

## PRIVATIZACION Y REGULACION EN LATINOAMERICA

### NOTA DE LOS EDITORES

Revista de Análisis Económico agradece la valiosa contribución de los Editores Invitados, José Miguel Sánchez, Ricardo Paredes y Arturo Fernández, en la composición de este número especial.

El contenido del presente número de la **Revista de Análisis Económico** corresponde a los artículos presentados en la Conferencia Internacional sobre Economía de la Regulación realizada en la Ciudad de México el 3 y 4 de agosto de 1995. La organización de la Conferencia estuvo a cargo de ILADES/Georgetown University y el Instituto Autónomo de México (ITAM), en cuya sede se realizó el evento.

### NOTE OF THE EDITORS

Revista de Análisis Económico appreciates the valuable contribution of the Invited Editors, José Miguel Sánchez, Ricardo Paredes y Arturo Fernández, to this special issue.

The contents of this number of **Revista de Análisis Económico** corresponds to the papers presented at the International Conference on Economics of Regulation that was held in Mexico City on August 3 and 4 th, 1995. The Seminar was co-organized by ILADES/Georgetown University and the Instituto Autónomo de México (ITAM), who also hosted the conference.

RICARDO PAREDES M.

Universidad de Chile

JOSE MIGUEL SANCHEZ C.\*

Universidad de Chile

ARTURO FERNANDEZ

ITAM

### Abstract

*Currently, one of the most active fields in microeconomics is the Economics of Regulation and one of the distinctive features of this dynamism is that it has occurred both at the theoretical and empirical level. However, the main reason why regulation has become a major topic in the present situation of developing countries, and particularly in Latinamerica, are its implications for public policy. This is a consequence of the fact that the initial implementation of many of these developments have occurred in countries that recently underwent deep processes of restructuring and redefinition of institutions. This paper argues that the quality, effectiveness, and scope of regulation are determined in a very fundamental way by the institutional framework where it is applied. More specifically, key elements of the institutional setting are: property (whether it is public or private), the legal framework, the availability of alternative instruments for regulation and the general framework given by competition policies.*

\* Dirija cualquier correspondencia a José Miguel Sánchez, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Diagonal Paraguay 257 of. 1501, Santiago, Chile.

## I. Introducción

Una de las áreas más dinámicas de la microeconomía en la actualidad es la Economía de la Regulación, que corresponde a la cara de política pública de la Organización Industrial que es, en sí misma, un área que se ha desarrollado fuertemente a partir de principios de los ochenta. Quizás si uno de los aspectos más sobresalientes de los que caracterizan este dinamismo, es que se ha dado tanto a nivel del desarrollo de la teoría como de la práctica y, tal como argumentaremos más adelante, en muchos casos la práctica ha precedido a la teoría.

Si nos centramos primero en los aspectos teóricos hay, a nuestro juicio, tres desarrollos recientes del instrumental de análisis económico que han modificado de manera fundamental la forma de enfrentar y analizar los problemas de regulación. Estos desarrollos son: la Teoría de Juegos, la Teoría de los Costos de Transacción y la Economía de la Información. Este instrumental analítico ha probado ser extremadamente útil para analizar situaciones de mercado en las cuales el paradigma de la competencia perfecta no es adecuado, que es el ámbito de la Organización Industrial como rama de la Microeconomía. No resulta extraño, por lo tanto, que su uso se haya extendido hacia la Economía de la Regulación.

La Teoría de Juegos ha permitido empezar a pensar y a modelar en forma explícita las interacciones estratégicas que tienen lugar entre agentes racionales e inteligentes, sean estos firmas en un mercado oligopólico o sean un ente regulador y una empresa regulada. Además, ha obligado a pensar en forma rigurosa respecto a los conceptos de equilibrio que parecen los más relevantes para distintas situaciones descritas por un juego. Adicionalmente, su uso ha ayudado a destacar y entender con mayor profundidad dos temas que son de gran importancia para la regulación: la eliminación de amenazas no creíbles del conjunto de posibles equilibrios de un juego y el valor de los compromisos (commitment).

Otro desarrollo teórico fundamental que ha influenciado el pensamiento en el área de la Regulación es lo que se conoce como la Teoría de los Costos de Transacción y que se asocia fundamentalmente con los nombres de Coase (1937) y Williamson (1985). El punto central de esta teoría es que debido a la existencia de costos de transacción, es muy costoso escribir contratos completos. Williamson se refiere a cuatro tipos de tales costos. Dos que ocurren al momento de suscribir el contrato y dos que ocurren después, cuando el contrato está en vigencia. Los primeros se deben a que habrá contingencias que no pueden ser previstas y aun si son previstas, es muy difícil incluirlas todas en un contrato. Los segundos se deben a que el monitoreo del contrato puede ser costoso, de la misma manera que puede ser el fiscalizarlo y hacerlo cumplir. En consecuencia, se debiera esperar que los contratos que se suscriban sean incompletos. Hay dos implicancias fundamentales que surgen de lo anterior. La primera es que el diseño de las instituciones es endógeno y responde, entre otras variables, a un intento por minimizar los costos, incluidos los de transacción. La segunda es que el hecho de que los contratos sean incompletos, es la base para una teoría de la propiedad, pues, en este caso la propiedad importa ya que no es necesariamente cierto que cualquier asignación de derechos puede ser revertida o anulada por un contrato

(excepto anulando la propiedad). Esta idea, que ha dado lugar a teorías de integración vertical (ver Grossman y Hart, 1986), también debe ser el punto de partida para el análisis de la privatización, para comparar la propiedad pública versus la propiedad privada de una empresa regulada (Laffont y Tirole, 1993).

Por último, la Economía de la Información ha permitido incorporar de manera explícita en los modelos los problemas de asimetría de la información que existen entre el ente regulador y las empresas reguladas, con lo que se ha podido avanzar en el diseño de contratos y mecanismos de incentivos que tiendan a minimizar los problemas en vez de exacerbarlos. Las asimetrías de información pueden deberse a la existencia de información privada que poseen las firmas reguladas (y no el regulador) respecto a alguna variable exógena tal como algún parámetro tecnológico o de productividad y que correspondería a la situación que la literatura denomina "selección adversa" o pueden deberse a la posesión de información privada respecto a alguna variable endógena no verificable, tal como el esfuerzo por reducir costos y que corresponde a lo que la literatura denomina riesgo moral. Ambas constituyen restricciones bajo las cuales se debe desarrollar el proceso regulatorio (Laffont y Tirole, 1993). El reconocimiento de este hecho ha centrado el análisis cada vez en mayor grado en los incentivos que enfrentan los agentes, participantes en el proceso regulatorio, es decir: la firma regulada, el regulador, los grupos de interés y los consumidores bajo distintos esquemas de regulación y dada la estructura de información existente.

Sin embargo, a pesar de la importancia y alcance de los desarrollos teóricos, lo que realmente ha convertido a la regulación en un tema particularmente relevante en la situación actual de los países de menor desarrollo (PMID) y en particular en Latinoamérica son sus implicancias de política pública. Ello es la consecuencia que, si bien los desarrollos más importantes en la teoría de la regulación han tenido lugar en los Estados Unidos y Europa, la aplicación inicial de muchos de esos avances se ha dado en países latinoamericanos en los cuales programas de reestructuración y redefinición de las instituciones han ocurrido más recientemente.

Los procesos de privatización presentan una oportunidad bastante especial, tal vez única, para llevar a la práctica esquemas de regulación óptimos desde el punto de vista del conocimiento actual. Ellos han estado ocurriendo muy fuertemente en países con un nivel de desarrollo relativamente menor y por ende no es extraño que Argentina, Chile y Nueva Zelanda, entre otros, muestren progresos notables en lo que respecta al desarrollo de instituciones y prácticas de regulación.

La necesidad de regular no se discute. No existe la alternativa de que el Estado se resiste completamente a su rol regulador. Sí es discutible y es motivo de debate el objetivo de la regulación, su calidad, su efectividad y su ámbito.

Respecto al objetivo de la regulación, adoptamos la noción consistente en maximizar el Bienestar Social definido en forma estrecha como la suma de los excedentes del consumidor y del productor (Braeutigam, 1989). Al adoptar un objetivo de eficiencia, se puede hacer con bastante fuerza el argumento que, en general, la regulación es un pobre sustituto del mercado en la asignación de recursos. En consecuencia, una implicancia fundamental es que la regulación debiera buscar, en primer lugar, la promoción de la competencia donde es posible

que exista. En los casos en que la competencia (de algún tipo) no es posible, el objetivo debiera ser el regular de la manera más eficiente, dados la estructura de la información y los incentivos que tienen los agentes bajo distintos esquemas regulatorios.

Respecto a la calidad, efectividad y ámbito de la regulación, en este trabajo se plantea que éstas están determinadas de manera fundamental por la institucionalidad en donde se aplica. En forma más específica, los aspectos claves de la institucionalidad son: la propiedad y en particular la propiedad privada versus la pública; el esquema legal; la existencia de opciones para regular y el marco general dado por las políticas pro competencia. Para sostener esto, en la segunda sección revisamos la experiencia de regulación y privatización en Latinoamérica y proponemos algunas lecciones que se pueden desprender de ahí. Al hacer este ejercicio se considerará una serie de aspectos que se analizan con profundidad en los demás trabajos contenidos en este volumen, y que son presentados en la tercera sección.

## II. La Institucionalidad

Uno de los mayores problemas que deben enfrentar los países en el momento de definir los esquemas regulatorios es diagnosticar adecuadamente el marco bajo el cual serán aplicados. Ello es crucial, porque si bien es posible definir esquemas teóricamente adecuados, la práctica indica que muchos de ellos fallan cuando llega el momento de llevarlos a cabo.

El tema ha estado siendo progresivamente reconocido en el ámbito académico y varios de los artículos contenidos en este volumen lo abordan. La teoría neoclásica tradicionalmente supuso que las instituciones existían, lo que evidentemente es un supuesto irreal, ya que es reconocido que las economías y las sociedades desarrollan sus propias instituciones en función de sus propios requerimientos y restricciones. Es el caso de los métodos de producción, la forma en que la sociedad visualiza el derecho de propiedad y la manera en que evoluciona la legislación (North, 1990 y Williamson, 1985). Consecuentemente, el rol de las instituciones o, en la terminología de North, la forma en que se pueden hacer las cosas, es fundamental.

La aproximación legalista, que dice cómo se pueden hacer las cosas sin transgredir la ley, es útil, pero particularmente parcial. Frecuentemente los países se han conformado con tener un conjunto de normas que los dejan satisfechos en relación a lo que está y no está permitido, pero no hay una real preocupación sobre la forma en la cual funciona el sistema después. Las leyes dan por supuesto un marco, pero las instituciones suelen sobrepasarlas. Por ello, tiene especial relevancia el tema institucional concebido en forma integral, donde además del aspecto normativo y legal, se incluyen los procesos informales y los factores que los determinan.

Ejemplos de leyes y normativas regulatorias que han tenido efectividad en ciertos países y que definitivamente no funcionan en otros son materia de cada día. Por ejemplo, la aplicación de garantías y otras normas de protección al

consumidor, que en los Estados Unidos son obvias, son también obviamente descartadas en países de menor desarrollo. De la misma forma, entender por qué no se aplica la legislación antimonopolios en PMD y donde se aplica se hace deficientemente, requiere entender la distinta naturaleza de las instituciones en esos países. En efecto, aun cuando las leyes suelen ser las mismas y muchos PMDs tienen hoy mayores recursos que los que tenían los Estados Unidos o Canadá cuando empezaron a utilizarlas, su aplicación es deficiente, lo que obedece a diversos factores que se enmarcan dentro del concepto de institucionalidad.

La institucionalidad, que se traduce en la forma de hacer y percibir, es o al menos está críticamente determinada por el compromiso del regulador a no modificar el marco de funcionamiento. Es fundamentalmente a través de este proceso que adquiere importancia el cambio de la propiedad, de lo público a lo privado. La privatización cambia el grado de reversibilidad de las políticas de cambio estructural, pero también en este caso, la credibilidad depende del esquema institucional.

### 2.1 La propiedad como elemento clave de la institucionalidad

Tal como se argumentó en la introducción, la propiedad importa debido a la existencia de contratos incompletos y, por lo tanto, los argumentos en favor o en contra de la privatización tienen que partir del reconocimiento de este hecho. En efecto, los argumentos de mayor fuerza en favor de la privatización dicen relación con los incentivos para la eficiencia que generan los distintos esquemas de propiedad en un mundo de contratos incompletos.

La experiencia chilena y de otros países de igual o mayor grado de desarrollo ha ido demostrando cada vez con mayor intensidad que los esquemas de contratación del sector público representan una restricción muy fuerte a la gestión de las empresas y es el sector privado quien tiene los mejores incentivos para ser eficientes y minimizar costos incluso actuando como proveedores de servicios básicos para las personas. Una de las razones fundamentales de ello, es que resulta particularmente difícil evaluar la gestión de los encargados de administrar una empresa de propiedad pública y, por lo tanto, no es fácil poder escribir contratos basados en indicadores de la gestión. Hay dos razones para lo anterior. La primera es que las empresas públicas carecen del monitoreo externo que ejercen los mercados de capitales. Este hecho priva a la empresa de la evaluación permanente que hace el mercado de la gestión de su administración y de las perspectivas futuras que se le asignan. La segunda razón que dificulta la evaluación es el hecho de que, en general, a las empresas públicas se les asignan múltiples objetivos distintos de la maximización de beneficios. El problema con esto es que resulta más complejo establecer contratos sobre muchos de estos otros objetivos diversos, que sobre la maximización de beneficios (Lafont y Tirole, 1993). Objetivos tales como promoción de políticas sectoriales, seguridad nacional, mantención de empleo, etc., son difíciles de evaluar, más aún cuando el problema de agencia que surge de la separación entre la propiedad y el control está exacerbado respecto al que podría existir en una empresa de propiedad privada, debido a que los dueños

últimos de la empresa pública son todos los ciudadanos quienes han delegado su responsabilidad de propietarios en la autoridad administrativa.

Estos argumentos, que son de eficiencia económica, sugieren en forma bastante robusta la necesidad de privatizar las empresas públicas como una herramienta para mejorar su gestión y por lo tanto la propiedad es un elemento clave de la institucionalidad.

De hecho, el proceso de privatización ha sido una de las fuerzas más importantes conducentes a cambios de la estructura económica en la última década. La experiencia de privatización en occidente ha sido, en términos generales, considerada positiva, señalándose que la opción de privatizar ha sido adecuada. Los países de Europa Oriental, por su parte, no tuvieron una real opción al respecto, pues para el requerido cambio en sus sistemas de incentivos era consustancial una ola privatizadora. No obstante lo anterior, las privatizaciones han enfrentado importantes obstáculos, básicamente por la oposición política que ha limitado su continuación. Más recientemente, han surgido críticas indicando que las estructuras reguladoras no han estado preparadas para abordar la ola privatizadora en los servicios de utilidad pública que debieran ser regulados.

Así, a pesar de la evaluación positiva de la privatización para las diversas circunstancias y magnitudes del proceso, en cada país donde se han implementado los procesos ha habido un intenso debate y oposición de grupos a las privatizaciones. En Gran Bretaña, país pionero en privatizaciones, con venta de activos que excedieron los US\$ 30.000 millones sólo en el primer año y medio de privatización, se ha cuestionado desde la regulación posterior hasta la conveniencia para los consumidores de haber privatizado el sector de electricidad (The Economist, 1995).

En los países de menor desarrollo, el panorama es muy heterogéneo. En Asia, el desarrollo del mercado de capitales ha contribuido de manera importante a agilizar el proceso de privatización, facilitando por ejemplo la valoración de activos, uno de los obstáculos más importantes encontrados en otros países latinoamericanos. En Latinoamérica la privatización se inicia en Chile a mediados de los años 1970s, mientras que los procesos mexicano, argentino y peruano son relativamente nuevos. Los obstáculos para la privatización en esta región se aprecian cuando, por ejemplo, se considera que en 1983 el gobierno mexicano de de la Madrid había fijado una meta de privatizaciones de 236 firmas y difícilmente, en una etapa inicial, pudo cumplir con 50. Para alcanzar un nuevo impulso, México tuvo que esperar la elección de Carlos Salinas en 1989. Sólo con Salinas el proceso alcanzó un peak en 1990-1991, con ventas de US\$ 13.500 millones (2,5% del GDP). En 1994, ya se habían vendido 930 firmas, por un valor de US\$ 21.200 millones (6,4% del GDP). En Argentina y Perú la privatización, que había estado presente en los discursos de distintos candidatos, también tuvo que esperar la elección de personas que iniciaron un proceso muy drástico. En el caso de Bolivia, se ha recurrido a una estrategia novedosa de incorporar a prácticamente toda la población, a través de su sistema de capitalización, y con ello se ha conseguido una menor oposición tanto a la privatización como para la introducción de una necesaria reforma previsional.

Una de las principales razones para la oposición que enfrentan las privatizaciones son la incertidumbre respecto al desempeño y operación de las empresas una vez privatizadas. Por eso, uno de los aspectos de la institucionalidad más relevantes, y que constituye un requisito fundamental para la operación eficiente de las empresas regulables que se privatizan, es la existencia de un marco regulatorio coherente, esto es, un marco que tenga una base económica que de ese modo garantice predictibilidad y flexibilidad. La ausencia de este marco introduce incertidumbre sobre las reglas que prevalecerán después de la privatización, lo que evidentemente afectaría el precio de venta de los activos privatizables, la credibilidad de las personas en el proceso privatizador y el grado de apoyo que éstas le den.<sup>1</sup>

Por otra parte, la existencia de un marco regulatorio bien definido o al menos una conceptualización del mismo antes de la privatización es importante. La naturaleza de las presiones para modificarlo serán muy diferentes antes y después del proceso. Por ejemplo, si resultare socialmente conveniente fijar una tarifa a un servicio público bajo su punto de recuperación del capital invertido, ello no debiera ser resistido antes de la privatización y sólo se afectará el precio de venta del activo. La situación es totalmente distinta en el caso post privatización, donde una modificación de la tarifa afectará fuertemente la riqueza de los dueños de la empresa.

Son tres los ámbitos adicionales de la institucionalidad que se pueden considerar más claves en torno a la efectividad de los esquemas regulatorios. En primer lugar, está el marco legal, que determina en qué medida las leyes se hacen cumplir y el grado de certidumbre que dicho marco genera. En segundo lugar está el diseño de la regulación, que incluye instrumentos y sustitutos de la regulación y, en tercer lugar las políticas pro competencia.

## 2.2 El marco legal

El marco legal es un aspecto de la institucionalidad. La ley y las normas legales señalan lo que está y no está permitido, pero no necesariamente lo que se hace o no se hace. Esta diferencia se puede percibir perfectamente cuando se compara, a la luz del importante estudio de de Soto (1989), las metodologías legalistas e institucionales, para conocer el costo que existe en Latinoamérica para la actividad del sector privado.

En su libro, de Soto argumentó sobre los importantes costos que existían en el Perú, pre Fujimori, de iniciar empresas. Para ello, el autor siguió todos y cada uno de los procedimientos que están estipulados en la ley para iniciar una empresa. Así, si la ley requiere enviar una carta y esperar réplica, la esperó. Si el funcionario le sugirió hacer largas filas, visitar varias reparticiones y efectuar diversos trámites, los hizo. A partir de ello, calculó que el costo de iniciar una nueva actividad era muy significativo en relación a los costos totales de hacer negocios.

La aproximación institucional cuestiona este procedimiento para calcular los costos de hacer negocio. Efectivamente esa metodología responde la pregunta sobre los costos que surgirían en el caso que todos los pasos legales se sigan, pero no

responde cuáles son los costos efectivos de hacer negocio. En efecto, la existencia de pasos informales, de elementos que apuran los procesos son muy comunes en Latinoamérica. Así, la existencia de normas más claras y simples no necesariamente se debiera traducir en una efectiva disminución de los costos de hacer negocio.<sup>2</sup>

No obstante lo anterior, el ambiente legal es importante por sí mismo. Karst y Rosenm (1984) refiriéndose a Brasil, describen su sistema como uno en el cual las leyes son tan complejas y los procedimientos tan costosos, que no es posible confiar en las instituciones formales para resolver problemas del día a día en materias de regulación y de transacciones de negocios. Los mismos autores consideran al sistema legal brasileño como uno caracterizado por una ley formal extraordinariamente específica, que fue aprobada sin corresponder al contexto ni económico ni del resto de la legislación. Ejemplifica su apreciación con la existencia de 1.470 acciones legales en trece ministerios y cincuenta agencias que se requerían en 1981 para conseguir una licencia de exportación.

Evidentemente, la existencia de un cuerpo legal engorroso da lugar a la aparición de instituciones que reducen los costos, pero que, sin duda, son muy imperfectas. Así, la inversión externa, motor fundamental del desarrollo esperado de la región latinoamericana, debiera estar mucho más determinada por la ley escrita que por la existencia de instituciones informales. En otras palabras, los inversionistas extranjeros debieran ser difíciles de convencer con argumentos del tipo "la ley es dura, pero nadie la cumple".

Son dos los elementos, estrechamente vinculados, que describen el contexto legal y que permiten tener una idea del medio en el cual se desenvuelve un proceso privatizador y los requerimientos que impone al aparato regulador: el diseño de la ley y su cumplimiento.

Un buen diseño de la ley requiere un cuerpo simple, que pueda ser claramente comprendido, que no esté permanentemente sujeto a presiones por su modificación y que sea consistente con principios generales aceptados. Una legislación simple suele ser más efectiva en conseguir las metas relevantes que se plantea. Legislaciones engorrosas son el resultado del deseo de introducir demasiados objetivos en una norma, mucho de ellos inconsistentes.<sup>3</sup> La simplicidad, a su vez, facilita el cumplimiento de la legislación. Evita el que, a través de interpretaciones, se exima a grupos o personas del cumplimiento de la ley y, por ende, reduce la presión a burocratizar su implementación y los incentivos a la corrupción.

La consistencia de la norma con principios generales no sólo reduce las presiones para que se modifique, sino que, más importante, da el marco que permite los cambios y adaptaciones necesarios de la ley a los requerimientos específicos en cada momento del tiempo. Determinar en forma precisa si la ley ayuda al cumplimiento de objetivos es mucho más importante que determinar si la ley dice tal o cual cosa. Así, por ejemplo, ante el principio general de velar por la salud e integridad de la población, uno puede discutir en cada momento si una norma específica, como la obligatoriedad del uso de sacos de aire en los vehículos, contribuye o no a ese principio sin necesidad de debatir sobre el principio mismo.<sup>4</sup> Ello hace cada norma menos inamovible, susceptible de cambio o reemplazo, y por ende, a la ley más flexible.

El cumplimiento de la ley está entonces determinado por la simplicidad de las normas. También lo está por otros factores, entre los que destacan elementos más arraigados de la forma en que se ha aplicado la ley. La diferente importancia a la ley escrita, a las costumbres y a la jurisprudencia (e.g., Common Law vs Civil Law) pueden ser muy importantes en el momento de evaluar la naturaleza de la regulación. Leyes interpretables, más generales, requerirán instituciones más creíbles que las apliquen. De otra forma, la incertidumbre jurídica, elemento fundamental en desalentar innovación, surge naturalmente.

En conclusión, el diseño de la legislación y el marco institucional deben propender a generar un marco regulatorio eficiente, flexible y creíble. Simplicidad en el diseño de la ley la hace más eficiente y asegura de mejor forma su implementación. El análisis específico de cómo se materializa en cada país el diseño y aplicación de la ley es entonces clave para determinar lo apropiado de cada norma. El grado de especificidad de cada norma, la existencia de varias instancias de apelación y control de los burocratas dependerá de cada país, pero no hay demasiadas dudas que el fracaso en la implementación de esquemas regulatorios suele responder a un inadecuado análisis de cada uno de estos factores.

### 2.3 Regulación y opciones

El argumento central en favor de la regulación es que es un medio que permite mejorar la asignación de recursos, sin imponerle a la sociedad costos significativos. Existe una línea de investigación muy importante, que se origina en los clásicos artículos de Harberger (1954) y de Stigler y Friedland (1962), donde se argumenta que, en la práctica, la regulación no ayuda a incrementar significativamente el bienestar social.

Por otros motivos, pero con implicancias parecidas en lo que se refiere a política pública, Demsetz (1968), y Baumol, Panzar y Willig, (1982) desarrollaron conceptos que generan sugerencias muy claras del sentido de regular. Conceptos de competencia por el mercado, competencia potencial y promoción de competencia se incorporaron subsecuentemente con gran fuerza, y hoy son criterios que deben ser cuidadosamente analizados antes de profundizar en diseños de marcos regulatorios complejos.

La decisión de privatizar y de regular debe considerar todas y cada una de las opciones que permitan simplificar el trabajo del regulador. En primer lugar, debe estudiarse la naturaleza del poder monopolístico que existe. Frecuentemente tales poderes son la consecuencia de restricciones legales que, simplemente a través de otra norma legal, desaparecerían. Casos sobre este tipo de restricciones son demasiados, e incluyen en Latinoamérica limitaciones al ejercicio de profesiones, restricciones a importar combustibles, estancos de semillas, etc.

En segundo lugar, la necesidad de regular suele estar presente como consecuencia de mitos que han surgido de los mismos textos, describiendo situaciones relevantes a otros períodos del tiempo. El caso del monopolio natural del ferrocarril es ilustrativo. Este es un caso que por mucho tiempo se ha señalado como monopolio natural. Es cierto que es costoso construir dos líneas férreas paralelas y que pudieran existir

economías de escala (estrictamente funciones subaditivas de costo) y que, en consecuencia, no sea conveniente la existencia de más de una línea. Sin embargo, antes de profundizar en el tema tecnológico, se debiera descartar que esta empresa tiene poder monopolístico. En efecto, la existencia de competencia intermodal por parte de una red de carreteras con transporte de carga y público muy sustituto pudiera hacer absolutamente inútil dedicar demasiado esfuerzo a la regulación de esta industria.

Una vez determinada la existencia del monopolio y convertidos de la imposibilidad de generar competencia por el mercado y competencia potencial, se debe diseñar un esquema concreto de regulación.

Distintas opciones para regular se aplican en la actualidad. Una de las más populares es regulación sobre el desempeño, que incluye el método dominante de regulación en los Estados Unidos. La idea básica, ilustrable a través del método de costo por servicio, es que el regulador fija una tarifa tal que permite a la empresa recuperar sus costos operativos y obtener una rentabilidad mínima sobre el capital. El problema fundamental de este tipo de regulación es que no induce a las firmas a comportarse apropiadamente, en términos de reducir costos y proveer el servicio adecuado. A pesar de la crítica fundamental de Averch y Johnson (1960), en el sentido que el método induce a sobreinvertir y no a reducir costos, el método está vigente.

Una opción menos usada, pero de gran relevancia es la regulación de ciertos elementos de la estructura. Hay una clara relación entre elementos de estructura de la industria y los requerimientos de regulación. La concentración horizontal, la integración vertical, la heterogeneidad de las firmas, son factores que, aparte de determinar el potencial de monopolización, afectan la capacidad del regulador. Por ejemplo, la existencia de firmas similares permite regular por costo de servicio en forma más directa y fácil a través de comparación (yardstick competition).

#### 2.4 Políticas pro-competencia<sup>5</sup>

Regular es difícil y, por lo tanto, costoso. Por ello los países debieran primeramente procurar el uso de políticas alternativas a la regulación directa, siendo la promoción de la competencia el medio más obvio, barato y efectivo de conseguir la mejor asignación de recursos. Aunque la promoción de competencia no descarta esquemas de regulación que la complementan, una mirada directa al tema permite entender su relevancia en el diseño institucional.

Las políticas de competencia deben definirse en forma amplia, lo que si bien incluye como elemento el tema de legislación antimonopolios, no se limita a este ámbito. Políticas de competencia pueden definirse genéricamente como lo que el Estado hace (o deja de hacer) para profundizar mercados y maximizar la suma de excedentes económicos de consumidores y productores. Así definidas, las políticas de competencia no se traducen necesariamente en promover una gran participación de operadores. La desregulación en ciertas industrias de insumos básicos, que se transmiten a menores precios del producto, puede no aumentar el número de participantes en el mercado y pueden incluso disminuir, pero sí implicar un mayor bienestar para los consumidores.

Una política de competencia bien diseñada debe preservar la coherencia entre distintas políticas en el sentido que todas y cada una de las normas deben tender a reducir la discrecionalidad del Estado y entregar al sector privado un rol fundamental. La evidencia sugiere que no es posible hacer una política de competencia sin que haya o se cree una institucionalidad coherente. En particular, está lejos de ser suficiente promulgar una ley antimonopolios, por ejemplo, para garantizar que ella tenga efectividad. Esta idea es coincidente con Waller (1994) quien argumenta sobre las dificultades de transferir políticas antimonopolios entre países con historias y regímenes legales diferentes. También lo es con Newberg (1994) quien argumenta que la falta de tradición en políticas antimonopolio hace inexistente o inoperante una estructura legal que la apoye, y por ende le ha restado viabilidad a la aplicación efectiva en varios países.

Las políticas de competencia comprenden varias dimensiones. Posiblemente las menos interesantes desde el punto de vista de la teoría de la regulación, las constituyen las más obvias. La regulación de precios, presente en muchas economías de países de menor desarrollo, no sólo impide la competencia por esa vía, sino que muy especialmente genera presiones y gastos para influir al regulador y hacen mucho menos rentable competir por vías más positivas, como a través de la reducción de costos. Por ello, la desregulación de precios es parte fundamental de una política de competencia.

En igual dirección, la existencia de aranceles altos y por lo general determinados sobre la base de criterios no económicos es fuente de ventajas no competitivas que incentivan gastos excesivos. Más importante, por definición los aranceles son una fuente importante de monopolios, y son fuentes consecuentes de regulación.

La eliminación de barreras a la entrada o de políticas implementadas que generen racionamientos, especialmente en el caso de insumos esenciales, es un tercer elemento de política pro-competencia. Ello adquiere especial relevancia cuando las barreras a la entrada se aplican a insumos esenciales, como el mercado laboral y del crédito. Además de limitarse la competencia en esos mercados, ello tiene efectos en la cadena productiva de una gran cantidad de industrias.

Por último, un factor importante es la política antimonopolios. Este tipo de política es de gran relevancia, especialmente porque debiera estar considerada fundamentalmente para el caso de industrias que no tienen características de monopolio natural, aunque el ámbito de la ley debe incluir también industrias reguladas.

Las legislaciones antimonopolios en los países desarrollados han estado bajo permanente escrutinio público y de analistas y el debate sobre la conveniencia de su aplicación persiste. Sin embargo, es bastante claro que un diseño adecuado debiera contribuir al bienestar social, haciendo que las instituciones antimonopolio intervengan en los casos en que pueden efectivamente contribuir. Así mismo, ellos debieran excluirse definitivamente de los casos que no les compete.

La experiencia de implementación de legislaciones antimonopolios en PMDs es escasa y por lo general pobre. Tal vez la experiencia chilena es la única de un PMD que se puede evaluar positivamente. Elemento clave en esta evaluación es

La coherencia de las políticas y, en particular, su diseño de modo de minimizar la reversibilidad de las mismas. Ello es crítico porque la experiencia histórica chilena y la comparada con otros PMIDs, indica que entre los factores que explican la falta de implementación de normas antimonopolios destaca el uso de fijación de precios, aranceles y otras políticas de parte de la autoridad administrativa, las hacen menos relevante. Por su parte, la permanencia en la implementación de la ley en Chile, en medio de un proceso de discusión, aprendizaje y crítica, obedece en parte al carácter de las normas que limitaron el uso discrecional de este tipo de políticas por parte de la autoridad administrativa.<sup>6-7</sup>

### III. Presentación de los Trabajos

Los trabajos incluidos en este volumen tratan los temas de mayor relevancia pública en materia de regulación en Latinoamérica.

En el primer trabajo, Schmaltensee enfatiza la necesidad de incluir explícitamente el aspecto institucional en la evaluación de políticas de desregulación y privatización. Existe variada evidencia que apunta en la dirección de señalar que el sistema institucional es de mayor importancia que la discusión respecto a propiedad pública versus privada para explicar el desempeño de reformas que contemplen desregulación y privatización. Hay ejemplos de industrias, en ciertos países donde la propiedad pública ha dado mejores resultados que la propiedad privada, mientras que exactamente lo contrario ha ocurrido en otros. En consecuencia, no existe un conjunto de reformas de desregulación y privatización que funcionen de manera óptima en todos los países, independientemente del marco institucional.

Si se considera el debate respecto a la importancia relativa de la desregulación o la privatización como promotores de la eficiencia, se encuentra que éste tampoco ha sido resuelto. Como la propiedad pública y la regulación son instituciones imperfectas, no se puede sostener a priori que un tema domina al otro. Es, por tanto, un problema empírico. Sin embargo, tanto la privatización como la desregulación, tienen un fuerte valor como señal de compromiso haciendo más irreversibles las reformas que se lleven a cabo. Al revisar lo que se ha aprendido en los últimos quince años, este autor resalta el poder que la privatización y más importante, la competencia, como promotores de la eficiencia. Sin embargo, en ciertas situaciones y órdenes institucionales, la regulación de firmas privatizadas, aun reconociendo sus imperfecciones y sus costos, también ha sido un promotor de la eficiencia. También enfatiza que contamos en la actualidad con nuevos y mejores instrumentos que no estaban disponibles para el regulador hace quince años y que en estas materias la teoría ha ido detrás de la práctica.

El análisis del origen de las diferencias institucionales es crucial. Sin embargo, operationalizar el concepto de una institucionalidad procompetencia facilitadora de regulación es una materia sustancialmente más compleja. En este sentido, el esfuerzo de Galal y Nauriyal es notable. En su trabajo se explora en términos empíricos la relación entre desempeño de los cambios regulatorios, incentivos de regulación y compromiso gubernamental. La forma es directa: se ve la regulación

como un contrato, siendo más efectiva cuando motiva a la firma a revelar su información, induce a la firma a operar eficientemente y convence a la firma que el gobierno no le expropiará sus cuasi rentas.

De esta forma, se elaboran indicadores que inducen al cumplimiento de los medios-proósitos, se evalúan en el marco internacional y se chequean sobre la base de la relación entre éstos y el desempeño de los sectores regulados. La alta consistencia entre los indicadores de diseño regulatorio y de desempeño de los sectores sugiere inmediatas acciones de política, dirigidas a afectar la institucionalidad.

Serra en su trabajo analiza aspectos institucionales de la regulación. Específicamente, estudia la interacción que existe entre la política de competencia y la regulación de monopolios en el caso de Chile. Para hacerlo, presenta una serie de casos que han sido tratados por los organismos antimonopolios. También describe el marco regulatorio que se emplea en el país, ejemplificándolo con el sector eléctrico. Presenta además la política de concesiones de obras de infraestructura pública como un ejemplo de mecanismos para introducir competencia por el mercado en situaciones donde la competencia en el mercado no es posible. Dicha política está siendo empleada intensamente para promover la participación de privados en la construcción y operación de infraestructura vial. Del análisis del desempeño de los organismos antimonopolios y del funcionamiento de la regulación, el autor concluye que hay dos problemas de la institucionalidad que afectan el funcionamiento del sistema regulatorio en Chile. El primero se refiere a la falta de recursos, especialmente humanos, en las instituciones, y el segundo, es la alta dependencia que las instituciones tienen de la autoridad administrativa lo que las deja particularmente expuestas a presiones de grupos de interés.

En su artículo, Paredes analiza si existen errores en la regulación de empresas recientemente privatizadas en Chile y que pudieron ser fácilmente evitables. Además de definir la naturaleza de los problemas de regulación, estima su impacto. La base de este estudio es que la discusión sobre si existen o no costos de regular empresas privatizadas es muy poco fructífero, a menos que se avance en la estimación concreta de los costos de la regulación. Ello, por una parte obliga a los analistas a ser precisos y a definir claramente la naturaleza de tales costos. Por otra parte, permite obtener una aproximación razonable sobre los beneficios netos de retardar un proceso privatizador a cambio de afinar el marco regulatorio. Ambos aspectos subyacen definitivamente en algunas de las preguntas de política económica más relevantes en Latinoamérica.

La interacción entre la desregulación y la privatización, destacada por tantos autores en este volumen, es analizada empíricamente para la industria bancaria en México por López de Silanes y Zamarripa. Usando una muestra consistente en todos los bancos comerciales privatizados en México a principios de los ochenta, estos autores exploran los efectos que tuvieron estas dos políticas sobre el desempeño de las instituciones bancarias. En primer lugar, el análisis de los datos, usando una metodología de eventos, permite encontrar retornos sobrenormales importantes en magnitud y estadísticamente significativos inmediatamente después de que se avisa la privatización de los bancos, mientras que el anuncio de quién

se los adjudica no tiene ningún impacto significativo en los retornos de los bancos. Esto refleja la valoración que coloca el mercado en el hecho de "ser privado". El trabajo también documenta la positiva valoración del mercado frente a medidas de desregulación que afectaron a la industria bancaria, que redujeron restricciones operacionales, aumentaron la cantidad de recursos disponibles para prestar y eliminaron las fijaciones de las tasas de interés. Por último, al analizar los efectos de la desregulación y la privatización en el desempeño de la industria bancaria, los autores concluyen que el principal efecto de la desregulación fue el aumentar los niveles de actividad de la industria y doblar los márgenes de operación. La privatización, por su parte, llevó a una substancial reestructuración de las operaciones con un importante aumento en la tasa de crecimiento de la cartera de préstamos y una reducción en la tasa de crecimiento de la cartera de activos financieros. Hay evidencia de que la privatización también redujo los costos de agencia llevando a ganancias en eficiencia. Sin embargo, el crecimiento en la rentabilidad de los bancos en manos privadas no es sólo debido a la privatización, sino que también es el resultado de una desregulación incompleta, que mantuvo regulaciones protectoras en las operaciones y virtualmente impidió la competencia externa.

Un aspecto clave de la institucionalidad se refiere al marco general que otorgan las políticas pro competencia. Dentro de éstas, un rol central lo juegan las políticas antimonopolios. Sin embargo, Rodríguez y Williams, nos advierten acerca de la tentación, común en países en desarrollo, de copiar legislación antimonopolios de países desarrollados e intentar aplicarla de la misma forma en que se aplica en las economías maduras, es decir mediante un programa de fiscalización antimonopolio tradicional, con énfasis en control de fusiones e investigaciones de actividades comerciales que involucren relaciones horizontales y verticales. Este fue el caso de México, a partir de la aplicación de su reciente Ley de la Competencia. El peligro fundamental de seguir esta avenida es que, al centrarse en el control de prácticas que no son inambiguamente anticompetitivas, se esté fomentando el que los grupos de interés presionen para tratar de conseguir protecciones especiales, lo que tiene un efecto mucho más nocivo sobre la competencia. Los autores sugieren, en cambio, que el rol de los organismos antimonopolios en economías que están empezando a aplicar políticas de liberalización, debe estar enfocado a la promoción de la competencia, teniendo como principal objetivo el desarticular cualquier barrera a la entrada, al crecimiento y/o a la salida que haya generado el gobierno. Es aquí donde el trabajo de estos organismos promete mayor rentabilidad. El trabajo de fiscalización y control de monopolios tradicional debe ser dejado para cuando las economías hayan alcanzado mayor grado de desarrollo y madurez.

Las Políticas de Protección al Consumidor y las conductas de los consumidores son analizadas por Engel, quien destaca la necesidad de entender bien estas últimas para poder evaluar razonablemente los méritos relativos de las distintas alternativas de política. Mediante una serie de ejemplos de políticas específicas y de conductas por parte de los consumidores, el autor argumenta que aquellas políticas que se basan fuertemente en la racionalidad de los consumidores, como los requerimientos de proveer información, son, en la práctica, bastante menos efectivas que lo que uno podría anticipar basado en los supuestos usuales de la teoría del consumidor.

Los siguientes cuatro trabajos se refieren al sector energía. Concretamente, Torres y Del Sol y otros, abordan problemas que han afectado y siguen afectando hoy día a la industria eléctrica en Argentina y en Chile. Se refieren al tema más conflictivo de la regulación eléctrica, el de la tarificación y los incentivos en la etapa de transmisión de energía en alto voltaje que se caracteriza por la existencia de importantes economías de escala.

Torres analiza el porqué la inversión en transmisión ha sido tan errática en Argentina y no se han concretado proyectos de inversión que involucren a grandes grupos de usuarios de la red. Esto contrasta con la continua expansión que ha mostrado la inversión en generación desde que se reorganizó la industria de la electricidad y se adoptó un nuevo marco regulatorio en 1992. El punto central del trabajo es que dicho marco no provee los incentivos correctos para promover una expansión eficiente y sostenible de la red de transmisión. Esta carencia de incentivos apropiados viene de distintas fuentes: en muchos casos, la regulación no incluye mecanismos que reduzcan las importantes asimetrías de información que existen entre el regulador y las firmas reguladas o los usuarios. En otros casos, si bien incluye dichos mecanismos, éstos ignoran la posibilidad de que existan comportamientos oportunistas y en consecuencia no están preparados para prevenir y/o corregir esas conductas. Por último, algunas regulaciones no están adecuadamente formuladas y generan respuestas inadecuadas de parte de los usuarios e inversionistas.

Del Sol y Pérez analizan los problemas que la tarificación de la transmisión eléctrica han generado en la industria eléctrica en Chile. De acuerdo a la ley, las tarifas eléctricas debieran fijarse de forma que las empresas generadoras obtuvieran una tasa de retorno del 10% sobre sus activos. Sin embargo, durante los últimos años esto no ha ocurrido y los retornos para las generadoras se han situado a niveles sustancialmente más bajos. Este trabajo argumenta que una de las principales razones para que ello haya ocurrido es precisamente la manera en que se tarifaba la transmisión. Los autores proponen cuatro sistemas alternativos para tarifificar el uso del sistema de transmisión de forma eficiente y que a la vez permita financiarse a la propietaria de la red.

Los dos trabajos siguientes se refieren a la industria del gas natural en México. Ambos trabajos responden a entregar elementos de análisis que alimenten la discusión que se está desarrollando actualmente en ese país. En el primero de ellos, Rosellón presenta las consideraciones económicas que están detrás de las reformas recientes al marco regulatorio que rige al gas natural. En el trabajo aborda las distintas etapas de la industria: producción, transporte, almacenaje y distribución del gas, revisando las tendencias internacionales actuales para cada uno de estos ámbitos. Culmina con la presentación de una propuesta concreta de un marco regulatorio para toda la industria que desarrolle los principios generales contenidos en la Reforma a la Ley de Gas. El segundo trabajo referido al gas es el de Contreras y Salas. En él se presentan los principios económicos que sustentan una propuesta de regulación para el mercado de la distribución del gas natural.

El volumen concluye con la edición de la mesa redonda final de la Conferencia, la que se ha incluido por el alto interés que revisen los temas allí abordados.

## Notas

- 1 Las experiencias en Latinoamérica con comportamientos oportunistas post-contratales por parte del Estado y de particulares no es nueva. Argentina, Brasil y Chile, en los 1970s y 1980s, son casos ilustrativos respecto de la política macroeconómica y respecto a los derechos de propiedad de los depositantes.
- 2 Stone, et al. (1992) en una comparación de los costos de transacción en Brasil y Chile, concluyen que si bien se trata de países con muy distinto ambiente legal, no difieren sustancialmente en los costos de hacer negocios.
- 3 Objetivos de preservación, de eficiencia y de crecimiento en el corto plazo suelen ser incompatibles por ejemplo en una legislación de pesca. Del mismo modo, objetivos de eficiencia y equidad suelen estar contrapuestos en una fijación tarifaria.
- 4 Peterson, et al. (1995) sugieren que esta norma aumenta el manejo agresivo de los conductores, afectando negativamente el grado de protección de peatones y automovilistas de autos sin bolsas de aire.
- 5 Para un desarrollo detallado de este tema aplicado al caso de Chile, véase Paredes (1996).
- 6 Para un análisis de la legislación antimonopolios en Chile, véase Paredes (1995).
- 7 Existen, en Chile, por ejemplo, restricciones incluso a nivel constitucional para que la autoridad administrativa fije precios

## Referencias

- AVERCH, H. y JOHNSON L. (1962). "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint", *American Economic Review*, Vol. 52, No. 5.
- BAUMOL, W.J., PANZAR, J.C. y WILLIG R.D. (1982). *Contestable Markets and Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- BRAEUTIGAM, RONALD (1989). "Optimal Policies for Natural Monopolies," Cap. 23, *Handbook of Industrial Organization*, R. Schmalensee and R. Willig, eds.
- COASE, RONALD (1937). "The Nature of the Firm", *Economica* n.s. 4.
- CONTRERAS, BENJAMIN y FERNANDO SALAS (1995). "Natural Gas Distribution Regulation", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- DEL SOL, PATRICIO y MIGUEL A. PÉREZ (1995). "Economies of Scale and Tarification in the Chilean Power Sector", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- DE SOTO, HERNANDO (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harper and Row Publishers, New York.
- DEMSEIZ, HAROLD (1968). "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, No. 11.
- ENGEL, EDUARDO (1995). "Consumer Protection Policies and Rational Behavior", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- GALAL, AHMED y BHARAT NAURIYAL (1995). "Regulation in Telecom in Developing Countries: Outcomes, Incentives, and Commitment", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- GROSSMAN, SANFORD y OLIVER HART (1986). "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, vol. 94, No. 4.
- HABERGER, ARNOLD (1954). "Monopoly and Resource Allocation", *American Economic Review*, No. 44.
- KARST y ROSENN (1984). *Law and Development in Latin America*.
- LAFONT, JEAN JAQUES y JAN TIROLE (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- LÓPEZ-DE-SILANES, FLORENCIO y GUILLERMO ZAMARRIPA (1995). "Deregulation and Privatization of Commercial Banking", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- NEWBERG, JOSHUA (1994). "Mexico's New Economic Competition Law: Toward the Development of a Mexican Law of Antitrust", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 31.
- NORTH, DOUGLAS (1990). *Institutions, Institutional Change in Economic Performance*, Cambridge University Press.
- PAREDES, RICARDO (1996). "Políticas de Competencia en Países sin Tradición de Mercado: el Caso de Chile", Universidad de Chile, Políticas Públicas Departamento de Ingeniería Industrial, por aparecer.
- PAREDES, RICARDO (1995). "Privatization and Regulation in a Less Developed Economy: The Chilean Case", *Revista Análisis Económico*, este número.
- PAREDES, RICARDO (1995). "Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolios de Chile", *Centro de Estudios Públicos*, No. 58, Otoño.
- PETERSON, STEVEN (1995). "Are Drivers of Air-Bag-Equipped Cars More Aggressive? A Test of the Offsetting Behavior Hypothesis", *The Journal of Law and Economics*, Volume XXXVIII, October.
- RODRIGUEZ, ARMANDO y MARK D. WILLIAMS (1995). "Economic Liberalization and Antitrust in Mexico", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- ROSELLÓN, JUAN (1995). "Regulatory Reform in Mexico's Gas Industry", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- SCHMALENSEE, RICHARD (1995). "What Have We Learned About Privatization and Regulatory Reform", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- SERRA, PABLO (1995). "Competencia y Regulación en el Caso de Chile", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- STIGLER, G. y C. FRIEDLAND (1962). "What can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *The Journal of Law and Economics*, Volume V.
- STONE, A. B. LEVY y R. PAREDES (1992). "Public Institutions and Private Transactions: The Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile", Policy Research Working Papers, WPS891, The World Bank.
- THE ECONOMIST (1995). "How to Privatize", march 11th.
- TORRES, CLEMENCIA (1995). "Regulatory Schemes and Investment Behavior in Transmission of Electricity: the Case of Argentina", *Revista de Análisis Económico*, este número.
- WALLER, SPENCER (1994). "Neo-Realism and the International Harmonization of Law: Lessons from Antitrust", *University of Kansas Law Review*, Vol. 42.
- WILLIAMSON, OLIVER (1995). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.