, me exige un esfuerzo extra para conseguir una tercera invitación pues sería muy poco agradable verse privado de la oportunidad que, cada año, brinda IBERMATICA de rascarse la cabeza a la búsqueda significativa de formas competir o de cooperar en un mundo nuevo en el que la **diversidad** se asienta como referente, en el que la **cooperación** se hace más y más necesaria y en el que, a pesar de todo, la **competencia** sigue siendo el motor del progreso a través de la **innovación**.

El reto consiste en encontrar una forma inteligente, y a poder ser provocadora, de engarzar las palabras clave que he subrayado, una tarea que se puede atacar de maneras diversas que enfatizen más o menos una u otra de las nociones que las palabras subrayadas vehiculan. Así como el año pasado procuré hacer pivotar mi intervención sobre la idea de propiedad intelectual, este año desearía prestar atención a la organización y a la regulación. La justificación de esta elección temática descansa sobre la constatación de que, así como la primera es a menudo objeto de atención, pocas veces pensamos en la segunda como forma de mejorar la competencia y de incrementar la productividad, algo realmente necesario si queremos, sea como país, sea como empresa, desarrollarnos o al menos no perecer en un mundo globalizado e implacable.

El programa expositivo es pues relativamente claro. En la primera sección consideraré el problema de la coordinación en la organización empresarial mostrando en que condiciones, que tienen que ver con la diversidad y con la innovación, esa coordinación puede ser descentralizada. En el resto del trabajo procuraré explotar esta moraleja para aplicarla a la regulación. En la segunda sección explicaré porqué la regulación debe ser descentralizada y competitiva especialmente en presencia de diversidad, una especie de proposición contraintuitiva. En la tercera sección haré hincapié en las *rentas* consideradas como ingresos no merecidos y explicaré porqué la descentralización regulatoria puede contribuir a su disipación. En la última sección trataré sobre el malestar de la cultura de la innovación y propondré una solución que necesariamente pasa por la aceptación de la diferencia y por un cambio de actitud en las personas que habrán de aprender a interiorizar el cambio y a tomarlo como un regalo más que como una maldición.

INNOVACION ORGANIZATIVA Y REGULATORIA

1. Innovación organizativa: coordinación descentralizada

Para , a continuación, poder entender mejor el intríngulis de la innovación regulatoria que significa la regulación descentralizada, es conveniente comenzar por tratar de entender las fuerzas que subyacen a las soluciones alternativas que se proponen en la literatura de negocios al problema organizativo que surge en una gran empresa multinacional que actúa en el mundo globalizado en el que vivimos y seguiremos viviendo. Este problema, visto en toda su generalidad, consiste en cómo lidiar organizativamente tanto con la diversidad cultural en el interior de la compañía como con la intensificada innovación que esa compañía tendrá que asimilar.

Empecemos por esta segunda parte del problema. Desmet y Parente han mostrado que cuanto más amplios y globales son los mercados en los que una empresa interviene como oferente, menor es la resistencia a la adopción de innovaciones que quizá surgen, añadido yo, precisamente de los propios consumidores en lejanas tierras. La explicación es sencilla, aunque la demostración sea complicada. La demanda del mercado de que se trate es tal que, al crecer ese mercado, la actividad se desliza hacia una zona más elástica de esa demanda. Esta mayor elasticidad quiere decir que ante una bajada del precio es posible que el ingreso que recibe la compañía aumente lo suficiente como para mejorar la suerte de todos los factores de producción que intervienen en la producción del output de esa empresa. Y la bajada del precio se hará posible precisamente por el incremento en la productividad generado por una innovación. En consecuencia no habrá ninguna resistencia a la adopción de esa innovación.

Vemos pues que puede no haber problema en cuanto a la adopción de innovaciones en empresas que enfrentan unos mercados globales para sus productos. Pero el mayor tamaño de estos mercados también está asociado a un mayor tamaño de la empresa y esto plantea un problema de coordinación típicamente organizativo con el que también hay que fajarse. Este problema organizativo de coordinación es cómo conseguir armonizar dos exigencias básicas. Queremos, por un lado, alinear los incentivos de los jefes de división para que no tire cada uno por su lado entorpeciendo con su trabajo el mejor desempeño del de los otros y para que, en definitiva, se maximice el beneficio total de la compañía. Pero, por otro lado, también queremos aprovecharnos del conocimiento específico o de la cultura local de cada uno de ellos a efectos de incentivar la innovación a la que me refería en el párrafo anterior.

Imaginemos por concreción un ejemplo como el siguiente. Consideremos una gran compañía uniproducto que hoy trabaja el ladrillo con gran éxito tanto en el área doméstica como en el extranjero. Esta compañía cuenta con dos jefes de división cada uno de los cuales conoce bien las correspondientes idiosincrasias culturales locales, la doméstica y la foránea, incluidas posiblemente las correspondientes a cada uno de los dos mercados financieros locales, el de aquí y el de allí. Pesemos ahora que,

por razones no contempladas aquí, la compañía pasa a convertirse en una multinacional diversificada. Digamos que vende su división foránea de construcción y que compra en ese extranjero una división dedicada al handling aeroportuario con su correspondiente jefe de división extranjero.

En un principio, cuando la empresa no estaba diversificada pero actuaba en dos mercados geográficamente separados, existía un serio problema de alineación de incentivos porque ambos jefes de división son ladrilleros y cada uno querrá destacar sobre el otro discutiendo sobre diferencias geográficas o sobre la imputación de gastos generales o sobre precios de transferencia si la hubiera. Por lo tanto la organización no puede prestar atención suficiente a las posibles innovaciones que surjan de las peculiaridades locales como, por ejemplo, el funcionamiento en una de ellas de una cierta forma de marketing basado en el conocimiento de las características de clientes fidelizados gracias a alguna característica idiosincrática. La organización en este caso ha de ser centralizada, jerárquica y con un liderazgo fuerte que dirima con cuidado los conflictos generados por intereses encontrados. Pero, a medida que aumenta el tamaño del mercado y el tamaño de la empresa, ésta se diversifica vendiendo la actividad constructora exterior y haciéndose con la actividad de handling en aeropuertos no nacionales. Ahora ya no hay un problema de alineación de incentivos o si lo hay todavía es muy menor porque no hay sinergias entre los dos negocios. Por lo tanto la organización puede aplanarse, el liderazgo puede ser más relajado y el mero contacto descentralizado entre los jefes de división puede ser suficiente para coordinar y aprovechar el conocimiento local que cada uno de ellos tiene y que podría estar en el origen de posibles innovaciones.

Este ejemplo y la idea anterior nos ha mostrado que la globalización aumenta el tamaño del mercado, que este mayor tamaño favorece la adopción de innovaciones al tiempo que hace conveniente la diversificación. Es esta última la que influye en la organización permitiendo e incluso aconsejando su descentralización. Ni que decir tiene que el ejemplo no se generaliza sin más. Se necesitan otras precisiones que destacan Alonso, Dessein y Matouschek en su trabajo; pero la moraleja persiste. A mayor globalización menor centralización organizativa. Una moraleja contraintuitiva como todas las verdades económicas. La explicación de la aparente paradoja está, tal como hemos visto, en la diversificación y en el juego de la diversidad cultural que justificaba la conveniencia de prestar atención a las peculiaridades locales.

Es esta moraleja la que creo poder extender al mundo de la regulación pública entendiendo ésta como la organización de la economía global. Pretendo argüir que si la regulación económica pretende ser innovadora en su hacer debería llevarse a cabo de forma descentralizada, una conclusión que de ser cierta, también sería contraintuitiva. A continuación pretendo sugerir que hay razones para creer que la conclusión anunciada es cierta.

2. Innovación regulatoria: descentralización

Hay actividades, como por ejemplo la educación, que hasta hace poco tiempo parecía que deberían ser llevadas a cabo por el sector público. Hay sectores, como por ejemplo el eléctrico, que parecería que deberían estar regulados en alguna medida. Y hay otras actividades como la propia competencia en los mercados que necesitan ser reguladas. Hablemos pues de tres actividades. Una territorial como es, por ejemplo, la educación presencial. Otra semiterritorial, como es el caso de las actividades relacionadas con la electricidad. Y otra totalmente desterritorializada como la defensa de la competencia. Y tratemos de ver cómo es posible que su regulación deba ser descentralizada en contra del reflejo inicial que pediría una regulación de un ámbito igual a aquel en el que se desarrollan las correspondientes actividades.

2.1 Parece que la educación exigiría una cierta regulación relativa, por ejemplo, a los contenidos a fin de que haya una máxima comunicación posterior que permita, más tarde, el trabajo conjunto. En la educación hay dos características importantes. Por un lado hay unos claros rendimientos crecientes a escala que se dan tanto más cuanto más homogénea es la educación formal porque esto permite, por ejemplo, estandarizar los libros de texto. Pero, por otro lado está el deseo, como autoridad pública, de atender a las preferencias educativas locales lo que podría exigir una diferenciación territorial de los libros de texto.

Ahora bien, si las preferencias fueran homogéneas o si la heterogeneidad (por ejemplo introducida por la inmigración) estuviera igualmente distribuida, primarían los rendimientos crecientes a escala y los libros de texto podrían ser idénticos. Ahora bien si las preferencias son heterogéneas (por ejemplo por razones identitarias) o si la heterogeneidad introducida por la inmigración no se distribuye por igual, como es el caso, lo que primaría serían las preferencias locales.

Si admitimos que el caso heterogéneo es el relevante, parecería que debe primar la regulación muy descentralizada. Para seguir con nuestro ejemplo, cada órgano regulador sabrá en qué medida deben también acercarse a lo común para fomentar la comunicación fluida indispensable para el trabajo. Y además las distintas maneras de atender a las preferencias locales con respeto a lo común serán fuente de experimentación y de innovación.

Pero es cierto que esta descentralización del sector educativo no es innovadora pues, de hecho, es algo muy cercano a lo que se hace hoy entre nosotros y que funciona y es aceptado a pesar de algunas exageraciones localistas y a pesar de algunas protestas pintorescas en contra.

El que sí plantea problemas es el sector eléctrico aunque está liberalizado. No tendría sentido dejar que el coste de cada una de las bombillas de mi casa dependiera del precio instantáneo del kilowatio. Podría conseguirse que este fuera el caso; pero ello exigiría una atención por parte de cada usuario doméstico a la cuenta eléctrica y al uso de la electricidad que sería una carga insoportable para cada familia y

para la sociedad. Tenemos por lo tanto unos precios uniformes si se me permite hablar sin propiedad y olvidarme de las tarifas etc.

La regulación óptima en este sector parecería ser la centralizada. Almunia pedía hace unos días un regulador único para Europa, una petición que seguramente estaba influida por episodios como el de Suez y Gas de France, o el de la OPA de E.ON sobre Endesa, o por el error técnico de esta última compañía que produjo una sobrecarga en algunas líneas que saltaron y dejaron a oscuras a 11 millones de europeos en 9 países mostrando así que el mallado europeo no está diseñado, sino que es de aluvión.

Sin embargo, dada la diversidad de fuentes de energía primaria o de formas de generación eléctrica o de necesidades sectoriales o nacionales, se imponen unas condiciones de compatibilidad de incentivos que hacen imposible la consecución de un óptimo de primer orden que, presumiblemente sería el que trataría de poner en práctica ese regulador único. A nadie que conozca la literatura de mercados incompletos le puede resultar extraña esta imposibilidad de la implementación del óptimo de primer orden.

Lo que hay que resaltar es que la competencia entre regulaciones nacionales que hemos observado recientemente y no solo en el sector eléctrico, genera aprendizaje a través de la experimentación y no solo proporciona un óptimo subsidiario sino que, además, va haciendo posible que este óptimo se acerque cada vez más al de primer orden. Algo análogo a lo que pasa cuando se abren nuevos mercados en una estructura incompleta, que podemos esperar una mejora paretiana. Lo que ya está pasando en el campo de la educación no es muy distinto de lo que pasaría en el caso de la descentralización experimentadora que propongo; pero así como allí no era necesario frenar una inexistente tendencia hacia la centralización aquí, en el sector eléctrico sí que es necesario.

Se puede argüir, en efecto, que la descentralización regulatoria puede influir artificialmente en la localización empresarial o en la elección de domicilio tal como muestra el hecho de que cada día es más corriente que las familias elijan su lugar de residencia según la educación disponible en cada distrito. De la misma manera las empresas tenderían a localizarse allí donde la regulación fuera más adecuada a sus intereses. En mi opinión ambos efectos están bien y son un ejemplo de cómo operaría el aprendizaje así como un estímulo a la innovación, de la misma forma que la competencia fiscal acabaría llevando a una fiscalidad mejor diseñada.

Pero este no es el caso del sector eléctrico por falta de interconexiones. España, por ejemplo, no podría atraer la implantación en su territorio de una planta generadora por que esa planta produciría un producto que no podría ofrecer directamente a sus clientes en el lugar de origen. Pues bien, como este es el caso, observamos una sustitución de esa competencia regulatoria en este sector por el desarrollo del mercado de control corporativo, las famosas OPAS siendo testigo de ello. En la medida en que sustituyen y equivalen a algo bueno, bienvenidas sean.

Pero justamente en este punto tendríamos que confrontar tanto la regulación de OPAs o regulación del mercado de control corporativo como la legislación mediante la que se instrumenta la regulación de la defensa de la competencia. Por razones de diferencias locales, por diversidad de incentivos o de participación tenemos que volver a plantearnos el contraste entre el inalcanzable óptimo de primer orden con el susidiario pero alcanzable.

La conclusión debería ser idéntica a la obtenida previamente y favorable, por lo tanto, a la regulación descentralizada. A diferencia del caso de la educación y el del sector eléctrico, esta descentralización en materia de mercado de control empresarial y de defensa de la competencia, sí que es una verdadera innovación. Hasta hace poco tiempo esta idea parecía descabellada, pero hoy empieza a aceptarse tal como muestran un par de artículos de opinión que han aparecido recientemente en EXPANSION firmados respectivamente por Paco Cabrillo y por Julio Pascual poco proclives todos ellos, las personas y la institución, a aventuras descentralizadoras.

3. Regulación competitiva y disipación de rentas

En el apartado anterior he argüido que la descentralización regulatoria es buena desde un punto de vista que podríamos llamar asignativo ya sea en el campo de los servicios educativos ya sea para la localización empresarial o para la defensa de la competencia. Ahora quiero argüir que la competencia regulatoria que esa descentralización posibilita, es buena desde el punto de vista equitativo. No me refiero a problemas de distribución de ingresos; sino a algo que tiene más que ver con la igualdad de oportunidades. Me refiero, en efecto, a la posibilidad de eliminar *rentas* que se deben a escaseces naturales o artificiales y que elevan el precio del output resultante de una actividad determinada. No tengo nada que decir sobre *rentas* diferenciales debidas a escaseces naturales relacionadas con diferencias de talento. Lo que me importa ahora es que no haya diferencias basadas en escaseces artificiales.

Y resulta que es el Estado el mayor originador de esas escaseces artificiales. Tiene muchas maneras de hacerlo, por ejemplo privatizando de una cierta manera favorable a ciertos amigos, pero una de ellas, la que me interesa hoy, es la posibilidad que tiene de hacerlo a través de la regulación. Comencemos por reconocer que el Estado podría ser capturado, tal como se ha demostrado el caso límite de las dictaduras. Para que esto no ocurra no parece mala idea delegar ciertos asuntos regulatorios en agencias independientes. Pensemos en la de la energía (CNE) o en la de telecomunicaciones (CNMT). Hay asuntos tan gordos en cualquiera de estos dos campos

que delegar en agencias reguladoras realmente independientes parece prometedor. Pero en un segundo estadio de la reflexión hay que ir un poco más allá. Las grandes empresas, en efecto, tienen un gran incentivo a capturar a su regulador y, para evitarlo, podríamos pensar en la descentralización de esa actividad regulatoria específica. ¿Dificulta esto la captura o quizá la facilita? Por un lado la agencia independiente, descentralizada en varias, es más pequeña y, por lo tanto, más fácil de capturar. Pero, por otro lado, los posibles capturadores son menos numerosos, más fáciles de detectar y de controlar por la opinión pública. Como, además, la captura general de una determinada actividad reguladora exigiría pasar varias veces por estos filtros sociales, no creo confundirme si afirmo que la regulación descentralizada y competitiva ayuda a disipar las *rentas* no merecidas.

4. Comentario final: el malestar de la cultura descentralizadora

La innovación organizativa y regulatoria que he preconizado implican la descentralización y la regulatoria implica competencia entre jurisdicciones regulatorias. Sin embargo, la competencia es menos aceptada de lo que parecería a juzgar por las declaraciones retóricas que se oyen a menudo y la descentralización que la hace posible es muy molesta en cuanto contradice algunas pulsiones muy básicas y quizá primitivas.

La competencia, en efecto, parece violar la seguridad que asociamos a la autoridad única, al Leviatán que con su fuerza frena nuestros impulsos agresivos. En realidad, sin embargo, la seguridad esta ya más en manos de la interconectividad que se produce a través del comercio; pero éste exige competencia, algo que puede ser muy desagradable si no está bien regulada. De ahí que más de medio mundo haya querido durante años un estado grande y fuerte e incluso la planificación central. Hoy estoy pidiendo todavía más, que la regulación de ese comercio desaparezca para fomentar la competencia y que, la que reste o haya que inventar para evitar trampas, se descentralice. El malestar aumenta en un orden de magnitud: el poder que nos protege parece disolverse y la competencia regulatoria parece romper la unidad el mercado. Y, sin embargo, mi opinión es que estas innovaciones descentralizadoras, incluyendo en su nivel la descentralización organizativa, son la mayor garantía de seguridad que podemos proporcionarnos a nosotros mismos en base a la tupida trama de la interdependencia que les acompaña y en base a la igualdad de oportunidades que surge de la disipación de *rentas* que la competencia trae consigo.

Pero esto último no parece ser fácilmente aceptado. Es como si prefiriéramos estar sometidos al *statu quo* definido y detentado por el capturador del poder que ser libres y competir para tratar de apropiarnos de todo lo que podamos. En mi opinión este es el verdadero miedo, un miedo que luego se disfraza de defensa de unidades que, como la del mercado y la fiscal, parecerían favorecer la solidaridad.

El miedo a la cultura de la descentralización me parece por lo tanto miedo a la libertad, recelo ante la espontaneidad, adoración del poder. Como la libertad y la competencia son buenas para cada uno y para todos, hay que eliminar estas pulsiones primitivas que nos llevan a recelar de ellas, Pero ¿cómo? Enseñándonos mutua y cooperativamente el placer de una vida activa y luchadora que, en un mudo sin *rentas*, garantiza una situación económica que permite el cultivo de la personalidad individual y la autorrealización.