

**DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

**Distr.  
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.183  
23 de mayo de 1997**

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

**Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores  
agua, electricidad y telecomunicaciones  
en Chile, Perú y Venezuela**

**Carlos Stark \***

\* El señor Carlos Stark es consultor/coordinador del Proyecto ILPES/CAF sobre Marco regulador, privatización y modernización del Estado. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

RESUMEN	3
PRESENTACIÓN	5
I. INTRODUCCION	7
II. EL CONTEXTO: DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO REGULADOR	9
A. Los cambios en la regulación	9
B. Enfoque teóricos de la regulación	14
C. Naturaleza y pertinencia del desarrollo institucional	17
III. REGULACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN CHILE, PERÚ Y VENEZUELA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO	25
A. Las reformas estructurales	25
B. Regulación y políticas sectoriales en agua, electricidad y telecomunicaciones	29
IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL REGULADORA EN LOS SECTORES	39
A. Agencias reguladoras	40
B. Inserción institucional del regulador	55
V. EL PROCESO REGULADOR EN LOS SECTORES	63
A. La agenda del regulador	63
B. Instrumentos de información acerca de la agenda reguladora	66
C. Procedimientos del proceso de decisiones reguladoras	70
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79
A. El marco de referencia del análisis	79
B. Rasgos institucionales de la regulación en América Latina	80
C. Recomendaciones	83
NOTAS	86
BIBLIOGRAFIA	88

## CUADROS

Cuadro 1:	Esquema para el análisis del cambio institucional	22
Cuadro 2:	Evolución de las reformas en Chile, Perú y Venezuela	26
Cuadro 3:	Agencias reguladoras en Chile, Perú y Venezuela	40
Cuadro 4:	La misión del ente regulador	44
Cuadro 5:	Relevancia de los elementos de misión en diversos países	45
Cuadro 6:	Funciones de las agencias reguladoras	48
Cuadro 7:	Ámbito de atribuciones de las agencias reguladoras: agua	50
Cuadro 8:	Ámbito de atribuciones de las agencias reguladoras: electricidad	51
Cuadro 9:	Ámbito de atribuciones de las agencias reguladoras: telecomunicaciones	52
Cuadro 10:	Ventajas y desventajas de diversos arreglos institucionales de regulación	56
Cuadro 11:	Grado de independencia del regulador	57
Cuadro 12:	Fuente de financiamiento del regulador	58
Cuadro 13:	Relaciones del regulador con otras organizaciones	60
Cuadro 14:	Principales fuentes de la agencia del regulador	65
Cuadro 15:	Instrumentos utilizados para considerar temas y decisiones reguladoras	67
Cuadro 16:	Visión de instrumentos tarifarios por país/sector	72
Cuadro 17:	Otorgamiento de licencias y concesiones	76
Cuadro 18:	Mecanismos de apelación frente a las decisiones reguladoras	77

## RESUMEN

La presente publicación corresponde al informe final del proyecto ILPES/Corporación Andina de Fomento (CAF) sobre Marco regulador, privatización y modernización del Estado, que sirvió de base para que la CAF designase al ILPES beneficiario de la Cooperación Técnica no Reembolsable N. 1121.

Esta cooperación tiene como objetivo principal ofrecer, a los gobiernos del Pacto Andino, un marco conceptual y metodológico para el análisis y desarrollo de sus sistemas de regulación, asociados con la privatización y reestructuración de empresas y servicios públicos. Para ello, se examinan los casos de Chile, Perú y Venezuela y, en el ámbito sectorial, se consideran las telecomunicaciones, la energía eléctrica y las obras sanitarias.

El cuerpo central de este trabajo se estructura en tres bloques. En el primero, se analiza la evolución de las prácticas reguladoras y se evalúa la relación entre regulación, privatización y desarrollo institucional. En el segundo bloque se propone una visión de conjunto comparando los tres países analizados en el contexto de los modelos reguladores vigentes en el ámbito internacional. El último bloque focaliza en las principales dimensiones institucionales de la estructura y dinámica del proceso regulador. El trabajo finaliza con una serie de conclusiones y recomendaciones.



## PROYECTO ILPES/CAF

### Presentación

En atención al mandato de los gobiernos, en respuesta a la importancia que ha ido adquiriendo el tema de la regulación y provisión de servicios básicos de infraestructura, el ILPES decidió en 1994 abocarse al análisis de experiencias nacionales al respecto.

Con tal finalidad, el Instituto elaboró y presentó un proyecto ante la Corporación Andina de Fomento (CAF). La Corporación acordó asociarse a este esfuerzo, designando al ILPES beneficiario de una cooperación técnica no reembolsable a mediados de 1995, que permitió dar inicio de inmediato a los trabajos correspondientes.

En el marco de las reformas económicas basadas en el fortalecimiento del mercado y la iniciativa privada, el tema de la regulación ha ido cobrando importancia progresiva en los países de la región. En efecto, al transferir actividades básicas al sector privado y/o eliminar controles discrecionales, el Estado debe establecer mecanismos de regulación que aseguren la acción eficiente del mercado y la armonización de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad, en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.

La liberalización de los mercados no implica necesariamente que éstos funcionen apropiadamente de manera automática. Es muy probable que ellos requieran ser fortalecidos tanto institucional como operativamente. De hecho, cuando la sociedad ha estado regida, durante un largo período, por sistemas generalizados de intervención y control, los agentes económicos incorporan estilos y hábitos no siempre compatibles con el libre mercado y que, rara vez, se eliminan espontáneamente.

La modernización institucional y organizativa del sector público constituye así un gran desafío, para todos los países de la región. En efecto, el desarrollo institucional es fundamental una vez que las reformas económicas han ingresado en una fase de cierta madurez; pero, aún en etapas incipientes, la debida consideración del cambio institucional puede contribuir a minimizar costos de transición y profundizar las reformas, garantizando su permanencia en el tiempo.

El objetivo general del Proyecto ILPES/CAF es poner a disposición de los gobiernos criterios estratégicos y metodológicos para el análisis y desarrollo institucional de los sistemas reguladores, asociados con procesos de privatización y de profundización de los mecanismos de mercado, en la gestión de servicios públicos básicos. El análisis se realiza desde una perspectiva integradora, vale decir no sólo se evalúan los procedimientos e instrumentos de la regulación, sino también sus actores e instituciones en un contexto dinámico. El enfoque adoptado privilegia una dimensión práctica, esto es, la búsqueda de preguntas y respuestas asociadas con la toma de decisiones en materia del diseño y la operación de sistemas reguladores compatibles con la direccionalidad de las reformas económicas en marcha.

Para ello se plantea la evaluación y discusión de casos, con el propósito de ir organizando un banco de experiencias regionales. Así, como primera etapa, se seleccionaron tres países: Chile, Perú y Venezuela, para extraer conclusiones comparativas y lecciones. El Proyecto abarca aspectos globales y sectoriales desde una perspectiva que incorpora asuntos de política pública, legislación y organización inherentes a cada situación específica. En el ámbito sectorial se consideran las telecomunicaciones, la energía eléctrica y las obras sanitarias. Próximamente se iniciará la discusión para ejecutar una segunda etapa que, además de dar a conocer los resultados alcanzados, permita ampliar el número de experiencias nacionales y sectoriales para consolidar así, el banco de experiencias regionales en esta materia.

Dirección de Programación del Sector Público  
ILPES

## I. INTRODUCCIÓN

La evolución reciente de América Latina está signada por una creciente importancia del papel del desarrollo institucional <sup>1</sup>. Luego de las grandes medidas de ajuste macroeconómico y sectorial, ciertamente aún en proceso de maduración en la mayoría de los países, es necesario producir cambios sustantivos en el aparato institucional y en las organizaciones que sustentan y concretan el nuevo modelo de economía abierta basada en el mercado.

En tal sentido, el planteamiento central es que la efectividad de los nuevos sistemas reguladores está estrechamente asociada con el desarrollo de las reglas y organizaciones que les sirven de base y vehículo. La regulación que controlaba para garantizar mercados cautivos ha cedido lugar a una que intenta estimular los mercados, la eficiencia y la competitividad incluyendo además, al menos en el discurso, algunos criterios de equidad social. Cualquiera sea la composición de prioridades, la nueva regulación requiere, para ser eficaz, de marcos legales apropiados, organizaciones eficientes y sistemas reguladores que garanticen la excelencia, optimicen la información y minimicen los costos de transacción.

El tema de la regulación es de vieja data, aunque varía su enfoque y contenido. En la actualidad, la consolidación de economías abiertas de mercado ha puesto nuevamente el tema de la regulación sobre el tapete de la relación gobierno-aparato productivo. La particularidad más importante del nuevo estilo regulador es que se orienta a promover el libre mercado y la competencia, en contraposición con esquemas anteriores que apuntaban básicamente a sustituirlos.

El análisis comparativo de las experiencias en estas materias permite agregar nuevas consideraciones al planteamiento anterior, así como tener una aproximación al análisis de las desviaciones de los modelos reales respecto de los planteamientos y propuestas de política. De allí que este trabajo intente abarcar no sólo el análisis de

casos, sino también algunos fundamentos históricos y teóricos, tanto en el plano de la regulación como en el análisis institucional y el diseño de políticas públicas.

Así, la estructura del documento cuenta con tres áreas claramente establecidas. En un primer bloque se formulan consideraciones respecto de la evolución de las prácticas reguladoras y su reflejo en el plano del pensamiento económico (capítulo II). En dicho contexto se precisan los principales aspectos teórico-metodológicos que constituyen la base del trabajo realizado y se evalúa la relación entre regulación, privatización y desarrollo institucional.

El segundo bloque (capítulo III) propone una visión de conjunto de la regulación de los servicios públicos comparando los tres países analizados. El propósito es rescatar rasgos comunes, identificar los principales elementos diferenciadores e insertar estas experiencias en los modelos reguladores predominantes a nivel internacional.

El último bloque (capítulos IV y V) intenta focalizar aún más en las dimensiones institucionales del ámbito regulador de los tres países, agregando un nuevo cruce: el análisis comparativo a nivel de los sectores. Se tiene, en consecuencia, un corte general a nivel de la regulación de los países, una visión comparativa del sector entre los tres países <sup>2</sup> y una apreciación basada en la comparación entre los tres sectores. El trabajo finaliza con un capítulo VI de conclusiones y recomendaciones.

## II. EL CONTEXTO: DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO REGULADOR

En tanto modalidad específica de intervención estatal, la regulación ha experimentado marcados cambios en los últimos cincuenta años, pasando desde el uso de la regulación a modo de panacea y su posterior denuncia como causa de los males del sistema económico moderno, hasta concepciones más pragmáticas que combinan elementos de la experiencia y los rearticulan en función de las nuevas realidades.

Por tal motivo se examinan primero los cambios experimentados por la regulación; seguidamente, se revisan los fundamentos económicos de la necesidad de regular; y por último, se presentan algunas consideraciones sobre la naturaleza y pertinencia del análisis institucional.

### A. Los cambios en la regulación

Para definir las formas concretas asumidas por la regulación es preciso considerar elementos tales como: formas de gobierno, estrategias de desarrollo, estilos de inserción internacional y relación gobierno-mercado.

En tal sentido, se ha adoptado una periodización flexible para responder a la relación gobierno-regulación-mercado, distinguiendo tres fases<sup>3</sup>: sobrerregulación (hasta los 70), desregulación (entre los 70 y los 80) y regulación de mercado (en los 90). La tipificación alude a las tendencias dominantes en cada período e intenta reflejar el hecho de que la regulación no desaparece, aunque cambia de contenido y forma. En la práctica, siempre están presentes los tres elementos mencionados, sólo que uno de ellos es el que articula a los demás y define el patrón hegemónico.

El circuito a considerar es el que engloba desregulación, privatización y regulación de mercado como dimensiones identificables de un proceso de transformación estructural aún en pleno desarrollo. Dicho proceso dista de ser simple y mucho menos homogéneo. Por el contrario, sus características pasan por la

complejidad, heterogeneidad y discontinuidad; incluso por la interrupción, en ciertos casos.

### 1. La regulación y el Estado interventor

El primer período (fase de la sobrerregulación) corresponde al denominado de posguerra, con una fuerte onda expansiva mundial de largo plazo caracterizada por la intervención estatal generalizada. La actividad reguladora, entendida en su sentido genérico, abarcó prácticamente todos los ámbitos del quehacer económico y social con significativas diferencias entre las tendencias predominantes en los países desarrollados y los subdesarrollados. En efecto, mientras los primeros ponían énfasis en la corrección de las imperfecciones del mercado, los segundos apuntaban a crear mercados; es decir, a promover el desarrollo.

Durante el período, el quehacer teórico se concentró en diseñar esquemas basados en la intervención del gobierno como elemento central. En el ámbito de los países menos desarrollados, emerge la teoría del desarrollo que alcanza su máxima expresión en el planteamiento estructuralista de la CEPAL.

Al margen de su evolución posterior, el estructuralismo tuvo un componente no siempre debidamente destacado y que ayuda, de manera importante, a entender su éxito. Se trata de la preocupación por el cambio institucional y el desarrollo de instituciones públicas y privadas acordes con los planteamientos del modelo. De hecho, prácticamente toda la institucionalidad, reglas y organizaciones <sup>4</sup> se orientó a responder a las directrices estratégicas del desarrollo basado en la industrialización hacia adentro.

Hasta fines de los años 70, la mayoría de los países en vías de desarrollo presentaba economías sobrerreguladas donde el Estado controlaba buena parte de las actividades. Entre los elementos de control predominantes en la fase de sobrerregulación, cabe destacar (Jadresic, 1993); proteccionismo del mercado

doméstico mediante controles arancelarios, cambiarios y administrativos; fijación y control de precios en la mayoría de los mercados; inoperancia de las legislaciones antimonopolio; operación estatal de los servicios públicos y empresas consideradas estratégicas; control y barreras a la entrada en diversos mercados, incluidas restricciones a la inversión extranjera; abundancia de controles y requisitos administrativos al establecimiento y operación de empresas; alta tributación nominal a las utilidades, coexistiendo con excepciones discrecionales a sectores preferenciales.

En realidad, en los países menos desarrollados la sobrerregulación y la estatización llegaron a ser una confesión de impotencia para controlar la economía privada por vías reglamentarias, debiendo recurrir a situaciones de hecho que vulneraban derechos, pero permitían al gobierno aspirar al logro de ciertas metas de desarrollo. En algunos casos esto condujo incluso a rupturas de tipo político.

## 2. La transición: desregulación

La fase de la desregulación corresponde a una transición que adopta formas diversas con un común denominador: el cuestionamiento de los esquemas reguladores del período precedente. Aunque el modelo anterior continuó dominando la política económica, su hegemonía se vio progresivamente debilitada.

A las imperfecciones del mercado se contrapusieron las imperfecciones del gobierno señaladas, entre otros, por teorías asociadas con el interés privado tales como la captura del regulador y la búsqueda de intereses particulares por parte de los burócratas públicos. La idea de que el gobierno no es un guardián imparcial cobró cada vez más cuerpo, a la par de su ineficiencia para mantener la evolución de los precios dentro de ciertos márgenes de tolerancia. En el ámbito del análisis económico, pasaron a predominar enfoques más liberales que asignaban la mayoría de los problemas de los países a la excesiva intervención estatal.

En la práctica, las tendencias desreguladoras fueron más tempranas en los países desarrollados que, ya en el comienzo de la década, iniciaron procesos de reconversión para afrontar los cambios operados en el sistema económico mundial. Las tendencias desreguladoras pasaron a ser dominantes en esos países a inicios de los años 80, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica y en el Reino Unido; posteriormente se fueron incorporando otros países, incluyendo algunos del mundo en desarrollo.

Una mayoría de éstos se incorporó masivamente a las tendencias desreguladoras recién al final de la década, después de haber ensayado toda clase de alternativas de políticas de ajuste. La desregulación se inscribió en el marco de la hegemonía de modelos de economía abierta, necesarios para dar respuesta a las tendencias predominantes en la economía mundial.

En este período, los países en vías de desarrollo experimentaron dos procesos complementarios: una primera fase de eliminación de regulaciones y cambio en las reglas globales del juego económico y, una segunda, de adaptación del aparato estatal a las nuevas reglas. La desregulación pasa por el desmantelamiento de los andamiajes del proteccionismo, nuevas políticas macroeconómicas más compatibles con el mercado, apertura al exterior incluyendo la eliminación de barreras al comercio y las inversiones, fortalecimiento de la legislación antimonopolio y de promoción de la competencia y privatización de empresas estatales. Más allá del planteamiento inicial, la regulación comienza a ser percibida cada vez más necesaria, asociada con los procesos de privatización y liberalización de mercados, configurando la fase siguiente.

### 3. La regulación de mercado

Ya hacia fines de los ochenta la tendencia liberalizadora perdió fuerza en su variante extrema, cediendo su lugar a enfoques más pragmáticos que, reconociendo la

necesidad de la regulación, le asignaron intensidades y modalidades diferentes a las de la posguerra.

En el ámbito de la desregulación de los sectores productivos, el hecho de mayor importancia ha sido la privatización. Ella indujo una recomposición de todo el aparataje regulador para adecuarlo a la nueva realidad: el mercado articulando el proceso productivo global y el Estado complementando esta acción desde una perspectiva menos intervencionista y más de creación de condiciones para el funcionamiento de los sistemas de precios, la competencia y los mercados laborales y de bienes.

En efecto, al traspasar las empresas estatales al sector privado surgen nuevos requerimientos de regulación, esta vez asociados con la necesidad de evitar que la anarquía de las empresas públicas ceda lugar a la de las empresas privatizadas. Estos momentos son profundamente diferentes en sus características, necesidades, expresiones y extensión. Ya no es el Estado sustituyendo al sector privado, sino estimulando su actuación y velando por el cumplimiento de reglas de aceptación global.

Ciertamente, estos esquemas no están exentos de riesgos y desviaciones. Si aceptamos el enfoque teórico basado en el interés privado, pudiera darse el caso del predominio de intereses grupales que desvíen a la sociedad del patrón de bienestar técnicamente posible. De otra parte, la ideología intervencionista no está eliminada en tanto tal. Formas específicas de gobierno y de funcionarios formados para otras realidades pueden inducir prácticas diferentes a las que debieran esperarse del modelo dominante, aún cuando no aparezcan como tales.

Esto afecta tanto a los objetivos de la regulación como a los instrumentos y alcances de la misma. De allí la importancia de los procesos de reforma institucional que apuntan a la adecuación de dichas instancias al nuevo modelo, incluyendo el

aparato judicial, legislativo, financiero, de control de gestión y, sobre todo, el perfil del funcionario necesario.

Existen también diferencias entre los países desarrollados y los menos desarrollados. Los primeros contaban con formas de regulación más avanzadas, que ponían mayor énfasis en la dimensión social; en cambio, los países menos desarrollados disponían de modalidades más discrecionales y extendidas, además de una mayor ineficiencia de las instituciones de gobierno.

#### B. Enfoques teóricos de la regulación.

El término regulación alude, por lo general, a un conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el gobierno modifica u orienta directamente la acción del sector privado de acuerdo con el interés público. En tal sentido, se distingue del suministro de bienes públicos o privados por parte del gobierno y también, de las políticas de subsidio y/o tributación que afectan indirectamente la conducta de los agentes económicos.

En una primera aproximación, el motivo más reconocido para regular obedece a la percepción de que los mercados no resuelven adecuadamente determinados problemas económicos y sociales. Entre las imperfecciones del mercado, cabe destacar las más significativas:

- monopolio y oligopolio; el precio de mercado es superior a los costos marginales originando una producción por debajo del óptimo;
- externalidades; actividades que producen distorsiones para las cuales no existe un precio adecuado;
- información deficiente sobre los efectos de productos y/o mercados; imperfecciones debidas a una valoración errónea de los riesgos, efectos y daños de ciertos productos; y

- prioridades sociales diferentes a la eficiencia productiva; la sociedad sacrifica objetivos de eficiencia económica para lograr objetivos de equidad social, como es el caso de los bienes meritorios.

De acuerdo a su ámbito de acción se acostumbra identificar dos tipos de regulación: económica y social (Hyman, 1990; Stiglitz, 1988). La regulación económica supone el uso de la autoridad gubernamental para influir sobre los precios, la producción y las condiciones de los mercados. La regulación social implica el uso de la autoridad gubernamental para establecer normas y directrices orientadas a garantizar el acceso de toda la población a ciertos bienes y servicios como, por ejemplo, la educación y la salud.

En realidad, el cuadro de la regulación no está tan claramente definido. Primero, los temas del interés público y de las imperfecciones del mercado han suscitado intensas controversias teóricas. Segundo, la distinción entre regulación y otros tipos de intervención gubernamental no es nada evidente. Tercero, la distinción entre regulación económica y social se dificulta como resultado de los efectos cruzados en ambas direcciones. En los puntos siguientes, se abordarán los dos primeros aspectos más una reseña breve relativa al instrumental regulador.

Genéricamente, se pueden englobar las alternativas teóricas en dos enfoques (Spiller, 1988): el del interés público y el del interés privado (véase también Guzmán, 1993).

Para la teoría del interés público, los reguladores estarían actuando en beneficio de la sociedad, compensando las imperfecciones del mercado para aproximar la economía al óptimo paretiano. El verdadero poder para regular está en manos de la sociedad, el gobierno se limita a interpretar sus intereses y aplicar los correctivos correspondientes en nombre del bienestar común; se trata de un enfoque básicamente normativo. En tal sentido, la regulación pasa a constituir un problema de carácter técnico-instrumental de asignación de recursos y evaluación costo-beneficio. El

proceso mismo de la revelación de preferencias y su filtrado hasta llegar a constituir decisiones públicas se considera como un dato.

El cuestionamiento del enfoque anterior llevó a Stigler (1971) y Peltzman (1976) a proponer la teoría del interés privado. Según ésta, la regulación termina siendo un instrumento para mejorar el bienestar de ciertos grupos de la sociedad incorporando dentro de sus modelos los intereses de los creadores y propulsores del marco regulador (legisladores), los que hacen cumplir las regulaciones (agencias reguladoras), los sectores regulados (industria y grupos de interés) y los compradores (consumidores). En esta visión, cada grupo obtendrá beneficios según su poder relativo de negociación (Guzmán, 1993).

Por consiguiente, se da prioridad al análisis de los procesos de toma de decisiones y a los agentes involucrados. Alude asimismo, a los aspectos más bien políticos de gestación y contenido de la regulación, preocupándose específicamente por problemas derivados de la relación agente-principal, la composición y poder relativo de los grupos de poder, de los partidos políticos y de la conformación de las agencias reguladoras.

Como es frecuente, ambos enfoques aportan elementos interpretativos pertinentes, pero no resuelven el problema teórico general. De hecho, la experiencia indica que la dinámica de los cambios económicos, sociales y tecnológicos de las últimas décadas ha excedido largamente la capacidad de construcción de teorías explicativas generales. Existen, a lo sumo, prácticas ligadas a situaciones concretas cuya interpretación puede ser asociada con uno u otro cuerpo teórico.

En última instancia, el fundamento para la teoría de la regulación remite a los mecanismos y procesos mediante los cuales se identifica el interés de los ciudadanos y se transforma en decisiones de política pública reguladora. Ello involucra claramente aspectos instrumentales y de proceso político. Siguiendo a Aníbal Pinto (1986), cuanto

más democráticos sean Estado y sociedad, más representativa de las preferencias de los consumidores será la demanda de bienes y servicios públicos. De hecho, la posibilidad de que la acción estatal realmente exprese algo semejante al interés público dependerá, en buena medida, del equilibrio y estabilidad de las reglas socialmente aceptadas, de los canales de participación existentes y de las correspondientes organizaciones.

### C. Naturaleza y pertinencia del desarrollo institucional

Cabe destacar dos aspectos centrales que son básicos para caracterizar una lectura institucional de los temas reguladores. En primer lugar, la concepción de la institucionalidad como una síntesis de reglas y organizaciones y, complementariamente, el desarrollo institucional como combinación de cambios en las estructuras organizativas y los procesos asociados. Segundo, el marco de la lectura institucional a partir de la visión de estructuras y procesos, por cuanto ello permite constatar la existencia de diferencias y similitudes de la regulación, tanto entre los países como entre los sectores considerados.

#### 1. La institucionalidad como reglas y organizaciones

El importante lugar asignado al desarrollo institucional en las consideraciones precedentes, hace necesario delimitar más apropiadamente el concepto. Siguiendo a North (1986), el análisis se basa en dos dimensiones complementarias: una, la institucionalidad entendida como reglas de juego formales e informales aceptadas socialmente, de manera explícita o implícita, y que orientan las decisiones de los agentes económicos, incluyendo normas económicas, éticas y morales; y otra, las instituciones en términos de las organizaciones y sistemas que conforman el sector público.<sup>5</sup>

La primera dimensión atañe principalmente a la economía política de las decisiones económicas; supone ciertos acuerdos sociales y éticos que orientan y

reglamentan la convivencia en torno de determinadas materias, articulando intereses generalmente diferentes. Para nuestros fines, un conjunto de reglas económicas y sociales puede ser entendido como un modelo de desarrollo. En la perspectiva económica, “para que una determinada sociedad progrese de manera estable y sin conflictos debe existir un mínimo de coherencia entre las reglas, la estructura económica sobre la que actúan y el contexto internacional ...” (Hausmann, 1990).

A estos tres factores habría que agregar la organización institucional; es decir, la segunda dimensión mencionada. Ello remite a la dinámica de las organizaciones desde la perspectiva microeconómica, a sus recursos humanos, misión, objetivos, procedimientos, sistemas y estructura orgánica. La organización institucional se conforma así de acuerdo con los principios del conjunto de reglas hegemónico, haciéndolas viables en la práctica.

Usualmente, el análisis económico considera a las instituciones como un dato; a lo sumo, se limita a recomendar la aprobación de ciertas leyes. Sin embargo, la experiencia indica que los sistemas organizativos no pueden ser vistos estáticamente ya que se han conformado bajo el amparo de ciertas reglas de juego (modelo de desarrollo) y responden a ellas. En este sentido, tienden a ser profundamente conservadores ante cualquier intento de imponer reglas nuevas.

Al romperse la coherencia entre el modelo de desarrollo, la estructura económica y el entorno se abre una etapa de transformaciones y conflictos, mientras la sociedad acuerda nuevas reglas de juego. Este proceso normalmente toma tiempo y conlleva conflictos e incertidumbre. El término desarrollo institucional es aquí definido como la transición desde un conjunto de reglas a otro, más eficiente y compatible con las aspiraciones de la sociedad en su conjunto, o al menos con una parte sustantiva de ella. Análogamente, se define el desarrollo organizativo como la transición hacia organizaciones más eficientes y eficaces para cumplir las reglas institucionales dominantes.

Esto es precisamente, lo que ha venido aconteciendo en América Latina desde hace más de una década: el agotamiento de un modelo de desarrollo y la transición hacia otro compatible con la dinámica internacional y los cambios de la estructura económica y tecnológica mundial. Por lo general, las reglas cambian de manera discontinua, transformándose las instituciones vigentes en un importante freno para una transición más fluida. Esto hace imprescindible plantear el desarrollo de las propias organizaciones como verdaderos agentes del desarrollo institucional.

La relación entre reglas y organizaciones en el desarrollo institucional no es siempre unívoca. Pueden modificarse las reglas institucionales, pero si ello no se expresa en una adecuación de las organizaciones, el modelo enfrentará dificultades para operar con eficacia. Recíprocamente, si la modernización organizativa no afecta el conjunto de reglas tendrá pocas posibilidades de éxito. En otras palabras, desarrollo institucional y desarrollo organizativo son dos términos de una misma ecuación.

Siguiendo este esquema de razonamiento, el papel del Estado y de las instituciones que se desprende del modelo de desarrollo hacia adentro es muy diferente del que impone el modelo de economía abierta que actualmente emerge en la mayoría de los países. En el primer caso, el énfasis está en el control y en la absorción de actividades que no realiza adecuadamente el sector privado, respondiendo a reglas de protección del mercado interno. La propia dinámica del modelo conlleva a que el sector público se transforme en el gran empleador nacional, con la consiguiente expansión de sus costos y la frecuente degradación de la calidad de los servicios que brinda.

En el segundo, el protagonismo corresponde al sector privado y el Estado cumple el papel de garantizar la estabilidad de las reglas, corregir las imperfecciones del mercado <sup>6</sup> y apoyar la penetración de los mercados externos. Las instituciones públicas requeridas son más pequeñas en tamaño y más avanzadas en calidad y conocimiento de las realidades internacionales. En este caso se requiere de instituciones de excelencia, menos intervencionistas y con mayor capacidad de

gobierno. Esta visión simplificada de un fenómeno complejo intenta poner de relieve la importancia de adecuar el aparato institucional a la orientación de los programas de desarrollo y de los marcos reguladores.

Desde una perspectiva general, la capacidad de hacer cumplir las reglas de juego en un ambiente institucional estable y de consenso se conoce como gobernabilidad. El mejoramiento de la gobernabilidad, como parte del desarrollo institucional y organizativo, engloba la reforma de los mecanismos de gestión pública bajo criterios de eficiencia, responsabilidad, transparencia y seguridad jurídica.

La eficiencia alude al uso apropiado de los recursos públicos, tanto humanos como materiales, para lograr determinados objetivos; es una forma de abordar las reformas que privilegia la excelencia administrativa, gerencial y tecnológica. La responsabilidad se refiere a la rendición de cuentas de los funcionarios en sus respectivos niveles funcionales; como se señaló, éstos deben ser autónomos en sus decisiones, pero responsables de su área de decisión.

La transparencia implica desarrollar sistemas que generalicen y hagan pública la información respecto de la evolución de la gestión pública; este aspecto constituye un seguro contra la corrupción: cuanto más abiertas sean las operaciones menos posibilidades de provecho personal se presentan. La seguridad jurídica supone que todas las personas y sus actos puedan ser predecibles, según un marco de normas mínimo, pero conocido y de aplicación general.

## 2. La focalización del cambio institucional: estructuras *versus* procesos

Los países y sus respectivos gobiernos pueden ser entendidos como una variante compleja de la síntesis dinámica entre reglas y organizaciones. A su vez, estas últimas están conformadas por estructuras y procesos. Recurriendo a un símil empresarial, las estructuras equivalen a la organización funcional, expresada en el organigrama, y los procesos a la utilización de los recursos de la organización para lograr determinados resultados.

Con las debidas reservas para evitar automatismos simplistas, lo anterior es útil para explicar el proceso de cambio institucional a nivel agregado y, en particular, en el ámbito de las estructuras y procesos de gestión pública. En efecto, las políticas públicas pueden ser entendidas como procesos que combinan objetivos, instrumentos, agentes y destinatarios, en dosis y en situaciones variables. Las organizaciones públicas tienen, por otra parte, estructuras funcionales normalmente de gran complejidad.

La mayoría de las políticas públicas, entendidas como proceso, trasciende el ámbito de una única organización funcional y éstas, a su vez, son normalmente responsables de diversos procesos de política, o al menos de una parte de ellos. Así, la transformación económica y social de los países requiere no sólo un cambio en las reglas de juego, sino también en los procesos de política pública y en las estructuras organizativas que les sirven de sustento.

En el inicio de los procesos transformadores se acentúan los cambios de reglas y políticas. Ello no implica mantener las estructuras organizativas intactas, sino producir en ellas un conjunto de transformaciones parciales que garanticen la viabilidad y permanencia de las nuevas políticas. A medida que las transformaciones alcanzan cierto grado de madurez, es posible realizar cambios que focalicen su acción en las organizaciones como un todo. Ambos enfoques, uno focalizado en políticas y el otro en organizaciones, son adecuados según las circunstancias y rara vez son excluyentes; por lo general, presentan combinaciones que responden a realidades políticas, financieras y de coyuntura económica específicas. El cuadro 1 resume ambos enfoques (Lamb, 1990).

## Cuadro 1

Esquema para el análisis del cambio institucional

Área	Enfoque de organizaciones	Enfoque de políticas
Unidad de análisis	Organización (Ministerio, ...)	Política
Focalización	Estructuras, funciones y procesos de la organización	Procesos de política que cruzan diferentes instituciones
Tiempos de maduración	Largo plazo	Corto y mediano plazo
Cobertura	Global	Parcial
Contexto institucional	Estable, estructuras burocráticas	Inestable, alto margen para el componente político

El tipo de preguntas a responder es también diferente en uno y otro enfoque; para el de las organizaciones, predominan aquellas asociadas con la misión, la conformación de los procesos internos y de las estructuras como un todo. Para el enfoque de las políticas, las interrogantes más relevantes aluden a los componentes críticos para la toma de decisiones, a las instituciones participantes del proceso y a su papel específico, así como a los cambios requeridos en las diversas instituciones para estabilizar la política y hacerla viable. El primero es un enfoque más bien micro; el segundo, debe forzosamente abarcar temas macro que cruzan diversos ámbitos institucionales y políticos.

El énfasis en uno u otro enfoque depende de las circunstancias específicas de cada realidad. Lo importante es tener en claro las implicaciones respectivas. En ocasiones, la ausencia o insuficiencia en la redefinición de los procesos de políticas en términos de sus reales requerimientos institucionales torna inocuo el más lúcido de los planteamientos conceptuales. A veces, la tarea de reestructurar organizaciones

globalmente queda trunca, pues no están claros los objetivos y procesos para los cuales se requiere su ajuste, o no existe consenso respecto de ello.

La política reguladora es un caso bastante explícito de un proceso altamente intensivo en requerimientos institucionales ya que incorpora al sector judicial, a varios ministerios e incluso, al sector privado. En tal sentido, no basta con entender la lógica del funcionamiento de las respectivas agencias reguladoras, sino que es preciso considerarlas en función de los procesos en que se insertan <sup>7</sup>. Así, es menester proponer criterios que permitan entender los temas reguladores como procesos que no están radicados en una u otra organización en particular, sino que normalmente cruzan diversas organizaciones estatales y privadas, dependiendo del tipo de política que se considere.

Una aparente paradoja de los procesos de desregulación actualmente en boga es que, a menudo, ellos mismos han inducido el desarrollo de sistemas reguladores, aún en aquellos países y sectores donde éstos eran previamente débiles o inexistentes. Los gobiernos que han realizado intensos procesos privatizadores y de políticas procompetencia han constatado que, para su eficacia, se requieren modificaciones sustantivas de toda la institucionalidad reguladora. Es el caso por ejemplo de Argentina, México, Australia y Reino Unido. Ello ha significado, incluso, establecer funciones de regulación separadas de las empresas, aún en los casos en que éstas se mantuvieron bajo propiedad del Estado. Se establece así, una clara separación entre propiedad, gestión y supervisión, redefiniendo diversos aspectos de la relación agente-principal (Vickers y Yarrow, 1991).

### 3. La propuesta metodológica

En la medida en que interesa privilegiar el ángulo institucional y no el contenido mismo del proceso regulador <sup>8</sup>, el enfoque metodológico adoptado para el análisis de casos enfatiza los siguientes aspectos:

- la relación entre la regulación y el proceso de ajuste estructural, en particular la privatización y otras reformas tendientes a la desregulación;
- los objetivos de los entes reguladores en términos de su misión;
- la inserción del ente regulador en el aparato gubernamental;
- los mecanismos de financiamiento de las agencias reguladoras;
- los principales temas que configuran la agenda del regulador y cómo se conforma ésta; y finalmente,
- cómo se toman e implementan las decisiones en materia de regulación, esto es la dinámica del proceso regulador.

En los capítulos siguientes se procesan los resultados de los estudios de caso, y la experiencia internacional revisada, en torno de dichos aspectos.

### III. REGULACIÓN Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN CHILE, PERÚ Y VENEZUELA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

A partir de los ochenta, con causalidades, tiempos, profundidad y estabilidad diversas, todos los países latinoamericanos iniciaron reformas estructurales. Esta tendencia se fortaleció hacia fines de la década e inicios de los noventa. La regulación ha evolucionado con la misma velocidad que el resto de las reformas: de una economía sobrerregulada se está pasando aceleradamente a otra, donde la regulación se concibe como complemento del mercado.

#### A. Las reformas estructurales

Los tres países estudiados presentan una muestra variada de situaciones de reforma: proceso temprano y exitoso, en el caso chileno; tardío pero acelerado, en el caso peruano; tardío y problemático, en el caso venezolano. En el cuadro 2 se presenta un esquema de las reformas.

En Chile, los cambios se iniciaron a fines de los setenta y continuaron, con algunos altibajos y bastante persistencia, en las décadas siguientes. En el ámbito de la privatización, ésta se inició con la reprivatización de empresas previamente estatizadas y se fortaleció, hacia mediados de los ochenta, con operaciones en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones. Actualmente, quedan menos de cincuenta empresas en manos del Estado, algunas en proceso de privatización o consideradas para ello. En el sector agua, se está discutiendo una nueva ley que permita traspasar la gestión y la propiedad de las empresas operadoras al sector privado; en la actualidad, parte de la gestión en este sector es privada a través de contratos.

La regulación ha tenido una evolución compleja, marcada por la dinámica desregulación/privatización/regulación de mercado. Al inicio de las reformas, se enfatizó la desregulación sin considerar las necesidades emergentes del nuevo modelo de mercado abierto. Ello tuvo su máxima expresión en la crisis financiera de 1982 que

puso en evidencia la necesidad de contar con una institucionalidad reguladora compatible con el mercado, pero apta para evitar sus excesos y, sobre todo, para promover su desarrollo. Así, el fortalecimiento del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos permitió reiniciar la expansión del proceso ahorro-inversión en un ambiente de mayor seguridad y claridad de reglas de juego.

**Cuadro 2**  
**Evolución de las reformas en Chile, Perú y Venezuela**

Reformas	1976-1979			1980-1985			1986-1990			1991-1995		
	CHI	PER	VEN									
Liberación Comercial	R	P	P	*	G/A	A	G	A	R	G	R	*
Liberalización Cambiaria								A	R	R	R	A
Apertura Cuenta de Capitales	P							A	R	G	R	A
Apertura Inversión Extranjera	R							A	R	R	R	R
Desregulación Tasas de Interés	R							A	R	G	R	A
Privatización	R			*			R			G	R	*
Sistema Regulador	P			R			G			G	R	*
Reforma Fiscal	R			R			G		P	G	R	P/ *

R: Reforma Radical  
G: Reforma Gradual  
P: Proceso Parcial  
A: Reversión del Proceso  
\*: Trabas en la implementación

Fuente: CEPAL, Fortalecer el Desarrollo. Interacciones entre Macro y Microeconomía. Santiago, 1996.

En Perú, las reformas comenzaron en los noventa, luego de dos décadas de crisis económica y política. Las medidas implementadas desde 1991 se orientaron a

reducir el tamaño del Estado y a optimizar sus funciones, a eliminar los subsidios indiscriminados y a profundizar la descentralización en la prestación de los servicios públicos; esto se tradujo en una agresiva política de privatización. Hasta el momento, estas políticas han logrado bajar los niveles de inflación, mejorar la situación del sector externo y de las arcas fiscales, recuperar la confianza de los inversionistas y generar un ambiente de expectativas positivas respecto del futuro del país.

En materia de privatización se han traspasado al sector privado más de la mitad de las empresas estatales, incluyendo empresas mineras, de transporte y de telecomunicaciones. Paralelamente, el gobierno ha creado un esquema regulador que recoge elementos de otros sistemas incluyendo el inglés, el estadounidense, el neozelandés y el chileno.

Las agencias reguladoras en telecomunicaciones y agua están concebidas como entes independientes pero adscritos al Ministerio de la Presidencia. En la medida en que el aparato regulador es reciente, su diseño ha podido incorporar las experiencias de otros países.

En Venezuela las reformas también comenzaron en la actual década. La liberación comercial, cambiaria y de tasas de interés conjuntamente con la privatización, fueron elementos centrales de la política gubernamental entre 1989 y 1992. A partir de ese último año, los vaivenes de la política nacional conllevaron a una reversión de las reformas señaladas y prácticamente, a la paralización del proceso privatizador. En 1996/97, el retorno a esquemas basados en el mercado augura un mejor futuro para las privatizaciones, no obstante que su concreción es difícil y compleja en un ambiente caracterizado por un sector público financieramente en crisis, pero aún omnipresente en las actividades económicas fundamentales y, particularmente, en los sectores examinados en este trabajo.

La regulación no ha sido un punto fuerte de las reformas estructurales venezolanas, quizás por la propia debilidad relativa de la desregulación y la privatización. Sólo en el sector telecomunicaciones se creó un órgano regulador específico el cual, pese a contar con un esquema de financiamiento independiente, está hoy en día subordinado por completo al Ministro del ramo al no lograr un estatuto jurídico acorde con sus responsabilidades. En los sectores agua y electricidad, los esquemas reguladores no han variado substantivamente respecto de los que existían previo a las reformas, las cuales han incidido de manera sólo marginal en dichos sectores.

Como se puede constatar la situación de los tres países es diferente, aunque dentro de un patrón común expresado, en el ámbito regulador, por la inspiración en modelos internacionales y la búsqueda de soluciones basadas en el mercado. Entre las diferencias cabe destacar el grado de desarrollo institucional.

En Chile, la tradición institucional del sector público es fuerte, el servidor público promedio ha realizado una carrera funcionaria y está consciente de ello. Por otra parte, durante casi dos décadas la institucionalidad pública fue sometida a procesos de reforma tendientes a la reducción de la burocracia, cambio en la orientación de las organizaciones y desarrollo de nuevas reglas de juego en la relación Estado-Sociedad. Los cambios más notorios ya fueron realizados y muchos están maduros en el sector público chileno. En la actualidad, la reforma del sector público se orienta a realizar ajustes en la eficiencia y efectividad para el uso de los recursos y en el cumplimiento de las metas de política económica. No se discute tanto la reforma de las políticas, sino la de las instituciones para hacerlas más eficientes y eficaces.

Por el contrario, los otros dos países presentan estructuras institucionales bastante menos desarrolladas y todavía no sometidas a procesos de transformación prolongados y sostenidos. Sin embargo, ello no implica necesariamente una dificultad. En el caso peruano, la propia debilidad institucional ha dado paso a una

estrategia de transformación muy rápida, basada en la creación de nuevas estructuras. En cambio, algunos problemas de la modernización del Estado chileno parecen radicar en la dificultad para cambiar instituciones ya muy consolidadas, pero orientadas en una dirección diferente a la estrategia de desarrollo actual.

#### B. Regulación y políticas sectoriales en agua, electricidad y telecomunicaciones

Considerados genéricamente como servicios públicos y parte fundamental de la infraestructura del desarrollo, los sectores incluidos en este trabajo están en el centro de los procesos de transformación reciente en los tres países estudiados y, ciertamente, en toda la región.

Las políticas tradicionales se basaron en el fomento de empresas públicas compatibles con la institucionalidad creada por los modelos de desarrollo centrados en la acción estatal como fuerza motriz del desarrollo. El período inmediatamente precedente al abandono de estos enfoques marcó, como sucede con frecuencia, su exacerbación: estatizaciones masivas, deterioro del servicio y déficit de inversiones, entre otros aspectos.

En el marco del patrón común esbozado previamente, los tres países presentan peculiaridades en el ámbito de sus políticas sectoriales y en cómo éstas se han expresado en los sistemas de regulación. Entre los factores que generan dichas peculiaridades cabe destacar los siguientes: a) el predominio progresivo de orientaciones estratégicas basadas en el mercado, la actividad privada y la globalización económica; b) el nivel de desarrollo institucional en términos de reglas y organizaciones; c) la dispar influencia del progreso tecnológico y las correspondientes políticas en cada sector; y el grado de vinculación del sector con problemas asociados con la política social.

## 1. Orientación estratégica global de las políticas sectoriales

En consonancia con las estrategias globales, la política pública de los países estudiados fue bastante menos sectorial que en el pasado, limitándose a proponer grandes lineamientos que cruzan horizontalmente, no siempre de manera explícita, a los sectores. En muchos casos, se podría decir que no existen políticas sectoriales, sino más bien una expresión a nivel sectorial de las políticas globales.

Sin perder de vista el planteamiento anterior, es posible identificar al menos tres objetivos de política, que son comunes a todos los países y sectores <sup>9</sup>: a) aumentar el volumen y calidad de los servicios prestados; b) procurar el acceso a los servicios de toda la población, incluyendo aquéllos de bajos ingresos y los que habitan zonas remotas del país; c) asegurar la eficiencia en la producción de los servicios; y d) contribuir al alivio de la carga fiscal del sector público.

A partir de las especificidades nacionales se agregan otros objetivos, como en el caso de Chile, la integración nacional después del retorno a la democracia; en el caso de Venezuela, descentralizar los servicios; y, en el caso de Perú, actualizar tecnológicamente la producción de los servicios. Análogamente, el énfasis en uno u otro aspecto depende de los problemas particulares. En el caso chileno el problema fiscal no fue tan agudo como en Perú, al momento de las privatizaciones. En Venezuela, los temas de la calidad y eficiencia del servicio son más preocupantes que su cobertura.

A un nivel instrumental, también es posible identificar criterios de decisión comunes: a) participación más activa del sector privado en la gestión y/o propiedad de la producción y suministro de los servicios; b) focalización progresiva del Estado en funciones normativas y fiscalizadoras, más que en la operación de los servicios; c) consolidación de una legislación común para los operadores públicos y privados; y d) fortalecimiento del marco regulador.

Aunque con resultados y aplicación dispares, los aspectos precedentes aparecen en todos los enunciados de política de los gobiernos y han estado en la agenda de decisiones para el cambio estructural.

En este contexto, el desarrollo de los sistemas de regulación guarda estrecha relación con los procesos de privatización de las empresas públicas y desregulación de la actividad económica en general. Los nuevos marcos reguladores, en consecuencia, están orientados a complementar y desarrollar la acción de los mercados desde la perspectiva de la maximización del bienestar colectivo, en un ambiente donde el sector público tiende a abandonar actividades relacionados con la producción y a administrarlas bajo las mismas reglas de juego del sector privado; por lo tanto, el problema de la regulación alude tanto a empresas públicas como privadas.

## 2. Desarrollo institucional

El desarrollo institucional, es clave para entender las diferencias entre los diversos procesos de política sectorial y regulación. Para fines de comparación, se considerará la acción combinada de tres aspectos: el entorno institucional al inicio de las políticas, la velocidad de las reformas y el grado de consenso social y político en torno de las mismas. En este ámbito, las diferencias aluden principalmente a los países, ya que los tres sectores tienden a verse afectados de manera uniforme, con algunas divergencias que serán señaladas.

En Chile, el grado de desarrollo institucional al inicio de las políticas era mayor que en los casos de Venezuela y Perú. Desde la perspectiva de las reglas, la desregulación y el cambio de las políticas macroeconómicas fueron radicales, rápidos y permanentes. Las reformas organizativas comenzaron bastante antes que en el resto de la región y, dadas las características del régimen político y la situación fiscal, pudieron ser implementadas de manera más gradual y con una mayor focalización en aspectos estructurales. Así, el consenso en torno de los cambios se logró luego de ser

evidentes los resultados de las políticas, no siendo condición necesaria para su implementación inicial. Por otra parte, el buen funcionamiento tradicional de las instituciones públicas chilenas, unido a su racionalización más reciente permitieron desarrollar los nuevos esquemas reguladores sin la necesidad de crear organizaciones radicalmente diferentes de las existentes. Además, conviene resaltar que los cambios más importantes en los tres sectores aquí considerados se realizaron luego de que el nuevo marco económico general se había consolidado.

Hasta finales de los ochenta el énfasis de la estrategia en telecomunicaciones y electricidad fue la privatización de los servicios. En el sector agua y saneamiento se tendió hacia una mayor descentralización, con gestión privada pero sin traspaso de propiedad. Las materias reguladoras recién pasaron a primer plano a inicios de la actual década, coincidiendo con la maduración de los sectores privatizados, aunque vale destacar que los marcos reguladores fueron delineados previamente a la privatización, principalmente en el ámbito de las telecomunicaciones. En la actualidad, el tema del traspaso de propiedad está planteado para el sector agua, en tanto los otros dos sectores enfrentan problemas típicamente reguladores como son la fijación de tarifas, la interconexión de redes y la autorización de nuevos operadores. Las diferencias en la evolución de los sectores parecen obedecer a los problemas propios de cada uno de ellos, antes que al marco institucional propiamente dicho.<sup>10</sup>

La institucionalidad reguladora, si bien de reciente data, se ha desarrollado en el interior del aparato institucional vigente con resultados razonablemente adecuados. Los problemas que se presentan están, sin embargo, asociados con las dificultades clásicas del sector público: niveles salariales, rigideces legales, penalidades inadecuadas, escaso margen de acción y otros. En particular, cabe destacar la relación entre el sistema regulador y el sistema judicial, que tiende a utilizar herramientas tradicionales para resolver problemas nuevos, cuando se requeriría mayor agilidad y capacidad de decisión en las instancias administrativas.<sup>11</sup> De hecho, el uso de los

recursos de protección por la vía judicial implica una dificultad sustantiva para el proceso de regulación y, en general, para las decisiones públicas.

En Perú, el problema del desarrollo institucional fue clave para el delineamiento de las políticas sectoriales y de regulación. El cambio en las reglas de juego, mucho más reciente que en el caso chileno, fue rápido y precedido de una situación de caos económico e institucional<sup>12</sup>. La velocidad del cambio no hizo posible la adecuación de las organizaciones tradicionales, como si fue posible en el caso de Chile. El aparato institucional público permaneció prácticamente intacto, con el agravante de que uno de los problemas era precisamente su precario desarrollo organizativo; a ello se agregaba una situación fiscal de fuerte déficit.

En dichas circunstancias, las políticas sectoriales de privatización y desregulación fueron drásticas y forzadas por las urgencias del corto plazo. De hecho, ellas fueron concebidas y ejecutadas, en una importante medida, como factores claves para la viabilidad de la estrategia macroeconómica de estabilización. El proceso de cambio estructural originado en las privatizaciones está aún en pleno proceso de desarrollo, con mayores avances relativos en la esfera de las telecomunicaciones y electricidad, pero un cierto rezago, tecnológico y operacional, en el sector agua potable y saneamiento.

La conformación del sistema regulador respondió a los condicionantes institucionales mencionados. En efecto, el gobierno, luego de evaluar varias experiencias de éxito y fracaso, optó por crear estructuras reguladoras nuevas, desde un punto de vista legal y organizativo, para garantizar un proceso diferente a los patrones tradicionales de operación del aparato público.

Así, el sistema de regulación se desarrolló de manera bastante veloz, junto con las privatizaciones. Las agencias reguladoras fueron creadas de acuerdo a criterios y marcos legales específicos, respondiendo a las necesidades de calificación y probidad

del personal, así como de independencia y autoridad de las decisiones en materia de regulación. El modelo regulador piloto fue el del sector telecomunicaciones, seguido por el sector agua y, más recientemente, por el sector eléctrico. Cabe señalar que en el caso del agua, los problemas propios del sector retrasaron el proceso privatizador, aunque el marco regulador fue desarrollado en los tiempos previstos. Todo parece indicar que se requerirá un período de evolución y de actualización tecnológica y operativa de los operadores sanitarios, antes que la privatización pueda ser una solución efectiva.

En Venezuela, el cambio en las reglas de juego no tuvo la suficiente base de consenso social y político, viéndose dificultada la posibilidad de construir marcos jurídicos adecuados y de modificar las organizaciones existentes. En definitiva, salvo contadas excepciones, los avances en materia de privatización y regulación se realizaron a través de resquicios legales <sup>13</sup> y decretos del poder ejecutivo.

En los sectores electricidad y agua, la debilidad de la base política y jurídica fue acompañada por la resistencia e inercia del aparato organizativo vigente y por las dificultades inherentes a las características de cada sector. Ello queda claramente reflejado en la fijación de tarifas eléctricas y telefónicas, procesos tortuosos donde se aplican criterios muy poco transparentes y, en todo caso, ajenos a criterios de eficiencia y productividad; en el caso del agua, la fijación de tarifas es más bien simbólica, ya que los ingresos de las empresas provienen substantivamente del subsidio fiscal.

La precariedad institucional queda demostrada por los cambios en las reglas de juego al ritmo de los enfoques de política pública de cada gobierno. Así, el problema de la regulación en Venezuela está fuertemente influido por el factor institucional, tanto en lo referente a reglas como en lo concerniente a organizaciones. A diferencia del caso peruano, la exigua base política impidió generar desarrollos suficientemente autónomos y estables como para generar consensos a partir de los resultados

prácticos de los procesos de privatización-regulación, los cuales ni siquiera lograron madurar.

### 3. Influencia del progreso tecnológico

Este es un factor de diferenciación fundamental a nivel de los sectores: como acelerador del cambio en telecomunicaciones, más bien neutral en electricidad y como freno al cambio en agua y saneamiento. En general, el problema ha estado más bien en cómo los gobiernos aceptan las realidades tecnológicas y las expresan en términos de nuevas políticas y marcos legales.

La dinámica del cambio tecnológico en el sector telecomunicaciones ha significado la dislocación progresiva de casi todos los elementos que, hasta hace poco, caracterizaban al sector como monopólico. Se ha modificado la estructura de la industria y del negocio. La digitalización creciente de las redes de comunicación implica la posibilidad de ofrecer una amplia gama de servicios con bajos costos unitarios. Este fenómeno ha sido más evidente en Chile, donde la liberalización del mercado de las comunicaciones de larga distancia ha significado la entrada de varias empresas operadoras y una baja de las tarifas promedio. A muy corto plazo, la introducción de servicios integrados de telefonía y televisión abrirá con seguridad una importante brecha en el esquema todavía monopólico de las concesiones de telefonía local.

Lo anterior, lejos de traducirse en menores necesidades reguladoras tiende a cambiar el sentido de las mismas, orientando sus actividades hacia los temas de interconexión de redes, acceso de nuevos competidores, posibles economías de ámbito, contenido de las comunicaciones y privacidad, posibles colusiones, calidad del servicio y protección de los usuarios. La regulación se hace más fuerte, pero cambia en contenido y forma.

En el ámbito eléctrico, la tecnología ha influido en términos de mayor eficiencia de los procesos de generación, transmisión y distribución, pero no en la transformación de la estructura de la industria con la excepción de la etapa de generación. De hecho, se verifica una mayor participación privada en mercados monopólicos (transmisión y distribución) y en mercados competitivos (generación).

El sector agua y saneamiento ha experimentado cambios en los sistemas de gestión y propiedad que afectan la modalidad reguladora; sin embargo, no hay factores tecnológicos que hayan influido decisivamente ni en la estructura de la industria, ni en el contenido de la regulación. Por el contrario, las rigideces tecnológicas que conllevan los importantes requerimientos de inversión han constituido factores de retraso en los procesos de incorporación del capital privado y en el desarrollo de nuevas modalidades reguladoras como ha sido el caso de Perú y Venezuela.

En Perú, los problemas de atraso tecnológico y de inversiones pendientes perjudicaron el proceso de privatización que intentó llevar a cabo el gobierno. Al parecer, la privatización de los servicios de agua requiere niveles de inversión cuya dimensión y rentabilidad como negocio de largo plazo, aún no están presentes en la mayoría de los países de la región.

#### 4. Problemas asociados con la política social y el desarrollo sustentable

Ambos temas son particularmente importantes para el caso del agua y del saneamiento, en su relación con el tema de la salud. El tema ambiental es también relevante para el sector eléctrico, no así el de la política social, salvo en relación con las tarifas, aspecto que afecta a los tres sectores por igual.

La política social puede ser concebida en términos de la protección y defensa de los intereses de los consumidores de todos los niveles socioeconómicos. Tradicionalmente se ha privilegiado en la región una concepción meramente asistencial en lo social, con tendencia a confundir los canales para apoyar a los sectores de

menores recursos y sacrificando, a menudo, elementos de eficiencia económica que terminan por perjudicar a los usuarios a través del deterioro del servicio.

Esto es particularmente crítico en el suministro de agua potable en Venezuela; la concepción asistencialista de la fijación de tarifas ha desembocado en un deterioro enorme del servicio en calidad y en cantidad, e incluso causando efectos negativos sobre los otros sectores, en la medida en que las empresas operadoras se financian parcialmente mediante atrasos en los pagos de las facturas de electricidad y telefonía.

La situación es menos preocupante en Chile y Perú (más recientemente en este último caso), donde se han implementado sistemas de subsidio a la demanda de los sectores de menores recursos y se han mantenido sistemas tarifarios acordes con las estructuras de costos y las necesidades de inversión.

Pese a que todos los países tienen algún tipo de legislación para proteger a los consumidores (curiosamente, la legislación chilena es la menos explícita en este sentido, aunque la aprobación de una nueva Ley de Protección al Consumidor se orienta a subsanar este hecho), ninguno de ellos cuenta con políticas sistemáticas para desarrollar organizaciones de consumidores, mecanismos ágiles que defiendan sus derechos y un sistema eficaz de sanciones para las empresas que cometan infracciones a los derechos del consumidor.

Hasta el momento, los procesos de privatización-regulación se han orientado hacia los temas de ampliación de cobertura, eficiencia e inversiones, más que al fortalecimiento de la posición de los consumidores. Es indudable, no obstante, que éstos se ven beneficiados por el mejoramiento de la calidad y disponibilidad del servicio, pero ello constituye sólo la primera parte de un proceso donde lo correcto, desde una perspectiva normativa, es una mejor distribución de los excedentes entre empresas y consumidores.



#### IV. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL REGULADORA EN LOS SECTORES

Una vez discutidas las diferencias y similitudes en los marcos de política sectorial y reguladora, corresponde evaluar comparativamente las estructuras organizativas que conforman el aparato regulador. Del análisis precedente se desprende que la conformación de las estructuras está estrechamente vinculada con el contexto político y económico, pero sin una relación de causalidad única ni unidireccional.

El balance de políticas macroeconómicas de corto y mediano plazos, su claridad de objetivos e instrumentos y el consenso sociopolítico que las sustenta, son aspectos determinantes del tipo de estructuras que se desarrollan en cada país, con signo y consecuencias diferentes a partir de la propia realidad.

La tradición y consolidación de las instituciones también condiciona el tipo de estructura reguladora, aunque este factor rara vez es considerado de manera explícita al momento de diseñar dichas estructuras. Lo concreto es que muchas soluciones a los problemas reguladores se ven obstaculizadas, no por problemas de objetivos o concepción de la política, sino por la inercia e inadecuación de las estructuras organizativas. Desde otro ángulo, estructuras organizativas adecuadas a la realidad nacional y realmente capacitadas para cumplir las funciones exigidas tienen a facilitar, aunque no constituyen la única condición, la gestión de la política reguladora.

Otro elemento condicionante es la manera en que se define y realiza el proceso regulador, tema que será abordado en el próximo capítulo. Sin embargo, es necesario tener presente que la división entre estructuras y procesos es exclusivamente para fines expositivos y de análisis. Siguiendo el esquema analítico, a continuación se discuten los elementos de la misión y de la inserción de los entes reguladores en el aparato público.

A. Agencias reguladoras

En el cuadro 3 se presentan los entes con responsabilidades reguladoras en los países y sectores analizados.

**Cuadro 3**  
**Agencias reguladoras en Chile, Perú y Venezuela**

	Chile	Perú	Venezuela
Agua	Superintendencia de Servicios Sanitarios Servicio de Salud Ambiental MINECOM Dirección General de Aguas	SUNASS Ministerio de la Presidencia Municipios	No hay un regulador como tal (INOS). MARN MSAS MINFOM
Electricidad	MINECOM Comisión Nacional de Energía. (CNE) Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)	MEM Consejo Nacional de Energía (CNE) Dirección General de Electricidad (DGE) Comisión de Tarifas Eléctricas CONAMA/DGAA	MEM Comisión Interministerial Reguladora de Electricidad. FUNDELEC
Telecom.	SUBTEL MINECOM Comisión Antimonopolio	OSIPTEL MTC	CONATEL MTC
Fragmentación del Sistema	Alta(A) Media(E) Media(T)	Media(A) Alta(E) Baja(T)	Alta(A) Alta(E) Baja(T)

El aspecto central a considerar es el grado de concentración o fragmentación de las funciones reguladoras, expresado en el número de entes con responsabilidades relevantes en la materia. En Chile, la mayor fragmentación se da en el caso del agua, fundamentalmente por temas complejos asociados con la asignación de derechos de agua, salud y medio ambiente. Esto no genera mayores problemas para regular las empresas de propiedad pública gestionadas privadamente, pero sí en el caso de la única que es privada. En el futuro si, como lo establece el proyecto de ley actualmente

en discusión, se privatizan propiedad y gestión, la modalidad reguladora debería ser fortalecida y la Superintendencia respectiva debería contar con un nuevo esquema organizativo, además de mayor respaldo legal para sus decisiones.

La fragmentación es menor en el caso de telecomunicaciones y electricidad. En el primer caso el órgano regulador propiamente dicho es la SUBTEL (Subsecretaría de Telecomunicaciones) ya que la Comisión Antimonopolios se orienta a temas más generales, aunque incide de manera importante en el tema tarifario. En el sector eléctrico, la CNE (Comisión Nacional de Energía) tiene el peso de las mayores atribuciones, ya que la SEC (Subsecretaría de Electricidad y Combustibles) desempeña funciones de apoyo técnico.

La tendencia apunta a establecer organismos diferentes para cada función, más que a concentrar las funciones en un único ente regulador. Con ello, al parecer, se intenta aprovechar las economías de especialización de estructuras institucionales más bien tradicionales, reasignándoles tareas. Ello es viable por la ya señalada tradición institucional chilena, aunque no está claro que en situaciones substantivamente diferentes sea el arreglo más eficaz, como se desprende de los problemas recientes de la empresa privada de agua potable, los numerosos juicios introducidos por las empresas eléctricas contra el Estado y las diferencias no resueltas entre las empresas del sector telecomunicaciones.

En Perú, el sector agua presenta una fragmentación media, producto de la creación de una estructura reguladora concentrada en la SUNASS (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento). La SUNASS desempeña tareas de fiscalización, definición de normas, desarrollo institucional y asistencia técnica todas ellas compartidas, en algunos aspectos, con los municipios que tienen la responsabilidad de garantizar el servicio, otorgar concesiones y supervisarlas, así como contribuir al mejoramiento de la infraestructura.

En el sector telecomunicaciones, la mayoría de las atribuciones reguladoras están concentradas en OSIPTEL (Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones), aunque el Ministerio de Comunicaciones tiene atribuciones normativas y de política. Sin embargo, se puede decir, en líneas generales, que la estructura institucional no está fragmentada. El sector eléctrico es el que presenta mayor fragmentación en Perú. En efecto, dentro de una tendencia a concentrar las funciones reguladoras, este sector es el que se encuentra más rezagado, existiendo diversos entes con funciones especializadas.

En Venezuela se hace difícil identificar las agencias reguladoras, excepto en el caso de telecomunicaciones donde existe CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). En el sector agua, la regulación es ejercida en muchos sentidos por el INOS (Instituto Nacional de Obras Sanitarias), órgano encargado de articular a los operadores regionalizados y a la antigua matriz operacional. Además también tienen injerencia importante los Ministerios del Ambiente y de Salud, en sus respectivos ámbitos de competencia. Sin embargo, la capacidad de maniobra del INOS, que carece de atribuciones específicamente reguladoras, es escasa y por lo tanto, la verdadera responsabilidad termina recayendo sobre el Consejo de Ministros.

Como se dijo, la agencia reguladora de las telecomunicaciones es CONATEL, ubicada dentro del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y sin atribuciones e independencia con suficiente fuerza legal. De hecho, las decisiones son adoptadas al nivel del Ministro, quien debe refrendarlas siempre. En consecuencia, este caso permite aseverar que la fragmentación no es atributo explicativo suficiente para atribuir bondades o defectos de un determinado sistema. Para ello, es preciso agregar otros elementos que, en conjunto, constituyen factores explicativos.

El sector eléctrico presenta una situación algo diferente, ya que tradicionalmente ha estado dominado por empresas públicas de grandes dimensiones, con la sola excepción de Electricidad de Caracas. En consecuencia, el tema regulador

prácticamente ha estado concentrado en la fijación de tarifas para la única empresa privada, a través de la CTE (Comisión de Tarifas Eléctricas). El resto del sector se maneja con otros criterios, en la medida en que son empresas de propiedad y gestión pública. Más recientemente, los esfuerzos de privatización a nivel de la distribución han puesto en el tapete de la discusión el tema regulador. La creación de FUNDELEC (Fundación para el Desarrollo del Servicio Eléctrico) apunta en la dirección de contar con un órgano técnico para asesorar al gobierno y al sector en materias de regulación y configuración del mismo. Sin embargo, tampoco existe un ente regulador al estilo de los vigentes en Perú.

Los objetivos globales de política económica en lo referente a los servicios públicos tienden a ser similares en todos los países: el desarrollo de la infraestructura, y la seguridad, calidad y disponibilidad del servicio. En este contexto, los servicios públicos juegan un papel importante tanto en el desarrollo de la productividad y de la competitividad, como en el ámbito del bienestar social de la población; esto último, por cierto, es un componente importante de la productividad y de la competitividad como conceptos integrales.

El énfasis de la misión reguladora puede variar de país a país de acuerdo a cada situación específica: predominio de monopolios de propiedad estatal, monopolios con propiedad y gestión compartida entre el sector público y privado, monopolios de propiedad estatal pero gestión privada, mercados competitivos en manos privadas. Según cada caso o categoría, los objetivos de la regulación son distintos y con ellos el contenido, los métodos e instrumentos utilizados.

La misión de las agencias reguladoras se puede definir, a partir de tres interrogantes: por qué regular, qué regular y cómo regular.

Cuadro 4  
La misión del ente regulador

¿ POR QUÉ REGULAR ?
<p>Garantizar el acceso al servicio de todas la áreas geográficas y sectores sociales.</p> <p>Proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos.</p> <p>Supervisar las operaciones de los monopolios públicos o privados.</p> <p>Garantizar las condiciones técnicas para una operación efectiva del servicio.</p> <p>Estimular la innovación.</p> <p>Modificar la estructura de la industria.</p> <p>Garantizar reglas similares para todos los competidores.</p> <p>Gerenciar los recursos comunes de manera efectiva y eficiente para todos.</p>
¿ QUÉ REGULAR ?
<p>Otorgamiento de licencias de operación.</p> <p>Establecimiento de estándares técnicos y operacionales.</p> <p>Definición y seguimiento de requisitos de calidad.</p> <p>Regulación de precios.</p> <p>Exigencia de publicar estados financieros e informes públicos por parte de los operadores.</p> <p>Determinación de condiciones para la interconexión de redes.</p>
¿ CÓMO REGULAR ?
<p>A través del ejercicio rutinario del control <i>versus</i> la acción sólo por excepción.</p> <p>Mediante el control directo de los operadores <i>versus</i> su control indirecto.</p> <p>Utilizando criterios y procedimientos alternativos para el control de precios y tarifas.</p>

Las respuestas al primer interrogante se articulan en torno de la definición y ponderación relativa de los elementos de la misión del regulador. Las que corresponden al segundo, qué regular, son recogidas en la discusión sobre funciones y atribuciones del regulador. Las respuestas al cómo regular configuran el estilo de

regulación utilizado en cada caso. A continuación se examina el diseño de las agencias reguladoras desde estas tres perspectivas.

### 1. Elementos de la misión

El cuadro 5 muestra el peso relativo de los diversos elementos de misión en los sistemas reguladores de cada país, incorporando como referencia algunos casos pertinentes de países desarrollados. En la medida en que se busca resaltar sólo los elementos de la misión, no se explicitan los sectores, sino que se señalan las diferencias entre ellos cuando es procedente.

El aspecto más importante a destacar es que ninguno de los países manifiesta particular preocupación por dos aspectos que constituyen elementos claves de la actual estrategia de desarrollo en la mayoría de los países: uno, la protección de los usuarios y otro, el estímulo a la innovación tecnológica.

**Cuadro 5**

#### Relevancia de los elementos de misión en diversos países

Países	Garantizar Acceso al Servicio	Protección a los usuarios	Cambio Estructura Industrial	Garantizar Reglas Generales e Iguales	Supervisión de Operadores	Estímulo a la Innovación	Garantizar Condiciones Técnicas de Operación
Chile	***	*	**	**	***	*	***
Perú	***	*	**	**	***	*	***
Venezuela	***	*	*	*	***	*	*
Francia	**	**	*	*	***	**	***
N. Zelandia	**	**	*	***	*	*	**
Inglaterra	***	**	***	**	***	***	***
USA	***	***	***	***	***	***	***

\*\*\* : Mucha Importancia en la misión  
 \*\* : Importancia media en la misión.  
 \* : Escasa importancia en la misión

En el primer caso, el tema no se considera materia de regulación directa, sino como parte de legislaciones específicas cuando ellas existen. El enfoque de la regulación apunta en la dirección de la supervisión de los operadores y del ordenamiento de los cambios en la estructura industrial. La relación con los usuarios está centrada en la cobertura del servicio, hecho particularmente relevante en el caso peruano. Es decir, el énfasis se coloca más en la cantidad que en la calidad, vista esta última como el grado de satisfacción promedio de los usuarios. Es, en definitiva, un enfoque regulador orientado a consolidar la oferta de los servicios en general.

Al comparar con los países desarrollados, se puede apreciar que la preocupación con la protección de los usuarios es más ostensible, ya que el tema de la cobertura está generalmente resuelto. El caso extremo es el de los Estados Unidos de Norteamérica, donde buena parte del sistema regulador se articula, en la práctica, desde la perspectiva del consumidor; es decir, con una clara orientación a la demanda.

El tema de la innovación aparece como requisito del cambio en la estructura industrial y de la necesidad de nuevas inversiones que ello involucra en los tres países. Sin embargo, su tratamiento es distinto al caso del Reino Unido, por ejemplo, donde el sistema de regulación de tarifas y estímulos se orienta directamente a sostener y fortalecer el proceso innovador, como parte de las actividades ordinarias y regulares de las empresas operadoras; algo similar se verifica en el caso del agua.

En el sector telecomunicaciones la alta tasa de innovación es un ingrediente activo del propio proceso de cambio en las condiciones de competencia, propiedad y regulación del sector. Constituye, en un sentido amplio, la condición de entrada y permanencia en el mercado para cualquiera de las empresas consideradas. En tal sentido, un estímulo a la innovación tecnológica vía regulación sería redundante, o al menos innecesario.

En términos de países, Perú y Chile están mucho más preocupados por los problemas de interconexión y operación técnica del sistema. No así Venezuela, en donde el carácter relativamente precario del sistema regulador lo convierte en un sistema de regulación de emergencias; principalmente en los períodos de cambio de tarifas.

## 2. Funciones y atribuciones de las agencias reguladoras

Las funciones de las agencias se vinculan estrechamente con las razones centrales de la regulación (véase el cuadro 6). A medida que las estructuras se tornan más competitivas y desarrolladas, se hace más notoria la necesidad de regular temas asociados con las interconexiones y distribución de espacios y áreas de influencia. En Chile, por ejemplo, es cada vez más relevante el tema de los derechos de agua y aún es crucial el tema de las interconexiones en telecomunicaciones.

El elemento común a todos los sistemas es la responsabilidad por la fijación tarifaria. Ello, sin embargo, puede variar de acuerdo a la situación de cada país. En el caso venezolano, el tema tarifario es una materia que casi siempre termina siendo decidida a nivel del poder ejecutivo; los órganos reguladores cumplen un papel de apoyo técnico y asesor, pero sin capacidad directa de decisión. En Chile, la fijación tarifaria se realiza en varias instancias, incluyendo la posibilidad de que los estudios técnicos de base sean realizados por cuenta de los propios regulados. En estos aspectos, Perú está bastante más concentrado funcionalmente.

En ámbitos donde aún se mantiene la propiedad estatal como elemento importante, la regulación cumple funciones de supervisión de operadores y está menos centrado en las relaciones entre éstos.

## Cuadro 6

Funciones de las agencias reguladoras

	Chile	Perú	Venezuela
Agua	<p>Fijación de tarifas del Servicio (MINECOM)</p> <p>Administrar legislación de los recursos hídricos.</p> <p>Otorgamiento de derechos de agua y de concesiones de servicios sanitarios. (MOP)</p> <p>Establecer y supervisar cumplimiento de normas de calidad del agua potable y aguas servidas (MINSAL).</p> <p>Estudio, proposición y control de cumplimiento de normas técnicas sobre diseño, construcción y explotación de los servicios sanitarios.</p> <p>Cálculo y control de tarifas.</p> <p>Aplicación del régimen de concesiones.</p> <p>Control de residuos industriales sólidos.</p> <p>Aplicación de sanciones</p> <p>Asesoría jurídica para interpretación de las normas. (SSS).</p>	<p>Proponer políticas y normas relativas a la prestación de los servicios de saneamiento.</p>	<p>No hay funciones reguladoras específicas.</p>
Electricidad	<p>Fijar tarifas y fomentar desarrollo (MINECOM)</p> <p>Otorgar concesiones, aplicar tarifas, control de calidad y propuestas legislativas (Sec. Fiscalización).</p> <p>Asesoría al gobierno en Planificación Estratégica (CNE)</p>	<p>Velar por cumplimiento de concesiones (CNE)</p> <p>Fijación de tarifas (CTE)</p>	<p>No hay funciones reguladoras específicas.</p>
Telecom	<p>Proponer política sectorial (SUBTEL), otorgar concesiones y licencias, administrar espectro radioeléctrico, tarificación, representación internacional, supervisión y control y penalidades.</p> <p>Proponer política sectorial y penalidades. (MINECOM).</p> <p>Intervención parcial en la tarificación (Com. Antimon.), supervisión y control, penalidades.</p>	<p>Promover el desarrollo y la modernización de las telecomunicaciones mediante el crecimiento de la inversión privada.</p> <p>Fomentar y preservar la libre y leal competencia entre las empresas, cumpliendo los principios de no discriminación, equidad y neutralidad.</p> <p>Velar por la protección de los derechos de los usuarios.</p> <p>Promover la calidad y eficiencia de los servicios prestados a los usuarios.</p> <p>Velar por el establecimiento de un sistema de tarifas compatible con la competencia.</p>	<p>Proposición de políticas sectoriales (CONATEL), espectro, tarificación, supervisión y control, penalidades.</p> <p>Otorgar concesiones (MTC), supervisión y penalidades.</p>

En los sectores de electricidad y agua, el impacto ambiental es uno de los puntos considerados, aunque no está claro que exista un sistema de estímulos y sanciones realmente efectivo. La función más generalizada es dictar normas técnicas para la operación de las empresas y sobre la calidad de los servicios, esto último de especial relevancia en el sector agua. Sin embargo, pese a que existen tanto preocupación como legislación, ambos aspectos no se traducen automáticamente en una mayor operatividad del sistema, el cual está mediatizado por otros factores como las ya citadas orientaciones de política, la inserción y estructura institucional de los reguladores y el poder relativo de los regulados.

Después de estas consideraciones generales sobre las funciones que desempeñan las agencias reguladoras, cabe examinar cuál es el ámbito de actuación del regulador, sector por sector. En tal sentido, es necesario tomar en cuenta que, en cada sector, existen segmentos claramente diferenciados que brindan servicios específicos.

Esta diferenciación obedece a distintas razones, algunas de las cuales son las siguientes: la división de funciones entre los sectores público y privado es disímil entre los segmentos; la morfología de los mercados es también diferente, desde configuraciones monopólicas a estructuras competitivas; y el grado de avance del proceso modernizador tampoco es homogéneo. En consecuencia corresponde anticipar cierta variación intrasector de las atribuciones de las agencias reguladoras.

En el caso del agua (véase el cuadro 7) es necesario distinguir entre los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas.

## Cuadro 7

Ámbito de atribuciones de las agencias reguladoras: agua

Países	Servicios incluidos entre las atribuciones de los reguladores		
	Agua Potable	Alcantarillado	Tratamiento Aguas Servidas
Chile	****	****	****
Perú	****	****	*
Venezuela	No aplica	No aplica	No aplica
Francia	****	***	****
Inglaterra	****	****	****

- \*\*\*\* : Papel importante en la misión del regulador.  
 \*\*\* : Responsabilidad parcial del regulador.  
 \*\* : Papel limitado del regulador.  
 \* : Ningún papel del regulador.

Como puede apreciarse, la misión del regulador tiene importantes atribuciones en los tres servicios y no se presentan mayores diferencias con la situación que corresponde a países desarrollados. La clara excepción es Venezuela, país que, como ya se señaló, no cuenta con una agencia reguladora para el sector. Vale destacar también que, en el caso de Perú, la agencia reguladora carece de atribuciones en el tratamiento de las aguas servidas, donde subsiste una fragmentación de responsabilidades y dificultades de coordinación.

En el caso del sector eléctrico (véase el cuadro 8) es menester distinguir los segmentos de generación, transmisión y distribución como ya fuera señalado. La distinción más significativa en este caso es la morfología de los mercados en cada uno de estos segmentos; ello determina la importancia del papel que cumple la agencia reguladora en relación con los mismos.

Cuadro 8

Ámbito de atribuciones de las agencias reguladoras: electricidad

Países	Servicios incluidos entre las atribuciones de los reguladores		
	Generación	Transmisión	Distribución
Chile	**	*	****
Perú	**	****	****
Venezuela	***	*	****
Canada	****	****	****
Francia	****	***	****
Alemania	****	****	****
Inglaterra	****	****	****
USA	****	***	****

\*\*\*\* : Papel importante en la misión del regulador.

\*\*\* : Responsabilidad parcial del regulador.

\*\* : Papel limitado del regulador.

\* : Ningún papel del regulador.

En el caso de la generación, segmento donde la política se ha orientado a aprovechar las posibilidades de competencia, se reduce concomitantemente la importancia del papel de la agencia reguladora. El caso de Venezuela es intermedio, ya que todavía la generación está concentrada en el sector público. En cuanto al segmento de distribución eléctrica se aprecia un importante papel del regulador, tanto en los tres países aquí analizados como en los países desarrollados. Como ya se mencionó este es un segmento con mercados monopólicos y obvias necesidades de regulación.

Finalmente, el sector telecomunicaciones (véase el cuadro 9) muestra claramente los efectos de la innovación tecnológica y de la aparición de nuevos servicios, varios de los cuales se pueden brindar en condiciones de competencia.

Cuadro 9

Ámbito de atribuciones de las agencias reguladoras: telecomunicaciones

Países	Servicios incluidos entre las atribuciones de los reguladores				
	Redes Públicas (telefonía fija)	Redes Privadas	Redes Móviles Publicas	Cable TV	Radiodifusión
Chile	****	**	***	***	***
Perú	****	*	*	***	*
Venezuela	****	**	**	*	****
Canada	****	****	****	****	****
Francia	****	***	****	*	****
Alemania	****	****	****	***	*
México	****	****	****	****	*
España	****	****	****	*	*
Inglaterra	****	****	****	**	*
USA	****	***	****	***	****

- \*\*\*\* : Papel importante en la misión del regulador.  
 \*\*\* : Responsabilidad parcial del regulador.  
 \*\* : Papel limitado del regulador.  
 \* : Ningún papel del regulador.

Cabe destacar, en primer lugar, las diferencias entre los servicios de punto a punto y la difusión que, en algunos casos, se refleja hasta en diferentes agencias para la regulación de unos y otros. Segundo, la mayor presencia reguladora en los servicios de redes públicas en comparación con las privadas motivada, con frecuencia, por una mayor concentración monopólica. Por último, las redes móviles, con servicios que se prestan con algún grado de competencia, son más reguladas cuando requieren utilización de espectro.

Un aspecto general a considerar, en el marco de lo señalado previamente, es que los procesos de privatización-regulación son relativamente recientes, se encuentran en pleno desarrollo y, por lo tanto, las actuales preocupaciones no pueden

ser consideradas como definitivas. A esto se agrega, una vez más, la precariedad de las estructuras institucionales que contribuye substantivamente a definir los temas de la agenda reguladora. Ello se verá especialmente reflejado en el punto siguiente de los estilos de regulación.

### 3. El estilo de la regulación

En relación con el cómo regular, cabe destacar que aún si los objetivos son similares, el estilo de regulación puede variar de país a país. Las opciones pueden ser vistas en términos de una combinación de los elementos detallados en la última parte del cuadro 4.

Diversas combinaciones de esos elementos son posibles. En el Reino Unido, OFTEL no controla rutinariamente los cargos por interconexión a nuevos operadores, pero puede hacerlo si éstos no llegan a acuerdo en sus negociaciones directas. En los Estados Unidos de Norteamérica, el mismo enfoque por excepción se aplica al mercado de celulares, pero se controla la telefonía regular.

A veces la regulación evoluciona de enfoques más directos a otros más indirectos. Por ejemplo, en Estados Unidos de Norteamérica la regulación de precios de los operadores ha evolucionado de un escrutinio de costos y planes de inversión, basado en la tasa de beneficio, a otro indirecto desarrollado en el enfoque e topes de precios (*price-cap*).

La regulación que se apoya en mecanismos indirectos y de excepción se conoce como regulación suave (*light regulation*). Sin embargo, no se verifica un movimiento general en dicha dirección; a veces se pueden dar cambios de orientación de acuerdo con circunstancias específicas. En otras palabras, no hay un enfoque de validez general.

Los planteamientos anteriores configuran una manera de hacer las cosas, en términos de la naturaleza, frecuencia y tipo de intervención. En los países analizados, se puede decir que el estilo está aún en proceso de conformación. Ello implica que se

ha podido apreciar una mezcla de elementos que combina parte de las formas de intervención previas a la privatización, con la que se desprende de los marcos reguladores ligados a dichos procesos.

Las diferencias pueden ser tipificadas de manera sucinta. Los nuevos esquemas tienden a privilegiar los controles por excepción y más indirectos; los antiguos remitían a controles rutinarios y directos. Las características específicas de la mezcla depende del sector y país de que se trate.

En este sentido, el grado de avance de la competencia y la tecnología son vitales. Por ejemplo, en telecomunicaciones, la regulación puede operar cada vez de manera más indirecta y menos rutinaria, en la medida en que la competencia y el desafío tecnológico ejercen un autocontrol progresivo sobre las actividades de las empresas.

En sectores como el agua, donde aún predomina la propiedad estatal y la oferta tiene una estructura más rígida, la regulación no ha internalizado totalmente los nuevos requisitos. Que lo haga dependerá de qué tanto se introduzca (en caso de ser posible) la competencia en el sector a nivel de la gestión, aún en el caso de mantenerse la propiedad pública. En todo caso, parecería que la naturaleza del sector impone ciertas restricciones que inducen una mayor recurrencia a los estilos tradicionales de regulación.

Por otra parte, el nivel de desarrollo de la institucionalidad y las reformas en los países introducen un sesgo marcado hacia uno u otro estilo. No es casualidad que donde se observa un mayor predominio del estilo tradicional sea en Venezuela. Es de esperar que a medida que sectores y países vayan consolidando sus modelos de desarrollo global y sectorial, el estilo de regulación tienda a ser progresivamente por excepción e indirecto, con las excepciones que cada caso amerite.

## B. Inserción institucional del regulador

Los distintos arreglos institucionales que definen la modalidad de inserción institucional de la agencia reguladora buscan dar respuesta a ciertas cuestiones básicas <sup>14</sup>. La primera es el tema de la legitimidad que ampara sus decisiones. La segunda, se refiere a un dilema actualmente en boga en diversos espacios de la política pública: discrecionalidad *versus* sujeción a reglas preestablecidas. La tercera cuestión corresponde al tema de la posible captura de la agencia reguladora, tanto por parte de las autoridades políticas como por los propios regulados.

Así, cabe examinar la inserción institucional de la agencia reguladora desde tres perspectivas complementarias: a) el grado de independencia o autonomía que ella ostenta respecto de los poderes públicos y de los reguladores; b) las fuentes y mecanismos de financiamiento de la agencia reguladora; y c) las relaciones que la misma mantiene con otros organismos y con los operadores en las diversas materias de la regulación.

### 1. Grado de independencia del regulador

La experiencia internacional permite plantear al menos cinco opciones organizativas de la regulación, según el grado de autonomía de la agencia reguladora. En el cuadro 10 se presentan estas alternativas y se señalan las principales ventajas y desventajas de cada una de ellas.

La primera opción, agencia incorporada al ministerio del sector, es la más tradicional. En el ámbito de las telecomunicaciones los ejemplos de este esquema son los aplicados en Francia, Japón y Alemania; en los casos de Francia y Alemania, los operadores estatales también reportan al mismo ministerio.

El caso de agencia semiautónoma corresponde a una instancia reguladora con poderes delegados, pero con algunas decisiones sujetas a la revisión de comisiones o ministerios. Como ejemplos, cabe citar la CTRC, órgano regulador de las telecomunicaciones en Canadá, y a la OFTEL, su equivalente en el Reino Unido.

### Cuadro 10

#### Ventajas y desventajas de diversos arreglos institucionales de regulación

Opción Organizacional	Ventajas	Desventajas
Agencia reguladora incorporada al Ministerio del sector, pero separada de los operadores.	Bajo costo. Mayor coherencia con políticas macro y sectoriales.	Menos objetividad Riesgo de conflicto de intereses.
Agencia semi autónoma.	Consistencia y estabilidad de políticas en el tiempo  Menos riesgo de conflicto de intereses.  Independencia de intereses creados.	Alto costo.
Agencia reguladora totalmente autónoma.	Las mismas	Las mismas.
Unidad reguladora incluida dentro del operador	Simple y barato.	Escasa objetividad.
Ausencia de agencia reguladora propiamente tal.	Favorece resolución autónoma de problemas.  Bajo costo.	Retraso en resolución de problemas.  Incertidumbre inhibe entrada de competidores

El más conocido ejemplo de una agencia reguladora totalmente autónoma corresponde a la FCC, *Federal Communications Commission*, de los Estados Unidos de Norteamérica.

En algunos países con estructuras institucionales más débiles se ha optado por integrar la agencia reguladora dentro de la estructura organizativa del operador. Esta

solución es claramente subóptima, pero responde a las posibilidades de algunos países: como ejemplos cabe citar a India y Kenya, entre otros países en desarrollo.

Por último, el caso de Nueva Zelanda es el más conocido de ausencia de una agencia reguladora propiamente dicha, con las funciones dispersas en organismos de carácter más general. Así, la *Commerce Commission* y el poder judicial intervienen en los casos de violación de las leyes de la competencia por parte de los operadores. En el ámbito de las telecomunicaciones, el *Ministry of Consumer Affairs* es el encargado de velar por la calidad de los servicios y los precios y tarifas se fijan en el marco de los acuerdos denominados *Kiwi share*, establecidos en 1990 cuando se privatizó la operación del sistema.

En los tres países evaluados la independencia del regulador es relativa. Como se observa en el cuadro 11, ninguna agencia reguladora es autónoma al estilo inglés o norteamericano. Sin embargo, existen diferencias destacables de país a país e incluso entre los sectores.

Cuadro 11  
Grado de independencia del regulador

Sectores / Países	Chile	Perú	Venezuela
Agua	1	2	5
Electricidad	1	1	2
Telecomunicaciones	1	2	1

- Opciones:
1. Agencia reguladora incorporada al Ministerio del sector pero separada de los operadores
  2. Agencia semi autónoma.
  3. Agencia totalmente autónoma
  4. Agencia incluida en el regulador
  5. Ausencia de agencia reguladora propiamente tal.

La mayor independencia relativa se aprecia en Perú. En Chile, si bien las agencias están incorporadas dentro del Ministerio, la lógica institucional permite un

grado importante de autonomía, al menos en el caso de la SUBTEL. Ello no es igual en el caso del agua y tampoco en el caso eléctrico, pese a que este sector cuenta con una comisión reguladora, cuyo titular tiene rango de Ministro.

## 2. El financiamiento del regulador

En este caso, las opciones varían desde un financiamiento presupuestario con serio daño a las posibilidades de gestión (Venezuela) hasta el caso peruano donde los regulados aportan el financiamiento (véase el cuadro 12).

En las telecomunicaciones de Venezuela el financiamiento es presupuestario, pese a que el decreto de creación de CONATEL establece un mecanismo similar al peruano. Ello debido a que la unidad del tesoro y la debilidad legal del decreto en cuestión obligan a ingresar los recursos a la Tesorería, sin que haya legalidad para acreditar los ingresos al organismo regulador, salvo la asignación presupuestaria. Como resultado, estos se han ido acumulando en las arcas fiscales y CONATEL es financiada con los mismos criterios del resto del Ministerio, pasando a depender de los vaivenes de la política presupuestaria.

Cuadro 12

### Fuente de financiamiento del regulador

Sectores / Países	Chile	Perú	Venezuela
Agua	Presupuesto Público	Operadores	Presupuesto Público
Electricidad	Presupuesto Público	Operadores	Presupuesto Público
Telecomunicaciones	Presupuesto Público	Operadores	Operadores y Presupuesto Público

En Perú, el tema del financiamiento ha sido substantivamente resuelto, permitiendo avizorar un fortalecimiento del papel de los reguladores en los tres sectores estudiados. En efecto, el financiamiento ha sido establecido por la vía de aportes legales de los operadores. En los casos de telecomunicaciones y agua, los más desarrollados hasta el momento, ello ha permitido mejorar la condiciones de operación del regulador, principalmente en lo relativo a sueldos y salarios del personal.

En Chile, si bien la situación presupuestaria es estructuralmente más holgada que en los otros países, el mecanismo somete al personal de los organismos reguladores a regímenes salariales que en nada se parecen a los imperantes en las empresas reguladas. Esto no sólo debilita la posición del regulador, sino que introduce previsible posibilidades de captura.

### 3. Relación con otros organismos

En este punto se ha englobado los tres sectores para focalizar el análisis en las diferencias de los sistemas de regulación de los países. Ello permite establecer algunos aspectos útiles para el diagnóstico de los procesos que se presentan en el cuadro 13.

Cuadro 13

Relaciones del regulador con otras organizaciones

Organización / Países	Chile	Perú	Venezuela
i) Operadores	Regula operadores públicos y privados. Más dificultad con los privados (Telecom y electricidad).	Regula operadores públicos y privados	Regula sólo operadores privados.
ii) Ministerios	Limitaciones al monto de recursos. Pierde autonomía. No hay conflictos abiertos	Tiende a predominar regulador sobre Ministerio (Telecom) Adscripción a Ministerio de la Presidencia (mayor poder y menos injerencia operativa)	Reguladores absorbidos por ministerios del área. Frecuente conflicto político. Escasez de recursos
iii) Poder Judicial	Frecuencia de recursos de protección ante no claridad de competencias. Lentitud poder judicial afecta proceso regulador.	El regulador tiene mayor poder relativo de decisión, pero lentitud del poder judicial afecta el proceso regulador.	Relación no significativa por escasa relevancia del regulador en materia de decisiones. Conflictos se dirimen a nivel político.
iv) Órganos procompetencia y antimonopolio	Fuerte injerencia reguladora de Comisión Antimonopolios	Tiene más fuerza el regulador por dispersión de los organismos.	Idem de lo anterior
v) Ministerio de Finanzas	Limitaciones de recursos	No significativa, pero con tendencia a complicarse por flujo efectivo de los recursos.	Escasez y conflictos por indefiniciones presupuestarias
vi) Poder Legislativo	Medianamente subordinado al ejecutivo. Leyes muy detalladas en procedimientos.	Subordinado al ejecutivo	Ha limitado proceso por imposibilidad de aprobar nuevas leyes.

En Chile, los aspectos clave son las relaciones con los operadores y con el poder judicial. Dichas relaciones no son fáciles y muy a menudo retardan el proceso de toma de decisiones, perjudicando no sólo a operadores y gobierno, sino también a los usuarios de los servicios.

En Perú, el regulador tiene mayor poder relativo para tomar decisiones pero aún no están del todo establecidas las relaciones con los respectivos ministerios sectoriales; esto se refleja en el hecho de que, tanto en agua como en telecomunicaciones, los órganos reguladores están adscritos al Ministerio de la Presidencia.

En Venezuela, el problema central es la relación con el poder legislativo, cuyo poder se refleja en la tardanza y arbitrariedad para aprobar las leyes. Por otra parte, los operadores públicos no son objeto de regulación, a diferencia de los otros países. Esto indica una situación diferencial, poco homogénea y de menor transparencia no sólo en la regulación, sino también en la operación económica de los sectores en lo relativo al estímulo a la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos.



## V. EL PROCESO REGULADOR EN LOS SECTORES

Hasta ahora se han analizado las distintas opciones y condicionantes que inciden en el diseño de la estructura reguladora. Corresponde examinar a continuación algunos elementos que hacen a su dinámica; es decir, pasar de la anatomía a la fisiología de la regulación (Martin, J., 1996). Vale destacar desde un inicio que estos comentarios serán más sucintos y preliminares, dado que la experiencia acumulada en la región es todavía escasa. No obstante, es posible plantear algunos tópicos que van adquiriendo importancia creciente. El primer aspecto a considerar es cómo se genera la agenda del regulador; posteriormente, a través de qué mecanismos se da cuenta pública de sus temas y de su resolución; y por último, los procedimientos utilizados en el proceso de toma de decisiones.

### A. La agenda del regulador

De acuerdo con la experiencia internacional, la conformación de la agenda y la forma de asignar prioridades a los temas en ella incluidos, son de considerable importancia para la dinámica del proceso regulador. Nuevamente aquí, existe un arbitraje entre el grado de apertura pública de la agenda y la necesidad de centrarla en los temas más relevantes y oportunos para una gestión eficaz.

Habitualmente, la legislación en materia de regulación no sólo define reglas y objetivos generales, muchas veces también introduce temas específicos como, por ejemplo, los procedimientos para la determinación de precios y tarifas. Asimismo, en varios países el regulador está enmarcado en una normativa legal que establece revisiones periódicas fijas de precios y tarifas, del cumplimiento de los objetivos y metas acordadas con las empresas operadoras, del estado de indicadores de desempeño y calidad del servicio y de los resultados operacionales de las empresas.

Cuando la legislación lo permite, las instrucciones del poder ejecutivo constituyen otra fuente mayor de iniciativas para la conformación de la agenda, en

especial para aquellas agencias integradas a un ministerio sectorial; en el caso de entes autónomos, la importancia de esta fuente obviamente se reduce, pero no desaparece por completo. Las decisiones judiciales tienen asimismo, influencia decisiva en la agenda del regulador, obligándolos a tratar temas específicos e incorporar pronunciamientos en materias jurisdiccionales o que afectan los derechos de partes involucradas. La agenda del regulador puede incluir también elementos de política definidos en el marco de acuerdos internacionales, hecho cada vez más frecuente en algunos servicios como consecuencia de los actuales procesos de globalización y apertura.

Prácticamente todas las agencias reguladoras cuentan con la potestad de emprender acciones sobre la base de iniciativas propias. Sin embargo, la ponderación de éstas frente a las originadas en otros actores institucionales, varía de país a país. Por lo general, la agencia reguladora ejerce el derecho de agregar, a su criterio, puntos en la agenda, pero en algunos casos dispone además de la prerrogativa de remover o posponer el tratamiento de temas propuestos por otros; en estos casos la agencia determina, de hecho, la agenda reguladora. También es frecuente que la agencia disponga del asesoramiento de comisiones especiales formadas por académicos, expertos y empresarios, en cuyo caso configuran otra fuente de iniciativas para la determinación de la agenda.

Resta por último, considerar las iniciativas que pueden originarse en diversos grupos de interés como son operadores, usuarios, proveedores, sectores gremiales u otros organismos gubernamentales. Estas iniciativas pueden ser de índole y naturaleza diversa: solicitud de licencias para iniciar o ampliar operaciones, permisos de interconexión, propuestas para resolución de controversias, entre otras. La modalidad y eficacia del regulador para incorporar estos temas depende de factores tales como la estructura organizativa de la agencia reguladora, la existencia de canales de presentación regular y la fortaleza de la institucionalidad reguladora.

Uno de los requisitos fundamentales en el tratamiento de la agenda es la transparencia del procedimiento y de la información que de él se deriva. En general el proceso de generación y tratamiento de la agenda no está tan estructurado como lo observado en países como Canadá , Estados Unidos de Norteamérica y Reino Unido según se aprecia en el cuadro 14.

**Cuadro 14**  
**Principales fuentes de la agenda del regulador**

País	Legislación	Poder ejecutivo	Iniciativas externas	Iniciativa del regulador	Revisiones periódicas	Otros
Chile	Si	Si	A veces	A veces	En algunos casos	
Perú	No. Excepto leyes generales.	Si	No	Si	No	
Venezuela	No	Si	Empresas	Si	No	
Francia	No. Excepto leyes generales y directrices de la CEE.	Si	No es frecuente, excepto para solicitar licencias.	Si	No	Directrices de la CEE, Comités Asesores.
Alemania	No. Excepto leyes generales y directrices de la CEE.	Si	No es frecuente, excepto para solicitar licencias.	Si	No	Directrices de la CEE, Comités Asesores.
México	Si. Regulación de tarifas.	Si	-	Si	Si	-
Inglaterra	No. Excepto leyes generales y directrices de la CEE.	No	No siempre, excepto solicitudes de licencias y de interconexión	Si	Si	Directrices de la CEE, Comités Asesores.
USA	Si, pero esporádica.	No	Si	Si	Si, a discreción del regulador.	Decisiones judiciales antimonopolio

Las iniciativas de regulación en los países desarrollados provienen de varias de las fuentes arriba descritas. En cambio, en los tres países analizados la agenda

responde más frecuentemente a iniciativas del poder ejecutivo y, rara vez, a iniciativas de origen externo.

En los tres países el poder legislativo establece criterios generales, pero las leyes y reglamentos son poco específicos en cuanto a los procedimientos a seguir; tampoco incluyen indicaciones orientadas a proporcionar mandatoriamente información a los agentes involucrados. La participación de la comunidad en los procesos reguladores es escasa y, frecuentemente, la opinión pública es informada sólo a través de los medios de comunicación formales ya que no existe requerimiento alguno de solicitud de opinión por parte del regulador.

Como consecuencia los temas de regulación pierden transparencia, son escasamente sometidos a control por parte de la sociedad y, en definitiva, terminan siendo privativos de los iniciados (técnicos y/o empresarios) y sólo socializados cuando los problemas trascienden el ámbito estrictamente regulador <sup>15</sup>.

En Venezuela, la agenda del regulador es casi absolutamente definida por los vaivenes de la coyuntura económica y, en no pocas ocasiones, por los intereses de los propios regulados. El público es completamente ajeno a dicha agenda, salvo en las consecuencias sobre los servicios.

En líneas generales, la agenda es controlada principalmente por las propias agencias reguladoras las cuales, a su vez, se nutren del medio político y económico. En muy escasa medida se consideran los intereses de los usuarios en un sentido orgánico y formal dentro del proceso regulador.

#### B. Instrumentos de información acerca de la agenda reguladora

Aparte de las maneras en que se conforma la agenda de la agencia reguladora, interesa destacar cómo se da cuenta pública de la misma, así como de las decisiones adoptadas al respecto. Este tema adquiere especial relevancia en el contexto de la demanda por transparencia que impera actualmente sobre la gestión pública, tanto a

nivel internacional como regional. Las agencias reguladoras utilizan diferentes procedimientos y vías para dar a conocer los temas de su agenda y las decisiones en materia de regulación (véase el cuadro 15).

Cuadro 15

Instrumentos utilizados para considerar temas y decisiones reguladoras

País	Docu- mentos de Consulta	Audiencia pública	Opiniones públicas formales	Análisis y opiniones de los in- teresados	Comité asesor	Recaudo de infor- mación vía autoridad	Análisis de <i>Staff</i>	Réplicas formales a propues- tas
Chile	Si	No	No	Si	Si		Si	Si
Perú	Si	No	No	Si	Si		Si	
Venezuel a	Si	No	No	Si	Si		Si	
Francia	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si, reuniones informales
Alemania	Si	Si	No	No	Si	-	Si	No
México	No	No	No	No	Si, Comité Consul- tivo	-	Si	No
España	No	No	No	No	Si	-	No	No
Inglaterra	Si	No	Si	Si	A veces	Si	Si	No
USA	Si	Por excepción	Si	Si	A veces	Si	Si	Si

Como se puede apreciar en el cuadro, la experiencia internacional revela una amplia gama de instrumentos a disposición de las agencias reguladoras que les permiten enriquecer su propio análisis y dar cuenta pública de los temas relevantes. Estos instrumentos pueden ser agrupados de la siguiente manera: los procedimientos de consulta con respuesta voluntaria; los forzados por la autoridad de la agencia reguladora; y los contratados por ésta.

El primero se materializa, normalmente, mediante documentos públicos que permiten especificar el problema, identificar variantes u opciones de solución y exponer la opinión de la agencia reguladora. A través de este mecanismo se suele solicitar, a distintos sectores interesados, respuestas a interrogantes específicos, como así también agregar que brinden información o fundamentación de sus opiniones. Estos documentos de consulta - usualmente de cierta extensión y que presentan un tratamiento detallado de los temas en discusión - favorecen la transparencia del proceso y estimulan un debate fundamentado y participativo de las partes involucradas. Si bien su elaboración demanda tiempo, personal calificado y recursos, en diversas experiencias existe consenso de que los resultados obtenidos justifican la inversión realizada. Las respuestas solicitadas pueden revestir un carácter público o confidencial. En el primer caso, se ofrecen mayores garantías de que el proceso intenta ser sistemático, transparente y equitativo. La principal ventaja de las respuestas confidenciales es la posibilidad de recibir planteamientos más francos, con mayor detalle y basados en información más relevante y sincera. Luego de una primera ronda de consulta y comentarios, la agencia reguladora puede ofrecer una nueva oportunidad para que los participantes del proceso, emitan opiniones en una segunda ronda de comentarios. Ello permite profundizar la discusión en torno de algunos puntos críticos, pero también supone demoras que agregan complejidad e incrementan los costos, tanto para la agencia reguladora como para los regulados. En síntesis, existe un cierto arbitraje entre la obtención del máximo de los beneficios de un proceso de consulta y los lapsos requeridos para emitir las consiguientes políticas y directrices.

Algunas agencias reguladoras, por ejemplo en Canadá, utilizan también las audiencias públicas, para recabar opiniones verbales de los sectores interesados. Este segundo procedimiento agrega a las consideraciones previas, la posibilidad de una interacción más directa entre las partes involucradas pero, en contrapartida, las opiniones verbales suelen ser menos detalladas y profundas que las emitidas por escrito.

Aparte de los procedimientos de consulta sobre una base voluntaria, cabe destacar que, en varias situaciones, la agencia reguladora debe realizar su propia evaluación y pronunciarse sobre materias específicas. Para ello, requiere disponer de información fidedigna acerca de aspectos económicos y financieros, técnicos y de gestión de las empresas operadoras que regula. Generalmente es difícil que las empresas reguladas suministren esa información voluntariamente, sobre todo aquella que puede afectar temas críticos como son precios y tarifas, inversiones e interconexiones de redes, entre otras; incluso es posible que aun teniendo la disposición de hacerlo, no emitan la información adecuada o pertinente.

Por ese motivo, la autoridad reguladora debe forzar, sobre la base de las atribuciones que la legislación le confiere, la obtención de información crítica de parte de las empresas operadoras. En tales casos, se requiere definir procedimientos muy claros en relación con la información solicitada, cabe destacar entre ellos: el fundamento legal de la obligación de suministrar información fidedigna; el tipo, la frecuencia y la compatibilidad de definiciones y registros contables entre el regulador y el regulado; y las condiciones de uso y de difusión de la información entregada por las empresas.

Por otra parte, es también habitual que, en ocasiones, la agencia reguladora deba adoptar decisiones que requieren de un análisis previo realizado por expertos de alta calificación; por ejemplo, es común que para la fijación de precios y tarifas se requiera formular y calibrar modelos económico-financieros complejos. Cuando la agencia no cuenta en su personal de planta con tales expertos, usualmente contrata dichos trabajos con consultores externos. En ambos casos, se requiere adoptar provisiones de tipo presupuestario, ya sea para mantener una planta de personal especializado o bien para contratarlos temporariamente.

Como puede apreciarse en el cuadro 15, en Chile, Perú y Venezuela se utiliza actualmente una reducida variedad de los instrumentos disponibles, sobre todo en comparación con los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido.

### C. Procedimientos del proceso de decisiones reguladoras

La naturaleza del proceso decisorio depende críticamente de cuán clara sea la distribución de responsabilidades y atribuciones entre las organizaciones públicas intervinientes, así como del grado de discrecionalidad que el esquema de regulación adoptado le asigna a la agencia reguladora. Los casos extremos corresponden a enfoques que suelen denominarse uno, discrecional y el otro, reglamentado. Sin embargo, es necesario destacar que cualquier agencia reguladora se ubica en algún punto intermedio de este continuo; más cercana del enfoque discrecional, cuando el desarrollo institucional es débil, próxima a un enfoque reglamentario, en presencia de un marco institucional más sólido.

Entre la variedad de temas vinculados con el proceso de toma de decisiones reguladoras, cabe destacar tres que concitan creciente atención en los países incluidos en el presente trabajo. Ellos son los modelos adoptados para la fijación de precios y tarifas; los procedimientos para otorgar licencias y concesiones; y, finalmente, los mecanismos de apelación frente a las decisiones del regulador.

#### 1. Modelos para la fijación de precios y tarifas

Aunque las agencias reguladoras tratan de mantener precios razonables y justos con el fin de proteger a los consumidores, las utilidades de las empresas operadoras deben ser suficientes y no estar expuestas a riesgos políticos ni incertidumbres <sup>16</sup>. El instrumento de regulación utilizado tradicionalmente para armonizar esos objetivos ha sido el sistema de determinación de precios en función del costo más cantidad convenida, o regulación basada en la tasa de beneficio. Este procedimiento garantiza que los rendimientos financieros percibidos por las empresas operadoras permitan cubrir sus gastos de explotación y mantenimiento, amortización e impuestos y además, asegura una rentabilidad negociada de las inversiones programadas.

En los últimos años este instrumento ha sido objeto de numerosas críticas, sobre todo porque los costos están cubiertos y la rentabilidad garantizada, independientemente de la eficiencia en la provisión del servicio. La respuesta ha sido la elaboración de instrumentos basados en sistemas de incentivos, mediante los cuales los precios no dependen íntegramente de los gastos incurridos. Este tipo de instrumentos reguladores busca motivar a las empresas operadoras a utilizar su mayor conocimiento de las condiciones de explotación para bajar los costos e introducir nuevos servicios. La modalidad más difundida de estos nuevos instrumentos es el método de los topes de precios (*price cap*).

El enfoque de topes de precios se está difundiendo ampliamente en distintos países y, de manera gradual, en sectores distintos de las telecomunicaciones, donde se originó. El Reino Unido ha sido el país pionero en este camino aplicando el método en varios sectores; en otros países, por ejemplo los Estados Unidos de Norteamérica, el método se ha aplicado, sobre todo, en el sector telecomunicaciones y más recientemente en el sector eléctrico. Sin embargo, existen indicios preliminares de que quizás la diferencia entre regulación mediante topes de precios y a través de la tasa de beneficio no es tan grande como se creía inicialmente. Los topes de precios casi nunca existen en estado puro. La mayoría de las agencias reguladoras sienten la necesidad constante de evaluar la tasa de rentabilidad y por lo tanto, fijan los topes de acuerdo con las estimaciones de los rendimientos, lo que vuelve a suponer mayores necesidades de información para una regulación eficaz.

Otra manera de incentivar a una empresa operadora a mejorar su rendimiento es comparándola con empresas similares, reales o ficticias. Varios países utilizan esta forma de competencia comparativa (*yardstick competition*). En Francia, los contratos de la compañía local de abastecimiento de agua dependen, a menudo, de la calidad de los servicios y de sus costos de producción en relación con los de otras empresas del rubro. La agencia reguladora del mismo sector en el Reino Unido recurre explícitamente a las comparaciones de precios. En Chile se utiliza una variante

importante de esta forma de competencia comparativa: para fijar los precios se toma como modelo una hipotética empresa eficiente, en vez de empresas reales. Así, las tendencias internacionales de los costos y precios se usan para estimar el desempeño que debería tener una empresa eficiente y los precios se establecen de acuerdo con esa estimación. Aunque la competencia comparativa está limitada por la necesidad de información suficientemente aquilatada y comparable, este obstáculo lo están eliminando en parte, las crecientes posibilidades de comparación internacional.

Los instrumentos actualmente en uso en Chile, Perú y Venezuela se presentan en el cuadro 16.

Cuadro 16

Visión de instrumentos tarifarios por país/sector

Sector / País	Chile	Perú	Venezuela
Agua	<i>Yardstick</i> / empresa eficiente	Tasa de beneficio	Difuso
Electricidad	Empresa eficiente	Empresa eficiente	Tasa de beneficio
Telecomunicaciones	Libres/empresa eficiente	Topes de precios	Topes de precios

En el caso de las telecomunicaciones en Chile, aunque las tarifas son en principio libres, la Comisión Antimonopolios decreta, cada cinco años, qué servicios se prestan en condiciones de competencia insuficiente, para que se fijen sus tarifas máximas. Las tarifas, que deben basarse en los costos incrementales de largo plazo de una empresa hipotética eficiente, pueden ser distintas para diferentes empresas y regiones geográficas, e incluyen un indicador de costos para ajustes a lo largo del quinquenio. Actualmente, sólo están fijadas las tarifas locales, incluyendo el acceso a los servicios de larga distancia, y se han eliminado prácticamente todos los subsidios cruzados entre servicios.

En Perú, el régimen tarifario está estipulado detalladamente en la concesión de la empresa dominante y sigue el sistema de topes de precios. La agencia reguladora se limita a formalizar periódicamente el rebalanceo previsto de tarifas entre servicios y el ajuste de costos.

En Venezuela, al igual que en Perú, la concesión del operador dominante incluye el régimen tarifario que se le aplica, que también es de topes de precios. En la práctica, sin embargo, el Gobierno presionado por la crisis económica y la inflación, ha tratado de contener el ajuste periódico retrasando la aprobación previa de los ajustes trimestrales, afectando seriamente a la empresa operadora.

En el sector eléctrico el elemento común de los sistemas reguladores de los tres países es la responsabilidad por la fijación tarifaria para clientes menores finales, aún cuando sean abastecidos por una cadena donde coexisten actividades competitivas y monopólicas. En Chile, la fijación de tarifas es dirigida por la Comisión Nacional de Energía y con participación de los propios regulados, revisando estudios a nivel de generación/transmisión y desarrollando estudios propios para la distribución; en distribución se utiliza el método de empresa modelo eficiente. En Perú, la fijación tarifaria descansa en la Comisión de Tarifas Eléctricas, con una mayor independencia de los regulados. En el caso de Venezuela, el tema tarifario es una materia que casi siempre termina siendo decidida a los niveles superiores del Poder Ejecutivo, aunque nominalmente se regula mediante la tasa de beneficio.

En el sector de obras sanitarias el tema tarifario es más complejo y variado. En Chile, la Superintendencia determina las fórmulas tarifarias a partir de la simulación de una empresa modelo para la gestión y ejecución de los planes de expansión. En tal sentido, el mecanismo incorpora elementos para la definición de tarifas que propenden a una mejora en la eficiencia operativa de las empresas. Por su parte, el enfoque utilizado en Perú, si bien privilegia la regulación de tarifas, incorpora como funciones de la Superintendencia otros aspectos tales como asistencia técnica a las operadoras y control de su desempeño. Los instrumentos tarifarios son de difícil aplicación dada la

precariedad operativa de las empresas. Por ello, el enfoque plantea un mecanismo de regulación gradual. Así, se ha diseñado un esquema de ajuste de las tarifas por etapas, estimándose una duración de cinco años hasta alcanzar su fijación con base en los costos marginales del servicio, tal y como lo establece la ley. En el caso venezolano, no se han diseñado ni implantado los mecanismos de regulación. Sin embargo, las distintas esferas del Gobierno (nacional y local) tienen importante injerencia vía aportes presupuestarios y definición de tarifas, aunque éstas no están sistematizadas en función de objetivos de eficiencia sectorial.

## 2. Otorgamiento de concesiones y licencias

El método seguido para adjudicar concesiones u otorgar licencias para la explotación de un servicio contribuye, de manera importante, a determinar los incentivos para las empresas privadas. El objetivo es ofrecer una rentabilidad financiera atractiva para los inversionistas, al tiempo que se salvaguarda el interés público.

Un elemento clave de la negociación es el monto que el inversionista paga por el derecho a explotar el servicio, o el monto de la subvención para capital fijo o explotación que el gobierno puede ofrecer. Otros puntos de negociación son el precio que se cobrará por los servicios, la duración de la concesión y los derechos y obligaciones al finalizar el contrato. En realidad, se trata de una combinación compleja en la que cada elemento depende de los demás. El método utilizado para cobrar el derecho a prestar un servicio puede revestir diversas formas. La experiencia internacional muestra las siguientes alternativas.

### a) Caso por caso

En países con tradición de mayor discrecionalidad en el manejo de concesiones y licencias, su otorgamiento es responsabilidad de altos funcionarios gubernamentales, en negociación directa con la empresa. No se requiere un proceso formal, ni

justificación previa de las decisiones. El proceso es rápido y de bajo costo, pero también es susceptible de crítica en cuanto a su transparencia y equidad.

b) Concurso (*beauty contest*)

Este es un proceso formal para evaluar diferentes propuestas de acuerdo con criterios y ponderaciones preestablecidos. Una ventaja inmediata es que favorece la presentación de ofertas mejor preparadas, suministrando al regulador más y mejor información. Estimula además, la incorporación de elementos innovadores y precios competitivos al servicio objeto de concurso. Si es definido correctamente, el proceso es transparente y equitativo; sin embargo, puede ser costoso y lento para el regulador y para los postulantes.

c) Concurso en audiencia pública

Esencialmente similar al anterior sistema, pero basado en una audiencia pública, donde cada oferente presenta su propuesta y la defiende oralmente. Este sistema, ha sido extensamente utilizado en los Estados Unidos de Norteamérica, ha demostrado que insume mucho tiempo.

d) Sorteo

Para evitar los retrasos y costos de los sistemas anteriores en algunos casos, por ejemplo en los Estados Unidos de Norteamérica para la telefonía celular, se ha recurrido al sistema de sorteo. Después de establecer bases de precalificación, cuyo umbral mínimo puede ser alto o bajo a criterio del regulador, se asigna el derecho por sorteo entre las empresas calificadas. El sistema es rápido y barato; sin embargo, subsiste un grado considerable de arbitrariedad que no es obviado por la precalificación. Además, si las concesiones o licencias son transferibles con facilidad, se estimula la participación de concursantes cuyo interés es de corto plazo: obtener el derecho y transferirlo rápidamente para realizar una ganancia con la transacción a otro operador más comprometido con la prestación del servicio.

e) Licitación

La licencia o concesión se otorga al ganador de una licitación entre oferentes previamente sometidos a un proceso de precalificación sobre la base de ciertas normas de servicio, precios, compromisos de inversión y otros aspectos. Este procedimiento es de uso muy extendido y ha demostrado ser rápido, relativamente poco costoso y bastante rentable para el fisco. El proceso de licitación tiende a asignar el derecho al postulante que maximiza el valor económico, tanto para sí como para la economía en su conjunta.

Los procedimientos utilizados para el otorgamiento de licencias y concesiones en Chile, Perú y Venezuela se presentan en el cuadro 17.

Cuadro 17  
Otorgamiento de licencias y concesiones

Pais/Sector	Agua	Electricidad	Telecomunicaciones
Chile	Licitación	Licitación	Concurso <i>Beauty Contest</i>
Perú	Negociación municipio/ operador	Licitación	Negociación
Venezuela	No hay. Se intentó licitación	No hay.	Negociación

En general, existe en los tres países una orientación hacia el otorgamiento no discrecional de licencias y concesiones. Cuando existe limitación en su número, tiende a asignarlas mediante una licitación entre los solicitantes que cumplan determinadas condiciones técnicas. En Chile, se adjudican por concurso de méritos técnicos (*beauty contest*) y por licitación sólo en caso de empate. En Perú también es obligatorio un concurso público y el criterio de asignación debe incluirse en el respectivo llamado.

El diseño de las concesiones más relevantes, es decir de las empresas de servicios básicos, es notablemente distinto en Chile, respecto de Perú y Venezuela. En el caso de Chile las concesiones son relativamente simples y no hay existencias previas de expansión, objetivos de desarrollo o de calidad de las prestaciones; la expansión del servicio será determinada por el mercado, aunque si se presta en condiciones monopólicas tendrá regulados sus precios. Por el contrario, en Perú y Venezuela la estrategia es garantizar la exclusividad del mercado por un período limitado, a cambio de que la empresa cumpla determinadas metas de expansión, introduzca mejoras en la calidad del servicio y otras variables. Estas condiciones son consignadas detalladamente en el propio contrato de concesión.

### 3. Mecanismos de apelación de las decisiones

Un buen diseño institucional incluye mecanismos de apelación a las decisiones del regulador, pues introduce un factor de protección contra eventuales abusos y, de este modo, ofrece mayor garantía de legitimidad al proceso. Los mecanismos contemplados en Chile, Perú y Venezuela se presentan en el cuadro 18.

Cuadro 18

#### Mecanismos de apelación frente a las decisiones reguladoras

Sector /País	Chile	Perú	Venezuela
Agua	Derecho extensivo Contenido y proceso	Derecho limitado Sólo proceso	-
Electricidad	Derecho extensivo Contenido y proceso	Derecho limitado Sólo proceso	-
Telecomunicaciones	Derecho extensivo Contenido y proceso	Derecho limitado Solo proceso	-

El ámbito del derecho de apelación depende del marco legislativo general, por ejemplo leyes procompetencia y antimonopolio, y de la normativa específica del sector en cuestión. El derecho de apelación puede ser limitado o extensivo, según la amplitud de las decisiones apelables, la forma de acceder a la apelación y ante quién ella se substancia. Por otra parte, las bases de la apelación pueden referirse tanto al contenido como también al proceso de la decisión, cuando este último debe cumplir procedimientos preestablecidos en la normativa vigente.

Los mecanismos de apelación en Chile son bastante extensivos y orientados al contenido. En la práctica, la apelación se puede transformar en un mecanismo *ad-hoc* para contrarrestar las decisiones del regulador, afectando el contenido y la forma de las mismas. Así, una apelación puede mantener en suspenso una medida hasta tanto los poderes correspondientes emitan un veredicto. En Perú, por el contrario, las decisiones apelables se refieren al proceso para la adopción de la decisión y, en todo caso, se cumple primero y luego se apela. En Venezuela, no está claramente establecido el procedimiento de apelación, pero el cumplimiento de una medida puede verse suspendido por un vicio de forma u otra causal que permita al afectado acudir al sistema judicial.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de los elementos expuestos, es posible intentar un resumen de los principales conceptos utilizados en el presente trabajo e intentar algunas recomendaciones.

### A. El marco de referencia del análisis

El análisis a nivel de sectores y países valida las premisas propuestas como marco de referencia en los términos que se exponen a continuación. El dinamismo del cambio de los procesos reguladores es demasiado fuerte como para ser expresado en un cuerpo teórico general. No es pertinente, por lo tanto, adscribirse a una determinada teoría reguladora, sino examinar el conjunto de prácticas cuya interpretación puede corresponder a uno u otro contexto teórico.

Los procesos reguladores no se han evaluado sólo con base en el instrumental, sino fundamentalmente a partir de la inclusión de actores e instituciones, entendidas éstas como la síntesis de reglas y organizaciones. Las instituciones no son un dato, por el contrario, deben ser consideradas como factores fundamentales para el éxito o fracaso de la regulación. Se puede cambiar el marco regulador, pero si las organizaciones no son adecuadas, el proceso regulador tarde o temprano confrontará problemas. En consecuencia, el desarrollo, naturaleza y estructuración del aparato institucional han sido consideradas variables claves para determinar las características más apropiadas, los objetivos y el alcance del sistema regulador; ello se resume en el enfoque de una lectura institucional de la regulación.

La regulación no sólo atañe al sector privado, también puede referirse a la acción del gobierno en relación con sus propias empresas; esto es particularmente relevante en el caso de modelos basados en la operación de empresas públicas con reglas de mercado. Si se mantienen empresas en poder del Estado, éstas deben operar de acuerdo a las mismas reglas de juego de las empresas privadas de análoga

conformación y giro, incluyendo esquemas de regulación que pueden ser incluso más exigentes en cuanto a transparencia de procesos y decisiones.

La regulación no se dirige únicamente a sectores típicamente monopólicos, también se puede considerar como regulación el establecimiento de reglas de juego para el resto de los sectores, aun los considerados competitivos; con ello se asume que la competencia es por definición imperfecta y que siempre se requiere algún tipo de intervención estatal, la que puede considerarse como reguladora en el sentido expuesto. Sin embargo, la regulación de los años 90 complementa y contribuye al perfeccionamiento de los mecanismos de mercado.

No existen recetas generales en materia de sistemas reguladores; cada país y segmento económico posee sus especificidades y debe ser abordado de manera particular. Por ello es importante definirlos a partir del análisis de cada situación concreta; esto implica considerar realidades institucionales globales y específicas, así como también las características de los sectores objeto de regulación junto con los actores involucrados.

En síntesis, la regulación que emerge de los procesos de transformación más recientes no puede ser concebida bajo los mismos patrones de los años 70, sino como un fenómeno específicamente asociado con las nuevas estrategias de globalización y fortalecimiento de los mercados en América Latina. La orientación, las instituciones, el contexto y las exigencias técnicas de la nueva regulación son también diferentes de aquella.

#### B. Rasgos institucionales de la regulación en América Latina

El análisis de países y sectores en el marco de referencia expuesto permite identificar algunos rasgos comunes de la mayoría de los procesos reguladores en América Latina.

Por lo general, se constata que el énfasis ha estado más en el cambio - por lo demás, imprescindible - de reglas (marcos y políticas reguladoras) que en las organizaciones, las cuales son por naturaleza más reacias al cambio y, en todo caso, más lentas en su transformación. Muchas de éstas aún mantienen estructuras, sistemas y criterios que son más afines con las estrategias y esquemas del pasado que con los desafíos del presente. En ocasiones, no se trata de que funcionen mal, sino que presentan una orientación (misión) y una estructura organizativa que son incompatibles con las necesidades actuales del proceso de desarrollo.

Existe, en no pocos casos, la tentación de utilizar la regulación como instrumento substitutivo del control estatal, respondiendo así a las presiones privatizadoras y liberalizadoras, pero manteniendo en lo sustantivo los esquemas anteriores. Esta reforma gatopardiana es, lamentablemente, una situación bastante frecuente y utilizada por las burocracias públicas como alternativa de supervivencia ante la avalancha de cambios de la última década.

La estatización de empresas en los países menos desarrollados respondió, en el fondo, a un fenómeno de debilidad del Estado. Es más, el gigantismo estatal y la sobrerregulación constituyen una confesión de impotencia para canalizar los estímulos a la economía de manera eficiente y creíble, sin entrar en conflictos de legitimidad y lucha de intereses por el control del aparato público. En países de mayor desarrollo relativo no se requirió estatizar para controlar, ello se hizo a través del sistema regulador.

Muchas de las organizaciones encargadas de la regulación presentan problemas estructurales caracterizados por: poca claridad en la misión; orientación a cumplir actividades más que a lograr objetivos; carencia de indicadores de desempeño efectivos; escasez de financiamiento; recurso humano peor remunerado y menos calificado que sus contrapartes en el sector privado; marcos jurídicos débiles para la toma de decisiones; y, en general, problemas característicos de organizaciones donde

el lucro no es la motivación central y además, no está claro quién es el verdadero dueño y responsable institucional.

Los procesos de regulación son, frecuentemente, poco estructurados y poco transparentes, con escasa participación de los usuarios de los servicios y fuerte influencia de los regulados, normalmente empresas de gran tamaño. Los aspectos de procedimiento tienden a ser poco explícitos, dejando gran espacio para la discrecionalidad de funcionarios y para la influencia política y de los poderes económicos involucrados.

A veces una larga tradición institucional puede dificultar la conformación de un nuevo sistema de regulación en la medida en que el cambio organizacional debe luchar contra estructuras y culturas organizativas, muy arraigadas e incluso exitosas en su momento.

Ante los problemas asociados con la estructuración de los procesos, los instrumentos legales tienden a ser utilizados como sustitutos, dando origen a leyes sumamente detalladas que corren el riesgo de quedar fuera de contexto ante cualquier cambio de la situación objeto de legislación.

La independencia del regulador es uno de los problemas centrales de la regulación. Sin embargo, ella no sólo depende del marco legislativo sino fundamentalmente de las estructuras organizativas de financiamiento y de recursos humanos; del grado de especificidad y estructuración de los procesos de toma de decisiones; y de la claridad en la asignación de responsabilidades y derechos.

El dilema de la conveniencia de contar con uno o varios organismos reguladores no se sustenta en la práctica. Un sistema de regulación puede funcionar adecuadamente en cualquier escenario siempre y cuando el marco regulador, las estructuras y los procesos estén definidos y operen apropiadamente.

Los usuarios de los servicios tienen una escasa participación en los procesos de regulación; normalmente se enteran de las decisiones cuando ellas ya están fuera de su ámbito de posibilidades de intervención. Esto se asocia, por cierto, con la debilidad de las organizaciones de consumidores en toda la región, constituyendo uno de los factores que contribuye a la poca estructuración y claridad de los procesos reguladores.

La posibilidad de contar con un mayor grado de discrecionalidad en un contexto regulador eficiente es directamente proporcional al nivel de desarrollo institucional. Cuando las reglas están claras y las organizaciones son las adecuadas, los procesos reguladores pueden descansar, en mayor grado, en las decisiones de funcionarios responsables. Si alguno de los factores no es el apropiado, la discrecionalidad se vuelve peligrosa, mayores controles son necesarios y la estructuración explícita de los procesos es más urgente.

### C. Recomendaciones

En un plano general, el desarrollo de los sistemas reguladores supone la necesidad de ordenar procesos y conformar estructuras organizativas. Es un problema de políticas y de organizaciones cuya implementación tiene al menos dos fases: en la primera, el énfasis debe ser puesto en el cambio de políticas y en sus requerimientos organizativos específicos para ser viables operativamente; en una segunda fase, debe ser abordada la reforma y modernización de las organizaciones como un todo. Los límites entre una y otra dependerán de cada situación específica, lo importante es plantear el punto desde un inicio en el ámbito de las metas estratégicas.

Los procesos para la toma de decisiones deben ser claramente identificados y estructurados, procurando que sean transparentes, participativos y simétricos en cuanto al manejo de la información. Se requiere una clarificación sustantiva de los deberes y derechos de los participantes, incluyendo procedimientos de apelación y revisión de las decisiones. Por otra parte, es preciso delimitar las políticas reguladoras

de las políticas de estímulo a la competencia. La transparencia debe ser uno de los atributos fundamentales del proceso regulador. En el marco de la especificidad institucional de cada país, se deben definir claramente los procedimientos y reglas de la regulación, de manera que todos los participantes del proceso manejen la misma información.

La idea global de los nuevos sistemas reguladores es ser fuertes, pero simples y operativos. Ello implica rescatar la necesidad de una modernización institucional del aparato gubernamental en el contexto de la globalización de los mercados y las correspondientes exigencias tecnológicas, operativas y organizativas. El nuevo énfasis debe focalizarse en los sistemas de gestión e información, más que en los marcos legales; esto es posible por las nuevas tecnologías que incorporan la posibilidad de transmisión de datos en tiempo real en todo el mundo.

A nivel instrumental, es importante considerar otros mecanismos específicos de uso más intensivo asociados con la regulación como las concesiones, los contratos de gestión y los convenios de desempeño con empresas públicas. Estos mecanismos constituyen, de hecho, una modalidad para formalizar los criterios reguladores y pueden a su vez, incluir uno o varios de los instrumentos tradicionales tales como, por ejemplo, el control de precios y de beneficios.

En el ámbito de las estructuras organizativas es fundamental: a) clarificar la misión del regulador; b) contar con sistemas de control de gestión e indicadores de desempeño para evaluar periódicamente los resultados del proceso de regulación; y c) disponer de financiamiento garantizado y acorde con la misión institucional. Ello conduce a otros dos aspectos importantes: el diseño de los órganos reguladores desde la perspectiva organizativa y gerencial y, simultáneamente, el desarrollo de los recursos humanos. De hecho, en la relación regulador/regulado el factor humano seguirá siendo fundamental: funcionarios mal pagados y poco preparados sólo conducen a los riesgos tipificados en la teoría de la captura del regulador.

El éxito de la regulación requiere un alto grado de independencia del regulador respecto de los regulados y, en general, de factores que impidan una toma de decisiones objetiva y equitativa. Siguiendo el razonamiento previo, el factor central, aunque no el único, para hacer posible la independencia del regulador es la fuente y el nivel de financiamiento disponible.

La regulación de mercado aparece como una práctica asociada principalmente con el proceso privatizador, pero no se agota en éste. Como se vio, los nuevos instrumentos de gestión del sector público incorporan la posibilidad de la regulación en áreas públicas orientadas con criterios de eficiencia y de mercado.

La regulación debe ser concebida como un complemento del mercado: debe ser escasa en cantidad, pero fuerte en calidad para contribuir al bienestar de la mayoría y no al de grupos específicos, buscando maximizar el bienestar de los usuarios de los servicios.

Como consecuencia de lo anterior, se requiere una profunda reforma institucional que privilegie la capacitación de los recursos humanos, para la gestión más efectiva y eficiente de los marcos reguladores. Estos pueden estar relativamente claros desde la perspectiva jurídica, pero ser un desastre en términos operativos por sus formas de implementación.

El mejoramiento de la función reguladora requiere una clara separación entre dichas funciones y las de los operadores y, hasta donde lo permita la estructura institucional, de los órganos rectores de la política global. Aun si la agencia reguladora se inserta institucionalmente en el ministerio sectorial respectivo, debe contar con un alto grado de independencia operativa.



## NOTAS

- 1 El desarrollo institucional es visto como resultado de la relación entre reglas y organizaciones en el sentido de North, D., 1991.
- 2 Véanse los trabajos para cada uno de los sectores: obras sanitarias, Corrales, M.E., 1996; telecomunicaciones, Melo, J.R., 1997, y sector eléctrico, Rudnick, H., 1997.
- 3 Siguiendo el planteamiento de Ha-Joon Chang (1995) y sin la pretensión de establecer líneas divisorias estrictas, es posible distinguir tres períodos: la era de la regulación (1945-1970), el periodo de transición (1970-1980) y la era de la desregulación (1980 en adelante).
- 4 En rigor, muchas veces previamente inexistente.
- 5 Para una perspectiva general de este enfoque, véase Van Arkadie, B., 1989.
- 6 Esto alude, por ejemplo, a la producción de bienes públicos, la corrección de desequilibrios sociales, la promoción de capital humano, el desarrollo técnico y la protección ambiental.
- 7 Las organizaciones realizan funciones y, en tal sentido, tradicionalmente se las evalúa a partir de un organigrama que agrupa las funciones. Sin embargo, más recientemente esta visión está tendiendo a privilegiar los procesos que realizan las organizaciones más que las estructuras que los sustentan. Análogamente el caso anterior, las empresas están compuestas por diversos procesos que cruzan a varias dependencias. Algunos son más estratégicos, otros son administrativos y otros de apoyo. Esta es la base de técnicas de modernización y reforma de empresas como mejoramiento continuo y reingeniería de procesos. Esto, aplicado a los problemas reguladores, puede constituir una vía importante tanto a nivel de diagnóstico como del diseño y mejoramiento de los sistemas.
- 8 Es decir, no se intenta discutir si uno u otro método regulador es mejor, sino cómo el mismo se inserta institucionalmente.
- 9 Al respecto ver CEPAL (1996) y, para un análisis más específico a nivel de cada sector: Melo, J.R., 1997, Rudnick, H., 1997 y Corrales, M.E., 1996.
- 10 Por ejemplo, el cambio tecnológico opera como catalizador y acelerador de las reformas en telecomunicaciones. Del mismo modo, el agua puede ser considerada como un bien meritario con lo cual se introducen problemáticas sociales que restringen el margen de acción estrictamente basado en cuestiones de eficiencia.
- 11 Ver los siguientes puntos de este informe y los informes finales del proyecto en el ámbito sectorial, Melo, J.R., 1997, Rudnick, H., 1997 y Corrales, M.E., 1996.
- 12 Como ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, el tiempo de espera para obtener una línea telefónica a comienzos de los 90 era de 9,8 años, (o sea, 2,5 veces mayor que el de Venezuela, y casi 11 veces mayor que el de Chile por esa misma época). Aunque se carece de cifras confiables de ese tiempo, la calidad de servicio estaba claramente muy deteriorada. Las empresas no tenían recursos para mantenimiento, ya que había un permanente retraso de las tarifas telefónicas, en un ambiente de altísima inflación. La estructura de las tarifas, por lo demás, no obedecía a ningún criterio de costos, sino que eran orientadas por decisiones de naturaleza eminentemente política. Como en otros países, el desequilibrio de los ingresos era extremo: el servicio internacional generaba un alto porcentaje de los ingresos totales, lo que determinaba que alrededor de un 5 % de los usuarios generaba casi un 30 % del total de ingresos (Melo, J.R., 1997).

- 13 La regulación está basada en la Ley de Telecomunicaciones promulgada el 29 de Julio de 1940, más de medio siglo atrás. Esta ley declaraba que el establecimiento y explotación de todo sistema de comunicación (...) inventados o por inventarse (...) corresponden exclusivamente al Estado (...) y su administración y vigilancia, al Ejecutivo. Esto parecía bastante difícil de compatibilizar con las nuevas ideas. Sin embargo, felizmente la ley también mencionaba que el Ejecutivo podrá otorgar permisos y concesiones a particulares para el establecimiento y la explotación de los servicios..., lo que permitía una salida. Considerando las dificultades técnicas y políticas de reemplazar esta ley (algunos proyectos habían fracasado en el Congreso), se decidió llevar a cabo la reestructuración sin modificarla, a pesar de sus limitaciones. Se usaron dos mecanismos claves: emitir nuevos contratos de concesión para CANTV (aprovechando que el anterior se había extinguido hacía poco) y para los nuevos operadores, y crear por vía decreto presidencial un organismo de regulación distinto del Ministerio, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). Véase Melo, J.R., 1997.
- 14 Véase Martin, J., Mercado y regulación en los servicios de infraestructura, DPSP/ILPES, LC/IP/R.169, Santiago, Chile 1996
- 15 Como es el caso del agua en la reciente crisis de abastecimiento por parte de la empresa de agua potable Lo Castillo en Chile. El problema trascendió cuando la población vio restringido el abastecimiento de agua.
- 16 Al respecto, véase Dekock, P., 1996,

## BIBLIOGRAFIA

- Bailey, Elizabeth E.: Public Regulation, MIT Press Series on The Regulation of Economic Activity; Cambridge, London, 1987.
- Beesley, Michael y Stephen C. Littlechild: Privatization: Principles, Problems and Priorities, Lloyds Bank Review, July 1983, No. 149.
- Beesley, Michael y Stephen C. Littlechild: The Regulation of Privatized Monopolies in The United Kingdom. Rand Journal of Economics, Vol. No. 20, No. 3. Autumn 1989.
- Berg, Sanford V. and John Tschihart: Natural Monopoly Regulation, Principles and Practice, World Development, Vol. 17, No. 5, 1989.
- Bersntein, Juan Sebastián: Establecimiento de una política energética basada en el funcionamiento de mercados competitivos y en la participación privada: la experiencia de Chile, mimeo, 1996.
- Bitrán, Eduardo y Raúl Sáez: Privatization and Regulation in Chile, en The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges. Bosworth, Barry y R. Dornbusch (eds.). Washington D.C. The Brookings Institution, 1994.
- Bos, Dieter and Wolfgang Peters: Privatization, Internal Control and Internal Regulation. Journal of Public Economics, Vol. 36 No. 2, July 1988.
- Bradley, Ian and Catherine Price: The Economic Regulation of Private Industries by Price Constraints. Journal of Industrial Economics. Vol. XXXVII, september 1988, No. 1.
- Chang, Ha-Joon and Ajit Singh: Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency. UNCTAD, Discussion Papers, No. 48. August 1992.
- Corrales, María Elena: Sector agua potable y saneamiento: los casos de Chile, Perú y Venezuela, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.168, Santiago, Chile, 1996.
- Council of Economic Advisers: Economic Report of the President, United States Printing Office. January, 1989.
- Cuevas, Fernando: La Reglementation D' Un Monopole Naturel, Le Cas de L'Industrie Electrique en Amerique Latine. Universite de Montpellier I, These Doctorale. 1993.
- De Andrade, Roberto: Reestructuración del mercado eléctrico en américa latina: la difusión de la experiencia chilena, CEPAL, 1995.
- Dekock, Paul: Privatizaciones: Panorámica de un tema de actualidad. ILPES/ Dirección de Programación del Sector Público, mimeo, 1995.

- Dekock, Paul: Regulación económica, las empresas económicas, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público, mimeo, 1996.
- Devlin, Robert y Rosella Cominetti: La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, No. 26, Santiago, 1994.
- Fershtman, Chaim: The Interdependence Between Ownership Status and Market Structure: The Case of Privatization. Economica (London). Vol. 57, No. 227, August 1990.
- Freixas, Xavier: Teoría de la Regulación en Información Imperfecta. Investigaciones Económicas (Segunda Epoca). Suplemento. 1992.
- Fromm, Gary: Studies in Public Regulation. MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity. Cambridge, Massachusetts, London. 1983.
- Guzmán, Eugenio: Consideraciones sobre la teoría de la regulación, en Cómo mejorar la gestión pública, op.cit.
- Galal, Ahmed: Regulation and Commitment in the Development of Telecommunications in Chile. Policy Research Working Paper, No. 1278. The World Bank, Washington DC. March, 1994.
- Gil Díaz, Francisco y Arturo Fernández (comps.): El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana. Ed. FCE, México, 1991.
- Hausmann, Ricardo: Shocks externos y ajuste macroeconómico, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1990.
- Hyman, David N.: Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. The Dryden Press, 3rd. Ed., 1990.
- ILPES: Reforma y Modernización del Estado. Santiago, Chile, 1995.
- ILPES: Marco regulador, privatización y modernización del Estado, Documento del Proyecto ILPES/CAF, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.167, Santiago, Chile, 1996.
- Inostroza, Gabriel: Control del Estado y Gestión Empresarial en el Sector Eléctrico de Chile. CEPAL, 1995.
- Israel, Arturo: Issues for Infrastructure Management in the 1990s. World Bank Discussion Papers, No. 171, Washington DC., 1992.
- Jadresic, Alejandro: Desregulación económica: avances y tareas pendientes, en Cómo mejorar la gestión pública, op.cit.
- Joskow, Paul L.: Regulatory Failure, Regulatory Reform and Structural Change in the Electrical Power Industry. Brookings Papers, 1989.

- Kahn, Alfred E.: The Economics of Regulation, Principles and Institutions, Vols. I y II. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, London. 3rd. Printing, 1990.
- Lahera, Eugenio (Ed.): Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN-FLACSO. Santiago, 1993.
- Lamb, Geoffrey: Managing Public Policy Reform, Banco Mundial, 1990.
- Levy, Brian and Pablo Spiller: Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies, vol. 2. En: Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington DC., 1993.
- Martin, Juan: Interacción entre los sectores público y privado y eficiencia global. Revista de la CEPAL No. 36., diciembre, 1988.
- Martin, Juan: Mercado y regulación en los servicios de infraestructura, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R. 169, Santiago, 1996.
- Melo, José Ricardo: Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.179, Santiago, Chile, 1997.
- Minsburg, Naum: El auge privatizador en iberoamérica. Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española. Secretaría de Estado de Comercio, No. 2345, noviembre, 1992.
- Mitnick, Barry M.: The Political Economy of Regulation. Columbia University Press. N. York, 1980.
- Muñoz Gomá, Oscar (Ed.): Después de las privatizaciones: hacia el estado regulador. CIEPLAN, 1993.
- North, Douglass: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
- OECD: Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy. 1992.
- Osborne, David y Ted Gaebler: La reinención del gobierno. Ediciones Paidós, 1994.
- Paredes, Ricardo: Privatization and Regulation in a Less Developed Economy: The Chilean Case. Ph. D. Dissertation, 1994.
- Pelzman, Samuel: Towards a more general theory of Regulation, en Journal of Law and Economics, 14, 1976.
- Pera, Alberto: Deregulation and Privatization in an Economic-Wide Context. OECD, Economic Studies, No. 12, Spring 1989.
- Pinto, Aníbal: Estado y Empresa Privada: Una Visión Retrospectiva de la Experiencia Chilena. Trimestre Económico, vol. 53, No. 209, enero-marzo, 1986.

- Porto, Alberto y Santiago Urbitzondo: Regulación Económica: Un Enfoque Principal -Agente de la relación entre el Estado, el Regulador y la Empresa Regulada. Estudios de Economía, vol. 2, diciembre, 1992.
- Raus, Diego Martín: Teoría de la regulación: construcción y trayectoria de un concepto. Realidad Económica, No 109, julio-agosto, 1992.
- Roth, Gabriel: The Private Provision of Public Services in Developing Countries. EDI Series in Economic Development. Oxford University Press, 1987.
- Rudnick, Hugh: Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela, ILPES/Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.182, Santiago, Chile, 1997.
- Schamis, Héctor E.: Conservative Political Economy and Privatization: reflections on Chile and Great Britain, Columbia University , Conference Paper No. 33, april, 1990.
- Solanes, Miguel: La privatización de servicios públicos basados en agua. Primera versión. CEPAL, 1994.
- Spiller, Pablo and Cezley Sampson: Regulation, Institutions and Commitment: The Jamaican Telecommunications Sector. The World Bank. Washington DC. 1994.
- Spiller, Pablo: La economía política de las regulaciones a las industrias: un enfoque con implicaciones para estudios de regulaciones en países en desarrollo, Estudios de Economía, vol. 15, No. 3, diciembre, 1988.
- Stark, Carlos y Mario Castillo: Análisis de los contratos de gestión en empresas públicas de Chile. Papel de trabajo preparado para el Banco Mundial. Santiago, 1993.
- Stark, Carlos: Venezuela, agenda estratégica para la reforma fiscal. Banco Central de Venezuela, 1994.
- Stigler, George: The Theory of Economic Regulation, en Bell Journal of Economics, 2, 1971.
- Stiglitz, Joseph: Economics of the Public Sector, Norton, USA, 1988.
- Tohá, Jaime: Estudio sobre la reforma del sector energético en Chile. CEPAL, 1995.
- Utton, M.A.: The Economics of Regulation. Basil Blackwell Publishing, London , 1986.
- Van Arkadie, Brian: The Role of Institutions in Development, en Proceedings of the World Bank, Washington DC., 1989.
- Vickers, John and George Yarrow: Privatization: An Economic Analysis. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, London, 1991.
- Vickers, John: Government Regulatory Policy, Oxford Review of Economic Policy, vol.7, N. 3.

- Vuylsteke, Charles: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, Vols. I y II. World Bank Technical Paper, Nos. 88 y 89.
- Willig, Robert: Public versus Regulated Private Enterprises, Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington DC., 1993.
- World Bank: Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics, Supplement of The Economic Review. Washington DC., 1993.
- World Bank: Informes sobre el Desarrollo Mundial, Banco Mundial 1983, 1990, 1991 y 1994.
- World Bank: América Latina y el Caribe: Diez Años Después de la Crisis de la Deuda, Banco Mundial, 1993.
- World Bank: World Bank Conference on the Welfare Consequences of Selling Public Enterprises, Case Studies from Chile, Malaysia, México and the U.K.. June, 1992.
- Yarad, Jorge: Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales. Estudios Públicos No. 37, verano 1990.