

Comisión II

Mercado

Regulando el mercado

PARA EL DESARROLLO

Por: Ramiro de Elejalde, académico FEN- UAH; Fernando López, académico FEN- UAH; Miguel Muñoz, estudiante FEN- UAH; Víctor Muñoz, académico FEN-UAH; Lucas Navarro, académico FEN-UAH; Rafael Romero, académico FEN-UAH; Camilo Sigala, estudiante FEN-UAH; Mauricio Tejeda, académico FEN-UAH; y Fabricio Ibáñez, estudiante FEN-UAH.

Todas las sociedades enfrentan el problema de asignar sus recursos escasos a las múltiples necesidades que enfrentan.

Los mecanismos de mercado han tenido un rol fundamental en la forma en que las sociedades occidentales han abordado este problema, especialmente desde fines del siglo XX. Si el resultado de estos se evalúa según los indicadores tradicionales de crecimiento económico, sin duda han sido muy exitosos.

Sin embargo, hoy en Chile el mercado y el rol del Estado están en cuestionamiento y la mayoría de las críticas no están relacionadas directamente con la eficiencia, sino con la desigualdad e inequidad económica, territorial, social, y el daño ambiental provocado por las actividades de las empresas, entre otros factores.

Estas críticas no implican que debemos pensar que el mercado haya dejado de ser un mecanismo adecuado para asignar los recursos y que debemos imaginarnos un sistema totalmente nuevo, sino que por el contrario hacen evidente que nuestro sistema económico debe evolucionar. Por un lado, las fallas que hacen que el mercado no opere adecuadamente deben ser individualizadas y corregidas con las herramientas institucionales correspondientes. Por otro parte, es necesario reconocer que ya no es socialmente aceptable priorizar sólo eficiencia y libertad económica, sino que también deben incorporarse otros objetivos sociales. Esto no significa renunciar al uso de la racionalidad en la organización económica, sino más bien una organización más sofisticada que reconozca y se

1. Se puede entender por institucionalidad a “el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola” Correa (1999).

haga cargo tanto de las fallas del mercado como de las dichas necesidades sociales.

Es posible que el sistema económico actual haya sido clave para que Chile haya salido del círculo de la pobreza, pero claramente no tendrá el mismo rol en el camino hacia el desarrollo.

Es inevitable la existencia de disyuntivas entre eficiencia y equidad. Es a través de un acuerdo social que se priorizan y se toman decisiones para vincular las decisiones de organización económica con los intereses de la sociedad. Este acuerdo se refleja en la institucionalidad.¹ Por lo

“Es posible que el sistema económico actual haya sido clave para que Chile haya salido del círculo de la pobreza, pero claramente no tendrá el mismo rol en el camino hacia el desarrollo”

tanto, todos los sectores sociales y económicos se ven afectados por el modo en el que se construye y se fortalece la institucionalidad de un país. Esta tiene como base su propia cultura y se fortalece, a lo largo del tiempo, conforme se ajusta a los cambios que se van generando dentro de la sociedad. Por esta razón, todos los individuos son corresponsables de su proceso de fortalecimiento. Sin embargo, son las autoridades las que tienen el trabajo más importante, ya que son las encargadas de diseñar, constantemente, los marcos sobre los cuales la sociedad se moverá hacia nuevos estadios de desarrollo. Es fundamental, entonces, que las autoridades reconozcan las características y necesidades

de todos los sectores de la población para evitar que la institucionalidad genere problemas de exclusión social y desigualdad de oportunidades.

John Stuart Mill proponía que las sociedades son económicamente exitosas cuando tienen buenas instituciones económicas y son estas las que causan la prosperidad. Si bien, actualmente, se presentan dificultades para definir la institucionalidad económica, existe consenso en entenderla a partir de las normas que fortalecen los derechos de propiedad y promueven la existencia de mercados competitivos.

En el caso particular de Chile, la institucionalidad económica presenta un fortalecimiento importante a finales de la década de los 80's. El Estado toma una serie de medidas con el fin de corregir las fallas del modelo económico aplicado en la dictadura. Las medidas que más destacan son la creación de instituciones para establecer marcos regulatorios de servicios básicos y la dotación de independencia al Banco Central de Chile. Muchos expertos coinciden que, desde los años 90's, el principio de independencia del ente emisor es la innovación más importante dentro de la institucionalidad económica. Este principio permitió que en las últimas décadas Chile gozara de estabilidad financiera y monetaria. Todo esto contribuyó a crear un entorno predecible para la toma de decisiones, contribuyendo a suavizar los ciclos económicos y sentando las bases para un crecimiento sostenido. Además, como se mencionó, se crearon instituciones encargadas de la regulación de varios servicios con el fin de corregir fallas de mercado que iban en desmedro de la justicia social. El rol de estas instituciones es fundamental en la economía, ya que el diseño de marcos regulatorios determina cómo actuarán en el corto y largo plazo, tanto las empresas como los consumidores. Una regulación



exitosa debe diseñar marcos regulatorios vinculantes para la sociedad en su conjunto que asignen correctamente incentivos a la vez de cuidar la sostenibilidad del sistema económico. Con esto, es evidente que la regulación en la economía requiere de un constante ajuste a la dinámica que se presente en la sociedad.

Si bien la regulación del estado ha sido exitosa y ha evolucionado adecuadamente en algunos ámbitos, los casos de colusión

2. En realidad, FONASA tiene cuatro grupos: A, B, C y D. Los indigentes pertenecen al grupo A, y el resto de los grupos se diferencian en función del ingreso y el número de dependientes. El grupo de pertenencia tiene efectos en los copagos para atenciones en prestadores públicos.

y de evasión tributaria conocidos por todos claramente muestran que este sistema no lo ha hecho en otros (particularmente en lo que se refiere a las penalidades y a la aplicación de ellas).

La institucionalidad se fortalece en función de la confianza que la población deposita en las funciones de las instituciones creadas por el Estado. De esta manera, la institucionalidad puede propiciar las condiciones suficientes para desatar una crisis de índole social y/o económico, como también constituirse en el canal más importante para la solución de una crisis. En el caso de Chile, su institucionalidad ha servido de referencia para muchos otros países, pero actualmente la gente ha per-

dido la confianza en varias instituciones producto de que la institucionalidad se enfocó en la eficiencia económica y no en el bienestar social.

Desde el punto de vista económico, existen algunas alternativas para solucionar las demandas sociales y, a su vez, contrarrestar los efectos negativos productos de estos cambios. Los ámbitos de acción son diversos, aquí sólo mencionamos algunos: educación, agenda pro-pyme, educación financiera y sobreendeudamiento, mercados laborales e ingreso mínimo, sistemas de salud y de pensiones.

No está demás señalar que cualquier medida o reforma que implique un flujo de recursos estatales en el futuro requie-



re de planificar adecuadamente el financiamiento de estos, por lo que reformas al sistema impositivo deben ser pensadas e implementadas en paralelo.

EDUCACIÓN

Un factor que es fundamental para la relación entre educación y desigualdad económica es el relativo a las potenciales debilidades en la formación docente. Un indicativo de lo anterior se observa, por ejemplo, al cruzar información sobre las calificaciones de los maestros con la de los lugares que trabajan. Específicamente, analizando conjuntamente los resultados de la Evaluación Nacional Diagnóstica para la Formación Inicial de Profesores de 2016 (la primera evaluación obligatoria para estudiantes de pedagogía) con la información de los colegios en los que estaban trabajando esos nuevos maestros en 2018, se observa una correlación negativa entre los conocimientos evaluados y el grado de vulnerabilidad del establecimiento en el que trabajan. Específicamente, un punto porcentual de mejora en la prueba de conocimientos pedagógicos implica una caída de 0.3 puntos porcentuales en el grado de vulnerabilidad de los estudiantes del colegio de destino. Así, más allá de cualquier discusión ideológica válida acerca del cómo se organizan los colegios y su financiación, es necesario comenzar por reconocer que los niños de familias más pobres tienen maestros menos preparados, generando una desigualdad que ningún programa redistributivo imaginable puede corregir. Esto hace evidente que cualquier política que busque mejorar las oportunidades de las personas a partir de la educación, necesariamente requiere de identificar y potenciar la formación docente.

AGENDA PRO PYMES

Chile se caracteriza por ser altamente dependiente del sector externo, por lo que ante un shock negativo (nacional o internacional) los niveles de precios y desempleo se ven comprometidos. Expertos sugieren que es hora de dar paso a las Pymes. Para esto es necesario brindarles mejores programas de financiamiento, con tasas de

interés más bajas y planes de pagos accesibles, ya que estos son elementos que ponen límites al crecimiento de este tipo de empresas y, en algunos casos, obligan a su cierre definitivo, considerando que en contingencias como las que actualmente se viven en el país, tanto los daños en infraestructura como la disminución en los niveles de ventas están afectando en mayor medida a este tipo de empresas.

Las Pymes son una alternativa importante para el fortalecimiento de la institucionalidad económica, ya que ante una crisis que provoque una recesión en la economía, podría absorber parte de la población desempleada, y, además, ayudarían a mantener el nivel de precios, ya que al fomentar

“Se requiere una institucionalidad en pensiones que represente una evolución respecto del sistema actual y que permita cubrir las necesidades básicas de un individuo, siendo al mismo tiempo sostenible desde el punto de vista fiscal”

su crecimiento se favorece la competencia económica. Por otra parte, y no menos importante, desincentivarían el comercio informal, por lo cual los ingresos fiscales no se verían tan deteriorados. En esta línea, como medida concreta, se puede definir, por ejemplo, un programa de crédito blando (cobrando una tasa de interés baja) que permita reactivar la producción de bienes y servicios.

EDUCACIÓN FINANCIERA Y SOBREENDEUDAMIENTO

Si bien el modelo económico de Chile se basa en el alto consumo, existe un vacío importante al no considerar que las facilidades de acceso al crédito para consumo han provocado serios problemas como el

sobreendeudamiento. Ante esta crisis queda claro que la institucionalidad económica no capturó elementos importantes de todos los sectores de la población y se basó en supuestos lejanos a la realidad, ya que las consecuencias de fomentar el consumo se tradujeron en créditos impagos poniendo en mayores riesgos a la población más vulnerable.

Tanto el Banco Central como la Comisión para el Mercado Financiero debieran cambiar las condiciones de este tipo de créditos considerando el actual nivel de conocimiento financiero de la población. De esta manera, los niveles de consumo serían sostenibles en el tiempo y se incentivaría a las familias de ingresos bajos al consumo de bienes y servicios prioritarios para mantener o mejorar su nivel de vida. Medidas concretas, serían, por ejemplo, colocar un límite al endeudamiento de las personas. Esta medida sería de carácter casi urgente, ya que según datos de 2018 los hogares registraron un stock de deuda equivalente a 73,3% del ingreso disponible, que en comparación a 2017 es superior en 3,2 puntos porcentuales. Esto debería ir aparejado de campañas de educación financiera para que la población tome decisiones informadas. Adicionalmente, sería prudente realizar un catastro de los niveles de endeudamiento con el fin de obtener información relevante para la implementación de políticas destinadas a prevenir el crédito informal, ya que estas ponen en riesgo a la seguridad de la población en su conjunto.

MERCADO LABORAL E INGRESO MÍNIMO

En el mercado laboral, las fallas asociadas a información y coordinación entre oferta y demanda, pueden generar asignaciones que no son óptimas desde el punto de vista social, por ejemplo, generando desempleo o subempleo indeseablemente altos.

Estas fallas pueden adicionalmente llevar a la precarización laboral, siendo por ejemplo el cuentapropismo o la informalidad una alternativa viable ante el desempleo. Además de lo anterior, si el balance de poder está desnivelado hacia el empleador en negociaciones salariales (otra falla





de mercado), las remuneraciones de los trabajadores estarían muy por debajo del aporte efectivo del trabajador a la producción. Más aún, la literatura reciente muestra que el poder de mercado en mercados laborales tiene efectos no despreciables de bienestar en las familias y que, además, es uno de los principales factores que explican un deterioro de participación del trabajo en el ingreso total (respecto a la participación del ingreso del capital).

Todas estas fallas de mercado por supuesto redundan en mayores niveles de desigualdad económica y de oportunidades.

La institucionalidad en el mercado laboral debe contemplar un balance de poder entre el trabajador y el empleador de manera que el salario esté en función del trabajo que se realiza y las capacidades que se fueron adquiriendo y potencializando en el tiempo. Aquí el rol de los sindicatos puede ser importante, así como la regulación de las asociaciones empresariales y sus actividades (de lobby).

Lo anterior debiera ir acompañado de políticas que ayuden a la inserción laboral de los individuos desempleados como, por ejemplo, políticas de capacitación, información, y de apoyo a minorías, entre otras. Por otro lado, los ingresos debieran permitir, al menos, cubrir las necesidades básicas de un individuo o de un hogar. Esto es altamente relevante para trabajadores menos capacitados y para mercados laborales

regionales. Si este objetivo se logra con un salario mínimo o con un ingreso mínimo garantizado puede ser discutible, ya que ambos lo consiguen, pero generan diferentes costos e incentivos (eventualmente perversos) sobre el comportamiento de individuos y/o empresas.

SALUD

En el mercado de salud se incluye dos aspectos relevantes, el financiamiento y la provisión de salud. El financiamiento de la salud hace referencia a los seguros, mientras que su provisión hace referencias a los servicios médicos propiamente dichos (hospitales, clínica, médicos, etc.).

Si bien la discusión en este artículo se concentra en el mercado de seguros de salud, porque es donde existe más información y se han presentado proyectos o ideas de reforma, es necesario reconocer que una propuesta satisfactoria debería integrar ambos aspectos.

En el mercado de seguros de salud en Chile coexisten los seguros privados (ofrecidos por las Isapres) y el seguro público (administrado por FONASA). Los trabajadores en relación de dependencia están obligados a destinar (al menos) un 7% de su salario para su seguro médico, pero pueden elegir entre las distintas alternativas. El problema es que los seguros privados y público están diseñados de manera completamente distinta. Las Isapres ofre-

cen múltiples planes que varían en su generosidad y cuyas primas cambian según la edad y el sexo, mientras que FONASA ofrece un solo plan con prima única.²

Como consecuencia de estas reglas, los jóvenes, especialmente de sexo masculino, y las personas de mayores ingresos tienen incentivos para pertenecer a una Isapre y las personas de mayor edad y de menores ingresos tienen mayores incentivos para pertenecer a FONASA. Además, los seguros privados tienen una regulación deficiente que permite a las Isapres ofrecer una multitud de planes, cuya cobertura efectiva (calidad) es difícil de comprender, aumentar los precios de los planes en el tiempo sin demasiada justificación y renegar el acceso en base a preexistencias.

Todos estos aspectos, hacen que los efectos sobre el bienestar del mercado de salud en Chile sean complicados de analizar.

Una propuesta de reforma de salud pasa por fijar las mismas reglas para ambos seguros, por ejemplo, con un plan básico de salud, y que los seguros privados puedan ofrecer seguros complementarios, pero que no sean financiados por el impuesto del 7%. Una reforma de este tipo además llevaría a un sistema más solidario en lugar del sistema segregado como el que existe.

SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones tiene dos gran-



des problemas. El primero es que las pensiones son inferiores a las que la ciudadanía considera dignas luego de haber trabajado toda una vida. A diciembre de 2018, la mitad de los 684 mil pensionados por vejez en el sistema de AFP recibió menos de \$152.000. Esta cifra es significativamente inferior al sueldo mínimo y a lo que las encuestas sugieren como una pensión razonable (en torno a 400 mil pesos según Clapes). Esto se explica principalmente por características estructurales de nuestra economía, como son nuestro nivel de ingresos laborales y las extensas lagunas previsionales. A modo de ejemplo, con la tasa de cotización actual de 10%, una mujer que percibe un ingreso de \$350.000 y cotiza 45% del tiempo entre los 20 y 60 años, en la práctica ahorra \$35.000 mensuales por 18 años. Esto es claramente insuficiente para financiar por 30 años una pensión que sea considerada “digna”. El panorama de los hombres no es mucho mejor.

Las prescripciones que han surgido desde Gobierno y oposición se basan en cuatro alternativas complementarias: (1) aumentar el ahorro previsional (vía mayor cotización obligatoria y/o incentivos al ahorro), (2) aumentar la rentabilidad de los fondos de pensiones (perfeccionando la regulación de las inversiones), (3) aumentar los aportes del Estado (a través de impuestos y/o reasignaciones presupuestarias) y (4) posponer la edad de jubilación (de manera obligatoria y/o vía incentivos). Estas iniciativas van en la dirección correcta, pero es necesario que las opciones finalmente escogidas sean sostenibles desde una perspectiva financiera y social. Para esto último, las propuestas deben surgir de un diálogo participativo y, por tanto, cuenten con el visto bueno de la ciudadanía.

El segundo problema es el descontento ciudadano con el diseño y organización del sistema de pensiones. En efecto, la promesa de que las pensiones serían similares a los últimos sueldos, la fundada percepción de que hay actores que se quedan con un trozo grande de una torta que no alcanza para todos, su origen en la dictadura (y los métodos de coerción empleados para que los trabajadores se cambiaran desde el antiguo sistema de reparto) y la desconfianza hacia la gestión de las administradoras, han erosionado la

legitimidad del sistema. En un contexto de bajo conocimiento previsional, la percepción de indiferencia y de promesas incumplidas, así como un debate mediático con escaso sustento técnico, podrían llevar a la ciudadanía a apoyar medidas que mejoran las pensiones hoy, pero son insostenibles en el largo plazo.

Mejorar la legitimidad involucra un esfuerzo por entender lo que quiere la ciudadanía y la búsqueda de soluciones que atiendan estas preferencias de manera sostenible, esto es, que cuenten con financiamiento de largo plazo. Algo que se podría implementar en el corto plazo es una AFP Estatal que compita en igualdad de condiciones con las actuales AFP por el total de la cotización obligatoria.

En efecto, una AFP Estatal le daría una alternativa a quienes prefieren lo “estatal” sin imponerle esta preferencia a quienes simpatizan por lo “privado” (y vicever-

“En el caso de Chile, su institucionalidad ha servido de referencia para muchos otros países, pero actualmente la gente ha perdido la confianza en varias instituciones producto de que la institucionalidad se enfocó en la eficiencia económica y no en el bienestar social”

sa). La consigna, “ni un peso para...” se concedería para todos sus pesos. La AFP estatal cuenta con apoyo ciudadano, fue propuesta por 21 de los 24 miembros de la Comisión Bravo e incluso hay altos ejecutivos de las AFPs que lo han respaldado. En comparación al CASS (pariente cercano del CAC propuesto por Bachelet), una AFP Estatal no duplica funciones (y costos) respecto a lo que hacen las actuales AFP ni aumenta la complejidad para los afiliados. Por último, la evidencia sugiere que las rentabilidades de los fondos de pensiones no deberían ser inferiores a las

alcanzadas por las AFP actuales y tampoco sería más cara.

En línea con lo planteado en los otros ámbitos de acción discutidos anteriormente, se requiere una institucionalidad en pensiones que represente una evolución respecto del sistema actual y que permita cubrir las necesidades básicas de un individuo, siendo al mismo tiempo sostenible desde el punto de vista fiscal. El nuevo sistema podría ser una mezcla de los conocidos e incorporar tres componentes: ahorro individual y transferencias intra e intergeneracionales.

El primer componente es el ya conocido sistema de capitalización individual, en tanto que los otros dos formarían parte de una “pilar solidario” donde aportan tanto las personas de la misma generación que ganan más como los de otras generaciones. Adicionalmente, se requiere de un mecanismo que se haga cargo de los periodos de no cotización (lagunas), de una manera similar a como funciona el seguro de cesantía. Finalmente, para reducir las comisiones por la administración de los fondos de pensiones, el mercado debiera ser competitivo para la totalidad de ello.

Es importante que el sistema además cuide los incentivos que provee a los individuos, ya que por ejemplo pilares solidarios no contributivos (pensiones independientes de la cotización del individuo) pueden generar que personas decidan jubilarse temprano o definitivamente no cotizar, provocando así una disminución en la recaudación de recursos para las generaciones futuras.

COMENTARIOS FINALES

La experiencia internacional sobre sistemas económicos es muy variada y es importante entender las alternativas posibles superando las simplificaciones ideológicas.

La gran mayoría de los países no eligen entre economías centralmente planificadas con un rol omnipresente del estado y economías de libre mercado a ultranza. De hecho, los más exitosos económica y socialmente estables combinan una participación importante de los privados en la economía con regulación efectiva y eficiente de los mercados orientada a superar sus fallas y la participación del estado en la provisión de bienes que son considerados sensibles por la sociedad. **OE**

