

LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN CHILE

PABLO SERRA*

Universidad de Chile

Abstract

This paper analyzes the Chilean policy for market competition, mainly through case studies. Consideration is given to both the antitrust laws and institutions, and the regulation and deregulation policies. Furthermore, it reviews the use of bidings for the concession of projects, as a way to prompt competition ex-ante. It is gathered from the analysis that generally the legislation in this area is adequate. The main restriction of the policy for market competition lies on the institutions responsible for enforcing them, which lack enough resources and are too close to the political authorities.

I. Introducción

El propósito de este trabajo es estudiar la política chilena de competencia, considerando tanto la legislación como las instituciones encargadas de su aplicación. El análisis se realiza principalmente a través del estudio de casos que ilustran el funcionamiento de dichas leyes e instituciones. El estudio también se extiende a la licitación de concesiones, por ser éste un mecanismo destinado a generar competencia ex-ante en servicios donde sólo puede existir un solo oferente.

El mensaje central de "La Riqueza de las Naciones" de Adam Smith es que el sistema de precios ("la mano invisible") puede coordinar una economía con grandes ventajas con respecto a un planificador central. Sin embargo, la mano invisible requiere un marco legal e institucional apropiado para un buen desem-

* Agradezco los valiosos comentarios de A. Galetovic, del editor invitado, J. M. Sánchez, y de un árbitro anónimo.

peño. Sólo con reglas del juego claramente definidas los individuos pueden proseguir sus propios intereses sin buscar influenciar las leyes e instituciones (véase Rothschild, 1994). Estas instituciones y normas pueden surgir en forma espontánea como resultado de la búsqueda del propio beneficio por parte de los agentes (la mano invisible), o como consecuencia de una política consciente de los legisladores (la mano visible). En muchos casos será combinación de ambas. Por ejemplo, numerosas instituciones de mercado son privadas, como ocurre con las bolsas de comercio. En esos casos el rol del Estado consiste en crear el marco legal necesario para su adecuado desarrollo.

Coase (1992) ha enfatizado que la eficiencia del sistema de libre mercado está determinada en gran medida por los arreglos institucionales que gobiernan los procesos de intercambio. Sin instituciones apropiadas ninguna economía de mercado podría funcionar. Cuando una persona compra acciones de sociedades anónimas lo hace a través de un corredor de bolsa, pagándole una comisión por su servicio. La comisión es un costo de transacción, pero resulta evidente que de no existir bolsas el costo de transacción sería mucho mayor, tal como ocurre con la compra de bienes inmuebles. Los costos de transacción son más bajos en la medida que las instituciones económicas se perfeccionan.

Este trabajo se centra en el análisis de las leyes e instituciones que conforman la política de competencia en Chile. El elemento más visible de la política de competencia son la legislación y las instituciones antimonopolios. Se estudia su desempeño a través del análisis de un conjunto de dictámenes y resoluciones emblemáticos. El análisis muestra que si bien las instituciones antimonopolios han ayudado a crear un marco para el funcionamiento de los mercados, sus dictámenes y resoluciones no siempre han estado en concordancia con el propósito que estas instituciones debieran tener, cual es promover la eficiencia económica.

La política de competencia hay que entenderla en un sentido amplio. En efecto, un ambiente competitivo va mucho más allá de la legislación e instituciones antimonopolios. En primer lugar es necesario considerar la política de desregulación. Muchas veces la propia legislación o reglamentos administrativos impiden la competencia. La desregulación, en muchos casos, es fundamental para aumentar los espacios de competencia. Por ejemplo, la liberalización comercial introduce la competencia internacional (la cual es muy importante para una economía pequeña como la chilena).

Si bien existen leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que tienden a entrar la competencia, también la legislación puede servir para aumentar el grado de competencia que alcanza una industria. Por ejemplo, reglas claras y objetivos de interconexión y acceso a servicios públicos en los cuales existen economías de red son fundamentales para que exista competencia en éstos. Asimismo, existen sectores de la economía—los llamados monopolios naturales—donde aún la competencia no es posible, por lo cual son regulados para evitar que las empresas abusen de su poder de mercado. Por ello, a este aspecto de la política de competencia lo llamaremos—a falta de un mejor nombre—política de regulación-desregulación.

El resto de este trabajo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección analiza el concepto de competencia. En la tercera sección se describen las

leyes y organismos antimonopolios y se analiza su desempeño a través del estudio de algunos casos. La cuarta sección evalúa la política chilena de regulación-desregulación. La quinta sección describe el uso de la licitación de concesiones en Chile. La última sección presenta las conclusiones finales.

II. Competencia

a. El concepto de competencia

¿Qué es competencia? De acuerdo a McNulty (1968) existen dos respuestas posibles: competencia puede ser un tipo de comportamiento (competitivo) o una estructura de mercado (atomista). El comportamiento competitivo se refiere a los esfuerzos que realiza un agente para derrotar a sus rivales, bajando precios para vender más que en el caso de un oferente. Por su parte, la competencia, como estructura, es un mercado atomista, es decir donde existe un número infinitamente grande de compradores y vendedores, por lo cual ninguno de ellos es capaz de influir sobre el precio.

Para los clásicos, la competencia es la fuerza que hace bajar los precios hasta igualarlos al costo marginal—asegurando de este modo la eficiente asignación de los recursos. La idea de competencia perfecta como una estructura de mercado surge con los neoclásicos, quienes combinan las ideas de competencia y mercado. Para estos últimos, competencia perfecta es una situación límite en la cual la producción de cada firma es insignificante con respecto a la producción total de la industria, y por lo tanto la firma no puede afectar los precios.¹ En el concepto de competencia perfecta no existe ninguna idea de lucha o rivalidad, pues las firmas no pueden alterar el precio. McNulty (1968) señala que se puede entender la competencia de los clásicos como la fuerza que conduce a la competencia perfecta: la entrada de un gran número de firmas lleva a una situación de equilibrio en que los efectos de la competencia llegan a su límite y no existe más competencia.

La idea de competencia perfecta tiene poca relevancia práctica: son pocos los mercados atomistas. La extensión natural del concepto de competencia son los mercados desafiables, concepto desarrollado por Baumol, Panzar y Willig (1982). En este caso la competencia de potenciales entrantes disciplina a las firmas establecidas, aun cuando el número de estas últimas sea reducido. Para que un mercado sea desafiable se deben dar en forma concurrente tres condiciones: ausencia de barreras de entrada; inexistencia de costos hundidos, es decir, la empresa que deja de operar recupera toda su inversión (excluyendo la depreciación normal); y rezago en la empresa o las empresas establecidas en ajustar sus precios cuando entra un nuevo competidor. En un mercado desafiable la competencia potencial determina que el precio corresponda al de un mercado competitivo (salvo en el caso de un monopolio), por lo que la entrada de un nuevo oferente no debería tener efecto alguno sobre los precios, constituyéndose este resultado en un test de la desafiability de un mercado.

b. Competencia y eficiencia

La teoría del bienestar muestra que en una economía con propiedad privada el libre funcionamiento del mercado conduce a un equilibrio que es óptimo de Pareto. Sin embargo, este resultado requiere, entre otras condiciones, la ausencia de bienes públicos, asimetrías de información y externalidades, y, obviamente, la existencia de competencia. En algunos mercados los oferentes (o demandantes, o ambos) son pocos y éstos aprovechan o intentan aprovechar su poder de mercado, produciendo menos y cobrando más que en la solución óptima. De ahí la importancia de evitar los abusos de poder de mercado.

Por su parte, Adam Smith enfatizó que la competencia es la fuerza que disminuye los precios y, podríamos agregar hoy, aumenta la calidad de los productos. Para aumentar sus ganancias cada empresario trata de ofrecer una mejor relación calidad-precio que sus competidores, para ello permanentemente busca aumentar su eficiencia. Es decir, la competencia es importante no sólo para una asignación eficiente de recursos sino también por razones de eficiencia dinámica (Vickers y Yarrow, 1988).² Adam Smith le dio a la competencia un significado que no había tenido antes: individuos buscando su propio beneficio contribuyen al bienestar general.

En consecuencia, el objetivo principal de la política de competencia es alcanzar la eficiencia económica, lo cual implica proteger la competencia y no necesariamente a los competidores (ver, por ejemplo, Klemami y Dutz, 1995). Podríamos asignar un segundo objetivo a las leyes e instituciones que velan por la competencia: asegurar que sus beneficios lleguen a todos los individuos y garantizar a cada empresario que su éxito o fracaso no será determinado por acciones de terceros. En ocasiones este segundo objetivo puede estar en contra posición con el de eficiencia económica, en cuyo caso habrá que ponderar la importancia de ambos propósitos. La razón es simple: en la sociedad existe una preferencia por equidad, por lo que en la medida que una situación se perciba como poco equitativa, aunque sea eficiente, será socialmente poco aceptable.

Podemos ilustrar el punto anterior con un ejemplo. Los laboratorios farmacéuticos poseen poder de mercado respecto a los productos que elaboran. En Chile, cuatro grandes cadenas farmacéuticas concentran una parte importante de la venta detallista de remedios, por lo que los precios a los cuales las cadenas adquieren los fármacos son el resultado de duras negociaciones con los laboratorios. Por otro lado, las cadenas compiten entre sí (excepto el caso que se discute más adelante), por lo que los descuentos que consiguen las cadenas en sus negociaciones se traspasan en gran medida a los consumidores. Los grandes perjudicados son las farmacias independientes que compran a precios mayores que las cadenas, que incluso pueden llegar a ser superiores a los precios de venta de las cadenas. Los menores precios que pagan las cadenas se justifican como descuentos por volumen. Imponer excesivas restricciones a los descuentos por volumen limitaría el poder de negociación de las cadenas con respecto a los laboratorios, perjudicando a los consumidores.

c. Legislación e instituciones antimonopolio

El objetivo de la legislación e instituciones antimonopolio es prevenir y penalizar las conductas contrarias a la competencia. El énfasis debe estar en penalizar más que en prevenir, pues las medidas preventivas suelen imponer costos en términos de eficiencia. Sin embargo, como veremos a continuación existe dificultad para probar la existencia de conductas anticompetitivas, por lo que en ocasiones el establecimiento de preventivas puede justificarse. Aunque, por otro lado, evaluar la conveniencia de imponer determinadas medidas preventivas tampoco es simple.

Determinar que existe conducta anticompetitiva basados exclusivamente en información económica es difícil. La uniformidad de precios puede indicar colusión entre los proveedores o simplemente que es la etapa final a la cual se ha llegado después de una ardua competencia entre los distintos agentes involucrados (competencia perfecta). Si bien precios similares no indican necesariamente la existencia de colusión, el análisis de la historia previa puede entregar más información. Por ejemplo, si todos o varios proveedores alzan sus precios en forma simultánea, debiera existir una fuerte presunción acerca de la existencia de colusión.

Asimismo, la estructura de mercado no siempre es útil para decidir acerca de la existencia de competencia. En mercados atomistas la cartelización puede producir importantes pérdidas de eficiencia, mientras mercados con pocos oferentes pueden ser altamente competitivos. Un ejemplo de la primera situación es el transporte urbano en Santiago. Este es un mercado atomista por excelencia. Existen alrededor de cuatro mil empresarios; sin embargo, éstos a través de la creación de federaciones y confederaciones empresariales alcanzaron importantes grados de colusión, la que sólo se ha debilitado a través de la licitación de recorridos.

La decisión de los órganos antimonopolios respecto a la fusión de empresas en industrias concentradas debiera estar basada en la desafiablez del mercado. Determinar ex-ante la desafiablez de un mercado puede ser muy complejo. Prueba de ello es que cuando Baumol, Panzar y Willig (1982) desarrollaron el concepto de desafiablez presentaron al transporte aéreo interno en los EE.UU. como un ejemplo emblemático de mercado desafiable. Esto ocurría dos años después del comienzo de la desregulación aérea en los EE.UU. Sin embargo, cuatro años más tarde los mismos autores revirtieron su diagnóstico inicial (Baumol y Willig, 1986). Para ello tuvieron en cuenta: (i) las numerosas observaciones de que la entrada de una nueva línea aérea hacía bajar el precio en las empresas establecidas y (ii) la evidencia empírica acumulada mostrando que mayor concentración, medido por el índice de Herfindhal, resultaba en tarifas más altas.

d. Regulación de monopolios naturales

Es necesario regular aquellos mercados que no sean competitivos o desafiables con el fin de evitar pérdidas de bienestar. Se pueden distinguir tres instrumentos para evitar que las empresas abusen de su poder de mercado: (i) la vigilancia de los organismos antimonopolios, (ii) la regulación de monopolios, y (iii) la licitación de concesiones (ver, por ejemplo, Ordover y Pittman, 1993). Si bien la vigilancia

de los organismos antimonopolios lleva a que las empresas se autorregulen, en el caso de los monopolios naturales la autorregulación presenta dos limitaciones cuando no es complementada con otros instrumentos. Primero, si no hay criterios preestablecidos, resulta difícil decidir si un monopolio abusa de su poder de mercado. Por ejemplo, personas bien informadas podrían discutir interminablemente respecto a cuál es la tasa de retorno adecuada para la industria eléctrica. Segundo, aun en el caso que la tarifa reflejara los costos del monopolio natural, los organismos antimonopolios no tienen manera de promover su eficiencia.

Las razones anteriores justifican la existencia de organismos reguladores cuya forma de operar es normalmente fijando las tarifas máximas que el monopolio puede cobrar.³ Aquí es posible distinguir dos enfoques. El primero, conocido como tarificación por costo de servicio, enfatiza que los precios reflejen los costos de la empresa. El segundo enfoque, llamado regulación por incentivos, busca promover la eficiencia interna de la empresa para luego traspasar las ganancias resultantes de la mayor eficiencia a los consumidores vía menores tarifas, aunque lograr el segundo objetivo no es fácil.

En la regulación por costo de servicio el procedimiento más usado ha sido fijar las tarifas de modo que la empresa alcance una tasa de rentabilidad predeterminada. Este esquema tarifario no incentiva la eficiencia interna de la empresa regulada y en algunos casos puede incluso desincentivarla. Los esquemas de regulación por incentivos intentan corregir este problema independizando las tarifas de los costos reales de las empresas. Los sistemas más usados son los de empresa modelo (benchmarking) y precio techo ("price cap"). En el primer sistema los precios son fijados de modo que una empresa modelo eficiente alcance una tasa de rentabilidad preestablecida, mientras que en el segundo la tarifa real disminuye anualmente en un porcentaje que intenta predecir el aumento de productividad causado por el avance tecnológico. En ambos casos, entre fijaciones sucesivas la tarifa se reajusta de acuerdo a un índice de precios relevante para la industria.

La dificultad de los métodos de regulación por incentivos es en un caso obtener los costos de una empresa eficiente, y en el otro predecir los aumentos de productividad. En general, la regulación presenta diversas dificultades. Es una carga para el Estado, el que debe restringir los organismos reguladores. Asimismo, la regulación excesiva impone restricciones a las empresas que reducen la eficiencia de éstas. Adicionalmente, el carácter antagónico de la regulación frecuentemente crea conflictos entre reguladores y regulados. Otro aspecto que debe considerarse es la captura del regulador. No son pocos los casos en que reguladores pasan a trabajar en empresas reguladas, lo que pone dudas respecto a su celo funcional. Considerando los problemas propios de la regulación, promover y preservar la competencia debiera ser una de las principales preocupaciones del Estado.

En algunos casos la licitación de concesiones es una alternativa a la regulación de monopolios naturales. La idea es, en palabras de Chadwick (1959), promover la competencia por la cancha cuando la competencia en la cancha no sea posible. Normalmente, la concesión se otorga al postulante que ofrece cobrar el menor precio por el servicio licitado. La ventaja de este sistema es que elimina algunos de los conflictos propios de la regulación, aunque como veremos más adelante no está exento de dificultades.

III. Legislación e Instituciones Antimonopolios en Chile

a. Descripción

En Chile existió legislación antimonopolios desde 1959, pero ésta cobró vigencia sólo a partir de 1973 cuando se inicia un rápido proceso de liberalización de la economía (véase Paredes, 1995).⁴ En ese año se promulgó el Decreto Ley 2111, el que establece que el que realice cualquier acto que tienda a impedir la libre competencia será penado con presidio. Entre estos actos la Ley menciona, a modo de ilustración, el reparto de cuotas de producción o de mercado y los acuerdos para fijar precios. Por su parte, los organismos encargados de defender y promover la libre competencia son las Comisiones Preventivas Regionales, la Comisión Preventiva Central, la Comisión Resolutiva y la Fiscalía Nacional Económica. El jefe superior de la Fiscalía es el Fiscal Nacional, el cual es de libre designación por el Presidente de la República. La Comisión Preventiva Central y la Comisión Resolutiva están integradas por cinco personas, las que permanecen dos años en sus funciones y no son remuneradas.

La Comisión Preventiva Central la integran: un representante del Ministro de Economía, quien la preside; un representante del Ministro de Hacienda; dos profesores universitarios, un abogado y un ingeniero comercial, designados por el Consejo de Rectores de Universidades; y un representante de las Juntas de Vecinos, elegido por los presidentes de las uniones comunales de juntas de vecinos de la Región Metropolitana. Por su parte, la Comisión Resolutiva está integrada por un Ministro de la Corte Suprema designado por este tribunal, quien la preside; dos Jefes de Servicios de la Administración Pública, uno designado por el Ministro de Economía y otro por el Ministro de Hacienda, y dos decanos de universidades con sede en Santiago elegidos por sorteo, uno de una facultad de Economía y otro de una facultad de Derecho.

El Fiscal Nacional está facultado para instruir las investigaciones que estime conveniente. Para ello cuenta con diversos instrumentos como la posibilidad de disponer el arresto por 15 días para quienes entorpezcan las investigaciones. Asimismo, la Dirección General de Investigaciones (policía civil) debe poner a su disposición el personal de ese servicio que éste requiera. El Fiscal representa el interés social en materias económicas ante la Comisión Resolutiva y los Tribunales de Justicia. En el ejercicio de sus funciones puede requerir de las comisiones antimonopolios el ejercicio de sus atribuciones, velar por el cumplimiento de los fallos que dicte la Comisión Resolutiva o los Tribunales de Justicia en materias de libre competencia, y emitir los informes que soliciten las comisiones antimonopolios.

La Comisión Preventiva puede, entre otras atribuciones, solicitar al Fiscal la investigación de actos contrarios al D.L. 2111 y proponer medidas para corregir situaciones que alteren la libre competencia. Las decisiones de la Comisión Preventiva pueden ser reclamadas ante la Resolutiva. Por su parte, la Ley concede amplios poderes a esta última para conocer, investigar y sancionar conductas que pudieran atentar contra la libre competencia. La Comisión Resolutiva puede

modificar o poner término a contratos contrarios a la competencia, ordenar la modificación o disolución de personas jurídicas que hubiesen intervenido en actos contrarios a la libre competencia, declarar la inhabilidad temporal para ocupar cargos directivos en colegios profesionales e instituciones gremiales, aplicar multas por una suma de hasta diez mil unidades tributarias, y ordenar al Fiscal Nacional el ejercicio de la acción penal respecto de conductas que tiendan a impedir la libre competencia. Otra responsabilidad que recae sobre la Comisión Resolutiva es el determinar en cuáles mercados la falta de competencia justifica la regulación de precios.

b. Funcionamiento de los organismos antimonopolios

A pesar de las amplias facultades que concede la Ley a los organismos antimonopolios, éstos las han ejercido con parsimonia. Esto se puede explicar por la natural prudencia ante la vastedad de las atribuciones y el reconocimiento de sus propias limitaciones. En todo caso, los organismos antimonopolios han tenido la virtud de crear un marco para el desenvolvimiento de las actividades económicas.

Como lo señala Paredes (1995), la legislación tiene un carácter muy amplio, dando a las comisiones la capacidad de interpretar el espíritu de la ley, por lo que sólo estudiando la jurisprudencia se puede conocer efectivamente cuál es el ámbito de la legislación. Este autor realiza algunas críticas a la jurisprudencia de las Comisiones, aunque advierte cambios positivos en los últimos años. En particular, critica su intromisión en aspectos que no están relacionados con la competencia y su excesivo apego a la letra de la Ley y no a su espíritu. La mayoría de las conductas observadas que tienen potencial anticompetitivo, también pueden explicarse por ganancias de eficiencia. Por ello, cada caso debiera evaluarse en función de sus méritos propios (doctrina de la razón) y no basarse en reglas per se. Paredes (1995) también señala que en la Comisión Resolutiva las conductas verticales resultan más probables de ser sancionadas que las horizontales, siendo que estas últimas, de acuerdo a la teoría económica, tienen mayor potencial de daño.⁵ Restricciones verticales como la fijación de precios de reventa, el nombramiento de distribuidores exclusivos y la repartición de territorios exclusivos pueden aumentar el bienestar de los consumidores cuando se vinculan con un mejor servicio de venta y posventa y no afectan el grado de competencia del sector. Por ello, en mercados altamente competitivos no debiera haber impedimento alguno a las restricciones verticales. Ahora cuando los mercados presentan altos índices de concentración, las conductas verticales pueden ser perjudiciales, como lo ilustra el caso de la distribución de combustibles en la sección siguiente.

Si bien el análisis estadístico de los dictámenes de la Comisiones Antimonopolios, como el realizado por Paredes (1995), aporta valiosos antecedentes respecto al funcionamiento de éstas, esconde la riqueza de cada caso. Por ello, a continuación se analizan algunos dictámenes de la Comisiones Antimonopolios. Estos casos no son una muestra aleatoria. Por el contrario, se trata de casos particularmente complejos y que involucran a agentes económicos

importantes. Estos casos corresponden: a una fusión horizontal; a un acuerdo de precios; a una integración vertical; y el último a abuso de poder monopolístico.

Distribución de gasolina. La distribución de combustibles, tanto a nivel mayorista como a nivel minorista, estuvo fuertemente regulada hasta 1978. Su desregulación se inició con el D.F.L. 1 del Ministerio de Minería de febrero de 1979, el cual eliminó las barreras a la entrada del negocio de distribución y decretó la libertad de precios. Este cambio inicialmente no tuvo mayor impacto. En efecto, hasta 1984 los tres distribuidores mayoristas tradicionales tenían más de 96% del mercado.⁶ Sin embargo, la situación varió radicalmente en 1985 cuando la empresa EMALCO licitó los estanques de almacenamiento de combustible que posee en Maipú, lo que permitió que se incorporaran tres nuevos distribuidores independientes (un cuarto entrante estaba ligado a una de las empresas tradicionales).

Este cambio permitió que se produjese un fuerte aumento en la competencia del sector en la Región Metropolitana (las compañías nuevas no tuvieron mayor presencia en el resto del país). El margen de distribución para la bencina de 93 octanos que en 1982 era de 20%, cayó a 6% a principios de 1987. Frente a esta fuerte caída en los márgenes, las compañías tradicionales reaccionaron comprando—con la anuencia de la Comisión Preventiva— a dos de los nuevos competidores. Estas compras ocurrieron en diciembre de 1986 y enero de 1987.⁷ En enero de 1988 el margen de distribución ya había subido a 14%. Desde esa fecha el margen se ha mantenido relativamente constante, mostrando una leve baja en 1991 cuando cayó a 12%.

Los mayoristas tradicionales no se limitaron a comprar a los nuevos competidores. También emprendieron una agresiva campaña de integración vertical. Es así como el porcentaje de estaciones de servicios independientes en la Región Metropolitana cayó de 40% en diciembre de 1985, cifra que había permanecido constante por largo tiempo, a menos de 17% en diciembre de 1991.⁸ El efecto fue disminuir considerablemente el grado de desafiabilidad de este mercado. El combustible es entregado a los distribuidores por la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) a un mismo precio. La gran mayoría de los consumidores, conociendo este hecho, no establecen mayores diferencias entre la distintas marcas.⁹ La inversión necesaria para entrar era muy baja. A un eventual distribuidor mayorista le bastaba con arrendar un estanco para iniciar actividades, pues podía desarrollar una cadena de distribución recurriendo a los detallistas independientes. Ahora que la mayor parte de los puntos de venta, especialmente los más atractivos, son propiedad de los tres principales mayoristas, se dificulta el ingreso de nuevas empresas.

Aunque los antecedentes anteriores provienen de un riguroso estudio realizado por la Unidad de Ingeniería Económica de la Fiscalía Nacional Económica, las comisiones antimonopolios no adoptaron ninguna medida al respecto. La Comisión Preventiva, en su Dictamen 876 de septiembre de 1993, señaló que los antecedentes aportados por dicho estudio no le permitían concluir que existiese colusión por parte de las principales empresas mayoristas para fijar el precio.¹⁰ Resulta prácticamente imposible probar colusión con base exclusivamente en antecedentes económicos, sólo es posible establecer presunciones.¹¹ Probar colusión requiere recurrir a pesquisas de carácter policial, lo que no se hizo. En todo caso,

la información entregada permita concluir que el rápido proceso de integración vertical y horizontal había disminuido la competitividad del sector, lo que justificaba tomar algunas medidas.

Colisión de precios entre las principales cadenas farmacéuticas. Una reciente investigación de la Fiscalía Nacional Económica permitió demostrar sin ambigüedades que las principales empresas farmacéuticas se coludieron para subir los precios de los remedios, lo que se tradujo en un alza promedio de 30%. Los elementos de pruebas son variados e indiscutibles y entre éstos se incluyen las listas de precios confeccionadas por las cadenas y las declaraciones de diversos testigos. A la vista de los antecedentes, la Comisión Resolutiva concluyó que hubo acuerdo para alzar los precios. Sin embargo, por mayoría de votos no dio lugar al ejercicio de la acción penal solicitada por el Fiscal, y en cambio impuso una multa de alrededor de 100 mil dólares a las principales cadenas implicadas (Resolución 432 de mayo de 1995). Considerando el volumen del negocio, la sanción aplicada resulta totalmente inefectiva. Por esta razón, el Fiscal apeló a la Corte Suprema, la cual aún no ha emitido su fallo.

Venta en verde de líneas telefónicas. La Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC), que posee cerca del 90% de las líneas telefónicas del país, vendió "en verde" líneas telefónicas, es decir, la venta se hizo con gran anterioridad a la fecha de instalación. La instalación de líneas había sido lenta antes de la privatización de la compañía, generándose un importante stock de demanda insatisfecha. Con el fin de incentivar la inversión telefónica el gobierno autorizó en 1988 a cobrar un cargo de instalación muy superior a su costo real. Este recargo decrecía anualmente hasta desaparecer en 1993. En 1988 y 1989 CTC vendió—cobrando el cargo correspondiente al año de contratación— líneas telefónicas que fueron instaladas hasta dos años después.

Más aún, como CTC sólo estaba obligada a no sobrepasar un cobro promedio durante el año, aprovechó esta circunstancia para discriminar precios. En efecto, CTC anunció una fecha final para contratar líneas telefónicas. Luego de vencido el plazo un nuevo aviso de CTC ofreció líneas a un valor que era aproximadamente la mitad del anterior. De esta manera, CTC aprovechando su monopolio de información pudo cobrar a muchos suscriptores un cargo que no correspondía y discriminar precios. Debe ser difícil encontrar un ejemplo más flagrante de abuso de poder monopolístico, pero las autoridades administrativas y los organismos anti-monopolios de la época nada hicieron para impedirlo. Sólo en 1993 la Comisión Preventiva reprochó a CTC por su conducta, pero considerando que había pasado mucho tiempo desde cometido el abuso y que la empresa había cambiado de dueños, decidió no solicitar a la Comisión Resolutiva la imposición de sanciones (Dictamen 847).

Fusión de líneas aéreas. Recientemente la línea aérea LAN presentó un recurso de reclamación respecto de la decisión de la Comisión Preventiva que le prohibía comprar la línea aérea LADECO. LAN representa alrededor del 46% del tráfico interno, LADECO un 38%, y una tercera compañía, National, tiene un 16%. Las líneas extranjeras no están autorizadas para realizar transporte interno y la frecuencia de los vuelos internacionales está determinada por negociaciones bilaterales. El principal argumento de la presentación de LAN fue que el trans-

porte aéreo interno es un mercado desafiante. En consecuencia, si bien la compra aumentaría la concentración, la competencia potencial mantendría la disciplina del mercado, por lo cual todas las ganancias de eficiencia que traería la fusión necesariamente se traspasarían a los consumidores. Dadas las fuertes economías de escala y de diversidad existentes en la industria aérea, la fusión de ambas aerolíneas produciría una baja sustancial en las tarifas.

La Comisión Preventiva rechazó el reclamo de LAN basada tanto en consideraciones teóricas como en la información empírica disponible respecto a fusión de líneas aéreas en otros países.¹² La Comisión sostuvo que suponer que las empresas establecidas demoran en responder cuando entra un nuevo competidor, una de las condiciones para que exista desafiabilidad, es particularmente poco realista en el caso de la industria aérea. Con los sofisticados sistemas computacionales que disponen hoy las líneas aéreas, las tarifas pueden cambiar en cosa de horas. De hecho, en los EE.UU. las líneas aéreas demoran menos de 24 horas en responder a una oferta de precios de un competidor. Adicionalmente, la Comisión señaló que en la industria aérea existen importantes costos hundidos. La reputación es uno de los principales activos de una línea aérea, y ésta tarda años en adquirirse. Por ello, las empresas aéreas gastan cuantiosas sumas en publicidad, las que constituyen un costo hundido.¹³

La Comisión asimismo sostuvo que la evidencia empírica existente en la literatura económica, basada en estudios cuantitativos, muestra que la fusión de líneas aéreas produce un alza significativa de precios en las rutas donde éstas operan. Por ejemplo, Kim y Singal (1993) en un estudio de fusiones de líneas aéreas en los EE.UU. entre 1985 y 1988 encuentran que los precios en las rutas servidas por las empresas fusionadas subieron con respecto a un grupo de control compuesto por rutas no afectadas por las uniones. Ellos concluyen que si bien las fusiones pueden llevar a una operación más eficiente de las empresas involucradas, las ganancias de eficiencia son superadas con creces por las pérdidas sociales, resultantes del mayor poder de mercado ejercido por la empresa fusionada. A lo anterior habría que sumar el cambio de posición de Baumol y Willig (1986) con respecto a la desafiabilidad de los mercados aéreos.

La Comisión Resolutiva acogió el reclamo de LAN dejando sin efecto los dictámenes previos de la Comisión Preventiva (Resolución 445 de agosto de 1996). La resolución expresa en su parte medular que "evaluando en conciencia los diversos antecedentes acompañados por las partes ha llegado a la convicción de que la asociación de las empresas LAN y LADECO originaría economías de escala, que hacen que su integración otorgue mayor eficiencia en la prestación de los servicios aéreos, y provoque rebajas en los costos que eventualmente deberían ser traspasados a los consumidores vía tarifas, atendida la competitividad del mercado." De acuerdo a la Comisión Resolutiva, "la presencia de la empresa National con una participación actual de 15% aproximadamente, y con un crecimiento sostenido en las rutas nacionales, es actualmente importante para la competitividad del mercado interno, sin el perjuicio del ingreso de nuevos potenciales competidores."

La Comisión Resolutiva ignoró los argumentos que la Preventiva tuvo para sostener que el mercado aéreo doméstico no es desafiante. En efecto, su resolu-

ción no refuta ninguno de ellos, sólo señala la convicción —la cual no se basa en ningún hecho concreto— de la mayoría de sus miembros de que el mercado es competitivo y que la fusión de LAN y LADECO no variará esta situación.¹⁴ Un miembro de la Comisión Resolutiva estuvo por confirmar los dictámenes de la Preventiva. Su voto de minoría aporta un antecedente adicional de gran valor. La entrada de National en 1992 provocó una caída en las tarifas, lo cual es una demostración fehaciente de que el mercado no es desafiante.

Existiendo fuertes economías de escala en la industria aérea, como argumentó LAN y concordó la Resolutiva, ¿cómo es posible que National que transporta un sexto que LAN-LADECO (y una fracción menor si se incluye el tráfico internacional) pueda sobrevivir? La única explicación coherente es que no existe competencia en el transporte aéreo interno. National ha podido surgir y permanecer, a pesar de que sus costos son mayores, porque las tarifas de LAN y LADECO no reflejan una situación de competencia. De hecho, ya existe un cierto grado de concertación entre ambas empresas, el cual se manifiesta entre otras formas por un convenio de libre endoso de pasajes. Las empresas grandes parecen estar dispuestas a permitir la entrada de una empresa menor con tal de no bajar sustancialmente sus tarifas.¹⁵ La fusión reducirá aún más la competencia en el sector.

c. A modo de evaluación

El estudio de casos muestra que en casos complejos los organismos antimonopolios son renuentes a aplicar sanciones o a tomar medidas preventivas. Esto puede tener varias explicaciones. La primera puede ser que se considere que los eventuales daños causados por los monopolios son pequeños en comparación con los que puede producir una política antimonopolios muy activa, coincidiendo con el punto de vista que ha expresado en esta materia el profesor Harberger. Otra explicación es la limitación de recursos con que cuentan las instituciones antimonopolios para el desempeño de sus funciones. La Fiscalía está sujeta a las restricciones del sector público. En particular, los bajos salarios son un impedimento para la contratación y retención de profesionales calificados. Lo anterior se ve agravado porque normalmente el Fiscal tiene experiencia previa en el tema.¹⁶ Quizá la mayor falencia se encuentra en la composición de las Comisiones Antimonopolios, cuyos miembros rara vez son expertos en temas de regulación económica. Asimismo, resulta difícil imaginar las razones que tuvo el legislador para colocar a un representante de las juntas de vecinos en un organismo que debiera ser técnico, como lo es la Comisión Preventiva. El hecho de que los miembros de la Comisión Resolutiva sean personas que cumplen determinadas funciones determina que su versación en los temas antimonopolios generalmente sea limitada. Otra debilidad de los organismos antimonopolios son sus estrechos vínculos con las autoridades administrativas, lo que reduce su autonomía.

Probablemente, otro aspecto que afecta el comportamiento de las comisiones antimonopolios es el hecho de que los delitos económicos no son considerados de alta gravedad por la sociedad, especialmente cuando los afectados son consumi-

dores difusos. Tal vez por esta razón es que en general las investigaciones que realiza la Fiscalía se basan exclusivamente en antecedentes económicos, pero rara vez se solicita el apoyo de la Policía de Investigaciones. Esto debiera ir cambiando en la medida que se entiendan los costos que para la sociedad tienen los delitos económicos.

Finalmente, es necesario tener presente que las decisiones de la Comisión Resolutiva pueden ser sometidas a revisión judicial. Es la Corte Suprema el juez de última instancia en los casos que estudian los organismos antimonopolios. La independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado, es sin duda una garantía. Sin embargo, su carencia de versación en materias de economía de regulación es una limitante importante.¹⁷

IV. Política de Regulación y Desregulación

A partir de 1973 Chile emprendió un rápido proceso de liberalización económica. Este se caracterizó por la privatización de muchas empresas que estaban en manos del Estado y por la desregulación de la mayor parte de los sectores económicos. La desregulación incluyó el traspaso, total o parcial, a la iniciativa privada de actividades que tradicionalmente habían sido responsabilidad del Estado, como son la previsión y la salud. En aquellos sectores donde el grado de competencia es bajo, la autoridad se preocupó de crear un marco regulatorio con el fin de impedir los abusos de poder de mercado. Estas regulaciones tienen dos características de gran importancia: la primera, es que su principal objetivo es promover la eficiencia de las empresas, y la segunda es que su diseño ha sido tal de no retrasar la competencia cuando ésta sea posible (aunque hay excepciones al respecto).

La política de regulación-desregulación es responsabilidad tanto del gobierno como del Poder Legislativo. A pesar de los profundos cambios políticos ocurridos a comienzos de 1990, la política de liberalización económica no ha sufrido grandes modificaciones. Sólo se advierte un cambio de énfasis en la política de competencia, detectándose una mayor preocupación por promover activamente un ambiente competitivo. Algunas muestras de ello son la nueva Ley de Telecomunicaciones que permitió la competencia en telefonía de larga distancia nacional e internacional, la licitación de la calles céntricas a los concesionarios de transporte colectivo y el Reglamento que se está preparando para los concesionarios de transporte de gas.

Tal vez donde el proceso de desregulación está menos avanzado es en el transporte aéreo internacional. En general, éste está regido por acuerdos bilaterales que buscan proteger las líneas aéreas de los países signatarios, pero que rara vez toman en consideración a los usuarios de estos servicios. Las autoridades debieran negociar con otros países la desregulación mutua de los servicios aéreos. Incluso es posible pensar en una apertura unilateral del transporte aéreo a líneas extranjeras. Si el país se benefició con una apertura unilateral al comercio internacional de bienes, ¿por qué habría de ser distinto con los servicios de transporte aéreo?

a. Apertura comercial

El principal componente de la política chilena de competencia es la apertura de la economía. En los sectores de bienes transables el elemento disciplinador es la competencia internacional. Sin embargo, la apertura comercial crea la inquietud por la competencia desleal de productores externos. Por ello diversos países, comenzando por Canadá en 1994, han desarrollado normas antidumping. Desafortunadamente, desde su inicio las normativas antidumping han sido usadas con fines proteccionistas en los países desarrollados. Por ello, no es de extrañar que su aplicación está normalmente radicada en autoridades administrativas fuera de las instancias legales.¹⁸

En Chile existe desde 1986 una Comisión de Distorsiones cuyo objetivo es proteger a los productores nacionales de la competencia desleal proveniente del extranjero. Esta es la sucesora de la Comisión de Subvenciones creada en 1981. La Comisión está integrada por el Fiscal Nacional Económico, quien la preside, dos representantes del Banco Central, el Director Nacional de Aduanas y representantes de los Ministerios de Hacienda, Economía y Relaciones Exteriores, respectivamente. La secretaría técnica de la Comisión está en el Banco Central. La Comisión propone al Presidente de la República, a través del Ministro de Hacienda, la aplicación de derechos aduaneros mínimos, sobretasas arancelarias, derechos compensatorios y derechos antidumping en los casos que sea procedente.

Como Chile es miembro del GATT, la normativa y procedimientos usados deben estar en conformidad con las normas establecidas en el Código de Subvenciones de ese organismo, por lo que próximamente tendrán que ajustarse a los cambios introducidos en la Ronda Uruguay del GATT. La Comisión puede recomendar la aplicación de medidas cuando de la investigación realizada se desprenda la existencia de una distorsión que disminuye el precio de las importaciones causando grave daño, actual o inminente, a la producción nacional. Aunque la Comisión ha resistido la presión de algunos sectores productores para usar los mecanismos antidumping con fines proteccionistas, existe alguna evidencia de que en las decisiones de la Comisión influyen otros elementos (Diez, 1995).

El criterio para recomendar medidas es errado desde un punto de vista económico, como se ilustra con el siguiente ejemplo. El mercado internacional del azúcar está fuertemente distorsionado, lo que indudablemente daña a los productores nacionales de azúcar. ¿Es ésta una razón para proteger la industria nacional del azúcar? La respuesta es no. Lo que interesa desde el punto de vista del país es el precio al cual podrá comprar azúcar en los mercados internacionales en el futuro. En la medida que se espere que las distorsiones existentes en el mercado del azúcar se mantengan por largo tiempo, no se justifica tomar medidas para proteger a la industria local. La respuesta es distinta cuando se trata de distorsiones transitorias. En este caso puede justificarse la imposición de medidas.

b. Desregulación

Como se señaló, regular monopolios presenta diversas dificultades. En consecuencia, el gobierno debiera, cuando ello sea posible, crear las condiciones para

que surja competencia y luego dejar al mercado la tarea de disciplinar las firmas. Gracias al avance tecnológico, actividades que antes se consideraban monopolios naturales hoy son industrias competitivas. En consecuencia, uno de los desafíos para las autoridades es no retrasar el surgimiento de la competencia cuando ello sea posible.

Ilustramos la importancia de promover la competencia con el caso de la telefonía de larga distancia. La puesta en marcha del multiportador, en octubre de 1994, produjo una fuerte caída en los precios de la telefonía de larga distancia y un aumento significativo en el número de llamadas. Con anterioridad existían diversas restricciones a la libre competencia, las que le habían dado a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) un monopolio legal.¹⁹ La enorme rentabilidad de ENTEL—más de 30% anual sobre el patrimonio—originó un gran interés por ingresar a la industria. Es así, como al ponerse en funcionamiento el multiportador existían cinco compañías. Desde entonces se han agregado tres más.

¿Cuáles son los beneficios para el país de la competencia en telefonía de larga distancia? Debido al corto período de existencia del multiportador aún no es posible medir con exactitud la ganancia en bienestar para los usuarios resultante de la puesta en marcha del multiportador. Sin embargo, algunos datos indican que estas ganancias serían significativas. Con anterioridad a la puesta en marcha del multiportador, el tráfico promedio mensual de larga distancia internacional estaba en torno a los 6 millones de minutos. En el período noviembre-febrero esta cifra saltó a 10,6 millones de minutos. Por otra parte, el costo de un minuto de llamada a los EE.UU. está hoy en torno a los US \$ 50 por minuto, mientras que el precio regulado habría sido de US \$ 160 por minuto, es decir más de 3 veces superior. Suponiendo que el comportamiento de los precios internacionales es el mismo que para los EE.UU., la ganancia de bienestar de los usuarios de telefonía internacional se puede estimar, en una primera aproximación, en 30 millones de dólares al año. Por cierto esto es una subestimación de los beneficios futuros. Por ejemplo, la posibilidad de convertirse en un centro financiero aumenta cuando las comunicaciones tienen precios bajos. Por último, tener competencia en una industria tan visible indudablemente favorece la imagen externa del país.

Los beneficios para los usuarios de telefonía internacional, a los cuales habría que sumar aquellos derivados de la telefonía de larga distancia nacional, no parecen grandes cuando se les compara con la disminución de utilidades en las empresas portadoras. En 1993, ENTEL obtuvo utilidades del orden de 80 millones de dólares. Si proyectamos los resultados operacionales del primer trimestre, las empresas portadoras tendrían en su conjunto utilidades del orden de 15 millones de dólares durante 1995. Los magros resultados de las empresas del sector se explican por tres motivos. El primero es la disipación de las rentas monopolísticas de ENTEL, reflejada en la fuerte caída de precios. El segundo, de carácter transitorio, son los elevados costos de la puesta en marcha del sistema, así como de los ajustes que han debido realizar algunas empresas para adaptarse al nuevo entorno competitivo.²⁰ El tercer aspecto es la posición desmedrada en que las empresas chilenas negociaban con los correspondientes extranjeros las tasas de participación. Aquí el desafío es lograr que las empresas locales puedan negociar

en forma conjunta las tasas de compartición, sin coludirse en el mercado interno.²¹

También es importante destacar que detalles de la legislación que a primera vista parecen insignificantes pueden ser fundamentales en generar competencia. La obligación de las empresas de telefonía local de permitir a sus suscriptores elegir en cada llamada de larga distancia cuál portador van a usar ha facilitado la competencia. En otros países donde se ha establecido el sistema multiportador los usuarios sólo pueden llamar por la empresa con la cual tienen servicio contratado. En esos países el grado de competencia es menor que en el nuestro.²² Por las razones anteriores, la ley chilena prohíbe a las compañías de telefonía local eliminar el multiscado de aquellos suscriptores que tienen servicio contratado. En alguna medida se coarta la libertad de los usuarios, pero el bien común impone algunas restricciones a los ciudadanos. En este caso se trata de preservar la competencia en telefonía de larga distancia con sus beneficios para toda la sociedad.²³

Así como la eliminación de las trabas que impedirían la competencia en telefonía de larga distancia permitió que los precios de las llamadas disminuyeran en más de un 50%, el creciente desarrollo técnico en las telecomunicaciones permite prever que también pronto habrá competencia en telefonía local. De hecho, tres compañías que operan en larga distancia, Entel, Chilestat y VTR, han solicitado conexiones de telefonía pública. La legislación debería reflejar esta nueva situación, de modo de no entorpecer la futura competencia. La autoridad chilena busca desarrollar competencia entre empresas de telecomunicaciones integradas para aprovechar las economías de escala y diversidad. Para ello, es fundamental asegurar la interconectividad de las empresas bajo las mismas condiciones técnicas. Pero mientras se consolida la competencia ha impuesto algunas restricciones a la integración vertical. Asimismo, la puesta en marcha de la telefonía personal a mediados de 1996 aumentará la competencia en el sector, en la medida que las conexiones se otorguen de manera de fomentarla.

c. Regulación de servicios públicos

Las empresas privatizadas de servicio público han funcionado comparativamente bien. Estas han invertido sumas importantes en expandir la cobertura de sus servicios y mejorado considerablemente su eficiencia interna. Estos resultados se explican por diversas razones. Primero, la relajación en las restricciones de las inversiones que afectaban a las empresas públicas. Segundo, la capacidad de gestión del sector privado. Tercero, la existencia de un sistema de regulación comparativamente estable e imparcial. Cuarto, un sistema regulador que estimula la eficiencia en las empresas.

Como lo destacan Levy y Spiller (1994), Chile tiene sistemas de regulación muy detallados que incluyen mecanismos explícitos de resolución de conflictos entre reguladores y regulados con el sistema judicial como árbitro final, cuya independencia restringe a las autoridades administrativas en cuestiones de derechos de propiedad y contratos. El diseño de detalles también ha sido importante para incentivar la eficiencia (véase Levy y Spiller, 1994). La legislación define

esquemas de fijación de precios basados en el principio de costo marginal en empresas modelos eficientes simuladas (benchmarking). Este enfoque regulador fuerza a las empresas reguladas a adoptar permanentemente las formas de producción más eficientes. El principal inconveniente de este enfoque es el alto grado de antagonismo que genera. El problema es especialmente agudo cuando existe una sola empresa, pues sus costos influirán en la definición de empresa eficiente. Por ello, no extraña que las fijaciones periódicas de tarifas resulten episodios muy conflictivos. Durante los procesos de fijación tarifaria, las empresas reguladas han lanzado fuertes ataques a los organismos reguladores a través de la prensa. Haciendo catastróficos anuncios respecto al impacto de las nuevas tarifas sobre las utilidades de las empresas, se han provocado fuertes caídas en los precios de las acciones, lo que ha puesto una presión adicional sobre los reguladores.²⁴

Actualmente están sujetos a regulación los servicios eléctricos, las telecomunicaciones y los servicios sanitarios. Es interesante destacar que aun en aquellos servicios con tarifas reguladas no se otorgan concesiones exclusivas y además se imponen condiciones de interconectividad de modo no entorpecer el eventual surgimiento de la competencia. Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones se regulan las tarifas de telefonía local y los cargos de acceso de llamadas de larga distancia, además de normar las condiciones técnicas de interconectividad. Asimismo, se han eliminado los subsidios cruzados, lo que es fundamental para que exista competencia.

La principal debilidad del sistema regulatorio es la carencia de recursos e incentivos en los organismos reguladores. El sector público, del cual éstos forman parte, tiene serias restricciones para la gestión de sus recursos humanos. Los salarios son bajos y el personal es inamovible. Por ello, los funcionarios más capaces, con escasas excepciones, abandonan los organismos reguladores, muchas veces contratados por las empresas reguladas. Esta rotación de profesionales determina que la capacidad técnica de los organismos reguladores sea inferior a la de las empresas reguladas. Más aún, dado que los reguladores pueden ver su estada en el ente regulador como un paso a la industria regulada, el riesgo que éstos sean capturados por la industria es alto.

En Chile los organismos reguladores dependen de los Ministerios, lo que promueve actividades de cabildeo (lobbying) y aumenta la presión que las empresas reguladas ejercen sobre los reguladores. Las compañías reguladas acostumbra a colocar en su directorio y contratar como ejecutivos a importantes figuras políticas, lo que dificulta aún más la labor de los reguladores. Organismos reguladores con mayor capacidad técnica y autonomía respecto al mundo político, reducirían los problemas de regulación.

V. Licitación de Concesiones²⁵

El gobierno de Chile está utilizando el sistema de licitación de concesiones para extender la infraestructura pública. A través de las licitaciones se busca crear competencia ex-ante en la provisión de estos servicios. Se han conccionado ca-

retteras interurbanas, el transporte de carga en ferrocarriles y aeropuertos. Próximamente se licitarán vías rápidas urbanas. También la licitación de concesiones se usó para quebrar el cartel del transporte público en la ciudad de Santiago. Es interesante notar que a veces la competencia por la cancha puede ocurrir de manera informal. Un ejemplo de ello se está dando con la construcción de gasoductos para traer gas natural desde Argentina.

a. Concesiones viales

El gobierno ve en las concesiones la mejor alternativa para superar el déficit de infraestructura en obras públicas del país. La primera obra pública concesionada, un túnel de 20 millones de dólares, fue licitada a fines de 1992 y su construcción fue terminada en septiembre de 1995. Se espera que en los próximos 5 años se liciten obras por un valor total de 3.000 millones de dólares. En lo que sigue nos focalizaremos en las concesiones viales.

Las normas legales que rigen el sistema de provisión de infraestructura mediante concesión están contenidas principalmente en el Decreto con Fuerza de Ley 164 de 1991 y en la Ley 19.252 de 1993. A grandes rasgos la licitación de concesiones viales opera del siguiente modo. El gobierno especifica las condiciones técnicas del proyecto y otorga la concesión a la empresa que ofrece cobrar el peaje más bajo. En algunos casos se pone un precio techo y un precio piso. Si el techo es muy bajo los licitantes pueden solicitar un subsidio. Llevándose la concesión el postulante que solicite el menor subsidio. Por el contrario, si el piso es muy alto, la concesión va a aquel concursante que ofrece pagar la mayor cantidad al Estado. El precio techo se justifica por razones de bienestar. Un precio mayor al techo puede ser socialmente ineficiente. El piso se justifica como un mecanismo para transferir dinero al Estado por obras realizadas por éste.

El sistema de concesiones tiene varias ventajas sobre la construcción y operación de carreteras por el sector público. Cuando una obra no se autofinancia se debe recurrir al presupuesto general de la nación. Los fondos públicos provienen de los impuestos, cuya recaudación distorsiona a la economía, además de involucrar costos de administración para el Estado y de cumplimiento para los contribuyentes. Además, se puede producir una transferencia de recursos a los usuarios desde el resto de la sociedad que no necesariamente es deseada. Asimismo, a través del manejo del valor del tiempo en la evaluación social se puede justificar la construcción de cualquier obra. Verificar que ésta además cumpla criterios de rentabilidad privada o la necesidad de explicitar el subsidio estatal disminuye la probabilidad de que se construyan elefantes blancos.

Por otra parte, para el gobierno es difícil cobrar el peaje adecuado, especialmente por la presión del gremio de transportistas. Por la misma razón es difícil penalizar a los usuarios cuyos vehículos exceden el límite de peso, conducta que tiene un fuerte impacto en la vida útil de las carreteras. Por último, la mantención de los caminos públicos es errática, pues está fuertemente influida por las finanzas públicas. Además los gobiernos tienden a subinvertir en mantención pues es más atractivo inaugurar nuevas obras.

Las concesiones se conceden por períodos que van de 20 a 30 años, lo que da origen a algunas dificultades. Si bien la Ley de concesiones permite la renegociación de contratos, esto crea la posibilidad de comportamiento oportunista pues no establece los mecanismos para adaptar los contratos a las condiciones cambiantes. Por ejemplo, si se requiere expandir una infraestructura, ¿cuál es el precio cobrado por el concesionario? Por otra parte, el tráfico a través de una ruta específica depende de las decisiones que el gobierno toma en el resto de la red vial. Algunos de los problemas anteriores se han resuelto a través de cláusulas contractuales. Una de ellas da al gobierno la opción de comprar la infraestructura antes del término de la concesión, siendo las condiciones de compra parte integrante de la licitación. Otra forma es una garantía de tráfico o ingreso mínimo.

La garantía de ingreso mínimo da seguridad al concesionario de dos maneras. Primero, si por acciones de la autoridad u otras razones el negocio es peor a lo esperado, las pérdidas están acotadas. Por otro lado, dado que la garantía es pagada por el Estado, el gobierno debiera tener interés en el éxito del concesionario, aunque una excesiva preocupación del gobierno por el éxito del concesionario podría ser inconveniente. Si bien el propósito de la garantía es no raspar al concesionario la incertidumbre asociada a las acciones de la autoridad, existe la imposibilidad práctica de disociar completamente los riesgos producto de las decisiones de la autoridad de otros riesgos. Por lo tanto, eliminar completamente la incertidumbre provocada por eventuales acciones de la autoridad exigirá llevar a cabo una licitación sin riesgos asociados a la operación de la vía (aun habría el riesgo constructivo). Sin embargo, no es bueno eliminar todo el riesgo del concesionario en la operación de la vía pues se perderían los beneficios de una administración privada.

Próximamente comenzará la licitación de concesiones para construir y operar obras viales urbanas en Chile. La concesión vial urbana presenta varias diferencias con respecto a la interurbana. Las principales, es que las vías urbanas son un recurso escaso, a diferencia de las vías interurbanas que siempre son susceptibles de ser ampliadas para acomodar un parque creciente de vehículos. En efecto, por razones urbanas es imposible proveer vías urbanas para un parque creciente de vehículos. Hacerlo sería, de acuerdo a la opinión de los entendidos, un desastre urbano que afectaría negativamente la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Los expertos señalan que la demanda latente siempre copa cualquier ampliación en la capacidad vial urbana. Luego, las vías urbanas son un bien escaso, por lo que es dable esperar que la vías estén congestionadas, al menos en las horas de punta, e incluso en muchos casos hipercongestionadas. Además, es necesario recordar el problema de contaminación atmosférica (y acústica) asociada al uso de vehículos, lo que debiera señalar una preferencia por medios de transporte públicos.

Dado el problema de congestión existe un peaje que maximiza el bienestar social. Por ello, una alternativa para la licitación de concesiones urbanas es que el gobierno fije el peaje y luego licite por otra variable. Este peaje debiera ser el mayor valor entre el que maximiza el bienestar social y el que permite financiar la obra. Cuando se fija el peaje una forma de licitar es fijar la duración de la

concesión y luego entregarla al postulante que ofrezca el mayor pago (o solicite el menor subsidio). Otra alternativa, propuesta por Engel, Fischer y Galeovic (1995), es otorgar la concesión al licitante que requiera el menor ingreso (en valor neto presente) para construir y operar la obra, en cuyo caso el ganador de la concesión administra la vía hasta recaudar el total del ingreso solicitado. La recaudación proveería del cobro de peajes. Los ingresos anuales se actualizarían de acuerdo a la tasa de descuento relevante para el sector.

Una característica que distingue a las concesiones viales en Chile es la pre-ocupación de las autoridades porque las licitaciones sean competitivas. Esta se manifiesta en una gran transparencia por parte de las autoridades. Otra muestra es el esfuerzo por atraer nuevas empresas a las licitaciones, tanto del país como del extranjero. De hecho, la principal obra licitada hasta el momento fue adjudicada a una empresa mexicana. Asimismo, uno de los motivos para dar garantías de ingreso/tráfico mínimo es facilitar la obtención de créditos en el sistema financiero, lo cual se traduce en un mayor número de postulantes. Sin embargo, el mayor test a la política de competencia ex-ante que se lleva a cabo a través de las licitaciones puede darse en el futuro. Si a futuro es necesario renegociar los contratos con un operador privado, ya sea porque éste quiebra o porque es necesario ampliar una vía, se perderán en gran medida los efectos de la licitación competitiva.

Considerando lo expuesto, es conveniente avanzar en el desarrollo de métodos de licitación que reduzcan los problemas mencionados. Por ejemplo, en el enfoque propuesto por Engel, Fischer y Galeovic (1995) el Estado podría siempre terminar anticipadamente la concesión pagando al operador la parte del ingreso que le faltase recaudar (el operador sería beneficiado pues se ahorraría en costos de mantenimiento y operación). Además, este método reduce la probabilidad de que el concesionario quiebre, objetivo que también se consigue con el uso de la garantía de ingreso mínimo.

b. Gasoducto

En ocasiones, la competencia por la cancha se da sin intervención de la autoridad. Un ejemplo de esto ocurre con los consorcios Gas de Chile y GasAndes, quienes desean construir un gasoducto para abastecer la zona central de Chile con gas argentino. Dadas las economías de escala envuelvas, sólo se justificaría la construcción de un gasoducto. ¿Cómo se decidirá qué consorcio construye? La magnitud de la obra determina que el sistema financiero juegue un importante rol en dicha decisión. Antes de otorgar créditos, los financistas exigirán a los consorcios firmar contratos de abastecimiento con grandes consumidores. Como los usuarios se comprometerán con aquel proveedor que ofrezca las mejores condiciones, construirá el gasoducto aquel consorcio que ofrezca las condiciones más ventajosas a los usuarios. Entendiendo esta realidad, el gobierno ha decidido marginarse de la disputa entre ambos consorcios.

El gas natural permitirá abastecer a dos o tres plantas termoeléctricas con una potencia total de 700 MW. Por consiguiente, los organismos reguladores deberían asegurarse que la construcción del gasoducto no aumente la concentración del

sector eléctrico. La autoridad ha anunciado su intención de aumentar la competencia en el sector eléctrico, para lo cual el consorcio que construya el gasoducto deberá brindar a Colbún-Machicura y otros generadores independientes la posibilidad de construir centrales térmicas. Asimismo, anunció que se mantendrá atenta a los avances de los proyectos, para en caso de declarar estancamiento tomar acciones. Finalmente, se encuentra estudiando un reglamento que permita preservar un marco competitivo que asegure precios bajos.

Un dictamen reciente de la Comisión Preventiva, en respuesta a una consulta del Superintendente de Electricidad y Combustibles, sugirió algunas condiciones para el otorgamiento de concesiones de transporte de gas. Estas son: (i) que las actividades de transporte y distribución sean realizadas por empresas de giro exclusivo y no relacionadas entre sí, (ii) que las concesiones no se otorguen en carácter de exclusivas, y (iii) que la operación del transporte de gas esté sujeta a la modalidad de acceso abierto, es decir, el servicio debe ser entregado en condiciones no discriminatorias, estableciéndose la obligatoriedad de informar públicamente respecto a la oferta disponible y sus condiciones. Si bien la competencia se genera por la existencia de más de un consorcio interesado en construir el gasoducto, las normas anteriores, especialmente la exigencia del acceso abierto, aumentan la transparencia de ésta. Finalmente, la Comisión recomienda dejar abierta la posibilidad de fijar tarifas, si así lo dispusiere la Comisión Resolutiva. Esta última condición tiene que ver con la evolución de las condiciones en el tiempo, problema común a las licitaciones sean éstas formales o informales. Si bien la competencia entre ambos consorcios permite asegurar que el precio sea conveniente en los primeros años de funcionamiento del gasoducto, el cambio futuro de condiciones puede variar esta situación.

Algunas personas han sugerido que con una licitación formal se podrían haber conseguido mejores resultados que con la competencia ex-ante que se ha configurado. Una de las razones que se han esgrimido es que la competencia entre ambos consorcios ha hecho subir el precio al cual las empresas argentinas venden el gas. Aunque este hecho fuese cierto, es necesario tener presente las dificultades de haber realizado una licitación formal. Primero, se requeriría aprobar una ley al respecto. Segundo, ambos proyectos tenían características muy distintas. Tendría que haber de hecho elegido un proyecto, lo cual habría dado gran ventaja al favorecido. Haber definido criterios de licitación habría tenido efectos similares. Si el gobierno hubiese definido con anterioridad un proyecto se habría limitado innecesariamente el espectro de soluciones posibles.

c. Locomoción pública

El siguiente caso ilustra como las licitaciones fueron usadas por la autoridad para romper el cartel de la locomoción colectiva en la ciudad de Santiago. En 1992, las principales calles del centro de Santiago fueron licitadas a los empresarios del transporte colectivo. La autoridad fijó el cupo, y las empresas competían por tarifa y calidad de servicio. La licitación fue resistida por los empresarios del sector, quienes aprovechando su cartelización, no participaron en la primera

licitación. El gobierno tomó dos medidas para quebrar el cartel. Primero, usando la contaminación como justificación, prohibió el paso por el centro de los buses más antiguos, creando de este modo fisuras al interior del gremio. Segundo, presionó un requerimiento ante la Comisión Preventiva contra los dirigentes del sector por conducta colusiva, siendo su principal fundamento la no participación de los empresarios en la licitación. Mientras la Fiscalía realizaba su investigación, se llamó a una nueva licitación, y esta vez los empresarios del sector participaron.

Este paso constituyó un cambio radical respecto a la política de *laissez-faire* en transporte urbano del gobierno militar, el cual en los años setenta eliminó casi todas las regulaciones que afectaban al transporte urbano. La desregulación total del transporte urbano no produjo eficiencia. En primer lugar, la competencia no es eficiente cuando existen externalidades: la congestión en este caso particular. Más aún, el resultado de la desregulación no fue competencia sino un cartel. Las altas tarifas del cartel produjeron una sobreexpansión de la flota de buses, lo que a su vez agravó los problemas de contaminación y congestión que afectan a la ciudad de Santiago.

Los resultados de la licitación de recorridos fueron una disminución de un 10% en los precios de los recorridos licitados y un aumento sustancial en la calidad de los buses. La licitación, en conjunto con otras medidas (por ejemplo, uso de paraderos diferenciados), redujo el tiempo que los buses demoran en recorrer el centro a la tercera parte. La licitación también ayudó a reducir la congestión y la contaminación. Este ejemplo ilustra los beneficios que se pueden alcanzar con una política activa de promoción de la competencia en comparación al *laissez-faire*.

La licitación eliminó parcialmente los problemas de las externalidades. Uno de los problemas que persiste proviene de la diferencia entre la demanda de punta y la demanda fuera de punta. Los cupos se licitaron considerando la demanda de punta. Ahora, fuera de punta la oferta licitada resulta excesiva. Aunque los empresarios pueden disminuir la frecuencia fuera de punta, la competencia entre líneas provoca un exceso de oferta. Los beneficios de la licitación disminuyen porque el espacio dejado por los buses es ocupado por vehículos particulares. Esto se ha solucionado, al menos en parte, dejando pistas para el uso exclusivo de los buses. Pero la autoridad podría ser más agresiva en este respecto. El gobierno está considerando complementar esta medida con el cobro a los dueños de los vehículos particulares por el uso de las calles congestionadas.

VI. Conclusiones

La falta de competencia puede producir importantes pérdidas económicas. De ahí la importancia de regular a los monopolios naturales. Ahora la regulación no está exenta de problemas, por ello en la medida que sea posible la mejor política es promover la competencia. Promover la competencia implica entre otras medidas desregular aquellos sectores donde existan obstáculos legales a la competencia y penalizar aquellas conductas que atentan contra ésta. También la licitación de concesiones puede ser usada para extender la competencia a aquellos servicios

donde producto de las economías de escala y diversidad sólo puede haber un solo oferente. Por su parte, la regulación de los servicios públicos que tienen características de monopolio natural es esencial tanto para la eficiencia económica (son insumos en el resto de la economía) como para proveer a la población de servicios básicos en condiciones equitativas.

El análisis muestra una clara preocupación de parte del gobierno y el poder legislativo por promover la competencia en aquellos sectores donde sea posible alcanzarla. La competencia internacional ha promovido la eficiencia de los sectores de bienes transables y las reglas antidumping no se han usado con criterios proteccionistas. Se han desregulado aquellos sectores donde la existencia de competencia lo permite. Por su parte, los sectores donde por razones técnicas no existe competencia están regulados de tal modo de no entorpecer la competencia cuando el cambio de condiciones la permita.

El uso de las licitaciones ha permitido extender al sector privado tareas que antes eran realizadas por el Estado, como son las obras públicas y el transporte de carga por ferrocarriles. No cabe duda que de este paso se pueden esperar grandes beneficios para el país. La licitación ha permitido crear competencia *ex-ante*; sin embargo, es importante asegurar que los contratos sean tales que vía la renegociación de éstos no se pierdan las ventajas de usar un mecanismo de asignación competitivo. Asimismo, las licitaciones competitivas se podrían extender a otros campos como son la asignación de frecuencias de radio o de derechos de agua subterránea.

Tal vez el mayor déficit en materia de competencia se encuentra en el funcionamiento de las instituciones cuyo fin es velar por una sana competencia y regular los servicios públicos. Estas instituciones presentan dos problemas, los que son compartidos por muchos países de la región. Uno es la falta de recursos, especialmente de recursos humanos. Otra limitante es la estrecha vinculación entre estas instituciones y las autoridades administrativas. Un mayor grado de autonomía sería beneficioso, pues permitiría aislarlas, al menos en parte, de las presiones de grupos de interés.

A futuro es necesario incrementar los requisitos de ingreso a los organismos reguladores, privilegiar la promoción sobre la base de méritos en vez de la antigüedad y eliminar la inamovilidad funcionaria. Además, se debiera prohibir a los funcionarios de organismos reguladores trabajar para empresas de la industria regulada por un número de años después de abandonar el organismo. Obviamente, esta estrategia necesita de una política de remuneraciones y de capacitación acorde con las nuevas exigencias.

Finalmente, es necesario tener presente que todas las decisiones tanto de los organismos antimonopolios como de los entes reguladores están sometidas a revisión judicial. Como lo señala Bauer (1995), la profundización y extensión del rol del Poder Judicial en la Constitución de 1980 tiene importantes implicancias en el campo económico. Es función del Poder Judicial proteger los derechos de propiedad de los privados de los abusos legislativos y administrativos del Estado. Asimismo, debe dirimir las disputas entre agentes privados, las que han aumentado en cantidad y complejidad con la desregulación del Estado. Desafortunadamente, el Poder Judicial y en especial su órgano máximo: la Corte Suprema, no

tienen ni la capacidad ni muchas veces el interés para resolver estos conflictos, los que frecuentemente envuelven complejos aspectos técnico-económicos. El efecto de esta situación sobre el desarrollo económico del país es un tema de investigación de gran importancia y que debiera ser abordado en el futuro.

Notas

- 1 Competencia perfecta, además, supone información perfecta.
- 2 La experiencia del Sudeste Asiático en donde algunos países protegieron sectores industriales específicos parece contradecir el aserto que la competencia incentiva la eficiencia. Pero, como destacan Khemani y Dutz (1995), la protección siempre se otorgó a industrias y no a firmas individuales, y en general las franquicias se otorgaban en forma competitiva.
- 3 Existen países como Nueva Zelanda donde se ha estimado que no se requiere de estos organismos reguladores, quedando en manos del Poder Judicial el penalizar aquellas conductas que se consisten en abuso de posición dominante o contravenigan la legislación que regula el sector.
- 4 Las instituciones antimonopolios son innecesarias cuando la autoridad es quien fija los precios.
- 5 Esta situación puede explicarse porque en general probar la existencia de conductas horizontales, como por ejemplo la colusión de precios, es difícil.
- 6 En 1981 ingresó una cuarta empresa cuya estrategia ha sido centrar sus esfuerzos en las regiones (su participación en la Región Metropolitana no ha excedido de 3,5%). Asimismo, sus márgenes de distribución no han diferido sustancialmente de los que cobran las empresas tradicionales.
- 7 Con posterioridad, una de las compañías tradicionales compró el principal punto de venta a una de las nuevas compañías distribuidoras.
- 8 En el resto del país donde la competencia no fue tan fuerte no se presentó el mismo fenómeno de integración vertical.
- 9 Las empresas mayoristas realizaron costosas campañas promocionales sin lograr ningún aumento en la lealtad de marca. En efecto, mientras las promociones estaban vigentes las ventas subían, pero al terminar éstas las ventas volvían a su nivel normal. Por ello, ahora basan sus campañas de marketing en las bencinas de octanaje mayor, las que son importadas directamente por cada empresa.
- 10 Este Dictamen fue confirmado por la Resolución en noviembre de 1993 (Resolución 400).
- 11 De hecho, las empresas mayoristas más importantes nunca han competido por precio, lo que podría reflejar algún tipo de acuerdo.
- 12 Oficio Nº 8 de enero de 1995.
- 13 El problema de la reputación puede ser resuelto, al menos parcialmente, a través de alianzas estratégicas con líneas de gran tradición y prestigio. Este ha sido el camino de Nacional que es responsable en Chile de United Airlines. Pero probablemente este tipo de acuerdos implica costos para Nacional.
- 14 Los mercados desafiables son la extensión natural del concepto de competencia a mercados concentrados. Por ello, si un mercado no es desafiable, mucho menos puede ser competitivo.
- 15 La Teoría de Juegos describe situaciones en que un monopolista no reacciona frente a la entrada de una nueva firma que solo aspira a captar una parte menor del mercado.
- 16 En 1992 una compañía farmacéutica acusó a otra de prácticas desleales. La denunciada era el único productor de un remedio hasta que el denunciante comenzó a comercializar uno similar. De acuerdo a la presentación, la acusada había enviado a los médicos una carta diciendo que el producto del competidor era menos efectivo. Lo que se respaldaba en un estudio realizado por una universidad. El denunciante señalaba, basado en un informe de la misma universidad, que ello no era efectivo. La Comisión Preventiva solicitó al Fiscal que investigara los hechos. En una reunión posterior de la Comisión éste anunció que el problema había sido resuelto: gracias a sus buenos oficios ambas empresas habían acordado comercializar el producto en forma conjunta.
- 17 El sistema judicial chileno no tiene una clara comprensión de la regulación económica. El sistema judicial requiere de una urgente modernización, pero los cambios probablemente van a ocurrir muy lentamente.

- 18 Finger (1992) analiza la forma en que se han usado las reglas antidumping.
- 19 A partir de 1992, usando diversos recursos -probablemente ilegales-, otras empresas habían comenzado a participar en larga distancia.
- 20 Tres de los cuatro portadores principales han cambiado de ejecutivo máximo durante los seis primeros meses de funcionamiento del sistema.
- 21 La tasa de comparación es el valor al cual un portador debe cancelar o percibir los desbalances de tráfico que se produzcan con un corresponsal extranjero. El cálculo de estas tasas también preocupa a otros países que están en proceso de crear competencia en larga distancia. Por ejemplo, el gobierno de Australia promueve la idea de cambiar la tasa de comparación por un cobro de llegada. Este costo de llegada debiera ser el mismo para todas las llamadas internacionales que ingresan al país. De este modo un portador chileno debería pagar el costo de conexión a la empresa de telefonía local, el uso del satélite y finalmente la tasa de llegada. Además, propone incluir el cobro de llegada dentro del GATT, de modo que un cobro muy superior al costo real de dar el servicio se considere una barrera al comercio de servicios.
- 22 En los EE.UU., con posterioridad a la puesta en marcha del multiportador, se agregó la posibilidad de llamar por un portador no contratado, pero para ello es necesario usar varios dígitos que identifican a la empresa en vez de los 3 que se usan en Chile, disminuyendo así su utilidad práctica. Esta situación se puede explicar recurriendo al dilema del prisionero. Todos los usuarios estarían mejor si ninguno de ellos tuviese un contrato exclusivo. Pero como cada cliente no puede estar seguro de que el resto no va a firmar contratos exclusivos, entonces le resulta conveniente hacerlo a él.
- 24 En la última fijación tarifaria la Superintendencia de Valores y Seguros se vio obligada a suspender las transacciones de acciones de la CTC.
- 25 Esta sección está parcialmente basada en Bitran y Serra (1994).

Referencias

- BAUER, CARL (1995). "The Contradictory Role of the Judiciary in Chile's Neoliberal Economic Model". University of California, mimeo.
- BAUMOL, W., J. PANZAR y R. WILLIG (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- BAUMOL, W. y R. WILLIG (1986). "Contestability: Developments Since the Book", en Morris, D. J. y otros, eds., *Strategic Behavior and Industrial Competition*, Oxford: Oxford University Press.
- BITRAN, E. y P. SERRA (1994). "Regulatory Issues in the Privatization of Public Utilities: The Chilean Experience." *Quarterly Review of Economics and Finance* 34 (número especial):179-198.
- CHADWICK, E. (1959). "Result of Different Principles of Legislation in Europe: of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of Service". *Journal of the Royal Statistical Society*, Serie A22.
- COASE, RONALD (1992). "The Institutional Structure of Production". *American Economic Review* 82: 713-719.
- DIEZ, CHRISTIAN (1995). *Un análisis econométrico de la política comercial chilena ante distorsiones en las precios de las mercaderías importadas*. Tesis para optar al grado de Magister en Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- ENGEL, EDUARDO, RONALD FISCHER y ALEX GALETOVIC (1995). "Auctioning a Road by Income". CEA, mimeo.
- FINGER, J. M. (1992). "Dumping and Antidumping: The Rhetoric and the Reality of Protection in Industrial Countries". *Research Observer* 7:121-43.
- KHEMANI, SHYAM y MARK DUTZ (1995). "The Instruments of Competition Policy and their Relevance for Economic Development" en C. Frischak (ed.), *Regulatory Policies and Reform in Industrializing Countries*, por aparecer.
- KIM, HAN, y VIJAY SINGAL (1993). "Mergers and Market Power: Evidence of the Airline Industry". *American Economic Review* 83: 549-69.

- LEVY, BRIAN and PABLO SPILLER (1994). "Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, The World Bank.
- MCNULTY, P. J. (1968). "Economic Theory and the Meaning of Competition", *Quarterly Journal of Economics* 234-67.
- ORDOVER, J. y R. PITTMAN (1993). "Competition Policy for Natural Monopolies in a Developing Market Economy", mimeo, Seminar on Competition Policy, World Bank, April.
- PARADES, R. (1995). "Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolios en Chile", *Revista de Estudios Públicos* N.º 58, 227-317.
- ROTHSCHILD, EMMA (1994). "Adam Smith and the Invisible Hand", *American Economic Review* 84: 319-322.
- VICKERS, J. y G. YARROW (1988). *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass.: MIT Press.