

Regulación de Servicios Públicos: Más Transparencia para Emular a la Competencia*

ALEXANDER GALETOVIC, RICARDO SANHUEZA

- El objetivo de la regulación debe ser emular a la competencia. La mejor manera de emular a la competencia es liberalizando mercados, eliminando regulaciones que restringen la entrada y relajan la competencia entre empresas. Sin embargo, unas pocas industrias tienen características de monopolio natural —la distribución de electricidad, la provisión de agua potable y la telefonía fija (aunque en este caso se espera que en algún momento el progreso tecnológico cambie la situación)— y es casi inevitable sustituir la competencia por un procedimiento administrativo en que un organismo público fija las tarifas.
- Las leyes regulatorias chilenas están basadas en sólidos principios microeconómicos que pretenden emular a la competencia. Pero hay tres obstáculos para que cumplan su objetivo. Primero, la información es “asimétrica”: la empresa regulada conoce sus costos y la demanda con mayor precisión que el regulador. Segundo, el regulador puede ser “capturado”. Tercero, el procedimiento para cambiar las leyes es imperfecto.
- Para moderar las asimetrías se debería acopiar continuamente la información necesaria para regular desarrollando un sistema de contabilidad regulatoria. Además, los modelos tarifarios deberían publicarse antes de cada fijación. Hoy eso no ocurre.
- La captura se modera aumentando la transparencia. Se debería dar acceso público a través de páginas web a la información que se ocupa para regular, terminar con los estudios tarifarios secretos y estandarizar su formato para que los cálculos sean fácilmente replicables por terceros suficientemente preparados. Además, se deberían hacer públicos los actos del regulador, sus decisiones y sus intercambios con los regulados. Y la función regulatoria debe separarse del fomento, porque los conflictos de interés son evidentes.
- Por último, es necesario mejorar la forma en que se generan y perfeccionan las leyes, para que su producción y reforma sea independiente y madura. Al Gobierno y el Congreso les corresponde promover y aprobar cambios de leyes regulatorias. Pero los estudios que revelen la conveniencia de modificarlas y las propuestas deberían elaborarlos especialistas independientes que trabajen con plazos concretos, pero prudentes y con acceso amplio a la información.
- Casi todas las dimensiones de la regulación —reglas tarifarias, instituciones y procedimientos— se pueden mejorar. Sin embargo, en nuestra opinión se debe dar prioridad a los procedimientos aumentando la transparencia y la *accountability* de los reguladores.
- Para comenzar, muchos de los defectos que se le atribuyen a instituciones y métodos son, en realidad, consecuencia de la falta de transparencia y de que los procedimientos regulatorios no están pensados para enfrentar las asimetrías de información. Segundo, independientemente de los sesgos ideológicos, es aceptado que la transparencia y la *accountability* son deseables. Tercero, la transparencia y la *accountability* son indispensables independientemente del método particular que se aplique para fijar tarifas o la forma en que se organicen las instituciones. Cuarto, en casi todos los casos las mejoras propuestas son simples y muy baratas.

Alexander Galetovic. Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Email: agalet@di.uchile.cl.

Ricardo Sanhueza. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Email: rsanhuez@econ.uchile.cl.

* Esta nota resume el trabajo “Regulación de servicios públicos: ¿hacia dónde debemos ir?”, que será publicado próximamente en *Estudios Públicos*. La versión original de este trabajo fue encargada en 1999 por la Sofofa. Sin embargo, las opiniones son nuestras y no comprometen de manera alguna a esta institución.

El propósito de la regulación: emular a la competencia

¿Cuándo y qué industrias se deben regular? Si se decide regular ¿cuál debe ser el objetivo? La regulación debe emular a la competencia cada vez que sea posible. En un mercado razonablemente competitivo los precios de bienes y servicios reflejan el costo económico de producirlos. Estos precios, determinados libremente, cubren los costos de producción, permiten que las empresas más eficientes obtengan rentabilidades normales que remuneran adecuadamente el capital invertido y dan las señales correctas para decidir cuánto y en qué invertir.

Durante mucho tiempo los argumentos en favor de la competencia fueron conceptuales y en ocasiones, ideológicos. Pero a esta altura, la preferencia por mercados competitivos y libres (sin barreras legales a la entrada) se sustenta en sólida evidencia empírica. Estudio tras estudio muestra el poder de la competencia si se trata de estimular la productividad, la adopción de tecnologías más eficientes y de beneficiar a los consumidores con menores precios. Estas mejoras son literalmente espectaculares cuando se liberalizan industrias previamente reguladas. Por ejemplo, Eduardo Bitrán y Pablo Serra han mostrado que si la telefonía de larga distancia siguiera siendo un monopolio regulado como hasta 1994, el minuto de comunicación con los Estados Unidos costaría US\$ 2,50; hoy cualquier persona puede llamar por 25 centavos o menos el minuto, todo gracias a la competencia. En 1999 el costo por minuto de conectarse a Internet cayó a la mitad de un día para otro luego de un cambio regulatorio que permitió la competencia; el tráfico se duplicó en cuestión de meses y ha crecido a tasas considerables desde entonces.

La competencia favorece el crecimiento acelerado, que es consecuencia de la mayor productividad con que se ocupan los recursos y de las inversiones en capital físico y humano que se hacen para aprovecharla. La competencia también se encarga de traspasar las mejoras de eficiencia a los consumidores porque hace caer los precios y aumentar los salarios. Las mejoras de la productividad benefician a los más pobres: pagan menos por los bienes y servicios a los que pueden acceder y, según muestran los estudios, aumentan sus ingresos en la misma medida y tasa a la que crece la economía. Los sub-

sidios directos a los más pobres también son más efectivos cuando la provisión del servicio es competitiva. Por ejemplo, Chile ha sido capaz de extender enormemente la cobertura telefónica rural a una fracción del costo desde que sustituyó el modelo tradicional de empresa monopólica regulada por el de empresas que compiten por el subsidio estatal.

De lo anterior se siguen dos principios simples pero poderosos. Cada vez que sea posible, la autoridad debería liberalizar mercados, no regularlos. Y cuando no sea posible la competencia por tratarse de un monopolio natural, la regulación debe emular los resultados que obtiene la competencia: fijar tarifas cercanas a los costos de oportunidad de largo plazo de proveer el servicio.

¿Hacia dónde deberíamos ir?

¿En qué dirección se debe mejorar la regulación en Chile para que “emule a la competencia”? En muchos casos la respuesta es simple: liberalizar cada vez que sea posible eliminando restricciones legales a la competencia y la entrada de nuevos competidores. No hay mejor emulación de la competencia que la competencia misma.

Pero es más difícil cuando se trata de monopolios naturales, por ejemplo la distribución de electricidad, la red de telefonía fija o la provisión de agua potable. En esos casos es necesario sustituir la competencia por un procedimiento administrativo que fije tarifas “competitivas” —es decir, tarifas cercanas a los costos de oportunidad de largo plazo de proveer el servicio. Los procesos regulatorios son muy complejos, pero en esencia, consisten en que el regulador le pregunta a la empresa cuáles son sus costos, trata de encontrar fuentes independientes para evaluar lo que le dice la empresa (por ejemplo, contrata a consultores que conocen la industria) y luego fija una tarifa. De todo eso ¿resultarán tarifas cercanas a los costos de oportunidad de largo plazo?

El punto de partida en Chile es bueno porque la filosofía y el objetivo detrás de cada una de las leyes que se ocupan para regular es precisamente ese. Sin embargo, una vez que se llega a la práctica hay tres obstáculos para que la regulación emule a la competencia. Primero, la información es “asimétrica”: la empresa regulada

conoce sus costos y la demanda con mucho mayor precisión que el regulador. En palabras de Stephen Breyer, la regulación es siempre un instrumento muy tosco. Segundo, el regulador puede ser “capturado”, ya sea por un populista que fija tarifas expropiatorias o por la industria regulada, en cuyo caso fijará tarifas cercanas a las monopólicas¹. Tercero, la forma en que se generan los marcos regulatorios —las leyes y las instituciones— es imperfecta. En estas tres dimensiones hay cosas que se pueden y deben mejorar en Chile. El concepto clave es “transparencia”, que si bien abstracto, se materializa en mecanismos y reglas concretas.

Primero, para moderar la asimetría de información el regulador necesita conocer información sobre los costos y la demanda de cada empresa regulada. Esta información debería acopiarse continuamente con criterios estándar para todas las empresas del sector respectivo y ser fácilmente accesible por cualquier interesado. La manera de hacerlo es desarrollando un sistema de contabilidad regulatoria. Similarmente, los modelos de tarificación usados para fijar precios deberían ser públicos y conocidos antes de la fijación respectiva. Por último, los estudios tarifarios deberían ser públicos y replicables por terceros suficientemente preparados. Hoy en día no ocurre así: el acopio de información se hace sólo con ocasión de cada fijación tarifaria, prácticamente no existen criterios estandarizados y los modelos son desarrollados en plazos extremadamente breves y por ello insuficientes durante cada proceso. Con la excepción del sector sanitario, los estudios son secretos y la información en que se basan también.

Segundo, para evitar la captura es necesario que las actuaciones del regulador estén sujetas al escrutinio público, lo que en la actualidad no ocurre. El proceso regulatorio debe respetar normas mínimas de procedimiento que hagan públicos los actos del regulador, sus decisiones y sus intercambios con los regulados. Deben existir procedimientos formales que permitan apelar las decisiones del regulador y que lo obliguen a fundamentar sustantivamente sus decisiones. Asimismo, la función regulatoria (por naturaleza materia de superintendencias) debe

¹ “Captura” es un término técnico. Debe distinguirse de “corrupción”: el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados.

separarse de la de fomento (que suelen hacer los ministerios), porque los conflictos de interés son evidentes. Adicionalmente, se deberían introducir cuanto antes los Manuales de Procedimientos propuestos por la Comisión Jadresic, los que señalarían las etapas, requisitos, criterios de decisión y plazos de las principales decisiones administrativas. Por último, sería una mala idea juntar a todos los reguladores en una sola superinstitución. Es sano que cada sector tenga su propio regulador, entre otras cosas porque de lo contrario es imposible contar con un punto de comparación. Tal como en los mercados, la competencia entre reguladores por hacerlo mejor es más sana que los monopolios legales.

Tercero, es necesario mejorar sustantivamente los procedimientos que dan origen a nuevas leyes regulatorias, de modo que su producción y reforma sea independiente y madura. Hoy es frecuente que se redacten leyes técnicas sin el mínimo rigor y estudio. El Congreso carece de staff técnico que lo apoye en la producción de las leyes; el Gobierno, quien redacta los proyectos la mayoría de las veces, está condicionado por los apuros de la agenda política y por regla general es parte interesada; finalmente, salvo contadas excepciones, no tenemos tradición de institutos técnicos independientes y serios al tiempo que las universidades no han sido capaces de cumplir una función institucional que permita suplir estos déficit. Al gobierno y el congreso le corresponde promover y aprobar cambios de leyes regulatorias. Pero por su naturaleza técnica, los estudios que revelen la conveniencia de modificar las leyes y las propuestas deberían ser elaborados por comisiones independientes de especialistas que trabajen con plazos concretos pero prudentes y con acceso amplio a la información necesaria. Mejorar la calidad de nuestras leyes regulatorias sería, probablemente, una importante ventaja competitiva para el país.

¿Cómo avanzar? Transparencia primero

La regulación chilena fue pionera mundialmente, está basada en sólidos principios microeconómicos y su propósito es emular la competencia. Partimos de una base sólida que debemos preservar. Sin embargo, las mejores reglas e instituciones son inefectivas si no están diseñadas para enfrentar adecuadamente las asimetrías de información, los inevitables conflic-

tos de interés y las consecuencias indeseables de la discrecionalidad regulatoria.

En casi todas las dimensiones de la regulación es posible mejorar lo que hay. Por ejemplo, se debe avanzar decididamente hacia procedimientos transparentes para que terceros independientes puedan replicar los estudios tarifarios, verificar la información entregada por las empresas y evaluar la actuación del regulador. Las reglas y procedimientos transparentes deben complementarse con principios de contabilidad regulatoria que progresivamente estandaricen la información necesaria para fijar tarifas. También es necesario mejorar las instituciones regulatorias. Por último, las reglas específicas que se ocupan para fijar las tarifas son, con seguridad, perfectibles. Pero para lograr mejoras concretas es necesario jerarquizar y establecer prioridades. ¿Qué hacer ahora?

La discusión sobre qué hacer para mejorar la regulación de servicios públicos en Chile —en aguas, telecomunicaciones, y electricidad— se ha centrado en los métodos que se ocupan para fijar tarifas y, sobre todo, en las instituciones que aplican la regulación. Sin embargo, en nuestra opinión se debe dar prioridad a la transparencia y la *accountability* de los reguladores por varios motivos². Para partir, muchos de los defectos que se le atribuyen a instituciones y métodos para fijar tarifas son, en realidad, consecuencia de la falta de transparencia y de que los procedimientos regulatorios no están pensados para enfrentar las asimetrías de información. Segundo, los cambios institucionales radicales y generalizados son muy difíciles de poner en práctica y generan incertidumbre que encarece la inversión, entre otras cosas porque cada vez que se discute de instituciones los partidos toman posición ideológica. En cambio, es difícil encontrar a alguien que esté dispuesto a decir que la transparencia y la *accountability* no son deseables. Tercero, las reformas que permanecen en el tiempo son graduales (en el sentido que se materializan durante varios años), pero cada una de sus etapas se inspira en los mismos principios

básicos. La transparencia y la *accountability* satisfacen la rara propiedad de ser indispensables independientemente del método particular que se aplique para fijar tarifas o la forma en que se organicen las instituciones. Por lo mismo, lo que se debe hacer es, por lo general simple y es muy difícil equivocarse. La Comisión Jadresic estimó, además, que la mayoría de estos cambios se pueden materializar sin mayores costos pecuniarios.

Es habitual afirmar que los cambios deben ser “globales” y hacerse de una vez porque “todo depende de todo”, lo que se contrapone a los mejoramientos incrementales y graduales. Se pueden dar muchos argumentos de por qué esto no es así. Por ejemplo, ¿se puede sostener seriamente que para introducir un manual de procedimientos o la contabilidad regulatoria es necesaria una reforma global de las instituciones? Creemos, sin embargo, que el mejor ejemplo de gradualidad radical son las reformas que se introdujeron en Chile entre 1973 y 1989. En lo que aquí nos compete, las reformas regulatorias se prepararon durante toda la segunda mitad de los setenta y se introdujeron gradualmente durante los ochenta: la ley eléctrica en 1982, la de telecomunicaciones en 1987 y la de sanitarias en 1989. Difícilmente se podría sostener que un período de 15 años es equivalente a hacer todo “de una vez”. La lección que podemos extraer es que las reformas radicales toman tiempo y se introducen gradualmente. No son radicales por lo rápido que se introducen sino por lo sólido, coherente y permanente de los principios que las sustentan.

Aumentar la transparencia y la *accountability* es un cambio sencillo, barato y efectivo que con seguridad permitiría que la regulación cumpla mejor su propósito —emular la competencia con tarifas que cubran el costo económico de producción de largo plazo de proveer la calidad y los niveles de servicio que demandan los usuarios—. Pero, al mismo tiempo, es un cambio radical que cambiaría completamente la forma como se regula en Chile. Hay mucho trabajo de detalle que hacer y es ahí donde deberían ponerse las prioridades.

² El término “accountability” no tiene traducción directa al castellano. En el contexto de este trabajo significa que existen los medios y las condiciones que obligan a los servidores públicos a dar cuenta pública de sus actos y asumir las consecuencias de no hacerlo.