

¿“FALLAS DE MERCADO” O “FALLAS DE ESTADO”? UNA MIRADA AL MUNDO REAL

Hernán Cheyre V.
Presidente del Consejo CIES
Universidad del Desarrollo

Se ha hecho costumbre hablar de “fallas de mercado” cada vez que ocurre un problema en la provisión o entrega de algún producto o servicio, y el reciente corte en el suministro de energía eléctrica que afectó a cientos de miles de personas como consecuencia del temporal que azotó a buena parte del país, ha puesto el tema nuevamente en el tapete. Sin perjuicio de la fuerza mayor asociada a un evento climático de este tipo, es evidente que hubo un deficiente comportamiento de las compañías distribuidoras de cara a los consumidores afectados, y todo ello va a dar origen a sanciones y compensaciones que van a recaer sobre las empresas involucradas en concordancia con lo que establece la ley, y está bien que así sea, ya que ello forma parte de las reglas del juego que son conocidas de antemano, cuyo cumplimiento contribuye a legitimar la actividad empresarial.

A pesar de que el concepto de “fallas de mercado” tiene un alcance que va mucho más allá de lo que es el comportamiento de las empresas ante determinadas situaciones, traer a colación este concepto sirve para hacer un contrapunto con la presencia de “fallas de Estado”, las que también suelen estar presentes en situaciones cotidianas, pero tienen escasa visibilidad ante la ciudadanía porque se habla muy poco de ellas, a pesar de que muchas veces ocasionan un efecto negativo mayor que las primeras. En este documento se analiza y se ilustra el concepto de “fallas de Estado” haciendo referencia a casos concretos, y a partir de ello se identifican cursos de acción que serían recomendables para que se pueda avanzar en la solución de estos problemas.

LA DISCUSIÓN DE FONDO

Los críticos de los sistemas económicos basados en el libre funcionamiento de los mercados suelen argumentar que la realidad es muy diferente a lo que se sostiene a nivel teórico, y que por tanto los beneficios que se atribuyen a una economía de mercado no pasan de ser una utopía: los modelos de competencia perfecta no existen en el mundo real; la codicia de los empresarios suele traducirse en abusos a los consumidores cobrando precios más altos y ofreciendo productos de menor calidad, y a los trabajadores pagando salarios más bajos y ofreciendo trabajos más precarios. En contraposición a lo anterior, lo que se suele proponer es una mayor presencia del Estado en la economía tanto en la provisión directa de bienes y servicios considerados como esenciales, como también fijando precios y estableciendo regulaciones más estrictas que brinden una mayor protección a consumidores y trabajadores.

Nadie podría discutir la aseveración de que la competencia perfecta no existe en el mundo real, por cuanto la disponibilidad de información no es un bien libre y generarla implica costos; porque la libre entrada a los mercados enfrenta barreras y fricciones que le restan fluidez al desplazamiento de recursos entre sectores; por la presencia de costos de transacción en la negociación de contratos; porque la existencia de riesgo y de asimetrías de información generan acceso al crédito en condiciones diferenciadas para distintos tipos de empresas; y por cuanto las propias regulaciones que impone el Estado en distintos ámbitos generan condiciones diferentes para uno u otro tipo de empresas, por citar algunos de los factores más recurrentemente citados.

Pero es que el asunto de fondo en esta discusión es otro. No se trata de comparar entre mundos perfectos o ideales sino que entre realidades concretas: así como en determinadas circunstancias se está en presencia de “fallas de mercado”, también existen las “fallas de Estado”, y al intentar corregir las primeras no se debe dejar de tomar en cuenta la existencia de las segundas, de manera que la intervención estatal no es siempre el mejor camino. ¿O acaso el Estado dispone de mayor y mejor información que el mercado? ¿O acaso en el Estado no existe un “riesgo de captura” por parte de grupos de interés que también pueden afectar negativamente a consumidores y trabajadores?

De lo que se trata, a fin de cuentas, es de generar las condiciones de entorno requeridas para que el mercado pueda funcionar de la mejor manera posible, dando así espacio al despliegue de la actividad emprendedora como motor del progreso económico, reservándole al Estado el rol fundamental de establecer las condiciones de borde que se necesitan y de velar por su cumplimiento efectivo a través de una institucionalidad adecuada para tales fines. En este contexto, hay un espacio natural para intervenciones estatales que apunten a corregir “fallas de mercado”, pero solo en la medida que el beneficio que se espera obtener sea superior al costo de tales intervenciones y a los efectos colaterales que ellas provocan, es decir, que no sean sobrepasadas por los costos asociados a las “fallas de Estado”.

“FALLAS DE MERCADO” Y “FALLAS DE ESTADO”

Las “fallas de mercado” se definen como situaciones en las que las condiciones necesarias para un funcionamiento eficiente del mercado no se cumplen, lo que lleva a resultados económicos ineficientes, y que en principio justificarían una intervención estatal. Los casos más tradicionales que identifica la literatura económica se refieren a la presencia de externalidades negativas y positivas que no son incorporadas por los agentes económicos en su toma de decisiones, por cuanto no pueden “internalizarla” (contaminación, beneficios asociados a la investigación científica); a la existencia de asimetrías de información que obstaculizan el flujo de recursos hacia determinadas actividades (créditos a las empresas de menor tamaño); a las situaciones en que lo que se necesita proveer tiene características de “bien público”, en los que no hay agentes privados incentivados a proveerlos en forma espontánea, por cuanto no podrían apropiarse de los beneficios que estos generan (defensa, justicia), lo cual podría ampliarse también a la institucionalidad necesaria para que un sistema de mercado pueda desarrollarse en forma apropiada (Banco Central, defensa de la libre competencia, controles fitosanitarios); y a la existencia de problemas de coordinación entre agentes que también dificultan el flujo de recursos hacia ciertas actividades (iniciativas conjuntas de I+D entre empresas de un mismo sector, formación de capital

específico al interior de una industria). Algunos de estos podrían ser discutibles en el plano conceptual por no tratarse de una “falla de mercado” propiamente, especialmente en lo referido a la disponibilidad de información, por cuanto su generación implica costos que alguien tiene que solventar. Por cierto, a todo lo anterior habría que agregar aquellas actividades que se desarrollen en forma monopólica, sea por condiciones naturales derivada de la existencia de fuertes economías de escala en su provisión (agua potable, distribución eléctrica), o por la presencia de barreras legales o regulatorias que dificultan la entrada de nuevos actores a esos mercados (notarios).

Las “fallas de Estado” en la regulación económica se refieren a situaciones en las que las intervenciones del gobierno en la economía no logran corregir las “fallas de mercado”, o incluso podrían desmejorar la situación inicial. Uno de los factores más citados en esta materia se refiere al “riesgo de captura” de las instancias regulatorias por parte de grupos políticos, empresariales o sindicales con capacidad de presión para obtener tratamientos preferenciales ya sea en el acceso a fondos públicos o en la dictación de regulaciones específicas. Asimismo, la provisión ineficiente de los bienes públicos requeridos (materiales e institucionales), el exceso de burocracia y de regulaciones, la falta de mecanismos transparentes de rendiciones de cuentas, también caerían en la categoría de “fallas de Estado”.

El caso más visible y debatido en la actualidad que permite ilustrar lo anterior es lo que se ha denominado la “permisología”, y que se refiere al número de permisos exigidos para poder iniciar un nuevo proyecto así como a los procedimientos que establece nuestra regulación para su otorgamiento. Este problema, junto a las demoras y a la falta de certeza derivada de la forma como opera el sistema de evaluación de impacto ambiental de los proyectos, es uno de los más citados para explicar la ralentización observada en la inversión en Chile. Un informe elaborado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) identificó 439 permisos sectoriales prioritarios para la inversión, de los cuales en 309 de ellos se requiere un acto administrativo expreso que certifique su

aprobación.¹ Entre las principales conclusiones de este estudio destaca que en la mayoría de los casos los plazos efectivos de tramitación exceden el plazo máximo que establece la normativa, y que las tasas de rechazo son excesivamente elevadas, lo cual da cuenta de una “falla de Estado” evidente.

Las definiciones recién presentadas son útiles para categorizar la distinta naturaleza de las “fallas” en uno y otro caso, así como para establecer criterios que se deben tomar en cuenta para efectos de decidir sobre la conveniencia de una eventual intervención. Pero a lo anterior sería importante agregar una diferencia de carácter global importante de tener en cuenta: mientras que buena parte de las “fallas de mercado” pueden ser corregidas introduciendo mayor competencia, reduciendo costos de transacción, eliminando barreras y racionalizando regulaciones, en el caso de las “fallas de Estado” estas son mucho más difíciles de remover, con una tendencia a perpetuarse muchas de ellas, por cuanto el costo político de removerlas suele ser enorme.

En lo que respecta a los “riesgos de captura”, una forma de minimizar su ocurrencia es ampliando las normas de transparencia sobre la información referida a las decisiones gubernamentales, el monto de recursos involucrados, las rendiciones de cuentas y la evaluación de impacto de los distintos programas.

LECCIONES DEL CASO ELÉCTRICO

En el caso de las empresas eléctricas que son dueñas de las redes de distribución, por la condición de monopolio natural que poseen -las economías de escala existentes no dan cabida para más que un operador en cada zona geográfica- es evidente que no se dan las condiciones para poder ofrecer el servicio en forma competitiva, y es precisamente por esta razón que el Estado entrega una concesión única, la cual está sujeta a

¹ CNEP, “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”, 2023.

diversas regulaciones -entre ellas la fijación de tarifas máximas- que imponen obligaciones tanto a las empresas (mercado) como al regulador (Estado), generándose problemas cada vez que se producen “fallas” en uno o en el otro lado.

La reciente interrupción en el suministro de energía eléctrica ocasionado por los temporales ha provocado una justificada indignación en los cientos de miles de familias y empresas afectadas, y naturalmente los dardos han apuntado en contra de las empresas distribuidoras. ¿Estamos en presencia de una “falla de mercado”? En rigor, más que una “falla de mercado” lo que ha ocurrido es una falla de las distribuidoras en todo aquello que va más allá de los problemas obvios que se generan ante un evento de fuerza mayor para los cuales las compañías no están diseñadas, y que por tanto resultan inevitables. Pero esto no incluye el deficiente desempeño exhibido por las empresas distribuidoras en el manejo de esta situación de cara a los afectados, como tampoco las excesivas demoras en el restablecimiento del servicio en algunos casos. En consecuencia, las empresas involucradas deberán responder por el daño causado de acuerdo a lo que establece la ley, pagando las multas correspondientes y compensando a los consumidores afectados. Esto no está en discusión, y es bueno que así sea porque el cumplimiento de las reglas del juego contribuye a dotar de legitimidad a la actividad empresarial.

Pero hay otra arista que se debe considerar, referida al ámbito de las regulaciones. Muchas personas se han manifestado sorprendidas por el hecho de que las empresas distribuidoras no tengan información de la ocurrencia de una interrupción en el suministro en un domicilio específico, a no ser que el propio afectado dé el aviso correspondiente. Esta situación, que parece absurda en pleno siglo XXI, responde a que en la definición de la “empresa modelo” que se utiliza para la fijación de tarifas esa exigencia no ha estado incluida. Más aún, cuando se intentó instalar medidores “inteligentes” en los domicilios para mejorar el servicio, dado que ello iba a implicar un pago adicional el mundo político lo rechazó, y finalmente la iniciativa no prosperó. Algo similar podría decirse sobre el soterramiento y retiro de cables aéreos, donde el reglamento de la ley “chao cables” aprobada hace varios años todavía no se promulga. Y en lo que respecta al compromiso (obligación) de las empresas de no interrumpir el servicio en más que un cierto número de horas, la regulación vigente establece

que la “empresa modelo” deberá diseñarse para que las interrupciones no superen, como promedio global, las 9 horas. En el año 2020 se propuso una norma técnica para que esta obligación se entendiera no solo como promedio, sino que también a nivel de cada cliente individual. Efectuados los cálculos correspondientes, se estimó que ello podría afectar el componente de distribución que pagan los consumidores en un 50 por ciento, tramo que a su vez representa aproximadamente el 20 por ciento de la tarifa final. Es decir, de haberse aprobado este cambio la resiliencia hubiera sido mayor, pero ello sería a cambio de haber subido las tarifas en las tarifas en un 10 por ciento. Estos casos ilustran en forma elocuente la existencia de “fallas de Estado” que la ciudadanía no suele incorporar en sus análisis y juicios sobre el comportamiento de las empresas reguladas, pero que son fundamentales para entender la realidad.

En el caso que se comenta, en definitiva, resulta evidente que las empresas distribuidoras han mostrado serias deficiencias, algunas por gestión -por las que deberán responder-, y otras porque la regulación no ha sido la adecuada. Por tanto, hay entremezcladas fallas de las empresas y “fallas de Estado”, el que tampoco ha estado a la altura de crear las condiciones que se requieren para mejorar la calidad del servicio ni en su diseño ni en la fiscalización. Demás está decir que esto no se va a resolver cambiando a los concesionarios, ni menos introduciendo al Estado en la provisión directa de este servicio. El camino va por otro lado. ¿Qué hacer entonces? No siendo posible eliminar el riesgo de desastres de origen natural, lo que corresponde es definir una “empresa modelo” que esté en condiciones de ofrecer el estándar de servicio al que se aspira, y crear los incentivos adecuados -garrote y zanahoria- para que las empresas realicen las inversiones requeridas e incurran en los gastos de operación y mantención necesarios para poder entregar un servicio acorde con lo que la ciudadanía está demandando, y por tanto por el que exista disposición a pagar.

EL CASO DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

Como contraejemplo a lo descrito para las empresas distribuidoras de energía eléctrica, cabe hacer mención al caso de la provisión de agua potable en Santiago. Los estándares establecidos para la empresa modelo

hasta el año 2018 contemplaban inversiones que permitían a la empresa concesionaria, ante eventos de turbiedad extrema en el río Maipo que obligaran a suspender el suministro de agua cruda utilizado en las plantas de tratamiento de agua potable, disponer de una reserva adicional suficiente para poder continuar proveyendo de agua potable a la capital por un período de 11 horas. Los continuos y cuantiosos aluviones ocurridos con posterioridad a esa fecha se tradujeron en que dicha reserva adicional de agua cruda no fue suficiente para mantener el servicio, lo que motivó cortes en el suministro, con enormes costos para la población. Para abordar esta situación, la autoridad reguladora en conjunto con la empresa concesionaria acordó la construcción de seis mega estanques en la localidad de Pirque, con una capacidad de almacenamiento de más de 1.500 millones de litros de agua cruda, lo que ha permitido aumentar la resiliencia a 37 horas. La inversión que esto significó fue incorporada en las tarifas en forma gradual, y gracias a ello ante las situaciones de desborde del río Maipo con efectos de turbiedad extrema que han ocurrido en los períodos recientes han hecho posible no tener que recurrir al corte de suministro. En este caso no se produjo ni una “falla de mercado” ni una “falla de Estado”, porque ambos agentes reaccionaron oportunamente y se anticiparon al problema, incorporando los incentivos adecuados.

REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS

Aunque los sectores regulados tradicionales, vinculados a aquellos casos en que los servicios son provistos bajo condiciones de monopolio natural, son los que mayormente concentran la atención, hay muchas otras situaciones en que la existencia de “fallas de Estado” impiden que los usuarios puedan recibir un servicio de mayor calidad y a menor precio si se dieran mayores espacios para el libre funcionamiento del mercado.

Uno de ellos es el referido a la regulación de los sistemas de transporte de pasajeros utilizando aplicaciones digitales. Como es de público conocimiento, los principales opositores a la apertura del mercado han sido históricamente los gremios de taxistas, y ello es plenamente entendible considerando que ello afecta negativamente su negocio en forma directa. Pero tratándose de una nueva realidad surgida a partir de

la creciente digitalización de la economía, y que tiene un amplio apoyo desde los usuarios ya que están pudiendo acceder a un servicio que se valora mayoritariamente como de mayor calidad y a menor costo, abordar este tema es una tarea ineludible para el Estado. Cabe recordar que a comienzos de la década de los noventa la regulación permitía la libre entrada al mercado del transporte de pasajeros, pero se generó una fuerte presión por limitar los permisos para operar taxis, y entre otras razones se utilizó el argumento de la congestión vehicular. La autoridad regulatoria de la época optó por “congelar” el número de permisos, otorgándole a esta medida el carácter de transitoria. Lo concreto es que, habiendo transcurrido más de veinte años desde que se adoptó esta resolución “transitoria”, la normativa sigue vigente. ¿Y en qué se ha traducido en la práctica? En un servicio que, en general, no tiene el estándar de calidad que los usuarios esperan. ¿Quiénes han ganado con la medida del congelamiento del parque de taxis? La respuesta es evidente, y está claro que no han sido los usuarios. ¿Es esta una “falla de mercado”, dado que los propietarios de taxis no están ofreciendo un servicio de calidad? No, se trata de una “falla de Estado”, por cuanto la regulación no ha creado las condiciones requeridas para que se produzca una mayor competencia en ese mercado.

¿Cuál es la situación actual? Luego de una dificultosa tramitación legislativa finalmente se aprobó el año pasado la ley N° 21.553, que establece un nuevo marco legal destinado a regular el funcionamiento de las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y de los servicios que a través de ellas se presten, pero para que entre en vigencia aún falta la completa tramitación del reglamento que debe dictarse. Si bien este nuevo esquema regulatorio se hace cargo de un sector que estaba excluido, y que como consecuencia de ello era considerado ilegal, las trabas que se incorporan para la prestación del servicio a través del uso de plataformas reflejan nítidamente que el tema no se abordó desde una perspectiva global, sino que buscando asemejar o superar estándares que actualmente están considerados en la regulación de los taxis, la mayoría de las cuales están obsoletas, y que solo se justifican porque responden a presiones ejercidas por los gremios de taxistas. Pero detrás del nuevo cuerpo legal no hay tal cosa como una genuina mayor competencia en los servicios de transporte de pasajeros, lo cual da cuenta de una evidente

“falla de Estado”. A mayor abundamiento, un estudio de la UDP² muestra que con las nuevas regulaciones la mayor parte de los viajes realizados el año 2023 a través de aplicaciones no se podrían realizar, que se produciría un aumento en las emisiones, un aumento en los tiempos de viaje y una peor calidad de servicio en las comunas periféricas.

EL CASO DE LOS NOTARIOS

Son pocas las personas mayores de edad que no han debido enfrentarse a la necesidad de realizar algún trámite que requiere una firma notarial, en un amplio espectro que cubre desde la certificación de una fotocopia, una declaración jurada o el traspaso de un bien raíz, entre muchos otros. Y lo que se suele observar son largas colas, notarías atiborradas de público, lo cual genera un evidente descontento ciudadano. Esto, en un contexto en que las ganancias que obtienen los notarios no son bajas (rentas monopólicas).

¿Es esta una “falla de mercado”? Por cierto que no: se trata de una “falla de Estado” de larga data, en que una disminución de las barreras de entrada permitiría convertir esta actividad en una industria competitiva, con un evidente impacto positivo en el bienestar de las personas tanto en términos de costo como de calidad de servicio. Pero las presiones políticas que surgen de la influencia que ejercen los grupos potencialmente afectados, así como de quienes aspiran a una posición de privilegio como esta, no han permitido avanzar en una reforma que inició su discusión legislativa hace seis años, y que todavía no logra ver la luz.

Considerando que las normas que regulan esta actividad tienen más de 70 años, período en el cual el tamaño de la economía chilena medida por el PIB se ha incrementado en más de 10 veces, en que la población se ha más que triplicado, y en que los cambios derivados de la revolución tecnológica

² “Impacto de la ley EAT en conductores, usuarios y nivel de emisiones”, Escuela de Ingeniería Industrial, Universidad Diego Portales (2023).

en el ámbito de la digitalización han modificado radicalmente la forma de acceder y de procesar la información, urge adecuar esta actividad a los nuevos tiempos. Y no se trata solamente de introducir cambios que permitan aumentar el número de notarios, sino que también de revisar el listado de trámites que actualmente requieren de la firma de un notario, de la fiscalización de sus funciones, de los criterios que se deben utilizar para la designación de notarios, de la incorporación de repositorios digitales, etc.

El proyecto de ley que se está tramitando, en su versión actual, si bien registra avances en algunos temas, está lejos de abordar el cambio de fondo que verdaderamente se necesitaría. Se trata, pues, de una “falla de Estado” que está siendo muy difícil de resolver, y sobre la cual se deberá seguir insistiendo, tanto por su impacto en productividad como en la calidad de vida de las personas.

CONCLUYENDO

- El marco analítico presentado en este documento permite precisar los conceptos de “fallas de mercado” y de “fallas de Estado”, y los casos planteados ilustran situaciones en que son las “fallas de Estado” las que explican los problemas observados en esas y otras industrias, y no son las “fallas de mercado” la causa principal, y sin embargo ha sido este el concepto que los detractores del mercado han logrado instalar en la opinión pública.
- Los críticos de los sistemas económicos basados en el libre funcionamiento de los mercados suelen argumentar que la realidad es muy diferente a lo que se sostiene a nivel teórico, y que por tanto los beneficios que se le atribuyen a una economía de mercado no pasan de ser una idealización abstracta. El problema surge cuando se intenta comparar dos utopías, siendo lo correcto comparar entre dos realidades, lo que implica incluir en el análisis no solo las “fallas de mercado” sino también las “fallas de Estado”.
- Lo que muestra la evidencia empírica es que lo más adecuado es generar las condiciones de entorno requeridas para que el mercado

pueda funcionar de la mejor manera posible, reservándole al Estado el rol fundamental de establecer las condiciones de borde que se necesitan y de velar por su cumplimiento efectivo a través de una institucionalidad adecuada para tales fines.

- En el contexto descrito hay un espacio natural para intervenciones estatales que apunten a corregir “fallas de mercado”, pero solo en la medida que el beneficio que se espera obtener sea superior al costo de tales intervenciones y a los efectos colaterales que ellas provocan, es decir, que no sean sobrepasadas por los costos asociados a las “fallas de Estado”.
- Los casos presentados ilustran la necesidad de avanzar en la solución de “fallas de Estado” que se han convertido en una importante piedra de tope para el desarrollo de la economía chilena en ámbitos diversos que abarcan desde la “permisología” a la eliminación de trabas, incluyendo la revisión de normas que permitan profundizar la competencia en las distintas industrias.
- Considerando que el factor predominante en las economías modernas es el cambio permanente, las regulaciones deben hacerse cargo de esta realidad incorporando una mirada dinámica que introduzcan expresamente normas que den cabida a una flexibilidad regulatoria.
- La revolución digital está dejando obsoletas las formas más tradicionales de organización de muchas industrias. El alcance de este cambio tecnológico está teniendo efectos profundos en los más diversos mercados, abriéndose así una inmejorable oportunidad para introducir mayor competencia, lo que se va a traducir, virtuosamente, en una mayor productividad para la economía en general.
- El principal problema para avanzar por esta senda radica en que los responsables de corregir estas “fallas de Estado” son precisamente instituciones que ellas mismas forman parte del aparataje estatal, y por tanto sujetas a presiones y capturas que se desea sobrepasar, generándose así un círculo vicioso.

- La existencia de mecanismos transparentes de rendición de cuentas respecto de la forma como desempeñan su labor los organismos estatales, lo que abarca desde los criterios de selección de los beneficiarios de los distintos programas públicos hasta la evaluación de la efectividad de los mismos, incluyendo también una clara identificación de los montos asignados a cada uno de los beneficiarios, constituye un requisito fundamental para poder avanzar en la solución de “fallas de mercado” a través de intervenciones estatales.
- Condición básica para poder ser exitosos en esta cruzada será la búsqueda de un acuerdo político transversal que, dando espacios a la participación de personas y organizaciones de la sociedad civil (gremios, centros de estudios) que puedan aportar con un enfoque técnico para abordar los problemas en cuestión, permitan generar una hoja de ruta consensuada en sus aspectos fundamentales. De lo contrario, seguiremos donde mismo, ya que son cuantiosos los intereses que están en juego, y en circunstancias de este tipo es difícil salir de la captura.
- Un primer paso para avanzar en la corrección de “fallas de Estado” debe incluir la incorporación de mayor competencia en los mercados, y cuando esto no sea posible ya sea por la existencia de monopolios naturales o cuando se trate de la provisión de bienes públicos, la transparencia y la rendición de cuentas deben pasar a ocupar un espacio fundamental.