

Francisco Agüero Vargas

RegCom, Facultad de Derecho, Universidad de Chile

Introducción a la regulación económica



Centro de Regulación y Competencia • Facultad de Derecho • Universidad de Chile

Esquema

- ¿Por qué no regular?
- ¿Por qué regular?
- *¿Por qué regulamos mal?*

¿por qué no regular?

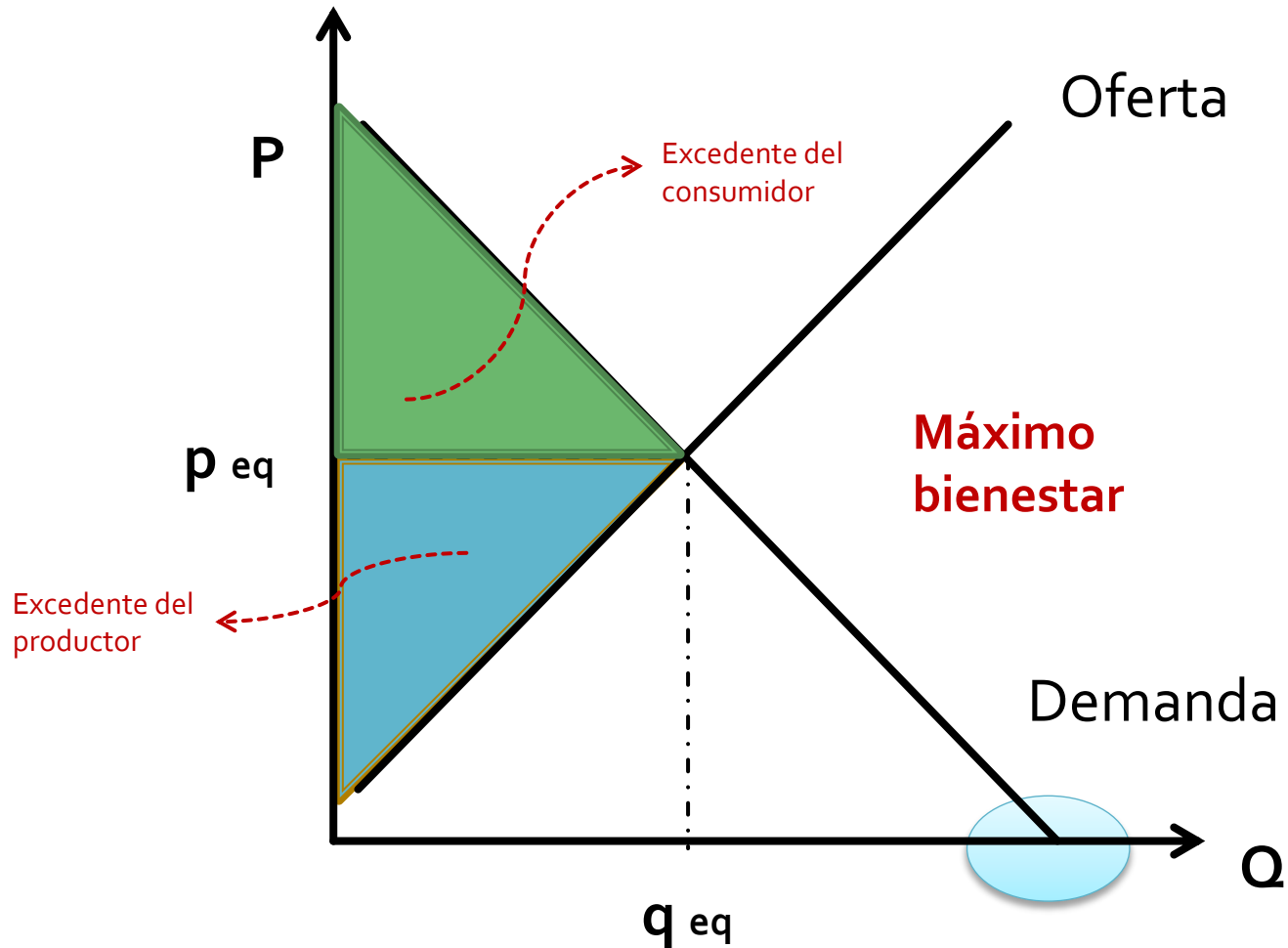
Mercado / Precios

- Mercado es un eficiente asignador de bienes y recursos escasos
 - Y necesidades ilimitadas!
 - «*el mercado es cruel*», Patricio Aylwin *dixit*
 - En *mercado* se reúnen funciones de oferta y demanda
 - *Precio de un bien contiene información no sólo de costos sino también sobre escasez, abundancia, valoración subjetiva, etc.*

Mercados con economía mixta

- Chile, como otros países, tiene «*economía mixta*»
 - Mayoría de decisiones relacionadas con recursos utilizan «*sistema de precios*»
 - Oferta y demanda actúan conjuntamente, en numerosos mercados de bienes y servicios
 - hay decisiones relacionadas con recursos que no usan «sistema de precios»
 - Por ejemplo:
 - Voluntariado (tiempo)
 - Una fiesta (tiempo / \$)
 - Relaciones de pareja
 - Donación de sangre u órganos
 - Lo «Gratis» (hay excepciones)

Equilibrio de mercado



Competencia Perfecta: supuestos

- Racionalidad
- Ausencia de costos de transacción
- Agentes atomizados
- Información perfecta
- Productos homogéneos
- El conocimiento de lo anterior no toma tiempo ni requiere dedicación de otros recursos (costos de búsqueda / transacción)
- Contratos son “completos”

Competencia perfecta

- *Mano invisible* de Adam Smith
- *Libre competencia nos lleva a un resultado óptimo, con los mejores resultados*
 - DL 211, para defensa de la libre competencia
 - Una forma de *regulación del comercio*
 - ¿Es suficiente?
 - Respuesta:
 - DDyPC



“El Ladrillo” (1973)

- OTORGAR COMPLETA LIBERTAD DE PRECIOS ENTODAS AQUELLAS ACTIVIDADES EN QUE EXISTA UN NIVEL RAZONABLE DE COMPETENCIA INTERNA Y/O EXTERNA
- *Cabe señalar que, con las medidas de comercio exterior que se adoptaran, serán muchísimas las actividades que se encontrarán en esta última situación y que, por lo tanto, podrán gozar de libertad de precios.*



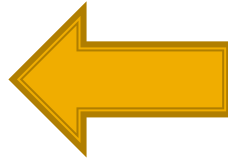
¿por qué regular?

La Regulación

- ¿Por qué regular?
 - R: Fallas de Mercado
- Hay fallas de mercado cuando el sistema de precios no funciona, como cuando los precios no reflejan la valoración marginal de los consumidores o el costo marginal de los productos.
- A veces, ¡ni siquiera hay mercados!

Tipos de fallas de mercado

- Asimetría de información
 - Selección adversa
 - Riesgo moral
- Racionalidad limitada
- Externalidades (positivas y negativas)
- Bienes públicos
- Poder de mercado
- Monopolio natural
- Problemas de distribución



Asimetrías de Información (1)

- La información necesaria para comprar un bien no es de fácil acceso
 - Alguien debe generar la información
 - Generar la información tiene un costo
 - Costos de transacción
- La información debe ser asimilada por los consumidores
- Consumidores deben tener un nivel de educación
- Quien conoce la información, no tiene interés o incentivos para entregarla a los consumidores

Asimetrías de Información (2)

- Principal problema de los consumidores: la “calidad oculta” de un bien
- Productores y vendedores saben más que los compradores
 - El error y el dolo
- Por lo mismo, los compradores pueden recibir un producto de peor calidad que la esperada
 - Información que va desde el costo del bien (si es que hubiera posibilidad de negociación del precio), la calidad, procedencia, duración, defectos, etc.
 - Para algunos bienes, el problema de asimetría de información (calidad oculta) no es tan relevante

Asimetrías de Información (3)

- Casos extremos:
 - médico que opera mal, contratista que se demora mucho más de lo prometido, casa que no resiste terremoto, calidad de la educación, etc.
- A veces el mercado resuelve los problemas de asimetrías:
 - cuando el proveedor es el interesado para que haya información veraz y oportuna
- Dependiendo del tipo de bien, difieren los incentivos y la posibilidad de que el problema de la asimetría de información sea resuelto
 - Bienes de inspección
 - Bienes de confianza
 - Bienes de uso

Bienes de inspección

- Son aquellos bienes o servicios cuya calidad puede ser evaluada antes de comprarlos
- Estampillas, postales, libros y revistas, algunos atributos de la ropa
- Se *inspecciona* el bien para conocer su calidad, por lo que no hay asimetrías de información
- En estos bienes, la protección de los consumidores debe orientarse a poder comparar precios y obtener información de dónde se vende
 - Encuestas de precios

Bienes de confianza (1)

- Lo opuesto de los bienes de inspección
- Consumidor puede tardar mucho en conocer la calidad del bien
 - (o incluso, nunca conocerla)
- Resistencia de casa a los terremotos (cuando hay terremotos), calidad intervención quirúrgica (sólo si pasa “algo” o “queda algo dentro”, calidad “air-bag” de un auto (sólo en choques frontales), etc.
- El mercado no resuelve ni asegura niveles de calidad para este tipo de bienes

Bienes de confianza (2)

- ¿Cómo impedir el engaño?
 - Legislación penal + regulación de protección consumidores
- Calidad de ciertos productos, **regulada / obligatoria**:
 - Alimentos, agua potable, energía eléctrica, etc.
 - Prohibiciones de contener ciertos químicos
- Prohibición o restricción de ciertos bienes o servicios
- Certificación o control de la calidad / habilitación (Estatual o privada):
 - Inspector de obra
 - Colegios profesionales
 - Tuición ética
 - Examen Médico Nacional, *Bar exam USA*

Bienes de uso

- Su calidad se determina al emplearlos o consumirlos
 - Autos, electrodomésticos, etc.
- Este tipo de bienes obliga a determinar cual fácil es para los consumidores obtener información del bien antes de comprarlo
- Si la compra es frecuente, los proveedores tienen incentivos a entregar un bien de calidad, porque los consumidores pueden *premiarlos / castigarlos* en futuras compras
 - Incluso respecto de bienes de compra infrecuente, se puede correr la voz
- Pero... hay bienes de evaluación compleja y compra infrecuente:
 - seguros de vida
 - seguros de salud
 - rentas vitalicias....
- Por lo que debe existir política de protección de esos consumidores y de proveedores que quieren vender bienes o servicios de calidad

Otros

- “Selección Adversa”
 - Precio promedio de mercado refleja la probabilidad de que existan bienes de inferior calidad, lo que es un desincentivo a introducir mejores productos (no serán reconocidos)
 - Nadie está dispuesto a pagar más, por incertidumbre si recibirá el mejor servicio
- Tendencia de consumidores de sub-asegurarse por defectos de calidad
 - Si quien compra supiera perfectamente todos los riesgos que existen por el uso del producto, presentes y futuros, haría una elección que considerara todos los costos, ie., precio de bien + costos asociados a daños futuros si se produce el daño
- Riesgo moral
 - Seguros de vida

Racionalidad limitada

- La racionalidad de los individuos es *limitada*
 - las personas muchas veces no entienden qué bien o servicio están comprando
- Ergo, las personas tienen problemas para procesar la información disponible sobre los bienes que consideran comprar
- Para escoger bienes, hay medidas que permiten reducir los costos asociados a buscar y procesar la información
 - «lleve gratis...»

Precios Unitarios

- ¿Qué es más barato?
 - ¿1 kilo y medio de arroz, a \$ 930 ó un kilo a \$ 630?
- ¿Cómo comparar?
- Precio unitario
 - Supermercados colocan precio del kilo

Externalidades (1)

- Costo de producir un bien no considera todos los costos o beneficios que produce el bien
 - Si produce costos no internalizados en precio:
 - Externalidad ***negativa***
 - Ejemplo: contaminación, congestión vehicular
 - Si produce beneficios no internalizados en precio:
 - Externalidad ***positiva***
 - Ejemplo: Vacunación, polinización por apicultura
 - “Externalidad de red”: el valor de una red (y para sus usuarios) aumenta a medida que llegan más usuarios
 - Viejos usuarios no pagan por eso
 - Una red con un solo usuario no vale nada
 - Redes de teléfonos, Internet, idiomas, redes eléctricas, etc.

Externalidades (2)

- Si productor tuviera internalizado todos los costos, tal vez no lanzaría un producto al mercado
- La externalidad puede ocurrir porque el mercado no le ha puesto precio a este daño (o beneficio)
- Si no hay precio (o no hay mercado), existe un daño a los consumidores
- Soluciones:
 - Crear mercados
 - Regulación por “comando y control”: calidades mínimas, sanciones por incumplimiento
 - Negociación privada: Teorema de Coase
 - Supone derechos de propiedad
 - Supone bajos costos de transacción
 - Solución judicial

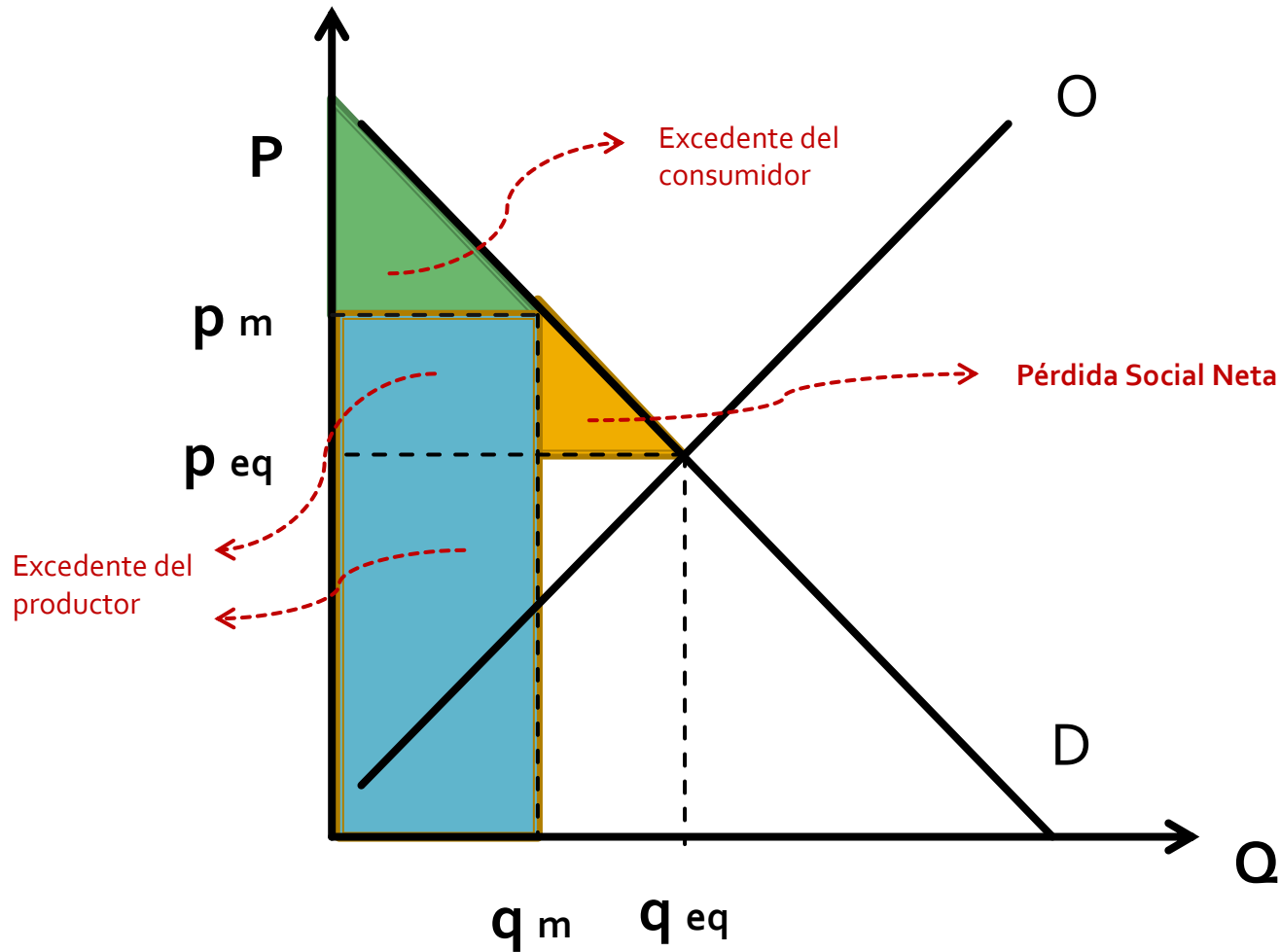
Bienes públicos

- Bienes que no son “apropiables” en forma exclusiva y de cuyo beneficio o consumo no puedo excluir a terceros (y es simultáneo)
 - Cine: si bien pagan, varias personas gozan del bien
 - Plaza pública, defensa nacional, justicia, salud pública, alumbrado público, conocimiento, señales de radios y TV abierta:
 - No podemos excluir a terceros de su goce
 - Es decir, hay quienes no pagan
 - *Free-rider*, polizón, parásito, *cochiguagua*
 - ¿Cómo lo financiamos?
 - *Impuestos*

Poder de mercado y monopolio

- Para estos temas, existe legislación Decreto Ley N° 211, de 1973, que regula la libre competencia
 - *Y un diplomado especial!*
- Pero, libre competencia también se preocupa de *bienestar del consumidor*

Mercado monopolístico

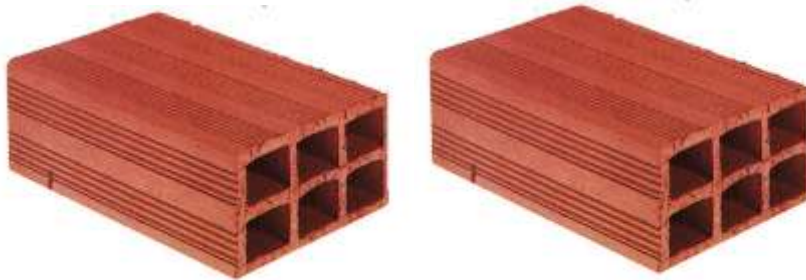


Monopolio natural

- Monopolio es *normalmente* dañino
 - Se produce menos y a un mayor precio que en condiciones de competencia perfecta)
 - Monopolio puede abusar de su poder de mercado: control
- Existen situaciones en que existencia de 2 empresas prestando el bien o servicio es socialmente ineficiente
 - Casos en que una empresa es mejor que dos
 - Economías de escala, economías de ámbito
 - Los costos de producción incluso son menores
 - Monopolio natural
 - Redes de distribución de gas, agua, electricidad, telefonía fija, etc.
 - *Con regulación sectorial propia*

"El Ladrillo" (1973)

*las actividades que se encuentran en [la situación de monopolios y oligopolios con dificultad de competencia externa] serán muy pocas, y en consecuencia, **el control de precios podrá ser aplicado efectivamente**. A vía de ejemplo podemos nombrar los casos más obvios: teléfonos, luz, agua, gas, locomoción (servicios en general)*



Problemas de distribución

- Reconocer que mercado asigna recursos eficientemente
 - Precio: escasez, costo, etc.
- ¿Pero qué hacemos con los pobres?
 - Subsidio?
 - *Subsidio para todos!*
 - *Problemas de «focalización del gasto»*
 - Reciben el beneficio quienes no lo necesitan
 - Subsidio focalizados
 - Ayudas públicas
 - Chile: Agua potable, energía eléctrica, vivienda, etc.

¿por qué regulamos mal?
(o «*hasta cuándo regular*»)

Fallas de la regulación

- ¿Toda regulación tiene por fin bien común?
 - Costos administrativos de regular
 - Agenda propia
 - Captura del regulador
 - Búsqueda de rentas

Costos administrativos de regular

- **Costos directos:**

- para el Estado: fiscalización, diseño de normas, enjuiciamiento, etc.
- para los particulares: *lobby*, contabilidad especial, sanciones

- **Costos indirectos:**

- Ej.: 2º auto x restricción vehicular

- **Regular:** ¡Siempre que beneficios excedan a costos!

- **Costos < Beneficios**

- Costos para el que los sufre, pero también de fiscalizar, y para consumidores

- **¿Chile?**

- Ley de Bases del Medio Ambiente
- Ley Empresas de Menor Tamaño

Agendas propias

- Los reguladores son “humanos”
- Intereses burocráticos (inercia para crecer)
- Intereses políticos (populismo): tarifas antes de elecciones... ¡inciertas!
 - ¿Cómo damos estabilidad a políticas de energía y a la regulación en gobiernos de 4 años?

Captura regulatoria



- Los reguladores pueden defender los intereses de los productores *más* que los de los consumidores
- ¿“Seducción del regulador”? Informes en derecho, o de consultores “expertos”
- ¿Quién representa a los consumidores? SEC, SERNAC, SISS, Subtel, SBIF, etc.?
- Perspectiva de trabajo posterior

Búsqueda de rentas



- Las regulaciones generan rentas
 - Ejemplo: Limitar o demorar la entrada de un competidor al mercado, vía *abuso del proceso judicial*
 - *Sham litigation*
 - 19, N° 3, 19, N° 14, CPR
- Agentes gastan recursos en obtener rentas que al final se disipan

Bibliografía

- Jorge Alé «Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales», *Estudios Públicos*
- Miguel Angel Lasheras *La regulación económica de los servicios públicos*

Gracias

faguero@derecho.uchile.cl