

Regulaciones ciegas

Autoridades intervienen los mercados sin evidencia ni monitoreo

En las dos últimas décadas, nuestros gobernantes e instituciones parecen haber aprendido una lección: jugar con la macroeconomía con fines populistas es como jugar con fuego. Las políticas monetarias y fiscales expansivas, usadas indiscriminadamente, no tardan en generar déficit fiscales que deberán ser cubiertos con mayor emisión de dinero y que finalmente desencadenarán en episodios de inflación que hundirán a la economía en una recesión con altos niveles de desempleo.

Sin embargo, no somos totalmente impermeables al populismo. Instituciones que son más “políticas” como el Congreso de la República —en contraposición a las más “técnicas”, aunque no totalmente inmunes, como el Banco Central de Reserva (BCR) o el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)— son más proclives a regular “para la tribuna”. Esto da origen a lo que podríamos llamar “populismo microeconómico”. Las regulaciones fruto de este populismo abundan, y hallan terreno fértil en aquellas actividades económicas en las que existe descontento o una percepción de la existencia de “abuso” o “desprotección”. Es allí donde existe espacio para que los “defensores del consumidor” intervengan. El problema, sin embargo, no es la mera intervención, sino el hecho de que esta se basa en percepciones, hechos anecdóticos o mera ideología, sin sustento técnico alguno.

La evidencia regulatoria en el Perú nos muestra que aproximadamente 9 de cada 10 proyectos de Ley presentados en el periodo 2011-2014 no incluyen un análisis costo-beneficio aceptable. Solo 1 de cada 50 identifica a los perjudicados, 17 de cada 100 a los beneficiarios y 7 de cada 100 proyectos de Ley compara entre la regulación propuesta y mecanismos alternativos¹. Dicho análisis, desde luego, debería recoger evidencia básica y estudios técnicos de al menos dos aspectos: i) la existencia real de un problema que amerita el promulgar una nueva regulación; y, ii) el potencial impacto (los costos y beneficios) de la intervención.

Estas regulaciones pueden parecer, aisladamente, inofensivas. No asustan tanto como las regulaciones de precios (aunque no han faltado intentos) o las estatizaciones de los 80'. Sin embargo, en el agregado pueden generar enormes ineficiencias y afectar los niveles de crecimiento del país, generar desempleo e informalidad.

Estar atentos a esta nueva dimensión del problema será determinante para el futuro de la economía y el bienestar de todos los peruanos.

I. El problema de fondo

El regular sin evidencia es una mala e improvisada, pero muy frecuente, práctica de nuestras autoridades. Las propuestas se hacen casi literalmente a ciegas; sin información mínima necesaria para anticipar que la medida logrará los objetivos buscados, y sin monitorear su impacto en el tiempo. Esto genera que en muchas ocasiones las leyes y regulaciones no sólo no cumplan sus objetivos, sino que incluso tengan efectos contraproducentes; efectos que, además, se mantienen en el tiempo, pues no siempre es fácil identificarlos.

Pero, ¿por qué legislan nuestros congresistas de este modo? ¿Son muy “tontos” o incapaces? Aunque es tentador recoger esa explicación, en realidad se trata de un tema de incentivos. Los congresistas (y otras autoridades) buscan normalmente mantener su crédito político (lo que les da la posibilidad de ser reelegidos, o de mantener sus nombramientos). Ello implica que muchas veces actúen de forma efectista: así, por ejemplo, luego de que se publican noticias de abusos contra menores no es inusual que uno o más políticos propongan la imposición de la pena de muerte a los casos por violación, ello genera la sensación de que se “está haciendo algo”.

Por otro lado, el recoger evidencia, el realizar estudios, tiene un costo, y el proponer soluciones adecuadas requiere tiempo y esfuerzo. Más aun, el impacto de estas políticas sólo puede apreciarse en el largo plazo, por lo que no reportan un beneficio político inmediato. En este contexto, la opción de nuestros políticos es clara: no importa si la ley es efectiva o eficiente, “hagamos algo”.

Hemos detectado al menos dos modalidades de este tipo de regulación. Por una parte, la que se genera en la percepción propia del funcionario legislador que, a través de anécdotas, corazoadas o “buenas intenciones”, pero sin argumentos que sustenten su posición, decide regular bajo

la premisa de que algo debe "andar mal" o al menos no "como debería" en determinada industria o servicio.

Ejemplo 1: "A un funcionario se le corta una llamada e inmediatamente cree que es necesario regular para evitar que ello vuelva a pasar", sin embargo, esta ocurrencia, no implica necesariamente que se debe modificar regulatoriamente un estándar de calidad. "En este caso, ¿Qué pesa más, el corte de la llamada de un funcionario, o estadísticas confiables de una sección de la población que no puede acceder al servicio?"²

Ejemplo 2: Debido a la baja penetración de internet en cierto país, a un congresista se le ocurre la idea de obligar a las empresas públicas y privadas a ofrecer internet wi-fi gratis en sus instalaciones. Sin embargo su propuesta no consideró nunca que una medida de este tipo podría desincentivar la inversión en infraestructura y el ingreso de nuevos operarios en el mercado, tampoco que la calidad del servicio de acceso a internet se vería seriamente dañada o que la infraestructura dedicada necesaria para prevenir los riesgos de vulnerabilidad de los datos almacenados en esa red supondría un costo adicional que difícilmente podrían asumir las pequeñas empresas en su país.

REGULACIONES CIEGAS



✓ Como debería regularse



✗ Como se regula en la actualidad

9 de cada 10 proyectos de ley **NO** contienen un análisis costo beneficio "aceptable".

La segunda modalidad es la generada en "percepciones" de la opinión pública, que ante un determinado incidente y ante la cobertura de la prensa ejercen presión sobre el legislador, el cual cree que con el sólo hecho de regular o prohibir determinada conducta o actividad se estaría solucionando el problema. Los políticos usualmente priorizan sus agendas con aquellos riesgos percibidos como "altos" por la población.

Ejemplo 3: La moratoria a los alimentos transgénicos, influenciada en gran medida por la desinformación acerca de esta tecnología y la opinión de determinados personajes influyentes, se aprobó luego de un debate carente del más mínimo componente técnico, incluso en el propio Congreso de la República. A manera de anécdota, puede mencionarse la "argumentación" de un congresista defensor de la moratoria quien señaló que "si un gusano se rehusaba a comer esta papa, por qué deberían comerla los humanos". El congresista ignoraba (o pretendía ignorar) precisamente que la biotecnología ha mejorado ciertas variedades específicamente para que sean resistentes a las plagas (organismos que se alimentan de los productos agrícolas), evitando así mermar la productividad de los agricultores.

II. Casos emblemáticos:

Los cigarrillos sueltos

En febrero del 2005, el Perú ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT). A partir de ese momento se han presentado a nivel nacional una serie de iniciativas para desincentivar su consumo. En el segundo gobierno de Alan García se habló de una serie de reformas como la prohibición total de la publicidad y exhibición en bodegas y autoservicios, entre otros. Se mencionó también en dicho periodo el aumento de los impuestos y la prohibición de fumar en lugares públicos y cerrados. En aquella agenda regulatoria se incluyó además la prohibición de la venta de cigarrillos sueltos o en empaques pequeños según recomendaciones de la OMS³. Todas estas propuestas parecían ignorar que nuestra economía es altamente informal, y el mercado de cigarrillos de tabaco no es la excepción. En el 2005, paralelamente, British American Tobacco (BAT) lanzó al mercado un empaque de cigarrillos en presentación de 5 unidades que se acercaba mucho más que las cajetillas de 10 unidades al consumo de un peruano promedio, de 4.11 cigarrillos diarios⁴.

La Comisión a la cual se derivó el proyecto⁵ para prohibir la venta de cigarrillos de tabaco sueltos lo rechazó por carecer de sustento técnico. Cabe recalcar que ésta ley se aprobó sin haber sido parte de los dictámenes debatidos e incluyó también la prohibición de la venta de cajetillas de menos de 10 unidades.

La regulación de la venta de cigarrillos de tabaco se basó en un hecho puntual, no hubo evidencia alguna que avalara esta disposición, salvo las recomendaciones del CMCT de la OMS que claramente no podrían aplicarse a la economía peruana debido a que el consumidor promedio es de bajo poder adquisitivo; la informalidad se encuentra generalizada en todos los mercados, y el Estado no está en capacidad de hacer cumplir normas como ésta a través de una fiscalización efectiva.

2003



En el 2003 la venta de cigarrillos sueltos llegaba al **57%** de las ventas en Lima.

2010 ➤ Se prohibió



En el 2010 la venta de cigarrillos sueltos llegó al **4%** de las ventas en Lima.

➤ La clave fueron las cajetillas pequeñas (5s, 7s)

Motivación de la norma

Se buscó hacer menos accesible el cigarrillo de tabaco al fumador debido a un mayor precio por empaque. Esta medida formó parte del CMCT, según el cual los países "procurarían prohibir la venta de cigarrillos en paquetes pequeños que vuelvan más asequibles esos productos a los menores de edad".

Consecuencias

Esta propuesta tiene mayores probabilidades de éxito en mercados con baja informalidad, fiscalización efectiva e ingresos altos, pero no en el Perú. Acá se venden las pastillas por unidad, los shampoos en sachet, el jarabe en cucharitas y los cigarrillos por unidad.

Según Ipsos, que analizó los niveles de venta de cigarrillos sueltos entre el 2003 y el 2010, en el 2003 la venta de cigarrillos sueltos llegaba al 57% de las ventas en Lima, mientras que en el 2010 constituía sólo el 4% de las ventas totales. La clave fueron las cajetillas pequeñas (de 5 y 7 unidades), que se convirtieron en una alternativa local a la compra de sueltos. Esto resultó positivo porque los cigarrillos sueltos son pasibles de ser adulterados. Son un riesgo mayor para el consumidor.

Sin embargo, esta reducción podría haberse revertido desde que el Congreso prohibió la venta de cajetillas con menos de 10 unidades en el 2010. Dado que los consumidores, y especialmente los menores, en su mayoría no pueden comprar las cajetillas completas debido a su bajo poder adquisitivo, por ello los comprarían sueltos a vendedores informales.

Esto no sólo genera el riesgo de adulteración ya mencionado, sino que dificulta la entrega adecuada de los mensajes de advertencia hacia los consumidores, debido a que éstos reciben el producto sin el respectivo empaque. Aumenta también la evasión de impuestos en perjuicio del Estado.

¿SABÍAS QUE?

En Abril de 2010, la Ley N° 29,517 prohibió la venta de cigarrillos en cajetillas de menos de 10 unidades. Esta medida no tuvo más sustento que la recomendación de la OMS de "procurar prohibir los paquetes pequeños", y desconoció que el Ministerio de Economía y Finanzas ofreció al Congreso evidencia según la cual las cajetillas de pocas unidades ayudaban en el Perú a reducir la informalidad (y a alejar el producto de los menores de edad).

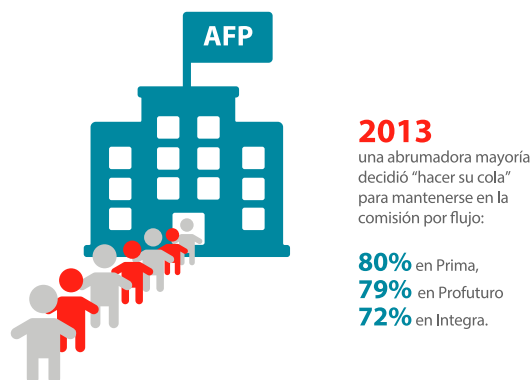
La comisión por saldo

En junio del 2012, el ejecutivo presentó al Congreso de la República un proyecto de Ley⁶ de Reforma del Sistema Privado de Pensiones. Al mes siguiente éste fue aprobado por el Poder Legislativo⁷. La norma contempló una variedad de temas concernientes a la eficiencia, cobertura y rentabilidad del sistema. Una de las medidas tratadas en este Proyecto fue la implementación de una comisión mixta por 10 años⁸ que se aplicaría alternativamente a la comisión por flujo (calculada en función al sueldo mensual del afiliado)⁹.

La norma permitía escoger a los afiliados, pero como el Estado pensó que la comisión por saldo era "lo mejor para nosotros", la Ley tenía un "truquito": si las personas no manifestaban su voluntad en contrario, pasarían automáticamente a la nueva comisión por saldo, a partir de junio del 2013.

En el Proyecto de Ley no se mostró evidencia acerca de los beneficios que traería consigo la nueva comisión que empezaría a regir (comisión por saldo) paralelamente a la comisión por flujo. De hecho, se tomó en cuenta el sistema de pensiones en Chile para proponer un sistema de licitaciones en donde la AFP que cobrara la menor comisión se haría de los nuevos aportantes por un periodo de 2 años y las AFP competirían por su adjudicación a través de este mecanismo.

Si observamos la información suministrada por la Superintendencia de Pensiones de Chile¹⁰, vemos que el sistema privado de pensiones funciona en base a comisiones por flujo, como ha venido funcionando el mercado privado de pensiones peruano hasta la aprobación de esta nueva ley.



Motivación de la norma

Este direccionamiento de nuestra libertad de elección o "nudge" regulatorio, se basó en la teoría de que la nueva comisión alinearía los intereses entre afiliados y AFPs, dado que a mayor fondo, mayor comisión para dichas empresas; a pesar de que lo más relevante para un afiliado es la rentabilidad que pueda generar su fondo y que resulta sumamente complejo entender cómo funciona una comisión que cambiará a lo largo de 10 años.

Consecuencias

El poco éxito de esta medida se evidenció cuando de los casi 2.5 millones afiliados cotizantes al sistema privado de pensiones al 2013¹¹ (equivalente al 16% de la PEA ocupada), una abrumadora mayoría decidió "hacer su cola" para mantenerse en la comisión por flujo: un 80%, en el caso de la AFP Prima¹², 79% en la AFP Profuturo¹³ y 72% en el caso de AFP Integra¹⁴. Estas 3 AFP conformarían el 98% del total de afiliados cotizantes¹⁵.

Como se puede observar la gran mayoría de afiliados cotizantes no prefirió migrar hacia un esquema de cobro mixto y tuvo que acudir a las entidades de sus respectivas AFP para hacer valer su derecho a permanecer bajo la comisión que ellos preferían. Así, el efecto fue incrementar los costos de transacción a los ciudadanos, a la vez que aumentó la confusión y la asimetría informativa.

¿SABÍAS QUE?

La comisión por saldo fue implementada a través de la Ley N° 29,903 - Ley de reforma del Sistema Privado de Pensiones, publicada en Julio de 2012. La norma dispuso además que los trabajadores independientes menores de 40 años se afilien a algún sistema previsional. El rechazo conllevó a que se emita la Ley N° 30,237 en la que se ordenó la derogación de las normas que disponen la obligación de aportes de independientes.

III. Conclusiones

Si el Congreso y Poder Ejecutivo (y cualquier otra institución que dicte normas) no revisan evidencia antes de promover regulaciones, y el Ejecutivo no monitorea el impacto de las medidas en el tiempo, la probabilidad de que estas intervenciones causen más perdedores que ganadores se multiplica exponencialmente.

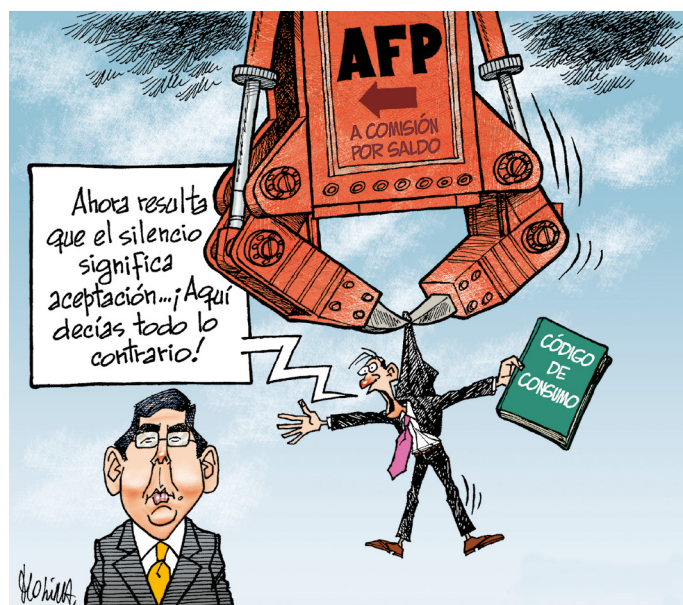
En el caso de los cigarrillos sueltos, nos comunicamos con el Ministerio de Salud para saber cuál ha sido la evolución de la venta de cigarrillos sueltos tras la prohibición del 2010, dándonos con la sorpresa de que no tienen conocimiento de su evolución.

La campaña electoral sin duda traerá más populismo micro. Estemos alertas.

IV. Recomendaciones finales

Sector público

- Efectuar un seguimiento adecuado de las leyes que se promulgan para ver si es que efectivamente éstas cumplen con los objetivos que se proponen y no son meras regulaciones populistas.
- Usar evidencia comparativa existente y análisis técnicos que acrediten la existencia de una relación causal entre variables. Complementarlo con un análisis sobre el impacto de las medidas regulatorias en los mercados relevantes y agentes económicos, de forma de maximizar el beneficio económico conjunto.
- Reforzar el efectivo cumplimiento de la ley vigente antes de proponer nuevas medidas. En muchos casos en los que se propone legislación para resolver un problema ya existe una regulación disponible y no se necesita más leyes adicionales, tan solo hacer cumplir las reglas existentes.
- Evaluar cuáles son las opciones menos restrictivas. Si se pretende algún tipo de intervención en los mercados como un "empujoncito" o direccionamiento (nudge), se debería primero llevar a cabo estudios de economía conductual para evaluar qué tipo de nudge es más efectivo y cumplirá de mejor manera los objetivos propuestos.
- Transparentar el proceso regulatorio, de modo tal que se permitan los aportes del sector privado e incluso de otras instituciones.



Sector privado

- El sector privado debería contribuir con mayor educación y difusión fomentando un proceso regulatorio responsable.
- Asumir un rol proactivo. Cuando una industria en particular se ve afectada, el sector, podría llevar a cabo estudios pertinentes, de forma que aligere la carga de las propias comisiones del Congreso quienes en poco tiempo tienen que dictaminar. Obviamente, el órgano de Estado competente, deberá revisar oportunamente esta información y validarla.
- Ayudar y complementar esfuerzos de Estado contrarrestando regulación populista con argumentos válidos y bien justificados. Se debe generar consenso a través de espacios de diálogo promovidos por el sector privado en alianza con el sector público que permita generar y difundir ideas sobre un proceso regulatorio responsable que beneficie a la economía en su conjunto.
- El proceso regulatorio, impacta a todos los contribuyentes y a los ciudadanos en general. Sin embargo, la mayoría de ellos no son conscientes de cómo éstas medidas los afecta directamente. Si el sector privado evalúa directamente en qué medida una política afecta a un ciudadano de a pie, es allí cuando se produce un cambio de actitud y existen mayores probabilidades de mejora. (CpR)

¹ ARIAS-SCHREIBER et al. (2014) "Balance y perspectivas de la aplicación del Análisis Costo Beneficio en los proyectos de ley del Congreso de la República del Perú".

² BULLARD, Alfredo. La paradoja de la calidad. Un modelo sostenible para la telefonía móvil en América Latina (presentación). Disponible en: <http://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2014/03/Presentaci%C3%B3n-Barcelona-Bullard-225329.pptx> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. 2003. Disponible en: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

⁴ BRITISH AMERICAN TOBACCO. Boletín II. Revisión de Responsabilidad Corporativa. Septiembre de 2006. Disponible en: [http://www.bat.com.pe/group/sites/bat_7zhf7t.nsf/vwPagesWebLive/DO7ZML6X/\\$FILE/medMD8ALRXB.pdf?openelement](http://www.bat.com.pe/group/sites/bat_7zhf7t.nsf/vwPagesWebLive/DO7ZML6X/$FILE/medMD8ALRXB.pdf?openelement) (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

⁵ Proyecto de Ley No. 13359/2004-CR, Proyecto de Ley que regula la publicidad, promoción, patrocinio, comercialización y consumo de los productos de tabaco y la información sobre los riesgos para la salud asociados con su consumo. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/90587B104CD9481E05257A-8600638DDA/\\$FILE/4.PL_13359.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/90587B104CD9481E05257A-8600638DDA/$FILE/4.PL_13359.pdf) (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

⁶ Proyecto de Ley 1213/2011-PE, Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/72fef140cb69ace505257a1300526c89/\\$FILE/PL01213020612.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/72fef140cb69ace505257a1300526c89/$FILE/PL01213020612.PDF) (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

⁷ Ley de reforma del Sistema Privado de Pensiones. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2012. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/4da028edc945c4a905257a400052bc2d/\\$FILE/29903.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/4da028edc945c4a905257a400052bc2d/$FILE/29903.pdf) (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

⁸ Equivale a un porcentaje sobre el fondo generado por los aportes y su rendimiento. En el caso que el afiliado deje de realizar aportes, solo se le cobrará el componente de la comisión sobre su fondo acumulado. Mayor información en: <https://goo.gl/XWxUEj> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

⁹ Equivalente a un porcentaje de la remuneración mensual del afiliado. Esta comisión se cobra cada vez que se realizan aportes mensuales. Mayor información en: <https://goo.gl/XWxUEj> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

¹⁰ Superintendencia de Pensiones de Chile. Ver: <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-8438.html> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

¹¹ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Número de cotizantes por AFP. Ver: <http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaSistemaFinancieroResultados.asp?c=FP-1210> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

¹² Prima AFP. Memoria Anual 2013. Disponible en: http://www.prima.com.pe/repositorioaps/0/0/par/pdf_gere/2015_enero_memoria_prima_afp_2013.pdf (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

¹³ Profuturo AFP. Memoria Anual 2013. Disponible en: <https://www.profuturo.com.pe/documents/19/19246/memoria-anual-profuturo-2013.pdf/1175dcca-047a-4134-b74f-cfb6860a2e1> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

¹⁴ Integra AFP. Memoria Anual 2013. Disponible en: https://www.integra.com.pe/wps/wcm/connect/www.integra.com.pe/12298/03ca4173-e2bd-4642-aa70-ac9c8baed161/MemorialIntegra2013.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=03ca4173-e2bd-4642-aa70-ac9c8baed161 (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).

¹⁵ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Número de cotizantes por AFP. Ver: <http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaSistemaFinancieroResultados.asp?c=FP-1210> (visitada por última vez el 6 de junio de 2015).