



I L P E S

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**SEMINARIO TALLER
DISEÑO ESTRATEGICO E INFRAESTRUCTURA BASICA**

Documento N° 9

Santiago, Chile, 29 y 30 de septiembre de 1997

**EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA
INFRAESTRUCTURA**

José Ricardo Melo

**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
(ILPES)**

**EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA
INFRAESTRUCTURA**

(Borrador)

JOSE RICARDO MELO

Santiago, Septiembre de 1997

índice

INTRODUCCIÓN.....	2
1 LA INFRAESTRUCTURA.....	3
2 PAPEL DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA.....	4
2.1 ¿POR QUÉ TENDRÍA QUE HABER UN PAPEL ESPECÍFICO PARA EL ESTADO EN ESTOS SERVICIOS?	4
2.1.1 <i>Relevancia o efecto multiplicador del servicio</i>	5
2.1.2 <i>Uso de bienes comunes de la sociedad</i>	5
2.1.3 <i>Distorsiones graves del beneficio social</i>	5
2.2 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	6
2.3 ROLES DEL ESTADO	6
2.3.1 <i>Elaborar y formular una política para cada servicio relevante</i>	6
2.3.2 <i>Desarrollar la regulación de cada sector correspondiente</i>	8
2.3.3 <i>Construir y operar instalaciones y servicios, y/o convenir la construcción y operación de ellos con entidades privadas</i>	11
2.3.4 <i>Desarrollar acciones de promoción de los servicios</i>	11
3 INSTITUCIONALIDAD	12
3.1 CARACTERÍSTICAS E INSERCIÓN DE LAS INSTITUCIONES	12
3.1.1 <i>El peso de la tradición política, jurídica y administrativa</i>	13
3.1.2 <i>Las relaciones entre diferentes sectores y enfoques</i>	14

EL ESTADO Y EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA

José Ricardo Melo

INTRODUCCIÓN

En las últimos dos décadas se ha producido en muchos países, y en particular en América Latina, una modificación importante en las tareas tradicionalmente asignadas a los sectores público y privado. Los actores privados han ganado un espacio de actividad notablemente mayor, particularmente -pero no exclusivamente- en lo económico. También en lo político han aparecido agentes privados nuevos, como grupos de estudio, comunidades de distinta índole, medios de expresión social, etc., que igualmente han contribuido a una redefinición sustancial de los espacios respectivos.

Pero en realidad esta redefinición aún no termina de elaborarse. En particular, subsiste un importante debate sobre el rol que debe cumplir el Estado en esta nueva organización de la sociedad. Por una parte, hay opiniones que promueven la reducción drástica del Estado, incluyendo el traspaso de muchas de sus funciones al sector privado y/o sencillamente la eliminación de diversas otras actividades hasta ahora cumplidas por entidades estatales. Y hay otras opiniones que, aceptando la conveniencia de "privatizar" muchas funciones, reivindican sin embargo la necesidad de que el Estado retenga muchas otras, e incluso que adopte algunas nuevas que pueden haber surgido por la misma transformación de la sociedad (por ejemplo, para asegurar el ajuste adecuado entre distintas entidades privadas que cumplen ahora las funciones "privatizadas").

Un aspecto en que la actividad del Estado fue tradicionalmente muy importante es el de infraestructura. Por muchos años, las obras de infraestructura (caminos, vías férreas, puertos, aeropuertos, obras de riego, represas, acueductos, etc.), y los servicios del mismo tipo (transporte aéreo, marítimo, ferroviario, provisión de energía, agua, eliminación de desechos, correos, telecomunicaciones, etc.) fueron responsabilidad del Estado en la mayoría de los países de América Latina (y de otras regiones del mundo). Pero recientemente se ha visto que en muchos de estos casos las obras y servicios

correspondientes pueden ser operados por agentes privados, aparentemente con ventaja. ¿Significa esto que el Estado debe o puede desentenderse de estos sectores, para concentrarse más en labores directamente políticas, quizás, o en otras obras o servicios donde es más difícil que actúen los entes privados?

El presente texto analiza este problema, especificando primero el sentido que se da aquí al concepto de infraestructura. Luego, se examina el papel del Estado en esta área, las razones para este papel, y los roles específicos que debiera desempeñar. A continuación se destaca la importancia de la institucionalidad, analizando estructura y funcionamiento de los distintos tipos de entidades que se han creado para desempeñar dichos roles. Finalmente, se presentan las conclusiones más relevantes del análisis, y algunas sugerencias de trabajos a desarrollar.

1 LA INFRAESTRUCTURA

La "infraestructura" está asociada intuitivamente a aquello que es previo y necesario para que luego se desarrollen sobre ella todas las otras actividades de la sociedad. En este sentido, habría que entender que son aquellas instalaciones y servicios básicos, sin los cuales la sociedad no puede subsistir.

Este concepto parece excesivamente amplio para poder usarlo con objetivos prácticos. Pero es importante rescatar que puede haber "obras" de infraestructura, y "servicios" de infraestructura. Las primeras son simples instalaciones, de tipo pasivo, que el usuario emplea directamente, sin necesidad de ningún intermediario que "opere" las instalaciones; a lo más, alguien debe encargarse de su mantención. En esta categoría estarían los caminos, puentes, etc. En cambio, los "servicios" son más complejos, debido a que no sólo necesitan instalaciones, sino una operación especializada a veces muy compleja (energía, telecomunicaciones, correos, etc.).

Obviamente, también podrían considerarse como "infraestructura" otros servicios de gran relevancia para la sociedad, como defensa, salud, educación, etc. Sin embargo, para estos parece haber algunas condiciones especiales. En el primer caso (defensa) es muy difícil pensar que vayan a haber agentes privados que reemplacen a las instituciones estatales en estas funciones. En los otros casos, hay actividades privadas de magnitud importante, pero la diferencia principal parece ser que en ellos la relevancia de la actividad de las personas (médicos, profesores, etc.) es muy superior a la de las instalaciones en el resultado final. Obviamente, esto no quiere decir que no se necesiten instalaciones para la salud y la educación, ni tampoco que el personal de operación sea irrelevante en la energía o las telecomunicaciones. Sin embargo,

parece claro que en algunos casos las instalaciones ("estructuras") son la base de la actividad, y en otros son las personas que otorgan el servicio.

Otra característica importante es que en infraestructura, las instalaciones suelen ser relativamente grandes en comparación con la totalidad de la industria respectiva. En otras palabras, la carencia o interrupción de operación de una instalación puede afectar gravemente a la población (corte de un camino, falla de una central eléctrica o de una red de comunicaciones, etc.). Frente a otras industrias que también son socialmente muy relevantes como las de alimentación o vestido, es claro que las instalaciones individuales y tamaños de las empresas de éstas últimas tienden a ser mucho menores en comparación con la totalidad de la industria respectiva, por lo que una falla individual no afecta significativamente a la sociedad.

En el presente análisis, el énfasis está en los servicios de infraestructura más que en las obras pasivas; pero dentro de aquellos, nos interesan los que requieren instalaciones especializadas como recursos principales, tales como electricidad, agua, transporte, y comunicaciones. Es interesante que en estos casos se da incluso la posibilidad de que las instalaciones sean efectuadas por una entidad, y que la operación respectiva sea desarrollada por otra (además, una puede ser estatal y la otra privada). Por ejemplo, las obras viales, portuarias y aeronáuticas usualmente no son construidas ni son de propiedad de los transportistas respectivos; en transporte, sólo es usual que constructor y operador coincidan en el caso de los ferrocarriles.

2 PAPEL DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

2.1 *¿Por qué tendría que haber un papel específico para el Estado en estos servicios?*

La necesidad o conveniencia de un papel especial para el Estado frente a estos servicios sigue siendo tema de debate, en especial en aquellos países en que se llevan adelante procesos de privatización de empresas proveedoras de dichos servicios que hasta ahora habían sido estatales. De partida, esto indica que el papel del Estado está de alguna manera vinculado al problema de la propiedad, o mejor dicho, al problema de la no-propiedad estatal. Por lo tanto, se puede sospechar que el papel especial que debe cumplir el Estado se destaca más cuando deja de ser el operador de los servicios; en otras palabras, lo que el Estado debe cautelar con ese papel especial es algo que aparentemente quedaba garantizado cuando él mismo era el operador.

Las razones principales para un papel especial del Estado serían las que se exponen a continuación.

2.1.1 Relevancia o efecto multiplicador del servicio

La carencia, o incluso ciertas deficiencias en los servicios de infraestructura pueden amenazar seriamente a los habitantes afectados o a la estructura general de la sociedad. Estos servicios (justamente por su característica de infraestructura) tienen una especial relevancia no sólo porque su carencia total amenaza la existencia de la sociedad, sino porque incluso carencias o defectos parciales pueden provocar un efecto grave debido a su impacto en múltiples otras actividades. Interrupciones parciales del suministro eléctrico, por ejemplo, pueden acarrear a su vez interrupción de las telecomunicaciones, del suministro de agua (en sectores con bombas eléctricas), problemas en diversas industrias, transporte, etc. La carencia total de electricidad en una región puede degradar seriamente la vida de sus habitantes. Una interrupción generalizada de las telecomunicaciones puede provocar un caos en corto plazo (probablemente, en materia de minutos); es importante destacar que este caos sería no sólo económico (sistema financiero, comunicaciones entre empresas, etc.), sino principalmente social y político (ausencia de radio y TV).

2.1.2 Uso de bienes comunes de la sociedad

Determinados servicios de infraestructura requieren usar bienes que no son de propiedad individual ni se transan en el mercado, sino que se han mantenido como propiedad común de la sociedad. Por ejemplo, agua de ríos y lagos para electricidad y agua potable; espacios públicos (calles, plazas y caminos) para postes y ductos de electricidad, telecomunicaciones, gas y agua. En particular, hay algunos bienes cuya utilización requiere incluso acuerdos internacionales específicos, dado su alcance (espectro radioeléctrico para telecomunicaciones).

2.1.3 Distorsiones graves del beneficio social

En la provisión de servicios de infraestructura se pueden producir distorsiones del beneficio social por diversos motivos. Por un lado, puede haber externalidades importantes (efectos que se transmiten por vía no-precio), como los impactos ambientales (grandes obras físicas, uso de aguas, etc.), y los

accesos en redes. Por otro lado, en muchos servicios existen tendencias monopólicas que se pueden expresar en distorsión de precios u otras condiciones para los usuarios, con disminución significativa del beneficio social.

2.2 Responsabilidad del Estado

Por las razones anteriores, se considera que el Estado tiene responsabilidades en estos servicios, de los siguientes tipos:

- a) Garantizar la existencia, calidad y continuidad de los servicios
- b) Asegurar su universalidad según su relevancia, es decir, garantizar que todos los habitantes tengan acceso a ellos, o en determinados casos, que por lo menos las carencias no sean significativas.
- c) Administrar, en nombre de la sociedad, los bienes de propiedad común que utilizan estos servicios.
- d) Prevenir distorsiones graves del beneficio social que pudieren producirse por la operación inadecuada de los servicios, y eventualmente corregirlas si llegaran a producirse.

2.3 Roles del Estado

El papel del Estado en los servicios de infraestructura, y las responsabilidades que por lo tanto tiene en su provisión, se ejercen normalmente a través de los siguientes roles y funciones específicas:

2.3.1 Elaborar y formular una política para cada servicio relevante.

El reconocimiento de que estos servicios tienen una importancia especial para el Estado implica que éste no puede desentenderse de ellos, y que debe elaborar una posición frente a cada uno. En otras palabras, parece obvio que el Estado debe interesarse en el desarrollo de estos servicios, y que este desarrollo se realice según ciertos principios y estrategias.

Básicamente, esta política debe definirse para cada servicio relevante (para cada sector: energía, comunicaciones, transporte, etc.), en forma consistente con los demás, y debería considerar:

a) Definición de objetivos de desarrollo para cada servicio.

¿Qué se quiere lograr (y evitar) con el servicio? Pueden haber objetivos políticos (p. ej., cobertura nacional, difusión de información), sociales (equidad, redistribución), económicos (eficiencia), apoyo a otros objetivos de Estado (ambientales, recaudación fiscal, etc.). Muchos de estos objetivos pueden ser conflictivos entre sí, de modo que es importante detallar lo más posible cómo se vinculan entre ellos en casos aplicados.

También es importante considerar posibles metas para estos objetivos, a cumplir en fechas específicas (por ejemplo, densidad de servicios por habitante, nivel de cobertura geográfica, etc.), lo que ayudará a la evaluación del desempeño de la política.

b) Definición de estrategia de desarrollo

¿Cómo se prevé que se lograrán los objetivos? Esencialmente, se trata de definir las condiciones entrada y salida del mercado de operadores (concesiones, licencias, etc.), condiciones de propiedad de las empresas (estatal, privada, mixta), y de características del mercado de servicios (competencia abierta, limitada, o monopolio). Adicionalmente, hay que definir los principios de tarificación, para los casos sin competencia abierta; las vinculaciones con la industria manufacturera y con la formación de mano de obra especializada; y el uso de recursos comunes (espectro y espacios públicos) y privados (servidumbres de uso).

c) Formalización de la política sectorial

La política sectorial que se adopte no sólo debe ser estudiada y definida, sino también formalizada y publicada bajo alguna forma que inspire seguridad y confianza en su estabilidad y consistencia, tanto para los usuarios como para eventuales operadores privados. Esta formalización puede ser un mero anuncio del Gobierno, pero generalmente se prefiere que se haga bajo la forma de una ley, lo que implica normalmente un acuerdo político más amplio, mayor fuerza (cumplimiento a través de medios judiciales) y mayor estabilidad (dificultad para modificarla). Es importante destacar que las políticas no formalizadas suelen complicar el tema en vez de solucionarlo, ya que invitan a

modificaciones fragmentarias a menudo inconsistentes, y a una regulación arbitraria.

d) Revisión periódica de la política

La formalización de la política no significa que no deba revisarse periódicamente el grado de cumplimiento de sus objetivos, y que eventualmente se deban introducir ajustes o también cambios mayores. Es adecuado que en la formalización se incluya el mecanismo de revisión y su período. Se debe tener claro que la estrategia seleccionada sirve en la medida en que se alcanzan los objetivos, y que no se trata de modificar los objetivos para que calcen con la estrategia a no ser de que haya claras razones externas para ello.

2.3.2 Desarrollar la regulación de cada sector correspondiente

La regulación consiste en los procedimientos para implementar la política sectorial correspondiente. Para que tengan la fuerza suficiente, es necesario que no sólo los principios de la política estén incorporados en la ley u otro mecanismo de formalización, sino también los elementos básicos de estos procedimientos regulatorios. El detalle de ellos puede desarrollarse a través de mecanismos legislativos de menor jerarquía.

La regulación debe incluir:

a) Procedimientos de entrada/salida al mercado

Normalmente, la política determina un procedimiento formal de entrada/salida (concesiones). En otras palabras, la responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios se ejerce, entre otras formas, exigiendo ciertas condiciones para los operadores (especialmente si son entes privados), sus instalaciones, y los servicios respectivos. Las condiciones son más estrictas para servicios de mayor relevancia social y económica, y para operadores no competitivos.

Además de aspectos corrientes, como plazo, cobertura geográfica, etc., es importante que la regulación determine:

- Discrecionalidad del otorgamiento: definir si cumplidas por el solicitante las condiciones generales exigidas por la política y la regulación, la concesión necesariamente debe ser otorgada, o si existe un grado de

apreciación discrecional del regulador sobre la solicitud que permitiría su eventual rechazo sin expresión detallada de causa.

- Objeto e inamovilidad de la concesión: definir si el objeto de la concesión (licencia, etc.) es el servicio, las instalaciones, y/o la entidad solicitante; y el grado de inamovilidad de ellos. En otras palabras, se debe determinar la facultad del operador de modificar algunos de estos elementos sin violar la concesión.

-Unilateralidad de las obligaciones: definir si la concesión es un acto unilateral del Estado, revocable y/o modificable por su sola voluntad, o si es un contrato entre el Estado otorgante y el operador solicitante, modificable sólo con la aprobación de ambos.

-Pago por las concesiones: definir si el concesionario debe pagar por la concesión misma, independientemente del pago que pueda efectuar por el uso de recursos comunes (adicionalmente, en algunos países se establece un pago por los procedimientos administrativos cumplidos por el regulador, y un pago como contribución a servicios sociales deficitarios, pero estos no son pagos por la concesión en sí misma).

-Operador de última instancia: definir quién es el responsable de prestar un servicio necesario en alguna región o condiciones en que ningún operador desea hacerlo por su propia iniciativa. En su defecto, puede establecerse que en ese caso el servicio deberá ser operado directamente por el Estado.

Las estrategias de desarrollo basadas en la actividad privada resultan más consistentes con una regulación no discrecional (obligación de otorgar concesión para todo solicitante que cumpla condiciones pre-establecidas), con concesiones orientadas a servicios (dejando al operador la libertad de definir sus instalaciones, posiblemente con requisitos de interconectabilidad), con contratos bilaterales de concesión, y con concesiones gratuitas (para operadores competitivos). Estas condiciones imponen un fuerte nivel de exigencias y capacidades al regulador, el que debe definir a priori las condiciones que podrá exigir a los solicitantes, sin posibilidades de modificaciones posteriores. Además, debe cuidarse que estas condiciones sean más o menos consistentes entre los distintos servicios de infraestructura, ya que sirven de indicio de coherencia interna de los criterios del Gobierno.

b) Asignación de bienes comunes

En principio, las aguas, espacios públicos, espectro, etc., son bienes limitados, y por lo tanto, su utilización debiera considerar una retribución al Estado. La regulación debe considerar el mecanismo de asignación (p. ej., remate, arriendo, etc.). Dado que muchas veces el acceso a estos recursos es absolutamente indispensable para proveer un determinado servicio, es conveniente que el mecanismo de entrada de operadores (concesión) esté asociado al recurso correspondiente que sea necesario (igual plazo, condiciones de renovación, etc.). Es inútil tener concesión para prestar el servicio si luego no se puede implementar.

Además, para varios servicios de infraestructura es importante conocer la posibilidad de imponer servidumbres de uso sobre bienes privados, con las indemnizaciones correspondientes.

c) Normas de operación técnica y económica

Entre las condiciones exigibles a los solicitantes de concesión, puede estar el cumplimiento de determinadas normas técnicas aplicables a los servicios (y/o a las instalaciones). Dado que en muchos casos puede haber externalidades de red importantes, estas normas son importantes en cuanto garanticen compatibilidad e interconectabilidad entre distintos operadores.

Las normas de operación económica son fundamentalmente orientadas a tarificación de operadores no competitivos. Los principios generales de esta tarificación deben establecerse en la política sectorial respectiva, y el detalle debe estar bien desarrollado en la regulación antes de otorgar las concesiones correspondientes.

d) Supervisión

La regulación debe definir las facultades del regulador para supervisar el cumplimiento de las condiciones de la concesión, incluyendo las normas de operación. Normalmente, esto incluirá la obligación del operador de proporcionar periódicamente al regulador cierta información. A su vez, es conveniente que el operador pueda exigir al regulador mantener por lo menos cierta parte de esa información como confidencial, ya que puede ser de gran valor estratégico.

En definitiva, la aplicación de la regulación suele enfrentar tres grandes problemas:

- La asimetría de información entre regulador y operador; el regulador siempre conocerá menos que el regulado sobre su negocio específico.
- El temor del operador de posibles conductas oportunistas de parte del regulador, ante lo cual reacciona restringiendo o alterando la información que debe entregar, buscando apoyo político, o recurriendo a la defensa judicial de sus derechos.
- El temor del regulador de posibles conductas oportunistas del regulado, ante lo cual trata de obtener más información de la realmente requerida, y a veces intenta ejercer medidas de presión algo arbitrarias.

2.3.3 Construir y operar instalaciones y servicios, y/o convenir la construcción y operación de ellos con entidades privadas

Según la política que se adopte, el Estado deberá construir instalaciones y operar directamente los servicios respectivos, y/o convenir con entidades privadas estas construcciones y operaciones, de acuerdo las condiciones predeterminadas para las concesiones.

Como operador, el Estado debería desarrollar actividades de planificación estratégica; planificación operativa de la empresa o empresas respectivas; diseño, elaboración, adquisición, construcción y montaje de instalaciones y equipos; y operación técnica, financiera, administrativa y comercial de las instalaciones para proveer los respectivos servicios.

Sin embargo, como se ha visto, la tendencia dominante actual es transferir la propiedad de las empresas de operación y provisión de servicios a entidades privadas. Sin embargo, en algunos casos el estado se reserva la operación de servicios en condiciones especiales, como los de áreas rurales o de sectores de bajos ingresos, que no son atractivos para los privados.

2.3.4 Desarrollar acciones de promoción de los servicios

Para cumplir los fines planteados, el Estado puede necesitar efectuar acciones de promoción de los servicios, distintas de la operación directa. Estas acciones

de promoción generalmente se realizan cuando la provisión de servicios parece insuficiente, y se orientan a asegurar los objetivos de universalidad y equidad que se hayan planteado.

Las acciones de promoción de servicios incluyen la identificación de las barreras que dificultan la prestación de los servicios, la selección de posibles medidas de promoción (entre otros, apoyo técnico y económico, incluyendo subsidios), el diseño y posiblemente la implementación de mecanismos específicos basados en las medidas de promoción seleccionadas, y la evaluación posterior de las medidas. En algunos casos, el Estado sólo desarrolla la parte conceptual de la promoción, y las acciones mismas son encargadas a agentes privados (por ejemplo, operadores que instalan y ofrecen servicios subsidiados).

3 Institucionalidad

La experiencia reciente ha demostrado que la institucionalidad es un factor decisivo en el éxito del Estado en sus nuevos roles para los servicios de infraestructura. En muchos casos, en particular en América Latina, estos roles no han podido desarrollarse tal como fueron concebidos, debido a limitaciones de las instituciones a las que fueron asignadas las actividades.

3.1 Características e inserción de las instituciones

En el pasado, casi todas los roles del Estado en relación a los servicios de infraestructura se realizaban en la misma institución operadora. En lo sustancial, ésta definía también la política sectorial, efectuaba la regulación, y realizaba las acciones de promoción de servicios que se estimaran necesarias. Pero en la actualidad las transformaciones de los diversos sectores han determinado la necesidad de instituciones muy diversas.

Inicialmente se ha puesto énfasis en la separación de las actividades de regulación y de operación. Sin embargo, el problema es mucho más complejo que eso.

Cuando el Estado abandona la operación por privatización de la empresa respectiva, se enfrenta a la necesidad de crear una o varias entidades nuevas para la política, la regulación y la promoción, lo que siempre es difícil. De hecho, existe una tendencia tradicional a concebir los servicios desde una perspectiva eminentemente técnica, descuidando aspectos sociales,

económicos y jurídicos que en los nuevos roles son por lo menos tan importantes como el anterior. Es cierto que cada sector tiene características algo distintas, pero las diferencias son más fuertes en lo técnico que en los otros aspectos, los que podrían servir para refuerzo mutuo de las nuevas instituciones.

3.1.1 El peso de la tradición política, jurídica y administrativa

La internacionalización en la provisión de los servicios, con operadores provenientes de otros países, ha presionado frecuentemente en los marcos de las privatizaciones para que las instituciones de regulación se diseñen justamente como las de los países originarios, bien conocidas por los nuevos operadores. Estas instituciones a veces tienen muchas ventajas en su concepto, pero frecuentemente resultan muy difíciles de adaptar e insertar en el marco político, jurídico y administrativo de los países latinoamericanos.

Por ejemplo, a menudo se insiste en instituciones reguladoras “independientes” (es decir, independientes del Poder Ejecutivo). Efectivamente, esto puede liberar a esas instituciones de involucrarse en conflictos de la política contingente, y mejorar su agilidad. Sin embargo, también la puede alejar de la política sectorial que debe aplicar, ya que las instituciones que definen ésta generalmente están en el Ejecutivo o cerca de él.

Pero además, en Latinoamérica existe poca tradición de independencia. Las instituciones independientes son pocas, muchas veces definidas a nivel constitucional lo que no permite mucha flexibilidad. No se sabe bien cómo debería funcionar la administración de una entidad independiente (y de hecho, algunas entidades regulatorias han fracasado por asuntos administrativos). Tampoco se sabe exactamente cuáles deberían ser las relaciones de esas entidades con las organizaciones del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. La independencia de los funcionarios públicos, como podría ser la de un regulador anglosajón, es desconocida por estas latitudes. Probablemente la adaptación tome largos años antes de poder funcionar cómodamente con un esquema de ese tipo.

Por otro lado, si bien en teoría las instituciones reguladoras y de promoción podrían ser independientes, la definición de la política sectorial es más claramente un rol del Gobierno central. En realidad, en Latinoamérica aún no se comprende bien la diferencia entre formulación de política y regulación, y menos aún, las diferentes características institucionales que debería tener cada tipo de organización.

3.1.2 Las relaciones entre diferentes sectores y enfoques

La regulación de los servicios de infraestructura frecuentemente debe considerar transporte, energía, comunicaciones, agua, y otros. Como se mencionó antes, existen obvias diferencias técnicas entre los sectores (y sin embargo, todos los indicados están basados en redes), pero hay mucho terreno para criterios comunes, como la definición de operador dominante, identificación de abuso de esa posición, modelos tarifarios, etc.

Sería muy adecuado que esos criterios tendieran a ser comunes y que las experiencias de cada sector pudiera ser aprovechada por los otros, a través de reguladores multisectoriales. Sin embargo, aparentemente esto requeriría una integración institucional que hasta ahora se ha demostrado difícil en muchos países.

Por otra parte, en algunos países se ha separado el enfoque técnico y el económico de la regulación, asignándolos a entidades diferentes. Esto obviamente dificulta el desarrollo de criterios unificados, incluso para un mismo servicio, y plantea la necesidad de relaciones entre instituciones a veces muy distintas, con fronteras no claramente definidas, con grandes posibilidades de conflictos entre ellas.

3.2 Funcionamiento de las instituciones

Otro aspecto en que aún no se ha logrado una decantación es el de funcionamiento de las instituciones de planificación sectorial, de regulación, y de promoción.

3.2.1 Definición de la agenda

Si bien se reconoce generalmente como positiva la accesibilidad y transparencia de estas instituciones, la opinión no es absoluta. A veces se defiende la confidencialidad de los temas y de los análisis como necesaria "defensa" contra la posible conducta oportunista de los operadores poderosos. Además, se insiste en que en el caso particular de la política sectorial, las definiciones corresponden inequívocamente al Estado.

3.2.2 Eficiencia administrativa de las instituciones

Como norma, son escasas las instituciones de política, regulación o promoción que tienen sistemas bien definidos y aplicados para medir su propia eficiencia y eventualmente corregir su estructura o sus procesos. Claramente, esto se relaciona con la escasez de estos sistemas en las instituciones del Gobierno, con pocos incentivos de este tipo. Como resultado, en algunos casos ciertas fallas evidentes de las instituciones han debido ser corregidas a través de intervenciones externas, con gran perturbación de sus actividades.

3.2.3 Financiamiento

En el caso de estas instituciones, es muy clara la identificación de para quiénes trabajan: son los usuarios y los operadores de los servicios respectivos. En muchos casos, puede ser relativamente simple cobrarles a ellos los recursos necesarios para la operación adecuada de las instituciones (en diversos países se ha establecido un cobro del 0,5 % de los ingresos brutos de las empresas reguladas, como contribución al regulador).

Por un lado, esto independiza a las instituciones, en cierta medida, de los recursos fiscales siempre escasos. Pero también es cierto que el regulador adquiere un poder especial de gran impacto: retener momentáneamente la contribución legal mediante algún recurso legal o extra-legal.

Además, la experiencia ha enseñado que no basta con tener los recursos monetarios: también hay que poder gastarlos, según las normas administrativas que sean aplicables. En América Latina ha habido más de un caso de instituciones reguladoras "ricas" que, por defectos del diseño administrativo, no podían disponer adecuadamente de sus propios recursos.

4 Conclusiones

De los análisis anteriores y de las experiencias observadas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) A pesar de la adopción de políticas de privatización y competencia, subsisten diversos roles irrenunciables para el Estado en servicios de infraestructura.
- b) La variación de ciertas condiciones (p.ej., calidad de la competencia) puede hacer variar ciertos roles del Estado (p.ej., detalle del control regulatorio); sin embargo, es difícil concebir que pueda desaparecer la necesidad de que el Estado cumpla en alguna forma dichos roles.

- c) En servicios de infraestructura, se ha abandonado el rol de operación directa por el Estado, pero es necesario ahora que el Estado desarrolle la formulación de políticas, la regulación, y la promoción. No puede haber "abandono del campo" para estos servicios.
- d) Especialmente en los países latinoamericanos, no se diferencia bien hasta ahora entre formulación de políticas y regulación. Parece conveniente avanzar más en esto.
- e) La experiencia ha señalado la extraordinaria importancia de la institucionalidad. La tradición política, jurídica y administrativa de cada país es clave en el éxito de la creación e inserción de nuevas instituciones. No sólo el tipo de institución y su vinculación con el aparato de Gobierno es muy relevante, sino también su estructura interna, su funcionamiento y su auto-evaluación.
- f) Problemas claves de la regulación son la asimetría de la información, y las desconfianzas entre regulador y regulado por posibles conductas oportunistas del otro.
- g) A pesar de que se ha criticado la vinculación de la política con las funciones del Estado de regulación y promoción, parece conveniente mantener cierto vínculo para asegurar coherencia con la política sectorial y con el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo.
-

