

Regulaciones

“Market ignorance is a fact of economy life”

Israel Kirzner

Introducción

En este artículo se expondrán las distintas formas de intervención del estado en la economía, así como también las externalidades y los costos no esperados de las regulaciones en los procesos de mercado. En la primera parte se analizarán particularmente, los fundamentos teóricos de la intervención del estado en la economía y en los procesos de mercado, en particular. En la segunda parte se analizarán casos específicos de regulaciones e intervenciones, planteando preguntas que los agentes regulatorios deberían tener en cuenta a la hora de regular un mercado o un proceso específico. Por último, se enunciará un cambio de enfoque a las regulaciones, entendiendo que existen ausencias de mercado y/o fallas en el, que justifican una intervención, con el objeto de que la misma, sea lo menos disruptiva posible.

Economistas han debatido durante los últimos dos siglos sobre los méritos del gobierno en la regulación de los procesos de mercado; bajo la justificación de las fallas “crónicas” de mercado, se han permitido distintos niveles de intervención. Sin embargo en los últimos años, se han estudiado las externalidades negativas de estas intervenciones, tales como los controles de precios y la limitación de competencia, haciendo evidente que los costos no esperados de las mismas son más nocivos que la no intervención. El objetivo de este artículo no es plantear una discusión binaria sobre el uso de las regulaciones; sino más bien, plantear un debate teórico-práctico sobre las externalidades producidas, redirigiendo el enfoque desde una regulación “Market-replacing consumer” hacia una regulación “Market-Reinforcing”, que incentive la función empresarial en lugar de restringirla.

Fundamentos Teóricos

El paralelismo que existe entre una economía socialista y una economía de mercado intervenida, puede ser muchas veces no evidente, ya que hay una confusión de términos.

Cuando Mises demostró las bases teóricas de la imposibilidad del cálculo económico en el socialismo, hablaba de un socialismo donde los factores de producción eran públicos (nonmarket economy). Un mercado regulado, no es lo mismo que la economía socialista que estudió Mises, y posteriormente Hayek, ya que en ésta no existen precios de mercado como factores. Esta ausencia de mercado es crucial en el análisis de los mencionados autores.

Por otro lado, la economía de mercado intervenida, como vemos hoy, en la mayoría de países, en mayor o menor grado, no es la misma. Puesto que, en esta son incuestionables las bondades del mercado, sin embargo se asumen fallas que causan daño a la sociedad, haciendo indiscutible la intervención del gobierno, para solucionar los gaps sociales producidos. Si bien es cierto, el debate de Mises-Hayek nos brinda herramientas que nos ayudarán a analizar el impacto de las regulaciones en la economía; este debate ofrece una gran apreciación de la operación del proceso del mercado, que deja en evidencia las grandes limitaciones de los dictadores socialistas al tratar de conseguir logros parecidos a los que logramos a través del proceso de mercado, pero sin el mismo. Este debate también revela los peligros que corren los reguladores (o agencias de regulación) tratando de mejorar la performance del mercado. Para ellos, tratar de regular los resultados adquiridos en el mercado espontáneo, ya sea creando un mercado paralelo o restringiendo el mismo, resulta en un conjunto de consecuencias no esperadas.

La demostración de la imposibilidad del cálculo económico por parte de las autoridades socialistas fue escrita por Mises en 1920. Hayek retoma este debate en dos artículos en 1935 y 1940¹. Para Mises, la imposibilidad viene dada por la falta de precios, ya que al no haber propiedad de los factores de producción, no pueden haber intercambios y al no existir intercambios, no existen precios. Esta ausencia es la esencial característica de la imposibilidad del cálculo económico, ya que los planeadores socialistas no cuentan con la información necesaria para tomar las decisiones correctas, dado que no saben cómo asignar eficientemente una X cantidad de recursos a una línea específica de producción. Para Mises la dinámica del proceso es el corazón del sistema de precios en el capitalismo. Sin embargo, Mises y Hayek ven el sistema de precios en el capitalismo de manera distinta. Para Hayek el rol del conocimiento y descubrimiento en el proceso de mercado juega un rol fundamental en el proceso del mismo.

En la escuela austriaca de economía, el proceso de mercado es un proceso dinámico de descubrimiento por parte de la función empresarial bajo el incentivo de la búsqueda de beneficios. Lo que mueve este proceso es la competencia. La rivalidad de los participantes del mercado es lo que lo mueve, puesto que el incentivo principal es la ganancia ofreciendo a

¹ Collectivism Economic Planning (1935) Socialist calculation; the competitive solution (1940).

Regulaciones

los demandantes mejores oportunidades que las ya existentes. Pero estas no se presentan por la cantidad de competidores en un mercado, sino por la libre entrada a este.

Hayek enfatiza que la competencia en el proceso de mercado es un proceso de descubrimiento. Ya que este no solo moviliza el conocimiento existente, sino también genera un “awareness” de oportunidades que no se han visto hasta ahora.

Ahora, asumamos que el gobierno decide regular este proceso de mercado dado una insatisfacción de los resultados generados. Los políticos están disconformes, ya sea con los precios altos (petróleo) o los precios bajos (salarios) de mercado o por la cantidad o calidad ofrecida de algunos bienes o servicios, o la disponibilidad de mercado de bienes o servicios que ellos creen necesarios. Algunos ejemplos concretos pueden ser las condiciones en la que trabajan los obreros, o la distribución del ingreso, o los efectos secundarios de alguna actividad de mercado. Entonces el gobierno interviene con la esperanza de corregir lo que se perciben como resultados insatisfactorios. En lugar de reemplazar el mercado con la estatización de los medios de producción, como sería en una economía socialista, el gobierno interviene el mercado regulándolo. El *laissez-faire* pasa a ser un mercado intervenido. Con esto, el mercado se ve altamente distorsionado, perturbando las ganancias empresariales, sin eliminarlas. Políticas de precios máximos o mínimos, redistribución del ingreso, imposición de medidas de seguridad, prohibición de numerosas actividades, aranceles a la exportación o importación, jubilaciones impuestas, prohibición de producción y consumo de bienes y servicios, y un sin fin de controles que los bien intencionados oficiales públicos imponen.

Tradicionalmente, los críticos del intervencionismo del gobierno poseen varias líneas de argumentación. En primer lugar, los críticos argumentan que el fracaso de los resultados del mercado para satisfacer con éxito las aspiraciones de los reguladores, no es el resultado de una falla del mercado para alcanzar la máxima eficiencia, sino de una escasez ineludible. En segundo lugar, los críticos pueden estar de acuerdo en que, desde el punto de vista del sistema de preferencias adoptado por los reguladores, los resultados del mercado pueden mejorar. Pero ambas críticas mantienen una fe en los consumidores y porque las regulaciones, en ambos casos, violan la libertad de los mencionados. Sin embargo, hay un tercer lugar, críticos de estas regulaciones argumentan que los resultados no esperados del mercado, pueden ser atribuibles a regulaciones anteriores y no al libre mercado. Demostrando que regulaciones extras son completamente innecesarias. Por último, también argumentan que por más fallas de mercado que existan, los reguladores son incapaces de generar una mejora de los resultados obtenidos a través del orden espontáneo.

Los pensadores de la escuela austriaca empatizan con estos críticos de la intervención estatal, pero agregando una nueva línea de pensamiento: las regulaciones pueden tener un impacto negativo directo en el proceso de descubrimiento y conocimiento que genera el libre mercado a través de la función empresarial. Ya que incluso, si la intervención pudiera alcanzar exitosamente los objetivos a corto plazo, estas críticas no considerarían los costos de la intervención en el proceso de creación del mercado. Puesto que se subestiman las posibles correcciones que el mercado hubiera hecho por sí solo. La intervención puede no solo haber

servido como sustituto imperfecto del mercado espontáneo de descubrimiento, sino también puede haber impedido que este logre incluso una mejor opción por sí solo.

En línea con el pensamiento de Mises-Hayek, ¿cuál es la probabilidad de que el gobierno sepa que precios imponer? O yendo más lejos, ¿cómo saben los reguladores que los resultados obtenidos no fueron consecuencias de las regulaciones anteriores? En otras palabras, ¿cómo podrán “descubrir” los gobernantes las oportunidades necesarias para mejorar la asignación de recursos, que no pudieron ser hechas automáticamente por el mercado?

Los reguladores hacen sus estimaciones a partir de precios que consumidores y productores estaban dispuestos a pagar en el pasado, pero estas estimaciones no son, lo que Israel Kirzner (2018) llama “Profit-Motivated estimates”. Las estimaciones que no están motivadas por las ganancias, no pueden reflejar los poderosos incentivos inspiradores de descubrimiento de la función empresarial. Los gobiernos no tienen el incentivo de minimizar costos a través de nuevos procesos productivos o tecnologías, incluso al no ser parte del proceso productivo no pueden ser conscientes de ciertas circunstancias que le permitan actuar eficientemente. El gobierno carece del alertness de la función empresarial, característica necesaria en el mercado.

“Seen and Unseen” - Los costos de las regulaciones.

Existen tres formas de regulación. La primera es la “auto-regulación”: por ejemplo cuando realizamos una dieta alimentaria o deseamos ahorrar por incentivos personales. La segunda forma es la regulación en un “intragruppo”, por ejemplo: el consorcio de un edificio, sobre como tirar la basura, hasta que hora pueden hacerse ruidos, etc. La tercera forma es con terceras partes, por ejemplo el gobierno o agentes regulatorios. Las razones por las cuales se necesita regular, pueden ser las siguientes: limitar autolesiones y/o externalidades, la coordinación de expectativas (por ejemplo en las regulaciones financieras) o la ausencia del mercado (Hayek, 1960).

Hace más de cien años, el gran economista francés Frederic Bastiat, escribió en 1850 en su ensayo clásico, *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas (Lo que vemos y lo que no vemos)* "Lo que se ve y lo que no se ve en la economía política", analizando las consecuencias no intencionadas de la intervención estatal, a través de la falacia de la ventana rota, para ilustrar la idea de los costes de oportunidad.

Actualmente las regulaciones afectan nuestro día a día en todos los aspectos de nuestra vida. Gastamos miles de millones de dólares cada año para reducir los riesgos que pueden surgir de los automóviles, viajes, viajes aéreos, contaminación del aire y del agua, alimentos, drogas, construcción y muchos otros posibles peligros de la vida moderna. Al menos

Regulaciones

nominalmente, estos gastos tienen la buena intención de hacer que los consumidores se sientan más seguros y sus elecciones sean mejores.

Las regulaciones obligan a los hogares de bajos ingresos a contribuir económicamente a la mitigación de los riesgos que, aunque la justificación declarada suele ser para mejorar la vida de los consumidores, gran parte de la regulación se realiza a instancias de grupos especializados que se benefician de las regulaciones. Wildavsky (1981) argumenta que la regulación es un intento de identificar riesgos excesivos que afectan negativamente a grupos específicos y comprar reducciones de riesgo para dichos grupos a expensas de la sociedad en su conjunto. Dado que en la actualidad el gobierno y las grandes empresas disfrutan de lobbys que les permiten realizar negociados, para delegar sus riesgos en el resto de la sociedad, dando lugar no solamente a una corrupción descarada, sino a un sufrimiento general de la población.

La regulación bien intencionada representa a menudo las preferencias de los ricos. Por ejemplo: al hacer subir los precios para todos los consumidores, es probable que dicha regulación tenga efectos desproporcionadamente negativos o regresivos sobre los pobres. Un ejemplo clásico es la inflación generada por las políticas monetarias expansivas de los gobiernos, estas tienen el objetivo de reactivar la economía, pero es la clase más pobre la que sufre las consecuencias, en lugar de dejar que los bancos y las grandes empresas aprendan de la crisis.

En comparación con las posibles estrategias privadas de reducción de riesgos, la regulación tiende a centrarse en riesgos bajos que son extremadamente costosos de mitigar. Tales regulaciones, por lo tanto, representan las preferencias de los gobiernos o empresas emprendarias y vienen a expensas de los hogares de bajos ingresos.

Otros casos pueden ser analizados. Por ejemplo en la industria aeronáutica. Nunca en la historia ha sido tan seguro viajar en avión como hoy en día, además los precios son cada vez más bajos. Uno tendría a pensar que las regulaciones en este mercado han sido exitosas. Sin embargo, cada vez que una nueva start-up presenta un diseño nuevo de un avión innovador, por ejemplo un nuevo concorde o un avión eléctrico, son tantas las barreras de entrada que la FAA y los gobiernos le imponen, que no pueden testear sus ingenios. Incluso si existieran personas dispuestas a ser parte del testeo. Boeing y Airbus mantienen no solo el monopolio, sino también, todos los subsidios de parte del estado. Dejando de lado pequeños emprendedores que podrían ayudar a modernizar la industria aeronáutica.

El sistema bancario es otro claro ejemplo. Tener al banco central como prestamista de última instancia, nos asegura una estabilidad del sistema financiero, que no solo no existe, sino que además solo le sirve a los grandes bancos. En la última crisis financiera nos dejó un claro ejemplo de complot entre los bancos y las agencias gubernamentales de rating. Estos permitieron la venta de productos altamente riesgosos bajo la calificación de AAA, lo cual motivó una gran burbuja financiera, que al explotar ninguno de los CEO de los bancos o sus

empleados se hicieron responsables. Fueron los contribuyentes los que terminaron pagando, perdiendo todos los ahorros de sus vidas, sus casas y sus fondos de pensión. Sin embargo, no dejamos en claro que esto no fue una falla del mercado, sino una consecuencia del exceso regulatorio del cual los bancos disfrutaban.

La gran pregunta que nos queda es: ¿cuál es entonces la manera más eficiente de regular?

“Market-Reinforcing” vs “Market-Replacing Consumer”.

La historia nos sugiere que el sistema regulador de control y el mando de la economía están condenados al fracaso, a medida que se comprendan mejor sus consecuencias negativas para los consumidores y la economía. Pero este colapso de la regulación del viejo estilo también presenta una oportunidad para un nuevo y moderno enfoque. En esta última parte, se ofrece un nuevo camino a seguir. Los avances tecnológicos y la competencia en el mercado brindan una mayor oportunidad para construir un régimen regulatorio que sirva a los consumidores y a la economía, promoviendo libertad de elección, competencia e innovación.

Las desigualdades en el mundo existen, tanto como la extrema pobreza, como el analfabetismo, la contaminación ambiental y muchas más injusticias sociales, que nos da el sentimiento de urgencia y acción. Muchas veces los defensores del mercado delegan, correctamente, esta acción en el mercado, dejando de lado muchas herramientas positivas que como agentes económicos podemos utilizar.

En el capítulo 12 del libro “Reframing Financial Regulation”, el autor Todd J. Zywicki, señala que en el período previo y posterior a la crisis financiera, que comenzó alrededor de 2008, produjo una ola de nuevas regulaciones e instituciones de protección financiera del consumidor. Regulaciones únicas en la historia estadounidense reciente, en términos de su impacto en los consumidores y la economía. Si bien los detalles de la ola actual de instituciones reguladoras e iniciativas creadas en la era posterior a la crisis son nuevos, las ideas, no. En el corto tiempo transcurrido desde la crisis financiera, el nuevo régimen regulatorio ya está teniendo el mismo efecto. La regulación ha restringido el acceso a los servicios financieros para millones de estadounidenses de bajos ingresos, expulsándolos del sistema financiero convencional. Por lo tanto, no hay razón para creer que los resultados finales de esta regulación será diferente de los del pasado: precios más altos, menos innovación, menos competencia y resultados negativos para los consumidores.

En este capítulo, se distinguen dos enfoques regulatorios básicos para el crédito al consumo: la regulación de “Market - Replacing”, por un lado, versus la regulación “Market - Reinforcing”, por el otro.

Las estrategias regulatorias que reemplazan el mercado (market-replacing) buscan limitar la elección y la competencia a través de prohibiciones o restricciones en productos y servicios.

Regulaciones

Tanto como controles de precios en las tasas de interés (conocidos como regulaciones de usura) o prohibiciones de facto o de jure sobre productos particulares, como préstamos de día de pago o productos de anticipo de depósitos bancarios. Las regulaciones de reemplazo de mercado se caracterizan por una decisión de los reguladores de reemplazar los términos en los que las partes negociarían voluntariamente los términos dictados por el regulador, y prohibir a los consumidores celebrar ciertos contratos, incluso si esos consumidores creen que comprar ese producto promueve sus propios objetivos.

Una estrategia regulatoria de refuerzo del mercado (market reinforcing), por el contrario, busca promover la competencia y la elección para que los consumidores puedan encontrar los productos que creen que son lo mejor para ellos y sus familias. Considerando que la regulación de sustitución del mercado limita la gama de opciones disponibles para los consumidores o favorece algunas opciones sobre otras, la regulación que refuerza el mercado generalmente asume que: en los individuos, la elección es un hecho y que los consumidores generalmente conocen sus necesidades personales mejor que los reguladores. Por lo tanto busca promover la innovación y la elección del consumidor facilitando el descubrimiento de aquellos productos que mejor se adaptan a las necesidades de los consumidores.

Estas estrategias que Zywicki señala en el capítulo, se pueden extender a otras industrias de la economía más allá de la financiera, como puede ser la industria farmacéutica, de las comunicaciones, de la educación, de la salud, etc.

En el área de la educación, podríamos enunciar el sistema de Vouchers propuesto por Milton Friedman. Hoy por hoy en Argentina se subsidian a las escuelas (a la oferta). Si subsidiáramos al estudiante, en cambio, a través de vouchers estudiantiles, conseguimos competencia: el estudiante podrá elegir a qué escuela prefiere ir y eso forzaría a las escuelas a mejorar su oferta para ser más atractivas para los estudiantes. Además los padres serían libres de elegir la escuela a la que van a ir sus hijos. Hoy las escuelas escogen a los niños. En Argentina, los niños son asignados a las escuelas de acuerdo a su lugar de residencia, generando aún más segregación de grupos de tipo social y económico. Ya que se sabe que las familias residen según su nivel de ingresos y posibilidades.

La industria farmacéutica presenta un problema muy controversial. Por un lado está altamente regulada, generando altas barreras de entrada, pero por otro se justifica una intervención dado el desconocimiento de la población en medicamentos y efectos secundarios. Eliminando barreras de entrada, subsidios a grandes farmacéuticas y haciendo énfasis en una información concreta a los pacientes, podría ser un gran comienzo. Por ejemplo, total libertad de elección de tratamiento a pacientes terminales, o procesos más rápidos y transparentes por parte de las agencias regulatorias.

De la mano de la industria farmacéutica, viene la salud. El debate tiende a ser un debate binario: salud privada o universal. Cuando en realidad puede ser una confluencia de ambos, y especificando los casos. Donde las familias tengan total libertad de elegir su plan de salud

según sus necesidades, haya un respeto a los contratos por parte de las aseguradoras, etc. Pero en el caso de situaciones específicas, como invalidez o epidemias víricas que afectan a toda la población, las agencias regulatorias pueden intervenir *temporalmente*. Este es el caso de Suiza.

En la industria de las telecomunicaciones, el problema principal es la privacidad de datos. Las grandes empresas de telecomunicaciones, tienen grandes accesos a nuestra privacidad, siempre y cuando, nosotros lo permitamos. Una asociación de consumidores, como los que llamamos en el capítulo dos, una regulación intragrupal, podría ser una solución menos costosa y más eficiente, que las actuales leyes de protección de datos impuestas por el gobierno europeo. Las cuales solo han generado costos, pérdida de tiempo y una gran limitación a la innovación en otras industrias, como por ejemplo, la de la salud. Esta política de datos, no permite que un paciente comparta voluntariamente sus historias clínicas con aseguradoras o farmacéuticas privadas para la creación de nuevos productos, limitando la innovación del sector.

Conclusión

Las regulaciones enfrentan tres grandes problemas:

- Problema de Complejidad / Conocimiento.
- Problema del Public Choice.
- Problema del CIA (Comparative Institutional Analysis).

Sin embargo, si pensamos en un sistema de gobierno republicano y descentralizado, en donde las municipalidades tuvieran que lidiar con las llamadas fallas de mercado localmente y los consumidores mantuvieran total libertad de elección, ya sea de consumo o movilidad, podríamos lograr un cambio de enfoque regulatorio; en donde la regulación refuerce el mercado, dando lugar a asignaciones de recursos escasos eficientes; en lugar de reemplazarlo o restringirlo, donde como ya hemos visto a lo largo de la historia, solo genera externalidades negativas y costos de oportunidad muy altos.

Boettke, Peter J. “Is the Only Form of ‘Reasonable Regulation’ Self Regulation?: Lessons from Lin Ostrom on Regulating the Commons and Cultivating Citizens.” *Public Choice* 143, no. 3/4 (June 2010)

Buchanan, James M. *The Collected Works of James M. Buchanan, Volume 1: The Logical Foundations of Constitutional Liberty*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc., 1999. “Politics, Policy, and the Pigovian Margins” (pages 60–74).

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. “The Regulation of Entry.” *The Quarterly Journal of Economics* 117, no. 1 (February 2002): 1–37.

Furth, Salim, Nolan Gray, and Emily Hamilton. “Policies to Help Communities Recover: Economic Uncertainty.” *Mercatus Center Policy Brief* (June 2020)

Hamilton, Emily, Salim Furth, and Nolan Gray. “Policies to Help Communities Recover: Housing Restrictions.” *Mercatus Center Policy Brief* (June 2020)

Horwitz, Steven (ed.) *Advances in Austrian Economics, Volume 20: Studies in Austrian Macroeconomics*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2016. Peter J. Boettke and Liya Palagashvili’s “The Comparative Political Economy of a Crisis” (pages 235–263).

Kirzner, Israel M. *The Collected Works of Israel M. Kirzner: Reflections on Ethics, Freedom, Welfare Economics, Policy, and the Legacy of Austrian Economics*. Edited by Peter J. Boettke and Frédéric Sautet. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc., 2018.

McLaughlin, Patrick A., Matthew D. Mitchell, and Adam Thierer. “A Fresh Start: How to Address Regulations Suspended during the Coronavirus Crisis.” *Mercatus Center Policy Brief*.

Peirce, Hester and Benjamin Klutsey (eds.) *Reframing Financial Regulation: Enhancing Stability and Protecting Consumers*. Arlington, VA: Mercatus Center at George Mason University, 2016. Introduction, Hester Peirce and Benjamin Klutsey’s “Market-Based Financial Regulation”, Chapter 12, Todd J. Zywicki’s “Market-Reinforcing versus Market-Replacing Consumer Finance Regulation” (pages 319–341), and Chapter 17, Jerry Ellig and Vera Soliman’s “Is Regulatory Impact Analysis of Financial Regulations Possible?” (pages 463–492).

Thomas, Diana. “Regressive Effects of Regulation.” *Mercatus Center Working Paper*, no. 12-35 (November 2012)