

INSTITUCIONES, FALLA DE GOBIERNO, Y DESCONTENTO SOCIAL EN CHILE

1.- Introducción

En las últimas semanas hemos visto un amplio descontento social cuyo origen a mi parecer proviene en la mala distribución del ingreso, el alto nivel de deudas de los hogares (75% del ingreso disponible, equivalente a un 52% del PIB y la más alta de Latino América como porcentaje del PIB), entre otros factores tales como discriminación, falta de oportunidades para los pobres, asimetría en la justicia y otros.

Entre las demandas sociales más importantes se pueden mencionar: (i) bajas pensiones; (ii) la precaria salud pública y el alto precio de los remedios; (iii) el alto valor de tarifas de los servicios públicos como electricidad, el agua, y las carreteras (TAG); (iv) el mal sistema de transporte urbano público y su precio; (v) el alto nivel de discriminación entre las distintas clases de usuarios por parte de las Isapres; (vi) desigualdad ante la justicia; (vii) la calidad de la educación; (viii) el descontento con las altas comisiones y ganancias de las AFP; (ix) la discriminación del sector financiero con la gente de menores ingresos y pymes; (x) la falta de oportunidades de los más pobres y la clase media.

2.- Instituciones, Fallas de Gobierno y Parálisis Institucional

El objetivo del presente análisis teórico-empírico tiene por objeto explicar en parte lo sucedido en Chile. En mi opinión, parte del origen o causa del descontento social en Chile radica fundamentalmente en lo que economistas especialistas en instituciones y regulación económica denominamos como "**falla de gobierno**", concepto conocido como "**government failure**".

Las fallas de gobierno provienen de la creación de un deficiente "arreglo institucional" como son las leyes, normas, contratos, y regulaciones. Entre las típicas fallas de Gobierno, podemos mencionar: (i) las regulaciones que no velan por la competencia en los mercados; (ii) mala asignación de riesgos entre operador privado y los consumidores en la participación del sector privado en los servicios públicos; (iii) implementación de marcos regulatorios y contratos inadecuados que generan ganancias supra-normales (caso carreteras y otros sectores regulados); (iv) bajo nivel de multas y/o castigo que crean indirectamente incentivos para la colusión o para la delincuencia; (v) inadecuada regulación de tasas de intereses máximas en tarjetas del retail o crédito que conlleva a un alto endeudamiento de los pobres, tal como sucedió en Chile; (vi) efectos negativos de la burocracia estatal; (vii) objetivos contradictorios en las políticas públicas; (viii) captura regulatoria; (ix) favorecer los intereses políticos por sobre el bienestar social. Por ejemplo: caso de sueldos y dietas de los parlamentarios, o sueldos del sector público que son superiores al sector privado como sucede actualmente en Chile y que distorsiona el mercado laboral; (x) regulaciones que protegen a ciertos monopolios por un tiempo (por ejemplo: caso de Transbank), entre otros ejemplos que se podrían mencionar.

A pesar de los intentos en avanzar en la modernización de algunas instituciones observados en los últimos años (por ejemplo: penalización de la colusión), no se ha avanzado mucho al respecto y queda un gran camino por recorrer. La lección más importante de esta crisis es entender que la creación de instituciones es un proceso muy complejo que requiere de análisis y no de dogmas.

¿Qué requisitos u objetivos debe de considerarse al momento de crearse una institución desde el punto de vista de la nueva economía institucional y de la economía de la regulación?

La teoría como la evidencia empírica sugieren que al diseñar una institución hay que tener presente varios elementos, tales como: (i) economizar y correcta asignación de los escasos recursos de la sociedad; (ii)

eliminar los problemas de rentas monopólicas y maximizar el bienestar social; (iii) eliminar o reducir el problema de free-riding o conocido como comportamiento oportunístico; (incentivo a no cumplir con la ley); (iv) coordinar, fijar y proteger las expectativas (políticas de competencia, subsidios, comercio fijan expectativas); (v) la institución debe ser concisa y simple para un fácil entendimiento del público en general y para monitorearla fácilmente a bajo costo; (vi) institución con bajo costo de transacción para aumentar productividad y así incentivar el crecimiento económico; (vii) evaluar el impacto que genera la institución en la distribución del ingreso; (viii) considerar el concepto de equidad y justicia; (viii) eliminar o reducir al máximo posible las actividades de búsqueda de renta (rent-seeking) y/o la fijación de rentas.

Rent-seeking sucede cuando la regulación está hecha a la medida para cierto grupo de interés especial y no permite que los mercados funcionen competitivamente y se generan ganancias sobre lo normal o supra-normales. Los problemas de free-riding son inherentes al ser humano. Incentivos a free-riding suceden cuando las regulaciones quedan con los denominados “loopholes” u “orificios”, parte de estos orificios son los que se conocen en Chile como la letra chica. Estos “orificios” pueden suceder por desconocimiento o intencionalmente diseñados para beneficiar a un grupo de interés especial que en muchos casos poseen fuertes lobbies o conexiones con la clase política. El caso de Chile es aún más crítico, ya que algunos de los “orificios” son diseñados por la clase política para su propio beneficio, como hemos visto con la letra chica en el diseño del marco de ley para reelección de los parlamentarios.

En países desarrollados donde las instituciones informales como la ética, honestidad, empatía social, respeto por lo público, la educación cívica y otros valores son más altruistas, el problema de creación de buenas instituciones es menos complejo que en los países en desarrollo, ya que el nivel de las actividades oportunísticas y niveles de corrupción son mucho menores. Por ende, las instituciones informales juegan un rol muy importante en el diseño de las instituciones formales. En Chile, en las últimas décadas hemos observado un gran deterioro de las instituciones informales o de los valores, lo que hace que el problema actual de crear instituciones formales que funcionen bien en el futuro es aún más complejo.

La gente indirectamente se ha dado cuenta que muchas de las instituciones creadas en Chile en las últimas décadas no cumplen con los requisitos mínimos antes mencionados y que no maximizan el bienestar social. Adicionalmente, la gente percibe discriminación al ver que algunas de las instituciones actuales benefician a algunos o mejor dicho a la élite económica, y no a la sociedad en general. Por ejemplo, la ley de pesca o la regulación de fármacos por mencionar algunos casos. La gente tiene la sensación que si las instituciones funcionaran adecuadamente, entonces no tendríamos tantos casos de colusión (como los pollos, papel higiénico, remedios, pañales, etc.), ni tantos casos de corrupción con impunidad como se ha visto en la última década, ni algunos insumos básicos serían tan caros. Por ende, la gente hace tiempo dejó de creer el típico dicho de la clase política que dice “dejemos que las instituciones funcionen”.

Por otro lado, a mi parecer Chile entró en un vicio en la creación de múltiples agencias tales como superintendencias, ministerios, y creó múltiples capas de institucionales donde existe una superposición de responsabilidades y de controles que aumentó el costo de la regulación y el tamaño del Estado.

En teoría, la superposición de instituciones existe para proveer un chequeo y balance del sistema, pero también puede conducir en mayor corrupción, actividades de tipo rent-seeking y así aumentando la burocracia, y los costos de transacción. Los economistas practicantes de la economía institucional denominamos al efecto de superposición de jurisdicciones, responsabilidades, controles, de permisos, etc, que conllevan a burocracia y que hace que las instituciones no funcionen adecuadamente como “parálisis

institucional”. A mi parecer, en varios sectores de la economía chilena existe un grado de parálisis institucional y genera incentivos para no cumplir con la regulación. Por eso es común escuchar “que es mejor pedir perdón que pedir permiso”. A modo de un ejemplo, en Chile se involucran un total de once agencias en la política y/o responsabilidades en el manejo de los recursos hídricos. Este es uno de los niveles más alto del mundo en la fragmentación de responsabilidades en este sector y esto presenta un gran desafío para su reforma.

3.- Origen de las Fallas Institucionales en Países en Desarrollo.

¿Por qué es común que fallen las instituciones en muchos países en desarrollo? Existen varios estudios y evidencia empírica al respecto, de lo que concluye que muy pocos Estados en países en desarrollo se han embarcado en reformas institucionales que sean eficientes y que puedan resultar en crecimiento económico sostenido de largo plazo. Estudios de la nueva economía institucional y de la teoría de desarrollo económico sugiere que esto sucede por múltiples motivos, entre los más importantes se pueden mencionar: (i) la autoridad discrecional de los que están en el poder o discrecionalidad de los Gobiernos, (ii) rigidez ideológica (dogmas), (iii) problemas burocráticos o de rigidez burocrática, (iv) conflictos de grupos de intereses especiales y corrupción; (v) limitaciones en el conocimiento en las ciencias sociales entre otros factores.

Muchos de estos elementos antes mencionados se observan claramente en el día a día en el proceso de creación de instituciones en Chile. Un ejemplo actual, es la discrecionalidad del MOP al argumentar que el antiguo sistema de concesiones de licitación a “plazo fijo” para el tramo Talca-Chillan es mejor que el sistema de “Valor Presente de los Ingresos” sugeridos por los expertos y académicos. La discrecionalidad en la creación de instituciones como el ejemplo antes mencionado es perversa y no maximiza el bienestar social. Sin perjuicio de estas dos propuestas mencionadas, en países desarrollados existen modelos nunca propuestos en Chile que reducen las posibilidades de comportamiento oportunístico del regulado, las acciones de búsqueda de rentas por parte del operador privado, y que generan mayor equidad que ni siquiera han sido propuestos para Chile. A mi parecer, varios de los modelos regulatorios aplicados en Chile para la regulación de servicios los públicos (agua, electricidad, telecomunicaciones, gas, carreteras) deben modernizarse con urgencia para generar competencia y reducir las tarifas para los usuarios.

A medida que las economías se desarrollan las instituciones se convierten en obsoletas y es claro que eso le ha sucedido a Chile. El Estado puede crear nuevas instituciones como una fuente de crecimiento económico y de desarrollo, y eso es lo que está solicitando la gente. Por ende, un cambio institucional más adecuado que genere mayor competencia y equidad puede crear un incentivo para el crecimiento económico futuro, pero el gran desafío para Chile es hacerlo en forma correcta.

La evidencia demuestra que la variable más importante para crear buenas instituciones son las **“organizaciones políticas (ONG, fundaciones, gremios, etc) y la competencia administrativa del gobierno”**. Dado lo anterior, es de suma importancia que en la creación del nuevo pacto social el Gobierno tenga presente las opiniones de los ONGs, fundaciones, y otras organizaciones. Algunos estudios también demuestran que si **“no existe competencia en la política, es muy probable que la competencia en el mercado sea imperfecta”**. Debido a esto, es fundamental que no exista letra chica en la ley de elección de los parlamentarios y que se genere lo antes posible la competencia política en Chile.

El hecho que existe un rol potencial para el Estado para promover cambios institucionales que conlleven a crecimiento sostenible y desarrollo no significa que ocurrirán o que el Estado llevará la iniciativa. La evidencia demuestra que esto no ha sucedido solo en forma parcial en Chile. Finalmente, solo explicando el **“comportamiento del Estado y su efecto en el desarrollo de las instituciones se puede explicar finalmente el proceso de crecimiento económico y desarrollo.”**

4.- Instituciones y Sociedad Rentista

Es bien conocido que en Chile existen marcos regulatorios en muchos casos a la medida del poder económico, hecho también mencionado por el filósofo Gay Sorman, quién manifiesta que la clase política chilena tanto de izquierda como de derecha gobernó para la elite chilena. No existe duda que los Gobiernos pasados junto a la clase política promovieron en forma intencional, o por ignorancia, o por asimetría de información, los intereses de la industria que regulan en vez de proteger el bienestar social. Esta forma de regular nos ha llevado a que existe un abuso de precios en muchos sectores.

Las regulaciones actuales que en muchos casos favorecen al poder económico y que la gente critica en mi opinión han transformado a Chile en lo denominado, “una sociedad en búsqueda de renta o rentista” o también conocido en inglés como rent-seeking society. Este fenómeno no es nuevo, y ha sido ampliamente estudiado. Varias economías sufren de este mal. El profesor Joseph Stiglitz ganador del premio Nobel en economía, culpa a los grupos de intereses especiales o el poder económico de los Estados Unidos, que en complicidad con el poder político ha inducido a la creación de una serie de instituciones que favorecen a los de arriba, y ha deteriorado la distribución del ingreso, transformando a este país en una sociedad rentista en varios sectores de la economía.

Una sociedad rentista deteriora la distribución del ingreso, hace que los mercados no funcionen como se supone, se reduce la competencia y se crea un sistema injusto que empeora la calidad de vida de la clase media y de los pobres, tal como se observa en Chile y se viene observando en los Estados Unidos en las últimas décadas. Estudios demuestran que el sector salud de los Estados Unidos en donde existe un gran problema de rent-seeking, y Chile tampoco está exento de este problema en el sector de salud.

A mi parecer, varios de los modelos regulatorios aplicados en Chile para la regulación de servicios los públicos generan rentas, y por ende deben de modernizarse con urgencia para eliminarlas y así reducir las tarifas.

5.- Cambios Institucionales y Desafíos Futuros

Un cambio constitucional como el propuesto actualmente tomará un par de años para consensuarlo y aprobarlo, y eso no va a solucionar en el corto plazo las múltiples demandas ciudadanas, como reducir el precio de los servicios públicos, bajar los precios de los remedios, ni mejorará las pensiones, que son las demandas más solicitadas. Para mejorar la distribución del ingreso, aumentar el ingreso disponible de los hogares endeudados, y para que la gente baje su percepción de discriminación del sistema, se requiere eliminar con urgencia ciertas fallas de gobierno, mejorando la calidad de algunas regulaciones. De esta

forma, se puede aumentar la productividad total de factores de la economía, así aumentar el crecimiento, y de esta forma se tendrán mayores recursos para destinarlos a políticas sociales en el futuro. La evidencia empírica por parte de la teoría endógena de crecimiento y de la nueva economía institucional es amplia al respecto y países con instituciones de mejor calidad poseen productividad total de los factores mayores y crecen mucho más rápido que sus pares.

El Gobierno al ofrecer soluciones poco profundas como las actualmente propuestas que solo implican un gasto del orden del 0.5% del PIB, no va a resolver en nada los problemas de fondo y probablemente la gente va a seguir protestando y exigiendo reformas estructurales mucho más profundas. En mi opinión, debemos de olvidarnos de la regla fiscal por varios años, y aumentar la deuda en unos 5% a 6% del PIB, para poder destinarlos a programas sociales que tengan algún sentido, reconstruir los daños actuales, y para mejorar las instituciones que logren aplacar la sensación de la falla de las instituciones. Este aumento del gasto no va afectar en forma importante la clasificación de riesgo de Chile, pero un aumento en la violencia puede afectar la democracia y economía en forma permanente.

Reducir las fallas de gobierno no es una tarea fácil y no se realiza de un día para otro, ni más aún en Chile donde los hacedores de políticas públicas son altamente ideologizados. **Para eliminar fallas de gobierno se requiere de un Gobierno decidido, voluntad política y alturas de mira, ya que muchos agentes económicos van a perder en parte los beneficios o rentas ya obtenidas.** Por ende, la gran barrera del cambio institucional no está en la parte técnica, sino en la ideología, discrecionalidad del Estado, la clase política y su vínculo con la clase económica.

La clase política como los empresarios deben de tener alturas de mira y todo Chile en forma conjunto deben de hacer los cambios institucionales y así poder volver a crecer en forma sostenible, y mejorar la distribución del ingreso. **Este nuevo y extremadamente complejo desafío obliga a todos los chilenos a tener paciencia ya que es un proceso de muy largo plazo, como también nos obliga a ser mucho más analíticos, ingeniosos y tolerantes.**

Finalmente, la clase política, los empresarios y también las Universidades son culpables de esta crisis. A mi parecer, las facultades de economía, gobierno y de ciencias políticas tienen que hacer un mea culpa, ya que raramente se ve en las mallas de las carreras de postgrado cursos como Teoría de Desarrollo Económico, Economía Política de las Instituciones, Economía Comparativa, Teoría de Economía Política, Nueva Economía Institucional, Instituciones, Organizaciones y Contratos, Economía de la Regulación y Competencia, Valores y Análisis Social, y otros cursos que ayuden a entender mejor lo que sucede con las actuales instituciones en Chile, y que ayuden a la sociedad en general a crear mejores arreglos institucionales en el futuro.

Manuel Madrid Aris, Ph.D.
Académico y Consultor Internacional

Santiago, 10 de Noviembre 2019.