

ACCIÓN PÚBLICA EN CONTEXTO DE CRISIS: LOS FALLOS DEL ESTADO EN CONTEXTO COVID-19

PUBLIC ACTION IN THE CONTEXT OF CRISIS: THE FAILURES OF THE STATE IN THE CONTEXT OF COVID-19

Ariel Yévenes Subiabre

Ingeniero Comercial

Magister en Ingeniería Industrial

Magister en Educación

MSc. in Business and Administration

PhD. in Business and Administration

Académico Investigador del Centro de Estudios Territoriales, Universidad del Bío-Bío.

e-mail: ayevenes@ubiobio.cl

Resumen

En el presente ensayo se exploran ámbitos relacionados a las condiciones que han de darse para que las sociedades se conduzcan hacia decisiones que propicien asignaciones eficientes de recursos y alcanzar un escenario de bienestar, contextualizando estos análisis al escenario señalado de la Crisis COVID-19 en Chile.

Así, se analizan coyunturas que revelan la existencia de fallos de Estado que, analizados en contexto de la simultánea existencia de fallos de mercado, actúan como limitantes del bienestar social, proponiendo para ello instancias de articulación público privada para la construcción colectiva del bienestar social, en equilibrio público y privado, como también la importancia de fortalecer la descentralización, para propiciar la flexibilidad, agilidad y pertinencia de las políticas en el nivel territorial local.

Palabras claves: crisis, COVID-19, fallos del Estado, bienestar.

Clasificación JEL: H, H4, H44.

Abstract

This essay explores areas related to the conditions that must exist for societies to lead towards decisions that promote efficient allocation of resources and achieve a scenario of well-being, contextualizing these analyzes to the indicated scenario of the COVID-19 Crisis in Chile.

Thus, conjunctures are analyzed that reveal the existence of State failures that, analyzed in the context of the simultaneous existence of market failures, act as limiting of social welfare, proposing for this instances of public-private articulation for the collective construction of social welfare, in public and private balance, as well as the importance of strengthening decentralization, to promote flexibility, agility and relevance of policies at the local territorial level.

Keywords: crisis, COVID-19, State failures, welfare.

JEL Classification: H, H4, H44.

1. INTRODUCCION

En el presente ensayo se exploran ámbitos analíticos relacionados a las condiciones que han de darse para que las sociedades se conduzcan hacia decisiones que propicien asignaciones eficientes de recursos y por tanto, alcanzar un escenario de máximo bienestar económico sin que, en la lógica del óptimo paretiano, sea posible mejorar las condiciones de un agente sin empeorar la situación de algún otro agente en particular, contextualizando estos análisis en el escenario socioeconómico señalado por presencia de la Crisis COVID-19 en Chile.

En estos términos, se expone desde la perspectiva teórica como un mercado competitivo alcanza los equilibrios y conduce al bienestar para, sobre esta base, desenvolver una discusión respecto a los escenarios de suboptimización que se reconocen como fallos de mercado y el rol del Estado vinculable a sus posibles soluciones, evidenciándose a su vez nuevas condiciones de suboptimización, que podrían reconocerse como fallos del Estado y que, vistos en su conjunto limitan las posibilidades de activar procesos de incremento del bienestar para la sociedad en su conjunto y todos sus actores en específico.

El escenario de crisis generado en el marco de la pandemia de COVID-19 constituye una situación coyuntural que ha puesto de manifiesto, particularmente en Chile y por cierto circunscribiéndose al ámbito económico productivo, la existencia simultánea de fallos de mercado y fallos de Estado que en su conjunto afectan el bienestar social y económico, señalando en el proceso muchas insuficiencias que se encontraban en estado de latencia y que constituyen limitaciones que exigen explorar prospectivamente opciones para su superación, con miras al abordaje de nuevos escenarios de crisis que, de uno u otro modo y con mayor o menor probabilidad, afectarán a Chile en el futuro y que potencialmente podrían imponer además limitaciones para la superación de la propia crisis socioeconómica que se afrontará aun post COVID-19.

En efecto, la pandemia COVID-19, ocasionada por el virus SARS-CoV-2, se identificó en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, en la República Popular China, siendo reconocida como pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 (World Health Organization, 2020). El virus se transmite generalmente de persona a persona cuando se encuentran en contacto cercano, pero también a través de superficies contaminadas que entran en contacto con las manos que luego trasladan el virus a las mucosas, generando como síntomas más comunes la fiebre, tos seca y dificultades para respirar y generando complicaciones de salud tales como la neumonía, el síndrome respiratorio agudo o la sepsis (Centers for Disease Control and Prevention, 2020).

Por cierto, las medidas de prevención social implementadas para hacer frente a la pandemia, relacionados esencialmente al distanciamiento físico, aislamiento y reducción de la movilidad, han tenido efectos socioeconómicos de importancia, con importantes proporciones de población enfrentando importantes restricciones de movimiento, que conllevan una disminución drástica de la dinámica económica y un aumento del desempleo (Banco Mundial, 2020). En efecto, la pandemia genera una nueva dimensión de crisis económica que se suma a las problemáticas sanitarias, donde los flujos de

comercio mundial disminuyen drásticamente, y se registra una marcada menor actividad en los sectores de comercio, servicios y turismo, señalando un panorama económico negativo para Chile para los años 2020 y 2021, post Covid-19.

La respuesta frente al escenario descrito, desde el gobierno central de Chile, ha estado señalada por una lógica anticíclica, aplicando diversos instrumentos que mitigan parte de los efectos de la reducida actividad, en espera de una recuperación a mediano plazo, conforme se logre superar buena parte de los efectos de la crisis sanitaria.

En este contexto, conforme emergen y se aplican instrumentos de apoyo desde el Estado central, es preciso auscultar posibilidades de articular la acción estratégica descentralizada (Yévenes, 2020), conforme se evidencian el surgimiento de fallos de mercado y de Estado que han puesto limitaciones a la plena efectividad de los instrumentos, frente a la diversidad y complejidad de las problemáticas sociales, económicas y territoriales.

En este marco el presente artículo se compone de tres partes fundamentales. En la primera, se aborda el enfoque teórico conceptual desde el cual se visualizarán los distintos casos y situaciones coyunturales emergentes en el contexto de la crisis COVID-19, focalizando especialmente esta mirada teórica desde los equilibrios de mercado y la eficiencia global, los fallos de mercado, el rol del Estado y los fallos del estado.

En una segunda parte, se hará revista analítica, de manera tanto exploratoria como descriptiva, a la experiencia y evidencia de casos coyunturales que han quedado expuestos en Chile, donde se hacen evidentes algunos fallos del Estado, prospectando los potenciales efectos sobre el bienestar socioeconómico que es posible vincular a partir de su incidencia.

Y finalmente, en la tercera parte, se abordan conclusiones y reflexiones propositivas respecto al qué hacer entonces, a partir de la experiencia, para perfeccionar la acción articulada de la institucionalidad pública y privada para fortalecer la economía y hacer frente de manera más eficiente y efectiva, a las próximas crisis que, muy probablemente, han de afectar al mundo en general y a Chile en particular.

2. LA MIRADA CONCEPTUAL SOBRE LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR: EQUILIBRIOS, FALLOS DE MERCADO Y FALLOS DEL ESTADO.

En el escenario económico contemporáneo, a escala mundial, se aprecia el predominio generalizado de la actividad privada en la provisión de bienes y servicios. Al respecto, emerge en este caso el criterio de eficiencia con el cual operarían los agentes privados individuales en la provisión de bienes y servicios, entendido como el logro de objetivos económico productivos mediante el uso de la menor cantidad de recursos posible.

Bajo esta premisa, en términos teóricos, bajo el cumplimiento de un cierto conjunto de supuestos, un mercado competitivo sería la vía más efectiva para la asignación de eficiente de recursos, implicando por tanto la definición de un papel relativamente más

reducido para el Estado, privilegiando el funcionamiento libre y con el menor nivel de distorsiones posible en el mercado de los agentes económicos individuales.

Dado lo señalado, para la comprensión de la idea de un funcionamiento del mercado libre de intervenciones resulta relevante comprender el concepto de eficiencia económica, pues se encuentra en el centro de la argumentación de los mercados competitivos como la vía más efectiva para la asignación eficiente de recursos.

Al respecto, ya desde los tiempos de Adam Smith, la economía clásica comienza a acuñar el concepto de mano invisible, el cual alude al hecho que cuando los individuos, o empresas, compiten, buscan maximizar sus propios beneficios, proceso en el cual son conducidos por una mano invisible que los guía a maximizar también los intereses sociales (Landreth, 1998). Más aún, bajo esta perspectiva se plantea que el proceso de maximizar intereses individuales podría incluso ser más eficaz para el bienestar colectivo que si se buscara desde un principio lograr objetivos estrictamente sociales.

Frente a las ideas expuestas, resulta interesante señalar que la noción de mano invisible, que también hace referencia a que los mercados competitivos son capaces de regularse por sí mismos, emerge en un contexto en el cual variadas economías se encontraban atravesando fallos importantes en el papel del Estado, incluyendo que en muchos casos en tanto entidad había sido prescindible para alcanzar cierto nivel de bienestar social, en un escenario europeo donde el mayor conjunto de transformaciones económicas, tecnológicas y sociales de la Revolución Industrial estaba a punto de llegar, para avanzar desde una economía fundamentalmente basada en la agricultura y el comercio a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada (Ekelund & Hébert, 2005).

En efecto, la idea de los mercados autorregulados resulta simplificadora. Si hay consumidores que demandan cierto bien que no está siendo producido, surgirán oferentes dispuestos a producir dicho bien. Mientras el precio cobrado sea menor o igual a la disposición a pagar, los consumidores querrán comprar. Por su parte, mientras el beneficio obtenido al vender un bien es mayor o igual al costo de producirlo, los productores querrán vender. Consecuencialmente, en el mercado competitivo el resultado es que tanto consumidores como productores estarían maximizando su beneficio, lo cual es eficiente, sin la necesidad que una entidad gubernamental establezca qué es lo que se puede o debe producirse.

Sobre esta base, Vilfredo Pareto estudió la eficiencia de una manera específica, la cual llevaría su nombre posteriormente. La idea que emerge a propósito de su concepción de eficiencia es que las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de otra, se dice que son eficientes en el sentido de Pareto (Sarmiento & Castellanos, 2008). Nótese que éste resulta ser un criterio bastante exigente para la noción de eficiencia, pues implica que basta que solo un agente económico se vea perjudicado por una acción determinada para que ella deje de ser considerada una mejora paretiana.

En el marco de lo expuesto, cabe interrogarse como estos criterios de eficiencia se traducen en los equilibrios de mercado. Al respecto, cuando se analiza un mercado en

particular, se trata de un enfoque de equilibrio parcial, en el cual el equilibrio se logra en el punto donde se intersecta la oferta con la demanda, en tanto que el modelo de equilibrio general estudia cómo se logra el equilibrio de manera simultánea en los mercados, el cual sería igualmente eficiente toda vez que cumple además con que cada uno de los mercados lo es también. En efecto, para que se produzca la eficiencia en el equilibrio general, ha de darse simultáneamente tanto la eficiencia en el consumo como la eficiencia en la producción.

Al respecto, la eficiencia en el consumo implica que los consumidores maximizan su bienestar consumiendo la canasta de bienes que más los satisface y que les es posible adquirir según su presupuesto; mientras que la eficiencia en la producción implica que los productores maximizan su bienestar produciendo la mayor cantidad posible y que les es posible adquirir según su presupuesto. De este modo, la eficiencia se constituye al encontrarse en el mercado, la cantidad que quieren adquirir los consumidores en la misma cantidad que quieran vender los productores, consiguiéndose por tanto un equilibrio logrado por ambos agentes por separado, coincidiendo en el equilibrio general.

Con todo, aun cuando la eficiencia en el sentido de Pareto apunta a la consecución de un bienestar social, tiene la particularidad de ser individualista, toda vez que el criterio analiza el bienestar individual de cada persona o agente (Reyes & Oslund, 2014), es decir, si cada uno de los que estaba involucrado en determinada acción se vio beneficiado, perjudicado o quedó igual, sin considerar el bienestar relativo; y a su vez, el criterio considera la percepción de cada agente sobre su propio bienestar, lo cual se condice con el principio de la soberanía del consumidor, el cual establece que quienes mejor pueden definir sus necesidades son los mismos consumidores.

De este modo, desde la perspectiva de la economía del bienestar, se ha estudiado la relación entre la eficiencia en el sentido de Pareto y los mercados competitivos, a partir de lo cual se han establecido los dos teoremas fundamentales. Primero, que todo equilibrio competitivo es un óptimo de Pareto y segundo, que un óptimo de Pareto puede llegar a ser un equilibrio competitivo si es que se realizan ciertas redistribuciones.

El modelo planteado establece en definitiva que los mercados competitivos son eficientes, lo cual podría justificar una limitada intervención estatal, lo que sin embargo, no siempre llega a consolidarse, especialmente cuando se constatan fallos en el funcionamiento de los mercados.

2.1. Los Fallos de Mercado y el Rol Público.

En las páginas precedentes se ha hecho una mirada sucinta a los marcos teóricos que fundamentan la eficiencia del mercado de competencia perfecta. No obstante, en la realidad, se constata la dificultad de que la competencia sea completamente perfecta y en efecto, el conjunto de supuestos que señala a los mercados de competencia perfecta no suelen cumplirse a plenitud y de manera simultánea en el escenario económico y por tanto, acotan las posibilidades a que se cumpla el criterio de eficiencia con el que se analiza la economía del bienestar.

Al respecto, se reconoce por tanto que emergen situaciones en las que no hay eficiencia en el mercado, a las cuales se les denominan fallos de mercado. Sobre esta base es que se suele argumentar la necesidad de intervención estatal, en la búsqueda de corregir situaciones no deseadas en el marco de la consecución del bienestar socioeconómico de la sociedad.

No obstante lo expuesto, aun cuando se asumiera que el mercado funciona de manera que se aproximan en gran medida a la perfección, continúan existiendo ámbitos en los cuales se hace necesaria la intervención estatal para que el funcionamiento sea el que se pretende, en lo cual se hace preciso que los derechos de propiedad se encuentren bien definidos y el cumplimiento de contratos se encuentre asegurado, tanto para que no se genere asignación ineficiente de recursos que son de uso común, como para que también la economía funcione con niveles razonables de confianza y seguridad que propicie decisiones señaladas por la más eficiente asignación de recursos.

Ahora bien, cuando no se cumplen ciertos supuestos de la competencia perfecta y se cae el criterio de eficiencia en el sentido de Pareto, se da lugar a las fallas de mercado, las que desde la perspectiva teórica y conceptual se circunscriben a fallas de competencia, la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos, las asimetrías de información y el desempleo (Stiglitz, 2000).

Al respecto, las fallas de competencia se circunscriben a que la eficiencia en el sentido de Pareto se cumple en mercados perfectamente competitivos, donde existen muchas empresas, que venden el mismo producto y que no pueden influir en el precio del producto. Ello no reconoce el hecho de que en el escenario competitivo contemporáneo las industrias tienden a funcionar más como competencia monopolística, donde muchas empresas venden productos diferenciados; y oligopolios, donde pocas empresas compiten frente a un amplio mercado de demandantes. En este marco, al reconocerse este tipo de mercado, se identifican por tanto estas fallas de competencia, que podrían ser potencialmente perjudiciales debido a que se podría terminar produciendo menos de lo óptimo o reducirse los beneficios de eficiencia que se derivan de la competencia, al configurarse una estructura de precios relativos que no reflejen adecuada e íntegramente los costos asociados a la producción (Fernández de Castro & Tugores, 1997).

La existencia de bienes públicos alude a aquellas producciones que están señaladas por un consumo indivisible, que puede ser compartido por todos los miembros de la sociedad, sin exclusión. En términos prácticos, esto implica que un bien público es en general accesible sin mayores restricciones, cumpliendo con la propiedad de que son potencialmente capaces de generar utilidad a más de un usuario a la vez, no pudiéndose excluir a un individuo o a un colectivo de su consumo, lo que implica entonces que no se produce rivalidad en su consumo (González, 2009). En este caso, el fallo de mercado se relaciona a que el mercado no suele propiciar la oferta de bienes públicos y en circunstancias de hacerlo, suele hacerlo en cantidades subóptimas, toda vez que el mercado no genera incentivos para su producción.

La existencia de externalidades alude a aquellas situaciones en que el funcionamiento de un mercado afecta a alguien que no está siendo parte de dicho mercado. Si la forma en que lo afecta lo favorece, se trata de una externalidad positiva y si lo perjudica, se trata de una externalidad negativa (Thomas, 2020), residiendo el rol eficiente del Estado en este caso el favorecer que se produzca más de lo que se logra en competencia perfecta si es una externalidad positiva y restringir para que se produzca menos si es una externalidad negativa.

Se habla de mercados incompletos por su parte cuando no se está ofreciendo un bien a pesar de que hay incentivos de mercado para que las empresas lo produzcan, pues tendrían utilidades, usualmente por el riesgo que implica su provisión, llegándose entonces a una provisión subóptima de ellos (Rodríguez, 2013). Emergen en este campo, también la existencia de mercados complementarios, cuando dos bienes son complementarios y puede darse que una empresa no esté dispuesta a producir un determinado bien si no se cuenta con la seguridad que alguien producirá su complementario, en circunstancias que el mercado no demanda de ambos bienes por separado.

Las asimetrías de información por su parte aluden a otro de los supuestos característicos del modelo de competencia perfecta, que reside en que la información es completa, es decir, tanto consumidores como productores conocen a cabalidad las características del bien que se está transando. Por cierto, esta es también una condición bastante difícil de cumplir, emergiendo las asimetrías de información que se dan cuando uno de los agentes tiene más información que el otro en su interacción en el mercado (Usategui, 1999).

Y finalmente, se tiene el desempleo y otras perturbaciones económicas, que emergen como uno de los fallos de mercado más comunes y que afectan a todas las economías, en mayor o menor magnitud. Al respecto, en el modelo de equilibrio general se expone cómo se logra que la cantidad producida sea igual a la demandada. Por cierto, siguiendo el modelo, en el mercado laboral, se debería cumplir también que la cantidad de trabajadores que demandan las empresas sea igual a la de trabajadores dispuestos a trabajar, lo que se constata en general que no se cumple, pues en todos los países existe desempleo, debido a distintas razones (Echenique, 2020).

En tanto lo expuesto, repasando de manera sucinta los fallos de mercado a los que se alude en la teoría, observándoles a la luz del criterio de eficiencia, se constata que la intervención pública en la economía tiende a requerirse precisamente porque, dada existencia de circunstancias en que los criterios, condiciones y supuestos de los mercados perfectamente competitivos no se cumplen, se acotan las posibilidades de generar bienestar y constituirse la eficiencia.

No obstante, más allá de ello, se suelen esgrimir además otros criterios relevantes al momento de analizar el bienestar económico; en efecto, tales son los casos en que una economía incluso sea eficiente en términos paretianos, pero emerja en ella la desigualdad, en lo cual se plantea que el Estado tiene un rol importante en la redistribución del ingreso, mediante intervenciones que focalicen su acción en los segmentos de población que evidencian mayor rezago (Stiglitz, 2000). A su vez, desde

otra perspectiva, se plantea la importancia de que el Estado fomente la producción y consumo de ciertos bienes preferentes, con miras a incrementar el bienestar de la población.

Con todo y en síntesis, se revela que en la actualidad hay corrientes que destacan la importancia del rol del Estado en la economía, con miras a asegurar ciertas condiciones mínimas que permitan el correcto desarrollo de los mercados y propender a que se alcance la eficiencia, interviniendo sobre los fallos de mercado, la redistribución de ingresos y el fomento en la producción y consumo de bienes preferentes.

2.2. El Rol Público y los Fallos del Estado.

En el transcurso del último siglo, el rol del Estado se ha movido entre un continuo de épocas de omnipresencia hasta participaciones mínimas. En la actualidad, tienden a predominar los sistemas económicos mixtos, en los cuales las actividades económicas son realizadas tanto por la participación de empresas privadas y también por la presencia y regulación del Estado. Al respecto, el papel principal del Estado en el contexto de economías mixtas es la regulación de actividades privadas y la provisión de bienes públicos, por cierto presentando matices en cuanto al grado de participación e influencia en el sistema económico. Atendiendo a dichos matices, el papel del Estado tiende a dividirse en dos funciones, cuales son el sostener un marco institucional adecuado y regular la actividad mediante políticas que orienten el desarrollo de la actividad económica, en lo cual se enmarca en general la provisión de bienes públicos, la redistribución de la riqueza, la garantía de derechos básicos y la generación de intervenciones tendientes a superar las limitaciones impuestas por los fallos de mercado.

Al respecto, como se hizo revista en el punto anterior, reconociéndose que los fallos de mercado se relacionan a aquellas situaciones en que la solución de mercado no provee respuestas óptimas a la sociedad en su conjunto, es que emerge la fundamentación para el accionar del Estado, mediante la regulación, intervención o control de ciertos mercados, constituyendo ejemplos comunes de ello las regulaciones sobre la concentración económica y los monopolios, las legislaciones de protección de consumidores, las regulaciones de los sistemas financieros, la provisión de información pública y en general, la participación del Estado, bajo una lógica del principio de subsidiariedad (Stöhr, 1999), interviene en aquellos mercados sectores y ámbitos donde el mercado y los estados centrales no logran atender con eficiencia.

No obstante, el Estado también presenta fallos en el ejercicio de su rol y sus intervenciones, las cuales se presentan cuando los programas públicos no tienen los resultados esperados. En general, la literatura distingue cuatro causas basales en que se presentan los fallos del Estado: la presencia de información limitada para distinguir a los reales beneficiarios de las políticas públicas, el control limitado que se puede ejercer sobre los mercados, la burocracia que ralentiza procesos y limita el alcance de las intervenciones y los procesos políticos que suele enmarcar la acción pública y en los cuales los canales de transmisión entre definición y ejecución no siempre permiten alcanzar resultados óptimos en las intervenciones (Stiglitz, 2000).

Respecto a la existencia de información limitada como fallo del Estado, la evidencia señala el surgimiento de efectos complejos e imprevisibles producto de la aplicación de

políticas públicas, respecto de los cuales el Estado muchas veces no dispone de la información completa ni oportuna para conducir la toma de decisiones bajo criterios de eficiencia. A su vez, respecto al control limitado de los mercados y en línea con lo recientemente expuesto, el Estado tampoco controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones en los mercados.

Respecto a la burocracia y las limitaciones en su control, se evidencia que como el Estado delega la aplicación de las políticas mediante redes de organismos públicos, se aprecia que en la práctica se pueden producir tardanzas en la generación de reglamentos y limitaciones para el control de cumplimiento de la normativa, lo que en muchas oportunidades es consecuencia de la ambigüedad con que quedan definidas o la inadecuada definición de marcos de incentivos para la aplicación efectiva de las políticas definidas (Stigler, 1971). A ello se agregan las limitaciones impuestas por los procesos políticos donde emergen grupos de presión o la tendencia a intentar implementar soluciones sencillas y coyunturales para dar respuesta a problemas complejos y de orden estructural.

Por lo tanto, así como la argumentación de la acción pública sobre la economía reside en la constatación de los fallos del mercado, también es posible encontrar una línea argumental en la cual la fundamentación de los fallos del Estado demanda la acción libre de los mercados. Con todo, la evidencia parece sugerir que ambos enfoques han de considerarse, propiciando una intervención pública justificada, pero que ha de implementarse de manera estratégica, con miras a incrementar su potencial de optimización y eficiencia; en efecto, el mercado es eficiente bajo el cumplimiento de un conjunto de supuestos y condicionantes restrictivos y a su vez, se constata que el Estado suele fallar, sugiriéndose por tanto una intervención pública acotada a aquellos ámbitos donde su impacto y efectividad es mayor.

En este sentido, las visiones modernas apuntan tanto a la generación equilibrada de procesos de liberalización, vista como una reducción del grado de regulación impuesto por el Estado, y de privatización, definida como la transferencia al sector privado de funciones que antes desempeñaba el Estado, pero sin perder en las regulaciones el sentido de equilibrio entre lo público y privado para que efectivamente se propicie el logro de la eficiencia que se busca en el marco de las economías mixtas (Moré, 2014).

3. LOS FALLOS DEL ESTADO EN LA MIRA DE LA COYUNTURA COVID-19.

Así como en el contexto de la pandemia por COVID-19 se hicieron evidentes un conjunto de fallos de mercado (Yévenes, 2021), emergen también una diversidad de situaciones que han puesto en evidencia los desafíos relacionados a los fallos del Estado, que han aparecido en el marco de la acción pública que ha buscado hacer frente a las problemáticas sociales vinculadas a la crisis sanitaria y por cierto se circunscriben también a aspectos estructurales que es preciso atender para generar mayor grado de efectividad de la acción pública en su contribución al bienestar social.

En este contexto, en el presente apartado se hace revista analítica a algunos de los principales fallos del Estado, para reflexionar luego respecto de los lineamientos que es posible proponer para su atención.

- **La Gestión Pública en Contexto de Información Limitada.**

En el ámbito de la información limitada, la evidencia señala las dificultades que el Estado central ha debido enfrentar para dar lugar a la disposición de información completa y oportuna para conducir la toma de decisiones bajo criterios de eficiencia. En efecto, conforme la pandemia fue evolucionando se fue constatando la necesidad de realizar ajustes coyunturales a la disposición centralizada de información, entendiendo que en las fases iniciales se estaba en presencia de una crisis sanitaria que propiciaría el surgimiento de efectos complejos e imprevisibles, que por cierto limitan la aplicación continua, sistemática y oportuna de políticas públicas.

En efecto, la acción pública se ha encontrado señalada, especialmente en las fases iniciales de la presencia de la pandemia en Chile, por el control limitado de la información centralizada en muchas facetas que fueron emergiendo con la pandemia.

Naturalmente, frente a una coyuntura de la magnitud y características que presenta la pandemia, el Estado central no contaba inicialmente con la capacidad de controlar plenamente todas las variables involucradas y sus relaciones entre ellas, lo que ha ido paulatinamente ajustándose conforme evoluciona la pandemia, generándose por tanto naturales ineficiencias en la gestión centralizada tanto de la información como de la toma de decisiones.

Tal es el caso que se pone en evidencia cuando la autoridad, además de informar las cifras diarias de contagios se debió anunciar el ajuste de nuevos diagnosticados por COVID-19, en conformidad a la incorporación de las estadísticas de personas que no habían sido notificadas o que no se habían incluido en los sistemas de información centralizados dispuestos especialmente para dichos efectos (CNN Chile, 2020). Por cierto, ello incrementó el número total de casos positivos, generando natural alarma pública, generando incertidumbres respecto de la eficiencia con que las autoridades se encontraban gestionando la emergencia sanitaria.

Gráfico 1. Contagios Diarios COVID-19 en Chile Abril 2020 – Octubre 2020



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Salud.

- El Control Limitado de los Actores Privados.

Si bien el Estado central ha ido tomando y actualizando paulatinamente una serie de medidas en torno al control de la pandemia, emitiendo diversos protocolos en torno a un plan de acción que han implicado el establecimiento de cuarentenas, aduanas y cordones sanitarios en zonas específicas del país para controlar la propagación del virus y propiciar su más eficiente control, es posible señalar al respecto que, a pesar de todos los esfuerzos desplegados, el Estado no ha logrado controlar plenamente la ejecución y consecuencias de las intervenciones implementadas, puesto que los esfuerzos de fiscalización y control resultan insuficientes frente a la acción privada de agentes individuales.

Uno de los ámbitos donde las capacidades de control limitadas quedan de manifiesto ha sido en el control de las cuarentenas territoriales, entendidas como zonas en que se prohíbe la libre circulación de personas, con el fin de evitar la transmisión comunitaria y expansión de la pandemia. Al respecto, si bien se estableció que las Fuerzas Armadas y policías serían las encargadas de fiscalizar el cumplimiento de estas medidas, en lo que también se articuló la colaboración de los municipios y de la autoridad sanitaria (Gobierno de Chile, 2020), lo que es un reflejo del esfuerzo público desplegado con fines de fiscalización, aun se registraban constantemente violaciones a la medidas establecidas, poniendo de manifiesto el control limitado que el Estado central puede desplegar respecto del accionar de los actores privados.

En el marco de lo expuesto, si bien las medidas implican el desarrollo de investigaciones y las sanciones respectivas hacia quienes infringen las normas

establecidas, en el transcurso de la pandemia se registraron constantemente conductas de actores privados que exponían la salud de la población. No obstante, los procesos fiscalizadores y eventualmente sancionadores resultan con todo fuertemente dependientes de la carga de trabajo de la autoridad, cuyo esfuerzo es siempre limitado (Molina, 2020).

En efecto, se está en presencia de un fallo del Estado, derivado de su capacidad limitada para ejercer control y fiscalización del accionar de agentes privados.

- El Control Limitado de la Acción Pública por parte del Estado Central.

En circunstancias en que el Estado central define políticas, intervenciones y lineamientos de acción pública, define a su vez medios y canales por los cuales se desplegará e implementará en su ejecución práctica dicha acción pública, lo que usualmente se produce por la vía de una serie de organismos, públicos y privados, que han de organizarse en red para proceder, cuya complejidad en ocasiones puede llevar al surgimiento de ineficiencias sistémicas en la cadena ejecutiva de la acción pública.

Es en este marco que, tal como el contexto de pandemia lo ha puesto de manifiesto, se requiere para efectos de ejecutar las funciones definidas en las políticas públicas, de la definición de una serie de reglamentos y protocolos que son fundamental para propiciar la más correcta implementación de lo dispuesto a nivel del Estado central.

Al respecto, para tener una idea base de lo que significa la implementación de las medidas dispuestas por el Estado central en el contexto de la pandemia por coronavirus, es posible remitirse al plan de acción por coronavirus, donde se encuentra planteado un complejo entramado de normas, definiciones y reglamentaciones, que intentan abarcar la integralidad de aspectos ligados a medidas y disposiciones sanitarias, residencias sanitarias, toques de queda, salud, estrategia de vacuna para COVID-19, red de protección social, educación, transporte, comercio, adultos mayores, red Sename, cárceles, vacunación, control de fronteras, estado de excepción constitucional, eventos masivos y algunas otras medidas adicionales (Gobierno de Chile, 2020).

Como se aprecia, casi una veintena de ámbitos donde se generan disposiciones específicas para su correcta aplicación, en lo cual la probabilidad de controversias se acrecienta, tanto por la complejidad de la red que debe articularse, en un escenario de marcada diversidad territorial como el caso de Chile, como por la urgencia con lo cual ello debe de implementarse, considerando que la pandemia constituye un escenario de crisis, con multiplicidad de situaciones imprevistas y escenarios inciertos.

En este sentido, el hecho de que en algunas situaciones no se lleven a cabo plena e integralmente lo dispuesto por el Estado central en algunos territorios específicos, con particularidades muy marcadas y que adolezcan, por ejemplo, de situación de lejanía y/o aislamiento, responde más bien a la complejidad de implementación de las disposiciones más generalistas, que no respondan bien a la diversidad territorial o incluso a la ambigüedad con que se pueden comprender las mismas disposiciones, en cuanto a su aplicación más concreta a situaciones específicas.

En efecto, se constituye en este ámbito un fallo del Estado, que se ha hecho incluso evidente en el transcurso de la emergencia COVID-19 en circunstancias en que han surgido marcadas diferencias de visión entre lo dispuesto a nivel central – nacional y lo posible y necesario de implementar en el plano local – comunal, pudiendo emerger diversidad de acciones locales en función de distintas configuraciones territoriales (Bustos, 2020). Por ello es que puede incluso vincularse este fallo al marcado centralismo que caracteriza la aplicación de políticas públicas, en un país que requiere de niveles más acentuados de descentralización, sobre todo considerando la necesidad de actuación flexible, oportuna y adaptada a la evidente diversidad territorial que caracteriza a Chile, tanto en lo geográfico espacial, como en lo social y cultural.

- Las Limitaciones Impuestas por la Naturaleza de los Procesos Políticos.

Así como la definición de políticas e intervenciones de desenvuelven en un proceso que implica planificación y análisis, también debe asumirse que se dan en el contexto de procesos políticos, marcados por la necesaria búsqueda de consensos que implican tiempo y articulan en muchas oportunidades implementación de soluciones complejas, en contextos donde se demanda y espera por parte de la ciudadanía de soluciones rápidas y sencillas de aplicar.

Por lo demás, en los procesos políticos se dan dificultades inherentes a su propio proceso de construcción de consensos para la toma de decisiones. En principio, la teoría reconoce que no hay mecanismos eficaces para que todas las personas manifiesten sus preferencias por uno u otro bien público, habida consideración de que además, cada persona valora de manera distinta los diversos bienes públicos. En efecto, frente a estas dificultades prácticas, el proceso político conlleva decisiones de provisión de bienes públicos, donde se trata de construir decisiones colectivas en un intento de agregar las preferencias de todos los individuos, a diferencia de los bienes privados donde cada persona decide cuánto quiere consumir en base a sus preferencias y por tanto dependen de decisiones individuales.

En este marco, se tiende a aplicar soluciones que implican la elección por mayoría, que implica el logro de un equilibrio solo en el caso de que existan preferencias unimodales, es decir, dentro de sus preferencias existe un único máximo. Sin embargo, podría darse que el equilibrio de la elección por mayoría sea ineficiente, donde el resultado corresponde a las preferencias del votante mediano (Hotelling, 1929), construyéndose soluciones medias en función de paulatinos procesos de construcción de consensos que paulatinamente dan forma a las soluciones definidas.

Y en efecto, tal como se plantea en el punto anterior, las políticas de orden más generalistas generadas en el marco de un Estado central, también posibles de comprender en la lógica de soluciones promedio a las que se llega desde ópticas como la del votante mediano y que emergen de los procesos políticos, no suelen responder adecuadamente a la especificidad señalada en contextos de alta diversidad territorial. Más aún, aquí cabe reconocer que no es posible formular y aplicar visiones marcadas por la optimización en la búsqueda de eficiencia y se llega en la práctica a lo “*socialmente óptimo*” sobre la base de una serie de concesiones e ineficiencias individuales. Tal es así

que, a la postre, se configuran fallos de mercado donde se ve afectada la eficiencia general y la percepción del bienestar colectivo.

4. A MODO DE REFLEXIONES DE CIERRE.

Las visiones respecto del papel que le cabe al mercado y al Estado en la sociedad han variado en el tiempo y en diversos contextos. En el escenario contemporáneo, en la generalidad, predomina una visión que podría definirse como un sistema mixto, con distintos matices, en lo cual se alude a un sistema donde las actividades pueden ser realizadas por empresas privadas y el Estado en coexistencia de roles, donde en general la actividad privada es predominante en la producción de bienes y servicios; mientras que el Estado cumple un rol más preponderante en el sostenimiento de un marco institucional adecuado, la regulación de la actividad mediante políticas que orienten el desarrollo de determinados sectores, la provisión de bienes públicos, la redistribución de la riqueza y la garantía de derechos básicos.

Es en este contexto en el cual se ha analizado el escenario de crisis generado en el marco de la pandemia de COVID-19, que constituye una situación coyuntural que ha puesto de manifiesto la existencia de fallos de Estado que, en un contexto de existencia simultánea de fallos de mercado, afectan el bienestar social y económico, señalando insuficiencias que exigen explorar prospectivamente opciones para su superación.

En efecto, la pandemia ha puesto en evidencia, conforme la ocurrencia de diversas coyunturas, la existencia simultánea de fallos de mercado y fallos del estado que, en su conjunto, limitan el bienestar de la población y el logro de eficiencia.

Al respecto, por cierto que la lógica de mercado, que funciona sobre la base del encuentro de intereses entre partes, propician el surgimiento de transacciones e intercambios que, en el contexto de los marcos de incentivos pertinentes, permiten la generación de bienestar social. Sin embargo, también queda de manifiesto que en la práctica las condiciones que propician el logro de la eficiencia y bienestar colectivo no siempre se cumplen, dando lugar a fallos de mercado que determinan el surgimiento de soluciones que no son óptimas socialmente, siendo allí donde se precisa el accionar activo del Estado.

Así es como el principio por el cual, hoy en día, se suele fundamentar el actuar del Estado es la capacidad que tendría para solucionar fallos de mercado mediante la regulación, intervención o control de ciertos mercados.

No obstante, la complejidad frente al planteamiento anterior es que la acción pública también presenta fallos, las cuales emergen esencialmente en aquellas circunstancias en que la institucionalidad pública, sus programas e intervenciones no presentan los resultados esperados. En este sentido, así como los fallos de mercado parecen evidenciarse en coyunturas que revelan las insuficiencias estructurales que las relaciones económicas individuales presentan para el logro del bienestar colectivo, los fallos del Estado parecen también emerger en aquellas circunstancias en que la intervención estatal, siendo justificada, no alcanza a desplegarse de manera tal que propicie el logro de eficiencia colectiva.

En la práctica, la presencia del coronavirus ha generado una coyuntura de crisis que pone de manifiesto tanto insuficiencias del mercado como del Estado central para actuar en una lógica moderna, donde se reconoce que el mercado es eficiente bajo supuestos restrictivos que suelen fallar y que se precisa de una intervención del Estado que, en la definición e implementación de sus políticas para corregir precisamente fallos del mercado, también suele fallar.

¿Qué hacer entonces? El escenario descrito sugiere la necesidad de desarrollar el despliegue de capacidades del Estado pero a su vez señala una intervención limitada por parte del mismo, identificando de manera más pertinente aquellos sectores, ámbitos y niveles de acción donde su impacto puede ser mayor.

A su vez, también lo descrito parece señalar un camino donde la implementación de una lógica público privada, tanto en el diseño como la implementación de cada ámbito de acción, pueda inyectar mayores grados de eficiencia colectiva en los procesos. Ello implica generar mayores instancias y espacios estratégicos que propicien la participación y el involucramiento de un mayor número y diversidad de actores privados y sociales que, con visiones desde distintas esferas, propicien el surgimiento de intervenciones más complejas, sistémicas, integrales y sinérgicas, que efectivamente propicien el alcance del bienestar colectivo, sin perder el sentido de equilibrio entre lo público y privado para que funcione la economía mixta y efectivamente pueda desplegar sus beneficios.

Finalmente, cabe señalar que la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto en variadas circunstancias y facetas el evidente centralismo que afecta y genera perjuicios a Chile y sus territorios. Al respecto, es relevante por tanto considerar la necesidad urgente de avanzar de manera más acelerada en la descentralización de la gestión, que propicie la distribución de responsabilidades y poder de decisión entre el Estado central y las administraciones regionales y locales.

Efectivamente, la descentralización presenta el potencial de responder de una manera más pertinente y adaptada a las preferencias de las comunidades locales, merced a su mayor cercanía al territorio y sus demandas, y la posibilidad de contar precisamente por ello con información más efectiva y oportuna, abordándose por esta vía la resolución de fallos del Estado relevantes cuando se opera con elevados niveles de centralismo.

Por otra parte, es en el espacio territorial local donde efectivamente se presenta el mayor potencial de desenvolver la articulación público privada a la que se hace alusión con anterioridad, incentivando una mayor participación e involucramiento ciudadano a través de la intervención y observación más directa por parte de los actores territoriales de la relación entre los beneficios y los costos de las intervenciones en pro del bienestar colectivo.

Con todo, el tiempo actual propicia también la oportunidad de prospectar los aprendizajes derivados de la pandemia COVID-19, de manera que sea posible diseñar intervenciones funcionales a la eficiencia colectiva y los requerimientos del bienestar de la población. Ello es clave para potenciar efectos sinérgicos del accionar público y privado en pro del desarrollo de Chile y sus territorios.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Banco Mundial. (2020). *La Economía en los Tiempos del Covid-19. Informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Bustos, A. (05 de Noviembre de 2020). *Radio U Chile*. Obtenido de La pandemia se soluciona en los territorios: expertos y parlamentarios insisten en la urgencia de la descentralización: <https://radio.uchile.cl/2020/06/02/la-pandemia-se-soluciona-en-los-territorios-expertos-y-parlamentarios-insisten-en-la-urgencia-de-la-descentralizacion/>
- Centers for Disease Control and Prevention. (17 de Octubre de 2020). *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*. Obtenido de Interim Clinical Guidance for Management of Patients with Confirmed Coronavirus Disease (COVID-19): <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/clinical-guidance-management-patients.html>
- CNN Chile. (04 de Noviembre de 2020). *CNN Chile*. Obtenido de Minsal sumará más de 31 mil casos de COVID-19 que no se habían contado y analizan propuestas para nuevas medidas: https://www.cnnchile.com/coronavirus/minuto-a-minuto-coronavirus-chile-16-de-junio_20200617/
- Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud. (03 de Noviembre de 2020). *Plan de Acción Coronavirus COVID-19*. Obtenido de Informe Epidemiológico Enfermedad por COVID-19: https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/INFORME_EPI_COVID19_20200330.pdf
- Deutsche Welle. (30 de Octubre de 2020). *Deutsche Welle*. Obtenido de Violación de Cuarentena Dispara Contagios en Chile: <https://www.dw.com/es/violaci%C3%B3n-de-cuarentena-dispara-contagios-en-chile/a-53321708>
- Diario Concepción. (23 de Octubre de 2020). *Diario Concepción*. Obtenido de Brotes y transmisión comunitaria impiden bajar casos activos: <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2020/10/22/brotes-y-transmision-comunitaria-impiden-bajar-casos-activos.html>
- Echenique, X. (2020). Análisis de las Fallas de Mercado, Visiones Ortodoxas y Heterodoxas, Incluyendo J. Stiglitz, P. Krugman y J. Tirole. *Economía Informa* N° 421, 4-19.
- Ekelund, R., & Hébert, R. (2005). *Historia de la Teoría Económica y su Método*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Fernández de Castro, J., & Tugores, J. (1997). *Microeconomía*. Madrid: McGraw Hill Interamericana de España.
- Gobierno de Chile. (05 de Noviembre de 2020). *gob.cl*. Obtenido de Plan de Acción por Coronavirus: <https://www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/>
- Gobierno de Chile. (28 de Octubre de 2020). *Plan de Acción Coronavirus COVID- 19*. Obtenido de <https://www.gob.cl/coronavirus/>
- González, I. (2009). Bienes Públicos: una Aproximación al Debate. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercer Número.*, 1-17.

- González, R., & Kiwi, M. (2020 de Octubre de 2020). *Ciper Chile*. Obtenido de COVID-19: Chile no está Aplanando la Curva, la Perdimos de Vista.: <https://www.ciperchile.cl/2020/04/16/covid-19-chile-no-esta-aplanando-la-curva-la-perdimos-de-vista/>
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal* 39, 41-57.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (23 de Octubre de 2020). *ine.cl*. Obtenido de Comercio, Servicios y Turismo: <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/comercio-servicios-y-turismo>
- Landreth, H. (1998). *Historia del Pensamiento Económico*. México: CECSA.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Agricultura; Gobierno de Chile. (02 de Noviembre de 2020). *Ministerio de Economía, Fomento y Turismo*. Obtenido de Protocolo de Manejo y Prevención ante COVID-19 en Ferias Libres: <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/PROTOCOLO-DE-MANEJO-Y-PREVENCI%C3%93NANTE-COVID-19-EN-FERIAS-LIBRES.pdf>
- Molina, J. (04 de Noviembre de 2020). *biobiochile.cl*. Obtenido de Sumario sanitario por Covid-19: así es el proceso contra quienes violan normas para evitar contagio.: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/04/14/sumario-sanitario-por-covid-19-asi-es-el-proceso-contra-quienes-violan-normas-para-evitar-contagio.shtml>
- Moré, E. (2014). *Sistemas Económicos y Modelos de Economía Moderna*. Colombia: Colección Working Papers, Universidad Autónoma de Colombia.
- Olivares, M., Goic, M., Weintraub, G., Carranza, A., Covarrubia, J., Escobedo, C., & Basso, L. (2020). *Movilidad y Contagios del Covid-19: Aprendizajes de los Últimos Meses y una Mirada Hacia Adelante*. Santiago-Chile: Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería.
- Reyes, O., & Oslund, F. (2014). Teoría del Bienestar y el Óptimo de Pareto como Problemas Microeconómicos. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas Vol. 2, N° 3*, 217-234.
- Rodríguez, V. (2013). Fallas de Mercado y Regulación Económica: ¿la Regulación Ejercida por el Gobierno Permite Lograr un Mejor Funcionamiento de los Mercados? *Quipukamayoc Vol. 21 N° 39*, 99-111.
- Sarmiento, R., & Castellanos, P. (2008). La Eficiencia Económica: una Aproximación Teórica. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración. Vol. IV, Núm. 7*, 19-28.
- Servicio Nacional de Aduanas. (02 de Noviembre de 2020). *aduanas.cl*. Obtenido de Aumenta importación de mascarillas, termómetros y otros insumos críticos para Covid-19: <https://www.aduana.cl/aumenta-importacion-de-mascarillas-termometros-y-otros-insumos-criticos/aduana/2020-04-17/113334.html>
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science Vol. 2, No. 1*, 3-21.
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch.
- Stöhr, W. (1999). Subsidiariedad; un Concepto Clave para la Política de Desarrollo Regional. En C. d. (editor), *Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización* (págs. 299-320). Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Thomas, H. (21 de Octubre de 2020). *International Monetary Fund*. Obtenido de Vuelta a lo Esencial ¿Qué son las Externalidades?: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2010/12/pdf/basics.pdf>

- Usategui, J. M. (1999). Información Asimétrica y Mecanismos de Mercado. *Ekonomiaz* N° 45, 116-145.
- World Health Organization. (17 de Octubre de 2020). *Coronavirus disease (COVID-19)*. Obtenido de <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>
- World Health Organization. (17 de Octubre de 2020). *World Health Organization*. Obtenido de WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Yévenes, A. (2020). Gestión Global Local de Crisis: Prospectando Efectos de la Crisis COVID – 19 en las Economías Locales de la Región del Biobío. *Journal of Management & Business Studies*, Vol. 2 N° 1, 27-41.
- Yévenes, A. (2021). Fallos del Mercado y Crisis Económica en Perspectiva Covid-19. *Journal of Management & Business Studies*, Vol. 3, N° 1, 1-16.