

CRP
E
ILPES
A
L

Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social

■ Consejo Regional de Planificación

■ Comisión Económica para América
Latina y el Caribe



PERFECCIONAMIENTO DE LA GESTIÓN REGULATORIA. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Rodrigo Tabja R.

44

CUADERNOS DEL ILPES

CUADERNOS



INSTITUTO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL – ILPES

44

**PERFECCIONAMIENTO DE LA GESTIÓN
REGULATORIA. LECCIONES DE LA
EXPERIENCIA CHILENA**

Rodrigo Tabja R.

SANTIAGO DE CHILE, 1999

LC/IP/G.116-P
Febrero de 1999

Rodrigo Tabja ha sido asesor del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción en la División de Desarrollo de Mercados; también ha ocupado los cargos de Jefe de la División de Planificación Estratégica y Estudios de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Jefe del Departamento de Ingeniería Eléctrica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. El autor agradece a Carmen Carmona, Aldo González y Guillermo de la Jara por sus valiosos comentarios a las versiones preliminares de este trabajo. De igual modo, expresa su gratitud y reconocimiento a Arturo Núñez del Prado por su constante apoyo. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Instituto.

Copyright © Naciones Unidas 1999
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.III.F.1

ISSN 0020-4080
ISBN 92-1-329020-9

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	7
ABSTRACT	9
PRESENTACIÓN	11
1. INTRODUCCIÓN	13
2. CONCEPTOS RELATIVOS A LA REGULACIÓN	14
3. EL ESTADO REGULADOR	17
4. REGULACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	24
5. NECESIDAD DE COORDINAR LA REGULACIÓN	28
6. NIVEL LEGAL Y REGLAMENTARIO	32
7. MULTAS Y SANCIONES	33
8. FOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA, DESREGULACIÓN Y AUTOREGULACIÓN	36
9. INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES REGULATORIAS	38
10. NEGOCIACIÓN Y REGULACIÓN	44
11. FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES	47
12. RECURSOS HUMANOS NECESARIOS PARA LA REGULACIÓN	49

	<i>Página</i>
13. GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS	54
14. ASPECTOS PARTICULARES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	58
15. COMENTARIOS FINALES	74
BIBLIOGRAFÍA	77
APÉNDICE	57

RESUMEN

En este trabajo se examinan las lecciones derivadas de la experiencia de regulación económica en Chile, cuya práctica lleva ya algunos años. El ámbito de análisis se limita a sólo dos de las principales áreas económicas de la regulación, poniendo de relieve sus características comunes y sus diferencias. Pese a que se ha puesto un mayor énfasis en el mercado de los servicios públicos o de utilidad pública, se aprovechan las similitudes existentes entre la regulación de este mercado y la del mercado financiero, y se entregan señales de utilidad general que orientan la creación o el perfeccionamiento de la normativa y la institucionalidad adecuadas a estos u otros casos.

En las primeras tres secciones se clarifican algunos conceptos básicos que han orientado el desarrollo de este trabajo. En la sección 4, se contrasta la experiencia regulatoria de los sectores financiero y de servicios públicos en Chile. La necesidad de coordinar la regulación entre distintos sectores e instituciones constituye el foco de atención de la sección 5.

En la sección siguiente se examinan las ventajas y desventajas de establecer las normas regulatorias en el nivel legal o en el reglamentario y, en la sección 7, el importante tema de las multas y sanciones. Las alternativas de focalización de la actividad regulatoria, desregulación y autoregulación son discutidas en la sección 8 y el tema del grado de independencia de las instituciones regulatorias es tratado en la sección 9. A continuación se examina la vinculación entre regulación y negociación tanto en el nivel nacional como internacional.

En las dos secciones que siguen se revisan aspectos directamente vinculados con los entes reguladores: su financiamiento, en la sección 11, y después el tema de los recursos humanos. En la sección 13, se plantean ciertas consecuencias de la globalización de los mercados sobre los procesos nacionales de regulación. La sección 14 destaca algunos

aspectos particulares de la regulación de los servicios públicos: facultades de fijación de tarifas, sistemas de tarificación, subsidios; instancias de peritaje; y calidad de servicio. Por último, en la sección 15, se presentan los comentarios finales.

ABSTRACT

This document examines lessons that have been derived from the experience of economic regulation which has existed in Chile for several years. The scope of the analysis is limited to only two of the main economic areas subject to regulation; attention will be drawn to their common characteristics and differences. Although greater emphasis has been placed on the market for public services and utilities, advantage has been taken of the similarities between that market and the financial market, and the document provides broadly applicable guidelines for the creation or improvement of regulations and institutions which will be appropriate for these cases and others.

The first three sections describe a number of basic concepts which have guided the development of this work. Section 4 contrasts experiences in the regulation of the financial and public service sectors in Chile, and section 5 focuses on the need for coordination in regulating different sectors and institutions.

The sixth section considers the advantages and disadvantages of establishing regulations by means of legislative or regulatory instruments; section 7 looks at the important issue of fines and penalties. Alternatives for the focusing of regulatory activity, as well as deregulation and self-regulation are discussed in section 8, and the issue of the degree of independence of regulatory bodies in section 9. Section 10 examines the link between regulation and negotiation at the national and international levels.

The following two sections review matters directly connected to regulatory entities: their financing, in section 11, and human resources in section 12. Section 13 describes certain consequences of market globalization for national regulatory processes. Section 14 highlights a number of particular aspects of public service regulation: pricing authority, pricing systems, subsidies; expert appraisal mechanisms; and service quality. Lastly, section 15 contains conclusions.



PRESENTACIÓN

Recientemente, la Dirección del ILPES convocó a un concurso internacional para la presentación de trabajos inéditos sobre el tema Gestión Estratégica del Estado: regulación y mercado. Este llamado estuvo dirigido a potenciales autores de los países que conforman el Consejo Regional de Planificación, máximo órgano intergubernamental que orienta la labor del Instituto.

Una Comisión Especial evaluó los varios trabajos presentados y escogió, por la unanimidad de sus miembros, el preparado por Rodrigo Tabja R. titulado “Perfeccionamiento de la gestión regulatoria: lecciones de la experiencia chilena”, como ganador del concurso y motivo de la presente publicación en la serie Cuadernos del ILPES.

En este trabajo Rodrigo Tabja destaca el hecho de que el proceso privatizador ha sido uno de los hitos más significativos en la mayoría de los países que han profundizado su régimen de economía de mercado. En general, al iniciar esos procesos los gobiernos abordaron algunos problemas, como por ejemplo: evitar la creación de monopolios en los mercados en los que no es estrictamente necesario; tomar las medidas adecuadas para fortalecer la capacidad regulatoria del Estado; procurar que la propiedad de las nuevas empresas no esté demasiado diluida o atomizada; y evitar que el poder económico se concentre excesivamente, entre otras.

Cualquier proceso de traspaso al sector privado de actividades cuya administración por parte de agentes públicos ya no se justifica, conlleva un sinnúmero de situaciones complejas que se pueden sintetizar en la aspiración de transformar un Estado tradicionalmente fundacional y empresario en un Estado cuya actividad central sea la regulación. Este deseo lleva implícito un problema que recién hoy se comprende y se manifiesta como tal: ¿cómo reorientar eficazmente las funciones del Estado e impulsar al mismo tiempo el proceso privatizador?

Con la continua aplicación de los marcos regulatorios y el desarrollo de los diferentes mercados han ido surgiendo una gran variedad de problemas, fundamentalmente legales e incluso constitucionales, los que probablemente ni siquiera fueron analizados a su debido tiempo. Por ejemplo:

- ¿a qué instituciones compete resolver las controversias económicas no previstas en los marcos regulatorios?

- ¿qué capacitación profesional deben tener sus integrantes, cuál debe ser su vínculo explícito con el gobierno y con qué fondos se financiarán sus actividades?

- ¿la acción de la justicia en materia económica tiene la dinámica adecuada para resolver problemas cuya dilación puede perjudicar irreversiblemente a la sociedad?

- ¿las empresas tienen la posibilidad de recurrir siempre a instancias jurídicas distintas o superiores para salvaguardar sus derechos?

- ¿el recurrir a dichas instancias puede bloquear en la práctica la aplicación de las medidas regulatorias, imponer barreras a la entrada para potenciales competidores o simplemente minar una competencia incipiente?

- ¿en términos constitucionales, hasta qué punto se extiende este derecho a recurrir para las empresas y cómo se compatibiliza con el debido resguardo del derecho de propiedad?

Se aspira a que los resultados expuestos en el presente trabajo tengan una dimensión de análisis y de aplicación amplia y puedan hacerse extensivos a aquellos casos que se encuentran en las instancias previas a la creación de las instituciones regulatorias o al establecimiento de los cuerpos legales pertinentes

Por otro lado, también debe tenerse presente que intentar generalizar la conceptualización de la actividad regulatoria puede ser un error. Cada país tiene su propia realidad cultural, institucional y política, por lo que en la práctica las experiencias extranjeras no suelen ser directamente asimilables. Es decir, lo que funciona bien en Chile no tiene por qué necesariamente servir en otro país. No obstante, uno de los méritos del presente análisis radica en que proporciona elementos de juicio para la toma de decisiones en otras realidades y entornos, dando un carácter más amplio a sus conclusiones.

Dirección de Programación del Sector Público
ILPES

1. INTRODUCCIÓN

La concepción teórica de la actividad reguladora se ha visto ampliamente superada por la experiencia práctica, debido en gran medida a la aceleración de los procesos de privatización.

Para iniciar un trabajo en esta área puede suponerse que los marcos regulatorios constituyen una restricción dada, lo cual probablemente sea de utilidad para analizar dicha actividad en los países en que ya se han llevado a cabo las transformaciones fundamentales en esta esfera. En consecuencia sería conveniente restringir el análisis sólo a la gestión regulatoria, entendiendo que ello también abarca el análisis institucional. De hecho, la necesaria estabilidad de los marcos regulatorios ha ido convirtiendo a la institucionalidad en la principal variable de ajuste para concentrar los cambios en esa materia.

En efecto, este trabajo se centra en la práctica de la regulación económica, dejando de lado aspectos teóricos, los cuales sólo se hallan implícitos en los tópicos escogidos de la experiencia chilena.

Se aspira a que los resultados expuestos en el presente trabajo tengan una dimensión de análisis y de aplicación amplia, y puedan hacerse extensivos a aquellos casos que se encuentran en las instancias previas a la creación de las instituciones regulatorias o al establecimiento de los cuerpos legales pertinentes, más allá de las disquisiciones económicas sobre la materia. Asimismo, el análisis en profundidad de determinados ejemplos puntuales obedece sólo al deseo de extraer principios de aplicación general y no al de efectuar un análisis sectorial detallado. La ventaja de este enfoque es que contribuye a clarificar los conceptos involucrados, resaltando los grados de libertad o las restricciones que inciden en el perfeccionamiento de la gestión regulatoria, o bien las necesidades para un diseño completo de esa función.

La amplitud del concepto de regulación impide todo intento de abarcar el tema en su totalidad. Por ello, el ámbito de análisis de este trabajo se limita a sólo dos de las principales áreas económicas de la regulación, poniendo de relieve sus características comunes y sus diferencias. Pese a que se ha puesto un mayor énfasis en el mercado de los servicios públicos o de utilidad pública,¹ se aprovechan las similitudes existentes entre la regulación de este mercado y la del mercado financiero, y se entregan señales de utilidad general que orientan la creación o el perfeccionamiento de la normativa y la institucionalidad adecuadas a estos u otros casos.

Por otro lado, también debe tenerse presente que intentar generalizar la conceptualización de la actividad regulatoria puede ser un error. Cada país tiene su propia realidad cultural, institucional y política, por lo que en la práctica las experiencias extranjeras no suelen ser directamente asimilables. Es decir, lo que funciona bien en Chile no tiene por qué necesariamente servir en otro país. No obstante, uno de los méritos del presente análisis radica en que proporciona elementos de juicio para la toma de decisiones en otras realidades y entornos, dando un carácter más amplio a sus conclusiones.

2. CONCEPTOS RELATIVOS A LA REGULACIÓN

La regulación es una actividad que aún no ha alcanzado su madurez conceptual, por lo que el lenguaje específico no está suficientemente decantado y existen términos cuyo uso genera confusiones.

En el presente trabajo no se pretende solucionar del todo estos problemas. Sin embargo, para fijar un marco de referencia respecto de lo que aquí se entenderá por regulación, se puede partir de una definición como la de Chang (1995), quien sólo por convención debido a la amplitud, y en algunos casos ambigüedad, de ciertos conceptos, señala que regulación es aquella actividad del gobierno que afecta directamente el comportamiento de los agentes del sector privado con el fin de alinearlos con el "interés público". Además de que resulta difícil aclarar el alcance de este último concepto, la definición propuesta contiene dos aspectos discutibles: i) que el gobierno sea necesariamente el

¹ En el presente trabajo, el concepto de servicios públicos se limita sólo a los servicios cuya organización está o puede estar en manos del sector privado (utilities) (Spiller, 1994).

responsable de regular (tema que se profundizará más adelante); y ii) que la regulación sólo deba afectar al sector privado, pues por lo general las regulaciones deben aplicarse cualquiera sea el régimen de propiedad existente.

Además de lo antedicho, el concepto, que de por sí resulta sumamente vasto, a menudo se confunde con otras nociones como las políticas sectoriales, la fiscalización, y las políticas de competencia.

La definición de políticas para un determinado sector de la economía entraña la generación de regulaciones o desregulaciones, y se trata de una función principalmente de gobierno, en la que suele intervenir el Poder Legislativo,² realizada con una visión amplia, que trascienda incluso el ámbito regulatorio. Son consideraciones válidas en este campo: el análisis del desempeño del mercado, el interés por promover una estructura industrial determinada, el estímulo a la inversión en áreas económicas o geográficas puntuales, la interrelación con otros sectores productivos, la incidencia sobre variables macroeconómicas, etc. La diferencia con el concepto de regulación que se utilizará aquí (sólo para evitar abusos de lenguaje), radica en que éste se refiere más bien a la aplicación de normas o a la toma de decisiones que incidan directamente en la conducta de los agentes, como por ejemplo: la aplicación de sanciones, la fijación de tarifas, la adopción de normas, la determinación de lugares y precios de interconexión entre empresas de servicio público, las especificaciones técnicas, la homologación y certificación de equipos, etc. De este modo, se establece una diferencia entre el área de elaboración de normas de regulación o desregulación (formulación de políticas) y otra de aplicación de dichas normas (regulación).

La fiscalización es un aspecto particular de la regulación. Se realiza estrictamente dentro de los límites establecidos por las leyes y sus reglamentaciones, y tiene por objeto vigilar el cumplimiento de éstas y de los estándares y normas vigentes, así como aplicar las sanciones sobre aquellas conductas ilícitas.

Por su parte, las políticas de competencia pueden definirse como todo lo que hace el Estado para profundizar mercados y maximizar la suma de los excedentes económicos de productores y consumidores (Paredes, 1995a). En este sentido, es un concepto que engloba como

² El uso de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, por ejemplo, constituye una instancia de generación de regulaciones en la que no interviene el Poder Legislativo.

subconjunto a la actividad regulatoria pues no se limita sólo a restringir los comportamientos monopólicos, sino que entraña también, la promoción de la competencia. Es decir, la regulación constituye un aspecto particular de las políticas de competencia que, por razones que pueden ser muy diversas, exige una atención legislativa e institucional específica. Por ello, puede afirmarse que la regulación se da en el contexto de las políticas de competencia, y en el caso de Chile han sido claves por ejemplo: la desregulación de precios, la desgravación arancelaria e impositiva, la eliminación de barreras a la entrada, y la privatización de los servicios públicos y de infraestructura.

Sin embargo, uno de los aspectos trascendentales y distintivos de la competencia (más allá de la formulación de políticas que la promuevan) es que éste no debe ser un concepto asociado a una función desempeñada exclusivamente por una institución determinada, sino más bien una que compete a los tres poderes del Estado. Así por ejemplo, la competencia puede fortalecerse o alentarse a través de la elaboración de una regulación; la aprobación de una ley; la ejecución de un acto de fiscalización; la elaboración de políticas sectoriales; o, incluso, la represión de los comportamientos anticompetitivos.

En relación con la competencia, se pueden distinguir dos funciones: la promoción y la defensa. Conforme al modelo económico chileno, la primera debería constituir una especie de principio inspirador de las actividades de los poderes del Estado, casi equiparable al derecho de propiedad, y en consecuencia no puede considerarse meramente como una función de los ministerios sectoriales, ya que éstos, por su naturaleza pueden actuar en forma sesgada. A ese respecto Paredes (1995a) señala que existe evidencia consistente para afirmar que normalmente, los ministros de obras públicas tratan antes que nada de inaugurar obras públicas, los ministros de agricultura tratan de favorecer a los agricultores nacionales y los ministros de transporte a los transportistas nacionales, por citar algunos ejemplos.

En cuanto a la defensa de la competencia y, en general con respecto a la administración de justicia en materia económica, la asignación de responsabilidades es un problema más delicado pues no es necesariamente la justicia ordinaria la institución más idónea para resolver en estos temas.

En el área económica, la naturaleza de las causas admite una legislación de carácter amplio, sin una excesiva especificidad, atributo que hace necesario formular más bien principios orientadores generales como: defender la competencia y maximizar el bienestar conjunto de los

consumidores y productores.³ Es decir, para crear un marco jurídico en este campo es preciso establecer criterios económicos para su aplicación y no simplemente una enumeración de conductas sancionables que en la práctica debería ampliarse permanentemente. Esta primera consideración, que más adelante se complementará con otras y con suficiente evidencia empírica, permite plantear que la represión de los comportamientos anticompetitivos y, en general, la justicia económica debe estar a cargo de una o más instituciones técnicamente especializadas que posean un alto grado de independencia del poder político para que no se transformen en meros instrumentos de ejecución de las políticas sectoriales. La credibilidad de dichas instituciones debe ser similar a la del Poder Judicial y vincularse con éste último sólo a través de procedimientos muy precisos y en instancias delimitadas que no permitan transformarlas en simples tribunales de primera instancia.

3. EL ESTADO REGULADOR

El proceso privatizador ha sido uno de los hitos más significativos en la mayoría de los países que se han orientado hacia regímenes de economía de mercado. Al iniciar estos procesos, los países abordaron (o deberían haber abordado) algunos problemas, como por ejemplo: evitar la creación de monopolios en los mercados en los que ello no es estrictamente necesario; tomar las medidas adecuadas para fortalecer la capacidad regulatoria del Estado; procurar que la propiedad de las nuevas empresas no esté demasiado diluida o atomizada pues en estos casos los propietarios suelen plantearse objetivos de muy corto plazo; evitar que el poder económico se concentre excesivamente, una situación cuyas implicancias son más graves aún si además este poder está asociado al poder político, etc.

Cualquier proceso de traspaso al sector privado de actividades cuya administración por parte de agentes públicos ya no se justifica, conlleva un sinnúmero de situaciones complejas que se pueden sintetizar en la aspiración de transformar un Estado tradicionalmente fundacional y empresario en un Estado cuya actividad central sea la regulación. Este deseo lleva implícito un problema que recién hoy se comprende y se

³ Por ejemplo, en la legislación antimonopólica chilena, sólo se establecen normas generales para la defensa de la libre competencia.

manifiesta como tal: ¿cómo reorientar eficazmente las funciones del Estado e impulsar al mismo tiempo el proceso privatizador?

En la década pasada el interés se centró en esta última tarea. Empero, con la puesta en práctica de las ideas e instituciones regulatorias, la dinámica asociada al comportamiento empresarial, la globalización de las inversiones y otros fenómenos, se han puesto de manifiesto importantes carencias en materia de diseño institucional. Lo que tampoco es evidente es que muchas de estas carencias en el fondo son el resultado de una débil concepción integral de Estado regulador y no simplemente de la institucionalidad en sí misma.

La premisa subyacente en el análisis de estos temas pareciera ser: “no cabe duda de que los marcos regulatorios son perfectibles pero ya existen y ahora sólo cabe fortalecer las instituciones que los aplican”. Es cierto que las empresas ya son privadas, y están sujetas a un tipo de regulación determinada que políticamente es muy difícil de modificar. En consecuencia, el único grado de libertad de que se dispone podría ser el diseño o perfeccionamiento de una institucionalidad regulatoria apropiada. Sin embargo, una de las conclusiones más claras que se derivan de la experiencia chilena es que la evolución hacia un Estado regulador entraña no sólo un proceso de privatización y el diseño de los marcos legales y las instituciones regulatorias concomitantes, sino también aspectos jurídicos fundamentales de jerarquía constitucional, una adecuada y expedita administración de la justicia en materias económicas, y otras consideraciones de mayor profundidad.

Con la continua aplicación de los marcos regulatorios y el desarrollo de los diferentes mercados han ido surgiendo una gran variedad de problemas, fundamentalmente legales e incluso constitucionales, los que probablemente ni siquiera fueron analizados a su debido tiempo. Por ejemplo:

- ¿A qué instituciones compete resolver las controversias económicas no previstas en los marcos regulatorios?

- ¿Qué capacitación profesional deben tener sus integrantes, cuál debe ser su vínculo explícito con el gobierno y con qué fondos se financiarán sus actividades?

- ¿La acción de la justicia en materia económica tiene la dinámica adecuada para resolver problemas cuya dilación puede perjudicar irreversiblemente a la sociedad?

- ¿Las empresas tienen la posibilidad de recurrir siempre a instancias jurídicas distintas o superiores para salvaguardar sus derechos?

- ¿El recurrir a dichas instancias puede bloquear en la práctica la aplicación de las medidas regulatorias, imponer barreras a la entrada para potenciales competidores o simplemente minar una competencia incipiente?

- ¿En términos constitucionales, hasta qué punto se extiende este derecho a recurrir para las empresas y cómo se compatibiliza con el debido resguardo del derecho de propiedad?

Sin lugar a dudas, el cimiento más sólido de una economía de mercado es la existencia de un mercado propiamente tal.⁴ Esta es la condición imprescindible para cumplir con el objetivo de regular el proceso económico y asignar eficientemente los recursos. Ahora bien, mientras los mercados no sean perfectos debe aceptarse la intervención de las autoridades mediante los instrumentos adecuados. Este proceso de transición hacia mercados desarrollados, que según el sector económico de que se trate puede ser perenne o de muy largo aliento, constituye la justificación esencial de la intervención del Estado en su accionar.

En Chile, las personas disponen de varios recursos legales para hacer valer sus derechos. Los de mayor jerarquía son: el recurso de inaplicabilidad por causa de inconstitucionalidad de un precepto legal, y el recurso de protección, ambos establecidos en la propia Constitución. El primero protege a las personas en el ejercicio de derechos limitados o regulados por leyes aprobadas por el Congreso Nacional más allá de lo que permite la Constitución.⁵ El segundo, protege a las personas contra los actos abusivos de la autoridad o de otras personas que atropellen, infrinjan o violen los derechos, garantías y libertades que en su favor establece la Constitución. También existe el recurso de amparo económico, que debe su existencia a una ley especial y está concebido para resguardar el derecho constitucional de emprender libremente actividades económicas (artículo 19, N° 21).

A lo largo de la historia, el sector privado ha utilizado esos recursos con mucha frecuencia cada vez que consideró vulnerados sus derechos, llegando, en muchos casos, a bloquear la acción regulatoria. Sin perjuicio de lo anterior, no debe desconocerse su importancia como

⁴ Caracterizado, fundamentalmente por el número de participantes, el volumen de bienes y servicios en él transados y por una organización sana y transparente.

⁵ Además, existe el Tribunal Constitucional, que ejerce el control de la constitucionalidad de algunas leyes antes de que ellas se promulguen, o sea, durante la tramitación de los respectivos proyectos.

salvaguarda para el inversionista ante la posibilidad de comportamiento oportunista por parte de las entidades reguladoras.

Pero esta importancia no debe originar un malentendido. En los hechos, si una causa económica en Chile se lleva hasta sus últimas instancias, llegará inevitablemente a la Corte Suprema, cuyos miembros difícilmente pueden abocarse a resolver el problema económico de fondo con fundamentos técnicos incuestionables. En estas condiciones no es dable esperar que la calidad de los fallos judiciales constituya una solución óptima.

Es posible citar al menos dos experiencias a este respecto: una proveniente del mercado financiero y la otra del de los servicios públicos.

El primero de estos casos se inició en febrero de 1996, cuando la Superintendencia de Valores y Seguros ordenó al "holding" Télex-Chile S.A. reversar las utilidades reconocidas en operaciones correspondientes a la venta de algunos inmuebles. La medida apuntaba a sancionar una eventual sobredeclaración de las utilidades de la empresa, resultantes de realizar varias veces la transacción señalada entre filiales, y por valores muy superiores al precio de mercado respectivo. La sociedad afectada presentó un recurso de queja ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el que fue rechazado en octubre de 1996, frente a lo cual recurrió a la Corte Suprema. Este último tribunal falló a favor de la empresa, indicando que la Superintendencia no impugnó formalmente el valor real de las operaciones realizadas ni los montos que en cada caso se pagaron y/o recibieron por las distintas empresas que celebraron los actos en cuestión. La Corte Suprema señaló: *"Si de las diversas apreciaciones e hipótesis formuladas por la Superintendencia, ella hubiere llegado a concluir o comprobar que las operaciones no fueron reales y los valores tampoco correspondieron a la realidad, lo que sólo se insinúa, se habría estado frente a una cuestión de orden jurisdiccional que escapa a las facultades de ese organismo fiscalizador"*.

Según interpretación del Superintendente, la resolución de la Corte Suprema no objeta los fundamentos técnicos esgrimidos por la Superintendencia, como tampoco desconoce el celo con que ha procedido la autoridad en este caso. En una entrevista, el funcionario señaló: *"Parece absurdo que tengamos la razón en los fundamentos técnicos y no contemos con las herramientas para ejecutarlos"*.

En este caso, quizás efectivamente exista una insuficiencia legal que los tribunales se ven obligados a considerar, pero lo esencial es que

el máximo tribunal no aborda ni menos da solución a la cuestión económica de fondo, la que resulta casi evidente.

El segundo caso se tratará con bastante mayor profundidad por su relevancia y lo ilustrativo de las conclusiones que de él se desprenden. A comienzos de noviembre de 1996, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción debió publicar en el Diario Oficial las nuevas tarifas de distribución eléctrica. Sin embargo, antes de la publicación del decreto pertinente, tres empresas de las 35 afectadas por el régimen de fijación de tarifas, interpusieron sendos recursos de protección ante la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago contra la autoridad administrativa, por considerar vulnerados sus derechos constitucionales. El detalle de las argumentaciones utilizadas, así como la explicación de los aspectos técnicos se encuentra en el Apéndice.

Las conclusiones más importantes del análisis pusieron de manifiesto nuevamente la inconveniencia de que la justicia ordinaria sea quien en última instancia se pronuncie sobre cuestiones económicas, pues ante un aspecto no lo suficientemente detallado en la legislación específica se producen inevitablemente dos fenómenos: las interpretaciones de dos tribunales de distinta jerarquía son contradictorias, o bien se elude el fondo del asunto mediante consideraciones meramente procedimentales.

Pero por otra parte, tampoco es de extrañar el comportamiento de los tribunales en la resolución de materias de regulación económica si su intervención ha surgido como consecuencia de la interposición de recursos de protección. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, el recurso de protección procede respecto de actos u omisiones arbitrarias o ilegales que importen la privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidas en su artículo 19, (en los números de este artículo que se señalan en el artículo 20). En consecuencia, el análisis que realice el Poder Judicial en relación con un recurso de protección inevitablemente tendrá por objeto determinar si la autoridad administrativa actuó en forma ilegal o arbitraria, lo que no significa necesariamente abordar los problemas económicos en sus aspectos fundamentales. Más aún, de acuerdo a este razonamiento, bastaría demostrar que no existió arbitrariedad ni ilegalidad para entender que una decisión es económicamente correcta.

Si se pretende que el análisis se limite a determinar la legalidad de un acto, el marco jurídico debe ser lo suficientemente preciso como para no requerir de interpretaciones, lo cual es muy difícil, especialmente en

materias tan complejas como el cálculo de las tarifas. En cuanto a la arbitrariedad, puede señalarse que, según la interpretación de Soto (1982), una acción u omisión es arbitraria cuando ha existido carencia de razonabilidad en el actuar u omitir, falta de proporción entre los medios empleados y el fin a obtener, ausencia o inexistencia de los hechos que fundamentan la actuación u omisión recurrida. Por tanto, cualquier razonamiento fundado (aunque sea económicamente erróneo) elimina el componente de arbitrariedad, lo que evidentemente tampoco es deseable.

En consecuencia, las principales lecciones que de este episodio pueden extraerse son: i) las acciones judiciales que emprendan las empresas reguladas no deben impedir la entrada en vigencia de un nuevo pliego tarifario. A estos efectos, pueden elaborarse disposiciones legales sectoriales que impidan este incentivo perverso. Sin embargo, sería mejor aún analizar con amplitud la conveniencia de contar con un esquema jurídico-administrativo en el que se establezca que primero deben ejecutarse las decisiones regulatorias y sólo pueden apelarse después de su promulgación; y ii) en un modelo económico cuyos elementos centrales son la regulación y la competencia, es preciso contar con un sistema de administración de justicia eficaz y especializado en lo económico.

Con respecto a esto último, el sistema judicial y constitucional chileno no ofrecen garantías de solución competente para este tipo de controversias ya que para ello se precisarían jueces especializados en el área económica. En cuanto a la posibilidad de apoyar las decisiones de los jueces mediante peritajes es importante señalar que en un juicio civil, por ejemplo, (como sería el caso aplicable en cuestiones económicas) los jueces sólo aprueban los peritajes que proponen las partes interesadas. Es más, en el recurso de protección ni siquiera se prevé una etapa de presentación de pruebas, pues no se trata de un juicio de lato conocimiento sino de una acción judicial sumaria. Pero, aunque los jueces tuvieran la potestad de recurrir a cualquier tipo de peritaje, esto no sería conveniente ya que en la práctica ello significaría externalizar la responsabilidad de los fallos. Por tanto, es preciso contar con profesionales competentes en la materia.

Contribuyen a agravar este panorama, la naturaleza ya comentada del recurso de protección, en cuanto a la mera calificación de ilegalidad y arbitrariedad, y el hecho que Chile, como muchos países latinoamericanos, posee un sistema de ley civil en el que la jurisprudencia no tiene un valor explícito, y además en donde los jueces

y las autoridades administrativas no pueden comentar sus decisiones para así afectar la doctrina.

Todos estos elementos hacen que el sistema judicial sea menos predecible y confiable, tanto para el sector privado como el público. No hay duda de que para el inversionista privado⁶ la calidad y estabilidad de los marcos regulatorios de un país son secundarios en relación con la competencia de la justicia en asuntos económicos. Por cierto, desde este punto de vista Chile no resulta atractivo.

En el otro extremo puede optarse por la posibilidad de que el Estado reduzca la actividad regulatoria a su mínima expresión, potenciando el papel de los tribunales de justicia ordinaria en la materia. Pero la regulación y la justicia no son funciones excluyentes sino complementarias, es decir, ambas deben existir. Al respecto, ya existe alguna experiencia internacional, como el caso de Nueva Zelanda (Tyler y Bednarczyk, 1993), donde la ineficacia de este planteamiento ha hecho que ese país tienda a volver a un esquema de regulación tradicional.

Para abordar esta problemática en Chile, el programa para el segundo Gobierno de la Concertación de Partidos para la Democracia (1994-2000) ya planteó la necesidad de crear tribunales especializados en lo económico, señalando: *"Como complemento y balance a la mayor capacidad de regulación del Estado en materias económicas estudiaremos la creación de un Tribunal Económico. Éste asumirá las tareas de las Comisiones Resolutiva y Preventiva de la Ley Antimonopolios: servirá como organismo de segunda instancia en los reclamos por las resoluciones de las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, AFP,⁷ Valores y Seguros, Servicios Eléctricos, etc. Este Tribunal tendrá por objeto evitar que materias muy especializadas y que requieren de una pronta solución se sigan resolviendo por distintas instancias de muy diverso orden como el Poder Judicial, el Banco Central, la Comisión de Distorsiones, etc., provocando con ello una proliferación de procedimientos, ausencia de una jurisprudencia unívoca y grandes y perjudiciales demoras."*

De acuerdo a lo observado en la experiencia nacional, es clara la necesidad de una institución como la anterior. No obstante, hay algunas reflexiones previas que podrían complicar su creación. Por ejemplo:

⁶ Se entiende aquí por tal al interesado en ingresar a un mercado competitivo y no al inversionista preexistente, dotado de privilegios monopólicos.

⁷ Administradoras de Fondos de Pensiones.

¿cómo justificar constitucionalmente un sesgo positivo hacia la administración de justicia sólo en lo económico? o ¿cómo delimitar con claridad el ámbito de competencia de un tribunal económico?

En consecuencia, la reorientación de las funciones del Estado pasa necesariamente por una concepción global de éste. Un gran error cometido en la última década fue la aceleración de los procesos privatizadores sin contar con una visión de largo plazo que incorporara este tipo de reflexiones. Lo anterior es comprensible pues, en primer lugar el impacto político de un proceso de venta de empresas es mucho mayor que el que ofrece un proceso evolutivo global hacia un Estado regulador (que puede ser muy lento). En segundo lugar, las restricciones de capital afectaban considerablemente a muchas economías en desarrollo por lo que era preciso avanzar rápidamente en el proceso de privatización. Además, la experiencia internacional a este respecto no estaba lo suficientemente madura como para evaluar acertadamente sus efectos. Las razones pueden ser muchas y muy distintas, pero no es el objeto del presente estudio, ahondar en ellas.

En consecuencia, la lección más importante que puede extraerse de la experiencia chilena es que la transformación del Estado no puede limitarse a la formulación de marcos regulatorios, la creación de instituciones y la privatización de empresas (independientemente de cuál sea la secuencia escogida para hacerlo), sino que debe ser el producto de un rediseño mucho más complejo y radical, que afecte incluso el marco constitucional. Pero asimismo, debe advertirse que una segunda lectura de este argumento llevado al extremo, significaría que para un país en que existen restricciones constitucionales importantes, los esfuerzos por mejorar la gestión regulatoria sólo a partir del diseño institucional, e incluso de la modificación de los cuerpos legales sectoriales, en esas condiciones puede volverse totalmente estéril.

4. REGULACIÓN DEL MERCADO FINANCIERO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La necesidad de regulación va más allá de los problemas de desarrollo de mercados. Incluso mercados considerados cercanos al ideal como el accionario o el de intercambio de "commodities", sólo pueden funcionar bien cuando cuentan con regulaciones estrictas que permitan ordenar las transacciones, determinando, por ejemplo, quiénes pueden hacerlo, en cuánto puede variar el precio en un período dado, etc.

En el caso particular de los servicios públicos, la necesidad de regulación puede originarse en distintas causas. Sin que la división y enumeración sean estrictas, estas causas pueden ser: económicas (control de monopolios, de externalidades, asegurar la compatibilidad técnica entre subsistemas potencialmente competitivos o que aumentan las economías de red, administración de recursos escasos pertenecientes a la comunidad, control de la calidad de servicio), técnicas (establecimiento y control de estándares de seguridad) e incluso políticas o sociales (necesidad de control gubernamental ante situaciones especiales, aumento de índices de cobertura de servicio).

Pero de una manera más genérica y en el ámbito relevante de este trabajo, puede afirmarse que tanto para el mercado financiero como para los servicios públicos, las fallas de mercado más comunes que justifican la acción regulatoria en lo económico son (Bitrán y Saavedra, 1993): i) la existencia de subaditividad de costos (economías de escala) e indivisibilidades en la producción que dan origen a monopolios naturales, y ii) la existencia de externalidades positivas o negativas que generan una discrepancia entre los beneficios y los costos privados y sociales. A estas fallas también podrían agregarse la asimetría de información, entre productores y consumidores entre otras.

En el caso del mercado financiero las fallas mencionadas se manifiestan de forma particular. Los diferentes actores del sistema financiero⁸ presentan las siguientes características, que son las que fundamentalmente justifican la necesidad de regulación: i) todos manejan recursos superiores a sus propios capitales; ii) estos recursos provienen en su mayoría de pequeños ahorrantes e inversionistas; iii) los actores financieros tienen mayor o menor grado de influencia en el monto del circulante; iv) por su tamaño pueden influir en el mercado conformando monopolios; v) sus actividades pueden además tener consecuencias en la confiabilidad y transparencia de los mercados financieros (Urenda, 1989; Pinto y Molina, 1989).

En Chile, las instituciones que se encargan de supervigilar y controlar el funcionamiento de los actores del sistema financiero, de los instrumentos que emiten y de los mercados en los que actúan de manera

⁸ Los actores del sistema financiero comprenden: las Sociedades Anónimas, los Bancos, las Compañías de Seguros, las Corredoras de Bolsas de Comercio, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y las de Fondos Mutuos. Todas estas instituciones captan recursos mediante la emisión de instrumentos que se colocan en el mercado financiero.

que se dé cumplimiento a las regulaciones establecidas en las leyes son: el Banco Central (autónomo), la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (ambas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda), y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (relacionada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo).

Por su parte, en el ámbito de los servicios públicos, aquellos al menos hasta ahora afectos a regulación tarifaria son: las empresas concesionarias de servicios públicos de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional (previa calificación de la Honorable Comisión Resolutiva Antimonopolios), las empresas concesionarias de distribución eléctrica⁹ y las de servicios sanitarios. En estos casos la necesidad de regulación proviene principalmente de la existencia de monopolios naturales que no pueden permanecer en un régimen de libertad tarifaria.

En la esfera de las telecomunicaciones, el órgano fiscalizador es la Subsecretaría de Telecomunicaciones (dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones), quien además formula las políticas para el sector y es la responsable de fijar las tarifas de las empresas. En el sector eléctrico el organismo que formula las políticas y calcula las tarifas es la Comisión Nacional de Energía (Consejo de Ministros con un Ministro Presidente), y todas las funciones fiscalizadoras están a cargo de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (dependiente del Ministerio de Economía). Finalmente, existe también una Superintendencia de Servicios Sanitarios (dependiente del Ministerio de Obras Públicas), cuya función principal es la fiscalización de las empresas del sector. Además, calcula las tarifas reguladas, aunque no existe una asignación explícita de responsabilidades para la formulación de la política sectorial respectiva. En los procesos tarifarios de todos los sectores anteriores también desempeña un papel importante el Ministerio

⁹ En Chile también se fijan las tarifas a nivel de generación-transmisión (precios de nudo), y es el precio máximo que las distribuidoras de electricidad están obligadas a pagar a las generadoras. La necesidad de fijación de estas tarifas no se origina en la existencia de significativas economías de escala sino más bien en la estabilización del precio de generación, el cual está sometido a los vaivenes temporales de la demanda y la disponibilidad hidrológica, entre otros factores. En la práctica, este precio además entrega una fuerte señal para la inversión al mercado, por lo que su existencia y forma de cálculo ha sido objeto de cuestionamientos.

de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien tiene la responsabilidad directa frente al Presidente de la República como sucede en electricidad y servicios sanitarios, y la corresponsabilidad como es en telecomunicaciones.

Las características de las empresas reguladas, la relación de dependencia con las instituciones regulatorias, e incluso los objetivos que se persiguen con la regulación son diferentes para el mercado financiero y el de los servicios públicos. Sin embargo, existen varias áreas en las que ambos interactúan y tienen puntos de contacto. Por ejemplo, las repercusiones de los servicios públicos sobre el mercado financiero son innegables, por su contribución a su desarrollo y profundización. A este respecto, Paredes (1995b) destaca en relación con el sector eléctrico, que la exposición de las empresas al mercado de capitales afectó positivamente el tamaño de dicho sector, al ejercerse una presión de demanda a través de la emisión de instrumentos como los bonos y acciones, pero también advierte el potencial efecto negativo que pudiera tener la emisión de ADRs en el mercado bursátil.

Por otro lado, en una economía en la que los fondos previsionales son administrados en forma privada, la autoridad regulatoria financiera naturalmente impone restricciones al riesgo a que pueden exponerse dichos fondos. Una forma de acotarlos es autorizando la inversión de las administradoras de estos fondos sólo en determinados instrumentos de muy bajo riesgo.

La expansión natural del negocio pronto conduce a invertir en sectores productivos de bajo riesgo, y los primeros candidatos son los servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. Consecuentemente, se produce un fenómeno con diversas repercusiones secundarias: en la medida que el regulador autorice tarifas más bajas para los servicios públicos, se reducirá la rentabilidad de las pensiones. Por ejemplo, si en el proceso de fijación de tarifas la empresa regulada logra sensibilizar a la opinión pública acerca de la rentabilidad de sus pensiones, la presión política sobre el regulador dificulta sobremanera el establecimiento de un cuadro tarifario objetivo. Más aún, el solo intento de promover la competencia en los sectores regulados puede, con un adecuado manejo de información, provocar daños en las jubilaciones, constituyendo un incentivo muy perverso desde el punto de vista político. Este argumento también podría apuntar a la necesidad de crear instituciones de regulación independientes del poder político, tema que se desarrollará más adelante.

En particular, es posible que las soluciones a los problemas planteados por este tipo de relación de intereses cruzados no se encuentren en el ámbito de la regulación de los servicios públicos sino más bien en la regulación del mercado financiero, controlando y promoviendo la diversificación del riesgo de las inversiones con una mayor amplitud en el caso de las administradoras de pensiones.

Los elementos antes mencionados motivan un interesante y profundo punto de reflexión acerca de los aspectos comunes entre la regulación del mercado financiero y el de los servicios públicos. En principio, las grandes debilidades que afectan a ambos mercados giran en torno a la institucionalidad, sus facultades y su gestión, muchas de las cuales tienen su origen, una vez más, en una concepción incompleta del Estado regulador. Un marco institucional inadecuado puede neutralizar la aplicación de las mejores políticas sectoriales e incluso de las disposiciones legales o reglamentarias. De aquí la importancia de concentrar gran parte del análisis en este tema, como irá quedando de manifiesto más adelante.

5. NECESIDAD DE COORDINAR LA REGULACIÓN

Las características peculiares de cada actividad determinan el tipo de institucionalidad necesaria para su regulación. En este sentido, es importante considerar a lo menos los aspectos siguientes: la estructura del mercado, las características técnicas y económicas, y la importancia social de los bienes o servicios de que se trate. Este mismo tipo de análisis también puede justificar la necesidad de crear una o varias instituciones para la regulación de determinadas actividades.

En el ámbito de los servicios públicos, ya se ha examinado en Chile la posibilidad de crear una entidad centralizada, que aglutine los organismos reguladores de los diferentes sectores. Es evidente que los criterios de regulación son muy similares, por lo que el tipo de capacitación de los profesionales requeridos tiene aspectos en común, y en consecuencia existiría una importante economía de escala en las actividades de gestión. Si en la administración de proyectos inmobiliarios la coordinación de los estudios para el suministro de diferentes servicios básicos genera ahorros significativos, es dable esperar que suceda otro tanto en la regulación de esos servicios.

Asimismo, este argumento toma fuerza en las zonas geográficas en que predomina la población rural. En Chile, ha sido clara la intención del

gobierno en cuanto a impulsar proyectos de servicios públicos en zonas socialmente atractivas pero de baja rentabilidad para el sector privado. Para ello, se han creado y aplicado mecanismos como el subsidio directo al consumo o la licitación de subsidios para la ejecución de proyectos por parte de distintos oferentes. La aplicación de este tipo de incentivos a la iniciativa privada ha puesto de manifiesto claramente la necesidad de centralizar tanto la información como la gestión relativas, entre otras cosas a: las características de la población beneficiada o que pueda beneficiarse; el seguimiento de los indicadores asociados a dicha población una vez materializados los proyectos; la administración de los bienes nacionales de uso público en los lugares en que se instalen esos servicios;¹⁰ y el aprovechamiento de las economías de escala para el control o la fiscalización de la ejecución y operación de los proyectos, etc.

Pero en general, en materia de administración de las concesiones otorgadas por el gobierno, pueden lograrse importantes economías mediante una gestión integrada de todos los servicios públicos. Es así que la administración de la información geográfica correspondiente a todas las concesiones podría incorporarse a un mismo sistema, en el que además se indiquen y mantengan actualizadas las instalaciones que tiene en servicio cada empresa. En una etapa ulterior, este sistema podría contener los elementos necesarios para la fiscalización de la calidad de servicio en forma remota. En gran medida, las exigencias de calidad de servicio se justifican por tratarse de concesiones de servicios públicos o sólo porque éstos están sometidos a un régimen de fijación tarifaria (como sucede con aquellas empresas de generación eléctrica no establecidas mediante concesión), y pese a que no siempre existe un vínculo estricto ni explícito entre tales conceptos, todos los servicios públicos están sometidos en algún grado a ambos regímenes, por lo que constituyen dos elementos poderosos de cohesión.

Sin embargo, también merecen considerarse otros elementos que justifican un tratamiento distinto entre sectores. Por ejemplo, la naturaleza tecnológica y la existencia de un operador dominante son

¹⁰ Ha sido notable, por ejemplo, la necesidad de coordinar adecuadamente (al menos a nivel del manejo de la información) el aprovechamiento de las postaciones para distribución eléctrica con los requerimientos para servicios de telecomunicaciones, o las franjas adyacentes a los caminos y calles para el tendido de redes de distribución de agua, gas, alcantarillado y telecomunicaciones.

aspectos que, al menos en el caso de telecomunicaciones en Chile, han señalado claramente un camino en el que se debe dar prioridad a las políticas de competencia por sobre la tradicional regulación de monopolios. En efecto, la cercanía de sustitutos como la telefonía móvil o la competencia directa en zonas de concesión superpuestas, determinan énfasis distintos en materia de regulación, priorizando la interoperabilidad de las redes y servicios por sobre el control de precios y calidad, criterio que no es central en la regulación de servicios eléctricos y sanitarios por sus menores grados de potencial competitivo y sus características técnicas inherentes. Esta diferencia por cierto también determina diferencias para las estructuras institucionales, por ejemplo, en materia de otorgamiento y administración de concesiones, de fiscalización o de regulación económica, todo lo cual hace que no sea tan simple organizar la regulación de los tres servicios básicos bajo una misma institución.

En el mercado financiero éste no ha sido el tema central de debate. Sin embargo, existe una necesidad cada vez mayor de coordinar la acción reguladora de las dos superintendencias vinculadas con el Ministerio de Hacienda y la de la Superintendencia de AFP. En efecto, en la medida que sea necesario reforzar las murallas chinas que dividen las distintas áreas de negocios de un conglomerado financiero (para evitar subsidios cruzados y asegurar que las transacciones se hagan en condiciones y a precios de mercado, mediante contratos transparentes, claros y definidos) existirán disposiciones cuya generación y aplicación requieren la participación de varios reguladores. Es así que un mismo propietario puede concentrar diferentes actividades como: una administradora de fondos de pensión, un banco y una compañía de seguros. En esas circunstancias, y por motivos completamente ajenos a la gestión del banco, aumentaría el riesgo de que se produzca una "corrida bancaria".¹¹ Incluso, simplemente cuando una sucursal bancaria ofrece productos previsionales, los diversos organismos de regulación se ven obligados a coordinar su acción, tanto en sus aspectos preventivos como punitivos.

Cuando los mercados financieros y de servicios públicos actúan en forma conjunta, lo cual es previsible dados los altos requerimientos de capital y la lenta maduración de las inversiones asociadas a éstos

¹¹ Una corrida bancaria es el retiro de los depósitos bancarios de una misma institución en forma masiva y simultánea, con el alto peligro de quiebra que ello entraña.

últimos, la regulación orientada hacia las estructuras se complica. Aun cuando se limitara la integración horizontal o vertical en los tradicionales monopolios naturales de servicios públicos, los inversionistas institucionales que tuvieran participación accionaria simultánea en las empresas que operan en el sector regulado podrían coordinar fácilmente el accionar de esas empresas, llegando incluso a establecer directores comunes, con lo cual se generarían problemas de poder monopólico, con consecuencias negativas en términos de bienestar. Una forma de corregir este problema es prohibir a los inversionistas institucionales que voten por los mismos directores en las empresas que operan en un mismo sector y reprimir las prácticas dirigidas a coordinar las acciones de las diferentes empresas del sector (Bitrán y Saavedra, 1993).

Un problema de este tipo se produjo en los mercados eléctrico y financiero de Chile. El 1° de abril de 1997, en junta de accionistas de la empresa eléctrica Endesa (entre cuyos propietarios se cuentan algunas AFP) se reeligió a uno de los directores. Dos semanas después la Superintendencia de AFP multó a las 5 empresas de ese ramo que votaron por esa persona, pues se trataría de alguien relacionado con el "holding" Enersis, que a su vez es el grupo controlador de Endesa. Esta multa constituye la primera impuesta por este concepto (400 UF o alrededor de 13.000 dólares a cada empresa).

Este tipo de situación está prohibida en el artículo 155 del Decreto Ley 3.500 de 1980, en que se establece que las AFP no pueden votar por personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

a) Ser accionista mayoritario o persona relacionada a él, que, en forma directa o indirecta, o mediante acuerdo de actuación conjunta, pueda elegir la mayoría del directorio;

b) Ser accionista o persona relacionada a él, que con los votos de la administradora pueda elegir la mayoría del Directorio.

Ahora bien, para definir lo que se entiende por persona relacionada, la Superintendencia de AFP se remite a la Circular N°109 de 1981 de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), en tanto que las empresas multadas se amparan en el artículo N°100 de la Ley de Mercado de Valores N°18.045 de 1987. Según la interpretación de las AFP, por su fecha de promulgación, ésta última derogarían tácitamente a la primera, pero según la Superintendencia de AFP, como la Ley de Mercado de Valores no se refiere a las personas naturales la interpretación correcta es la que hace la SVS. Pero además, en la memoria anual de 1996 de Enersis, el director cuestionado aparece como

presidente del directorio de la empresa Río Maipo, filial de Enersis, por lo que desde ese punto de vista, e incluso según el Decreto Ley 3.500, también sería persona relacionada. A juicio de las AFP, la memoria de una empresa no puede considerarse como fuente de derecho.

En otras circunstancias, las mismas empresas, y con la aparente intención de evitar estas normas, realizaron la siguiente operación: el 26 de marzo de 1997 renunció uno de los directores de Enersis, que el 1° de abril resultó electo como Director de Endesa. Al día siguiente se presentó como candidato al directorio de Enersis y finalmente resultó electo, quedando en definitiva en el directorio de las dos empresas.

Más allá de las consideraciones formales, de la aplicación de la letra de las disposiciones legales o reglamentarias aunque se viole el espíritu de la ley, y más allá de las acciones judiciales que puedan tomarse en uno u otro sentido, lo que se desea destacar es que también existe el peligro lógico de intentar compensar las deficiencias normativas en el área financiera mediante una regulación más estricta de la estructura y de la conducta en el área de los servicios públicos. Esta situación es más crítica cuando la empresa pertenece a un holding que integra verticalmente toda la cadena de producción. De este modo se hace evidente la interrelación entre la regulación financiera y de los servicios públicos.

Es notable el vínculo entre ambos mercados, lo que indica claramente que en la medida en que los grupos económicos se van consolidando se hace necesaria una coordinación adecuada entre los organismos de regulación pertinentes. Para ello puede ser útil contar con una institución especial, o por lo menos con una instancia formal que persiga ese fin.

6. NIVEL LEGAL Y REGLAMENTARIO

Una relevante distinción que ha de tomarse en cuenta al momento de definir un marco regulatorio, y por extensión al crear las instituciones que han de aplicarlo, la constituye el nivel de detalle con el cual es conveniente elaborar una ley. En tal sentido aparecen claramente identificados el nivel legal y el nivel reglamentario. Para modificar una ley se requiere de la aprobación parlamentaria, en tanto que un nuevo reglamento sólo requiere la tramitación o toma de razón por parte del órgano contralor del Poder Ejecutivo.

Este simple análisis previo a la elaboración de los marcos regulatorios y a la creación de sus instituciones es necesario, pues de lo contrario se puede llegar a entorpecer grandemente la dinámica regulatoria, tanto en el mercado financiero como en el de los servicios públicos. En efecto, al elaborar una ley muy detallada, se pierde, por ejemplo, la flexibilidad que a veces es necesaria en los sectores de alta innovación tecnológica. Pero por su parte, las empresas reguladas legítimamente desean reducir las posibilidades de comportamiento oportunista del regulador limitando al máximo posible sus atribuciones en un nivel legal. Es preciso alcanzar una solución de compromiso adecuada, procurando un grado de flexibilidad tal que permita redefinir los aspectos regulatorios más dinámicos del sector según lo requiera su evolución, ya sea en materia tecnológica, competitiva, o simplemente de aumento de la demanda, entre otros factores.

En particular, la experiencia adquirida en relación con los servicios públicos ha demostrado la conveniencia de manejar sólo a nivel reglamentario aspectos como los siguientes: i) los límites a partir de los cuales se considera que un cliente es libre y por tanto no enfrenta tarifas reguladas; ii) los rangos asociados a las exigencias de calidad de servicio; iii) las metodologías precisas para determinar los parámetros conflictivos en materia de cálculo tarifario; o iv) los procedimientos mediante los cuales se materializa un régimen de acceso abierto a un servicio determinado.

La importancia de que el regulador cuente con este tipo de flexibilidad se hace patente con mucha fuerza cuando se intenta promover la competencia. Pero por su parte, el regulado puede aducir que al conferir facultades tan amplias a las autoridades se corre el riesgo de que éstas actúen con excesiva discrecionalidad. Lograr el justo equilibrio entre ambas posturas no es tarea fácil.

7. MULTAS Y SANCIONES

En ciertos mercados se ha constatado reiteradamente la carencia de un acabado tratamiento legal de las multas y sanciones aplicables a las empresas reguladas. Al abordar este tema cuando se fija un marco regulatorio, necesariamente debe hacerse a nivel legal y no sólo reglamentario, lo que lo transforma en un aspecto muy difícil de modificar con posterioridad a su establecimiento y entrada en vigor. En un intento así, el gobierno respectivo puede fácilmente ser calificado de

discrecional, de exhibir un comportamiento oportunista, o simplemente de cambiar las reglas del juego.

La experiencia ha demostrado que si se incluyen en la legislación sanciones demasiado severas, éstas pueden resultar sencillamente inaplicables, como sucede por ejemplo, con la caducidad de una concesión de servicio público en caso de incumplimiento de determinadas normas. Y a la inversa, el establecimiento de multas por montos extremadamente reducidos, no sólo estimula los comportamientos que se desea sancionar, sino también debilita la imagen de los agentes fiscalizadores y desmotivan su accionar. Desde otro punto de vista, también cabe señalar que el costo político que deberá asumirse por la aplicación de sanciones en extremo severas o blandas puede ser excesivo. En consecuencia, cuando se formulan instrumentos de regulación es esencial tener en cuenta la magnitud de las sanciones previstas y el gradualismo con que se aplican.

En el sector eléctrico chileno se observa un vacío importantísimo en materia de multas. Como se señalará en el capítulo dedicado a la calidad de los servicios públicos, no existen multas suficientemente explícitas ni detalladas por incumplimiento en esta materia. Sin embargo, para salvar esta omisión, en la ley se establece que todas las infracciones no expresamente sancionadas en ella, se castigarán con una multa cuyo monto se ubica entre alrededor de 50 y 250 dólares. Obviamente, tales montos constituyen un incentivo al incumplimiento de las normas, situación que llega al extremo cuando además el afectado puede apelar ante la justicia ordinaria para conseguir su reducción.

En telefonía local, sucede que las interrupciones al servicio básico por causas no imputables al usuario que excedan 12 horas, se deben descontar de la tarifa mensual del servicio a razón de un día por cada 24 horas o fracción superior a las 6 horas. Si la falla excede de 3 días consecutivos en un mismo mes calendario y no obedece a fuerza mayor o hecho fortuito, el concesionario debe indemnizar al usuario en la factura más próxima con un monto equivalente al triple del valor de la tarifa básica diaria por cada día de suspensión. Lógicamente esta tarifa corresponde a la prorrata diaria del cargo fijo mensual, cosa que no deben perder de vista quienes, con un criterio exclusivamente político, pretenden eliminar el cargo fijo de la cuenta telefónica mensual. Lo antedicho, a su vez, pone de manifiesto un hecho más relevante, cual es que dicha indemnización no guarda relación alguna con el perjuicio sufrido por los usuarios.

Además, y en forma complementaria, la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, publicada el 7 de marzo de 1997, establece en su artículo N°25 que estas interrupciones pueden sancionarse con una multa de hasta 17.500 dólares mensuales aproximadamente. Pero una de las consecuencias negativas de esta solución es que de esta forma se resta competencia a la autoridad fiscalizadora sectorial al conducir estas denuncias a través de los juzgados de policía local, y además se pierde cohesión en el esquema regulatorio global.

Otro aspecto relevante en el diseño de multas es el relacionado con las cuestiones de procedimiento. En el sector sanitario suele suceder que las multas impuestas por el regulador no se cancelan ya que la empresa afectada reclama ante los tribunales ordinarios. Conforme a los procedimientos contemplados en la ley orgánica de la superintendencia sectorial, mientras no se notifique oficialmente al demandado, no se puede proseguir con la tramitación normal del juicio, y esto es lo que sucede en estos casos pues la empresa no evidencia ningún interés en notificar a la superintendencia. Esta situación se produce debido a que en el marco jurídico pertinente se supone que el interesado en avanzar en el desarrollo de la causa es el demandante, lo cual en este caso obviamente no es así ya que a la empresa simplemente le interesa detener la aplicación de la multa por esta vía. Para solucionar este problema sería necesario incorporar a las leyes sectoriales respectivas procedimientos especiales y dinámicos a tales efectos.

Por tanto, el análisis de las posibles multas y sanciones debe realizarse sin lugar a dudas en forma previa a la creación del marco regulatorio respectivo, considerando fundamentalmente su nivel, tipificación, y los procedimientos pertinentes, así como un análisis en profundidad de la dinámica y las consecuencias de su aplicación. No hacerlo así significaría renunciar a un importante y ágil instrumento regulatorio. Más aún, cualquier fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria que se intente a posteriori pierde casi todo su sentido si no se cuenta con los instrumentos precisos para sancionar en forma rápida y adecuada los comportamientos no deseados.

8. FOCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA, DESREGULACIÓN Y AUTOREGULACIÓN

Un análisis exhaustivo de este tema, permite concluir que el verdadero objetivo del Estado no es regular ni desregular sino más bien promover la competencia y el desarrollo de los mercados cuando socialmente es conveniente. Reducir la función del Estado a la de regulador o desregulador es una visión unilateral. Ambas funciones deben realizarse con un objetivo bien definido, como lo es generar las condiciones para que se desarrolle la competencia en el mercado respectivo, y asegurar así su eficiente desempeño.

Teniendo en cuenta lo antedicho, el desarrollo de los mercados debe efectuarse respetando los siguientes principios básicos: i) promover al máximo la competencia en los mercados y segmentos en que ello sea posible y fiscalizar su sano desenvolvimiento; y ii) en los mercados en que lo anterior no sea posible, tratar de aislar las actividades monopólicas y concentrar en ellas la regulación propiamente tal.

El transporte ferroviario, por ejemplo, no es necesariamente una actividad monopólica, pero si lo es la administración de las vías férreas, por lo que es perfectamente posible promover competencia sobre la base de una infraestructura de acceso abierto o con un tarifado público. En el caso de un gasoducto, es evidente que el transporte constituye la verdadera actividad monopólica, no así la producción ni la comercialización. De igual forma, en el tratamiento de aguas servidas y en la prestación de servicios de comunicaciones de larga distancia es posible la competencia. En general, renunciar a la desregulación de actividades potencialmente competitivas puede ser tanto o más grave que una mala regulación.

En la constante tarea de regular se ha perdido de vista el hecho que muchas veces desregular resulta más difícil que regular pues puede exigir un trabajo más creativo y dinámico, en el que es preciso, por ejemplo: individualizar con precisión los segmentos que deben quedar sujetos a regulación; compatibilizar las políticas de desregulación con el marco legal y reglamentario vigente; determinar con exactitud las restricciones que deben imponerse al proceso de desregulación, acotando los potenciales efectos negativos y los riesgos que entraña dicho proceso; etc. En síntesis, rara vez la desregulación o la implementación de políticas de competencia consisten simplemente en la derogación de limitaciones de carácter normativo o incluso legal.

La desregulación del sector financiero chileno a comienzos de la década de 1980 constituye un ejemplo notable de desregulación con resultados francamente negativos. En ese entonces se consideró que la desregulación era equivalente a prescindir totalmente de la intervención del gobierno sobre el mercado. Esta política condujo a una grave crisis financiera que motivó la intervención de los principales bancos, a lo que se sumó una profunda reforma regulatoria y el fortalecimiento del organismo regulador, financiado por las propias instituciones fiscalizadas. Otro caso fue la desregulación del transporte público urbano en Santiago hasta 1992, ejemplo que se analiza más adelante en el capítulo dedicado a la calidad de servicio.

En cuanto a la autoregulación, es importante mencionar que difícilmente ésta puede sustituir la regulación tradicional. En principio, esto es así por dos razones: i) porque siempre está sujeta al riesgo de comportamiento estratégico ("moral hazard"), y ii) porque en última instancia la autoregulación debe estar respaldada por la institucionalidad regulatoria a través de la legislación y la normativa en materia de conducta.

Si bien es cierto que muchas normas pueden ser impuestas por los mismos protagonistas, siempre es preciso analizar con independencia aquellas regulaciones que son imprescindibles, lo que reafirma que la desregulación no es sinónimo de derogación de toda forma de regulación. En la práctica, por ejemplo, uno de los peligros de la autoregulación es que los protagonistas se inhiban de decidir la adopción de medidas severas en casos de trascendencia. Este fenómeno se ha observado en Chile en relación con el funcionamiento de la Bolsa de Comercio, que en situaciones clave ha solicitado la intervención del Ministerio de Hacienda, intentando traspasar así la responsabilidad de hacer cumplir los aspectos ingratos de la regulación.

Otro ejemplo es el de las empresas eléctricas integrantes de los Centros de Despacho Económico de Cargas (CDEC), cuya operación se rige por un reglamento interno acordado por ellas mismas, aunque lógicamente subordinado al marco legal vigente. En caso de desacuerdos, las empresas tienen la posibilidad legal y reglamentaria de recurrir a un arbitraje del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción. En la práctica, las empresas han utilizado este mecanismo en varias ocasiones en que una cuestión eminentemente técnica tenía repercusiones económicas importantes.

Por otra parte, también debe considerarse que, en general, por mucho que en un mercado la competencia sea técnicamente posible,

basta que por razones históricas exista un operador dominante para que no se pueda prescindir de la regulación. Por ejemplo, en el mercado de las telecomunicaciones chilenas donde existe un operador dominante, pese a existir cierto grado de competencia, el no haber aplicado oportunamente una regulación de precios o la intervención de la autoridad ha hecho que los acuerdos de interconexión que se logren entre las empresas sean absolutamente asimétricos.

Estos ejemplos corroboran nuevamente que la autoregulación difícilmente puede constituir un mecanismo suficiente y eficaz de regulación.

9. INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES REGULATORIAS

¿Es conveniente la existencia de un organismo totalmente independiente del gobierno de turno? Este es quizás uno de los interrogantes de mayor interés en cuanto a la constitución de entes reguladores.

El tema de la dependencia o independencia de las instituciones regulatorias es clave para comprender que las soluciones no tienen necesariamente un carácter universal. Éstas guardan relación con la realidad política, institucional, social y hasta cultural de cada país. Sin embargo, manteniendo el espíritu de este trabajo, a partir de la experiencia chilena es posible rescatar ideas y principios ordenadores.

En primer lugar, las decisiones políticas no necesariamente guardan relación con consideraciones estrictamente económicas y pueden adoptarse sobre la base de un análisis que abarque aspectos que excedan en mucho los problemas que afectan a determinado sector regulado. De este modo, no parecería conveniente que toda la actividad regulatoria se lleve a cabo a través de una institución totalmente independiente del poder político.¹² Sin embargo, este razonamiento, lejos de proponer que la regulación compete exclusivamente al Poder Ejecutivo, apunta en realidad a rescatar la necesidad de distinguir entre la formulación de políticas sectoriales, la regulación y la fiscalización.

Sin pretender constituirse en la única solución, ya que en este tema las fórmulas son siempre discutibles, la posición que se sustenta en

¹² Existen precedentes interesantes de ciertas funciones regulatorias desarrolladas por organismos independientes privados, como son las empresas clasificadoras de riesgo o las de auditoría contable.

este trabajo es que la formulación de las políticas sectoriales efectivamente debe estar a cargo de la o las Secretarías de Estado pertinentes, teniendo en cuenta los objetivos que desea impulsar el gobierno, mientras que la regulación y la fiscalización deben adaptarse a dichas políticas y al marco jurídico vigente y desarrollarse con el máximo de independencia posible. Por ese motivo, estas dos últimas funciones pueden consolidarse en una misma entidad, fuera del ámbito de la influencia directa del gobierno.

Ahora bien, la forma en que han de integrarse las instituciones independientes mencionadas es materia de un debate que aquí no se desea profundizar, pero para la que existen fórmulas que vale la pena mencionar. Por ejemplo, los nombramientos pueden realizarse a propuesta del Presidente de la República y ser ratificados por el Senado, con un período de permanencia en el cargo que exceda el período presidencial, o sea independiente de éste, y estableciendo procedimientos y condiciones de remoción específicas. Sin embargo, no debe perderse de vista que si no se delimita claramente el ámbito de acción de dichas entidades, la búsqueda de una total independencia puede conducir a la creación de un organismo autónomo con un grado de poder tal que se transforme en un ente sumamente peligroso para todas las partes interesadas. Asimismo, si este tipo de instituciones logra demasiada independencia, es muy probable que se genere un consenso político para acabar con ellas debido al enorme poder que pueden llegar a acumular.

Para fundamentar la opción de que las funciones de regulación y fiscalización sean independientes del poder político, se utilizarán justamente los resultados de la experiencia chilena, país en el que se aprecian varios problemas serios en materia de institucionalidad regulatoria. El primero de ellos se refiere a la consolidación de todas las funciones mencionadas en una misma entidad, por ejemplo en la Superintendencia de Servicios Sanitarios y en la Subsecretaría de Telecomunicaciones, las que cumplen funciones de fiscalización, llevan a cabo el cálculo tarifario, proponen las normas técnicas, y además, aunque ello no esté establecido explícitamente por ley, proponen las políticas para el sector.

La experiencia ha permitido entrever que la inexistencia de instituciones claramente diferenciadas para ejercer cada una de estas funciones no produce buenos resultados. Es decir, reunir todas estas tareas en un mismo organismo, en vez de fortalecer la generación de políticas públicas y la acción regulatoria las debilita pues, de esta

manera, las funciones habituales, ya sean económicas, técnicas o de otra índole, se ven diluidas en relación con las consideraciones de carácter político sectorial. Es decir, un esquema en que la regulación y la fiscalización estén a cargo de entidades independientes del poder político permite lograr mejores resultados técnico-económicos, ya que les otorga un grado mayor de especialización.

Además, reunir estas funciones en una misma instancia puede restar transparencia a la acción de gobierno. Por ejemplo, si se dicta una norma regulatoria demasiado restrictiva, no es conveniente que quien la haya promulgado mantenga un criterio discrecional y arbitrario para su aplicación. Por el contrario, lo ideal es que, con el apoyo de la información técnica entregada por el organismo encargado de su aplicación, y recogiendo la opinión de los afectados, se genere una iniciativa política para modificar la norma.

En Chile también se observan relaciones de dependencia inadecuadas que pueden, entre otras cosas, generar conflictos de autoridad frente a los regulados. Por ejemplo, en el caso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones o la Superintendencia de Servicios Sanitarios, las empresas reguladas que se sientan perjudicadas por una decisión administrativa desfavorable pueden interponer sus objeciones ante el ministro de la cartera pertinente. Incluso, aunque las relaciones de dependencia no estén establecidas explícitamente en la legislación, como sucede en el caso de las superintendencias,¹³ en la realidad estas prácticas por parte de los regulados se deben principalmente a que la actividad regulatoria está incorporada al aparato gubernamental. En otro caso, como se comentó en el capítulo anterior, las controversias entre las empresas eléctricas integrantes de los CDEC que se sometan al arbitraje del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, son resueltas por éste, previo informe de la Comisión Nacional de Energía. Como este último organismo es el encargado de efectuar los cálculos tarifarios y de proponer las políticas para el sector, en este tipo de esquemas no resulta claro, en definitiva, cuál es la autoridad competente en la materia.

¹³ La solución jurídica habitual en Chile para el caso de las superintendencias (salvo sólo el caso de Seguridad Social, en que sí es explícita) señala que cada una de éstas se debe relacionar con el Presidente de la República a través de determinado ministerio, con lo cual esta disposición al mismo tiempo está estableciendo un canal lógico para la supervigilancia de su gestión ya que se trata de un cargo de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Luego, aunque no constituye dependencia formal de una Secretaría de Estado, esto inevitablemente se traduce en una jerarquía de hecho.

Una debilidad inherente tanto a la consolidación de funciones como a la dependencia inadecuada es que una misma institución reúne instancias de promoción de la inversión y de regulación, como ocurre en la mayoría de los ministerios del gobierno. El eventual conflicto puede evitarse si se asigna a los ministerios la función de formular políticas para el sector de que se trate, utilizando para ello los aportes que le proporcione una superintendencia reguladora de la actividad, independiente del gobierno.

Tanto la consolidación de funciones como la dependencia inadecuada son problemas de diseño institucional que pueden (aunque no necesariamente deben) resolverse independizando las actividades de regulación de las funciones de gobierno. Pero existe otro motivo más sensible y menos evidente que también avala esta idea, y éste es disminuir la influencia indebida de los grupos de interés en la regulación. Es innegable que si las instituciones regulatorias son parte del poder político serán blanco más fácil de las presiones de estos grupos, como por ejemplo, el ya mencionado incentivo perverso que genera la participación de las AFP en la propiedad de las empresas de servicios públicos. Otra de las estrategias habituales de las empresas reguladas, por lo general las de gran poder económico, es colocar en cargos ejecutivos a figuras políticas importantes. Así, en condiciones tan distorsionantes, los resultados en materia de bienestar social pueden ser muy diversos e inconsistentes económicamente, dependiendo del poder y la influencia del grupo interesado. Es decir, existe el riesgo de que se produzcan importantes asimetrías en favor de los grupos más influyentes, lo que refuerza la idea de que las actividades de regulación deberían independizarse de la formulación de políticas.

Sin embargo, el problema de las influencias también puede alcanzar al ámbito de las políticas sectoriales y las iniciativas legislativas y reglamentarias, por lo que mantener estas funciones en manos del gobierno al parecer no constituiría una solución completa. Bitrán y Saavedra (1993) mencionan un muy buen ejemplo al respecto, comparando los resultados de las modificaciones regulatorias en el sector pesquero y en el transporte público. En el primero, la presión del sector incidió directamente en que los recursos sometidos al sistema de cuotas individuales mediante licitación¹⁴ sean sólo unos pocos, lo que contribuye a perpetuar la ineficiencia y la sobreexplotación. En cambio,

¹⁴ Por cierto que este sistema también presenta sus propias debilidades, pero ello es materia de otro análisis.

en el transporte público, tratándose de un gremio que no cuenta con el mismo apoyo político ni económico, la solución consistió en implantar cupos licitados para el uso de las vías congestionadas. Este mecanismo resulta eficiente ya que transfiere las rentas monopólicas (otrora “cartelizadas”) a los usuarios, a través de una reducción de precios. Como puede apreciarse, dos problemas económicos de características similares (explotación de recursos escasos en un régimen de propiedad común) tuvieron soluciones muy distintas, y no precisamente debido a motivos de orden técnico.

La influencia indebida¹⁵ de los regulados en la promulgación de leyes es imposible de evitar y constituye un fenómeno que refleja la esencia sociológica de un Estado, alcanzando un ámbito de análisis que excede los objetivos de este trabajo. Por tanto, el argumento de las influencias de grupos de interés para retirar la regulación del quehacer gubernamental encuentra su justa contextualización más bien en que permite fortalecer a éste y hacer más transparente su gestión, eliminando además así el riesgo de que la regulación se transforme en una herramienta para la consecución de objetivos políticos mediante negociaciones. Es decir, es conveniente concentrar el ejercicio de influencias en las instancias normales y transparentes de debate, las cuales se ubican más bien, en la generación y promulgación de iniciativas legales, y no en la práctica regulatoria.

La creación de una institucionalidad en que los deberes y atribuciones estén claramente definidos permite al gobierno ejercer las funciones que le son irrenunciables en forma más transparente y sólida. Entre dichas funciones, cabe mencionar: la formulación de políticas e iniciativas legales, la suscripción de acuerdos internacionales y el uso de su potestad reglamentaria. La mayor transparencia se produce por la eliminación de los incentivos políticos para transformar la regulación en una herramienta de promoción de políticas sectoriales o para entremezclar objetivos, como sucede con el impacto que provoca la regulación de los servicios públicos en las jubilaciones. En cuanto a la mejor gestión del gobierno, ésta proviene de que, como ya se ha esbozado más arriba, la concepción de los organismos regulatorios ha de hacerse pensando además en que deben tener entre sus mandatos el proveer de información a cualquier poder del Estado que así lo requiera,

¹⁵ Se debe subrayar el carácter de indebido, ya que la simple influencia, entendida como instancia participativa, es indispensable para impulsar iniciativas legales y reglamentarias.

debiendo estar en consecuencia dotadas para asumir este papel. Así, concentrando sus recursos en las funciones políticas, y provisto de información originada por entidades especializadas, el gobierno inevitablemente mejorará su desempeño global.

Por otro lado, un esquema de este tipo no sería contradictorio con la dinámica del otorgamiento de concesiones para los distintos servicios públicos y mejoraría la transparencia de dichos procesos. En efecto, bajo tales condiciones, previo al otorgamiento de una concesión por parte del Presidente de la República, las solicitudes de las mismas podrían ser informadas técnicamente por un organismo independiente y recomendadas al Presidente de la República por el Ministerio encargado de la política para el sector. El sistema concesional es tal vez la piedra fundamental sobre la que se desarrollan los servicios públicos, y debe entenderse que no simplemente se trata de un permiso que pueda otorgar un organismo independiente, sino una poderosa herramienta legal para imponer servidumbres sobre la propiedad pública y privada, lo cual puede tener consecuencias sociales importantes no contempladas al momento de legislar sobre un sector. Tal es el caso del uso del espectro radioeléctrico para aplicaciones con tecnologías aún no desarrolladas, la duplicidad de instalaciones o concesiones superpuestas, o el impacto que puede generar la imposición de servidumbres en grupos sociales o étnicos minoritarios.

Además, como habitualmente los organismos regulatorios también son los encargados de dirimir conflictos entre actores, el esquema propuesto puede servir para proteger a los empresarios de la discrecionalidad administrativa y proveer al mismo tiempo al mercado de un sistema mejorado para la administración de la justicia económica en sus primeras instancias (previas al sometimiento de las controversias a un tribunal económico), ya que contaría con organismos técnicamente más especializados.

No obstante, es preciso alertar que esta solución tiene sus riesgos. En la medida en que aspectos tan críticos para las políticas sectoriales no estén bien resueltos en los textos legales, como por ejemplo, la efectividad y precisión de los sistemas de tarificación o los criterios económicos para la entrega de concesiones sobre bienes de uso público escasos, será conveniente que el gobierno conserve la responsabilidad de estas funciones, pues de otro modo los resultados para los distintos sectores podrían ser impredecibles o al menos distantes de un óptimo social.

10. NEGOCIACIÓN Y REGULACIÓN

Este es un tema de gran sensibilidad pública, fundamentalmente por la forma en que pueden involucrarse los agentes que intervienen en una negociación y por las consecuencias o externalidades de la misma.

Normalmente, en los marcos regulatorios no se contemplan instancias de negociación entre las partes afectadas. La creación de instituciones, la promulgación de leyes y la elaboración de normas y procedimientos precisos para dirimir diferencias entre regulador y regulado está dirigida a eliminar cualquier instancia de negociación que pudiera restar transparencia a la actividad regulatoria, lo que es prácticamente imposible de lograr e ingenuo pretenderlo. Por otro lado, la percepción negativa que normalmente tiene la opinión pública con respecto a los procesos de negociación entre regulador y regulado, legislador y regulado o regulador y legislador, contribuye a que dichos procesos no se realicen en forma pública, lo que realimenta el fenómeno de pérdida de transparencia y refuerza la imagen negativa.

En Chile han existido casos notables en que fue necesario definir las políticas sectoriales y las actividades regulatorias a través de procesos de negociación. Por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones, durante mucho tiempo los privilegios concedidos a la empresa CTC fueron evidentes, al menos mientras ésta fue propiedad mayoritaria de la internacional ITT, hasta la década de 1970. Por ejemplo, se le permitía llevar su contabilidad en pesos oro y pagar (por cierto mediante tarifas reguladas) asesorías especiales hechas a través de la ITT, cuyo monto muchas veces pudo ser excesivo. Pero más notable aún era el hecho que en esa época las utilidades de las empresas de telecomunicaciones, derivada de las tarifas fijadas, debían representar un 10% de rentabilidad sobre sus activos, norma que se aplicaba a las utilidades calculadas antes de impuestos. Este criterio era válido para todos los operadores, salvo CTC, a quien se le aplicaba sobre sus utilidades después de impuestos, consiguiendo por esta vía lógicamente mayores tarifas. Estos primeros casos evidentes de discriminación positiva sentaron precedentes importantes en cuanto a la necesidad de negociación en el ámbito regulatorio.

Asimismo, durante el proceso de modificación de la Ley General de Telecomunicaciones en 1987, previo a la privatización del sector, en dicho cuerpo legal se establecieron calendarios de incorporación de áreas geográficas cuya atención era obligatoria para las empresas dentro de sus zonas de concesión. Estos calendarios sin duda constituyeron una

solución negociada entre el legislador y el regulado (pese a que este último era aún mayoritariamente de propiedad del Estado) y tuvieron por objeto hacer aplicable el concepto de obligatoriedad de servicio en un régimen de propiedad privada sin afectar seriamente las posibilidades de crecimiento viable de la empresa.

Posteriormente, la modificación de 1994 a la Ley General de Telecomunicaciones, en la que se autorizaba simultáneamente la integración vertical en la industria y un régimen competitivo en el segmento de larga distancia, fue un caso evidente en que se hizo necesaria la participación del Poder Ejecutivo y del Legislativo en una negociación cuyos verdaderos alcances y consecuencias aún están por evaluarse. Eso sí, es preciso aclarar que quizá la única forma de lograr un ordenamiento del sector en ese momento fue mediante este expediente, ya que los numerosos vacíos legales, problemas de regulación y tarificación, prácticas irregulares entre empresas, solicitudes de concesión pendientes, derechos adquiridos, etc., hacían imposible una solución jurídicamente viable en un plazo breve. Una de las pruebas de esta negociación son las limitaciones a la participación en el mercado de larga distancia nacional e internacional impuestas transitoriamente a las empresas integradas verticalmente mediante esta modificación legal. Ni el proyecto de ley original enviado por el gobierno, ni el Dictamen de la Comisión Resolutiva N°389 del 16 de abril de 1993, eje fundamental sobre el cual se habría construido el nuevo ordenamiento del sector, mencionan esas cuotas de mercado (Tabja, 1996).

Existen otras situaciones en las cuales es muy complejo pretender regular sin por lo menos consensuar aspectos críticos con los afectados. Ejemplos de ello son la aprobación de normas ambientales restrictivas o las exigencias de empresa modelo eficiente¹⁶ ("bench marking") que se impongan durante los procesos de tarificación basados en dicho esquema.

En otros casos, mediante la evolución de los sistemas de tarificación hacia otros más pragmáticos como el de los precios límite ("price caps"), ha surgido la necesidad de recurrir a procesos de negociación mucho más explícitos. Así, por ejemplo se ha argumentado que en Gran Bretaña, el sistema tendió hacia uno en el cual las negociaciones y los reguladores son sus características más importantes. Según la visión de Veljanowski (1993):

¹⁶ Véase la sección 14.2.

"El estilo regulatorio de Gran Bretaña...Se está transformando en un juego entre los jefes de la industria y los reguladores ya que la regulación no proporciona un conjunto claro y cierto de reglas dentro de las cuales la industria pueda tomar sus decisiones económicas. Más aun, invertir en influir sobre los reguladores y cambiar las reglas del juego se está transformando en una industria en sí mismo, consumiendo recursos y aumentando el peso de la regulación."

Pretender eliminar el componente de negociación en la regulación puede ser imposible, pero ciertamente constituye un principio ordenador adecuado, pues la inversión y la competencia sólo se incentivan mediante reglas claras y estables. Sin embargo, cuando es preciso recurrir a la negociación, es conveniente que ésta sea lo más transparente posible y se efectúe en un marco predeterminado.

El elemento central de una negociación radica en la información, lo que resalta la conveniencia de que organismos reguladores independientes y especializados sean los encargados de proporcionarla al Poder Ejecutivo, evitando de paso que éste invierta recursos para su obtención.

El problema de las negociaciones en materia de regulación también puede plantearse a nivel internacional. Considérese, por ejemplo, la presencia de una empresa internacional en el mercado interno, la que a su vez es competidora de empresas nacionales en el exterior. Si los terceros países no contemplan la implantación de esquemas e instituciones de regulación cuya orientación y resultados sean similares al nacional, se corre un grave riesgo de alentar prácticas de subsidios cruzados, "dumping" y, en general, de competencia desleal. Este problema probablemente no se soluciona tratando de uniformar los sistemas regulatorios a nivel internacional, sino más bien a través de negociaciones comerciales adecuadas entre los gobiernos y entre los gobiernos y las empresas.

En una economía abierta, concentrar los esfuerzos en el fortalecimiento de la regulación interna puede ser inútil si se verifican prácticas de competencia desleal por parte de las empresas transnacionales, fenómeno particularmente probable en el mercado de las telecomunicaciones o en el de los servicios financieros. Lógicamente, en tales circunstancias la opción del gobierno será fortalecer las empresas nacionales en el mercado local para facilitarles la competencia en el exterior. Lo antedicho pone en tela de juicio la efectividad de restringir el análisis regulatorio a la realidad de un país en particular,

tema que se retomará en el capítulo dedicado a la globalización de los mercados.

11. FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES

La experiencia demuestra sin lugar a dudas que financiar las actividades de los organismos reguladores con fondos provenientes del propio sector regulado no sólo es conveniente sino más bien absolutamente indispensable. Esta afirmación es válida tanto en el ámbito de los servicios públicos como en el mercado financiero.

Cuando el Estado se desliga de su papel empresario, también desaparecen las potenciales fuentes directas de recursos para la respectiva actividad regulatoria. Con posterioridad a esta transferencia de roles, los requerimientos presupuestarios del Estado siempre tenderán a canalizarse hacia la inversión social, y resulta muy difícil sacrificar este tipo de necesidades sólo para controlar las actividades de empresas privadas, que por cierto también tienen efectos muy positivos, por ejemplo, en materia de generación de empleo. De esta manera, el presupuesto necesario para la regulación de un determinado sector debe a lo menos ser debatido por separado y no estar inmerso en medio del presupuesto total para la actividad sectorial, aunque lo ideal es que se obtenga directamente de los regulados.

Chile no es un buen ejemplo en esta materia. De las siete superintendencias existentes que regulan las actividades tanto del mercado financiero como del mercado de los servicios públicos, sólo la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras se financia en su totalidad con recursos provenientes de los fiscalizados.¹⁷

Por otra parte, los esquemas de financiamiento de las actividades regulatorias siempre deberán ser materia legislativa y no simplemente normativa. Por ello, si antes de privatizar un sector no se dispone en el marco legal respectivo el aporte de las mismas empresas para su regulación, las posibilidades de obtener ese tipo de aportes mediante una iniciativa política posterior son escasas. En consecuencia, el financiamiento de la actividad regulatoria por parte de los mismos

¹⁷ La Superintendencia de Valores y Seguros está autorizada a cobrar por ciertos conceptos a los regulados, pero su financiamiento principal proviene de la Ley de Presupuestos de la Nación.

regulados es una necesidad que debe ser abordada al momento de legislar sobre el sector. En esa misma instancia, es importante no perder de vista que, en general, esta modalidad de financiamiento equivale a una transferencia de recursos de los usuarios o consumidores finales a los organismos reguladores, y no constituye un simple cargo a los regulados.

Un tema de análisis interesante es considerar la posibilidad de que las entidades reguladas aporten a un fondo común de regulación. Ya se ha comentado la necesidad de centralizar o coordinar las actividades regulatorias de diferentes sectores. De llegar a materializarse la idea de agrupar organismos en una misma institución que cuente con un presupuesto único, se producirá inevitablemente cierto grado de subsidio cruzado entre sectores con respecto a la utilización de los recursos asociados al ente central, lo que en la práctica equivale a la existencia de un fondo común de regulación.

Desde otra perspectiva, el argumento anterior genera un interrogante pertinente para decidir la creación de este fondo: ¿existe una correlación manifiesta entre los recursos que pueden obtenerse de los regulados y el costo de regular? Hasta ahora sólo parece existir una relación para cada mercado, la cual nunca se ha explicitado con claridad. Por su parte, la experiencia ha demostrado que los recursos provenientes del sector regulado han sido suficientes cuando se han establecido por ley (en un nivel razonable, por cierto), pero tal situación puede ser distinta en determinadas áreas o mercados en los que la relación entre ingresos y costos de la regulación puede tener una dinámica tal que no permita modificar la legislación con suficiente rapidez.

En efecto, es posible que el nivel de aportes de los regulados no llegue a guardar relación alguna con los costos de regulación y fiscalización. En estas circunstancias podrían generarse importantes déficits o excedentes presupuestarios, lo que entraña riesgos importantes en ambos casos. En este sentido, la existencia de un fondo común de regulación constituiría una solución interesante.

En resumen, puede afirmarse que la creación de un fondo común de regulación está básicamente supeditada a la intención de centralizar total o parcialmente la regulación multisectorial y a la necesidad de subsidiar la regulación de un determinado sector económico.

12. RECURSOS HUMANOS NECESARIOS PARA LA REGULACIÓN

El problema de los recursos humanos necesarios para ejercer las actividades regulatorias no se ha tratado con demasiada amplitud en la bibliografía especializada. Esta carencia puede tener su origen en la lógica dificultad que existe para sacar conclusiones de carácter general sobre este tema, o bien simplemente porque, erróneamente, no se considera que ésta sea una variable crítica para la consecución de un resultado regulatorio óptimo. A pesar de lo anterior, las conclusiones que permite extraer la experiencia chilena pueden ser útiles y extrapolarse con facilidad a otras realidades socio-políticas similares.

En primer lugar, debe tenerse presente la necesidad mencionada de distinguir entre la formulación de políticas sectoriales y las actividades de regulación y fiscalización. En este sentido, Chile no es el ejemplo más adecuado ya que en muchos casos las funciones netamente técnicas están vinculadas a las políticas, constituyendo, como ya se ha señalado, un sistema inadecuado y carente de agilidad. En cualquier caso, en el marco de una institucionalidad en que estos aspectos estén claramente diferenciados, los perfiles de los profesionales idóneos para ejercer cada una de esas funciones tienen aspectos comunes, pero también distintivos.

Por ejemplo, tanto para la formulación de políticas como para las actividades de regulación y fiscalización, es conveniente que los niveles ejecutivos sean ocupados por profesionales de amplia experiencia, en lo posible en el sector regulado, y que carezcan ya de aspiraciones de realizar allí una carrera con posterioridad. De esta manera se reduce notablemente el riesgo de que los profesionales que ocupan cargos relevantes se sientan atraídos a puestos mejor remunerados en las entidades reguladas (captura), lo que es particularmente válido e importante en el caso de las actividades de regulación y fiscalización. Evidentemente, este tipo de profesionales es escaso y caro, pero es preciso asumir el costo de contar con su concurso.

En materia de formulación de políticas sectoriales, además de lo anterior, los ejecutivos deben estar firmemente comprometidos con los objetivos del gobierno. Para la concreción de iniciativas en este campo es imprescindible contar con apoyo y consenso político, cosa que no necesariamente sucede en materia de regulación y fiscalización. Por tanto, en el perfil de las jefaturas responsables de la formulación de

políticas es preciso combinar en forma equilibrada la capacidad técnico-económica con la habilidad en el manejo político.

En cuanto a los cargos de nivel medio, la situación también es complicada. Los profesionales más jóvenes tienden a traspasar la experiencia adquirida en los organismos regulatorios hacia los mismos regulados, en donde aspiran a un desarrollo profesional más rápido y ambicioso. La sistemática captura va dejando sólo a los peores profesionales en el ámbito regulatorio, debilitando la institucionalidad y su accionar.

No cabe duda que el nivel de ingresos constituye un elemento muy importante, pero no es el único. Por ejemplo, está comprobado que, desde el punto de vista de las motivaciones, los aumentos salariales tienen un efecto de muy corto plazo en las personas, y que el compromiso de los empleados con las organizaciones a las que pertenecen es una función compleja de múltiples variables.

El aspecto motivacional, muchas veces se percibe como un elemento menor en la gestión de cualquier organización. Sin embargo, es tan importante como la calidad de las dotaciones y los salarios. Los cambios esenciales y los grandes objetivos no sólo se logran con recursos sino con gente comprometida en llevarlos adelante. Es más, una de las diferencias esenciales entre el desempeño de la administración pública y el del sector privado radica en este aspecto, es decir, en la primera los problemas se atribuyen principalmente a la escasez de recursos, mientras que en el segundo normalmente se pueden percibir e intentar mejorar todas las variables críticas. En general, en el sector público el tema de las motivaciones se considera algo muy lejano cuando en realidad constituye un factor esencial.

En consecuencia, para definir una política adecuada de recursos humanos en materia de regulación es preciso tener en cuenta varios otros aspectos, como por ejemplo:

i) La posibilidad de desarrollar una verdadera carrera profesional en el ámbito regulatorio. La inexistencia de estratos bien definidos, con funciones y atribuciones claras, la rigidez de acceso a dichos estratos, o el otorgamiento de ascensos por antigüedad y no por méritos propios conforman una realidad poco atractiva para conservar recursos humanos por un lapso prolongado. Por otro lado, si las empresas reguladas tienen suficiente poder en el mercado del trabajo especializado para el sector (poder que se maximiza en el caso de monopolios legales o simplemente de hecho), entonces perfectamente pueden truncar la carrera de un profesional joven y

eficiente, impidiéndole el ingreso al sector privado en el área donde posee sus mayores capacidades y experiencia. Este temor es una realidad concreta que potencia un comportamiento de simple aprendizaje y poco compromiso por parte de quienes ingresan a los organismos regulatorios, transformando así a estos últimos en una especie de etapa transitoria o de capacitación en la vida profesional. A este fenómeno sólo puede hacerse frente con un diseño adecuado y consistente de las carreras profesionales en el área de la regulación.

ii) La percepción de que los gobernantes mantienen un compromiso político firme con el desarrollo y conservación de las instituciones reguladoras, así como también con las decisiones que éstas adopten. Este aspecto es pertinente en el ámbito de la formulación de políticas públicas, pues si no se cuenta con el apoyo político necesario para impulsar las iniciativas ni con una actitud consecuente de los líderes políticos, se genera un clima de desconcierto y de dilución de objetivos.

iii) La dinámica de gestión necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Muchas veces en el sector público las decisiones de gestión más simples se ven trabadas por aspectos administrativos y excesivos trámites que las dilatan. Incluso, suele suceder que los recursos materiales existan pero en definitiva no pueda disponerse de ellos en el momento oportuno por el problema mencionado. Por otra parte, la dinámica de gestión puede vincularse con la existencia de un sistema ágil de incentivos. Cabe señalar también que si las garantías de estabilidad laboral son excesivas, la efectividad de cualquier política de incentivos se ve debilitada. Por tanto, es preciso eliminar normas de inamovilidad de funcionarios en los organismos regulatorios.

iv) La adecuada utilización del poder y los criterios políticos. Cuando las funciones de regulación y fiscalización se superponen con la formulación de políticas sectoriales, suelen confundirse los ámbitos de competencia, es decir, se politizan innecesariamente las funciones técnicas, o se asigna un carácter excesivamente técnico a las funciones políticas. En un esquema como el señalado, esto último es menos frecuente pues normalmente el poder de decisión recae en las autoridades políticas. De este modo, se producen fenómenos nefastos para el clima laboral, como la discriminación de personas por motivos políticos. Este problema puede tener manifestaciones muy diversas como: la asignación de jefaturas y cargos según la

filiación política y no en función de la idoneidad técnica,¹⁸ la creación de grupos exclusivos cuyos miembros tienen acceso a la información necesaria para la actividad regulatoria; el otorgamiento de privilegios personales; etc. La separación de las funciones de regulación y fiscalización de aquellas vinculadas con el quehacer político contribuye sobremanera a subsanar este problema.

Generalmente, para los profesionales más calificados las políticas de incentivos son más efectivas que las restrictivas. Este hecho lleva a cuestionar la efectividad de medidas como la de prohibir a los funcionarios de organismos reguladores trabajar en empresas de la industria regulada por un cierto número de años después de abandonar el organismo regulador (Serra, 1995). El efecto indeseado que se busca evitar a través de esta prohibición puede producirse sin necesidad de que el funcionario en cuestión trabaje en el sector regulado, ya que éste simplemente puede deslizar o vender información estratégica. Incluso al retirarse del organismo regulador, puede trabajar transitoriamente como asesor externo de una empresa regulada antes de hacerse cargo formalmente de ella, o puede trabajar en una filial extranjera o una empresa relacionada, etc. Por tanto, un equipo de reguladores comprometidos y motivados posee un potencial mucho mayor, lo que nuevamente resalta la importancia de este aspecto.

Con respecto al perfil profesional de los reguladores, se ha constatado un vacío notorio en su formación, lo cual es comprensible. Se trata de una actividad realmente multidisciplinaria, que abarca, como mínimo, conceptos económicos, financieros, técnicos, y jurídicos. Además, aún no se ha producido una demanda suficiente de este tipo de profesionales como para que se justifique la creación de carreras universitarias especializadas. Los profesionales capaces de desarrollar la ingeniería conceptual y de detalles en materia de regulación sólo se han ido formando en la práctica, partiendo de una formación básica que normalmente se ha complementado con estudios de postgrado. Sin embargo, en la medida en que se cree y mantenga un Estado regulador fuerte, generador de una demanda real de carreras universitarias en la materia, esta carencia podrá ser llenada incluso por las instituciones educativas privadas. De todos modos, y en general, la motivación y los incentivos al buen desempeño son más importantes que la escasez de

¹⁸ No obstante, las competencias y habilidades políticas resultan imprescindibles para la formulación y ejecución de políticas sectoriales.

recursos humanos calificados, pues incluso la capacitación en los propios organismos regulatorios podría suplir esta última carencia.

Un aspecto que es interesante analizar se refiere a la tendencia del gobierno chileno a externalizar los estudios vinculados con la regulación recurriendo a las empresas de consultoría privadas. Esta tendencia no sólo se origina en la voluntad de reducir el tamaño del Estado para darle mayor agilidad a su operatoria. También inciden otros aspectos, como despolitizar aspectos críticos de la regulación, sustentándolos con antecedentes más sólidos y con la opinión de profesionales de prestigio. El peso de estos antecedentes resulta fundamental al momento de dirimir diferencias entre regulador y regulado ya sea que esto se haga mediante una comisión de expertos o simplemente a través de los tribunales de justicia.

Pero esta alternativa también tiene sus inconvenientes. Por ejemplo, en los servicios públicos chilenos es notorio que el cálculo de las tarifas ha estado a cargo de empresas consultoras como en el caso de la telefonía local, los servicios sanitarios y las tarifas de distribución eléctrica. Incluso la legislación del sector eléctrico lo contempla explícitamente para el caso de las tarifas de distribución.¹⁹ Si los cálculos los realizan agentes privados, éstos serán los únicos que estarán en condiciones de argumentar a su favor ante los tribunales especializados, con lo que se corre el riesgo de dejar un aspecto esencial en manos de entes que carecen de un compromiso regulatorio oficial y que en otra oportunidad podrían defender los intereses de las mismas empresas sometidas a fijación de tarifas por el regulador, simplemente porque éstas les pagan más. Este argumento es similar al ya comentado respecto de la responsabilidad final de las decisiones judiciales en lo económico, que en ningún caso puede ser transferible.

Además de lo antedicho, otra desventaja de externalizar los aspectos sustanciales de la regulación reside en que de este modo el personal de los organismos regulatorios no adquiere la experiencia necesaria y su autoridad se ve debilitada, ya que en la práctica los regulados perciben que quien realmente conoce el tema es el consultor y no el regulador.

Desde otro punto de vista, en un sistema institucional en que la regulación está asociada a las funciones netamente políticas, existe el riesgo de que si se intenta resolver los aspectos técnicos recurriendo a

¹⁹ En este último caso, la Ley General de Servicios Eléctricos dispone explícitamente que los estudios sean realizados por empresas consultoras.

los consultores, el gobierno tenga que optar por contratar al que más garantías le ofrezca con respecto a la defensa de sus posiciones políticas, lo que llevará a adoptar una decisión técnica politizada, que es la peor de las alternativas posibles.

El carácter técnico de los procesos de tarificación no se garantiza externalizando su cálculo sino sustentándolo adecuadamente. Por ello, la solución a este problema es totalmente consistente con los argumentos expuestos en el presente trabajo y puede contemplar: i) que los equipos de consultores formen parte permanente del aparato regulador y no se contraten sus servicios sólo en situaciones puntuales, y; ii) que la función reguladora esté a cargo de organismos especializados, independientes del gobierno.

Por último, en Chile también existen problemas de gestión de la tarificación pues las reparticiones públicas encargadas de liderar dichos procesos tienden a concebirlos como sucesos cuatrienales o quinquenales (dependiendo del sector económico regulado) para los cuales contratan las asesorías necesarias, y no como una actividad que exige una dedicación permanente. Este fenómeno contribuye a que los procesos de tarificación se transformen más bien en ámbitos de capacitación para los profesionales, lo cual facilita su posterior emigración hacia el mismo sector regulado, aumenta la rotación del personal especializado, y mantiene al organismo regulador en una situación de aprendizaje permanente.

13. GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS

La expansión de los mercados, tanto en el ámbito financiero como en el de los servicios públicos, ha tenido alcances que exceden las fronteras del país. Con ello aumenta necesariamente la complejidad de los procesos de regulación.

Por ejemplo, en el caso de la banca, ha sido necesario adaptar la normativa vigente para que estas instituciones pudieran invertir en el extranjero, no sólo en los bancos, sino también en empresas de "leasing" y de asesorías financieras. Una de las alternativas regulatorias contempladas podría entrañar la autorización conjunta del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Los criterios que debería tener en cuenta esta última institución para conceder la autorización incluirían la calificación de los socios extranjeros, la clasificación del riesgo país y la existencia de un sistema

de fiscalización financiera adecuado en el país de destino. En cuanto a la apertura de sucursales bancarias en el extranjero, a los efectos del cumplimiento de los márgenes de garantía contemplados en la ley, podría asignarse un monto de capital deducido del capital básico de la casa matriz en Chile.

También en materia bancaria, se ha percibido la necesidad de adaptar los requerimientos de capital a las normas internacionales (normas de Basilea), modificando por ejemplo, la definición de los límites de tamaño de los bancos, y estableciendo una relación entre los requerimientos de capital de la banca con el riesgo de sus activos en lugar de hacerlo simplemente con el nivel de su endeudamiento.

Pero en términos más generales, es evidente la necesidad de consolidar la supervisión de las actividades de los conglomerados financieros en el extranjero, ya que por ejemplo, a través de matrices no reguladas, los bancos nacionales pueden comprar otros bancos en el exterior, trasladando riesgos en forma significativa, y no es conveniente que el regulador nacional se vea totalmente impedido de intervenir ante una situación de este tipo.

Ahora bien, no sería justo considerar a este tipo de controles como una simple restricción a los nuevos negocios ya que también constituyen un verdadero aval para esta gama de actividades. Esto último se debe a que, en general, para el ingreso de bancos extranjeros algunos países han comenzado a exigir la implantación de esquemas de regulación de este tipo en el país de origen.

Desde el punto de vista interno, uno de los argumentos que puede justificar un marco regulatorio aparentemente tan amplio e intervencionista, es que en las operaciones internacionales existen comprometidos bienes públicos como, por ejemplo, la estabilidad del sistema de pagos (Larraín, 1997). Pero por otro lado, no puede soslayarse que este esquema también beneficia a los propietarios minoritarios en los bancos en que la propiedad está muy diluida, y compensa las desigualdades en materia de competencia que enfrentan los bancos nacionales en relación con los extranjeros, que sí pueden instalarse como "holding".

En cuanto al mercado de los servicios públicos, ha ganado creciente notoriedad la interconexión energética (gas natural y electricidad) entre países vecinos. En una primera etapa, esto toma la forma de una simple importación o exportación de insumos cuya regulación puede circunscribirse perfectamente a los marcos vigentes. Sin embargo, en el caso de la electricidad, a veces se perciben más

fuertemente las economías de escala en una interconexión transnacional, por ejemplo, debido a la existencia de zonas geográficas que cuentan con importantes excedentes de generación o de capacidad instalada, o por las posibilidades de aprovechar algún desfase natural de los períodos de punta entre ambos países. En estos casos la iniciativa privada puede ser insuficiente para garantizar que la interconexión se produzca en el momento socialmente óptimo, tal es el caso de Chile y Argentina. En consecuencia, la regulación del mercado también debe considerar el ámbito de los convenios internacionales.

En este contexto, para aprovechar en forma efectiva las ventajas de la interconexión, es imprescindible adecuar las normas a fin de que los marcos regulatorios de los países sean similares o, al menos, compatibles entre sí. Por ejemplo, en el caso de la electricidad, sería fundamental homogeneizar las normas de interconexión de centrales al sistema transnacional y la forma de valorizar la transferencia de energía, decidir sobre la necesidad de que existan derechos de servidumbre de paso, definir el sistema de peajes, establecer qué se entiende por clientes no regulados y cómo acceder a ellos, etc. El cuestionamiento de tales conceptos implica lógicamente una reforma radical de la ley sectorial. Por lo tanto, este problema de absoluta actualidad, y cuya urgencia aún no se percibe plenamente, tiene una relevancia tal que la regulación interna e incluso las futuras políticas sectoriales pasan a ser preocupaciones secundarias en relación con la importancia de la interconexión.

Otro caso en que es necesaria la regulación o la intervención del Estado a nivel transnacional lo constituye una actividad con bastante historia. Se trata del mercado de las comunicaciones telefónicas de larga distancia internacional, cuyas tasas de compartición o de corresponsalía, también llamadas tasas contables,²⁰ fueron fijadas durante mucho tiempo por operadores cartelizados. A medida que los mercados domésticos se han ido desarrollando, ha aumentado la competencia por la provisión del servicio. En tales condiciones, dichas naciones resultan perjudicadas por las desigualdades en materia de tráfico y tanto las autoridades regulatorias, como los gobiernos en su conjunto, se han visto en la necesidad de intervenir en los mercados nacional e internacional. Así ha ocurrido en los Estados Unidos, donde se han aprobado un conjunto de

²⁰ Estas tasas representan lo que cobra cada país por terminar el tráfico originado en el extranjero y normalmente son el resultado de acuerdos entre empresas portadoras.

normas mediante las cuales se procura reducir el valor de las tasas contables de todos los operadores. De este modo se intenta reducir el déficit que se genera en ese país por este concepto, que en 1996 ascendió a más de 5.400 millones de dólares, cifra que prácticamente duplica la de 1990. Desde el punto de vista de la competencia, lo indeseable de esta situación es que los flujos de divisas como el señalado contribuyen a financiar a los monopolios locales en los países destinatarios de llamadas generadas en países con mayores grados de competencia.

Pero la globalización de los mercados lógicamente también se manifiesta en alianzas estratégicas entre grandes grupos empresariales. En el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo, ya se han constituido tres alianzas globales en torno a los tres mayores portadores norteamericanos: AT&T, MCI y Sprint. Estos acuerdos se traducen en la práctica en una integración vertical total del mercado de las telecomunicaciones en cada país, y por ese motivo ninguna empresa local deseará quedar excluida de una de estas alianzas. Debe decirse eso sí que, tal vez, el beneficio principal de la formación de estos conglomerados es que con ello debería tender a desaparecer el concepto de tasa de compartición y sus problemas asociados, siendo reemplazado por la creación de un mercado "spot" internacional en donde simplemente se transen minutos de larga distancia internacional.

En el mercado energético también se observa un fenómeno de transnacionalización similar, aunque no tan consolidado. En este sector, los grupos españoles, norteamericanos e ingleses entre otros, se disputan el control de las principales empresas eléctricas latinoamericanas. En el mercado financiero, la presencia del grupo Santander en América Latina, Estados Unidos y Europa constituye una manifestación elocuente de este mismo fenómeno. Por todo ello, queda nuevamente demostrada la necesidad de analizar el tema de la regulación en el marco de los convenios internacionales, y de homogeneizar el tratamiento normativo de los temas centrales en esta materia.

Además de todo lo anterior, hay un elemento adicional que también hace conveniente analizar el tema regulatorio en una perspectiva internacional. Existe una diferencia de origen entre los regímenes regulatorios de los países desarrollados y los de los países en desarrollo. Al menos durante las décadas de 1970 y 1980, los primeros se abocaron más ostensiblemente a corregir las fallas de mercado, mientras que los segundos centraron sus esfuerzos en los objetivos de desarrollo. Es evidente que la diferencia mencionada sumada a todas las razones ya expuestas, son motivo de que algunos aspectos de los acuerdos de

comercio internacional, como las reducciones arancelarias por ejemplo, hayan ido perdiendo terreno ante la importancia que han adquirido las políticas de competencia y, por tanto, el tema regulatorio.

Finalmente, los ejemplos anteriores también refuerzan la afirmación de que la concepción y formulación de las actividades regulatorias se han visto superadas ampliamente por la experiencia práctica. La internacionalización de los mercados sigue contribuyendo a aumentar esta diferencia, y en general, abordar los problemas de la regulación sólo desde una óptica nacional resulta casi ingenuo pues, ¿sería relevante, en condiciones como las señaladas, preocuparse por ejemplo por la integración vertical en un mercado interno determinado?

14. ASPECTOS PARTICULARES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

14.1 *Facultades de fijación tarifaria*

En cuanto a la reestructuración del Estado a fin de asignarle un papel más importante en materia de regulación, resulta interesante determinar el conjunto de condiciones que debe reunir un servicio determinado para declararlo afecto a fijación tarifaria. En este ámbito de análisis es preciso recordar que el principio fundamental que distingue el derecho público del derecho privado es que en el derecho público la autoridad está facultada para realizar sólo aquello que le está expresamente permitido, en tanto que en el derecho privado el sujeto puede llevar a cabo cualquier actividad mientras ésta no le esté prohibida. Este simple principio tiene una consecuencia fundamental en lo que se refiere a limitar las facultades regulatorias, y una de sus interpretaciones se aplicó en Chile desde 1980, cuando se estableció que para que la autoridad regulatoria de cierto mercado pudiera imponer una fijación de tarifas, debía existir expresa autorización en la ley respectiva. La Constitución Política de ese año prohibió al gobierno fijar los precios de cualquier producto salvo mediante una ley especial dictada a tal efecto, y previo informe de la Comisión Resolutiva Antimonopolios.

En algunos casos, tanto el desarrollo del mercado como la simple práctica regulatoria han demostrado que este esquema puede ser muy rígido. Ello ocurre, por ejemplo, cuando un servicio se presta en condiciones monopólicas, y a su vez otras prestaciones anexas o asociadas a dicho servicio también se dan en las mismas condiciones

(normalmente a través de la misma empresa que presta el servicio principal). En este caso, si la ley no lo menciona explícitamente, la autoridad no tiene facultades para fijarle tarifas a dichas prestaciones anexas, permitiendo a la empresa percibir rentas monopólicas, que pueden ser elevadas dependiendo del mercado de que se trate.

Una solución reconocida que ha demostrado tener la flexibilidad adecuada es facultar mediante la misma ley a una entidad externa, como puede ser un organismo antimonopolios o un tribunal económico, para determinar qué servicios y prestaciones asociadas pueden quedar afectos a fijación tarifaria. Sin embargo, una precisión adicional que se ha ido haciendo necesaria en el mercado de telefonía es que no siempre son servicios los que se requiere someter a fijación tarifaria, sino más bien los servicios prestados por una empresa determinada. Esta distinción es especialmente útil cuando en determinadas zonas geográficas existe claramente una empresa dominante a la que es preciso fijarle sus precios, ya que si este proceso se lleva obligatoriamente a efecto para todas las empresas del sector y no sólo para la dominante, entonces más bien se tiende a reprimir la competencia potencial en vez de favorecerla al limitar la flexibilidad tarifaria de las empresas que deseen entrar al mercado.

Debe prevenirse eso sí, que si las concesiones de servicio son otorgadas en áreas muy reducidas para las nuevas empresas (fenómeno conocido como “descreme”),²¹ al liberalizar las tarifas de estas últimas existe el riesgo de perjudicar al operador preexistente, quien se ve imposibilitado de reducir puntualmente sus tarifas sin cometer una discriminación injustificada desde el punto de vista de las diferencias de costos considerados para su tarificación. El fenómeno puede reducirse considerando en dicho proceso la existencia de descuentos por volumen según tipo de cliente.

De igual modo, se contribuye a solucionar el problema cuando se procura una estricta consistencia entre los criterios geográficos para el otorgamiento de las concesiones y para el agrupamiento de las áreas tarifarias.²² Por ejemplo, ambos procesos podrían realizarse

²¹ El descrome se refiere a la prestación del servicio sólo en las zonas con mayores economías de escala, lo que resulta en la apropiación de la “crema” del mercado. En una solicitud de concesión así de restringida, la noción de servicio universal u obligatoriedad de servicio pierde todo sentido.

²² Un área tarifaria o área típica es una zona geográfica que tiene costos medios similares para la provisión de un servicio público como telefonía,

considerando como unidad territorial mínima una localidad, o una unidad de otro tipo, pero siempre procurando lograr la homogeneidad.

Desde otro punto de vista, la importancia de la tarificación impuesta por ley reside en que se posibilita la derogación de un contrato entre partes. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, la legislación establece que las interconexiones entre concesionarios siempre deben someterse a fijación de precios, pero hasta ahora no ha sucedido así. En la práctica, las tarifas que cobran las empresas de telefonía local a las empresas de telefonía móvil por acceder a sus abonados surgen de contratos entre ambas, algunos con más de diez años de antigüedad. La fijación de dicho precio tendría consecuencias importantísimas para el mercado de la telefonía móvil. En efecto, sin importar los acuerdos establecidos contractualmente, la tarifa fijada impone una condición legal no negociable que limita los posibles abusos de la compañía local.

14.2 *Sistemas de tarificación*

La prueba más elocuente de la eficacia de un sistema regulatorio para los servicios públicos se encuentra en los procesos de tarificación. Este es un tema en que sería posible explayarse enormemente gracias a la experiencia acumulada en Chile. La cantidad de problemas puntuales de diversa índole (legales, reglamentarios, de bases técnico-económicas para el cálculo tarifario, institucionales, de procedimientos, etc.) en cada sector sometido a fijación de tarifas constituye material de sobra para la elaboración de un estudio especial. Sin embargo, en este trabajo sólo se pretende destacar las conclusiones conceptuales más importantes, conforme a lo observado en Chile durante los últimos años.

El método universalmente aceptado para tarificar aún no se ha inventado. Los principales métodos utilizados en los distintos países han ido desde autorizar tarifas que permitan cierta rentabilidad sobre el capital invertido (tarificación basada en la tasa de retorno) a establecer precios límites ("price caps"), cuyo nivel ha de reducirse al cabo del retraso regulatorio²³ en un porcentaje dado por el diferencial entre un

distribución eléctrica o agua potable y alcantarillado. Durante los procesos de tarificación, las zonas de concesión de una empresa de servicio público son clasificadas dentro de una o más áreas tarifarias.

²³ El retraso regulatorio es el lapso que transcurre entre dos fijaciones tarifarias. Los aumentos de eficiencia logrados por la empresa en ese período se

índice que represente el aumento de costos que enfrenta la empresa y otro índice que represente los aumentos de productividad esperados para la industria.

El primero de estos sistemas demostró su ineficacia principalmente porque no promueve una reducción de costos y sobredimensiona los requerimientos de capital en relación con los demás factores productivos con el fin de lograr tarifas más altas (efecto Averch Johnson); todo lo cual conlleva una importante pérdida de eficiencia. Las críticas a este modelo son numerosas y pueden encontrarse algunos ejemplos en los materiales publicados por Braeutigam y Panzar (1993), Beesley y Littlechild (1989) o Armstrong, Cowan y Vickers (1994). En general, los países han ido abandonando gradualmente este método.

En cuanto al método de los "price caps", se han formulado críticas desde el punto de vista teórico y práctico. Las principales objeciones son las siguientes: los escasos beneficios directos que el consumidor recibiría, los problemas de especificación de los aumentos de productividad, la forma de determinar las tarifas iniciales, la discrecionalidad administrativa en la definición de canastas de servicios, el seguimiento histórico y al parecer inevitable que de todos modos se ha hecho de la rentabilidad económica lograda por las empresas reguladas, etc. Los trabajos de Veljanowsky (1993), y Xavier (1995) constituyen aportes interesantes en este sentido.

En Chile, desde 1982 se ha venido aplicando un esquema de tarificación con incentivos basado en empresas modelo eficientes, primero en el sector eléctrico (1982), luego en el de las telecomunicaciones (1987) y finalmente en el de los servicios sanitarios (1991). Todo indica que no se prevé abandonar este esquema, ya que al menos la reciente reforma legal para el sector sanitario lo conserva en sus aspectos básicos, tendiendo así a perpetuarse en los marcos regulatorios chilenos. Mediante este sistema se pretende eliminar los problemas de la tarificación basada en la tasa de retorno, fijando tarifas para una empresa modelo o eficiente en su gestión, independientemente de las ineficiencias propias de la empresa real. Sin embargo, la puesta en práctica de este concepto ha puesto de manifiesto problemas

acumulan íntegramente como ganancias para la misma, incentivando de este modo su buena gestión. En la siguiente fijación de tarifas, estas ganancias normalmente deben reducirse para traspasar los beneficios a los consumidores y continuar con el incentivo a la eficiencia para la empresa.

importantes, particularmente en lo relativo a la necesidad de conocer los costos reales que enfrentan las empresas reguladas (Tabja, 1996).

En primer lugar, es un hecho conocido que la información contable no ofrece una base creíble para determinar rentabilidades económicas, lo que no hace sino reafirmar la crítica al sistema de tarificación basado en la tasa de retorno. El tratamiento de la depreciación, los sistemas LIFO y FIFO para asignar los costos de inventario, los pagos de impuestos diferidos, las cuentas por cobrar y cuentas por pagar entre otros elementos, distorsionan las utilidades contables respecto de los flujos de caja reales, y son precisamente estos últimos los que interesan para la valorización de empresas, calcular su rentabilidad, y por consiguiente para determinar la tarifa necesaria para mantener el ritmo de inversión socialmente deseado. Por tanto, en general, cualquier sistema tarifario que evite conocer esta información real será imperfecto, y tanto los "price caps" como el sistema de empresa modelo así lo pretenden en su formulación pura.

En Chile existen importantes variantes de procedimiento entre sectores pese a que se aplica el mismo sistema tarifario. En el sector de las telecomunicaciones, el regulador diseña²⁴ una empresa modelo sin un referente real, por lo que teóricamente no necesita información estratégica de los regulados. Pero un diseño de este tipo resulta muy difícil de defender ante una comisión de peritos o un tribunal de justicia que dirima las diferencias entre ambas partes, especialmente considerando el peso de las pruebas que en su favor puede presentar la empresa. Esta situación se dio en la práctica durante el proceso de tarificación de 1994, cuando una comisión de peritos convocada para esos efectos descartó el diseño del regulador (en este caso la Subsecretaría de Telecomunicaciones y el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción) porque adolecía de deficiencias de orden práctico.

En el sector sanitario chileno, no obstante tener sus propias debilidades, hasta ahora la situación no presenta la gravedad o sensibilidad de los demás servicios públicos, pues la propiedad de las empresas aún es mayoritariamente del Estado. Sin embargo, en el sector de la electricidad, como se ha dicho (ver Apéndice), pese a que la ley no lo señala explícitamente, los estudios tarifarios para distribución

²⁴ Quien en realidad realiza el diseño es la empresa regulada. Sin embargo, para fundamentar sus objeciones el regulador debe contar necesariamente con su propio diseño.

eléctrica se realizan sobre una empresa real cuya gestión y política de inversiones es optimizada, con lo cual quedaría eliminado el problema de aplicabilidad del diseño eficiente. No obstante, las diferencias entre los estudios realizados por el regulador y el regulado han llegado a sobrepasar el 50%, lo cual es inaceptable, sobre todo porque en la Ley General de Servicios Eléctricos se establece la obligación de promediar ambos estudios, ponderándolos en dos tercios y un tercio respectivamente.

La mayor precisión de las bases técnico-económicas sobre las que se desarrollan los estudios, la eliminación de incentivos para que las empresas se agrupen y realicen estudios en los que asignen costos excesivos al área tarifaria que mayoritariamente les corresponde, y el perfeccionamiento de los mecanismos de arbitraje deben contribuir a reducir las diferencias mencionadas. En estos dos últimos aspectos, es preciso modificar la legislación. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que, conforme al esquema de empresa modelo eficiente, sigue siendo necesario conocer la información estratégica de las empresas si se desea tarifificar acertadamente. Más aún, es preciso que existan sanciones explícitas para aquellas empresas que intenten demostrar costos mayores o una demanda menor a la que realmente enfrentan.

Pero más allá de la debilidad fundamental del sistema de empresa modelo eficiente, que radica en la necesidad de conocer los costos reales de los regulados, este sistema también presenta problemas prácticos de difícil solución, relacionados con la amplitud o intrínseca ambigüedad del concepto de eficiencia. Algunos de estos problemas son los siguientes:

i) Normalmente, las instalaciones utilizadas en los servicios afectos a fijación tarifaria permiten realizar actividades no sujetas a regulación. La solución adecuada para evitar la inclusión de costos indebidos en las tarifas es eliminar por completo la parte de las instalaciones vinculada con los servicios no regulados. Pero en el caso de que estas instalaciones sean indivisibles, se plantea el interrogante siguiente: ¿la proporción a considerar debe provenir de la proporción en que dichas instalaciones generan ingresos para la empresa? Si la respuesta es afirmativa, el diseño de la empresa modelo deja de ser abstracto y se basa necesariamente en empresas reales.

ii) **La modelación de una empresa eficiente abstracta ¿cuántos grandes usuarios con importantes economías de escala debe considerar, o simplemente no los posee?**

iii) En distribución eléctrica las tarifas deben garantizar al sector en su conjunto una rentabilidad que oscile entre el 6% y el 14%, calculada sobre el valor nuevo de reemplazo de sus activos relevantes para la actividad.²⁵ En relación con el cálculo del valor nuevo de reemplazo asociado a los derechos que cobran las municipalidades por romper la calzada para la instalación de postes o cables subterráneos, es preciso definir cuál de las siguientes alternativas de valorización es la correcta: a) suponer un precio unitario y aplicarlo directamente a la totalidad de las instalaciones; b) tener en cuenta los derechos municipales efectivamente pagados a lo largo del tiempo, como lo establece la ley; o c) considerar los derechos municipales que eventualmente pagaría la empresa si no existiesen instalaciones eléctricas (éste también es un valor de reemplazo), en cuyo caso el interés social por el servicio difícilmente llevaría a las municipalidades a cobrar estos derechos. Esto último lleva a preguntarse si tiene sentido el concepto de valor nuevo de reemplazo para este ítem, y en general, para aquellos asociados a la utilización de los bienes nacionales de uso público, o si no sería más correcto considerar la valorización social y no privada de estos últimos.

Las respuestas a éstos y muchos otros interrogantes no son sencillas. Pero por cierto, en lo antedicho se pone de manifiesto que para elegir un esquema de tarificación determinado primero es preciso decidir sobre el grado de confrontación que se desea con las empresas, ya que el conocimiento de sus costos reales puede ser un problema muy sensible en un ambiente potencialmente competitivo, como sucede por ejemplo en la telefonía local.

14.3 *Subsidios y subsidios cruzados*

En las zonas predominantemente rurales, los costos medios de las empresas de servicios públicos son normalmente mayores. Como ya se ha señalado, en los procesos de tarificación estos mayores costos se tienen en cuenta definiendo las denominadas áreas tarifarias o áreas típicas en las que, por lo general, la densidad de clientes y los costos medios son similares.

²⁵ Esta verificación de la rentabilidad sobre los activos sólo está contemplada para el sector de distribución eléctrica.

La consecuencia lógica de este agrupamiento es una mayor tarifa para los clientes ubicados en las zonas de menor densidad poblacional, lo que muchas veces²⁶ afecta a la gente de menores recursos. La primera inquietud que surge, de antigua data y de carácter ineludiblemente político, es: ¿debe necesariamente aumentarse la tarifa al cliente más pobre con el fin de eliminar subsidios cruzados entre áreas geográficas?

Para encontrar una respuesta han de tenerse en cuenta consideraciones relacionadas con la demanda y también con la oferta. Por una parte, es conveniente dar una señal no distorsionada de los costos de utilización del servicio para las diferentes actividades productivas que allí se instalen y requieran de él. Asimismo, desde el punto de vista del productor, una señal de costos errada impone barreras a la entrada para potenciales interesados en dar el servicio en esas localidades, aumentando innecesariamente el monopolio regional. Más aún, como ya se comentó, si las concesiones no son geográficamente exclusivas debido a que la naturaleza tecnológica del servicio admite más de un oferente (como en el sector de las telecomunicaciones por ejemplo), el no especificar adecuadamente las áreas tarifarias introduce subsidios cruzados que pueden debilitar enormemente a la empresa preexistente en las zonas de mayor densidad donde existe peligro de “descreme”. También es preciso tener en cuenta que no resolver previamente este tipo de problemas constituye un fuerte inconveniente al momento de privatizar las empresas de servicios públicos.

Por supuesto que para eliminar totalmente los subsidios cruzados, cada cliente debería tener su propia tarifa, lo cual es impracticable. Sin embargo, según ya se señaló, para resolver razonablemente el problema deben especificarse las áreas tarifarias en forma coherente con la unidad geográfica mínima de concesión que se ha de otorgar (suponiendo que en ella rige la obligatoriedad de servicio). En Chile, no homogeneizar este criterio en los servicios públicos ha dado origen a alzas tarifarias muchas veces innecesarias y a problemas de competencia.

Sin embargo, aunque se solucione adecuadamente el problema económico, subsiste el dilema político mencionado. Para evitar aumentos excesivos de las tarifas de suministro de agua potable en las localidades

²⁶ Debe prevenirse que el ruralismo no siempre es sinónimo de menores ingresos, como sucede por ejemplo en el caso de las grandes haciendas y fundos. Por ello, lo correcto es enfocar el problema de la tarificación desde el punto de vista de los verdaderos costos de producción, independientemente de la situación del usuario.

ubicadas en las zonas predominantemente rurales, en Chile se ha aplicado con cierto éxito un subsidio directo al consumo. Las principales ventajas de esta solución son su transparencia, correcta focalización e independencia del proveedor, mientras que el inconveniente más importante está relacionado con los costos de implementación, ya que normalmente es preciso contar con alguna capacidad de gestión descentralizada, lo que en las comunas muy pobres suele ser difícil de conseguir.

Pero la incidencia de los subsidios cruzados en la tarificación no sólo se restringe al ámbito señalado, sino que también puede llegar a afectar el tipo de institucionalidad regulatoria que se desee implementar. Por ejemplo, la tarificación con fuertes subsidios cruzados entre servicios de telecomunicaciones, específicamente desde la telefonía de larga distancia a la local, es una práctica vigente en muchos países y que se ha aplicado por décadas. En un esquema de este tipo, es evidente que la regulación se utiliza para materializar una política sectorial que privilegia la cobertura de telefonía básica con cargo a los excedentes internacionales producto de las tasas de compartición. De optarse por esta vía en un marco legal tarifario basado en costos reales, las actividades de regulación deberían incluirse necesariamente en el ámbito de la formulación de políticas, pues un organismo regulatorio independiente no tendría por qué comprometerse con este tipo de decisiones.

14.4 *Instancias de peritaje*

Durante el proceso de establecimiento de tarifas reguladas en los servicios públicos de Chile, se ha comprobado que resulta muy positivo, como parte del proceso de tarificación, prever en la legislación la existencia de una comisión de peritos capaz de pronunciarse sobre los aspectos controvertidos del cálculo de tarifas. Esta comisión de peritos normalmente debe estar constituida por tres profesionales, uno designado por la empresa, otro por el organismo regulador o el gobierno, y el tercero de común acuerdo entre las partes. Algunas de las virtudes de este sistema son: i) aumentar la transparencia del proceso; ii) profesionalizar o despolitizar en cierta medida la determinación de los parámetros o criterios pertinentes; iii) sentar un precedente técnico de peso para el caso en que se recurra a la justicia ordinaria para la solución del conflicto. De este modo, se evita que la resolución quede en manos

de agentes no especializados, como los tribunales de justicia; y iv) transferir el ámbito de las controversias a un agente externo al proceso, aliviando así a partir de ese momento el nivel de presiones al que se exponen tanto el regulador como el regulado.

Pero además de las virtudes señaladas, cabe mencionar que el peso de los precedentes que sientan este tipo de comisiones también constituye un riesgo. Por ejemplo, si la información que recibe la comisión durante el plazo establecido para dirimir una controversia es insuficiente, o si la comisión se ha integrado de manera desequilibrada en cuanto a su independencia, las decisiones que adopte pueden resultar netamente favorables a una de las partes. A continuación, el precedente creado mediante esa decisión puede hacerse extensivo fácilmente a todas las empresas que así lo requieran, incluso a empresas que no pertenezcan a dicho sector, ya que muchos criterios de tarificación son comunes a los diversos sectores regulados.

Por otro lado, es posible crear un incentivo perverso en el siguiente sentido. Si el gobierno opta por designar un perito independiente,²⁷ cuanto más éste se empeñe en defender los intereses del regulador, más se expone a que el sector privado le cierre el acceso laboral futuro. De este modo, si el perito desea mantener su independencia, tratará de resolver las instancias periciales provocando el menor “ruido” o simplemente haciendo lo imposible por acercar posiciones entre las partes provocando así un enorme daño.

Una buena manera de resolver el problema señalado es integrar a este tipo de especialistas en forma permanente a la institucionalidad regulatoria, lo que nuevamente se relaciona en forma directa con el tema de los recursos humanos y con la independencia de los organismos regulatorios.

Respecto de la utilidad de estas comisiones de expertos es preciso tener en cuenta que su buen funcionamiento y resultados dependen en gran medida de la información con que cuentan para dirimir una controversia. Así, si una de las partes interesadas en constituir esta comisión no puede aportar los elementos de prueba o la información necesaria por carecer de acceso a ellos, lo único que se consigue con el mecanismo es legitimar las asimetrías de información, perpetuando una desventaja. Este riesgo es más alto cuando el regulador no realiza un

²⁷ Históricamente, los mejores especialistas han sido independientes y tienen como clientes tanto al regulador como al regulado.

estudio tarifario propio sino sólo objeto el estudio propuesto por el regulado.

Finalmente, también debe precaverse respecto de la importancia de acotar el ámbito de competencias de estas comisiones. Por ejemplo, no es conveniente que puedan pronunciarse sobre interpretaciones de la ley, pues ello debe ser competencia exclusiva de la autoridad. Del mismo modo, en un sistema tarifario como el chileno, en que las tarifas se calculan para empresas modelo, y las hipótesis que utilizan los regulados para sus propuestas tarifarias no tienen sanción por aberrantes que estas sean, no debe permitirse que los peritos consideren más antecedentes para resolver que los que se tuvieron en cuenta durante el desarrollo de los estudios de tarifas. De otro modo, mediante una estrategia de la empresa que consista en ocultar información al regulador hasta el funcionamiento de la comisión pericial, quien fije las tarifas será en definitiva esta última, desvirtuando la esencia del sistema.

14.5 *Calidad de servicio*

Un aspecto de orden superior al establecimiento de un sistema regulatorio idóneo es el logro y la preservación de una calidad de servicio aceptable. Hay quienes sostienen que la calidad de servicio se consigue con la competencia y ésta mediante la desregulación, pero está comprobado que la desregulación no garantiza la competencia y mucho menos la calidad de servicio. Por ejemplo en Chile, durante la década de 1970 se liberalizaron casi todas las regulaciones que regían para el transporte urbano, lo que además de generar un cartel, produjo una grave contaminación del aire y una gran congestión vehicular, a las que sólo se pudo hacer frente a partir de 1992 mediante la licitación de las principales calles del centro de Santiago (Serra, 1995).

Más aún, ni siquiera la regulación de precios garantiza la calidad de los servicios. El deterioro de la calidad de servicio es equivalente a un alza tarifaria oculta, con la consiguiente pérdida de beneficio para el consumidor. Es decir, en el caso de los servicios públicos, dado que los consumidores se benefician tanto de los bajos precios como de la alta calidad, los mecanismos de control de tarifas deben complementarse, necesariamente, con el control de la calidad. La carencia de controles adecuados se convierte en un incentivo para que las empresas disminuyan la calidad de sus prestaciones, un fenómeno que, al parecer, se produce cualquiera sea el sistema tarifario. Por ejemplo, en un sistema

tipo "price caps", las empresas de servicios públicos regulados normalmente provocan subsidios cruzados desde sus servicios menos competitivos hacia aquellos más competitivos. Si el esquema vigente autoriza algún grado de rebalanceo tarifario entre esos servicios,²⁸ la empresa regulada buscará su oferta de equilibrio elevando el precio de los servicios menos competitivos. Si a esta alza en el precio de los servicios menos competitivos se le suma una calidad de servicio deficiente, el perjuicio neto al consumidor se multiplica.

En general, la verdadera competencia tiene un efecto positivo en la calidad de servicio, por lo que es importante que durante la transición hacia el régimen plenamente competitivo se fiscalicen los niveles de calidad. Pero no debe perderse de vista que en el caso de los servicios públicos, que tradicionalmente han sido monopolios naturales, el camino hacia la plena competencia no sólo es difícil sino a veces técnica y prácticamente imposible. Por tanto, el regulador puede ir reduciendo paulatinamente la fiscalización de la calidad de servicio sólo en la medida en que se vaya fortaleciendo la competencia.

En Chile sólo ha podido implantarse un régimen competitivo en el sector de la telefonía de larga distancia. También existe cierto grado de competencia en algunas áreas geográficas muy puntuales de la telefonía local en las cuales, pese a la diversidad de oferentes, subsisten costos de cambio para el usuario ya que por ejemplo, la numeración no es de su propiedad. Es decir, en lo que se refiere a la distribución de los servicios básicos, el régimen sigue siendo esencialmente monopólico, por lo que es preciso controlar la calidad de los servicios. Ello es por cierto más válido en el caso de la electricidad y servicios sanitarios, ya que en telefonía, la mayor competencia en el segmento móvil tiende a limitar la posición monopólica del segmento fijo.

En materia de calidad de los servicios, también es útil distinguir conceptualmente entre la atención al cliente (rapidez de instalación y reparación, atención de reclamos, procesos de facturación, cobranza, facilidades de pago, etc.) y la prestación propiamente dicha (calidad del

²⁸ El rebalanceo tarifario es la posibilidad de subir los precios de ciertos servicios reduciendo al mismo tiempo los precios de otros, de manera que el índice de precios ponderado de todo el conjunto de servicios no sobrepase un límite determinado ("price caps"). Esta situación no se produce en Chile debido a que la política tarifaria fija precios máximos en los servicios monopólicos, sin posibilidad de rebalanceo. Lo que sí sucede es la fuerte reducción de precios en los servicios no regulados, incluso bajo los costos, lo que genera un grave daño para la competencia.

servicio contratado y suministrado). En algunos ámbitos, se identifica a la primera como servicio secundario y a la segunda como servicio primario. También suele asociarse, no sin cometer cierto sesgo, el servicio secundario a los gastos de explotación y el servicio primario a las inversiones de capital de la empresa regulada. En Chile no se contempla una clasificación explícita en esta materia y tanto el tratamiento legal como reglamentario y su aplicación han dado lugar a confusiones.

En cuanto a la regulación de la calidad de servicio, sin perder de vista los aspectos generales, es conveniente destacar los mecanismos alternativos que citan Rovizzi y Thompson (1992) para el caso de los servicios sometidos a un régimen de "price caps". Estos son: i) obligar a la empresa a publicar sus medidas de calidad; ii) incluir explícitamente en el "price caps" una medida de calidad; iii) establecer esquemas de compensación al cliente en caso de deficiencias o fallas de calidad que sean fácilmente verificables; y iv) especificar estándares mínimos de calidad cuyo cumplimiento se asegure mediante sanciones legales explícitas (incluyendo multas o revocación de las licencias) o la amenaza implícita de revisar o recalcular el "price cap".

En el sector eléctrico chileno se utiliza una combinación de los cuatro mecanismos señalados: i) en cuanto a la calidad de la atención al cliente y de la prestación recibida por éste, las empresas de distribución deben realizar encuestas. Sobre la base de los resultados de dichas encuestas, los reclamos directos de los clientes, y un índice representativo de la continuidad de servicio, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) debe realizar un ordenamiento de estas empresas atendiendo a la calidad del servicio entregado; ii) las tarifas reguladas a nivel de generación-transporte (precios de nudo), y de distribución, se calculan para un determinado nivel de calidad de servicio; iii) respecto de las compensaciones al cliente, existe el llamado costo de racionamiento, el cual está implícito en el cálculo de los precios de nudo²⁹ y hace las veces de seguro en caso de fallas prolongadas de las

²⁹ En el cálculo de precios de nudo, se determina, de acuerdo con la demanda prevista para el sector, el programa de obras de generación y transmisión que minimiza el costo total actualizado de abastecimiento correspondiente a la suma de los costos esperados actualizados de inversión, operación y racionamiento durante el período de estudio. El costo de racionamiento corresponde al costo por kilowatt hora incurrido en promedio por los usuarios al no disponer de energía y tener que generarla con generadores de emergencia, si así conviniera.

centrales o de sequías, situaciones en las cuales las empresas de generación deben restituir cada kilowatt hora no suministrado a sus clientes, valorizado a un precio igual a la diferencia entre el costo de racionamiento y el precio regulado de la energía; iv) finalmente, en cuanto a estándares de calidad mínimos y su cumplimiento mediante sanciones, la legislación en materia de servicios eléctricos permite que la SEC tome las medidas necesarias para asegurar provisionalmente el servicio si su calidad fuese en extremo deficiente, e incluso, si esto no bastara, el Presidente de la República puede resolver la caducidad de la concesión y disponer su transferencia a terceros.

A pesar de este conjunto de disposiciones, el tema del cumplimiento de la calidad de servicio eléctrico ha sido objeto de muchas críticas en Chile. Algunas de ellas son: i) los resultados de las encuestas no se han dado a conocer al público ni se ha establecido un ordenamiento de las empresas como lo señala la ley. Más aún, ni siquiera se ha regulado el diseño de las encuestas ni la forma de medir el índice de continuidad de servicio; ii) la incorporación de estándares de calidad en el cálculo tarifario no ha sido suficiente para garantizar su cumplimiento ya que no existen sanciones explícitas (como las restituciones al cliente por ejemplo), ni ellas son de un nivel adecuado para penalizar su incumplimiento; iii) sólo se ha intentado aplicar el precio de racionamiento en una oportunidad, durante una sequía prolongada, pero dicho intento fracasó principalmente debido a que la disposición legal respectiva se introdujo con posterioridad a la suscripción de los contratos de abastecimiento por parte de las distribuidoras. El caso llegó a la Corte Suprema, la que resolvió en ese sentido. No obstante, en el futuro también pueden producirse problemas para la aplicación de esta norma debido a insuficiencias técnicas de su concepción y a problemas prácticos de aplicación, cuyo análisis sería demasiado extenso para el presente trabajo; iv) por último, tampoco ha podido asegurarse el cumplimiento de estándares mínimos de calidad, fundamentalmente debido a que en la ley no se prevén sanciones apropiadas. En efecto, intervenir en la gestión de una empresa o declarar la caducidad de su concesión son medidas extremas que tienen un alto costo político.

En el sector de la telefonía básica, por sobre el cumplimiento de la calidad del servicio la legislación privilegia la obligatoriedad de interconexión, y las normas bajo las cuales ésta debe desarrollarse, debido principalmente a la importancia de las economías de red que ello genera, y a la eventual competencia en cada segmento del mercado. Sin

embargo, las suspensiones, interrupciones y alteraciones al servicio están sujetos a las indemnizaciones ya descritas en el capítulo dedicado a las multas y sanciones. En este sector también se aplica la caducidad de la concesión en caso de incumplimiento del marco técnico correspondiente al servicio, pero a pesar de advertirse una mayor carencia en el tratamiento integral del tema, la calidad de servicio no constituye una preocupación regulatoria central, ya que la cercanía de sustitutos como la telefonía móvil, por ejemplo, y el potencial competitivo, han provocado notorias y sostenidas mejorías en la calidad de las prestaciones que reciben los usuarios, aunque no siempre ha ocurrido así en las zonas predominantemente rurales.

En el sector sanitario es notorio el vacío en materia de normas de calidad de servicio, y conforme a la ley orgánica de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, este organismo tiene la facultad de multar a los concesionarios por infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios. No obstante, como la mayoría de las empresas sanitarias siguen siendo de propiedad estatal, el tema aún no está en el centro del debate.

Pero no todas las deficiencias en el tratamiento y control de la calidad de servicio son atribuibles a las leyes. Las superintendencias sectoriales tienen un rol fiscalizador que muchas veces no pueden ejercer en forma eficaz debido a que sufren fuertes limitaciones presupuestarias, especialmente en relación con la verificación del cumplimiento de las normas mínimas de calidad. Ello es muy importante, pues sólo por esa vía puede sancionarse ciertas prácticas censurables como, por ejemplo, cuando una empresa distribuidora de electricidad inescrupulosa, con el fin de disminuir el cobro por potencia presente en horas de punta que los generadores proveedores le aplican en sus contratos, simplemente desconecta poblaciones marginales en dichos períodos, o provoca cortocircuitos para justificar esta desconexión; o que en general, las empresas de servicios públicos no cumplan con la calidad de servicio mínima exigida en las normativas (particularmente en zonas rurales) pese a tener tarifas calculadas para este efecto. Este tipo de control de la calidad de servicio debe hacerse necesariamente mediante una fiscalización permanente. En una primera etapa puede realizarse directamente en terreno, y sólo cuando se cuente con sistemas de medición remotos, cuya inversión requerida es cuantiosa (en relación con los presupuestos de fiscalización habituales), se podrá aspirar a un mayor grado de centralización. Por tanto, en cualquier caso, los recursos

necesarios para estos fines serán elevados, ya sea en materia de capital humano o de inversiones en sistemas de teleducación.

Otro concepto importante que se ha ido decantando con la experiencia regulatoria se refiere al punto o los segmentos de la cadena productiva en que es preciso exigir la calidad de servicio. En el caso de los servicios públicos, lo lógico es exigir calidad de servicio sólo a nivel de usuario final, de modo que en las actividades correspondientes a los segmentos anteriores de la cadena productiva, las sucesivas exigencias debieran ser materia contractual entre las partes proveedoras, independientemente de los grados de integración vertical existentes. Pero para que este esquema funcione sin distorsiones, algunos de los requisitos irrenunciables son: i) que efectivamente exista flexibilidad en el mercado para que dicha relación contractual se lleve a efecto libremente, sin abuso de poderes monopsonicos; ii) que existan sanciones suficientemente severas y en verdad exigibles (credibilidad) como para que el regulado que suministra un servicio al cliente final tenga los incentivos necesarios para extender estas exigencias a sus proveedores; y iii) que existan mecanismos explícitos, objetivos y ágiles para la radicación inmediata de la responsabilidad en caso de fallas de calidad de servicio, de manera de aplicar las penalidades que establezcan los contratos entre las partes.

A pesar de lo anterior, cuando los precios de producción están regulados, es preciso establecer niveles mínimos de calidad en los niveles previos a la distribución. Por ejemplo, en la Ley General de Servicios Eléctricos de Chile no se dispone explícitamente que pueda exigirse calidad de servicio a las empresas generadoras, lo que tiene su lógica en que no todas las empresas de este tipo se establecen obligatoriamente mediante una concesión de servicio otorgada por el gobierno,³⁰ contrariamente a lo que sucede en el caso de las empresas de distribución y transporte. Sin embargo, el hecho que las ventas de las empresas generadoras a las empresas distribuidoras se realizan a un precio de generación-transporte regulado no resulta coherente con no exigir a ambas actividades, como mínimo, el nivel de calidad implícito en dicho precio. Bajo esta restrictiva realidad jurídica, una posible solución alternativa a este problema sería establecer la posibilidad de demostrar el enriquecimiento ilícito de una empresa generadora que

³⁰ Sólo las generadoras hidroeléctricas se deben establecer mediante concesión, pero no así las de fuentes termoeléctricas.

venta a precio regulado sin cumplir con las normas de calidad implícitas en dicho precio.

Finalmente, un aspecto destacable de la experiencia internacional es la participación de los usuarios en la elaboración de normas y estándares de calidad, como ocurre en el Japón o en algunos países europeos. Por otra parte, en los Estados Unidos los reguladores realizan las llamadas audiencias ("hearings"), en las cuales van aún más lejos, otorgando el derecho a cualquier interesado en el mundo a opinar respecto de temas puntuales relativos a la regulación sectorial antes de adoptar alguna determinación. El aporte de este tipo de procedimientos ha tenido un efecto positivo innegable en el resultado regulatorio, tanto por el aumento de la transparencia en el proceso como por el enriquecimiento mismo de los criterios empleados.

15. COMENTARIOS FINALES

Se ha rescatado una serie de enseñanzas provenientes de la experiencia regulatoria chilena en el mercado de los servicios públicos, tomando además ciertos elementos del mercado financiero, elementos que durante el desarrollo del estudio permitieron detectar nítidamente algunos tópicos comunes entre la regulación de ambos mercados, y que permitieron extrapolar ideas para reformular en general la función regulatoria del Estado.

Los temas abordados mantienen una estrecha relación entre sí y resulta sumamente difícil plantear una división estricta entre ellos. Pese a todo, aquí se ha adoptado una separación que, por cierto, es completamente arbitraria, pero que sólo tuvo por objeto llamar la atención del lector en determinados aspectos de este tema.

Como ya se ha señalado, aunque no se pueda necesariamente aplicarlas directamente, estas conclusiones permiten formular orientaciones importantes, tanto a los países que ya han recorrido un camino institucional regulatorio como a los que se encuentran en vías de liberalización y privatización de sus economías. En este último caso no debe olvidarse que en la medida en que el proceso privatizador pueda llevarse a cabo promoviendo al máximo el desarrollo de mercados competitivos, la eficiencia en la asignación de recursos no queda tan supeditada al proceso regulatorio ni a las capacidades regulatorias del Estado, y así el fortalecimiento de las instituciones pasa a ser una tarea de segundo orden.

Al profundizar particularmente en la experiencia chilena y las soluciones que derivan de ella, no se desea plantear directamente un nuevo diseño institucional para el país sino sólo argumentar fundadamente acerca de ciertos temas relevantes. Sin embargo, está claro que la institucionalidad regulatoria en Chile requiere un cambio. De hecho se ha llegado a sostener que ésta corresponde a las necesidades de la década de 1930.

Las dos últimas reflexiones de este trabajo de alguna manera se vinculan a esta posibilidad de cambio. Considerando el dinamismo necesario para la regulación y la independencia de las instituciones regulatorias, es preciso que la regulación se adapte a los factores dinámicos, como la tecnología o la integración de los mercados. Esto no significa que los regímenes regulatorios deban estar cambiando constantemente, pero ha de aceptarse, eso sí, que las regulaciones varíen de acuerdo a las nuevas condiciones, para lo cual es siempre conveniente procurar la creación de un ambiente político en el que puedan promoverse tales cambios.

Por supuesto, existe también un “trade-off” entre la dinámica de adaptabilidad respecto de las necesidades del mercado y la estabilidad de las reglas, factor este último esencial para atraer inversiones. En el caso chileno, este balanceo se ha resuelto evidenciando una notoria lentitud para legislar y reglamentar, quizás excesiva en relación con la evolución de los mercados. Como ejemplos de ello pueden mencionarse por lo menos: i) la implementación de un sistema de acceso abierto para el transporte de gas, mediante un reglamento concebido a partir de una ley que data de la década de 1930, pero aplicado a concesiones solicitadas recientemente; ii) la elaboración y tramitación de un nuevo reglamento de servicios eléctricos que ha llevado más de tres años; iii) la promulgación de la modificación a la ley general de telecomunicaciones en 1994, resultado de prolongadas causas judiciales y de hechos consumados con más de tres años de anterioridad en el mercado; y iv) las resoluciones de los organismos antimonopolios que prohíben la integración horizontal de servicios básicos en una misma zona geográfica cuando ya existen grupos económicos con derechos adquiridos a este respecto.

Este equilibrio entre reglas claras y dinámica regulatoria pertenece claramente al dominio político y no es una cuestión meramente técnica. De aquí, nuevamente, la conveniencia de contar con instituciones especializadas en la formulación de políticas públicas, y que no tengan

además la preocupación de aplicar correctamente los marcos regulatorios establecidos.

Ahora bien, sin que se haya planteado inicialmente como objetivo, en el presente trabajo se destacó la posibilidad de asignar la función de aplicar las normas y de regulación a entidades independientes del poder político. Pero esta posibilidad, aparentemente muy atractiva, constituye una opción de Estado muy seriamente supeditada a otros factores como: la credibilidad y operatividad de los marcos regulatorios, la tradición preexistente en el país con respecto a las instituciones que poseen un gran nivel de independencia, el diseño institucional que se esté considerando, y otros.

En general, la aspiración de contar con organismos regulatorios independientes no sólo debe plantearse como el simple deseo de tecnicificar y especializar la regulación, sino también como la renuncia del gobierno a un hasta ahora legítimo instrumento para la materialización de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994), "Regulatory Reform: Economic analysis and British experience", *MIT Press Series on the Regulation of Economic Activity*, Cambridge, Massachusetts.
- Bitrán E., y E. Saavedra (1993), "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Oscar Muñoz (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Beesley, M.E. y S.C. Littlechild (1989), "The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom", *Rand Journal of Economics*, vol. 20, N° 3.
- Braeutigam, Ronald y J. Panzar (1993), "Effects of the change from rate-of-return to price-cap regulation", *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2, mayo.
- Chang, Ha-Joon (1995), "The Evolution of Perspectives of Regulation in the Postwar Era", Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial.
- de Tezanos Pinto, Ricardo y A. Molina (1989), "Evolución reciente de la regulación financiera", *La revolución financiera, manifestaciones y perspectivas en Chile*, Santiago de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Larraín, Christian (1997), Entrevista, *Estrategia*, Santiago de Chile, 9 de julio.
- Muñoz, Oscar (comp.) (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Paredes, Ricardo (1995a), "Políticas de competencia en un país sin tradición de mercado (Chile)", International Workshop on

Regulation and Deregulation in Chile and Latin America, Banco Mundial/Universidad de Chile.

- _____ (1995b), El sector eléctrico y el mercado de capitales en Chile (LC/R.1496), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rovizzi, L. y D.P. Thompson (1992), "The regulation of product quality in the public utilities and the citizen's charter", *Fiscal Studies*, vol. 13, N° 3.
- Serra, Pablo (1995), "La política de competencia en Chile", *Revista de análisis económico*, vol. 10, N° 2.
- Soto, Eduardo (1982), *El recurso de protección, orígenes, doctrina y jurisprudencia*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- Spiller, Pablo (1994), "Condicionantes para la desregulación de los servicios públicos: una visión conceptual", documento presentado en el Congreso "Experiencia Internacional en la Desregulación de los Servicios de Electricidad y Telecomunicaciones", Asociación de Empresas de Servicio Público (ASEP).
- Tabja, Rodrigo (1996), "Análisis de la tarificación para la telefonía pública local en Chile", tesis para optar al grado de Magister en Ciencias de la Ingeniería, Mención Industrias, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Tyler, Michael y Susan Bednarczyk (1993), "Regulatory institutions and processes in telecommunications. An international study of alternatives", *Telecommunications Policy*, vol. 17, N° 9.
- Urenda, C. (1989), "Evolución reciente de la legislación financiera", *La revolución financiera, manifestaciones y perspectivas en Chile*, Universidad Adolfo Ibáñez.
- Veljanovski, M. (1993), "Harnessing competition in the provision of electricity and water services", Economic Planning Advisory Council, Tasman Economic Research.
- Xavier, P. (1995), "Price cap regulation for telecommunications. How has it performed in practice?", *Telecommunications Policy*, vol. 19, N° 8.

APÉNDICE

Como ya se mencionó en el capítulo 3, en noviembre de 1996 la entrada en vigencia de las nuevas tarifas de distribución eléctrica se postergó debido a la interposición de tres recursos de protección ante la Primera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, por parte de empresas que consideraron que la actuación del regulador había sido discrecional y arbitraria.

Los principales aspectos de la controversia guardaban relación con: i) la clasificación de las áreas típicas; ii) el tratamiento de los hurtos de energía en la formulación del modelo de empresa eficiente³¹ de distribución; iii) el cálculo de las horas de uso³² de la potencia para los

³¹ En general, la política tarifaria chilena para los servicios públicos está basada en la determinación de los costos (marginales y medios) para una empresa modelo eficiente, la cual, en el caso de la distribución eléctrica, por decisión administrativa y no por imposición legal explícita, se diseña a partir de una empresa existente. La ley del sector eléctrico sólo señala (art. 107): "...Dicho estudio de costos se basará en un supuesto de eficiencia en la política de inversiones y en la gestión de una empresa distribuidora operando en el país."

³² El esquema tarifario del sector eléctrico chileno reconoce la existencia de dos bienes económicos básicos: la potencia y la energía. El precio de la energía se asocia al costo de los insumos primarios para la generación (combustibles y agua embalsada), mientras que el costo de la potencia se asocia a la capacidad de suministro (cantidad de energía que se puede suministrar en un período de tiempo determinado). En el caso de los consumidores industriales y comerciales se mide el consumo de potencia y energía, pero en el de los consumidores residenciales se mide sólo la energía, pues sería antieconómica la instalación de millones de medidores de potencia, que son más caros, además de que estos consumidores tienen patrones de consumo muy parecidos. Ahora bien, para establecer el pago de potencia que deben hacer los consumidores residenciales se estima el parámetro número de horas de uso, el cual determina el

clientes residenciales, y la inclusión de los clientes libres³³ en la formulación del modelo de empresa eficiente.

El 31 de enero de 1997 la Corte de Apelaciones dio la razón a todos los argumentos presentados por las empresas. La resolución favorable de los recursos por dicho tribunal significaba en la práctica que se impedía a los consumidores beneficiarse con los naturales aumentos de eficiencia que las empresas deben transferirles una vez transcurrido el retraso regulatorio. El gobierno apeló dicha resolución ante la Corte Suprema y además envió al parlamento una modificación de la ley³⁴ por la que se obliga a las empresas a restituir a los consumidores, si así se determinara en los estudios tarifarios, los mayores ingresos obtenidos como resultado de la postergación de la entrada en vigencia de las nuevas tarifas.

El 28 de abril de 1997 la Corte Suprema desestimó casi por completo los planteamientos de las empresas. Los argumentos de ambas instancias jurídicas en las materias señaladas se resumen así:

i) En relación con la clasificación de áreas típicas, el recurso fue presentado por una empresa clasificada por la Comisión Nacional de Energía (CNE) en área típica 1A pese a que aquella estimaba pertenecer al área típica 2, cuyos costos medios son mayores que los del área típica 1A, y por tanto se consideraba con derecho a cobrar una tarifa mayor. La Corte de Apelaciones estimó que esta clasificación fue hecha por la CNE a partir de los datos de un universo que excedía al de la empresa, y que además ésta cumplía los requisitos en cuanto: al número de clientes a los que presta el servicio, y a la relación entre la potencia total y el número de clientes exigida para incluirla en el área típica 2. También, argumentó que en los procesos tarifarios de 1984, 1988 y 1992 la empresa había sido clasificada en ese área sin que se haya acreditado en el nuevo proceso tarifario que hayan variado las circunstancias.

Por su parte, en uno de los argumentos sobre este tema, la Corte Suprema consideró que: a) habida cuenta de que en las bases técnicas

monto de la potencia consumida en función de la energía consumida por el cliente, la que sí es efectivamente medida.

³³ La ley establece la existencia de dos tipos de clientes: los clientes no sometidos a regulación de precios (denominados clientes libres) y los clientes sometidos a regulación de precios (clientes regulados). Son clientes libres aquellos que tienen una potencia conectada (capacidad de consumo) superior a los 2.000 kW.

³⁴ Ley N°19.486, publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1996.

que debían aplicarse para la realización de los estudios, la CNE estableció como uno de los parámetros de clasificación que las empresas del área 1A debían prestar el servicio a no menos de 70.000 clientes por comuna; b) que la comuna en que la empresa recurrente prestaba el servicio tenía 254.127 habitantes según el último censo oficial de 1992 (y que era notorio el aumento de la población allí desde esa fecha); y c) que la superficie en la que la empresa prestaba el servicio representaba el 28,81% de la superficie total de la comuna, y en consecuencia la población servida equivalía a 73.213 habitantes, por lo tanto, se cumplía sin arbitrariedad el requisito planteado por la CNE en las bases técnicas.

ii) En cuanto al tratamiento de los hurtos de energía, la Corte de Apelaciones señaló que en un momento determinado del proceso la CNE modificó el criterio original definido en las bases, estableciendo reglas nuevas en las que se distinguían dentro del área 1A subáreas de incidencia alta, media y baja en materia de hurtos, y se fijaba un cronograma anual de reducción de los porcentajes de reconocimiento del hurto en las tarifas de las dos primeras subáreas. También señaló que para las empresas, los hurtos entrañan costos adicionales derivados del propio carácter de esas conexiones y de la necesidad de realizar actividades de prevención y control, y que esos costos debían tenerse en cuenta en las tarifas. Considerando los argumentos expuestos, la Corte calificó de irracional, ilógico y arbitrario el proceder de la CNE en esta materia. Para enmendarlo, reconoció a la empresa recurrente compensaciones tarifarias por hurtos en toda su zona de concesión y no sólo en las áreas clasificadas como 1A, pero acogió la propuesta de la CNE de establecer un cronograma anual de reducción de los porcentajes de reconocimiento de hurtos.

Por su parte, la Corte Suprema señaló: "...si bien la determinación de la autoridad no satisfizo las pretensiones de las recurrentes relativas al rubro en comento, aleja toda crítica de inflexibilidad de la autoridad encargada de regular, controlar y determinar las fórmulas tarifarias de distribución eléctrica y, por lo mismo, en concepto de esta Corte, carece de la arbitrariedad que se le atribuye, por cuanto las razones expresadas por la CNE demuestran un proceder reflexivo con relación al nivel de desarrollo del país y a la necesaria preocupación que deben tener las empresas por evitar pérdidas de energía derivadas del ilícito mencionado..."

iii) Respecto de las horas de uso, la Corte de Apelaciones señaló que en las bases no figuraba regulación específica y que la ley no se refería a ellas. Para acoger el recurso de protección en esta materia

consideró en cuanto a los valores específicos utilizados en el proceso: que las 420 horas propuestas por la CNE no reflejarían los costos de la utilización por parte del usuario de los recursos a nivel de producción, transporte y distribución como lo establece la ley; que además, en 1992 se habían fijado 380 horas de uso y la recurrente había presentado estudios completos que justificaban mantener esa cantidad; que el consultor de la CNE había determinado, revisando esos estudios, 395 horas de uso; y finalmente, que el criterio de la CNE se había fijado como resultado de un cálculo matemático de datos contables generales cuando en realidad la determinación de los costos debía hacerse sobre la base de datos empíricos comprobables.

Atendido lo anterior, la Corte de Apelaciones estimó como: *"...más cercana a lo racional y prudente la estimación de 395 horas de uso propuesta por el consultor de la recurrida."*

En los hechos, la recurrente determinó el parámetro mediante un muestreo estadístico realizado por ella misma. Por su parte, la CNE efectuó balances de potencia, de manera que la potencia comprada por cada empresa fuera igual a la potencia vendida tanto a clientes residenciales como a clientes industriales, validando simultáneamente los números de horas de utilización y los factores de coincidencia.³⁵ Estos balances de potencia fueron calculados para todas las empresas con información proporcionada por ellas mismas. Por lo tanto, implícitamente la Corte de Apelaciones no reconoció como válido este método.

En cuanto a los clientes libres, la Corte de Apelaciones estimó que la CNE modificó unilateralmente las bases del estudio ya que en su primera versión se obligaba a los consultores a considerar las instalaciones del servicio de distribución para los consumos de precio regulado, y en la segunda versión se refirió a las instalaciones en general, incluyendo las que correspondían a los consumos de precio libre.

Al elaborarse las bases de los estudios, se disponía de información oficial que indicaba que la empresa modelo de referencia seleccionada no tenía clientes libres. Pero hacia el término del desarrollo de los estudios, la empresa informó de la existencia de clientes libres en su zona de concesión, manifestando los consultores de las empresas su

³⁵ Factor de coincidencia es un parámetro adimensional, menor a la unidad, que multiplicado por la suma de las demandas máximas de los clientes de una empresa equivale a la demanda total de la empresa en horas de punta.

voluntad de eliminarlos de los cálculos. La eliminación de los suministros y costos de los clientes libres, tiene una incidencia directa en los costos finales provocando su alza. En efecto, el valor agregado de distribución es un costo medio por suministro. Al eliminar de este cálculo a los clientes libres, se está restando del numerador (costo) una cantidad proporcionalmente menor a la cantidad que se resta del denominador (suministro), lo que da como resultado un costo medio mayor. Ante esta situación y con la convicción técnica, económica y legal de que los clientes libres, en caso de existir en la empresa modelo, deben incluirse en los cálculos, la CNE manifestó que para el tratamiento de este tema los consultores debían ceñirse a lo establecido en la ley.

Para resolver los problemas relacionados con las horas de uso y los clientes libres, la Corte Suprema simplemente analizó las fechas de la correspondencia entre la CNE y la empresa afectada concluyendo que el recurso interpuesto era extemporáneo, porque se había presentado más allá de los quince días corridos y fatales que establece el Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo de este tipo de instancias, los cuales se cuentan desde el momento en que la afectada tuvo conocimiento del acto administrativo en cuestión.

De este modo, los argumentos y hechos del caso pueden sintetizarse como sigue:

i) A pesar de que 32 empresas estuvieron de acuerdo con el desarrollo del proceso y los resultados, las tarifas no pudieron ser promulgadas a tiempo, acumulándose un perjuicio para los consumidores en caso de producirse rebajas.

ii) La resolución de una controversia fundamentalmente técnica y económica la han adoptado dos órganos que no tienen tal carácter.

iii) La opinión de ambos tribunales en una materia como la clasificación de áreas típicas, es diametralmente opuesta, por lo que a lo menos uno de ellos no constituye de ninguna manera una garantía de correcta resolución técnica para los conflictos de esta naturaleza.

iv) Respecto a los hurtos de energía, la Corte de Apelaciones indicó que se trata de un costo real que debe reconocerse en las tarifas, independientemente del área típica que se trate, pero consideró adecuada una reducción gradual del reconocimiento de los hurtos sin indicar el sustento de tales decisiones. Por su parte, la Corte Suprema ni siquiera definió el ámbito de las atribuciones de la CNE, es decir, consideró suficiente que no hubiera existido irracionalidad para declarar que no existía arbitrariedad, sin ir a la esencia económica del asunto, dándole

finalmente la razón a la CNE. Este fallo deja en pie algunos interrogantes que se enumeran a continuación: a) ¿debe considerarse en la formulación de la empresa modelo la existencia de hurtos?; b) ¿los clientes honestos deben subsidiar a los deshonestos? c) ¿la existencia del hurto es simplemente un riesgo del negocio de la distribución de electricidad (por tanto asociado a su costo de capital) y no es preciso reconocerlo adicionalmente en las tarifas?; y, d) ¿si en las tarifas se incluyen los costos de los sistemas de control de hurtos y a pesar de ello éstos se producen, es preciso tenerlos en cuenta en el modelo de empresa eficiente? Resulta difícil determinar cuál de los dos fallos es peor desde el punto de vista de sus fundamentos técnicos y económicos.

v) En cuanto a las horas de uso, la Corte de Apelaciones calificó el método de la CNE como "cálculo matemático de datos contables" y optó por la estimación del consultor de dicha Comisión por considerarlo: "más cercano a lo racional y prudente", a pesar de reconocer que las pruebas presentadas por la recurrente eran más sólidas. La fragilidad de los fundamentos aducidos casi no merece comentarios. Por su parte la Corte Suprema simplemente sentenció como extemporánea la interposición del recurso de protección en esta materia sin abordar el problema de fondo. Es decir, un tribunal decide por una solución intermedia con escasos fundamentos y el otro no analiza económicamente el tema. Por lo tanto, al menos uno de los dos cometió un error de procedimiento al acoger o rechazar el recurso.

vi) En lo referente a la inclusión de los clientes libres en la empresa modelo, la Corte de Apelaciones consideró que la CNE modificó unilateralmente las bases, sin profundizar en el análisis del problema relevante, cual es que el referente real escogido se modificó durante el estudio por la propia empresa de referencia, alterando así gravemente los resultados. Además, ni siquiera examinó la procedencia de incluir en una empresa modelo una cierta cantidad de clientes libres, lo que en caso de no considerar un referente real es una cuestión relevante. Por su parte, en este tema, la Corte Suprema tampoco abordó el fondo del asunto.



Publicaciones del ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Casilla 1567 _ Santiago de Chile

CUADERNOS DEL ILPES

Con el nombre común de Cuadernos del ILPES, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social inició en 1967 diversas publicaciones que abrigan en su conjunto un mismo propósito: el de informar a un público amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse en los Cuadernos de tal modo que sea como la invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual.

Apuntes de Clase

- I. 1. *Teoría y programación del desarrollo económico*, por Jorge Ahumada, 1967, 3ª ed. 1973, 99 pp.
- I. 2. *Asignación de recursos, programación lineal y teoría económica*, por José Ibarra, 48 pp. (Agotado)
- I. 3. *Cinco modelos de crecimiento económico*, por Pedro Paz y Octavio Rodríguez, 1968, 3ª ed. 1973, 123 pp.
- I. 4. *Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT)*, por Antonio Baltar, 1968, 3ª ed. 1973, 60 pp.

Manuales Operativos

- III. 1. *Manual de medición de costos por programas*, 1968, 2ª ed. 1971, 94 pp.
- III. 2. *La planificación de la encuesta industrial*, por Retórico Fretes, 1971, 83 pp.

Anticipos de Investigación

1. *El marco histórico del proceso de desarrollo y subdesarrollo*, por Osvaldo Sunkel, 48 pp. (Agotado)
2. *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, 1967, 46 pp.

3. *La infraestructura en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti, 1968, 2ª ed. 1971, 60 pp.
4. *Metodología de evaluación de los recursos naturales*, por Estevam Strauss, 1969, 2ª ed. 1972, 81 pp.
5. *Análisis de proyectos de integración*, por Benjamín Hopenhayn y Héctor Fernández, 1962, 2ª ed. 1972, 50 pp.
6. *La programación monetario-financiera en relación con el desarrollo económico*, 1968, 2ª ed. 1972, 95 pp.
7. *El planeamiento de la educación*, por Simón Romero L. y Sebastián Ferrer M., 148 pp. (Agotado)
8. *Consideraciones sobre ocupación industrial*, 1969, 2ª ed. 1973, 92 pp.
9. *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, por Esteban Lederman, 1969, 2ª ed. 1971, 77 pp.
10. *Los recursos hidráulicos de Chile*, por Nathaniel Wollman, 1969, 119 pp.
11. *Notas sobre integración, bienestar y evaluación de proyectos*, por Louis Lefeber, 1969, 2ª ed. 1973, 49 pp.
11. ***Notes on integration, welfare and project valuation***, por Louis Lefeber, 1970, 27 pp.
12. *Notas sobre formulación de proyectos*, por Benito Roitman y Hernán Calderón, 1970, 3ª ed., 1986, 115 pp. (Agotado)
13. *La planeación en las formas de la racionalidad*, por José Medina Echavarría, 1971, 71 pp.
14. *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, por Aldo E. Solari, 1971, 107 pp.
15. *La exportación de manufacturas latinoamericanas*, por Gérard Fichet, 1972, 107 pp.
16. *Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador*, por Alfredo Jaramillo, 1973, 115 pp.
17. *Tipología de América Latina: ensayo de medición de las discontinuidades sociales*, por Rolando Franco, 1973, 116 pp.
18. *Estudios sobre educación y empleo*, por Aldo E. Solari, 1973, 95 pp.
19. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, 1974, 113 pp.
20. *Tres ensayos sobre ciencia, tecnología y desarrollo*, por Juan Ayza, 1974, 59 pp.
21. *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y de energía*, por Hernán Calderón y Benito Roitman, 1974, 2ª ed., 1986, 167 pp.
22. *La programación monetario-financiera en el Uruguay*, por Bernard van der Wolf, 1974, 130 pp.
23. *Distribución del ingreso, tecnología y empleo en Ecuador, Perú y Venezuela*, por Víctor E. Tokman, 1975, 177 pp.
24. *La corrección monetaria. Cuatro estudios*, 1976, 183 pp.
25. *Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto*, 1977, 129 pp.
26. *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, por Aldo E. Solari y otros, 1980, 80 pp.
27. *Técnicas de análisis regional con información limitada*, por Sergio Boisier, 1980, 170 pp.
28. *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe*, 1982, 2ª ed., 1986, 278 pp.
29. *Política económica, organización social y desarrollo regional*, por Sergio Boisier, 1982, 3ª ed., 1986, 149 pp.
29. ***Economic policy, social organization and regional development***, por Sergio Boisier, 1982, 140 pp.
30. *La planificación y la política económica en América Latina y el Caribe, 1980-1982*, 1984, 91 pp.
31. *La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio*, 1986, 144 pp.
32. *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, 1987, 96 pp.
33. *El sistema de dirección y planificación de la economía cubana*, 1988, 201 pp.
34. *Las políticas sociales en el Cono Sur, 1975-1985*, 1989, 139 pp.

35. *Aspectos conceptuales y operativos del proceso de planificación de la salud*, por Dr. Hernán Durán Morales, 1989, 218 pp.
36. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, 1992, 79 pp.
37. *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, 1993, 253 pp.
38. *El estado en países desarrollados. La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia, y Japón: enseñanzas para América Latina*, 1993, 133 pp. (Agotado)
39. *Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos*, 1993, 222 pp. (Agotado)
40. *La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación*, 1994, 96 pp.
41. *El desarrollo después de la crisis del estado de bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile*, 1995, 184 pp. (Agotado)
42. *Modernidad y territorio*, Sergio Boisier, 1996, 130 pp.
43. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Francisco Alburquerque, 1997, 128 pp.

LIBROS

1. *Discusiones sobre planificación*, 1966, 12ª ed. 1981, 143 pp.
2. *Planificación del desarrollo industrial*, por Héctor Soza V., 1966, 9ª ed. 1981, 368 pp.
3. *Filosofía, educación y desarrollo*, por José Medina Echavarría, 1967, 5ª ed. 1975, 323 pp.
4. *Planificación y presupuesto por programas*, por Gonzalo Martner, 1967, 10ª ed. 1978, 511 pp.
5. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, 1967, 2ª ed. 1976, 287 pp.
6. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, 1970, 15ª ed. 1981, 385 pp.
7. *El sector público en la planificación del desarrollo*, por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, 1970, 9ª ed. 1981, 271 pp.
8. *Estrategia y plan*, por Carlos Matus, 1972, 3ª ed., 1981, 192 pp.
9. *Estadística básica para planificación*, por Arturo Núñez del Prado, 1971, 10ª ed. 1981, 234 pp. (Agotado)
10. *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, 1972, 399 pp.
11. *Discurso sobre política y planeación*, por José Medina Echavarría, 1972, 231 pp.
12. *Guía para la presentación de proyectos*, 1973, 9ª ed. 1981, 230 pp.
13. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, 1974, 2ª ed. 1979, 281 pp.
14. *La planificación del desarrollo agropecuario*, por Jesús González y otros, Vol. I, 1977, 3ª ed. 1981, 334 pp.; Vol. II, 1977, 2ª ed. 1981, 599 pp. (Agotado)
15. *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, por Michael Nelson, 1977, 333 pp.
16. *Planning a system of regions*, por Sergio Boisier, 1981, 2ª ed., 1986, 245 pp.
17. *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica*, 1981, 390 pp.
18. *Financiamiento de las políticas sociales*, 1983, 95 pp. (Agotado)
19. *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, 1983, 153 pp. (Agotado)
20. *Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social*, 1984, 116 pp. (Agotado)

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها
أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。向书店或邮购或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наведите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile