

Fallos del mercado y crisis económica en perspectiva Covid-19

Market failures and economic crisis in perspective Covid-19

ARIEL YÉVENES SUBIABRE

PhD. in Business and Administration

Académico Investigador

Centro de Estudios Urbano Regionales

Universidad del Bío-Bío

Correo: ayevenes@ubiobio.cl

RESUMEN

En el presente artículo se exploran ámbitos analíticos relacionados con las condiciones que han de darse para que las sociedades se conduzcan hacia decisiones que propicien asignaciones eficientes de recursos y, por tanto, alcancen un escenario de máximo bienestar, contextualizando estos análisis en el escenario socioeconómico señalado por la presencia de la crisis ocasionada por el Covid-19 en Chile. El objetivo es analizar las condiciones socioeconómicas bajo las cuales los actores económicos se conducen en contextos de alta incertidumbre, señalados por coyunturas de crisis. Los análisis se desarrollan en función de información secundaria, donde sea posible identificar el comportamiento del mercado desenvuelto en función de las distintas coyunturas acaecidas en el transcurso de la pandemia, identificando los fallos de mercado ocurridos y extrayendo aprendizajes con respecto al funcionamiento de políticas e intervenciones en el contexto de crisis. En este marco, el enfoque es cualitativo, no experimental, con un alcance descriptivo, caracterizando hechos y fenómenos en una temporalidad transversal. Así, se analizan coyunturas relacionadas con la pandemia que revelan la existencia de fallos de mercado como limitantes del bienestar social, proponiendo, para superar los límites disponiendo de instancias de articulación público-privada para la construcción colectiva del bienestar social, en equilibrio público y privado, fortalecer la descentralización para propiciar la flexibilidad, la agilidad y la pertinencia de las políticas en el nivel territorial local.

Palabras clave: Crisis, Covid-19, fallos de mercado, fallos del Estado, bienestar.

ABSTRACT

This article explores analytical areas related to the conditions that must exist for societies to lead towards decisions that promote efficient resource allocations and therefore achieve a scenario of maximum well-being, contextualizing these analyzes in the socioeconomic scenario indicated by presence of the Covid-19 crisis in Chile. The objective is to analyze the socioeconomic conditions under which economic actors behave in contexts of high uncertainty, signaled by crisis situations. The analyzes are developed based on secondary information where it is possible to identify the behavior of the developed market based on the different situations that occurred in the course of the pandemic, identifying the market failures that occurred and extracting lessons from the operation of policies and interventions in the crisis context. In this framework, the approach is qualitative, not experimental, with a descriptive scope, characterizing facts and phenomena in a transversal temporality. Thus, conjunctures related to the pandemic are analyzed that reveal the existence of market failures as limiting social welfare, proposing to do so the availability of instances of public-private articulation for the collective construction of social welfare, in public balance and private, 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, market failures, state failures, welfare.

1. Introducción

En el presente artículo se exploran ámbitos analíticos relacionados con las condiciones socioeconómicas, bajo los cuales los actores económicos se conducen en contextos de alta incertidumbre, señalados por coyunturas de crisis y, por tanto, apuntan a la búsqueda de un escenario de máximo bienestar económico sin que, en la lógica del óptimo paretiano, sea posible mejorar las condiciones de un actor económico sin empeorar la situación de algún otro en particular, contextualizando estos análisis en el escenario socioeconómico señalado por presencia de la crisis provocada por el Covid-19 en Chile.

En estos términos, se expone, desde la perspectiva teórica, cómo un mercado competitivo alcanza los equilibrios y conduce al bienestar para, sobre esta base, desenvolver una discusión con 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 por el 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 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 después de la pandemia.

En efecto, la pandemia del Covid-19, ocasionada por el virus SARS-CoV-2, tuvo su inicio en diciembre de 2019 en la ciudad

de Wuhan de la República Popular de 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 a partir de contactos estrechos, 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, la tos seca y las dificultades para respirar, con complicaciones de salud como la neumonía, el síndrome respiratorio agudo o la sepsis.¹

Hasta diciembre de 2020, pese a los esfuerzos, aún no existe tratamiento antivírico específico, por lo que la forma generalizada de afrontar la pandemia ha sido tanto desarrollar terapias sintomáticas y de apoyo para los afectados, como desenvolver medidas de prevención, que incluyen la utilización de mascarillas, el lavado continuo de manos, el distanciamiento físico, el aislamiento y el seguimiento para las personas sospechosas de estar infectadas y la reducción de la movilidad (World Health Organization, 2020).

Por cierto, las medidas de prevención social implementadas para hacer frente a la pandemia, relacionadas esencialmente con el distanciamiento físico, el aislamiento y la reducción de la movilidad, han tenido efectos socioeconómicos de importancia, con proporciones de población enfrentando 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 en Chile para 2020, 2021 y la era pospandemia.

La respuesta frente al escenario descrito, desde el gobierno central de Chile, se ha basado en 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, a medida que 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 evidencia 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 por el 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, de la experiencia y evidencia de casos coyunturales que han quedado

1 "Interim clinical guidance for management of patients with confirmed coronavirus disease (Covid-19)", *Centers for Disease Control and Prevention*, 17 de octubre de 2020, disponible en bit.ly/3531FwN.

expuestos en Chile, donde estos fallos se hacen patentes, prospectando los potenciales efectos sobre el bienestar socioeconómico que es posible vincular a partir de su incidencia.

Finalmente, en la tercera parte, se abordan conclusiones y reflexiones propositivas con respecto a qué hacer, 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 a la economía y los fallos de mercado

En el escenario económico contemporáneo, en 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.

En términos teóricos, bajo el cumplimiento de un cierto conjunto de supuestos, un mercado competitivo sería la vía más efectiva para la asignación 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.

Debido a 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, desde los tiempos de Adam Smith, la economía clásica comenzó a acuñar el concepto de mano invisible, el cual alude al hecho de 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 ser incluso 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 urbana, industrializada y mecanizada (Ekelund y 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 de 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 y Castellanos, 2008). Nótese que este 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 cómo 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, que se logra en el punto donde se intersecta la oferta con la demanda. El modelo de equilibrio general, en tanto, estudia cómo se logra 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, han de darse simultáneamente tanto la eficiencia en el consumo como en la producción.

Al respecto, la eficiencia en el consumo implica que los que la ejercen 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 dadas sus restricciones técnicas y financieras. De este modo, la eficiencia se constituye cuando la cantidad que quieren adquirir los consumidores es la misma que quieren 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 y 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.

3. Marco metodológico

En función del análisis de la información secundaria, emerge la oportunidad de desarrollar análisis donde sea posible identificar el comportamiento del mercado desenvuelto en función de las distintas coyunturas acaecidas en el transcurso de la pandemia, identificando los fallos de mercado ocurridos y extrayendo aprendizajes con respecto al funcionamiento de políticas e intervenciones en el contexto de crisis.

Esto implica desarrollar análisis sistematizados de la información secundaria concernientes a fallos de competencia y procesos de oligopolización, la presencia de externalidades negativas, la evidencia de mercados incompletos, la existencia de asimetrías de información, y la constatación de un escenario de desempleo creciente y desequilibrios socioeconómicos en el contexto de pandemia.

Sobre la base de estos ámbitos es preciso considerar, como eje analítico, la conceptualización de fallos de mercado con miras a reflexionar sobre las condiciones institucionales y normativas que permitirían mejorar los resultados de eficiencia de las intervenciones realizadas en contextos de crisis.

En el marco de lo expuesto, el enfoque es cualitativo, lo que puede entenderse como una categoría de diseños de investigación basada en descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de narraciones, documentos

y registros diversos (Hernández *et al.* 2014). Dicho de otro modo, las investigaciones de enfoque cualitativo se organizan en una lógica recursiva o de retroalimentación, lo que permite cierta simultaneidad y ajustes en el proceso analítico.

El diseño de la investigación es no experimental, ya que no se manipulan las variables y el contexto en el cual se desenvuelve el objeto de estudio. La investigación se ejecuta de manera natural, sin realizar alguna intervención (Bernal, 2010). El alcance es descriptivo, en función de que busca caracterizar los hechos, fenómenos y grupos para detallar las características, la profundidad y los detalles de la investigación.

La temporalidad es transversal (sincrónica), es decir, las variables son identificadas en un punto en el tiempo y las relaciones entre ellas son determinadas, por lo que los datos se recogen una sola vez al objeto investigado, lo que estará sujeto a la accesibilidad para el investigador.

En términos metodológicos, en esta investigación se utiliza el método de análisis de casos, en función de la experiencia observada, toda vez que permite una conexión con la realidad, lo que propicia extraer conclusiones de orden estratégico basadas en la experiencia considerando perspectivas alternativas al interpretar los análisis descriptivos y exploratorios, ofreciendo un nivel de evidencia que permita llegar a conclusiones y recomendaciones robustas.

Los fallos de mercado en la mira de la coyuntura por el Covid-19

En el transcurso de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, se ha constatado la ocurrencia de una diversidad de situaciones que han puesto en evidencia un conjunto de desafíos relacionados tanto con la necesidad de

superar un conjunto de fallos de mercado que emergen a propósito de los aspectos sociales y económicos vinculados a la crisis, pero que, en su comprensión, obedecen, además, a circunstancias estructurales que se arrastran en Chile y que demandan de atención para poder sortear la propia crisis sanitaria actual y la crisis económica en la era pospandemia que ya se constata, como también con generar un desarrollo más armónico y equilibrado hacia el futuro.

En este apartado, por tanto, se pasa a hacer una revista analítica y reflexiva de las coyunturas evidenciadas en el trascurso de la crisis sanitaria y de los fallos de mercado a los cuales estas aluden para exponer, luego, algunos lineamientos propositivos para su posible superación.

Fallos de competencia y la oligopolización del comercio

Como se expuso, los fallos de competencia aluden a su potencial perjuicio de eficiencia y bienestar social al configurarse una estructura de mercado que dista de la competencia perfecta. En este ámbito, en la crisis por el Covid-19, se ha hecho evidente que la concentración de mercado en torno a grandes establecimientos no solo ha relegado a los pequeños comercios instalados en las ciudades, sino que ha implicado la evidencia de procesos de oligopolización que, en la cadena de distribución comercial, complejizan el abordaje de una crisis sanitaria que exige el operar a escalas reducidas, con menores niveles de actividad y con centros de distribución comercial que, idealmente, deben encontrarse territorialmente más distribuidos.

En la práctica, esto conlleva a la implementación de soluciones ineficientes, que no solo afectan el bienestar social,

sino que, además, dificultan el control del distanciamiento social y la movilidad, aspectos que se han destacado como relevantes al momento de la implementación de medidas de control de la expansión de la pandemia del Covid-19.

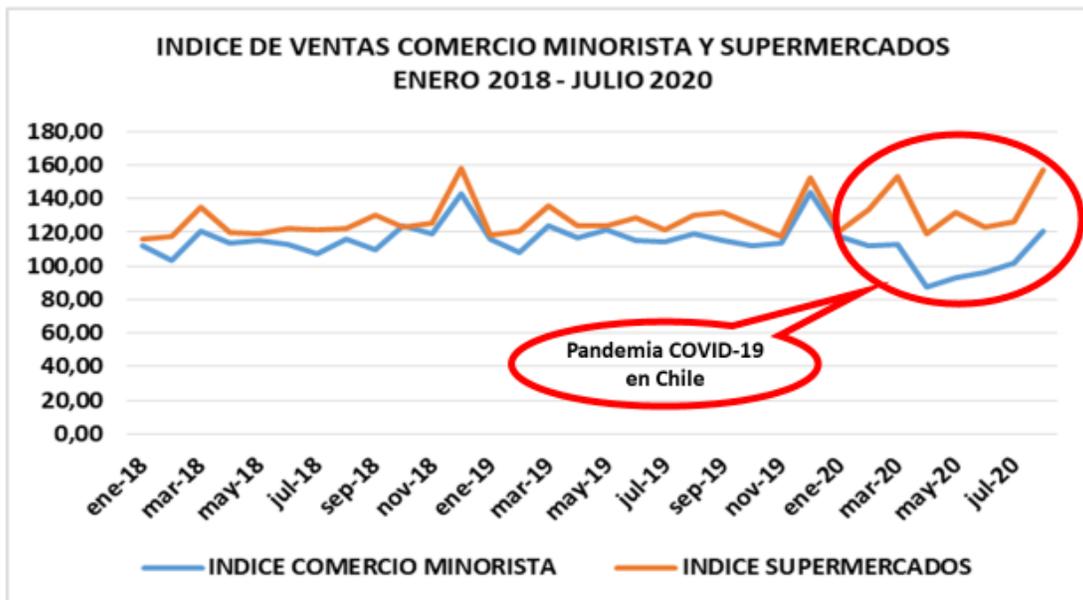
Al respecto, un aspecto que resalta a los análisis es el comportamiento registrado tanto por el índice de actividad del comercio como por el índice de ventas de supermercados.²

En primer término, lo que se constata es que ambas actividades comerciales se ven afectadas en su dinámica económica producto del contexto de pandemia Covid-19, sin embargo, el grado en que ambos segmentos se ven afectados es diferenciado, toda vez que, en el caso del comercio minorista, el índice de actividad se vio afectado con una caída en el orden de un 10% promedio mensual en el período entre enero y julio de 2020 con respecto a su comportamiento en el mismo período del año anterior, mientras que, en el caso de las ventas de supermercados, aun considerando el contexto de crisis, el índice, en el mismo período, creció en el orden de un 6% promedio mensual.

Es decir, la brecha entre uno y otro segmento comercial, solo considerando el primer semestre de 2020 en que ha estado presente la pandemia en Chile, se extendió en el orden de un 20% promedio mensual en favor de los supermercados.

² "Comercio, servicios y turismo", Instituto Nacional de Estadísticas, disponible en bit.ly/3zbaqm6.

Figura 1.
Evolución del índice de actividad de comercio minorista y ventas de supermercados entre enero de 2018 y julio de 2020



Por cierto, dada la configuración competitiva que presentan los supermercados e hipermercados en Chile, en la actualidad son establecimientos que ofrecen una amplia gama de bienes de consumo, abarcando desde la provisión de alimentos y abarrotes, hasta ropa, artículos de limpieza, electrónica e incluso algunos artículos específicos de ferretería y automotrices, siendo parte de grandes cadenas que generalmente compiten sobre la base de economías de escala, alcanzando beneficios por la vía del alto volumen de ventas.

En este marco, dado que las medidas tomadas por la autoridad para reducir la movilidad en las grandes ciudades no podía limitar la cadena de abastecimiento de alimentos y bienes de primera necesidad, los supermercados de grandes cadenas continuaron en operaciones y generaron,

por tanto, un desvío de comercio hacia ellos en aquellos rubros no directamente asociados a la alimentación, lo que podría explicar el diferencial del índice de actividad entre el comercio minorista y las ventas de supermercado, tendiendo más hacia la concentración en estos últimos. Pero, más aún, son también estas grandes cadenas las que se encontraban más aptas para la expansión del comercio electrónico, que fue otra de las modalidades alternativas de abastecimiento. En la práctica, todas son situaciones que revelan la tendencia hacia la concentración en estos grandes tipos de comercios.

Lo descrito, junto con generar imperfecciones de mercado que limitan el logro de eficiencia bajo una mirada paretiana, genera, en plena pandemia, otras condiciones que afectan el bienestar social. En efecto, han sido comunes los llamados que,

desde distintas esferas, han sido realizados en plena crisis sanitaria para evitar las aglomeraciones en los supermercados para conseguir abastecimiento, pues constituye un factor crítico en el incremento de contagios y el surgimiento de nuevos brotes y transmisión comunitaria,³ e incrementos de la movilidad, que impiden bajar casos activos, produciéndose, por tanto, afectación del bienestar social.

Frente a lo anterior, resulta fundamental poder contar con un pequeño comercio local fortalecido, de manera de disponer de una cadena de abastecimiento más desconcentrada y mejor distribuida territorialmente para reducir consecuentemente la movilidad y las aglomeraciones que limitan las posibilidades de control de la pandemia. Pero, aun superándose la crisis sanitaria, es fundamental pensar lo anterior en la lógica de incrementar la eficiencia sistémica de nuestras ciudades y, consecuentemente, tanto el potencial de beneficios económicos como el bienestar social mediante una más armónica distribución territorial de actividades comerciales.

Las externalidades negativas y la presencia del Covid-19 en las ciudades

En el contexto de pandemia, dictar cuarentenas en las ciudades que registran una mayor intensidad de contagios diarios, con miras a reducir la movilidad de las personas, ha sido una de las estrategias utilizadas por las autoridades. Al respecto, algunos estudios estimaron que el efecto que presenta la reducción de un 10% en la movilidad es reducir en un 20% la tasa de contagio semanal en la ciudad de Santiago.

Sin embargo, estos mismos estudios que dan cuenta de que las cuarentenas permitieron reducir la movilidad, también demuestran que el efecto es heterogéneo y fuertemente determinado por niveles socioeconómicos (Olivares *et al.* 2020). Con todo, las ciudades que menos logran reducir la movilidad reportan, a la postre, un mayor aumento en las tasas de contagio.

Es decir, la reducción de movilidad mejora la mitigación de la pandemia y, por tanto, tendría efectos en la contención de contagios, resultando clave a la hora de considerar frente a cualquier análisis tendiente a planificar la reactivación de la actividad económica en un contexto de control de la pandemia en las ciudades.

Sin embargo, todo indica que el logro de reducir la movilidad implica, junto a consideraciones de orden socioeconómicas, la participación de individuos que han de considerar también como estrategia individual la implementación de dicha medida y es, en este sentido, donde se aprecia, en el trascurso de la pandemia, el surgimiento de muchos comportamientos individuales que, junto con dar cuenta de que el establecimiento de cuarentenas generalizadas y extendidas como estrategias resultaban difícilmente practicables sin el concurso de toda la ciudadanía,⁴ que la existencia de otros comportamientos privados individuales, como la violación de las cuarentenas dictadas como medidas para controlar la pandemia, resultaban fuertemente generadoras de externalidades negativas relacionadas al incremento brusco de contagios,⁵ que terminan afectando a toda la sociedad.

3 Ximena Valenzuela, "Brotes y transmisión comunitaria impiden bajar casos activos", *Diario Concepción*, disponible bit.ly/3xbm319.

4 Rafael I. González y Miguel Kiwi, "Covid-19: Chile no está aplanando la curva, la perdimos de vista", *Ciper*, 16 de abril de 2020, disponible en bit.ly/3war9Ew.

5 "Violación de cuarentena dispara contagios en Chile", *Made for Minds*, disponible en bit.ly/3g3nS4c.

Frente a la evidencia de comportamientos individuales generadores de externalidades negativas, como el daño a la sanidad pública mediante la expansión e incremento de contagios en un contexto de pandemia, es que se necesita de la acción del Estado como entidad reguladora y fiscalizadora, que promueva el cumplimiento de medidas definidas en función del bienestar social. Al respecto, en este caso, se hace evidente que la mera actuación definida en función de intereses individuales no resulta coherente con el logro de eficiencia en el sentido paretiano, emergiendo un fallo que demanda consecuentemente de la acción fiscalizadora del Estado.

La constatación anterior se acrecienta en tanto se puede pronosticar que, así como la reducción de movilidad permite reducir infecciones, relajar las restricciones de movilidad puede aumentarlas y, por tanto, en la medida en que se vayan implementando medidas que impliquen desenvolver el desconfinamiento e incrementar la movilidad, los contagios podrían subir rápidamente. Ello implica que va a ser preciso de un amplio compromiso de toda la población, en tanto actores individuales, para aplicar y cumplir medidas de contención que tiendan a mitigar el riesgo asociado al incremento de la movilidad cuando las medidas de desconfinamiento progresivo empiecen a ponerse en práctica.

Así, la aplicación de medidas complementarias, que habrán de realizarse conforme se avance en el desconfinamiento, y que implican restringir la movilidad a lo estrictamente necesario, el uso de protección como mascarillas, el lavado constante de manos, las restricciones en la reunión de personas, la mantención de distancia y el aislamiento, los monitoreo y el seguimiento de casos y contactos, serán las vías para reactivar gradualmente las ciudades sin que

incrementen bruscamente los contagios, pero todo esto, seguramente, demandará de la acción pública en lo que a promoción y fiscalización activa de las medidas respecta.

4. Mercados incompletos en contexto Covid-19

Durante el transcurso de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19, ha emergido la necesidad de contar con un conjunto de bienes y servicios relacionados con la sanitización de lugares públicos y, en efecto, se da que, a partir de la sola presencia de la pandemia en un determinado territorio, podría suponerse que actuaría como un incentivo suficiente para el surgimiento de un mercado compuesto por masas de oferentes y orientados a satisfacer la demanda creciente por servicios de aseo y fundamentalmente de seguridad sanitaria.

Efectivamente, la existencia de la pandemia generó un incremento notable, del orden del 450% promedio, en las importaciones de los 12 insumos médicos más comercializados, considerando comparativamente los meses de marzo de 2019 con respecto a 2020. En ello, impresiona el incremento de un 3,4% en la importación de mascarillas, registrado comparativamente entre marzo de 2019 y marzo de 2020.

En efecto, la pandemia dio lugar a un activo mercado de insumos médicos e instrumentos de sanitización, que incluso requirió del surgimiento de procesos de tramitación preferente y sin tope de montos de los insumos médicos críticos que fueran importados para la prevención y control del coronavirus, lo que aplica tanto para importaciones realizadas o coordinadas directamente por el Ministerio de Salud para abastecer las redes asistenciales públicas del país como para donaciones que realicen al gobierno de Chile instituciones de

beneficencia, organismos gubernamentales extranjeros o universidades, entre otras, siendo una norma que se encontrará vigente por todo el período que dure la emergencia sanitaria.⁶

Tanto es así que, a solo tres semanas de haberse puesto en marcha estas medidas, se habían ingresado a Chile más de US\$ 100 millones, donde, junto a las mascarillas, los insumos que mostraron un aumento más significativo fueron las bolsas recolectoras de sangre, monitores cardiacos, vacunas para uso en medicina, termómetros clínicos de mercurio y otros rellenos de líquido de lectura directa, las prendas de protección hechas de láminas de plástico, los termómetros digitales o infrarrojos, el alcohol gel y otros desinfectantes, las pruebas de diagnóstico Covid-19 y demás productos inmunológicos, las agujas tubulares de metal y de sutura, y los reactivos de diagnóstico basados en la prueba del ácido nucleico reacción en cadena de la polimerasa (PCR) y otros reactivos.

Con todo, incluso cuando la propia dinámica del mercado ha ido propiciando el surgimiento de una oferta y demanda muy activa, aún se constata la existencia de mercados incompletos, detectándose ámbitos donde no se están ofreciendo bienes y servicios a pesar de la existencia clara de incentivos de mercado para que las empresas lo suministren. Este es el caso de algunos ámbitos de servicio donde, a través de la conjunción de protocolos (Ministerio de Economía *et al.*, 2020) dictados por la autoridad sanitaria, más la acción pública de los gobiernos locales, se han debido ir implementado acciones sanitarias en complemento a los esfuerzos privados individuales frente a la provisión subóptima

de ellos, en ferias libres y espacios comerciales ubicados en las zonas centro de las ciudades con gran afluencia de público.

Así, junto con la acción privada, complementariamente se requiere de la acción pública articulada a través de los gobiernos locales para disponer de condiciones infraestructurales específicas para el funcionamiento de las ferias, de manera de que se pueda controlar tanto el acceso como el flujo de personas y se pueda contar con la amplitud necesaria para resguardar el debido distanciamiento social, constituyéndose, en este caso, un ámbito donde la eficiencia estrictamente privada no se despliega plenamente dado el requerimiento de provisión de bienes y servicios públicos complementarios a la acción privada, que es necesario que sean suministrados por la acción del Estado para contar con la posibilidad de implementar íntegramente todo el servicio frente a la carencia de respuesta individual privada plena.

Las asimetrías de información en el contexto Covid-19

Las asimetrías de información aluden a un fallo de mercado, que se enmarca en el supuesto de información completa con que operarían los agentes económicos cuando toman decisiones que llevarían a la construcción de bienestar colectivo por la vía de la eficiencia económica individual. En efecto, cuando los agentes económicos toman decisiones, en muy escasas ocasiones conocen, con certeza, todos los factores que se encuentran involucrados en su decisión, toda vez que la incertidumbre y el riesgo se encuentran presentes, lo que termina por demandar el surgimiento de un conjunto de normas e instituciones con miras a gestionar el riesgo y hacer frente a la incertidumbre.

6 “Aumenta importación de mascarillas, termómetros y otros insumos críticos para Covid-19”, *Chile Aduana Customs*, 17 de abril de 2020, disponible en bit.ly/3pytvKK.

En relación con lo expuesto es que, conforme se declaró la presencia del coronavirus en Chile, de acuerdo con el Decreto Supremo 158/04, la enfermedad por Covid-19 fue declarada de notificación obligatoria por ser una inusitada o imprevista. Así, todo caso sospechoso debía ser informado obligatoriamente y de manera inmediata por el médico tratante. Todo esto, con miras a contar con información sistemática y continua en un contexto de emergencia sanitaria en el cual resulta fundamental reducir la incertidumbre.

De esta manera, la acción pública, relacionada con la gestión de información, se focalizó en el análisis de tipo descriptivo de los casos notificados como Covid-19 y en el seguimiento de información estadística derivada del sistema de vigilancia epidemiológica establecido por el Ministerio de Salud de Chile, concentrando sus esfuerzos en las notificaciones de contagios, el resultado de muestras de laboratorio, la investigación epidemiológica realizada por las unidades de epidemiología de las secretarías regionales ministeriales de Salud, el registro de estadísticas vitales del Registro Civil, las bases de datos de la unidad de gestión de camas críticas de la División de Gestión de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud y las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas.⁷

No obstante, aun cuando se realizasen todas las gestiones tendientes a eliminar las incertidumbres, importantes elementos todavía pueden encontrarse material y parcialmente fuera del conocimiento de algunos segmentos de población potencialmente afectados. Esto, fundamentalmente considerando que la capacidad de recoger y procesar información es frecuentemente

limitada y costosa, pudiendo dar lugar a ineficiencias y descoordinaciones.

De aquí se deriva que, junto con la incertidumbre y la información incompleta con la que naturalmente se debe gestionar en contextos imprevistos y de crisis como una pandemia, especialmente, en los primeros momentos, emerjan las asimetrías de información, donde no todas las partes involucradas cuentan con los mismos niveles de conocimiento, capacidad de procesamiento y disponibilidad de la información.

Con todo, en este tipo de situaciones, las posibles soluciones para la gestión de información han de afrontar el problema de gestionar riesgo, incertidumbre e imperfecciones de información, por lo que emerge, con mayor intensidad, la importancia de contar con una institucionalidad pública que ha de juzgarse en su pertinencia como mecanismo, no bajo el supuesto de ausencia de incertidumbre o en presencia de información perfecta, sino que, más bien, visualizarla en la lógica de la menor posibilidad relativa de contar con mecanismos alternativos a ella en un contexto de alta incertidumbre como una emergencia sanitaria por pandemia.

5. Desempleo creciente, desequilibrios y efectos socioeconómicos de la pandemia

La llegada de la pandemia del Covid-19 deriva hacia el plano socioeconómico otra dimensión de crisis que se agrega a las dificultades sanitarias, generándose adversas condiciones en la actividad económica mundial y local, con marcados desequilibrios económicos que, por cierto, son diferenciados en intensidad y expresión en función de las particularidades y configuraciones que presenten los distintos

⁷ "Comercio, servicios y turismo", *Instituto Nacional de Estadísticas*, disponible en bit.ly/3zbaqm6.

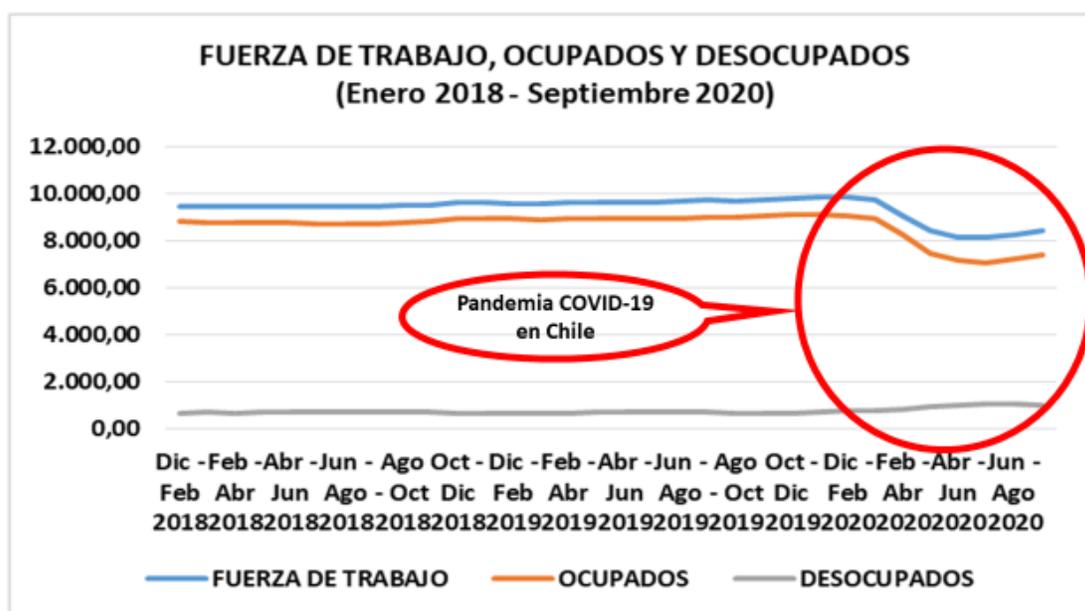
territorios. Con todo, en el plano nacional se registra una evidente menor actividad, que afecta especialmente a sectores ligados al comercio, servicios, transporte y turismo, generando un panorama señalado por un crecimiento negativo para 2020.

Ahora bien, es evidente que la economía atraviesa una serie de desequilibrios económicos producto de la reducción de la dinámica económica que se genera en el contexto de la crisis por el Covid-19. En este sentido, es clave focalizar la mirada en el

empleo, pues constituye una de las variables centrales en cuanto a lo que a bienestar socioeconómico se refiere.

En este ámbito, se constata que la fuerza laboral ha caído alrededor de un 8% durante los nueve primeros meses del año con respecto a los niveles previos a la llegada de la pandemia Covid-19. A su vez, considerando los mismos períodos, se aprecia que los ocupados han visto una reducción del orden del 11% y los desocupados se han incrementado en el orden de un 30%.

Figura 2.
Evolución de fuerza de trabajo. Ocupados y desocupados entre enero de 2018 y septiembre de 2020



Aquí se aprecia claramente un evidente fallo de mercado de los que se identifican en la teoría, relacionado con los desequilibrios económicos, en un ámbito como el empleo, donde clásicamente se suele demandar de la acción pública en la búsqueda de mitigar

los efectos sociales derivados de las crisis económicas que, en esta oportunidad, se genera derivada de una crisis sanitaria. En efecto, se constata un incremento de alrededor de cinco puntos porcentuales en el índice de desocupación, en la coyuntura específica de

los meses relacionados con la pandemia del Covid-19.

En este sentido, desde el Estado se ha generado un conjunto de instrumentos que, bajo la forma de una respuesta anticíclica a la crisis económica, buscan mitigar los efectos de la reducida actividad, en espera de que la recuperación económica se genere a mediano plazo, conforme la crisis sanitaria se supere (Yévenes, 2020), revelándose la importancia de la acción pública frente a la evidencia de fallos de mercado relacionados a una coyuntura generadora de desequilibrios socioeconómicos.

Y más aún, reconociéndose toda la importancia del esfuerzo desplegado por la acción pública con miras a hacer frente a la crisis económica, se demanda todavía el contar con instrumentos públicos cada vez más adaptados en función de las características según tipo y tamaño de empresas, además de las características territoriales. Esto, con miras a desenvolver una acción del Estado con un desenvolvimiento público privado más activo frente a los desequilibrios económicos generados en crisis, especialmente en lo que a protección de empleo se refiere. Todo esto, además, teniendo en consideración la canalización de apoyo público directo a micro y pequeñas empresas.

6. A modo de cierre

Las visiones con respecto al 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 por el Covid-19, que constituye una situación coyuntural que ha puesto de manifiesto la existencia simultánea de fallos de mercado y fallos de Estado que, en su conjunto, 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, propicia 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, actualmente, 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, los 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 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 de él, identificando de manera más pertinente aquellos sectores, ámbitos y niveles de acción donde su impacto puede ser mayor.

A su vez, lo descrito también parece señalar un camino donde la implementación de una lógica público-privada, tanto en el diseño como en la implementación de cada ámbito

de acción, pueda inyectar mayores grados de eficiencia colectiva en los procesos. Esto 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 lo 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 el 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, gracias 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 y un mayor 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 también propicia la oportunidad de prospectar los aprendizajes derivados de la pandemia por el Covid-19, de manera que sea posible diseñar intervenciones funcionales a la eficiencia colectiva y los requerimientos del bienestar de la población. Esto es clave para potenciar efectos sinérgicos del accionar público y privado en pro del desarrollo de Chile y sus territorios.

Referencias

- Banco Mundial (2020). *La economía en los tiempos del Covid-19. Informe semestral de la Región de América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Pearson Educación.
- Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud (2020). *Plan de acción coronavirus Covid-19*. Disponible en bit.ly/3g2VDTd.
- Ekelund, R. y Hébert, R. (2005). *Historia de la teoría económica y su método*. McGraw-Hill Interamericana.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. D. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill-Interamericana Editores S.A.
- Landreth, H. (1998). *Historia del pensamiento económico*. CECSA.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile (2020). *Protocolo de manejo y prevención ante Covid-19 en ferias libres*. Disponible en bit.ly/3v3clpJ.
- Olivares, M., Goic, M., Weintraub, G., Carranza, A., Covarrubia, J., Escobedo, C. y Basso, L. (2020). *Movilidad y contagios del Covid-19: Aprendizajes de los últimos meses y una mirada hacia adelante*. Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería.
- Reyes, O. y Oslund, F. (2014). Teoría del Bienestar y el Óptimo de Pareto como Problemas Microeconómicos. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 2(3), 217-234. DOI: <https://doi.org/10.5377/reice.v2i3.1457>
- Sarmiento, R. y Castellanos, P. (2008). La eficiencia económica: Una aproximación teórica. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 7(4), 19-28. <https://doi.org/10.18270/cuaderlam.v4i7.1518>
- World Health Organization (2020). Coronavirus disease (Covid-19). Disponible en bit.ly/3w6cA4y.
- 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*, 1(2), 27-41.