

# El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos

MARIO BERGARA  
ANDRÉS PEREYRA

PRIMER BORRADOR: FEBRERO 2005

## 1 – Introducción

El proceso de diseño e implementación de políticas públicas (PMP) no es inocuo con respecto a los resultados de políticas que predominan en los diversos países. Los niveles de estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas, entre otros atributos, se ven influenciados por la forma en que se proponen, discuten, procesan e implementan las mismas, en la medida en que son el resultado del juego entre los agentes relevantes en el terreno político. Los elementos que dan forma a la institucionalidad política en particular y al entorno institucional en general se suman a los aspectos históricos e idiosincrásicos de los diversos países para marcar los límites dentro de los cuales se pueden mover los agentes, en un marco de transacciones políticas intertemporales y complejas.

Más allá de ciertas características generales del proceso político que determinan un conjunto de restricciones globales a la forma y al contenido de las transacciones políticas, los diversos tópicos incorporan, a su vez, ingredientes específicos que afectan el juego particular, por lo que a la comprensión del PMP genérico deben agregarse los aspectos que caracterizan la negociación y el conflicto en cada uno de los temas. Las formas de transacción, los agentes relevantes, el grado de conflicto, los mecanismos de *enforcement* y las habilidades de lograr acuerdos políticos estables y creíbles pasan a tener especificidades en cada tema que se trate, más allá del entorno político que los rodea.

A su vez, este proceso, que tiene más estabilidad a nivel agregado, pasa a ser más dinámico una vez que el análisis se interna en aspectos o políticas concretas. En efecto, mientras las reglas del juego político general tienden a perdurar en el largo plazo, dando un marco que puede favorecer o desestimular los acuerdos intertemporales, los elementos relevantes del juego político asociado a políticas más específicas tienden a modificarse en el propio proceso de rediseño de las mismas. En el mismo, pueden aparecer nuevos agentes significativos, pueden cambiar las formas concretas de relacionamiento entre los mismos,

puede haber modificaciones más sensibles en el conflicto implícito en las decisiones políticas, se pueden hacer más transparentes los ganadores y perdedores, etc.

Por lo tanto, si bien es razonable centrar la relación causal desde el proceso político hacia los resultados de políticas en un marco general de ciertas instituciones políticas estables, la relación de causalidad pasa a ser más dinámica cuando se efectúan análisis de políticas concretas, en particular, en relación con procesos de reforma que, justamente, modifican las relaciones de poder, los conflictos, los agentes relevantes y hasta el diseño de la institucionalidad relacionada con los sectores afectados. En consecuencia, es tan importante entender cómo la institucionalidad política y el proceso de diseño e implementación afectan el resultados de las políticas públicas, así como comprender cómo esta implementación altera las condiciones y las reglas del juego original, así como el rol, los incentivos y el poder relativo de los principales jugadores del mismo.

El análisis que aquí se propone toma como referencia el proyecto de *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, dirigido por Spiller, Stein y Tommasi (2004), que, además de otorgar un marco metodológico consistente para el objetivo planteado, avanza en la descripción de las instituciones y los procesos de diseño e implementación de políticas en un número importante de países latinoamericanos.

## **2 – Las reformas en los sectores de servicios públicos: privatización, liberalización y aspectos regulatorios**

A nivel continental, se han llevado a cabo diversos intentos de reformas en los mercados de servicios públicos, siendo los más salientes los referidos a las áreas de telecomunicaciones, energía y agua y saneamiento. En efecto, luego de una década asociada a la búsqueda de mecanismos que procuraban la privatización de las empresas que tradicionalmente operaban estos servicios básicos y que estaban en la órbita estatal, los resultados han sido variados, tanto en aquellos países que pudieron llevar adelante procesos de enajenación de activos como en los que no pudieron implementar dichos planes. No en todos los países el intento tuvo la misma intensidad, seguramente determinado por aspectos políticos, históricos, culturales, etc. Asimismo, no siempre se manifestó ese proceso como parte de una estrategia claramente definida, ya que en algunos casos, los intentos parecían responder

a circunstancias específicas caracterizadas por una cierta constelación de factores políticos, económicos (particularmente asociados a las finanzas públicas) y hasta personales.

Lo que sí fue una constante en estos procesos fue que los mismos pasaron a tener una relevancia clara en el debate y en la agenda pública, lo cual es lógico en la medida en que refieren a servicios básicos de consumo masivo. Esto conlleva una inevitable politización de los procesos, por lo que las características institucionales pasan a tener un papel central en determinar cómo se delinearon las reglas del juego de transacciones políticas, así como en la forma en que se desarrolló ese juego.

El componente ideológico referido al rol del Estado y del sector privado y los mercados no estuvo ausente y marcó, en muchas experiencias, obstáculos prácticamente insalvables. Si a eso se suma el hecho de que los organismos internacionales (particularmente el Banco Mundial) eran visualizados como los agentes que impulsaban de manera ortodoxa las recomendaciones privatizadoras, la discusión política se vio aún más desvirtuada. En realidad, el eje de debate se centró en la elección casi religiosa de Estado versus mercado, otorgando a cada una de estas formas de organización de transacciones ciertas virtudes y defectos para todo tiempo y lugar.

En ese período, los intentos de privatización sólo tuvieron resultados parciales, en particular, en países en donde el punto de partida de los servicios públicos era muy bajo, como Argentina y Perú. En estos casos, la provisión estatal de los mismos había probado ser básicamente deficiente, lo cual, sumado a las necesidades en el terreno fiscal y a la conformación de un marco político que permitiera impulsar estos procesos, habilitó a la aceptación relativa de la enajenación de activos y de la habilitación de que agentes privados proveyeran estos servicios básicos. Justamente como el eje de la discusión estaba en las bondades relativas de las diversas formas de propiedad, el aspecto central del proceso fue la privatización y no la introducción de un marco competitivo. Es más, en algunos casos, operó simplemente la sustitución de un monopolio estatal por un monopolio privado, lo cual, más allá de algunas mejoras en materia de inversiones, no dieron los resultados que se esperaban.

La implementación incompleta y los resultados exigüos llevaron a permanentes cuestionamientos del enfoque de privatización, lo que llevó a un desarrollo más racional referido a la necesidad de liberalizar estos mercados. Ya sea por motivos de avance

tecnológico sustancial, como en el caso de las telecomunicaciones, como por razones de aprendizaje organizacional, como en el caso de la energía eléctrica, se pasó a una aproximación que puso en el centro de la escena la relevancia de la competencia en el mercado, dejando en un segundo plano la naturaleza de la propiedad de las empresas que proveían los servicios públicos. Las reglas de juego adquirieron relevancia, más allá de que se aplicaran a empresas públicas o privadas. Los procesos de apertura han sido también variados y actualmente se encuentran en diversas etapas según los sectores y los países que se consideren.

En este esquema de promoción de la competencia en mercados crecientemente liberalizados, surge como una necesidad intrínseca la conformación de organismos reguladores que puedan controlar el funcionamiento de los mercados desde una postura de independencia con respecto a los agentes económicos, en particular de los incumbentes. La creación y fortalecimiento de estas agencias ha sido motivo de debate y disputa institucional, en la medida en que son parte de un proceso de rediseño de los roles del Estado, en el que se procura delimitar quién es el responsable del diseño de las políticas, quién es el responsable de la regulación y el control del funcionamiento del mercado, y quién es el responsable de proveer el servicio, en los casos en que persistan empresas de propiedad estatal.

Asimismo, las liberalizaciones no son procesos únicos y sencillos, dado que se están encarando sectores complejos, multiservicio y con diversas historias propias. En algunos casos, la apertura a la competencia es parcial, ya sea desde el punto de vista legal como desde el punto de vista de la efectiva conformación de las reglas. Algunos segmentos tienen más aptitudes que otros para la competencia y para mostrar rápidamente resultados beneficiosos para los usuarios y consumidores, lo cual ayuda a mitigar los obstáculos políticos. Por ejemplo, la competencia en la telefonía de larga distancia internacional y en la telefonía celular arroja mejoras de eficiencia, reducción de precios, nuevos servicios y mayor volumen del mercado con más elocuencia que la introducción de competencia en los sectores energéticos. Estos aspectos intervienen de manera crucial en las posibilidades institucionales para avanzar en la reforma de estos mercados, ya que las resistencias pueden plasmarse con intensidad diversa de acuerdo a estos múltiples factores.

La ubicación institucional de los órganos de regulación también ha sido motivo de debate político, en la medida en que se visualizan como agencias con potestades sobre mercados cruciales de servicios básicos, los que históricamente han tenido una fuerte influencia por parte del sistema político. El equilibrio entre los aspectos técnicos y políticos de la actividad regulatoria también es fruto de las condicionantes institucionales, de cuál es el juego de transacciones políticas y de las habilidades para llegar a acuerdos intertemporales por parte de agentes políticos relevantes. El análisis de continuidad, flexibilidad y adaptabilidad de estas políticas debe hacerse teniendo en consideración los vaivenes políticos y de secuencia de gobiernos, de manera de aislar los factores políticos de corto plazo que puedan llevar a incumplir en los hechos algunas normas de supuesta autonomía establecidas en el papel. Asimismo, la constelación de agencias regulatorias constituye un tema de análisis técnico y político, en la medida en que la experiencia internacional muestra múltiples soluciones en cuanto al grado de especificidad de las unidades o a la agregación de funciones. En países en donde el *expertise* es bajo en materia regulatoria, normalmente las recomendaciones van en el sentido de agregar sectores y tener un número limitado de agencias, si bien esto también puede generar problemas de conocimiento sectorial específico. Las posibilidades de captura regulatoria también deben ser consideradas en países con entornos institucionales relativamente débiles, por lo que la regulación conjunta de sectores en conflicto o en competencia puede contribuir a mitigar la exposición a las presiones de los grupos de interés sectorial.

Las condicionantes político-institucionales también afectan el equilibrio organizacional de los órganos responsables de aspectos que complementan el enfoque regulatorio, particularmente en mercados de pocos agentes relevantes, como ser las políticas de competencia y la defensa de los derechos de usuarios y consumidores. En tal sentido, las relaciones entre las autoridades generales de aplicación de las políticas antimonopólicas y los organismos de regulación sectorial adoptan formas variadas a nivel internacional y, justamente el equilibrio institucional (con particular destaque del rol relativo del sistema político y del sistema judicial) es el que ayuda a explicar las formas concretas que toman en cada circunstancia. Es claro que, así como pasa con la regulación por sectores, los países latinoamericanos también están en una etapa muy primaria en cuanto a la aplicación de políticas de defensa de la competencia y de derechos del consumidor.

También deben tomarse en consideración las brechas existentes entre los objetivos y los mecanismos establecidos legal o reglamentariamente para las políticas sectoriales en servicios públicos y la efectiva implementación de las mismas, así como el grado de cumplimiento de las normas y la real capacidad de *enforcement* de los organismos correspondientes.

### **3 – Las reformas y el funcionamiento de las instituciones**

El análisis de la interacción entre el proceso político general (cuyas restricciones están pautadas por el entorno institucional y los aspectos históricos e idiosincrásicos de cada país) y los resultados de políticas en materia de reforma de los mercados de servicios públicos debe ser complementado con la explicitación de los procesos políticos propios que afectan estos sectores y cómo los resultados alteran, a su vez, el juego original. Esto implica el análisis dinámico de los agentes relevantes, sus incentivos, las formas de transacción, su capacidad institucional de llegar a acuerdos, la relación entre el funcionamiento de estos sectores y el sistema político, etc.

Asimismo, las peculiaridades del entorno institucional y las características del proceso de diseño e implementación de las políticas sectoriales deberían contribuir a la comprensión de múltiples aspectos, como ser el grado de avance de las políticas de privatizaciones, el grado de apertura a la competencia en los distintos segmentos, la evolución de la inversión y de las principales variables del mercado, la creación y ubicación institucional de los organismos de regulación, sus relaciones con las autoridades de competencia y derechos del consumidor, el grado de interferencia política en sus decisiones operativas, etc. La viabilidad de las reformas ha dependido obviamente de la claridad en la definición de objetivos al respecto, pero también de la capacidad de identificar ganadores y perdedores y poder operar de manera de bloquear las resistencias lógicas a los mismos.

La implementación de políticas más o menos consistentes, creíbles y estables debería llevar a la obtención de resultados satisfactorios en materia de inversión y performance en los servicios básicos, así como una creciente emergencia de servicios más sofisticados y de valor agregado. Tanto las percepciones acerca de las políticas como de los organismos regulatorios sectoriales constituyen ingredientes sustanciales en las decisiones de inversión (tanto en magnitud como en calidad) y en la capacidad de los países de atraer a los

inversores adecuados. Sumado a los clásicos motivos que refieren a las dimensiones del mercado y a la potencialidad de realizar ganancias en la operativa de estos segmentos, las consideraciones de seguridad jurídica y credibilidad se hacen cada vez más relevantes en mercados en donde el riesgo contractual y político es muy elevado.

Parece adecuado desarrollar el análisis en base a un conjunto de episodios referidos a procesos de privatización y liberalización en mercados de servicios públicos en América Latina, a la luz de una somera descripción de los procesos políticos que los condicionaron, intentando relacionar adecuadamente los mismos con las características salientes de los resultados de políticas en dicha área. Deberán considerarse, entonces, aspectos de consistencia y continuidad de políticas a través de los cambios de gobierno, así como el grado de estabilidad, rigidez o volatilidad de los resultados. Asimismo, la generación de nuevos actores derivados de los propios procesos (por ejemplo, operadores privados entrantes o nuevas agencias regulatorias a nivel del aparato estatal) pueden haber afectado sensiblemente las características de los procesos de diseño e implementación de políticas, por lo que se analizará tanto la relación causal entre el *policymaking* y los resultados de política, como la retroalimentación del proceso político emergente de la propia implementación de las políticas.

El entorno institucional, el juego de transacciones políticas, las efectivas capacidades para diseñar e implementar políticas y los aspectos históricos son ingredientes del análisis que los vincule con los procesos más característicos en los mercados de servicios públicos. Las descripciones generales de las instituciones y los procesos políticos en diversos países efectuadas en el marco del proyecto de *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes* de la Red de Centros del BID se complementan, en este capítulo, con aspectos específicos a los sectores en cuestión.

A manera de ejemplo, casos tales como los de Argentina, Chile, Perú y Uruguay presentan peculiaridades que permiten visualizar el rol diferencial de la institucionalidad y los procesos políticos sobre los resultados de políticas en materia de privatizaciones y regulación, así como también de la historia concreta y los diversos puntos de partida. Las debilidades relativas del entorno institucional en Argentina y Perú, sumados a puntos de partida muy pobres en materia de provisión estatal de servicios públicos, habilitaron la posibilidad de concretar privatizaciones con características especiales, manteniendo

mercados monopólicos por un tiempo prolongado y avanzando en los procesos con una volatilidad en las decisiones de política que ha venido afectando la performance de los operadores y de los sectores en su conjunto. Por su parte, el marco de instituciones chilenas ha permitido que el proceso de privatizaciones y de regulación apuntara a una mayor estabilidad de las políticas y a una mayor coherencia de los procesos, obteniéndose, consistentemente, resultados más favorables, aún considerando que los primeros pasos se dieron de manera tentativa, dada la escasa experiencia internacional al respecto. Por otra parte, el proceso en Uruguay ha mostrado avances graduales en un marco de considerable rigidez, resultado consistente con las características institucionales, el proceso político y la relevancia de los mecanismos de democracia directa que fueron utilizados intensamente en estas áreas.

### **3.1 – Debilidad institucional y resultados volátiles: el caso de Argentina**

La política relativa a servicios públicos en Argentina se caracteriza por haber sido extremadamente volátil, por haber incidido en ella intereses distintos de los intereses generales y por no haber invertido en capacidad institucional para manejar el cambio. A continuación se abordan las reformas en los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica, gas y agua y saneamiento, tratando de enfatizar en los eventos – en general de resolución de conflictos – que muestran, tanto las características mencionadas de las políticas así como la forma en que se juega el nuevo juego introducido por la reforma (jugado por nuevos jugadores).

La privatización de la telecomunicaciones fue la primer y mayor experiencia llevada adelante en el país. Al momento de la privatización, las telecomunicaciones eran brindadas por ENTEL (empresa pública con monopolio legal) que adolecía de importantes problemas financieros y de administración que repercutían en la calidad del servicio y ritmo de expansión de la red. Estas deficiencias se traducían en muy malos indicadores de gestión y altos precios (una línea costaba cerca de 1500 U\$S y demoraba en ser instalada entre 5 y 10 años). Tras el fracaso del intento de mejorar la gestión en vistas de un *joint venture* para la prestación del servicio telefónico con Telefónica de España, la empresa cayó, sobre fines de 1989, en un período de descontrol económico y financiero. Tras la asunción de Menem al



gobierno se decide la privatización de ENTEL lo que se produce menos de un año y medio después. (Celani, 2000).

La prestación del servicio quedó a cargo de dos empresas – Telefónica y Telecom – que operan en el sur y norte del país respectivamente, repartiéndose Buenos Aires con igual criterio. Dichas empresas adquirieron licencias de explotación de los servicios básicos (transmisión de voz con excepción de la telefonía móvil) otorgándoseles exclusividad en la prestación de los mismos por 7 años. La exclusividad buscaba el desarrollo de un proceso de inversión acelerado que sacara al país del atraso importante en que se encontraba (además de aumentar el monto recaudado por la venta), para lo cual las empresas asumieron compromisos explícitos de inversión para expandir la red y mejorar la calidad del servicio. La regulación diseñada fue del tipo CPI-X, fijándose X en 2% anual. La exclusividad podía ser extendida por tres años más, pasando X a 4% anual y solo si los objetivos de inversión eran alcanzados.

Concomitantemente a la privatización se creó un ente regulador de las telecomunicaciones – Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) – que en 1996 se fusionó con el regulador postal en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). En 1996 se creó también la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación con potestades en la generación de políticas sectoriales. El regulador operó de forma independiente solamente durante el primer año de existencia. Ya en 1991 la CNT fue intervenida por el ejecutivo quedando bajo tutela del Ministerio de Obras Públicas. Con el aumento de rango de la Subsecretaría de comunicaciones del Ministerio de Economía en 1996 (que pasa a ser la Secretaría de Comunicaciones) la dependencia del regulador se hace más evidente pues pasa a depender de la propia presidencia de la República. La CNC es la agencia más inestable y dependiente del país, siendo de hecho una dependencia del Poder Ejecutivo (Artana, Navajas y Urbiztondo, 1998).

En marzo de 1998 se aprueba el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones que materializó la decisión de dirigir al sector hacia la competencia mediante una estrategia gradualista. A partir de este momento y en los años que restan hasta el final del siglo se otorgaron nuevas licencias para los servicios básicos privilegiando a los operadores ya instalados, sean prestadores de telefonía fija, móvil u otros. No obstante, se extendió la

exclusividad de las firmas prestadoras de servicios de telefonía por dos años (hasta 1999) a pesar de que no habían cumplido totalmente los compromisos de inversión asumidos.

La ausencia de instituciones específicas adecuadas para manejar el proceso regulatorio, ha contribuido a que las políticas en telecomunicaciones hayan sido aún más volátiles que las verificadas en otros sectores de infraestructura donde los reguladores han mantenido mayor independencia (electricidad y gas). En este sentido, en la regulación de telecomunicaciones ocurrió el mayor conflicto regulatorio que viera el país en la década de 1990 que es el relacionado al rebalanceo tarifario. Una particularidad de la privatización de las telecomunicaciones respecto de aquellas que le siguieron es que la estructura tarifaria preexistente fue trasladada a los nuevos operadores. Dicha estructura se caracterizaba por una serie de subsidios cruzados, incluso mayores a los que históricamente rigieron en el país. No es sorprendente que el proceso de cambio de la estructura tarifaria y la forma en que la misma se llevó adelante haya sido un tema central en la regulación de las telecomunicaciones durante una década (Artana et al, 1998).

El inicio del conflicto respecto de las tarifas se encuentra en la forma en que se resuelve la modificación necesaria del contrato por cambios en la política cambiaria del país. Los contratos de privatización anteceden al esquema de paridad peso-dólar, de modo de que cuando el país adopta esta política de estabilización se impide a las firmas ajustar las tarifas por el CPI interno (buscando la desindexación de las tarifas públicas) echando por tierra la regulación de CPI-X que establece el contrato de privatización. Es el Ministerio de Economía quien entra en negociaciones con las firmas, tomando el lugar del regulador, y acuerda la dolarización de las tarifas y el ajuste por el CPI de Estados Unidos sin modificar X. Las firmas vieron esto como una expropiación y comenzaron infructuosas acciones legales para recuperar la diferencia respecto de la vieja fórmula (Artana et al, 1998). Este mismo año se anexa la CNT al Ministerio de Economía.

La segunda parte del conflicto se genera por el rebalanceo tarifario propiamente dicho, que se hace necesario por el rápido desarrollo del *call-back* y la disminución de las llamadas salientes de las firmas y su consiguiente pérdida de ingresos. Se realizan múltiples audiencias públicas para discutir el rebalanceo tarifario. En las mismas intervienen los grupos de interés opuestos al rebalanceo (el Ombudsman, grupos de consumidores y parlamentarios). Más allá de que el rebalanceo tarifario tiene justificación económica

evidente y de que su necesidad es clara aún antes de la privatización, lo relevante es que la forma en que interactuaron los agentes políticos y sociales y las instituciones. Con la aprobación del rebalanceo se sucedieron los reclamos de ilegalidad ante la justicia, la que en algunos casos dio la razón a quienes se oponían al rebalanceo, fundados en motivos de procedimiento. Ante estos fallos judiciales las empresas dejaron de enviar sus facturas (pretendiendo cobrarlas todas juntas al final) o ignoraron el fallo y enviaron las facturas con el nuevo esquema, según el caso. Ambos procedimientos fueron fuertemente rechazados por la población, quien además rechazó la forma de actuar del organismo regulador por entender que actuó en un todo de acuerdo con las empresas (Vispo, 1999 citado por Celani 2000). La opinión negativa de la población, que se relaciona con la incapacidad del regulador de explicar a la población de la necesidad del rebalanceo y de aparecer ante la misma como una entidad creíble, influye positivamente en la acción opuesta a la decisión del regulador por parte de los nuevos agentes que aparecen después de la reforma. La resolución del Ministerio de Economía de ajuste tarifario de 1996 no llega a aplicarse por el grado de oposición presentado al mismo en el terreno político, que derivó en el pasaje de la regulación directamente a la órbita de la presidencia de la república. Recién en 1997 se aprueba el rebalanceo tarifario por medio de un Decreto Presidencial (norma de mayor jerarquía que las normalmente usadas en estos casos) como muestra de que la decisión tiene el mayor apoyo político (Artana, 1998)

La reforma del sector eléctrico fue otra de las más importantes llevadas a cabo en la década de 1990. El 80% de la generación, toda la transmisión y el 60% de la distribución pasó de la propiedad estatal (nacional o provincial) al sector privado. El antecedente de dichas reformas fueron los severos apagones de 1988 y 1989 que mostraron la baja disponibilidad de las plantas térmicas y los altos porcentajes de pérdidas. La reforma supuso la reestructuración del sector basada en la desintegración vertical de las tres empresas públicas en 27 generadores, 7 transmisores y múltiples distribuidores regionales. La reforma supuso la creación simultánea de una agencia reguladora, del mercado mayorista de energía eléctrica y su administrador (CAMMESA), así como la definición de los poderes de la Secretaría de energía y del Consejo Federal de Energía que asesora al antes mencionado y al Congreso y administra el Fondo Nacional de Electricidad destinado a los subsidios

regionales. El diseño del mercado mayorista sigue al diseño aplicado en Chile y Reino Unido pocos años antes.

A partir de la reforma de 1992 el sector queda integrado por una serie de nuevos agentes públicos y privados. La Secretaría de Energía que representa al Poder Ejecutivo es la responsable de fijar las normas de funcionamiento del mercado eléctrico mayorista e integra al administrador de dicho mercado (CAMMESA). Por otra parte nombra tres de los cinco miembros del ente regulador de la energía (ENRE) y controla las centrales hidroeléctricas y nucleares estatales. El ENRE completa su integración con dos miembros nombrados indirectamente por los gobiernos provinciales. Los cometidos del ENRE son múltiples pero fundamentalmente se relacionan a su rol como defensor de los derechos de los usuarios y la competencia. Un elemento clave para valorar la independencia del ENRE como ente regulador es que las decisiones del ENRE son apelables ante la Secretaría de Energía, lo que es un límite importante a su independencia. En este sentido la Secretaría de Energía juega un rol más importante en todo lo referente a la resolución de conflictos que puedan existir en el mercado. Los gobiernos provinciales tienen un rol importante en el segmento de la distribución ya que en muchos casos son propietarias de las distribuidoras o regulan a las empresas distribuidoras privadas.

El funcionamiento del mercado mayorista de generación está signado por las normas que dicta la Secretaría de Energía (normas para el despacho que tienen forma de resoluciones). En particular, el despacho de carga está a cargo de una entidad privada (integrada por la Dirección de energía y las asociaciones de los demás participantes privados en el mercado) en la cual la Dirección de Energía puede tener una participación variable (como mínimo 10%) pero sobre la cual tiene poder de veto. Por lo tanto el mercado eléctrico argentino no tiene un mecanismo de formación de reglas por parte de los agentes que en él participan sino que es manejado directamente por la Secretaría de Energía, con el consiguiente riesgo para los inversores en el mismo. En los diez años siguientes a la conformación del mercado eléctrico mayorista las reglas de funcionamiento del mismo tuvieron 131 modificaciones por resolución de la Secretaría de Energía – las que además no disminuyen en el tiempo -. (Rodríguez Pardina, 2002).

La compañía estatal Gas del Estado fue privatizada en 1993 en ocho compañías diferentes. La regulación de las mismas se realiza a nivel federal por el Ente Nacional Regulador del

gas (ENERGAS) que es una entidad autárquica creada concomitantemente con la privatización. El mercado de producción en campo es competitivo, mientras que el transporte y distribución están regulados, siendo ENERGAS el responsable de la aprobación de las tarifas, márgenes de distribución y porcentajes de pasaje del costo del gas al usuario (*pass-through*). El principal conflicto sectorial ocurrido durante la década de aplicación de la reforma refiere al precio del gas retenido<sup>1</sup>. Cuando el precio del gas en campo aumentó a partir de las privatizaciones, también lo hizo el costo para el distribuidor del gas retenido (que se valoraba al precio del gas en campo), con lo que los distribuidores solicitaron al regulador el aumento de la tarifa al consumidor para compensarlos por el aumento del precio de un insumo importante. La negociación se manejó como una relación bilateral entre las empresas y el regulador evitándose la politización del problema por voluntad del regulador. La decisión del regulador fue rechazar la petición de las firmas pues, si bien el reclamo refería a un asunto no explícito en el contrato, el aumento del precio de un insumo es una cuestión que debía haber sido prevista por las empresas privatizadas. En el posterior ajuste tarifario se autorizó ajustar el costo del gas retenido por el mismo índice de precios que los demás insumos (Artana, et al. 1998).

Menos clara fue la intervención de ENERGAS ante el *pass-through* de los costos de producción a las tarifas. Si bien la legislación es clara respecto de que el pasaje de costos debe ser total, ENERGAS interpretó (en un marco de gran crecimiento de la economía y de las ganancias de las empresas, así como por el hecho de que el mercado de extracción de gas se encontraba altamente concentrado) que el *pass-through* no debía ser total y no ajustó este precio durante los períodos de verano argumentando razones históricas. La medida puso en riesgo a una sola empresa distribuidora mientras que las demás solo redujeron sus márgenes. La medida de ENERGAS tiene fundamentos importantes, tanto en lo conceptual respecto de los incentivos provocados por el *pass-through* total como en razones prácticas referidas a la fijación de precios no competitiva del gas en campo, no obstante lo cual actuó de forma contraria a la legislación y los contratos en un aspecto en que no había ambigüedad (Artana, et al. 1998).

---

<sup>1</sup> El gas retenido es el porcentaje del gas transportado que el transportista recibe y no entrega, pues constituye un insumo para la actividad de transporte.

En el sector agua y saneamiento se presenta la particularidad de que la regulación de las empresas privatizadas está a cargo de las autoridades provinciales, particularmente la fijación de tarifas. Un caso particular es el área metropolitana de Buenos Aires dónde la empresa pública Obras Sanitarias de la Nación fue privatizada en 1993 a Aguas Argentinas, y es regulada por un ente tripartito (representación provincial, federal y municipal). Al año de realizada la privatización, la empresa requirió el ajuste de la tarifa para poder expandir la red y cumplir así con los reclamos políticos de conexión de sectores pobres de la ciudad. La decisión del aumento de la tarifa que suponía una modificación del contrato original a solo un año de la firma del mismo fue aprobada por unanimidad de los miembros políticos del ente regulador en medio de una aceptación generalizada (explicada por el poco peso relativo de la tarifa de agua en el presupuesto familiar y porque el aumento tarifario penalizaba especialmente a los nuevos usuarios a través de un aumento excesivo de los costos de conexión). El resultado del proceso fue el aumento de las rentas de la empresa, que según *The Economist* era la más rentable del mundo en este sector. Por su parte, las privatizaciones llevadas adelante por las provincias (Corrientes y Tucumán) tuvieron como resultado el abandono precoz de la concesión por parte de sus accionistas principales, fruto de la acción arbitraria de los reguladores, llevando al cambio de propiedad hacia inversores locales más capacitados para manejarse en la negociación con las autoridades o al abandono liso y llano de concesión. (Artana, et al. 1998).

En 2002 Argentina termina con la paridad peso – dólar y enfrenta el problema de que los contratos con las empresas privatizadas suponían la fijación y ajuste de las tarifas en dólares, moneda que pasó a valer tres veces más que el peso argentino. El parlamento emitió una ley por la cual dejó sin efecto las cláusulas ajuste en dólares y las cláusulas indexatorias basadas en índices de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio, y fija las tarifas en pesos con un tipo de cambio de 1, en lo referente a obras y servicios públicos. Paralelamente autoriza al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos que tienen por objeto la prestación de servicios públicos, para lo cual se creó una Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos.

En el sector telecomunicaciones se ha producido una profunda crisis dónde se han desvirtuado las tarifas y el nivel de calidad de los servicios. Algunas empresas entraron en *default* mientras que otras cesaron su actividad (AHCJET, 2003). Por su parte, las tarifas de

gas en boca de pozo y los precios mayoristas de generación tienen pautado un incremento paulatino que concluirá recién en 2007, con valores semejantes a los de 2001 en dólares, mientras que las tarifas de transporte y distribución de electricidad y gas continúan a la espera de un plan de recomposición (Ibarburu et al, 2004).

La negociación se ha prolongado y no se ha alcanzado resultados en muchos sectores hasta el momento. La negociación está especialmente politizada y en la misma participan además de las empresas afectadas, los representantes de consumidores, defensor del pueblo, etc. que presionan para evitar el aumento de las tarifas. La situación es especialmente difícil y en lo que refiere al sector puede interpretarse como un shock externo que requiere la modificación de la política. El hecho de que la decisión haya sido que la institución que dirige la renegociación sea el Poder Ejecutivo es coherente con una historia de agencias regulatoria con poca o ninguna independencia del poder político, y hace muy poco probable una solución justa.

En su conjunto la política relativa a servicios públicos en Argentina ha sido altamente volátil. La política de privatizaciones se ha desarrollado durante una década sin el desarrollo de una institucionalidad regulatoria medianamente independiente del sistema político lo que en general llevó en buena parte de los conflictos a resolverse con cierto grado de captura; en el caso excepcional en que el diseño institucional suponía una mayor autonomía del regulador no hubo captura pero sí decisiones expropiatorias, a las que contribuyó la casi imposibilidad de recurrir al sistema judicial para resolver casos de complejidad como la revisión tarifaria. La institucionalidad regulatoria, que se diseñó concomitantemente a las privatizaciones, no tuvo características de inversión (no es *investment-like*). De hecho, las instituciones regulatorias fueron rápidamente incorporadas a la órbita política, limitándose sus cometidos, capacidad técnica y recursos financieros, pues el sistema político no estuvo dispuesto a perder su capacidad discrecional sobre estos sectores (una vez que se percibe que esto puede ocurrir se revierte el diseño institucional inicial). En este marco es muchas veces discutible si la política estuvo orientada a la mejora del bienestar general (*public-regardedness*), o si las agendas particulares de los agentes vinculados al proceso regulatorio o las agendas políticas particulares influyeron más que los intereses generales en las decisiones tomadas (dimensión del rebalanceo tarifario en telecomunicaciones, extensión de los períodos de exclusividad, retrasos en la introducción

de la competencia, etc.). El cambio de gobierno a finales de siglo produjo un cambio sustancial en la política, pasándose de una situación de relativa captura a una situación de expropiación bastante evidente (vinculada a la pesificación de los contratos), haciendo de este un ejemplo paradigmático de volatilidad en la política.

Spiller y Tommasi (2003) desarrollaron la aplicación del enfoque institucional-transaccional a las políticas públicas en Argentina, identificándola como un caso en el que el funcionamiento de la institucionalidad política ha inhibido al capacidad de llevar adelante intercambios intertemporales eficientes, teniendo como resultado la consecución de políticas de baja calidad. En particular, las políticas públicas han exhibido, en algunos casos, una volatilidad excesiva, mientras que en otros, la rigidez ha sido la característica saliente, enmarcándose en un entorno de políticas al que le faltó credibilidad y coherencia. Como se ha visto, la volatilidad, la falta de una previsibilidad creíble y las inconsistencias sectoriales han sido las tónicas relevantes en los procesos desarrollados en los mercados de servicios públicos.

Dichos autores identifican una serie de ingredientes centrales en el entorno institucional que desestiman los acuerdos políticos estables en Argentina: una legislatura con poco interés concreto sobre las actividades legislativas, una burocracia sin objetivos de largo plazo, una judicatura que tiende a alinearse con el Ejecutivo, un sistema federal que diluye responsabilidades en diversas áreas y un Ejecutivo con un margen excesivo de discrecionalidad. Esta descripción se asocia a las reglas electorales y constitucionales básicas, así como a la historia de inestabilidad democrática del país, y ha llevado a que el número de agentes relevantes sea numeroso, el horizonte de decisiones políticas sea limitado y los movimientos políticos tengan lugar fuera de las arenas institucionalizadas (como la legislatura), todo esto conspirando contra la posibilidad de alcanzar resultados cooperativos entre los agentes decisores de política. La estructura constitucional (presidencial, bicameral y federal) genera múltiples puntos de veto en el juego político, ya que hace muy costoso satisfacer las diversas demandas asociadas a acuerdos políticos. Los mecanismos para hacer cumplir los compromisos (*enforcement*) son extremadamente débiles, ya sea por la vía judicial como por la vía de la delegación burocrática. Los legisladores, los burócratas y los jueces se caracterizan por una considerable miopía, derivada de la inestabilidad institucional, los mecanismos electorales y los poderes



prooactivos del Ejecutivo, entre otros factores. Asimismo, los legisladores son esencialmente *amateurs*, pero a la vez son políticos profesionales, para quienes su participación en el Congreso es sólo un escalón transitorio de su carrera política. Por lo tanto, no tienen incentivos a invertir en capacidades de diseño de políticas públicas, a especializarse o a promover instituciones legislativas sólidas, sacrificando su capacidad de supervisión sobre el Ejecutivo y sobre la burocracia. A su vez, los servidores públicos no visualizan objetivos de largo plazo, disminuyéndose entonces la motivación, alentando el incumplimiento y la corrupción. Asimismo, el rol de la Suprema Corte como elemento de coacción para el cumplimiento de los contratos legislativos y constitucionales ha sido débil, más como resultado del juego político que por carencias de doctrina. Los jueces han tenido históricamente plazos breves en su actuación, lo cual naturalmente induce a que su accionar está alineado con el del gobierno de turno, haciendo casi inexistente la revisión judicial. Como consecuencia, el Ejecutivo se maneja con una elevada discrecionalidad, contribuyendo a incrementar la volatilidad de las políticas a medida que se manifiesta el “conflicto político” y alternan en el poder gobernantes con preferencias diversas en las distintas áreas.

Las reformas de los años 90 modifican profundamente el proceso de *policymaking* a nivel sectorial. Sin duda los principales actores pasan a ser las empresas privatizadas, normalmente firmas transnacionales con fuertes intereses en el sector a nivel internacional. Por otra parte, aparecen las entidades reguladoras, aunque como se dijo, con importante debilidad institucional y de recursos. La opinión pública al inicio de la reforma se manifestaba favorable a la misma, hecho que se vincula a la situación inicial de deficiencias graves en la provisión de los servicios. No obstante, a medida que se desarrolla el proceso regulatorio, se hace masiva la percepción de captura de las entidades regulatorias y de que el proceso regulatorios se resolvía con beneficios importantes para las empresas y en contra de los intereses generales. Esto llevó a la aparición en escena de actores tales como el Defensor del Pueblo, de las asociaciones de consumidores pero incluso de grupos de legisladores que se oponen a la forma en que se resolvieron los problemas tarifarios en general. La solución al *shock* económico de 2002, que parece notoriamente expropiatoria, es consistente con la existencia de importantes ganancias de corto plazo para los agentes políticos que se producen en ese momento habida cuenta de la mala imagen de las empresas

privatizadas. Si a este hecho sumamos la inexistencia de cooperación intertemporal que en general caracteriza al juego político en Argentina, se obtiene el resultado anunciado de extrema volatilidad en la política.

### **3.2 – Consistencia institucional y resultados estables: el caso de Chile**

Chile ha sido pionero no solo a nivel sino mundial en imponer e implementar políticas de reformas tendientes a la privatización de los servicios públicos así como en la temprana incorporación de los mismos en un régimen de competencia. Esta política se ha basado en una institucionalidad con reguladores con buen grado de capacidad técnica – aunque con poca independencia política – y una agencia de defensa de la competencia independiente y con alto involucramiento sectorial (*investment-like*). Las políticas emergentes han sido en general estables – favorecidas por la estabilidad general de la economía del país – aunque han mostrado ciertas deficiencias en la respuesta a shocks externos relacionadas a la dependencia política del regulador. Las política ha estado guiada por objetivos sectoriales y mantiene coherencia con la política fiscal. En las instancias de regulación de sectores no competitivos, el diseño institucional y el funcionamiento de las instituciones ha asegurado la no expropiación de las empresas privatizadas (à la Levy-Spiller) aunque también ha limitado la capacidad del regulador de obtener resultados más eficientes y llevando a las empresas a obtener mejores resultados que los deseables.

La Comisión Antitrust creada en 1973 se dedicó a prevenir conductas anticompetitivas en todos los mercados; en particular tiene una participación importante en los mercados de telecomunicaciones y energía eléctrica. La comisión estaba compuesta por una rama dedicada a la investigación de casos y dos comisiones independientes: la Comisión Preventiva es un cuerpo judicial de primera instancia con autoridad para penar conductas anticompetitivas, mientras que la Comisión Resolutiva es un cuerpo judicial de segunda instancia. En el año 2004 la Comisión Antitrust fue sustituida por la Corte de Defensa de la Libre Competencia (sustituye ambas comisiones y le quita potestad de iniciar procesos). Las decisiones de la Corte (y antes de la Comisión) solo son apelables ante la Suprema Corte de Justicia. El sistema se completa con la figura del Fiscal Económico quien es nombrado por el Presidente y tiene poderes para iniciar investigaciones que aseguren la

correcta aplicación de la Ley Antitrust e iniciar procesos ante la Corte (también pueden iniciar procesos los agentes privados).

La nueva Corte de Defensa de la Competencia tiene cinco miembros: un abogado con experiencia en el tema elegido por el Presidente de la República sobre una lista propuesta por la Suprema Corte de Justicia y cuatro expertos (dos economistas y dos abogados), dos de los cuales los nombra el Banco Central y otros dos los nombra el Presidente sobre una lista propuesta por el Banco Central. La integración de la Corte mejora los ya exigentes criterios de selección de los miembros de la Comisión Antitrust, al tiempo que busca su fortalecimiento para mejorar los tiempos de respuesta a los problemas al establecer remuneración para sus miembros.

A mediados de la década de 1970 las telecomunicaciones eran brindadas en Chile por dos empresas públicas: CTC brindaba telefonía local en casi todo el país mientras que ENTEL brindaba larga distancia nacional e internacional. Ya a principio de la década de 1980 se modifica radicalmente la estructura del mercado, pasando ambas firmas a manos privadas y estableciéndose los primeros pasos hacia la introducción de competencia en el sector.

La regulación de las telecomunicaciones está a cargo de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Sus atribuciones son de regulación y de diseño de la política sectorial, siendo el responsable de la aplicación de los procedimientos para la fijación de tarifas. La Ley de Telecomunicaciones de 1982 pauta el desarrollo del sector, estableciendo la no discriminación para el otorgamiento de concesiones, el que solo puede ocurrir por razones técnicas (escasez de espectro en la telefonía móvil). La Ley establece la libertad en la fijación de precios, salvo en los casos en que la Comisión de Resolución establezca que no existe suficiente competencia y en ese caso los precios se regulan.

Como es usual, la interconexión entre redes es obligatoria. Los precios de interconexión fueron fijados de común acuerdo desde la Ley de Telecomunicaciones hasta su modificación en 1994 cuando se regularon y se estableció que los mismos deben responder a los costos del servicio. También se regularon los cargos de conexión de las empresas de larga distancia con igual criterio.

En 1994 se abrió la competencia en el mercado de telefonía internacional. La cuestión discutida en ese momento fue la autorización de las empresas operadoras de telefonía fija en el mercado de larga distancia. Para tomar la decisión la SUBTEL pide la opinión de la Comisión Antitrust quien autorizó en caso de que el gobierno estableciera un sistema *multicarrier* previamente y que las empresas se desvincularan patrimonialmente. Por su parte la SUBTEL estableció condiciones adicionales para acceder a la petición de los operadores fijos de operar también en larga distancia. Es de destacarse que la situación de partida en Chile es la existencia de desintegración vertical de las empresas al inicio de la reforma, a diferencia de lo que usualmente existía. Las presiones a la integración, fruto de las existencias de economías de alcance, se manejaron en un ámbito judicial de defensa de la competencia, evitando la captura y favoreciendo de esa forma soluciones tales que la integración de las empresas no perjudique la competencia en los tramos competitivos.

En 1988 se aprobaron las normas para la competencia en la telefonía móvil, y el regulador estableció tres zonas con dos licenciatarios en cada una de ellas. Por otra parte, el desarrollo de nuevas tecnologías (WLL, LMDS, etc.) han abierto la posibilidad de establecer cierto grado de competencia en los servicios de telefonía fija. En este sentido se han hecho sentir las presiones de las empresas a favor de la apertura, la libertad de tarifas al público. En esta discusión se ha generado también conflicto entre las diferentes entidades públicas involucradas, quienes han tomado algunas veces resoluciones contradictorias, aunque parece claro que es el regulador quien ha tomado la posición de liderar el proceso de apertura sectorial (AHCJET, 2003).

Otro hito importante que muestra (en este caso de forma consensual) el compromiso de las distintas autoridades, tanto administrativas como judiciales, con el desarrollo de la competencia (a través de la convergencia de tecnologías) es la resolución del caso de la empresa de trunking Nextel que solicitara la concesión para la prestación del servicio de trunking digital. Los operadores incumbentes se opusieron a este pedido en la medida que consideran que el trunking digital es equivalente al servicio de telefonía móvil y que NEXTEL no tenía concesión para este último servicio. La resolución de las autoridades judiciales y el regulador coincidió en la autorización entendiendo que la regulación funciona por servicio y no por tecnología, lo que además es un incentivo a la entrada de nuevas tecnologías (AHCJET, 2003).

El proceso de privatización del sector eléctrico en Chile se inició con la separación de la actividad regulatoria del proveedor público antes de 1980, al tiempo que se producen las modificaciones normativas que habilitan la incorporación privada. Las tres empresas públicas integradas fueron separadas en múltiples empresas generadoras y de distribución, previo a la privatización que se procesó mediante la venta de las acciones de las nuevas firmas. A diferencia del sector telecomunicaciones, la reforma no impuso la desagregación vertical de las empresas lo que es criticado pues permitió a la firma privatizada (ENDESA) mantener una posición dominante en el mercado. Por otra parte la legislación en el sector eléctrico no tiene la precisión de aquella del sector telecomunicaciones, lo que da lugar a conflictos en la interpretación de la misma (índices para el ajuste de las tarifas, fijación de los peajes de transmisión, etc.) (Basañez et al. 1999).

El regulador sectorial es la Comisión Nacional de Energía (CNE) – sector eléctrico y combustibles – que además de potestades regulatorias tiene entre sus cometidos el establecimiento de políticas sectoriales y el cálculo de tarifas. El mismo es dirigido por un consejo de seis miembros cuyo presidente es nombrado por el Presidente de la República al igual que otros dos de sus miembros. El despacho de cargas está a cargo de la CDEC cuya dirección está en manos de los generadores de mayor porte. Las decisiones relativas al despacho que no sean consensuales son resueltas por el Ministro de Economía con plazos perentorios. La institucionalidad sectorial se completa con la Comisión Antitrust (ahora Corte de Defensa de la Competencia), que opera también en los tramos competitivos del sector eléctrico.

Las características tecnológicas del sector eléctrico (mayor necesidad de coordinación) y una legislación relativamente menos completa que en las telecomunicaciones han llevado a la existencia de múltiples conflictos vinculados a las posibilidades de integración vertical de las distintas etapas de la producción y el comportamiento (anti)competitivo de las empresas integradas. La forma en que estos conflictos se resolvieron son indicativos del proceder de las instituciones y de la calidad de los resultados.

Son de destacar dos conflictos derivados del poder de mercado de empresas integradas verticalmente. El primero data del año 1990 y refiere a la denuncia de un pequeño productor eléctrico de que era discriminado por una empresa integrada verticalmente. El caso fue tomado por el Fiscal Económico quien solicitó la desintegración entre el principal

generador del país (ENDESA) y la firma responsable de la transmisión (TRANSELEC). El resultado fue la desestimación de la solicitud del Fiscal Económico por parte de la Comisión de Resolución de la Comisión Antitrust, y luego la desestimación de la apelación del Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia. Una vez finalizado el caso, el Fiscal inició un nuevo caso en busca de la desintegración de las mismas empresas por el riesgo de comportamiento no competitivo en el mercado eléctrico, el que fuera nuevamente desestimado por la Comisión Antitrust (Basañez et al, 1999).

Un segundo caso interesante fue el conflicto desatado entre dos distribuidores en el área de Santiago cuyas áreas de distribución se superponían parcialmente, con la particularidad de que una era un distribuidor en un área fundamentalmente rural y el otro en un área fundamentalmente urbana. En la medida que los costos de distribución en áreas urbanas son menores, la segunda empresa realizaba subsidios cruzados de sus clientes urbanos a sus clientes rurales de mejorar su posición competitiva con la primera (quien solicitó que se establecieran áreas de concesión no superpuestas). La Comisión de Prevención decidió que la superposición de áreas debía eliminarse, no obstante lo cual su decisión fue revertida por la Comisión de Resolución quien estableció que las concesiones no eran exclusivas y por lo tanto podían perfectamente solaparse (aunque decidió que los precios no podían diferir entre ambas empresas en la zona común) (Basañez et al, 1999).

Ambos casos muestran que la intervención judicial independiente opera para evitar la expropiación de las empresas privatizadas a la Levi-Spiller, al tiempo que la competencia como principio consagrado en la legislación está profundamente arraigado en el funcionamiento de las instituciones judiciales especializadas.

Otros conflictos – quizá los mayores conflictos en todo el sector – surgieron por falta de precisión en las definiciones regulatorias, tales como la forma en que deben fijarse los peajes de transmisión. El conflicto entre COLBUN (productor) y ENDESA-TRANSELEC (generador y transmisor integrados) respecto del valor del peaje de transmisión se prolongó durante los primeros cinco años de la década de 1990 sin que la comisión mediadora llegara a un resultado. En este marco COLBUN decidió la construcción de una línea de transmisión propia. A pesar de la estrategia de ENDESA de mejorar su oferta de precios de transmisión de modo de volver ineficiente la opción de la nueva línea, el regulador no intervino y autorizó la construcción de la misma. Años más tarde, con la construcción de

otra planta generadora por parte de ENDESA, el regulador negó la posibilidad de construir una nueva línea de transmisión a TRANSELEC en vista de que la capacidad de transmisión que estaba agregando COLBUN. Como las líneas de COLBUN no estuvieron listas en fecha, ENDESA exigió compensación a COLBUN por no disponer de la transmisión. La solución al conflicto se logró a través de la acción de un mediador (Basañez et al, 1999). Tras la decisión del regulador, aparentemente asimétrica respecto de del generador dominante, aparece el objetivo de fomentar la competencia en el mercado de generación, lo que en cierta medida supone un manejo discrecional en un marco de falta de reglas claras. La acción del regulador ha sido destacada en las decisiones tomadas respecto de la entrada del gas de Argentina para su uso en generación, así como en el manejo de los derechos sobre el agua para generación eléctrica, actuando en ambos casos de modo de no profundizar la concentración en el mercado de generación eléctrico.

El caso dónde la acción regulatoria falló más notoriamente fue la respuesta a la crisis energética de 1988-89. Chile vivió en esos años una sequía histórica que llevó a la reducción del potencial hidroeléctrico. Además del error en la estimación de la magnitud de la sequía, el gobierno no impuso restricciones hasta el último minuto fruto de la captura por parte de las empresas de generación hidroeléctrica. La decisión de no imponer restricciones al uso de las reservas de agua se relaciona al costo político de hacerlo, lo que hace al regulador (dependiente directamente del gobierno) víctima de la captura en un tema de características netamente técnicas. Las decisiones regulatoria del momento (mantener el costo asignado a la falla especialmente bajo, reducción del precio de la energía en nodo, no establecimiento de planes de restricción voluntaria para consumidores no regulados, etc.) establecieron los incentivos inadecuados a los agentes (productores y consumidores). Posteriormente el parlamento aprobó una ley estableciendo las forma en que se debería hacer el racionamiento de la energía, que significó no adoptar medidas eficientes en la administración de la crisis y el establecimiento de malos incentivos al desarrollo del sector en el largo plazo (Basañez et al, 1999). La forma en que se manejó la crisis significó el abandono de soluciones técnicas en el ámbito del regulador para pasar al ámbito político por excelencia y a resultados ineficientes habida cuenta de la importante politización del tema.

En Chile se estableció un sistema de regulación por precios tope, con revisión periódica de precios de acuerdo a un modelo explícito en que queda muy poco margen a la discrecionalidad del regulador. El mecanismo supone la fijación de precios de acuerdo a una meta de rentabilidad sobre costos y capital de una empresa modelo eficiente con capacidad adaptada a la demanda (Bitrán, 1998).

La Ley de Telecomunicaciones de 1982 (modificado en 1987) establece el procedimiento de fijación de tarifas para el caso de este sector. Las tarifas deben basarse en el costo incremental de largo plazo de una empresa eficiente, y se calculan de modo de que el VAN de los planes de expansión sea nulo, y que la empresa sea capaz de autofinanciarse. Las tarifas se fijan cada cinco años y son indexadas en los períodos entre ajustes. Los estudios para fijar tarifas son realizados por las propias empresas y el regulador hace las observaciones pertinentes sobre dicha propuesta. Las diferencias son sometidas a arbitraje a una comisión de expertos cuya resolución suele ser aprobada por el regulador, ya que de lo contrario tiene gran probabilidad de perder la apelación en tribunales (Fisher et al, 1999?).

A partir de la experiencia de modificaciones tarifarias de las distribuidoras eléctricas en 1992 y 1996, y de la telefónicas en 1994, se observa que los procesos son extremadamente conflictivos: las empresas emplean cuantiosos recursos buscando influir, y que se utilizan argumentos legales menores para frenar el proceso y negociar finalmente ciertas demandas injustificadas. Como resultado es común observar rentabilidades de entre 20 y 40% lo que no se compadece con el nivel de riesgo asumido Bitrán (1988). En el caso de la modificación tarifaria de 1999, el operador regulado de telefonía (TELEFONICA-CTC) ha manifestado su desacuerdo con la solución alcanzada, y ha buscado en las corte (además de desarrollar campañas públicas, presión sobre el regulador) la derogación del Decreto tarifario. El fortalecimiento de las instituciones parece estar teniendo buen resultado económico en lo que a fijación de tarifas se refiere.

En el sector de agua y saneamiento el proceso de fijación de tarifas sigue el esquema general antes mencionado. La primer revisión de tarifas del año 2000 de las empresas privatizadas llevó a un incremento de las mismas del orden del 20% en términos reales. El sistema de fijación de tarifas mostró especialmente en este caso ser resistente a las presiones políticas, pues incluso en un año electoral se culminó con un aumento significativo de tarifas. No obstante, este aumento tuvo un impacto significativo en la



opinión pública en influyó en la política tomada en privatizaciones subsiguientes, dónde se optó por un esquema de concesión a uno de venta de activos, en el entendido de que el sistema regulatorio en el sector es aún precario para regular empresas privatizadas en forma satisfactoria (Gómez-Lobo y Vargas, 2002).

El análisis de las relaciones entre el marco institucional, el proceso político y los resultados de políticas públicas en Chile es desarrollado por Aninat *et al.* (2004), quienes destacan que dicho país presenta políticas generalmente estables con respecto a los vaivenes políticos, flexibles con relación a los *shocks* económicos, que promueven el desarrollo económico, destacándose en el escenario latinoamericano. La consistencia entre las áreas de política sugiere la existencia de una visión de largo plazo a la cual se comprometen los diversos grupos políticos (la Concertación y la Alianza). Entre las políticas de mayor calidad, los autores incluyen las referidas a los esquemas regulatorios, que caracterizan como relativamente transparentes, de costo razonablemente bajo y con un *staff* bien preparado y entrenado profesionalmente. Asimismo, plantean que los esfuerzos de reforma han sido más exitosos en las áreas en las que los intereses de los agentes relevantes se encontraban más alineados, mientras que tendieron a estancarse en los sectores en los que las preferencias del Ejecutivo y de los agentes con poder de veto divergían.

De acuerdo a estos autores, el proceso de diseño e implementación de políticas en Chile ha sido moldeado por cuatro factores salientes. En primer lugar, un sistema de partidos compuesto por dos coaliciones estables y nítidamente diferenciadas y afectado por las reglas electorales que promueven una moderada polarización. En segundo término, un Ejecutivo extremadamente poderoso, que enfrenta un conjunto limitado de agentes con poder de veto y que esencialmente fija la agenda política en los hechos. En tercer lugar, una constelación de agentes relevantes que incluye un Congreso bicameral, un controlador general, una judicatura básicamente independiente, un tribunal constitucional y un tribunal electoral. Un cuarto ingrediente central lo constituye la existencia de adecuados mecanismos de implementación, ya que a un razonable sistema judicial se le suma una burocracia eficiente, al menos en un conjunto amplio de áreas.

El esquema chileno puede caracterizarse por tener un número relativamente pequeño de agentes relevantes que interactúan sistemáticamente (lo cual facilita la cooperación) y buena judicatura y una buena burocracia (lo que estimula la transparencia y promueve el

cumplimiento de las reglas de juego). En este marco, las tecnologías de *enforcement* son creíbles y los desvíos de los términos acordados son más fácilmente observables, todo lo cual desestimula las conductas oportunistas y promueve los acuerdos políticos intertemporales.

En términos generales, la política relativa a servicios públicos en Chile se caracteriza por su estabilidad. Las reformas estructurales, que comenzaron en la dictadura militar centradas en la privatización de las empresas públicas sin olvidar la preocupación por la competencia, han continuado en los diversos sectores de servicio públicos hasta nuestros días con muy pocas variaciones con los diversos cambios de gobierno ocurridos desde entonces. Dentro de esta política es de destacarse la importancia que se ha dado al desarrollo de competencia siempre que esto fuese posible, siendo una impronta de las privatizaciones de la década de 1990 el hecho de evitar otorgar reservas de mercado a las firmas privatizadas. Consistente con este esquema es la importancia que la Agencia Antitrust (creada ya a principio de los años 70) tiene en particular en la regulación de los servicios públicos, la que ha ido creciendo a lo largo del tiempo junto con el fortalecimiento institucional de la misma.

Las agencias regulatorias en general cuentan con recursos humanos y económicos considerablemente mayores que en el resto de la región (*investment-like*). Esto les ha permitido actuar con alto nivel de solvencia técnica en el proceso regulatorio. Sin embargo su inserción institucional no les brinda mayor independencia del poder político. La estabilidad de la política se explica en este caso por la existencia de preferencias políticas alineadas que llevan a la cooperación intertemporal entre los agentes políticos acerca de las políticas de apertura y privatización.

En el proceso regulatorio los resultados han sido variables según la decisión fuese la defensa de los mayores niveles de competencia o se requiriese de una decisión técnica por parte del regulador. En el primer caso la estabilidad de la política ha sido muy alta, mientras que en el segundo la situación es menos clara. En los casos en que la intervención regulatoria se relaciona a aspectos técnicos relativamente complejos (coordinación en el mercado eléctrico) la acción del regulador fue objeto de captura y no respondió adecuadamente a shocks (sequía del año 89) llevando al mercado a problemas económicos (falla) que podría probablemente haberse evitado. Sin embargo en los casos en que la intervención regulatoria se relaciona a aspectos de fijación de tarifas de servicios

monopólicos el diseño institucional (mecanismos de solución de diferendos y acción del poder judicial) ofrece amplias garantías a las firmas de no ser expropiadas por el regulador (incluso lo restringen a obtener situaciones relativamente favorables a las empresas, tal como lo muestran las renegociaciones tarifarias en telecomunicaciones y agua).

### **3.3 – Debilidad institucional relativa, mecanismos de democracia directa y resultados rígidos: el caso de Uruguay**

La política de reforma (privatizaciones y apertura) ha sido inestable en Uruguay, habiendo sido los distintos intentos de modificaciones legales “bombardeados” mediante la utilización de mecanismos de democracia directa. La última década muestra una secuencia de leyes reformistas aprobadas que son luego derogadas por los mecanismos de Referéndum o Plebiscito. En las reformas de los servicios públicos dónde la falta de cooperación política intertemporal ha mostrado sus efectos más perjudiciales en la elaboración de política. Sin embargo, también se ha llevado adelante una política de mejora de las empresas públicas que se han transformado en proveedoras de importantes recursos fiscales. Esta política de mejora ha sido estable – consistentemente con una alienación de las preferencias políticas en torno a la misma – y consistente con los objetivos de política fiscal. Si bien las instituciones regulatorias creadas no cuentan con recursos técnicos y económicos adecuados, ha habido un fortalecimiento importante de las burocracias de las empresas públicas (*investment-like*) que ha permitido a las mismas salir del usual equilibrio de bajo nivel en que se encuentran generalmente las empresas públicas de los países en desarrollo, a pesar de la dependencia que tienen estas empresas respecto del sistema político.

La provisión de servicios públicos, desde su concepción, ha sido realizada por empresas públicas que gozaron del monopolio en su actividad respectiva<sup>2</sup>. La existencia de estas empresas está consagrada en la Constitución de la República, y su monopolio en Leyes que generalmente son de carácter sectorial. Estas empresas mantienen cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo en cuanto a su gestión, no obstante lo cual el Ejecutivo tienen dos potestades fundamentales: propone sus directorios (que deben ser ratificados por el

---

<sup>2</sup> UTE, empresa pública de energía eléctrica, ANTEL empresa pública de telecomunicaciones, OSE empresa pública de agua y saneamiento, ANCAP empresa pública de refinación y comercialización de combustibles.

parlamento) y aprueba las tarifas propuestas por las empresas<sup>3</sup>. Por otra parte, existen dependencias en los Ministerios sectoriales con responsabilidades en cuanto a la definición de la política sectorial específica, como es el caso de la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que formalmente se encarga de la definición de la política energética del país .

La definición de los monopolios ha sido recientemente afectada por modificaciones a las Leyes que los consagraban: (i) En primer lugar, se eliminó en 1997 el monopolio de UTE sobre la generación de energía eléctrica (se mantiene el monopolio sobre la transmisión y la distribución); (ii) En el año 2000 se eliminó el monopolio de ANTEL sobre todas las actividades de telecomunicaciones con excepción de la telefonía local y la larga distancia nacional. Esto permitió el ingreso de competidores en los mercados de telefonía internacional, transmisión de datos y telefonía móvil. En el año 2002 el parlamento derogó la legislación que aprobara en el 2000 y que diera lugar a la apertura, lo que derivó en la imposibilidad de ingresar nuevos competidores en los mercados de telefonía internacional y transmisión de datos. No obstante, las empresas que entraron en estos mercados en el período de vigencia de la legislación continúan operando. Por su parte el mercado de telefonía móvil continúa siendo potencialmente abierto; (iii) En cuanto a la provisión de combustibles, en 2003 se estableció por ley el fin del monopolio público en la refinación y comercialización de combustibles fósiles para el 2006, así como la posibilidad de asociación de ANCAP con capitales privados. No obstante, la Ley ha sido derogada por el Plebiscito de diciembre de 2003.

Existen dos agencias reguladoras de reciente creación. La URSEA (inicialmente UREE) regula las actividades relativas a energía eléctrica, combustibles, gas, agua y saneamiento. Por su parte, la URSEC regula las actividades de telecomunicaciones y correo. Estas unidades están formalmente en la órbita del Poder Ejecutivo a pesar de que mantienen cierta independencia en su accionar.

En la última década es posible diferenciar dos políticas vinculadas a los servicios públicos. La primera es el intento de habilitar la participación de capital privado en la provisión de los servicios, ya sea a través de asociaciones de las empresas públicas con otras privadas, o a través de la autorización a otras empresas para competir con las empresas públicas. La

---

<sup>3</sup> La autonomía es variable según la empresa se considere un ente autónomo o un servicio descentralizado.

segunda política consiste en el fortalecimiento de las empresas públicas y la utilización de las rentas generadas por estas empresas como un recurso fiscal adicional. Estas dos políticas tienen distinto grado de consenso dentro del sistema político.

En cuanto a la política de incorporar capital privado en la provisión de servicios públicos, la misma se ha plasmado en diversos intentos de modificaciones legales, en general de carácter sectorial, en dónde se combinan las estrategias de liberalizar parcialmente los mercados y de privatizar parcialmente las empresas públicas.

Las razones para llevar adelante estas reformas orientadas al mercado se deben buscar en los objetivos usualmente enunciados por los promotores de las reformas (ver Forteza, 2003), pero además en las exigencias que el proceso de integración al MERCOSUR le impone al país. En ese sentido cabe destacar que los socios principales del bloque (Brasil y Argentina) tienen un alto grado de apertura de sus mercados de servicios públicos. Si bien la negociación relativa a servicios es de las menos avanzadas en la agenda del MERCOSUR, la misma tendrá lugar en los próximos años y las condiciones de monopolio no son sostenibles en el mediano plazo con la integración regional. Por esta razón, la adaptación de la legislación referida a los servicios públicos a las condiciones de competencia mínimas compatibles con la integración regional al MERCOSUR constituye también una línea de política impulsada en los últimos años<sup>4</sup>.

El primer intento de reforma orientada al mercado es la Ley de Empresas Públicas de 1992. La misma propuso reformas en distintas empresas públicas, entre las que se destacan el cierre o privatización de algunas (ILPE y PLUNA<sup>5</sup> respectivamente) y la venta parcial de la telefónica ANTEL (venta del 51% de las acciones con la restricción de que el 51% permaneciese en manos de agentes nacionales). Esta ley fue derogada por Referéndum promovido por el sindicato de empleados de ANTEL y apoyado por amplios sectores políticos (incluso el sector del ex-presidente Sanguinetti apoyó la derogación). A partir de este revés político de los sectores reformistas, la política de mejora de las empresas públicas se hace más nítida al tiempo que se transforma en un proceso continuo. Las

---

<sup>4</sup> Este argumento puede ser relativizado en algunos sectores como los combustibles en que los mercados internacionales no son necesariamente competitivos y hay diferencias notorias entre países productores y no productores de petróleo. Ver por ejemplo Pistonesi 2003.

<sup>5</sup> Industria lobera y pesquera del Estado y Líneas Aéreas Uruguayas respectivamente.

empresas principales – UTE, ANTEL y ANCAP – aumentan las utilidades vertidas al fisco de forma continua hasta el advenimiento de la crisis económica.

El siguiente impulso reformista lo constituyó la Ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico de 1997. La misma introduce la competencia en la generación eléctrica, manteniendo el monopolio de la estatal UTE en la transmisión y distribución de energía eléctrica y no hace planteos de privatización de UTE. La Ley fue objeto de un Referéndum para su derogación que finalmente ratificó la pertinencia de la Ley. La reglamentación de la Ley recién se hizo en el año 2000, al tiempo que se crea la agencia regulatoria (UREE). Esta última, diseña los reglamentos que harían operativo el funcionamiento del mercado, los que son aprobados por el Poder Ejecutivo en 2001 y 2002. La puesta en funcionamiento del mercado eléctrico mayorista, institución clave para habilitar las transacciones entre generadores privados (eventualmente argentinos) y los grandes consumidores o distribuidores, no ha sido aún puesto en funcionamiento.

La reforma en el sector comunicaciones se da en el año 2000, con la eliminación en el parlamento del monopolio de ANTEL sobre los servicios de telefonía móvil, transmisión de datos y telefonía internacional, y con la creación de la agencia regulatoria sectorial (URSEC). Paralelamente se propone la venta parcial de ANCEL, división de telefonía móvil de ANTEL. Se desencadena posteriormente el proceso para llevar a Referéndum la base legal de la reforma impulsado por el sindicato de trabajadores de ANTEL, y antes de que se llegue a la votación popular, el gobierno impulsa la derogación de los mismos en el Parlamento, hecho que se produce sobre finales de 2002. El resultado del proceso ha sido: (i) la incorporación de competidores en el mercado de telefonía internacional (aunque aún no se han consolidado las condiciones para una competencia igualitaria entre las nuevas firmas y el incumbente ANTEL), (ii) incorporación de competidores en los servicios de transmisión de datos (fundamentalmente en la comercialización de servicios de ANTEL), (iii) el ingreso de nuevos competidores en los mercados antes mencionados se terminó con la derogación de la legislación aperturista, (iv) ingreso de una nueva firma de telefonía móvil (CTI), lo que sumado a que se hizo transparente la relación entre ANTEL y Movicom – Bellsouth, lleva a tres el número de operadores con alcance nacional.

La última jugada en este proceso está pautaada por la Ley que autoriza la asociación de ANCAP con privados para la refinación y comercialización de refinados por un período de

30 años, al tiempo que liberaliza la comercialización de refinados a partir del año 2006. La Ley fue derogada por Plebiscito promovido por el sindicato de empleados de ANCAP, en diciembre de 2003.

Un caso diferente a los anteriores, está constituido por la política seguida en el sector Agua y Saneamiento. La participación privada se instrumenta en este caso por la vía de concesionar el servicio en zonas reducidas del país (zona turística de Punta del Este). La primer concesión data de 1992 y corresponde a una pequeña zona, mientras que la segunda y última se realizó en el año 2000 en un área de mayor extensión. La concesión no requiere aprobación legal, sino que se realiza por vía administrativa. La empresa pública por su parte, mantiene el monopolio en la provisión del servicio de agua y saneamiento en la mayor parte del país. Un hecho significativo es que el proceso de mejora de la gestión que alcanzó a las principales empresas públicas no llegó a OSE. Esta última ha llegado, en los mejores años, a no ser deficitaria, pero no se ha alineado con las demás empresas como aportante de recursos fiscales. Es de destacarse que el diseño regulatorio en el caso del agua ha sido especialmente deficiente (OSE es el regulador y encargado del contralor de los contratos de concesión), lo que se hizo evidente en el proceso poco transparente de renegociación de los contratos de concesión después de la crisis del año 2002.

Por otra parte, la empresa pública de agua no fue objeto de un proceso de mejora de gestión como los mencionados en el caso de las empresas de electricidad, comunicaciones y combustibles (mantiene niveles de pérdidas técnicas y económicas similares a los estándares latinoamericanos), no aporta recursos al fisco, no se esfuerzan en mejorar la calidad de los directores (generalmente candidatos frustrados en las elecciones anteriores), no se hacen esfuerzos en términos de diseño regulatorio. Esto es similar lo que ocurrió en sectores como infraestructura portuaria y aeroportuaria, y contrasta con los esfuerzos realizados en el diseño regulatorio y de mejora de la gestión en energía y comunicaciones.

Después de la derogación por Plebiscito de la denominada Ley de Empresas Públicas de 1992 (que preveía la posibilidad de asociación de las Empresas Públicas, fundamentalmente ANTEL, con capitales privados), se verifica una preocupación por la mejora de la gestión de las Empresas Públicas de energía eléctrica y telecomunicaciones. Este proceso – que constituye una política en si misma – llevó a que, tanto UTE como ANTEL presenten actualmente indicadores técnicos y económicos que las diferencian notoriamente de la

situación típica de las empresas públicas monopólicas en los países en vías de desarrollo. Paralelamente a la mejora de la gestión de las empresas – y en cierta medida posibilitado por dicha mejora – se verifica la consolidación de las empresas como generadores de recursos al fisco. Es de destacarse que, por diferentes motivos, la política tendiente a la mejora de las empresas públicas ha contado con el acuerdo de la mayor parte de los sectores políticos del país, constituyendo un caso raro de Política de Estado. Las razones de este hecho son múltiples al igual que las motivaciones de los distintos agentes: (i) la idea de que la participación del Estado en la provisión de servicios públicos debe ser importante, está fuertemente arraigada en las preferencias de la mayoría de la población; (ii) los sectores de izquierda son los mayores defensores de esta idea, apoyados además en que se trata de sectores estratégicos que deben permanecer bajo el control del Estado, de que las ganancias de las empresas son necesarias para financiar actividades como la salud y la educación pública, y de que los países pequeños están en malas condiciones para negociar con las empresas multinacionales que operan en estos sectores; (iii) los sectores reformistas moderados, si bien mantienen un discurso favorable a la apertura, en la práctica son los artífices de la mejora de las empresas públicas y del incremento de los recursos vertidos por las mismas al presupuesto nacional, elemento que les fue muy útil para enfrentar el problema de déficit fiscal; (iv) los sectores reformistas radicales, especialmente después de la derogación de la Ley de Empresas Públicas de 1992, apoyaron la tesis de que si no es posible vender las empresas, entonces hay que mejorarlas.

La consolidación de las empresas públicas como fuerte aportante de recursos al fisco ha sido determinante en el desarrollo de las reformas estructurales en los mismos. En un marco de problemas importantes de déficit fiscal, los recursos provenientes de las empresas públicas tienen la ventaja, respecto de cualquier otra fuente de recursos tributarios, de que no requieren de aprobación parlamentaria, siempre costosa en estos casos. De esta manera, para el gobierno el aumento de los ingresos por concepto de ganancias de las empresas constituyó una fuente de recursos fiscales difícil de sacrificar, lo que jugó en contra de los objetivos sectoriales a la hora de procesar las reformas estructurales pero favoreció el fortalecimiento de las mismas.

La reforma del sector eléctrico fue la única reforma que requirió de aprobación legal y que no fuera posteriormente derogada en Plebiscito. No obstante, ocho años después de la



aprobación de la misma aún no se ha puesto en funcionamiento el mercado eléctrico mayorista, no se ha realizado una transacción entre agentes privados ni se ha instalado un nuevo generador en el país. Cabe recordar que la aprobación de la Ley se dio en una coyuntura particular del mercado eléctrico. Uruguay es un sistema pequeño, interconectado a un sistema veinte veces mayor que es el argentino. La interconexión permite a Uruguay evitar inversiones importantes en la medida que el mercado spot o de contratos argentino le sirve de respaldo para cubrir fallas en su sistema de generación o situaciones excepcionales (el sistema de generación uruguayo tiene un alta participación de generación hidroeléctrica). La situación a mediados de los 90 es que Argentina vendía a Uruguay energía en condiciones económicas notoriamente peores a la que obtenían los participantes en el mercado eléctrico argentino, amparado en que Uruguay no contaba con un mercado factible de ser integrado al Argentino. La compatibilización de la normativa debe interpretarse en este marco como una restricción externa en el sentido de que de no realizarse implicaría costos de inversión relevantes en generación eléctrica (Vaillant, 1995 describe la coyuntura en la interconexión eléctrica entre Uruguay y Argentina a mitad de los 90)<sup>6</sup>.

La Ley de reforma del marco regulatorio del sector eléctrico que fuera aprobada en 1997, no se reglamentó hasta el año 2000, muestra de la falta de interés del sistema político, particularmente del gobierno, por la reforma. Cabe recordar además, que este período coincide con el aumento de las ganancias de UTE y de sus aportes al fisco, lo que debe vincularse con la falta de interés en los objetivos de competencia en el sector.

Dentro del cumplimiento de los objetivos sectoriales cabe destacarse la importancia de la creación de la agencia regulatoria específica UREE en el año 2000. La misma ha tenido una acción pro-competitiva que ha generado cierto conflicto con UTE (conflicto lógico entre regulador y firma incumbente). La hipótesis es que este conflicto llamó la atención al sistema político en cuanto a los riesgos de otorgar poder de decisión y autonomía a la burocracia. Tradicionalmente el sistema político mantiene bajo su control la operación de estos mercados a través de su control de las empresas públicas. El nuevo esquema supone menor discrecionalidad para el sistema político y mayor poder a la burocracia. De cualquier

---

<sup>6</sup> Se destaca la percepción existente al momento de aprobarse la ley de que la misma sería relevante a los efectos de mejorar las condiciones de intercambio energético con Argentina. Visto en perspectiva, quizá se perciba que la aprobación de la Ley no tuvo mayor impacto al respecto.

manera, la autonomía de la agencia regulatoria es relativa; a modo de ejemplo, la aprobación de todo reglamento vinculado al funcionamiento del mercado se mantiene en la órbita del Poder Ejecutivo, correspondiendo a la Agencia la propuesta de dichos reglamentos.

En el correr del año 2002 se produce una redefinición de la agencia reguladora, a la que se le agregan otros sectores para regular (gas, combustibles, agua) al tiempo que se reduce su autonomía respecto del poder ejecutivo, y se reduce su capacidad económica (lo que se sabe está fuertemente vinculado a las capacidades técnicas). Esto se interpreta como una reacción del sistema político a los efectos que tuvo la acción de una burocracia regulatoria relativamente independiente.

En el sector telecomunicaciones, se hizo evidente la contradicción de la reforma con los objetivos fiscales de mantener a ANTEL como fuente de recaudación (falta de coherencia de la política). Ejemplo de este hecho es la introducción de un impuesto específico a los servicios liberalizados justo a continuación de la liberalización (impuesto a las telecomunicaciones, ITEL), la demora en la implementación de la reforma y la falta de apoyo económico a la Agencia Regulatoria. Es de destacarse que con la eliminación de la legislación reformista se genera una cierta indefinición legal acerca de los operadores privados, siendo la acción del regulador un elemento clave para la permanencia de niveles aceptables de competencia.

Bergara *et al.* (2004) describen las relaciones entre los procesos políticos y los resultados de políticas públicas en Uruguay, destacando que, en los casos en que los determinantes históricos o la disponibilidad de mecanismos de *enforcement* externos no conducen a políticas relativamente estables y adaptables, la principal característica pasa a ser la rigidez. La fuente central de esta rigidez parece ser una mezcla de factores institucionales (múltiples puntos de veto, partidos fragmentados, mecanismos de democracia directa, etc.) y conflicto político (preferencias divergentes con respecto a las áreas en cuestión), en un entorno en que el cambio del *status quo* es extremadamente costoso, entre otras cosas debido a la amenaza creíble de reversión de políticas.

La institucionalidad política en Uruguay ha conducido a compromisos políticos con una perspectiva de corto plazo, pero no se ha logrado cooperación efectiva con relación a políticas estables y flexibles en el largo plazo (con las excepciones referidas a la apertura

comercial y financiera del país). Las dificultades para alcanzar acuerdos políticos intertemporales es consistente con las principales características del entorno político-institucional: un número elevado de actores políticos y puntos de veto, una magnitud relevante de movimiento de difícil observabilidad, tecnologías de *enforcement* relativamente pobres en los aspectos económicos, una burocracia de capacidades y autonomía limitadas, intercambios políticos relevantes que tienen lugar fuera de la arena legislativa, una constelación particular de partidos y preferencias, y un costo elevado para el *policymaking* y el cambio institucional.

En Uruguay el proceso de reformas ha sido relativamente volátil. Se pasaron por el parlamento múltiples intentos de reforma que en el correr del año siguiente a su aprobación eran cuestionados por un Referéndum y derogadas. Aquellas reformas que no tuvieron esa suerte (como en el sector eléctrico) han sufrido retrasos de años en su implementación. Inciden en este resultados múltiples factores que hacen al juego político sectorial específico. En primer lugar las preferencias de la población son tales que la mayoría de la población prefiere lo público respecto de lo privado y las empresas públicas son altamente valoradas; en este marco las campañas en contra de las reformas que transmitan razonablemente bien que las mismas perjudican a las empresas públicas tienen una probabilidad de éxito alta, lo que brinda oportunidades de ganancias políticas de corto plazo a quienes se sumen a estas iniciativas (y costos a quienes no lo hagan). En un marco de falta de cooperación política intertemporal, cuando los sindicatos de las empresas públicas (perjudicados por las reformas) desencadenan los mecanismos de democracia directa, son luego apoyados por importantes sectores fuera del gobierno que ven la oportunidad de ganancias políticas de corto plazo, los que a su vez legitiman ante la población la validez del recurso.

En segundo lugar, las preferencias políticas no son extremadamente divergentes en cuanto al tema de la propiedad de las empresas de servicios públicos; si bien es más aceptada la necesidad de introducir competencia en los mercados de servicios públicos, no lo es la idea de privatizar masivamente a las empresas, lo que está relacionado tanto a razones históricas (fuerte presencia del Estado en la “época dorada” del país a mediados del siglo XX), de punto de partida (no hay una brecha muy evidente a ser cerrada por una privatización masiva). Por otra parte razones pragmáticas de los partidos en el gobierno (que requieren de

las ganancias abundantes de las empresas para cerrar la brecha fiscal) han llevado a dificultar la implementación de la apertura dónde la legislación lo habilitaba, introduciendo un elemento adicional de volatilidad a la implementación de la política.

La creación de organismos regulatorios ha sido el avance institucional más importante hacia el establecimiento de cierto nivel de competencia en estos mercados, aunque no se ha invertido demasiado en su desarrollo. Las mismas tienen cierta independencia institucional aunque tienen la limitante fundamental que no regulan la fijación de tarifas de los sectores monopólicos (potestad del Poder Ejecutivo) y tienen escasas posibilidades de evitar comportamientos anticompetitivos vinculados a la integración vertical de las empresas públicas (la institucionalidad de defensa de la competencia es mínima y no interviene en el área de servicios públicos). Por otra parte, las empresas tienen una burocracia calificada y abundante y su capacidad de incidir en las decisiones de política son en general mayores a las del propio regulador en múltiples aspectos de implementación de la política lo que contribuye a que el camino de implementación sea extremadamente lento. Es de destacarse igualmente el papel que los organismos regulatorios tuvieron en el mantenimiento de ciertos avances en la liberalización, lo que es especialmente importante pues el limitado avance de las reformas no ha generado nuevos actores privados relevantes que presionen por el mantenimiento de las mismas.

## **Referencias**

- Aninat, C., J. Londregan, P. Navia y J. Vial (2004): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile*, Red de centros, BID.
- Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones – AHCJET (2003): *La regulación de las telecomunicaciones en Iberoamérica*.
- Artana, D.; Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1998). *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*. IADB – IFM-115.
- Basañez, C., Saavedra, E y Soto, R. (1999). *Post-privatization Renegotiation and Disputes in Chile*. IADB N° IFM-116.
- Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasqueti, D. Buquet y J. A. Moraes (2004): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*, Red de centros, BID.

- Bitrán, E (1988). Regulación, privatización y competencia: lecciones de la experiencia chilena, en ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Barrionuevo, A y Lahera, E (Eds.). Clad y Eudeba.
- Celani, M (2000). Reforma en la industria de las telecomunicaciones en Argentina. Texto de Discusión #18. Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.
- Fisher, R y Serra, P. (2003). Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile.
- Forteza, A (2005). Understanding Reform: The Case of Uruguay. Global Development Network.
- Gómez-Lobo, A, Vargas, M. (2002). La regulación de las empresas sanitarias en Chile: una revisión crítica. Revista Perspectivas Vol 6 #1, Universidad de Chile.
- Ibarburu, M. y Pereyra, A. (2003). Entendiendo la reforma, el caso uruguayo. Reforma de los Servicios Públicos. Informe borrador presentado en el marco del proyecto Understanding Reform, Global Development Network.
- Pereyra, A. (2003). Competencia en telefonía móvil en Uruguay: diseño de subastas, contratos y marco institucional. Estudios públicos (Chile), noviembre 2003.
- Pistonesi 2003. Nota publicada en el Semanario Brecha, noviembre 2003.
- Pollitt, M (2004). Electric Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries. Cambridge Working Papers in Economics CWPE 0449.
- Rodriguez Pardina, M. (2002) Mecanismos de governance del mercado eléctrico argentino. Análisis crítico y comparación internacional. Texto de discusión #42. Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2003): The Institutional Foundations of Public Policies: A Transactions Approach with Application to Argentina, JLEO.
- Vaillant, M (Ed.) (1995) Cambios en el marco regulatorio del sector eléctrico en Uruguay. Documento de Trabajo 7/95. Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.