



*Red de Centros de Investigación
de la Oficina del Economista Jefe
Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)
Documento de Trabajo R-344*

Autonomía de las instituciones gubernamentales de Chile¹

por

Ricardo D. Paredes Molina

José Miguel Sánchez

Ricardo Sanhueza

Leonardo Letelier

Documento de Trabajo R-344

Red de Centros de Investigación

Octubre 1998

¹ Proyecto elaborado bajo el marco de la Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.

© 1998
Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

To obtain access to OCE Research Network publications, visit our Web Site at:
<http://www.iadb.org/oce/41.htm>

I. Introducción

Las reformas llevadas a cabo en Chile a partir de mediados de los setenta tendientes a reducir el tamaño del Estado y a hacer más eficiente y efectivo su funcionamiento han sido, en general, evaluadas positivamente. Ellas contemplaron, entre otras medidas, reducciones de personal del sector público, ajustes de planilla, consolidación y re definición de los roles de las diversas instituciones públicas de modo de abordar los problemas de incentivos que las afectan. Ello respondió a que en Chile, en gran medida los problemas atribuidos al funcionamiento del Estado tenían que ver con su gran tamaño.

Aspectos tales como excesiva centralización regional y de toma de decisiones, falta de instancias de control, corrupción, tramitación excesiva, incertidumbre sobre el marco regulatorio o de su grado de aplicabilidad, falta de claridad en las competencias de las agencias o superimposición de las mismas y falta de capacidad técnica son parte de una institucionalidad que arroja dudas sobre el funcionamiento adecuado del Sector Público y ellas fueron consideradas al momento de evaluar y realizar las reformas.

Para abordar el problema del funcionamiento del aparato estatal, y la pregunta central, que implica conciliar la opción flexibilidad-credibilidad, en Chile se ha ido progresivamente dando más atención a la autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales como herramienta para ese fin. Ello se ha traducido en el otorgamiento de la autonomía al Banco Central a fines de los 1980s, a la Fiscalía Nacional Económica (Institución Antimonopolios) a comienzos de los 1970s y a la Superintendencia de Servicios Sanitarios (organismo fiscalizador), entre otras instituciones. No obstante, aunque la autonomía declarada es sugerente como un medio por el cual las políticas se hacen menos dependientes de presiones de grupos, ésta es en la práctica relativa. Así, por ejemplo, no tendría gran efecto otorgar autonomía a una institución antimonopolios si simultáneamente se pueden fijar los precios de todos los productos en base a decretos administrativos. Tampoco sería tan relevante la autonomía administrativa de un organismo anti-dumping si también, administrativamente, se fijan los aranceles o se establecen barreras para-arancelarias. Consecuentemente, el contexto del país no sólo determina la forma en que se ha ido implementando la mayor autonomía, sino que determina en qué medida las instituciones llegan a ser realmente autónomas.

El objetivo de este estudio es analizar y comprender en qué medida Chile ha conciliado la flexibilidad y la credibilidad en sus instituciones y cómo el diseño y contexto en el que se desenvuelven las mismas contribuyó al propósito deseado. El que dentro de Chile ciertas instituciones tengan distintos grados de autonomía permite analizar variables de contexto específicas incluso en un contexto nacional. Específicamente, analizamos los determinantes de la autonomía real de tres instituciones chilenas para comprender en qué medida tal autonomía afecta la ejecución de la política gubernamental. Estas instituciones son la Fiscalía Nacional Económica (antimonopolios), la Superintendencia de Servicios Sanitarios, y el Banco Central.

II. El Contexto Económico y Social.

II.1 Las reformas

Los cambios estructurales de la economía chilena que se empezaron a producir a mediados de los años setenta comprenden varios aspectos. Posiblemente, el más relevante es el mayor rol que se le

otorgó a la iniciativa privada y a los mercados, lo que se contraponía con la tendencia del país desde la gran crisis de 1930 y de lo que era la situación en el resto de América Latina.

Aunque históricamente en Chile hubo un grado de apertura externa relativamente pequeño, una alta intervención en los mercados y un significativo papel para el sector público, en el período del gobierno de Allende (1970-1973), esas tendencias se exacerbaron. Por su parte, la caída del nivel de vida, las reformas a la propiedad y una gran dosis de irresponsabilidad política tanto de la coalición de partidos de gobierno como de la oposición, llevaron a que a mediados de 1973, como consecuencia del caos económico, político y social, una junta militar derrocará al presidente Allende.

Más que por ideología militar, la falta de un ideario en torno a un programa económico coherente en los partidos políticos dio lugar a que el gobierno militar se apoyara fuertemente en un equipo de economistas de tendencia neo-liberal y que propiciaban medidas drásticas de menor involucramiento del Estado en materias económicas. Así, el nuevo equipo económico, después conocido como los "Chicago Boys" revirtió la tendencia intervencionista, integrando la economía al resto del mundo.

Lo anterior consultó un drástico programa de estabilización, que durante 1975 significó una caída del producto de más del 12%. La política de estabilización de 1975 fue acompañada por una política de reducción del tamaño del sector público. Además, se devolvieron las firmas ilegalmente intervenidas entre 1970 y 1973 y ya, hacia fines de 1974, 202 de un total de 259 habían retornado a manos de sus dueños originales. También, se implementó una reducción de activos y empleo estatal, incluyendo la venta de algunos bancos por parte del Estado. Este programa contribuyó a que el empleo público disminuyera en casi 24% entre 1973 y 1977, lo cual representó cerca de un 3% de la fuerza de trabajo.

La recuperación de la actividad industrial fue lenta, pero entre 1977 y 1981 el crecimiento global fue alto, llegando a hablarse del milagro económico chileno. La crisis internacional de principios de los ochenta sorprendió a la economía chilena en una débil situación productiva y de balanza de pagos. El producto disminuyó en 1982 en más de 11%, lo que en gran medida fue el resultado de que la disminución del déficit en cuenta corriente logrado por medio de la caída en las importaciones.

A principios de los 1980s se hicieron profundas reformas en los sistemas de servicios sociales, los cuales primariamente se focalizaron en los grupos con mayores necesidades y en situación de pobreza. Entre las principales reformas, estuvo la creación de fondos de pensiones privados, la promulgación de una nueva ley bancaria en 1983, que evitaba drásticamente los préstamos a compañías relacionadas, nuevas reglas que aplicables a la bolsa de comercio, a los seguros y a los fondos mutuos y la promulgación de nuevas leyes para regular los servicios públicos, lo que era concordante con el objetivo de privatizarlos.

II.2 Coherencia de la Política Económica : El Énfasis de la Credibilidad

Las reformas estructurales de los años setenta condujeron a una apertura significativa y a la reducción de una serie de distorsiones microeconómicas. Sin embargo, es bastante claro que en una primera etapa un objetivo muy preciso fue el dar estabilidad y credibilidad en el sentido que las reformas perdurarían en el tiempo. Ello se entiende mejor cuando se considera que la necesidad de garantizar que el objetivo general del nuevo gobierno, cual fue el entregar al sector privado un rol fundamental en el desarrollo económico. Eso requería de un conjunto de actitudes y políticas coherentes, lo que era especialmente relevante toda vez que la historia reciente de Chile indicaba no

sólo que el Estado tuvo un gran rol, sino que el mismo sector privada había crecido a su amparo y las peticiones de subsidios y regímenes especiales provenían fundamentalmente de los grupos que precisamente más apoyo entregaban al nuevo gobierno.

Este problema se abordó desde dos frentes. Por una parte, se elaboraron leyes que minimizaron la posibilidad de interpretación por parte de los burócratas; por otra, se procuró garantizar que la competencia de empresas estatales o de intereses del gobierno, no interferirían ni en la regulación ni en el grado de competencia que enfrentarían los privados.

Un conjunto de medidas pueden destacarse en la búsqueda de credibilidad sobre la mantención de las políticas implementadas en ese período. Estas políticas fueron especialmente relevantes y muestran una clara orientación del gobierno de la época a privilegiar la credibilidad de que las reglas del juego se mantendrían y que no se abrirían espacios que pusieran en duda la orientación o profundidad de las reformas. Estas políticas fueron la desregulación de precios y las reformas arancelaria e impositiva.

Respecto de la desregulación de precios se debe señalar que de sobre los 3.000 precios que eran controlados por el gobierno en 1974, la rápida liberalización dejó en control del gobierno no más de 30, fundamentalmente asociados a servicios de utilidad pública producidos por monopolios naturales (posteriormente este número se ha reducido aún más y desde 1986 no hay más de 7 precios fijados). Esta medida administrativa pudo revertirse significativamente en cualquier momento (los argumentos nunca faltaron), a no ser porque se establecieran condiciones muy estrictas para permitir nuevas fijaciones de precio. Posteriormente, se normó de modo que la misma Constitución Política del Estado de Chile de 1980 impidiera al gobierno fijar los precios de cualquier producto a no ser a través de una ley expresa, de quórum calificado y previo informe favorable de la Comisión Resolutiva (Antimonopolios). Ello, le dio gran irreversibilidad a la desregulación de precios y relevancia a las instituciones antimonopolios.

Por otra parte, la reducción de aranceles a una tasa pareja de 10% y la reforma tributaria, que sustituyó un gran número de impuestos a las transacciones por uno pareja de 20% al valor agregado otorgaron igualdad de condiciones para los competidores tanto privados como públicos. Ambas políticas se fundamentaron en la idea de evitar cualquier espacio para que, a través de la discrecionalidad, se buscaran y consiguieran beneficios privados. En tal sentido, hubo una búsqueda de uniformidad más que de eficiencia o equidad, lo que pretendía hacer al sistema menos influenciado de presiones de grupos. Se estimaba que la posibilidad de buscar rentas a través de la obtención de tasas de impuesto o arancelarias preferentes desaparecería con este esquema pareja.²

Como se puede deducir, el inicio de las reformas en Chile restringió severamente las opciones administrativas desde el punto de vista económico y financiero en una gran cantidad de actividades que hasta 1973 eran fundamentales. El término de los controles de precio, entre ellos a la tasa de interés, la uniformidad de los aranceles y de los impuestos cerró lo que hasta comienzos de esa década eran “opciones abiertas” no sólo para el gobierno, sino que para mandos medios. La preocupación por la real autonomía a instituciones públicas no se apreció sino hasta comienzos de los 1980s, cuando de alguna manera, se consiguió credibilidad en que las normas generales perdurarían. Seguramente la excepción más notable en esta materia lo es la referida a las instituciones antimonopolio.

² Cabe destacar que la secuencia de degravación arancelaria que se consideró originalmente se adelantó, de modo de evitar cualquier discusión sobre la misma y que tal discusión la retrasara o modificara.

III. Instituciones Antimonopolios de Chile

Una de las primeras instituciones formalmente autónomas fueron las instituciones antimonopolio. Ello tiene lógica, toda vez que era una forma de abordar las críticas que surgían a la desregulación de precios, particularmente en base a que los precios aumentarían por los poderes monopólicos existentes, era creando instituciones que salvaguardaran a los consumidores de los eventuales abusos de los monopolios.

El origen de la legislación antimonopolios en Chile y su evolución hasta mediados de los años 1970s, en gran medida permite entender por qué esta legislación fue pieza clave en el proceso de desregulación.

III.1 Orígenes de la Legislación

Hasta los años treinta, la aplicación de políticas conservadoras, simultáneamente con una gran apertura de la economía, hizo que no se le diera importancia a la posible acción "anticompetitiva" de las empresas nacionales, pues se pensaba que su eventual poder monopólico sería neutralizado por la competencia externa. Dicha justificación se vio reforzada por el hecho que los consorcios internacionales aparecen más recientemente, con lo que la apertura comercial no implicaba cambiar las fuentes de dichos poderes monopólicos.

A raíz de la gran depresión de los años treinta, el marco económico e institucional del país cambió y el Estado tomó no sólo un rol de productor, sino que también pasó a controlar la mayor parte de los sectores de la economía. Con ello, nuevamente, aunque por razones distintas, no se percibió la necesidad de contar con una legislación antimonopolios.

A comienzos de los años cincuenta la inflación se aceleró, por lo que Chile recurrió al consejo de misiones internacionales para superar éste y otros problemas que presentaban en ese tiempo gran persistencia. Uno de los aspectos más resaltados en la Misión Klein-Saks una de las más influyentes, fue el referido a los controles de precios. Para sustituir los controles de precios, la misión recomendó una política de precios libres, los que estarían controlados a través de la legislación antimonopolios y por la posibilidad de manejar aranceles aduaneros cuando los precios internos crecieran en exceso.

Aunque las medidas propuestas por la Misión Klein-Saks no fueron literalmente tomadas, sus fundamentos permanecieron en el tiempo, haciéndose evidentes con la elección del Presidente Alessandri en 1958. Los orígenes de la Ley Antimonopolio en Chile se remontan al año 1959, con la promulgación de la Ley 13.305, estatuto que fue básicamente tomado de la Ley Antimonopolios de los Estados Unidos (Sherman Act).

El número de casos tratados bajo la Ley Antimonopolios de 1959, desde su inicio hasta 1972, fue de 121, aunque la mayor parte de ellos ocurrió en los dos primeros años. En 1963 no se conoció virtualmente ni un nuevo caso, y desde 1965 hasta 1972 se conocieron sólo siete casos de menor significación. La caída en la actividad de las instituciones antimonopolio en esos años obedeció a que no existió una verdadera reorientación del esquema económico hacia una mayor competencia de los agentes. Sin embargo, no sólo el diseño de la ley puede considerarse defectuoso, sino que existieron serios problemas de consistencia entre la legislación antimonopolios y otras leyes y normas. Así, por ejemplo, se dejó el mecanismo de control de precios inalterado, haciendo que ante cualquier sospecha

de abuso monopólico, se recurriera a este mecanismo antes que al análisis de las causas consecuencias y eventuales soluciones que suelen tomar las comisiones antimonopolio. Por su parte, en el diseño de la ley los comisionados no tenían un rol claro. Ellos, que se esperaba fueran quienes decidirían objetivamente cómo debían resolverse los casos, constituían una comisión tripartita, siendo representes de las empresas, de los consumidores y del gobierno. En estas circunstancias, ni había independencia ni autonomía, puesto que como en la mayoría de estas comisiones, el voto decisivo es el del representante del gobierno.³

El que a través de un proceso administrativo se tuviera más poder y se pudiera revertir o invalidar cualquier decisión de las instancias antimonopolios indica que el problema de diseño era serio. De este ejemplo y también de otras experiencias en Latinoamérica, notablemente la de Argentina, se hace evidente que dar autonomía y capacidad a las instituciones antimonopolio era un aspecto fundamental para hacer creíble que “los consumidores” estarían protegidos ante eventuales abusos. Más aún, desde la perspectiva del proceso chileno, donde había un especial interés en asegurar que la empresa privada no serían objeto de prácticas desleales, una ventaja importante de la autonomía de los organismos antimonopolio surge del hecho que las decisiones que emanan de ellos suelen afectar a este sector a través de su efecto sobre el gobierno. Ya sea que afectan directamente a empresas de gobierno, o indirectamente a las políticas sectoriales, el objetivo específico de organismos gubernamentales puede entrar en franca contradicción con los objetivos de una legislación antimonopolios, particularmente en lo que dice relación con la promoción de la actividad privada. Así, los organismos antimonopolio están particularmente afectos a lobbies de sectores de actividad, de ministerios sectoriales y de legisladores, lo que es posible contrarrestar a través de una autonomía efectiva.

III.2 El Decreto Ley 211

Con el nuevo régimen político, a partir del año 1973, el vuelco de la orientación económica incluyó como una de las medidas de mayor interés la promulgación del DL 211, de 1973. Este cuerpo legal tuvo como propósito fundamental el compatibilizar el proceso de desregulación con las críticas que surgían a raíz de lo que se consideraba dejaría en la indefensión a los consumidores.

El diseño de la ley de 1973 siguió los fundamentos de la legislación norteamericana. También, siguiendo los principios e ideas de la legislación norteamericana, se procuró definir que la composición de los miembros de las comisiones sería apolítica, y que su competencia estaría garantizada. Sin embargo, para entregar incluso una mayor certeza posible a las empresas hubo un esfuerzo por identificar un conjunto de prácticas que serían ilegales. Así, mientras que el título I de este DL contempla las disposiciones generales, donde se señalan los elementos básicos de las conductas que son consideradas lesivas a la libre competencia, sin entrar en una definición concreta de lo que se entiende por daño a la libre competencia, en el título II se señalan textualmente un número de conductas que atentaría contra la libre competencia, como fijación de precios de reventa, reparto de territorios, y acuerdos de precio.

El hecho que el articulado sea tan taxativo en señalar conductas anticompetitivas, es consistente con el objetivo inicial del gobierno de entregar certeza jurídica. Esta condición, sin embargo, se contrapuso con la flexibilidad necesaria que el análisis de los casos requiere. De hecho, aunque inicialmente se consideró parte de las conductas listadas en el título II como tipificación de conductas

³ Este tipo de comisiones tiene menos sentido que en otros. En problemas de prácticas monopólicas ni los objetivos de las empresas ni los de los consumidores suelen estar alineados.

sancionables, ello es absolutamente errado. En efecto, aún cuando la lista incluye conductas que en general pudieran cuestionarse, existe un grupo genérico que no admite discusión. Así, el listado menciona “entre otras, los [actos] referidos al transporte, conductas referidas a la producción, ... como la distribución exclusiva, etc.”, lo que sólo puede ser interpretado como que dicho artículo no tiene sentido sino es a la luz del concepto vertido en el título I.

En síntesis, en el tiempo se avanzó hacia un concepto más flexible de la legislación. Desde fines de los 1980s y comienzos de los 1990s la interpretación de la letra de la ley es absolutamente consistente con la “regla de la razón” y no existen conductas ilegales per-se. Esto es, son las comisiones antimonopolio las que, en función de los méritos de cada caso, determinen si una conducta es o no ilegal.

III.3 Las Instituciones Antimonopolio

Para el efecto de prevenir, corregir, investigar y reprimir los atentados contra la libre competencia, la ley creó las instituciones antimonopolio, esto es, la Fiscalía Nacional Económica, las Comisiones Preventivas (Regionales y Central) y la Comisión Resolutiva.

a) La Fiscalía Nacional Económica

La Fiscalía Nacional Económica se define como un organismo independiente de todo organismo o servicio y que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción. La Fiscalía tiene como jefe superior al Fiscal Nacional, que es de libre designación y remoción del Presidente de la República, se rige por las normas del Estatuto Administrativo.

El presupuesto de la Fiscalía proviene del Presupuesto de la Nación, el que por lo general se elabora por iniciativa del Ejecutivo y es raramente modificado en ítemes tan específicos como el de la Fiscalía Nacional Económica. Por ello, aparece como significativamente más relevante la determinación de la planta. La Ley fija la planta de la Fiscalía y sus remuneraciones. Esta planta comprende en Santiago al Fiscal Nacional Económico, 4 abogados directores, 6 abogados y procuradores, 3 ingenieros y 12 oficiales administrativos y, en las restantes 12 Regiones, a 12 fiscales regionales y 12 abogados y procuradores regionales. Las remuneraciones se rigen por la escala de sueldos del sector Público y van desde un grado 4B nivel I (US\$2,600) para el Fiscal, hasta grado 25 nivel I (US\$300).

También la ley determina que el personal de la Fiscalía, incluyendo a los fiscales regionales, es nombrado por el Fiscal Nacional, depende de éste y se rige por el Estatuto Administrativo. Los fiscales regionales se mantienen en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Fiscal Nacional.

Una de las atribuciones más importantes de la Fiscalía es el poder solicitar a cualquier Servicio Público la comisión de servicios de sus funcionarios por el tiempo que cualquier investigación lo requiera. Consecuentemente, la aparente falta de recursos técnicos por parte de la Fiscalía se matiza cuando se considera que la Fiscalía puede contar con funcionarios con gran experiencia en temas de gran especificidad, como por ejemplo eléctrico (de la Comisión Nacional de Energía y de la Superintendencia de Servicios Eléctricos), en agua potable (de la Superintendencia de Servicios Sanitarios), en materia de Telecomunicaciones (de la Subsecretaría de Telecomunicaciones), en transporte aéreo (de la Junta Aeronáutica Civil), etc.

La Fiscalía entre sus funciones tiene la elaboración de informes, investigar y proponer dictámenes y resoluciones. También actúa como parte representando el interés general ante la Comisión Resolutiva y Tribunales de Justicia. Ante la Corte Suprema puede defender los fallos de la Comisión Resolutiva

o impugnarlos. Por su parte, el Fiscal debe velar por el fiel cumplimiento de los fallos, para lo cual puede exigir de cualquier oficina y servicio público que pongan a su disposición los antecedentes que estime necesarios para las investigaciones.⁴ También puede ejercitar la acción penal, por sí o por delegado, cuando se lo ordene la Comisión Resolutiva, actuar como parte de acciones penales y prestar asistencia jurídica ante los tribunales a los servicios del Estado que establezca la ley.

b) Las Instancias de Decisión : Las Comisiones Preventiva y Resolutiva

Las instancias donde principalmente radica el análisis de los temas son las comisiones, pero eventualmente también se puede recurrir, como última instancia, a la Corte Suprema. Existen dos comisiones, la Comisión Preventiva Central y la Comisión Resolutiva, además de un conjunto de Comisiones Regionales, las que no obstante, no han tenido ni es esperable tengan mayor relevancia.⁵ La Comisión Preventiva es una instancia administrativa, que no puede imponer sanciones ni modificar contratos, lo que si puede realizar la Comisión Resolutiva. La Comisión Preventiva, sin embargo, puede solicitar al Fiscal que requiera ante la Comisión Resolutiva la imposición de sanciones y modificación de contratos, para lo cual elabora los fundamentos que, por la composición más técnica de sus miembros, tiene un peso y le da una predictibilidad alta a las decisiones emanadas de ella.⁶ A la Corte Suprema, si bien han llegado casos, la casi totalidad de las sentencias dictadas en la Comisión Resolutiva han sido confirmadas en esta otra instancia. Lo anterior no es extraño, por la mayor especialización de la Comisión Resolutiva.⁷

Los miembros de las comisiones, que no reciben remuneración por su cargo y son designados de manera de cuidar cierta independencia del Poder Ejecutivo, pero a la vez, de un contacto con el mismo. Así, dos de los cinco miembros de cada comisión son designados directa o indirectamente por ministros de Estado. Los otros miembros son representantes de universidades, del Poder Judicial y de los consumidores (Cuadro 1). Todos los miembros titulares tienen suplentes, designados de igual forma, y tienen un período de permanencia de dos años en sus cargos. Las decisiones se adoptan por mayoría simple y en caso de empate (quórum mínimo es de tres), decide el Presidente de la Comisión.

Cuadro III.1
Atribuciones y Conformación de los Organismos Antimonopolio

	Comisión Preventiva	Comisión Resolutiva	Fiscalía
--	----------------------------	----------------------------	-----------------

⁴ Las personas que entorpezcan las investigaciones pueden ser apremiadas hasta por quince días de arresto y si prosiguiesen con penas de presidio menor y pérdida de empleo.

⁵ Para el objetivo con que fueron concebidas, atacar fundamentalmente el problema de la descentralización del país y no los problemas de competencia, como por la absoluta falta de recursos, especialmente humanos, las comisiones regionales no han aportado nada que no sea absolutamente sustituible por la Comisión Central.

⁶ Hay, sin embargo, casos de gran importancia que aunque excepcionales, han significado disparidad de criterios entre las comisiones. Entre los más recientes está la fusión entre las dos principales aerolíneas nacionales y la autorización de integración vertical a la compañía de teléfonos hacia la larga distancia.

⁷ No obstante prácticamente no ha habido casos que desde el punto de vista jurídico hayan sido revertidos por la Corte Suprema, no es raro que lleguen casos a ella, toda vez que la demora en aplicar las resoluciones que implica esta instancia es a menudo buscada por las partes. Para un análisis de este punto, véase Bork (1978).

Atribuciones	Exigir Investigación de actos eventualmente anticompetitivos.	Modificar Contratos. Disolver y modificar sociedades.	Instruir Investigaciones. Representar interés general.
	Solicitar a Com. Resolutiva imposición de sanciones y suspensión de convenios.	Declarar inhabilidad temporal para ejercer cargos.	Velar por cumplimiento de fallos. Solicitar colaboración de servicios públicos.
		Aplicar multas.	Exigir antecedentes. Pedir Comisiones de Servicio
		Ordenar ejercicio de acción penal. Dictar Instrucciones de carácter general.	Ordenar arrestos de quienes entorpezcan investigación.
		Fijar precios máximos por período limitado.	Ejercitar acción penal. Prestar asistencia jurídica.
Designación	Representante Min. De Economía (presidente).	Ministro Corte Suprema (presidente)	Presidente de la República
	Representante Min. De Hacienda.	Jefe de Servicio designado por Ministro de Economía.	
	Dos profesores universitarios (abogado y economista)	Jefe de Servicio designado por Ministro de Hacienda.	
	Representante Junta de Vecinos.	Dos Decanos de Facultades de Economía y Derecho.	
Remoción	Duración dos años	Duración dos años	Presidente de la República
Reelección	Si	Si	Si
Presupuesto	ad-honorem miembros.	ad-honorem miembros.	Ley de Presupuesto.

Los integrantes de la Comisión Resolutiva se designan de manera similar y la composición de los miembros es también análoga. Un abogado de planta de la Fiscalía Nacional Económica actúa como Secretario de la Comisión y el mismo u otro profesional de ese Servicio actúa como relator en los asuntos que conozca.

No existen consideraciones de ningún tipo para hacer coincidir o no la duración de los comisionados con el período presidencial.⁸ Tampoco existen restricciones de ningún tipo a las labores que, una vez que terminen sus contratos en la Fiscalía, puedan realizar los funcionarios de ésta. Tal tipo de restricciones está aún menos presente en el caso de los comisionados, los que en todo caso, de tener

⁸ Ello no es raro en Chile puesto que la duración del mandato presidencial ha sido modificada al menos tres veces en los últimos siete años y es un tema que sigue estando en discusión.

incompatibilidades puntuales en casos tratados por la comisión a la que pertenezcan, deben inhabilitarse.⁹

En relación a los plazos y procedimientos, la legislación establece plazos de respuesta a los requerimientos de quince días hábiles, el que no obstante puede extenderse si así lo determinan las Comisiones. Vencido este plazo, se establecen períodos de prueba y de resolución. También la ley establece un plazo, de diez días hábiles, para el pago de las multas, que en el caso de no cumplirse se sustituye por reclusión. Los fallos de las Comisiones son resueltos en conciencia y sólo son apelables ante la Corte Suprema.

En relación al diseño de esta institución, se debe señalar que nuevamente hubo una evolución en el tiempo en términos de la confianza que tuvo el gobierno de la época en que la autonomía de sus instituciones no afectaría adversamente la confianza que el sector privado desplegaba de las instituciones gubernamentales. Así, en sus inicios, el Fiscal era nombrado por el Presidente de la República, pero sólo podía ser removido y sancionado por la Contraloría General de la República, previo sumario instruido por ésta. Con ello, el Fiscal Nacional, en el ejercicio de sus funciones, era independiente de todas las autoridades o tribunales, obteniéndose una rigidez grande, pero entregando a cambio una certidumbre en relación a la inviabilidad de que el gobierno presionara, o en última instancia removiera al Fiscal para lograr sus propósitos. Ello se modificó hacia principios de los años 1980s, con el cambio de normativa que se aplicó a todas las instituciones supervisoras.

Por otra parte, el legislador se esforzó en dar un mayor grado alto de autonomía a las comisiones, particularmente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se percibe también un claro temor a dejar absolutamente independiente a las comisiones. Así, el Presidente de la Comisión Preventiva es el miembro designado por el Ministro de Economía; el Fiscal, que en la práctica pudiera priorizar a su criterio el tratamiento de los casos, también es designado por el Ejecutivo, y bastaría que uno de los tres miembros no designados por el Ejecutivo concuerden con los designados por éste para que el fallo le fuera favorable. Existen, no obstante, distintos antecedentes que indican que las presiones del Ejecutivo no han sido importantes ni menos sistemáticas. Más interesante, progresivamente ha habido más confianza en el rol positivo que tiene contar con comisiones autónomas. Como prueba de ello, hasta una modificación al DL 211 efectuada en 1980, era el Fiscal quien requería a la Comisión Resolutiva, no pudiendo ella actuar de oficio, como puede a partir de esa modificación.

III.4 Análisis Empírico de la Autonomía

La presión de grupos organizados no sólo privados sino también del sector público, particularmente de ministerios sectoriales, conjuntamente con un diseño regulatorio que favorece la doctrina de la razón, producen una combinación muy susceptible a las presiones, haciendo particularmente relevante la autonomía.

Con el objeto de evaluar en la práctica la autonomía real de las instituciones la metodología seguida en esta sección comprende dos líneas. En primer lugar, analizar si en conjunto, el comportamiento y análisis seguido por las comisiones ha sido consistente con los criterios generales sugeridos por la teoría económica. Ello permite ver si ha existido consistencia entre los criterios que provee la teoría

⁹ Esta es una práctica muy frecuente, toda vez que miembros de la comisiones son abogados expertos en derecho comercial y que suelen estar vinculados a empresas y grupos de empresas de importancia, que por lo demás, son especialmente cuestionadas en materia de competencia.

económica y que son los que debieran seguir las instituciones antimonopolio y los efectivamente seguidos.

En segundo lugar, analizar las doctrinas y procedimientos seguidos para un conjunto de casos de modo de evaluar si ha habido cambios de criterio que podemos asociar con la evolución política de los tres gobiernos bajo los cuales ha regido la legislación antimonopolios. La hipótesis es que, habiendo existido un cambio político significativo en el país desde un gobierno que creó la ley, cuya tendencia liberal económica para “dejar hacer” es indiscutible y que le reportó severas críticas por parte de los partidos que lo sucedieron a partir de 1990, pudieran observarse cambios de criterio, como por ejemplo siendo más estrictos en relación a fusiones e integraciones. La tendencia política más intervencionista y desarrollista de los partidos de la coalición gobernante a partir de 1990 también, bajo esta hipótesis, pudiera haberse reflejado en criterios menos predecibles. En otros términos, los objetivos desarrollistas y proteccionistas no generan las mismas predicciones sobre el comportamiento de las instituciones antimonopolio que un criterio de maximización del bienestar social.

III.4.1 Análisis Estadístico de Casos y Criterios.¹⁰

La forma más conveniente de analizar estadísticamente el comportamiento de las instituciones antimonopolio es analizar sus fallos. Cuatro son las dimensiones que nos parecen pertinentes de considerar y que indirectamente dicen relación con la autonomía de las instituciones antimonopolio. Estos son, la actividad de las comisiones, que pudiera reflejar el interés de frenar y limitar conductas y que pueden asociarse tanto a períodos políticos. En segundo lugar, la tipología en materia de casos y veredictos permite afinar el análisis sobre la manera que las instituciones se han aproximado al tema. Consistencia tanto con la teoría económica como consistencia en el tiempo reflejarían un cumplimiento con el mandato de la ley. Por el contrario, cambios impredecibles en fallos o cambios que pudieran asociarse a cambios en el sistema político sugerirían falta de autonomía. En tercer lugar, el origen de las denuncias puede relacionarse a la autonomía en la medida que conductas en las cuales existen altos costos de transacción para efectuar la denuncia, el que no sea la Fiscalía la que inicie las acciones significará que éstas no serán realizadas por nadie. Consecuentemente, la falta de diligencia por parte de la Fiscalía, o el centrarse en conductas que no tienen tales costos de transacción, podría reflejar no sólo incompetencia y falta de eficiencia, sino que también una forma sutil de eludir el mandato de la ley y ser el resultado de presiones. Por último, el análisis de los sectores de actividad complementa el punto previo, en el sentido que la existencia de sectores en principio más propensos a acciones monopólicas debiera estar asociado a un tratamiento más común de parte de las instituciones antimonopolios. Es cierto que el no verificar una anormal acumulación de los casos tratados en dichos sectores no es una demostración de falta de autonomía, puesto que pudiera existir sectores con las reglas claras, suficientemente estrictas, que no incursionan ni se arriesgan en conductas anticompetitivas.

El análisis realizado en esta sección se centra en los casos tratados hasta 1993, pues corresponde a los casos en los cuales existen mayores antecedentes disponibles. No obstante, también se consideran los casos tratados hasta Junio de 1997 de modo de contrastar más adecuadamente ciertas hipótesis que dicen relación con la actividad y la presión gubernamental.

a) Actividad de las Comisiones

¹⁰ Un análisis detallado de los casos se encuentra en Paredes Molina (1997b)

En el período 1974-1996 la Comisión Resolutiva emitió un total de 488 Resoluciones, apreciándose un aumento de los casos hasta el año 1986 para, a partir de ese año empezar a disminuir su número. Por su parte, la actividad de la Comisión Preventiva a mostrado un patrón similar, habiendo emitido en el período aludido un total de 998 dictámenes. No obstante, el número de casos tratados por ambas comisiones ha sido inferior, puesto que existe un número de dictámenes y resoluciones que no tienen ninguna relevancia.¹¹ Asimismo, la Comisión Preventiva se relaciona con las partes a través de dictámenes, por lo que el número de dictámenes emitido es substancialmente mayor al número de casos tratados.

La evolución del número de casos no muestra una tendencia que pudiera asociarse a los distintos regímenes políticos ni menos a gobiernos diferentes. El peak de casos hacia mediados de los años 1980s no corresponde ni a un cambio de Fiscal, ni tampoco a una modificación en la composición de los comisionados. Por el contrario, se pudiera sugerir que desde esa fecha hubo un afianzamiento de la importancia de las instituciones antimonopolio, toda vez que la crisis de la deuda iniciada en 1982, y por la cual la acción de los organismos supervisores pudiera esperarse sea menos severa, ya había terminado.

Una mayor complejidad y relevancia de los casos tratados pueden estar detrás del patrón observado, refutando posiblemente la idea que la actividad de las instituciones antimonopolio decreció. De hecho, la claridad de las doctrinas en ciertas materias que se dio en un inicio pudo generar señales fuertes que redujeron el número de consultas y conductas que inicialmente no se sabía si serían consideradas atentatorias contra la libre competencia. Asimismo, el primer tiempo de funcionamiento de las comisiones coincidió con un proceso de desregulación notable de la economía chilena, en la que la menor intervención estatal tuvo un rol preponderante. En este tiempo se sucedieron una serie de casos en los cuales las comisiones declararon contrario a la legislación antimonopolios una serie de privilegios otorgados por el Estado tanto a sus empresas como a particulares.¹² Todo ello habría ayudado a que el número de casos tratados por las Comisiones haya decrecido en el tiempo.

b) Casos y Veredictos

El tipo de casos tratados por las Comisiones Antimonopolio ha sido históricamente muy variados. En el cuadro 2 se desglosan los casos tratados por la Comisión Resolutiva, observándose que el grueso de las denuncias tienen que ver con conductas de abuso de posición dominante y que denominamos monopólicas. Bajo la categoría de monopolios, sin embargo, existe una gama muy variada de conductas que incluye casos de escasa relevancia desde el punto de vista de la competencia. En efecto, entre esas causas frecuentemente se tienen casos más relacionados con materias propias de la protección al consumidor, como por ejemplo engaños en la calidad y cantidad de productos, falta de cumplimiento de garantías, etc. Así, no es extraño que las comisiones se hayan declarado incompetentes para analizar los casos, pues su relevancia es escasa.

Si bien asociar los veredictos emitidos por las Comisiones Antimonopolio con eficiencia puede resultar equívoco, es interesante analizar qué tipo de veredictos prevalece y en qué casos, puesto que ello permite determinar el tipo de conductas que han sido más fuertemente perseguidas. En el cuadro 2 se presenta un desglose de todos los casos tratados en términos de las materias y sus veredictos

¹¹ Por ejemplo, una serie de resoluciones en 1995 y 1996 sólo disponían el archivo de los antecedentes.

¹² Ello es muy concordante con que 1974 sea el año cuando la Comisión Preventiva trató un mayor número de casos.

hasta 1993. Casos y veredictos desde esa fecha se han recopilado con una metodología diferente y sólo se hace una reflexión más general más adelante.

Un resultado de interés es que en ambas comisiones, en términos estadísticos, las conductas y los veredictos no están relacionadas como podría esperarse desde un punto de vista económico. En efecto, contrariamente a la teoría económica, resultó del análisis que las conductas horizontales resultan menos probables de ser sancionadas, ocurriendo lo inverso con las conductas de tipo vertical, que teóricamente tienen un menor potencial de daño. Si bien no se puede plantear en forma taxativa que lo anterior refleja una estrategia equivocada, errática o no autónoma de parte de las comisiones, esta evidencia no contradice una hipótesis en tal sentido. Lo más interesante es que de la muestra de casos tratados desde 1993 en adelante, y también desde 1989 hasta 1996, se aprecia una relación substancialmente más consistente con la teoría económica ; esto es, las conductas verticales dejan de ser tan sancionadas y se enfatiza mucho más el control sobre las conductas horizontales.

Una hipótesis que resulta compatible con la idea desarrollada más arriba, en el sentido que hubo un interés marcado de hacer muy clara la forma de aplicar la ley y que ello pudo relajarse una vez que el nuevo gobierno había dado pruebas que cuidaría los derechos de propiedad, es que inicialmente se optó por una interpretación de ilegalidad per-se de ciertas conductas. Esta interpretación es la más compatible con otros indicios en el sentido que hubiera sido impensable que inicialmente se hubiera aplicado una legislación tan poco clara y eventualmente, tan adversa a la empresa e iniciativa privada. Apoyando esta interpretación, no fue sino hasta 1990 cuando se discutió abiertamente el sentido equivocado que tendría dar una interpretación de ilegalidad al enunciado de las conductas del artículo II. Así, a partir de esa discusión se hizo más explícita la interpretación de que las conductas señaladas en el artículo II debían concebirse a la luz de lo señalado en el artículo I. Así, por ejemplo, las conductas referidas a la producción, tales como el reparto de cuotas, la distribución exclusiva, etc. constituirían actos contrarios a la ley, sólo en cuanto ellos atentaran contra la libre competencia.

Cuadro III.2
Número de Casos según Conducta y Veredicto
(Comisión Resolutiva; 1974-1993)

	ACOGE	NO ACOGE	OTROS	TOTAL	TEST CHI-2
CONSULTAS	4	7	9	20	0.818
Porcentajes	0.20	0.35	0.45		
HORIZONTALES	20	39	2	61	6.119
Porcentajes	0.33	0.64	0.03		
Acuerdos Precios	7	24	0	31	
Reparto Territorio	4	1	0	5	
Cuotas Producción	0	1	0	1	
Concentración Mercado	2	4	2	8	
Competencia desleal	2	4	0	6	
Asoc. de comercio	5	0	0	5	
Intercamb. Informac.	0	2	0	2	
Colusión	0	3	0	3	
VERTICALES	29	28	4	61	0.018
Porcentajes	0.48	0.46	0.07		
Distrib. Exclusiva	6	5	1	12	
Fijac. Prec. Reventa	13	5	0	18	
Integ. Vertical	3	4	1	8	
Discriminaciones	4	10	2	16	
Negación de Venta	3	4	0	7	
MONOPOLIOS	79	61	16	156	2.314
Porcentajes	0.51	0.39	0.10		
Monopolio	39	34	10	83	
Discr. Precios	16	9	3	28	
Ventas Atadas	4	2	1	7	
Monoposonio	4	3	1	8	
Barreras Entrada	15	7	1	23	
Cond. Depredatoria	1	6	0	7	
Patentes	0	0	0	0	
VARIAS	38	25	6	69	2.683
Porcentajes	0.55	0.36	0.09		
Especulac. Acciones	1	2	0	3	
Predac. por Proceso	0	0	0	0	
Gubernamental	1	2	1	4	
Restric. no Miembro	5	5	1	11	
Barreras Legales	19	10	2	31	
No Clasificables	12	6	2	20	
TOTAL	166	153	28	347	0.530
Porcentajes	0.48	0.44	0.08		
TOTAL GENERAL	170	160	37	367	0.303
Porcentajes	0.46	0.44	0.10		
TEST INDEPENDENCIA	10.622				
TEST CHI-2 (= Prob. Ocurr.)	74.200				

c) Origen de las Denuncias

El origen de las denuncias es un elemento que no sólo es útil para determinar en qué medida la aplicación de la ley se logra por el apoyo privado sino que también es un elemento que debieran tener en cuenta las comisiones cuando resuelven acerca del potencial daño a la competencia de algunos actos. Denuncias que provienen de competidores frecuentemente no tienen que ver con daño a la competencia, sino que son la consecuencia de altos grados de competencia. Denuncias provenientes de clientes relacionados verticalmente suelen tener su origen en disputas post contractuales que, a menos que se traten de discriminaciones, tampoco atentan contra la competencia. Denuncias de la Fiscalía tienen más sentido sobre conductas que hacen de la denuncia de los consumidores poco probable, por sus altos costos de ponerse de acuerdo.

Las denuncias en la Comisión Resolutiva (también fue así para la Comisión Preventiva) provienen por lo general de agentes privados. Consistente con la teoría económica, en el caso de las prácticas horizontales, donde hay más agentes involucrados y existen altos costos de transacción, la Fiscalía fue quien inició la mayoría de los procesos. De hecho, test de independencia estadística indican que las conductas se diferencian significativamente en términos de quien realiza la denuncia o inicia el proceso.

El resultado anterior pudiera resultar sugerente que la Fiscalía no se abstraiga de focalizar su esfuerzo investigador donde merece estar, es decir, donde existe la menor probabilidad de que el bienestar social sea afectado y donde las posibilidades que los agentes privados, por mutuo propio, sean quienes inicien las denuncias. Esta hipótesis es en alguna medida apoyada también por la evidencia que emana de los sectores de actividad donde se han centrado los casos.

d) Sectores de Actividad

Una última característica que nos interesa destacar en los casos tratados es que ellos se concentraron en determinados sectores de actividad. Como se aprecia en el cuadro 3, la mayoría de los casos se dieron en la industria manufacturera (dígito 3), y en industrias asociadas a servicios de utilidad pública y que tienen empresas sujetas a regulación tarifaria. Este es el caso de Electricidad y Gas (410) y Comunicaciones (7200 y 7220).¹³ Por otra parte, test estadísticos sobre tratamiento de casos por sector indican que las conductas de tipo monopólica fueron sistemáticamente más tratadas en los sectores mencionados. La evidencia contenida en el cuadro 3 y que se refiere a los casos tratados entre 1974 y 1993 es igualmente consistente en el período posterior. Entre 1993 y 1996, de los 95 casos tratados por la Comisión Resolutiva, 14 tuvieron que ver con el sector transporte (de alguna forma regulado), 17 con el sector telecomunicaciones (regulado) y 4 con el sector eléctrico (también regulado).

¹³También en transporte terrestre se ha dado un gran número de casos, los que se analizan en Paredes Molina y Baytelman (1995). Este sector, aunque no tienen regulación de precios, tiene un cúmulo de regulaciones a partir de la consideración que ciertas limitaciones a la entrada deben ser impuestas.

Cuadro III.3
Conductas por Sector de Actividad

CIU	CONSULTA	HORIZONTAL	VERTICAL	SMONOPOLIOS	OTRAS	TOTAL	Chi2
11 - 12 y 13	0	3	1	1	6	11	6,09
21 - 23 y 29	0	2	2	5	0	9	5,67
311 - 312	0	11	5	7	2	25	
313	0	1	5	2	6	14	
314 - 331	0	2	5	3	1	11	
34	1	2	5	4	0	12	
35	1	2	5	14	1	23	
36 - 37	0	1	0	2	0	3	
38	0	0	2	2	5	9	5,67
410	1	2	2	19	22	63	4,68
5000	0	1	0	2	0	3	3,67
6100	2	1	1	12	2	18	
6200	0	9	5	9	3	26	
6220	1	0	1	2	2	6	2,20
711	1	6	6	15	8	36	
712	1	0	1	5	3	10	
713	0	1	1	5	1	8	
7200 y 7220	4	6	5	18	4	37	15,61
81 y 83	0	4	1	4	6	15	3,40
91 - 96	1	4	0	10	11	26	12,92
0000 y NC	6	1	4	13	15	39	
TOTAL	19	59	57	154	78	367	71,89

Lo anterior reviste gran interés, ya que aun cuando se trate de empresas reguladas, las Comisiones Antimonopolio han estado actuando sobre conductas que no tienen que ver con tarifas, pero que eventualmente tienen un efecto negativo sobre la competencia. Por otra parte, son estas industrias, particularmente reguladas, las más concentradas y donde surge la mayor fuerza de lobby. Por ello, el haber detectado más casos relacionados con estas industrias y que no se observe un cambio en las sanciones es consistente con la hipótesis que las instituciones antimonopolio han mantenido su autonomía.

III.4.2 Análisis de Doctrinas

a) Ambito

La definición del ámbito de aplicación de la ley es importante, no sólo para evitar considerar casos irrelevantes, sino que para garantizar que la interpretación del ámbito de acción sea lo que permita actuar discrecionalmente o en base a la presión de grupos. Existen temores de diversos autores, como Rosenthal (1993) y Rodriguez y Williams (1995) en el sentido que se vea un progresivo número de sectores que se exceptúan de la aplicación de la ley, lo que sugeriría presiones por parte de los mismos. Ello, sin embargo, no se ve apoyado en el caso de Chile.

Tres son los sectores que pudieran ser más susceptibles de requerir excepciones por la vía de indicar que la legislación no les es aplicable. En primer lugar, el gobierno, ya sea presionando directamente o en base a argumentos de bien común. En segundo lugar, las industrias que son reguladas a través de leyes especiales atendido su carácter monopolístico. En tercer lugar, industrias en para las cuales las conductas que se les discuten están expresamente cubiertas en otras leyes.

Respecto del gobierno y como se señaló en la sección anterior, la evidencia sobre el tipo de casos tratados indica que, en la práctica, se declararon ilegales una gran cantidad de decretos emitidos por la autoridad administrativa, dependiente del Ejecutivo, que favorecían a grupos privados y otros que lo hacían con instituciones gubernamentales. Lo interesante, sin embargo, que ello no sólo ocurrió al inicio de la aplicación de la ley, cuando había un cúmulo importante de tales normas, sino que también en el período más reciente. En efecto, entre los años 1993 y 1996 hubo 9 casos de relevancia tratados por la Comisión Resolutiva en los cuales decretos administrativos, reglas de concesiones entregadas por el Estado y servicios del Estado fueron impugnados o declarados ilegales.¹⁴

En relación a conductas que afecten a empresas expresamente reguladas por su carácter monopolístico, y aún cuando ellas frecuentemente han solicitado que las comisiones se declaren inhabilitadas para conocer los casos, la ley les ha sido sistemáticamente aplicada por las comisiones. Evidentemente ello no se hecho sobre los aspectos que regula la ley. Por ejemplo, las comisiones no se han pronunciado sobre lo alto o bajo que haya sido fijada una tarifa, pero sí si la integración vertical puede o no limitar la competencia futura. En otros términos, las comisiones sí se han pronunciado sobre materias no contenidas en la ley y que, a juicio de ellas pudieran estar permitiendo el aprovechamiento del poder monopolístico por otros medios a los que se ha tratado de limitar con la ley. La evidencia presentada en el cuadro 3 es consistente entonces con la idea que las industrias reguladas por leyes específicas no han podido, en la práctica, por el artificio de la inaplicabilidad de la ley, no estar sujetas a ella.

Por último, en el caso de conductas de alguna manera cubiertas en otra legislación, particularmente en lo referido a denuncias sobre abusos de patentes y marcas, la aplicación de la ley por parte de las comisiones ha sido sistemática. En tales casos se trató la legitimidad de las conductas no en virtud de la existencia previa de la marca o de la patente, materia cubierta por la ley específica, sino por abuso de la misma.¹⁵

En síntesis, si bien no ha habido una posición explícita de la ley ni de las comisiones en relación a su ámbito de competencia, con la sola excepción de un caso tratado en el primer año de funcionamiento de la ley y que involucró al colegio de abogados, se fue haciendo cada vez más explícita una doctrina que pudiéramos definir de la siguiente manera:

Las comisiones son competentes para conocer cualquier caso que tenga que ver con los efectos sobre la competencia incluso en el caso que existan otras leyes que traten los temas cuando se trata de materias que involucran la libre competencia, en la medida que las prácticas exceden el ámbito cubierto por la legislación específica.

¹⁴ Es el caso de resoluciones contra la Zona Franca de Iquique, en contra de la Dirección de Aeropuertos, por exclusión y otorgamiento de derechos exclusivos a ciertos operadores.

¹⁵ Para un análisis detallado de casos, véase Paredes Molina (1997).

b) Capacidad Técnica

Existe una relación entre capacidad técnica de una agencia y la sostenibilidad en el tiempo de su autonomía. Desvirtuar fallos en base a la incompetencia de los miembros de las instituciones antimonopolios o de otras instituciones, incluyendo superintendencias y bancos centrales, es una práctica sutil pero bastante empleada. A su vez, el desprestigio de las instituciones por falta de competencia permite ya sea directamente a través de otra institución, o a través del cambio del marco legal, hacer irrelevante la autonomía. En otras palabras, autonomía y ausencia de decisiones son en la práctica conceptos contradictorios. La probidad, independencia y capacidad técnica de los miembros de las comisiones y del fiscal es algo imprescindible para que la ley sea aplicada en forma adecuada y las instituciones mantengan un poder de decisión y autoonomía en el tiempo.

En países menos desarrollados, cada uno de estos aspectos son más difíciles de conseguir. El diseño de la legislación antimonopolios en Chile ha procurado mantener un nivel alto de calificación en comisionados, lo que parece validado en los hechos. Así, desde sus inicios en 1974 se ha conseguido por lo general que las comisiones cuenten con miembros calificados, algunos de ellos con un alto costo de oportunidad en el sector privado y con alta reputación como personas honorables.

No obstante lo anterior, hay algunos elementos que matizan lo anterior. En primer lugar, si bien es cierto que una explicación para haber conseguido excelentes miembros en las comisiones es precisamente el que las Comisiones tienen buena reputación, también es cierto que ello obedece a muy bajos requerimientos de tiempo y dedicación por parte de los miembros. En efecto, podemos estimar que los miembros tienen un requerimiento de dedicación muy parcial, de a lo más de 1/16 de jornada. Por ello, si bien gran parte de los profesionales, abogados (expertos en derecho comercial), y los economistas (PhDs en Berkeley, Chicago, Harvard, UCLA y Yale, entre otras) con que han contado ambas comisiones tienen prestigio en el ámbito nacional, ellos han dedicado jornadas frecuentemente muy cortas en relación a lo complejo de los temas.

Un segundo aspecto, estrechamente relacionado a lo anterior, y que pudiera resolver lo anterior es que en términos de diseño, la Fiscalía está concebida como la secretaría técnica de las comisiones. Por ello, se pudiera suponer que con una Fiscalía fuerte técnicamente, con capacidad investigadora y con medios presupuestarios, la dedicación de los comisionados pudiera mantenerse baja y todavía obtener alta calidad en sus decisiones que serían propiamente informadas. Sin embargo, es evidente que la Fiscalía no tiene los medios económicos como para haberse transformado en una secretaría que pueda equiparar la capacidad que suelen tener las empresas privadas que son contrapartes en los casos más relevantes. Existe por cierto la posibilidad que el Fiscal requiera de distintos organismos públicos personal en comisión de servicio para apoyarle. Sin embargo, dicha opción, en la práctica, ha sido usada raramente.

Por último, y también relacionado a los puntos anteriores, el que efectivamente la Fiscalía sea propiamente una secretaría técnica de las comisiones, dado que el Fiscal es parte en los procesos, requiere independizar más la labor de las comisiones de la del propio Fiscal. El hecho que las comisiones no tengan personal propio y que los relatores e investigadores sean dependientes jerárquicamente del Fiscal, presenta el riesgo que la información que reciben los comisionados pueda estar desequilibrada y el Fiscal llegue a tener un poder excesivo. Hay alguna evidencia que sugiere que el Fiscal participa activamente en las sesiones de las comisiones, posiblemente con un rol que excede el conveniente.

En síntesis, si bien la capacidad técnica de los comisionados no puede cuestionarse en relación a la experiencia histórica chilena, ha sido más el criterio de quienes han estado a cargo de la designación

de los comisionados que el diseño de la ley, lo que explica esta situación, por lo que resulta necesario modificar ciertos aspectos de diseño.¹⁶ Más aún, la competencia e idoneidad de los comisionados pudiera llegar a ser irrelevante si es que no se modifican substancialmente otros aspectos más que del diseño legal, de funcionamiento en los procesos. Aumentar la independencia de las comisiones y dotar ya sea de mayores atribuciones reales a la Fiscalía o de mayor presupuesto, son prioritarios.

c) Cambio en las Doctrinas¹⁷

El análisis de las doctrinas en distintos casos analizados por las comisiones sugiere que, en general, no ha habido mayores cambios que puedan identificarse con los cambios en comisionados o fiscales. Si ha habido cambios paulatinos en procedimientos y requerimientos para permitir conductas, entre los que destacan las doctrinas en relación a las fusiones. Inicialmente la Comisión Resolutiva fue substancialmente más tolerante en permitir las fusiones. En el último tiempo, y particularmente a partir de la integración de telefonía básica a la larga distancia, hacia fines de los ochenta, se han aumentado los requerimientos y condiciones para proceder con una fusión. Estas fusiones, no obstante, sistemáticamente se han permitido. Lo que ha ido cambiando son las exigencias para hacerlo, lo que se llevó a un extremo en el caso de la reciente fusión aérea entre Lan Chile y Ladeco.

Si bien la evolución en las doctrinas es consistente con la idea que los nuevos gobiernos tendrían una posición más intervencionista y que las instituciones antimonopolios tendrían influencia en el gobierno, tal hipótesis pierde relevancia cuando se constata que ella comenzó, con el debate de telecomunicaciones, hacia el término del gobierno militar.¹⁸

Otro cambio perceptible se refiere a las doctrinas de fijación de precios de reventa, exclusividad y otras prácticas verticales. En estos casos, las comisiones inicialmente se centraron muy fuertemente en aspectos formales, sin mayor trasfondo económico, tales como la relación legal entre productor y distribuidor. En el tiempo y en particular a partir de 1990, ello cambió, cuando se introdujo un razonamiento más económico. No obstante la coincidencia con el cambio de gobierno, la doctrina hoy en aplicación, en la que se analizan más los aspectos de competencia en el mercado, es también más consistente con los avances en la teoría microeconómica.

Por último, asociado a una práctica más de monopolio que de control vertical, para la discriminación de precios la doctrina inicialmente aplicada sólo aceptaba las políticas de descuento en el proceso de comercialización, según las condiciones necesarias y suficientes de que tales descuentos estuvieran disponibles para todos los que deseen comprar de acuerdo a pautas "razonables, objetivas y de aplicación general". Las condiciones se estiman como elementos objetivos del acto comercial (venta). Tal construcción teórica no varió sino hasta comienzos de los 1990s, y sólo a partir de entonces la Comisión Preventiva empezó a considerar más ampliamente el criterio de que costos diferentes hacen lícito el cobro de precios distintos.

Así, las doctrinas de las comisiones si bien han evolucionado, particularmente hacia finales de los años 1980, cuando se dio un cambio de Fiscal y de la composición de las primeras, tal evolución parece más consistente con la idea que ha habido un aprendizaje respecto de lo que es adecuado, que con un manejo desde el gobierno hacia la Fiscalía y Comisiones. La independencia de las comisiones

¹⁶ Recuérdese, por ejemplo, que los comisionados designados por las universidades se designan de un sorteo entre universidades con muy variada calidad y prestigio.

¹⁷ Un análisis detallado de las doctrinas se encuentra en Paredes-Molina (1997).

¹⁸ Asimismo, la mayor tolerancia hacia las fusiones en el primer período de funcionamiento también es consistente con el hecho que en un principio fueron empresas al borde de la quiebra las que los solicitaron.

se ve particularmente apoyado en la discusión pública que precedió y siguió a la solicitud del Fiscal para que se procediera a desintegrar verticalmente a la mayor empresa eléctrica nacional. En este caso, no sólo el Fiscal, sino que distintos personeros de gobierno como legisladores afines con el gobierno, habían manifestado públicamente su idea que debía procederse a la desintegración vertical. El fallo de la Comisión Resolutiva fue por cinco votos a cero y en él se rechazó la solicitud del Fiscal en el mismo sentido (ver recuadro). Aun cuando el Fiscal declaró estar sorprendido por la unanimidad del fallo (incluyó por supuesto a dos de los miembros que son jefes de servicio y que dependen por ende del Presidente de la República), decidió no apelar a la Corte Suprema.

Recuadro 1
RESOLUCIÓN 488 DE LA COMISIÓN RESOLUTIVA

La Resolución declara no ha lugar la solicitud del Fiscal Nacional Económico que pretendía que la Comisión Resolutiva dispusiera la desconcentración y descentralización de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Central (SIC) mediante la creación de empresas con patrimonios independientes y administración separada.

Sin perjuicio de lo anterior y en consideración a que la Comisión Resolutiva considera que existen conflictos actuales y potenciales en el mercado eléctrico que se derivarían de “la imperfección de la competencia en algunas de sus actividades, la imperfecta regulación del sector para las realidades actuales y la asimetría de información que caracteriza la situación de los distintos participantes”, esta Comisión formuló las siguientes instrucciones generales esperando que con ellas aumenten los niveles de competencia y transparencia en la industria.

(i) La autoridad debe promulgar a la brevedad el reglamento del sector y promover las modificaciones legales destinadas a resolver los problemas de ambigüedad relacionados con la regulación del proceso de uso, tarifas y peajes de las redes de transmisión troncales y de los distribuidores. Además la autoridad debe estar alerta para ampliar los espacios de competencia en el sector cuando ello sea posible.

(ii) La necesidad que la empresa Transelec S.A. se transforme, en la forma que definan sus accionistas y en un lapso prudente, en dueña de los activos de transmisión que hoy administra y en sociedad anónima abierta de giro exclusivo, así como lo deberán ser las demás empresas que entren a esta actividad en el futuro, estén o no relacionadas con empresas en otros segmentos del mercado eléctrico.

(iii) Que la empresa de transmisión se abra a la participación accionaria de terceros interesados en las ampliaciones que aseguren un eficaz crecimiento de la red troncal.

(iv) Que las empresas distribuidoras liciten públicamente sus abastecimientos de energía y potencia sobre la base de condiciones, libremente desarrolladas por ellas, de aplicación general, objetivas, no discriminatorias y de conocimiento público (no como actualmente) para así eliminar la posibilidad de discriminaciones arbitrarias e ilegítimas, traspasando a los usuarios los eventuales menores costos derivados.

IV. Superintendencia de Servicios Sanitarios

IV.1. Regulación en el Sector Sanitario

La provisión de agua potable así como la administración de la red sanitaria, al igual que otros servicios de utilidad pública, presenta características tecnológicas que limitan las posibilidades de que los recursos económicos se asignen eficientemente solamente vía el mercado. El agua es extraída de fuentes subterráneas o superficiales, tratada con el fin de eliminar posibles contaminantes naturales o sintéticos y distribuida a los consumidores por medio de una red. El agua servida por su parte es recolectada por medio de un sistema de alcantarillado para ser luego tratada ya sea para su re-utilización o bien para ser desechada. Este proceso, requiere de activos fijos indivisibles que tienen una vida útil relativamente alta y cuyos usos alternativos son muy limitados o nulos, por lo que en gran medida son inversiones de carácter hundido. Dado estas características, la duplicación de la red fija de distribución y alcantarillado en general sería ineficiente, lo que genera condiciones de *monopolio natural* en el sector.

En ausencia de un marco regulatorio adecuado, la acción de una empresa sanitaria con características de monopolio natural le llevará a adoptar planes de producción y una política de precios tendiente a maximizar sus beneficios privados, y que resultan en una sub-provisión del servicio a precios mayores que los económicamente eficientes. Los beneficios sociales potenciales que se pueden lograr forzando al monopolista a bajar su precio eventualmente justifican la intervención del Estado en cuanto a regular las tarifas y la calidad del servicio de estas empresas.

Las tarifas y la calidad del servicio, sin embargo, son sólo dos aspectos del funcionamiento de una industria que requiere regulación, ya que los procesos de desregulación y la incursión de privados en los sectores de utilidad pública normalmente genera condiciones estructurales en los mercados que requieren hacerse cargo de establecer la forma en que estas empresas se interrelacionan y compiten. Estas reglas de interacción entre los distintos proveedores del sector requieren el establecimiento de derechos y obligaciones para las distintas empresas en cuanto al acceso a los activos compartidos, el acceso a los consumidores, los sistemas de interconexión en red, el establecimiento de precios de transferencia intra-sectoriales, así como las limitaciones a la integración vertical y horizontal en la industria. La naturaleza de este tipo de regulación no tarifaria está íntimamente ligado a las características tecnológicas del sector, ya que son dichas características las que determinan la importancia que tienen estas reglas de interacción y comportamiento en el grado de competencia del sector¹⁹.

La acción reguladora del Estado no está ausente de costos de diseño, monitoreo y puesta en vigor, por lo que una política regulatoria del sector debe ser evaluada a la luz de su capacidad para alcanzar un incremento neto en el bienestar de la sociedad. Esto implica no sólo evaluar la conveniencia de regular, sino que también la elección de los instrumentos regulatorios disponibles. En esta sección se analizan los aspectos institucionales de un sector que requiere de una regulación tarifaria y se enfatiza la conveniencia de que exista un organismo autónomo que lleve a cabo la regulación, obviando el problema de la elección de esquemas regulatorios alternativos.

¹⁹ Esta vinculación entre aspectos tecnológicos, tasa de innovación, regulación y autonomía se desarrolla en mayor detalle en Sanchez y Sanhueza (1997).

IV.1.1 Regulación y autonomía

La aplicación de un marco regulatorio puede llevarse a cabo por medio de esquemas institucionales alternativos, en particular, por medio de organismos con dependencia funcional y financiera del gobierno central, o por medio de organismos que actúan con autonomía funcional y presupuestaria. La elección de la institucionalidad administrativa del marco regulatorio debe considerar las distintas alternativas en cuanto a su efectividad y eficiencia en la consecución de resultados socialmente deseados. Las políticas públicas que emanan de estos organismos gubernamentales no son neutrales a los intereses ni de los agentes privados ni a los miembros del poder Ejecutivo ni Legislativo. Cada uno de estos actores se ve afectado por el resultado de las medidas regulatorias, y por lo tanto tienen incentivos para ejercer presión sobre el proceso regulatorio con el objeto de maximizar los beneficios y minimizar los costos que impone un marco regulatorio determinado²⁰. En este contexto, la aplicación administrativa de un marco regulatorio por medio de una agencia gubernamental autónoma, con independencia funcional y presupuestaria, presenta varias ventajas que analizamos a continuación.

La autonomía de la agencia regulatoria facilita aislar al regulador de presiones políticas por parte de grupos de interés, en particular, de otros sectores del gobierno que puedan tener interés en la determinación de las tarifas. En muchos países ha existido una tendencia a hacer política social a través de las tarifas de los servicios de utilidad pública. La provisión de agua potable constituye un servicio básico y que afecta el presupuesto familiar de todos los grupos sociales y de manera particular de aquellos grupos de menores ingresos. En este sentido, la provisión de servicios de agua potable a precios subsidiados puede transformarse en un instrumento de la política distributiva, y es así que en el pasado existió un fuerte interés de los gobiernos por seguir políticas de tarificación del sector sanitario con criterios políticos más que económicos, y que llevó a importantes distorsiones en la asignación de recursos en el sector²¹.

Cuando la acción regulatoria se lleva a cabo por medio de un organismo con dependencia del Ejecutivo, como puede ser una comisión al interior de una Secretaría de Estado, no sólo se facilita la influencia del gobierno en las decisiones de tarificación, sino que también se dificulta la evaluación de su desempeño. Las Secretarías de Estado normalmente persiguen múltiples objetivos, por lo que existe una suerte de producción conjunta de sus políticas públicas, lo que dificulta la evaluación de su desempeño en materias regulatorias propiamente tal. Por ejemplo, pudiera existir una comisión ministerial encargada de la fijación de tarifas para el sector regulado, pero al mismo tiempo encargarse del diseño de políticas de desarrollo del sector, lo que eventualmente generaría incentivos a fijar tarifas mayores con el objeto de permitir tasas de reinversión o modernización del sector más allá de lo socialmente conveniente. Por el contrario, la existencia de una agencia regulatoria independiente y autónoma facilita la asignación de responsabilidades específicas y el proceso de control de gestión y medición de su desempeño. Un aspecto adicional que surge cuando el organismo regulador tiene dependencia administrativa del Ejecutivo a través de un Ministerio por ejemplo, es que su responsabilidad pasa a ser política más que técnica por lo que los criterios para la determinación de tarifas pueden no ser motivados exclusivamente por criterios de eficiencia.

La literatura sobre la economía política de la regulación ha reconocido explícitamente que la capacidad de los grupos de interés para influir en la actividad regulatoria depende de manera crucial

²⁰ Esta es la premisa fundamental de las *teorías económicas de la regulación* cuyas contribuciones seminales se asocian a los trabajos de Stigler (1971), Peltzman (1976) y Becker (1983).

²¹ De acuerdo a Morandé y Doña (1996), hasta 1975 las tarifas del sector sanitario en Chile no representaban más allá de un 5% de los costos operacionales del servicio.

de que el proceso regulatorio sea un proceso político burocrático, es decir, que los decisores públicos estén sujetos a la presión electoral²². Desde esta perspectiva, la autonomía administrativa de la agencia regulatoria, al generar un mayor grado de independencia del poder político, permite aislar en mayor medida el proceso regulatorio de las presiones de los distintos grupos de interés capaces de influir en un resultado electoral.

Por último, la existencia de un organismo autónomo encargado de la política regulatoria es conveniente desde el punto de vista político ya que cuando la regulación está a cargo de una agencia autónoma es ésta quien asume el costo cuando surgen controversias en el proceso regulatorio, aislando así al Ejecutivo de los eventuales costos políticos de una confrontación de intereses entre distintos estamentos públicos y privados.

IV.1.2 Autonomía y el marco regulatorio

Con el objeto de que la autonomía de una agencia regulatoria sea efectiva en la consecución de políticas socialmente deseables, ésta debe ser complementada por la existencia de un marco regulatorio lo más claro y objetivo posible. Autonomía y marco regulatorio constituyen dos elementos complementarios en el diseño de un esquema de regulación tarifario del sector sanitario. En un esquema de autonomía administrativa el marco regulatorio cumple con una triple finalidad; (i) acotar la discrecionalidad del ente regulador, (ii) establecer las reglas sobre las cuales los privados puedan tomar sus decisiones de inversión en el sector y (iii) facilitar la solución de controversias que se puedan generar en el proceso de tarificación.

Si bien la autonomía administrativa del regulador presenta ventajas, también presenta riesgos, ya que no se puede descartar la posibilidad de que los personeros a cargo del proceso eventualmente capturen la agencia regulatoria en función de sus propios intereses. La aplicación de la política tarifaria depende en último término de las decisiones que tomen los responsables de la agencia regulatoria, siendo ellos los agentes en los cuales la sociedad ha delegado las decisiones de política tarifaria a seguir para el sector. La delegación en una agencia de las decisiones de política obedece en parte a la necesidad de especialización por parte de esta en la recolección y procesamiento de información relevante para la aplicación de la política tarifaria²³. Es así como existe una importante asimetría en la información que manejan los burócratas de la agencia a cargo de la regulación en relación a las demás instancias públicas ante las cuales esta debe responder. Esta asimetría en la información genera un espacio para que los burócratas a cargo de las agencias avancen, por medio de la política tarifaria, sus propios intereses, los que pueden relacionarse a sus posibilidades económicas o bien a posibilidades laborales futuras en el sector regulado²⁴. En este sentido, un marco regulatorio claro y objetivo minimiza la discrecionalidad de estos funcionarios al establecer de la manera lo más clara y objetiva posible los criterios y procedimientos que se han de considerar en la determinación de las tarifas.

La existencia de este marco regulatorio que restringe la discrecionalidad también genera un mayor grado de confianza en el sector privado interesado en participar como inversionista. Este último

²² Esta premisa es la base de los modelos de Peltzman (1976) y Becker (1983)

²³ Esta razón para delegar las decisiones ha sido ofrecida en un contexto más general por Spulber (1989).

²⁴ La dificultad de los organismos gubernamentales para evaluar el desempeño de las agencias independientes y la superioridad de información de estas últimas son la base del modelo burocrático de Niskanen (1971). Las mismas razones que facilitan la expansión del tamaño de las agencias gubernamentales pueden ser vistas como válidas para argumentar en la capacidad de los burócratas para la implementación de una política tarifaria que sirve sus propios intereses.

punto reviste especial importancia en un contexto en que el país avanza hacia una mayor participación privada en el sector sanitario. Las inversiones destinadas a las actividades de procesamiento, distribución, recolección y tratamiento de aguas presentan un alto grado de especificidad, lo que se traduce en la existencia de importantes cuasi-rentas susceptibles de ser expropiadas por medio de la política tarifaria. El valor de las inversiones privadas en el sector sanitario depende de manera fundamental de las “reglas del juego” en materia tarifaria, y la falta de claridad y transparencia en este aspecto se traduce en un mayor grado de incertidumbre para los inversionistas, desalentándose la inversión y encareciéndose el servicio.

Por último, el marco regulatorio constituye la base sobre la cuál se deben resolver, las controversias entre los distintos agentes involucrados en el proceso regulatorio. Mientras más claro sea este marco regulatorio no tan sólo se acotan los espacios para la existencia de potenciales controversias, sino que también se facilita y hace menos onerosa la mediación de árbitros o de los tribunales de justicia en el caso en que alguno de los interesados consideren agraviados sus derechos en el proceso de fijación tarifaria. Los puntos anteriores son especialmente relevantes en países como Chile, donde el sistema judicial está sobrecargado de trabajo y no existe una tradición, a diferencia de EE.UU., por ejemplo, de que los jueces resuelvan en materias de carácter eminentemente técnico.

Si bien el marco regulatorio es un elemento complementario importante para una autonomía efectiva, especialmente en lo que se refiere al proceso de fijación de tarifas, hay que tener en consideración que, tal como se planteó más arriba, este es tan sólo uno de los aspectos de la regulación a considerar. Cuando se piensa en el problema de definir reglas de interacción y comportamiento por parte de las empresas en un sector regulado, donde los aspectos tecnológicos son importantes, cualquier marco regulatorio es insuficiente ya que en un sector en constante cambio tecnológico la regulación necesita ser flexible para acomodar las diferentes situaciones que se van produciendo y para las cuales no hay mayor historia. El regulador necesita pronunciarse y tomar decisiones sobre situaciones que no están contempladas en el marco regulatorio. La velocidad del avance tecnológico hace que la regulación escrita quede obsoleta muy rápidamente. El marco regulatorio es superado por los eventos y en consecuencia, mientras mayor el grado de avance tecnológico más incompletos son los contratos de regulación y mayores son los márgenes de discrecionalidad para el regulador y por lo tanto mayor es el riesgo de captura.

IV.2. Grupos de interés y canales a través de los cuales operan

Las agencias gubernamentales, aun cuando sean autónomas, suelen tener una doble dependencia del poder político. Por un lado, forman parte del Ejecutivo y sus responsables suelen ser designados por este, a veces con algún tipo de anuencia por parte del Poder Legislativo. Por otro lado, los presupuestos para la operación de estas agencias dependen en forma crucial de la labor legislativa. En este sentido, las agencias gubernamentales pueden ser capturadas por los intereses ya sea de la legislatura que provee el financiamiento, o por el Ejecutivo que nombra a los responsables de las mismas.

La designación y remoción arbitraria de los responsables de la agencia regulatoria por parte del Ejecutivo le resta autonomía al proceso regulatorio y se constituye en un canal efectivo de influencia en el proceso de fijación de tarifas. Cuando los personeros a cargo pueden ser fácilmente removidos de sus funciones por parte del Ejecutivo existe una mayor probabilidad de que los intereses de éste último afecten en mayor medida el resultado final del proceso tarifario. De igual forma, cuando las agencias regulatorias autónomas no cuentan con presupuestos propios, y su financiamiento no está regido por reglas preestablecidas con claridad y objetividad, existe un importante canal de influencia

de las comisiones legislativas que asignan el presupuesto público poniéndose en riesgo su autonomía efectiva.

En el caso del sector sanitario chileno los operadores más importantes corresponden a empresas públicas, que coexisten con un sector privado de menor tamaño e importancia. Esta dualidad en la propiedad de las empresas sanitarias cobra importancia a la luz de los incentivos que pudieran tener sectores del gobierno para influenciar el proceso de fijación de tarifas. Las presiones para influenciar el proceso tarifario por parte del gobierno pueden ir en dos direcciones contrapuestas. Por un lado, tarifas más elevadas dan mayor holgura para una operación rentable o exentas de déficit de estas empresas, lo que minimiza el riesgo que ante eventos exógenos o posibles ineficiencias en las empresas, se generen presiones sobre el presupuesto público, o, en un contexto en el cual se desea avanzar hacia una privatización del sector en manos del Estado, permiten hacer más atractiva su enajenación para los potenciales inversionistas. Por otro lado, el hecho de que la propiedad de las empresas sanitarias sea mayoritariamente pública facilita que el gobierno quiera seguir una política redistributiva indirecta por medio del establecimiento de tarifas menores a las necesarias para una operación no deficitaria. En este caso se aceptaría que las empresas públicas experimentaran déficits, pero se pondría en riesgo la supervivencia de los operadores privados del sector.

Las políticas públicas en general, y el proceso de fijación de tarifas en particular, puede ser fácilmente capturado por un grupo de interés relativamente pequeño y organizado dentro de la sociedad e imponer sus intereses por sobre los de un grupo relativamente amplio con intereses contrapuestos en el ámbito de la política tarifaria. La asimetría en los beneficios y costos de ejercer presión sobre el regulador llevó a Stigler (1971) a la conclusión de que la regulación obedecía principalmente a los intereses empresariales del sector regulado²⁵. Desde esta perspectiva, uno de los grupos de interés más importante en el proceso de regulación tarifario del sector sanitario corresponde a los empresarios que operan en el sector, los que pueden derivar beneficios potencialmente importantes si ejercen presión sobre el regulador para lograr tarifas más elevadas.²⁶

Si bien los importantes beneficios potenciales y relativamente bajos costo de acción colectiva de los regulados les lleva a intentar influir la política tarifaria, no hay que perder de vista que las decisiones de política pública se determinan por medio de un arbitraje de intereses ya que para un gobierno es importante maximizar su apoyo político para mantener su calidad de tal²⁷. Por lo tanto es posible conjeturar que la política tarifaria no sólo responde a los intereses de los grupos de interés organizados en la sociedad, como son el sector regulado, sino que también considera los intereses de grupos de interés relativamente grande y difusos, como son los consumidores, y que afectan las posibilidades electorales por medio de su voto²⁸. En este sentido, los consumidores, a pesar de constituir un grupo de interés amplio y difuso, también tienen el potencial de influir el proceso de fijación tarifaria.

²⁵ Stigler (1971) ofrece evidencia empírica para su argumento. Otros estudios que ofrecen evidencia al respecto son: Shepherd (1978), Paul (1982), y Ulrich, Furtan, y Schmitz (1987).

²⁶ Este tipo de práctica ha quedado en evidencia durante el actual proceso de fijación tarifaria en el sector eléctrico en el que se ha podido constatar una fuerte presión del sector regulado por influir el proceso por medio de una activa participación en los medios de opinión pública.

²⁷ El reconocimiento de que el proceso regulatorio obedece a un proceso político burocrático donde se arbitran los intereses de distintos grupos de interés corresponde al trabajo seminal de Peltzman (1976) y que ha sido extendido en el trabajo de Becker (1983)

²⁸ Leffler (1978), Keeler (1984), Primaux et al. (1984), y Becker (1986) presentan evidencia consistente con la idea que tanto los intereses de empresarios como consumidores han sido considerado en el resultado de los procesos regulatorios de otros países.

La capacidad de los consumidores para ejercer presión sobre el proceso regulatorio se ve en parte coartada por los altos costos de organización y acción colectiva. Sin embargo, tanto la organización política por medio de los gobiernos locales así como la existencia de asociaciones de consumidores actúan como instancias de coordinación de estos intereses²⁹. En el caso del sector sanitario, no existen actualmente asociaciones de consumidores organizados que defiendan sus intereses de manera corporativa. No obstante, la escasez de recursos hídricos, que llevó al parcial desabastecimiento de un sector de la población de Santiago, motivó recientemente la acción judicial de los municipios en contra del proveedor de servicios sanitarios local y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios para exigir compensaciones por la mala calidad del servicio. De esta forma los municipios se han constituido en un instrumento que facilita la acción colectiva de los consumidores del sector sanitario y ha permitido coordinar los intereses de este grupo.

IV.3. Aspectos institucionales y autonomía

IV.3.1 Evolución de la institucionalidad en el sector sanitario en Chile

En Santiago los servicios sanitarios se han venido brindado desde mediados del siglo XVI y a raíz del inicio de la época republicana fue el gobierno el encargado de proveer los servicios. En 1953, mediante la unión del Departamento de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado, se creó la Dirección de Obras Sanitarias a quien se encargó la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado provistos por el Estado y se la transformó en el organismo técnico y regulador del sector. En adelante, tuvieron competencia en el sector múltiples organismos con funciones semejantes y sin autonomía financiera ni administrativa.

En 1977 se creó el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (SENDOS) que agrupó en una sola institución a todas las empresas que operaban en el sector de manera descoordinada. Se constituyó como una entidad pública autónoma de patrimonio propio y que reportaba al MOP. Comprendería una Dirección Nacional y en once de las trece Regiones del país se instaló una Dirección Regional. Adicionalmente en ese mismo año y bajo la jurisdicción de SENDOS, en las regiones que no contaban con una Dirección, la Región Metropolitana y la Quinta, se crearon dos empresas prestadoras de servicios: EMOS y ESVAL. En el período posterior se observa un importante desarrollo del sector y hasta 1990 el Estado, a través del SENDOS, intervino directamente en la provisión y regulación del sector y el Ministerio de Economía, se encargó periódicamente de la fijación de precios.

Entre 1988 y 1990 se hacen una serie de modificaciones en los cuerpos legales relacionados con el sector orientados fundamentalmente hacia la promoción de la competencia en la prestación, el autofinanciamiento del sector y la globalización de la cobertura. La reforma transforma las Direcciones Nacionales y Regionales de SENDOS, EMOS y ESVAL en sociedades anónimas para brindar servicios. Se dispone una en cada región administrativa con participación del Fisco y la Corporación de Fomento de la Producción. A la fecha de la reforma, la prestación de servicios relacionados al sector urbano correspondía en un 39,7% a SENDOS y en un 52,9% a EMOS y ESVAL (SSS, 1994).

²⁹ Un ejemplo reciente de la acción de grupos de consumidores organizados es la acción que desarrollaron los vecinos del sector del Cajón del Maipo para oponerse a la instalación de un gasoducto en su área.

Conjuntamente y con el objetivo fundamental de lograr la separación entre el ente regulador y la gestión de los prestadores del servicio, se creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios, como un servicio técnico, normativo y fiscalizador, autónomo y con patrimonio propio sujeto a la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas. La reforma permitió a partir de 1990, un significativo aumento de tarifas, que hizo que entre 1990 y 1995 la inversión en las empresas sanitarias casi se cuadruplicara logrando un aumento en calidad y cobertura de los servicios. Para julio de 1996 la cobertura urbana alcanza un 98.6% en agua potable y un 89.2% en alcantarillado y se estima en un 81.6% en agua potable para la población rural concentrada (Morandé y Doña, 1996).

En 1993, la prestación del servicio se consolidaba en 13 empresas públicas dependientes de CORFO que bajo el régimen de concesión servían al 93,4% del total de la población atendida, varias empresas privadas pequeñas que alcanzan un 3% del total ofrecido y una empresa municipal (Maipú). A fines de ese año, la cobertura urbana alcanzaba el 96.7% en agua potable mientras que para el sector rural se estima en un 81.3%. Por su parte la cobertura de alcantarillado alcanzaba un 85,9% en áreas urbanas (SSS, 1994).

Una vez creada la SSS (Ley N° 18.902) como organismo técnico autónomo que regula el sector y transformadas SENDOS, EMOS y ESVAL (Leyes N° 18.885 y 18.777), el marco legal vigente para el sector sanitario está contenido en tres cuerpos legales: (1) Ley General de Servicios Sanitarios (DFL MOP N° 382) que fija las normas para la operación de las empresas, las condiciones del servicio y el regula el régimen de concesiones; (2) Ley de Tarifas de Servicios Sanitarios (DFL MOP N° 70), que fija las normas para determinar los precios de los servicios y (3) Ley de Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Alcantarillado (Ley N° 18.778), destinada a garantizar acceso para los consumidores urbanos de bajos ingresos. A fines de Enero de 1998, se aprobó en el Congreso, después de más de dos años de discusión, una Reforma al régimen jurídico aplicable al sector de los Servicios Sanitarios. Esta Reforma introdujo modificaciones a la Ley de la SSS, a la Ley de Tarifas y a la Ley General de Servicios Sanitarios.

IV.3.2 Objetivos de la SSS

De acuerdo a la legislación vigente los objetivos primarios de la SSS son la regulación de las tarifas (como organismo técnico a cargo de los estudios para su determinación) y (2) la fiscalización del sector, en lo que se refiere a las labores de los prestadores de servicios, el cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el manejo de los residuos líquidos industriales. Específicamente, las funciones que le corresponden son: i) estudio, proposición y control de cumplimiento de normas técnicas (diseño, construcción y explotación); ii) control tarifario (cálculo y evaluación y consideración de las observaciones de los prestadores acerca de valores calculados); iii) aplicación del régimen de concesiones; iv) control de residuos industriales; v) aplicación de sanciones; vi) asesoría jurídica y vii) con la Reforma recientemente aprobada se introdujo explícitamente la responsabilidad de la Superintendencia en la protección de los usuarios y no sólo en la fiscalización de los prestadores.

IV.3.3 Aspectos administrativos, presupuestarios y financieros

La SSS está a cargo de un Superintendente que es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. La ley no establece el tiempo de permanencia en el cargo pero si se introdujeron en las Reformas aprobadas, restricciones e incompatibilidades funcionarias entre altos personeros de la Superintendencia y actividades o servicios prestados en el sector privado así como restricciones para el uso de información reservada por parte de funcionarios de la autoridad reguladora mientras estén en ejercicio del cargo y hasta 3 meses después de haber dejado el cargo.

También se introducen modificaciones a la Ley de la SSS orientadas a reducir el nivel de centralización del ente regulador y a fortalecerlo frente al incremento de la actividad privada que se pretende para el sector. Específicamente se incluyó la posibilidad de que la Superintendencia establezca oficinas regionales y se otorgaron al Superintendente facultades para definir autónomamente materias de organización interna de la SSS.

El patrimonio de la Superintendencia está formado por los bienes que tiene a su nombre y los recursos que se le asignen en el Presupuesto Nacional. No cuenta con recursos asociados a la prestación de servicios, ya que estos provienen enteramente del presupuesto. Por otra parte, todas las multas son a beneficio fiscal. En materia de planta, la Ley, autoriza un máximo de 142 funcionarios. Para efectos de las asignaciones presupuestarias y las remuneraciones de los funcionarios, la SSS se considera una institución fiscalizadora con lo cual tiene derecho a bonificaciones y asignaciones reservadas por Ley para este tipo de instituciones y que los sitúan por sobre el resto de la administración pública.

IV.3.4 Determinación de tareas en el proceso regulatorio del sector sanitario

Además de las prestadoras del servicio y la SSS, la estructura del sector involucra directamente al Ministerio de Economía (en lo que se refiere a la fijación de tarifas) y al MOP (responsable de la administración del recurso hídrico a través de la Dirección General de Aguas (DGA) y al otorgamiento de concesiones). Las concesiones son otorgadas por tiempo indefinido, mediante un decreto del MOP que se expide a base de la consideración de un informe de la SSS. La normativa técnica queda incorporada en el contrato de concesión y el incumplimiento de las normas constituye un incumplimiento de contrato que puede ser sancionado por la Superintendencia. En la Reforma recientemente aprobada se aumentaron sustancialmente las sanciones aplicadas a las empresas prestadoras por incumplimiento de sus obligaciones como concesionario.

El régimen de subsidios a la demanda para los consumidores de bajos ingresos es administrado por las municipalidades, quienes seleccionan a los postulantes y se encargan de pagar la parte de la factura que corresponde al subsidio. En 1995, la aplicación de los subsidios generó un costo correspondiente al 5.2% del total facturado por las empresas y beneficia al 17% de los usuarios.

IV.3.5 Marco regulatorio para la fijación de tarifas

La tarificación se hace a costo marginal, para lo cual se simula una Empresa Modelo³⁰ (EM) con el fin de no traspasar ineficiencias a los usuarios. Las tarifas deben permitirle a la empresa modelo cubrir costos de operación y mantenimiento, financiar su desarrollo y obtener una mínima rentabilidad sobre activos del 7%. La Ley permite además una revisión periódica de las tarifas para incorporar el mejoramiento en la eficiencia que las empresas logren en ese período y su traspaso paulatino a los clientes. La SSS puede fijar tarifas máximas con una vigencia de 5 años .

El proceso de cálculo tarifario define el sistema con base en los costos incrementales de desarrollo, en el ámbito de la EM, para cada una de la etapas de los sistemas de agua potable y alcantarillado con

³⁰ Empresa prestadora de servicios sanitarios, diseñada con el objeto de proporcionar eficiente los servicios sanitarios requeridos por la población, considerando la normativa y la reglamentación vigente y cuya operación se enmarca sobre las restricciones geográficas, demográficas y tecnológicas existentes.

los ajustes correspondientes para obtener tarifas eficientes de autofinanciamiento. La rentabilidad se asegura para un nivel de funcionamiento eficiente representado por la empresa modelo.

Las etapas que se consideran para los sistemas de agua potable y alcantarillado en la determinación de los costos de inversión, operación y mantención que implican la prestación de los servicios son las siguientes: abastecimiento de agua potable (producción y distribución), disposición de aguas servidas (recolección y disposición). Cada una de estas etapas involucra costos de capacidad (asociados a la demanda máxima), costos de volumen (proporcionales al servicio) y costos fijos (independientes del nivel de servicio).

Las modificaciones introducidas al marco regulatorio tienden a aumentar la transparencia y objetividad en el cálculo de las tarifas y darle más atribuciones al ente regulador. En particular, se simplificó el método de fijación de la tasa de costo de capital, insumo básico en la fijación tarifaria y se eliminó la posibilidad de soluciones intermedias en caso de divergencia entre el regulador y las empresas obligando a la Comisión Pericial deberá pronunciarse por uno de los valores propuestos para los parámetros en divergencia.

En lo que se refiere a la estructura tarifaria, la legislación actual contempla que la Superintendencia realizará los estudios para determinarlas, considerando los costos indispensables para producir y distribuir agua potable y para recolectar y disponer aguas servidas. Los prestadores, utilizando las mismas bases de los estudios de la SSS, elaboran sus propios estudios. Ambos estudios, el del prestador y el de la SSS se ponen en conocimiento mutuo de manera simultánea. Si no hay discrepancias, entre los resultados de ambos estudios, se fijan las tarifas derivadas del estudio de la SSS. Si hay discrepancias, el prestador tiene un plazo para manifestar sus discrepancias acompañando los antecedentes que las fundamenten. Si no se llega a acuerdo en las discrepancias, el caso se somete al análisis de una comisión de expertos, compuesta por tres miembros. Uno elegido por la Superintendencia, otro por la empresa prestadora y un tercero de común acuerdo, que preside la comisión. La Comisión de expertos deberá pronunciarse sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancia optando de manera fundada por uno de los dos valores, no pudiendo adoptar soluciones intermedias. La decisión de esta comisión es definitiva y obligatoria para ambas partes. La propuesta con las tarifas y un esquema acordado con las operadoras se envía al Ministerio de Economía, este a su vez emite sus comentarios y una aprobación final para proceder a la publicación oficial de las tarifas.

En lo que se refiere a otras materias regulatorias, la SSS tiene poder decisorio en lo que tiene que ver con su función de fiscalización. Sus resoluciones no son objeto de revisión por parte de ninguna otra instancia. Cualquier reclamo debe hacerse por vía judicial.

IV.4. Evaluación de la autonomía de la SSS.

IV.4.1 Fijación tarifaria bajo el marco regulatorio previo a la aprobación de las Reformas.

Hasta el momento, las empresas que ha regulado la SSS en su mayoría son públicas, lo cual ha facilitado el acceso a información y ha reducido el nivel de conflictividad en las controversias por la fijación tarifaria. No obstante lo anterior, en el último proceso de fijación tarifaria, hubo desacuerdos entre las empresas ESVAL y EMOS (ambas públicas) y la Superintendencia, debiéndose recurrir en ambos casos tal como lo estipula la Ley a una comisión de expertos para resolverlos.

Si bien la legislación del sector sanitario contemplaba una serie de etapas para la fijación de tarifas a las empresas de agua potable basadas en un modelo de EM, el proceso mismo llevaba a que, en la práctica, se produjeran negociaciones entre las partes. Este aspecto, que no estaba considerado en la letra de la ley, es de vital importancia para entender el funcionamiento de la regulación en el sector.

El caso analizado corresponde al proceso de fijación tarifaria de 1994-95 de ESVAL, la segunda empresa sanitaria más importante del país. En este proceso no hubo acuerdo entre las tarifas que propuso la SSS y ESVAL. Consecuentemente, y como también lo estipula la ley, se requirió a una comisión de expertos que dirimiera el conflicto.³¹

El caso en cuestión comprendió los siguientes puntos de discrepancia: i) proyecciones de demanda; ii) factores de cobertura; iii) reposición de pavimentos; iv) seguridad hidrológica de las fuentes; v) inclusión de inversiones relevantes; vi) dimensión de obras y costos de mantenimiento; vii) indexación tarifaria; y viii) costo de capital.

El análisis de los Informes de la Comisión de Expertos y de los criterios adoptados, sugiere algunas conclusiones. En primer lugar es notable la importancia que juegan las asimetrías de información en el proceso tarifario. La mayor parte de la información requerida para alimentar el modelo de empresa eficiente con el cual se calculan las tarifas, proviene de las propias empresas reguladas y en consecuencia, la SSS y los expertos deben trabajar con información cuya veracidad y calidad es muy difícil de evaluar. Asimismo, la cantidad y forma en que la información es provista muchas veces no es suficiente como para tomar una decisión bien fundada en cada uno de sus aspectos. Aún más, como muestra la lista de aspectos que se sometieron a arbitraje, en ocasiones la falta de acuerdo se produce en aspectos estrictamente técnicos (e.g. reposición de pavimentos) sobre los cuales, a priori se podría pensar que no puede haber distintos criterios. La falta de información alcanza incluso a aspectos críticos de costo, hasta la misma inclusión de ítems en la función (no sólo su valoración). En varias de las discrepancias, la Comisión manifestó no tener información suficiente para poder innovar en los temas planteados y en consecuencia se tendió, en esos puntos, a favorecer el status quo o la posición de la SSS. Como consecuencia de los problemas de información antes descritos, los árbitros se deben basar en información incompleta, de fuentes distintas y muchas veces incoherente entre sí.

El parámetro que suscitó mayor nivel de discrepancia fue sin duda, la tasa de costo de capital. De hecho, este parámetro fue el único punto de discrepancia entre la SSS y EMOS (Santiago) en el otro proceso de fijación tarifaria más importante. La Comisión de expertos del caso ESVAL, después de analizar los trabajos que fundamentaban las posiciones de la SSS y de ESVAL, acordó adoptar la tasa que la Comisión de expertos para el otro proceso tarifario estimó para EMOS. En la justificación se argumenta que si bien existen elementos que pudieran hacer presumir que la tasa de costo de capital de ESVAL pudiera ser mayor que la de EMOS, la Comisión no disponía de los elementos de juicio para verificar tal presunción ni cuantificarla adecuadamente. Adicionalmente, la tasa adoptada se encontraba entre la tasa solicitada por la empresa y la determinada por el regulador. Esto refleja la aplicación de la idea de “yardstick competition” o comparación con otra empresa real para ayudar a reducir los problemas de información que surgen en la fijación tarifaria.

Por último es interesante hacer notar que la Comisión recomendó que se hiciera más transparente el proceso de fijación tarifaria en el futuro. La SSS entregaba los valores finales propuestos de las

³¹ El otro de los casos más relevantes, el de fijación de tarifas de EMOS, no ha sido seleccionado porque sólo involucró un aspecto en discusión, que fue la determinación de la tasa de costo de capital. Como en el caso de ESVAL también se consideró este factor, ESVAL resulta de mucho más interés que el caso de EMOS.

tarifas a las empresas, sin entrar en mayores detalles respecto a como éstas fueron determinadas. En particular, la Comisión propuso que el modelo usado fuera un instrumento abierto y público a fin de evitar suspicacias y potenciar la labor de la SSS como ente regulador. Esto se consideró de mucha importancia dado el grado de discrecionalidad que tenía el regulador en la aplicación del modelo tarifario.

En las Reformas recientemente aprobadas, se introdujo un artículo en donde se obliga a la SSS a mantener actualizada y disponible toda la información utilizada en la fijación tarifaria incluyendo los informes, estudios, planes de desarrollo, etc., para que pueda ser consultada por todos los interesados.

IV.4.2 Marco institucional y autonomía

A la luz de los antecedentes anteriores, y en base a información recabada por medio de entrevistas con personeros de la SSS, en esta sección evaluamos el grado de autonomía de la SSS bajo el marco institucional vigente y el posible impacto sobre ella de las reformas institucionales recientemente introducidas.

La evaluación del grado de autonomía de la SSS bajo el actual marco institucional se ve dificultado por el hecho de que la mayor parte de las empresas proveedoras del servicio son públicas, lo que hace que cualquier falta de autonomía de la agencia regulatoria en relación con el gobierno sea en gran medida asintomática, en el sentido que no se manifiesta en conflictos abiertos entre la autoridad regulatoria y los proveedores del servicio. En efecto, si la mayor parte de los proveedores del servicio fueran empresas privadas, cualquier injerencia del Ejecutivo que significara una merma en los intereses de los regulados se haría evidente por los incentivos que tienen estos últimos de denunciar y exigir un proceso de fijación de tarifas acorde a lo establecido en el marco regulatorio que rige al sector. No obstante, dada la dependencia del Ejecutivo de los proveedores del servicio y el organismo regulador, se facilita la injerencia que pudiera tener el gobierno en el proceso regulatorio, al tiempo que se minimiza el incentivo para las empresas reguladas de entrar en controversias con el regulador. Lo anterior no significa que el hecho de que la mayor parte de los proveedores sean empresas públicas por definición le reste autonomía a la agencia regulatoria, sino que es un factor que facilita la injerencia del gobierno en el proceso regulatorio y que dificulta el proceso de evaluación de la autonomía.

A pesar de la característica peculiar del sector sanitario chileno, donde existe un sector de proveedores mayoritariamente público, existe un factor institucional importante en términos de la autonomía - la separación entre regulador y prestador. El marco legal vigente para el sector al distinguir la acción reguladora de la prestación en materia sanitaria contiene un elemento esencial de autonomía, al menos formal, y que se estima conveniente para el desarrollo de una política tarifaria eficiente y una consecuente incursión del sector privado.

Otro aspecto que refleja la existencia de un cierto grado de autonomía en el proceso de regulación en el sector sanitario chileno es que, a pesar de la naturaleza pública de los operadores más importantes, han existido controversias en los procesos de determinación de tarifas entre estos prestadores públicos y la autoridad regulatoria. El episodio de fijación de tarifas de ESVAL analizado más arriba, así como el de EMOS, refleja un cierto grado de independencia de la SSS en relación a los intereses de los regulados. No obstante lo anterior, cabe destacar que la experiencia regulatoria de los últimos años ha mostrado que el mayor grado de controversias suscitado en los episodios de fijación tarifaria estuvo asociado con aquellos en los cuales la empresa regulada ha sido privada. Incluso en

el caso de la empresa pública ESVAL las negociaciones tarifarias fueron lideradas por un operador privado, Aguasquinta, quien compartía parte de la concesión con ESVAL. Si bien la evidencia empírica casuística que indica que también hubo controversias entre la SSS y empresas públicas no permite un juicio robusto en relación al grado de autonomía efectiva de la SSS, se constituye un indicio positivo en esta dirección.

No obstante lo anterior, existen otros aspectos institucionales del marco regulatorio del sector que dificultan, o ponen en riesgo, un mayor grado de autonomía. Un primer hecho negativo para la autonomía de la acción regulatoria es la dependencia directa y la posibilidad de remoción discrecional del Superintendente por parte del Ejecutivo. Sería más conveniente para una gestión autónoma que el Superintendente fuera designado por el Ejecutivo con cierta anuencia de otros estamentos públicos, como por ejemplo la legislatura, y que el nombramiento del Superintendente se efectuara por un plazo predeterminado, sin que exista la posibilidad discrecional del Ejecutivo para removerlo de su cargo. Si bien esta dependencia funcional del Superintendente constituye un riesgo a la autonomía, cabe destacar que no se ha observado una alta rotación en el cargo, incluso en los períodos de conflicto SSS - empresa estatal. El personero a cargo de la SSS anterior a la actual administración se mantuvo en su cargo durante seis años y medio y el cambio de gobierno en el año 1993, a pesar de que fue acompañado de cambios en los puestos claves de los Ministerios, no significó un cambio en la dirección máxima del organismo.

Otro aspecto que pone en riesgo la autonomía de la SSS es lo limitado de las cláusulas de incompatibilidad para el ejercicio de cargos ejecutivos en la SSS. Ello facilita la acción de los regulados para ejercer presión sobre el regulador, ya que siempre existe la posibilidad de que las personas directamente involucradas en los procesos de fijación tarifaria vean influidas sus decisiones por las perspectivas laborales futuras en el sector regulado. Este aspecto, que si bien hoy puede no ser muy relevante al ser las empresas sanitarias mayoritariamente públicas, puede constituirse en un riesgo potencialmente importante a medida que los prestadores de servicios en el sector se vayan privatizando y las remuneraciones a las que eventualmente se puede acceder sean mayores. En este sentido, la Reforma legal introdujo restricciones e incompatibilidades para el ejercicio de cargos ejecutivos en la SSS que van en la dirección correcta, por cuanto al restringir las posibilidades de que los altos personeros presten servicios en el sector regulado durante y con posterioridad al desempeño de sus cargos disminuye la posibilidad de estos últimos para ejercer presión sobre el proceso regulatorio. Sin embargo, el período de tres meses fijado por la Ley durante el cual los personeros no pueden aceptar cargos en el sector regulado después de haber dejado sus cargos en la SSS parece bastante poco restrictivo.

Si bien la SSS tiene la responsabilidad de elaborar la propuesta tarifaria en cuanto a sus aspectos técnicos y operativos, corresponde al Ministerio de Economía su aprobación final. Esto implica que la decisión final sobre la estructura tarifaria que regirá para el sector radica en un organismo centralizado del Ejecutivo, lo que resta autonomía a la acción regulatoria de la SSS. En el proceso de fijación de tarifas el Ministerio de Economía se constituye en juez y parte. Por un lado, es el encargado de la aprobación definitiva de las tarifas, y por otro, es el responsable final por el desempeño de las empresas públicas que prestan el servicio. Es así como el esfuerzo por separar la función reguladora y prestadora se ve limitado por esta dualidad de funciones del Ministerio de Economía, lo que pone en peligro la autonomía efectiva del proceso de fijación de tarifas. Si el Ministerio de Economía debe velar por el desempeño y financiamiento del sector sanitario público y a la vez aprobar las tarifas, existen incentivos para que estas últimas sean funcionales a los objetivos de sanidad financiera del sector. Este aspecto cobra especial importancia en un contexto en el cual se pretende una mayor participación privada en el sector sanitario, ya que el valor al cual se pueden

enajenar las empresas que actualmente están en manos del Estado depende directamente del esquema tarifario vigente.

El marco legal que rige el sector sanitario chileno contempla un subsidio destinado a garantizar el acceso al servicio a los sectores urbanos de bajos ingresos. Si bien esta medida puede ser valorada desde el punto de vista redistributivo introduce algunas distorsiones en el ámbito de la autonomía. Si se quiere mantener el nivel de acceso al servicio de los sectores más pobres, tarifas mayores requieren un subsidio mayor. Por lo tanto, la fijación de tarifas implica presiones sobre el proceso de asignación presupuestario que se realiza en forma conjunta entre el Ejecutivo y la Legislatura, los que pueden buscar influir el proceso tarifario por medio del Ministerio de Economía o la asignación presupuestaria de la SSS por parte del Ministerio de Hacienda.

En el caso chileno ha existido una fuerte preocupación a nivel del Ejecutivo por el impacto social de la política tarifaria del sector. No obstante, esta preocupación no se ha traducido en presiones sobre la SSS tendientes a modificar las tarifas máximas fijadas para el sector, sino que más bien se ha optado por negociar directamente con los prestadores públicos la fijación de tarifas menores a las máximas fijadas por la SSS para aquellos sectores de menores ingresos. Cabe destacar que esta manera de compatibilizar la autonomía de la SSS con objetivos sociales ha sido posible gracias a que actualmente los prestadores más importantes son empresas públicas con dependencia de CORFO, pero que en el futuro, en un contexto en que los prestadores sean empresas privadas, esta vía de acción es extremadamente limitada, lo que hace más importante la dependencia de la SSS del Ministerio de Economía para la puesta en vigor de las tarifas fijadas como un potencial canal de influencia del Ejecutivo y que pone en riesgo la autonomía de la entidad reguladora.

Una de las funciones de la SSS es velar por la calidad del servicio que ofrecen los prestadores, y en particular de velar por que los operadores del sector cumplan con planes de inversiones que aseguren la provisión del servicio. Producto de condiciones hidrológicas adversas, durante los últimos años ha quedado en evidencia serias deficiencias tanto en empresas del sector privado como del sector público, las que al parecer no han efectuado las inversiones necesarias para asegurar la calidad del servicio. Si bien esta falta de control de la SSS en el cumplimiento de los planes de inversión por parte de las empresas del sector puede tener distintos orígenes, no es posible descartar que en parte sea producto de una falta de autonomía en su acción regulatoria. El cumplimiento de los estándares de calidad requiere de una importante inversión de recursos, lo que puede significar un importante esfuerzo financiero por parte de las empresas públicas del sector. En este sentido la puesta en vigor de la regulación implica un esfuerzo presupuestario del sector público e incentivos para que este busque restringir la acción reguladora de la SSS. Una vez que se ha relajado el control de inversiones en las empresas públicas que operan en el sector se hace difícil su imposición a los operadores del sector privado que es minoritario.

Las limitaciones a la autonomía analizadas previamente están principalmente asociadas al diseño institucional de la agencia reguladora. Sin embargo, las principales limitantes para una autonomía efectiva de la SSS tiene que ver con que el marco regulatorio que rige el proceso de fijación de tarifas no es lo suficientemente claro y existe una insuficiencia de recursos para un mejor desempeño de la SSS.

Tal como se discutió anteriormente, el marco regulatorio que determina el proceso de fijación de tarifas es un elemento complementario a la autonomía, y su objetividad y claridad contribuyen a la eficiencia del proceso regulatorio. El episodio de fijación de tarifas analizado deja de manifiesto que bajo el marco regulatorio que estaba vigente en ese momento, existía espacio para un número

importante de discrepancias entre regulador y regulado, aún en aspectos estrictamente técnicos. Las discrepancias se debían en parte a que el marco regulatorio no es lo suficientemente claro en relación a los parámetros que se deben considerar a la hora de determinar las tarifas máximas para el sector. Los parámetros técnicos que tienen una alta incidencia en la tarifa final no se hacían explícitos con antelación al proceso, por lo que existía un espacio importante para la discrepancia entre el regulador y el sector regulado.

La experiencia indica que la etapa de arbitraje ha habido una suerte de negociación directa entre el sector regulado, principalmente el sector privado, y la SSS, habiendo sido, éste el canal potencialmente más importante de influencia de las empresas reguladas en la determinación de las tarifas. Por la vía de negociar los parámetros más importantes en la determinación de la tarifa final, como son el precio de agua cruda y la tasa de costo del capital, las empresas reguladas han logrado que en todos los procesos de fijación de tarifas que se han llevado a cabo la tarifa finalmente publicada supere a aquella determinada inicialmente por la SSS. No obstante lo anterior, dada la institucionalidad del proceso de fijación de tarifas en el sector sanitario, no es posible concluir de este hecho que las tarifas máximas establecidas finalmente por la SSS impliquen un retorno sobrenormal para las empresas reguladas.

Las Reformas recientes a la Legislación del sector sanitario y en especial a la Ley de Tarifas se han hecho cargo en parte de estos problemas al intentar reducir los espacios para las discrepancias y acotar los temas de discusión, pero aun no han habido fijaciones tarifarias basadas en el nuevo marco legal que permitan evaluar si los cambios contribuyeron favorablemente en estos aspectos.

En efecto, de acuerdo al nuevo marco legal, tanto la SSS como los prestadores realizarán sus propios estudios en forma simultánea utilizando las mismas bases que han sido previamente acordadas, disminuyen la influencia del sector regulado en el proceso regulatorio y acota los términos de las discusiones y posibles discrepancias. Como además se elimina la posibilidad de soluciones intermedias en el caso de controversias, obligando a la Comisión Pericial a pronunciarse por una de las dos posiciones en litigio, se reducen los incentivos para que existan divergencias en las posiciones del regulador y el regulado.

En las bases para los estudios que han sido acordadas con los prestadores, se definen una serie de temas que han sido conflictivos en las fijaciones anteriores realizadas con el antiguo marco legal. Ahora deberá quedar determinada previamente, la metodología para el cálculo de la Tasa de Costo de Capital y la Metodología para el cálculo del Valor del Agua Cruda. También deberán quedar definidos explícitamente algunos parámetros técnicos como los Niveles de Calidad de Servicio, que antes estaban implícitos en los cálculos tarifarios. También quedan definidos en las bases los criterios para las proyecciones de demanda, la definición de los sistemas sanitarios a ser tarifados, los criterios de pérdidas eficientes para la empresa modelo y se acuerdan las fuentes de información que pueden ser utilizadas. Con este mayor detalle definido en las bases se logra una mayor claridad sobre parámetros y variables que tienen una fuerte incidencia en la determinación de las tarifas máximas lo que disminuye la presión sobre la SSS que enfrenta serias restricciones de recursos sobre todo si se considera que la determinación de tarifas se lleva a cabo a nivel de cada sistema sanitario. Con ello, la unidad encargada de la fijación de tarifas para el sector puede centrarse en supervisar los estudios técnicos propios del proceso tarifario y en las discusiones, que de todos modos van a surgir con los prestadores, respecto a valorizaciones de costos para alimentar la empresa modelo. esta dotación de personal es insuficiente, lo que obliga a subcontratar los estudios

IV.5 Análisis comparativo de la autonomía en el sector sanitario y otros sectores

Con el objeto de poner en perspectiva la autonomía del sector sanitario chileno con otros sectores, finalizamos esta sección con un breve análisis comparativo de la autonomía en el sector sanitario y el sector eléctrico y telecomunicaciones.

Una primera diferencia importante en la institucionalidad regulatoria de estos sectores tiene que ver con el status jurídico administrativo del regulador. Mientras la SSS es un organismo administrativamente autónomo a cargo de un Superintendente, la regulación del sector eléctrico corresponde a la Comisión Nacional de Energía (CNE), que es un organismo descentralizado que depende directamente del Presidente de la República y está constituida por un Consejo de 7 Ministros, donde el Presidente de la CNE tiene rango de Ministro. En el caso del sector telecomunicaciones, la regulación está a cargo de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), que depende directamente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En ambos casos, y al igual que en el sector sanitario, el ejecutivo máximo de cada uno de estos organismos reguladores es designado por el Presidente de la República y no existe un plazo predeterminado para el ejercicio de sus cargos.

Es así como en la naturaleza de los organismos reguladores hay una diferencia de grado en el nivel de autonomía. Ciertamente, un Ministro y un Subsecretario son personeros que se encuentran mucho más cercanos al Ejecutivo y al poder político que un Superintendente, entrando incluso en los juegos políticos de reparticiones de poder al interior del Gobierno, lo que hace que el grado de autonomía jurídica administrativa del sector sanitario sea mucho mayor que en el sector eléctrico y telecomunicaciones. Estas diferencias son importantes cuando se considera que los objetivos de la SSS se centran en la regulación de tarifas y fiscalización del sector, en tanto que los objetivos de la CNE y la Subtel contemplan, además de estas labores, el elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el sector. En este sentido, en el sector eléctrico y telecomunicaciones existe un mayor riesgo de conflicto de intereses en el diseño e implementación de una política regulatoria, y el mayor grado de dependencia del regulador del Ejecutivo facilita su influencia en las decisiones del regulador.

En materia tarifaria, como lo destacan Levy y Spiller (1994), para telecomunicaciones, la regulación en Chile es extremadamente detallada. En los tres sectores se utiliza el concepto de tarificación a costo marginal en empresas modelo o empresas eficientes (benchmarking), entendidas como empresas que prestan el servicio partiendo invirtiendo y utilizando solamente los activos necesarios para proveer ese servicio. Pese a este gran nivel de detalle, que incluso llega al punto de señalar que para calcular la tasa de retorno sobre activos en la legislación de tarifas de telefonía fija, se debe utilizar el Modelo de valoración de activos, CAPM, la existencia de contingencias que no fueron previstas al momento de establecer la regulación, o la imposibilidad de escribir en un contrato de regulación todas las eventualidades que pueden surgir, explican en parte, la existencia de costos de transacción (Williamson, 1985) que se reflejan en el hecho que los contratos de regulación son necesariamente incompletos y en consecuencia siempre hay áreas grises y espacio para interpretaciones distintas de las partes involucradas.

Es así como la experiencia en los distintos sectores muestra que, al igual que en el sector sanitario, han existido conflictos en las últimas fijaciones tarifarias. En el caso del sector eléctrico, la fijación tarifaria realizada a fines de 1996, para determinar las tarifas máximas de distribución en Santiago, fue impugnada por la compañía regulada en las Cortes de Justicia y motivó un proceso Judicial que se prolongó por varios meses antes de que la Corte fallara. En el sector de telecomunicaciones, la última fijación de las tarifas de telefonía fija estuvo marcada por un alto nivel de problemas que se

tradujeron en fuertes caídas en los títulos accionarios de la empresa regulada. La fijación de las tarifas de agua ha tenido un nivel (relativo) menor de conflictividad, probablemente por tratarse fundamentalmente de empresas públicas, aunque tal como fue documentado, también la resolución de conflictos ha terminado en la Comisión de Expertos que estipula la Ley.

Los mecanismos de resolución de conflicto en materia tarifaria por medio de comités de expertos y árbitros peritos con fallos de carácter inapelables han demostrado ser un instrumento útil para zanjar las controversias propias del proceso de fijación de tarifas en el sector sanitario y telecomunicaciones. Sin embargo, en el sector eléctrico, al no existir dicha instancia, se ha recurrido a la Justicia Ordinaria la que ha demostrado ser un mecanismo menos eficaz para la resolución de conflictos en aspectos que son esencialmente técnicos, por lo que sería muy conveniente incluir este mecanismo en la Ley eléctrica lo que ayudaría enormemente a reducir el nivel de conflictividad que se ha producido en el sector.

También ayudaría en materia tarifaria limitar la posibilidad de injerencia del poder político en la determinación de las tarifas. Aparte de lo dicho anteriormente, parece recomendable incluir en las leyes de telefonía fija, al igual que en el caso de los servicios sanitarios, una cláusula como la existente en la Ley eléctrica que obliga al Ministerio de Economía, quien firma y promulga el decreto tarifario a fijar las tarifas propuestas por la CNE, y que solo excepcionalmente y mediante un decreto pueda fijar tarifas máximas distintas debiendo para ello compensar a los operadores por la diferencia entre la tarifa determinada por la CNE y la fijada por la autoridad política a través de MINECON. Esto obligaría a la autoridad presupuestaria a contar con los recursos necesarios para alterar las decisiones regulatorias en materia tarifaria y le hace más patente el costo de una medida que puede tener justificación política.

Si bien es posible conjeturar que en materia de regulación tarifaria la existencia de un marco regulatorio claro y detallado para determinar los precios regulados en conjunto con un mecanismo de resolución de conflictos eficaz hacen menos relevante el diseño institucional que se elija, ya que el grado de discrecionalidad del regulador está claramente acotado por la Ley, esta hipótesis deja de ser válida cuando consideramos el hecho que la regulación económica de un sector de utilidad pública no se limita sólo al cálculo y determinación de las tarifas sino que envuelve otras dimensiones. La relevancia de esas dimensiones alternativas depende de la tecnología del sector. Tal como hemos argumentado, en sectores con un rápido cambio tecnológico es muy difícil tener marcos regulatorios detallados respecto a una serie de aspectos de la regulación que van cambiando. La consecuencia fundamental de esto es que la regulación es más incompleta y hay más espacio para actuaciones discrecionales por parte del regulador. Es precisamente aquí donde la autonomía resulta más necesaria y conveniente.

De los tres sectores analizados claramente el sector con mayor dinamismo en cuanto al cambio tecnológico es el sector de las telecomunicaciones, las que avanzan a un ritmo vertiginoso. En este sector la regulación tarifaria de la telefonía fija es sólo una parte de la regulación. Hay, además una serie de otros aspectos que van surgiendo con el desarrollo tecnológico sobre los cuales el regulador debe pronunciarse y que para las empresas reguladas y para la eficiencia del sector son de mucho mayor importancia. Las interconexiones entre redes, el otorgamiento de concesiones para prestar servicios nuevos (tales como el PCS), el acceso a otros servicios o redes, el acceso a los consumidores, la posibilidad de prestar servicios por medios de terceros y las asignaciones de recursos escasos entre usos alternativos, como es el caso del espectro radioeléctrico, son algunos ejemplos del tipo de aspectos sobre los cuales el regulador debe pronunciarse y sobre los cuales la regulación existente es muy incompleta. Es, entonces, en este sector en donde resulta más importante

la autonomía con el fin de limitar las posibilidades de que el regulador sea influenciado por el poder político.

El sector con el menor grado de renovación tecnológica es claramente el sector sanitario. Aquí los aspectos regulatorios distintos de la fijación tarifaria son relativamente menos importantes que en los otros dos sectores y en consecuencia la autonomía es relativamente menos importante que en los demás sectores. El sector eléctrico se encuentra en una situación intermedia entre telecomunicaciones y el sector sanitario. Sin embargo, si revisamos la institucionalidad regulatoria para estos sectores en el caso chileno, podemos constatar que es precisamente el sector sanitario en donde el regulador cuenta con más autonomía relativo a los otros dos sectores, y en el sector de telecomunicaciones el regulador tiene el menor grado de autonomía de los tres sectores analizados, contrariamente a lo que sugeriría nuestro análisis.

V. El Banco Central de Chile

La fecha de creación del Bco. Central Chileno data del 11 de Enero de 1926. Su origen guarda relación con la importancia teórica atribuida entonces al patrón oro como base de la estabilidad económica, y la consiguiente necesidad de restituir dicho sistema. Este había dejado de existir en el mundo industrializado a fines del siglo XIX. El objetivo concedido entonces a esta institución en Chile fue el de regular el circulante para mantenerlo en armonía con las legítimas necesidades de circulante de la economía y propender a la estabilidad monetaria, entendiéndose por ella una relación entre esta y el oro. Una primera modificación a la ley que regula al Bco. Central tiene su origen en 1953. La institución adquirió una responsabilidad adicional, cuál fue la de propender al desarrollo económico del país. La siguiente modificación de importancia obedece a la ley de autonomía actualmente vigente.

El Banco Central chileno es una institución autónoma desde 1989, año en que comenzó a regir la Ley Orgánica Constitucional que así lo establece. Las características institucionales del Banco Central (BC) descritas en dicha ley, lo convierten en varios aspectos, en uno de los Bancos Centrales más autónomos del mundo. Esto se manifiesta tanto en la claridad de los objetivos a él asignados, como en la gama de instrumentos de política económica disponibles para la consecución de tales objetivos y en ciertos mecanismos de diseño, como el de la renovación de sus autoridades.

Sin perjuicio del escaso tiempo transcurrido desde que la ley de autonomía comenzó a regir, una primera evaluación del desempeño del Banco Central en el marco de sus objetivos, sugiere que esta institución ha sido exitosa. A ello se suma un creciente consenso respecto a la importancia de la autonomía como un requisito básico de la estabilidad macroeconómica. Este no es un logro menor, dado sus fuertes implicancias en términos de reputación institucional y la consiguiente validación política de la Ley de Autonomía, la cual fue promulgada en el último año del gobierno militar. Si bien el desempeño general de la institución no merece reparos de importancia, el BC chileno ha debido administrar los costos asociados a deudas adquiridas con anterioridad al año 1989 debido a la intervención de rescate financiero motivado por la crisis de la deuda de comienzos de los 1980s. Como un elemento favorable a las metas del Banco Central cabe reconocer que el clima económico internacional ha sido favorable desde 1989. Finalmente, y no obstante la escasa evidencia estadística disponible, los test de causalidad realizados apoyan la hipótesis que la política monetaria ha estado efectivamente al servicio de la estabilidad monetaria y no ha privilegiado en forma explícita, las metas que pudiera asociarse más directamente a los objetivos del gobierno.

Esta sección comprende tres subsecciones básicas. La primera está destinada a discutir las características institucionales del Banco Central y el origen de la ley de autonomía. En la segunda se evalúa el desempeño del BC, tanto desde la perspectiva de la ley y las potenciales fuentes de conflicto con el interés común, como también en función del comportamiento agregado de la economía. La tercera presenta las conclusiones.

V.1 Diseño institucional y origen de la ley de autonomía

V.1.1 Razones de la autonomía

La ley de autonomía formó parte de un esfuerzo generalizado de modernización del Estado implementado entre fines de la década de los 70s y principios de la década de los ochentas. En el caso particular del BC, esto fue motivado por la experiencia inflacionaria vivida en Chile a través de toda la década de los setentas. Dicho proceso fue agudizado entre los años 70 y 73, período en cual el gobierno de la época financió una gran expansión del gasto público mediante el impuesto inflación.

En el Gráfico V.1. puede apreciarse que la aceleración inflacionaria más fuerte, cubre el período que se inicia aproximadamente en 1972 y que solo muestra signos de estabilizarse al comienzo de la siguiente década. La progresiva tendencia en la dirección de controlar la inflación gatillada por la expansión fiscal ocurrida entre los años 70 y 73, se manifiesta sin embargo en un proceso gradual que convergió a una tasa moderada en 1981 (9,5%), pero que luego tendió a repuntar como fruto de la devaluación del peso en 1982, proceso que volvió a agudizarse entre 1988 y 89, como consecuencia de las expectativas de cambios políticos importantes.

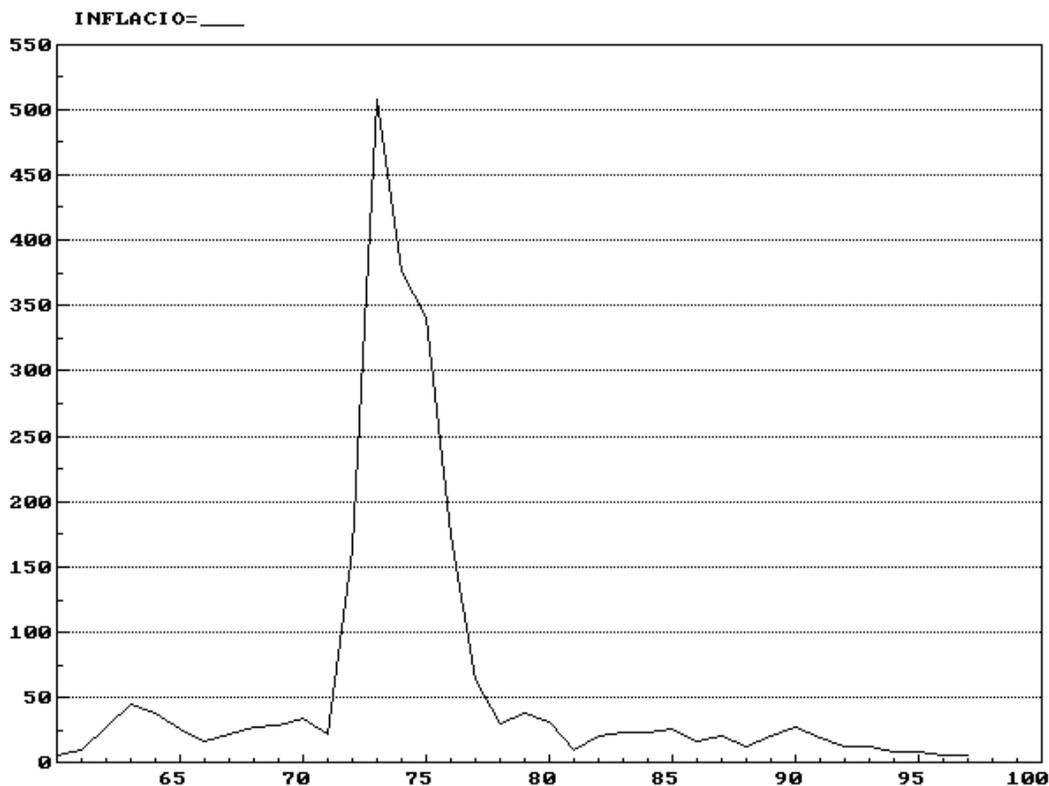
De lo anterior se sigue que los esfuerzos por controlar la inflación, y la percepción general de que tales políticas tardaron años en materializarse, han provocado un amplio consenso en torno a la necesidad de preservar la autonomía del BC, hecho que resguarda la economía de la experiencia ocurrida en las últimas tres décadas.

Dos son los problemas potenciales que podrían inducir un BC, en la dirección de tomar decisiones que alejen a la economía de un óptimo en la asignación de recursos. Uno de ellos es la tentación de utilizar el monopolio estatal en la creación de dinero en beneficio del Gobierno³². Ello tiene como contrapartida un incremento de la inflación, fenómeno que constituye una forma indirecta de imponer un tributo reconocidamente regresivo. El segundo aspecto, se refiere al impacto perverso de la inflación sobre la asignación de recursos, hecho que tiene importantes efectos negativos sobre la tasa de crecimiento de largo plazo. Es sin duda este último aspecto del problema el que ha propiciado una posición favorable, tanto en la esfera política como académica, en torno a la necesidad de tener estabilidad de precios. La abundante evidencia empírica que apoya esta afirmación y la traumática experiencia inflacionaria de América Latina en años recientes, ha estimulado la discusión en torno a la institucionalidad más apropiada para el Banco Central.³³

GRÁFICO V.1

³² La formalización teórica de este argumento ha cobrado fuerza a partir de las contribuciones de los “Nuevos Clásicos” en la Macroeconomía moderna, y la introducción del concepto de “Inconsistencia Dinámica”. Ver al respecto Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983).

³³ Ver por ejemplo, M. Bruno y W. Easterly (1997).



El debate sobre esta institucionalidad se puede manifestar en dos posiciones contrapuestas en torno al papel del Estado en la economía y al objetivo efectivamente perseguido por sus instituciones. En un extremo está el argumento popularizado por Samuelson (1956), según el cual podemos racionalizar al Estado como un dictador benevolente cuyo objetivo final es el bien común. En el extremo opuesto, desarrollos más recientes en el marco de la llamada escuela de la “elección pública” popularizada por Buchanan y otros³⁴, atribuyen al Estado un objetivo similar al de cualquier otro agente buscador de beneficios privados. En esta perspectiva, las instituciones del Estado tendrían como primera prioridad la búsqueda de rentas monopólicas. Si aceptamos esta hipótesis, un BC dependiente del gobierno supone la existencia de una fuente importante de apropiación de rentas. La idea de un BC autónomo, sujeto a objetivos legales claros y restringidos sólo al logro de metas en la esfera monetaria, aparece así como una alternativa institucional compatible con la visión de un Estado maximizador de rentas.

La propuesta más favorecida con el objeto de evitar el uso oportunista de la política monetaria y el consiguiente peligro inflacionario, es aquella que propugna la autonomía del Banco Central. Tal conclusión es el fruto tanto de las consideraciones teóricas en torno a las potenciales consecuencias negativas de una autoridad monetaria supeditada a los intereses del gobierno³⁵, como también de la evidencia empírica disponible. Diversas mediciones del grado de independencia del BC por grupos de países, han permitido mostrar que el objetivo de estabilidad de precios se logra más eficazmente a través de un Banco Central independiente del gobierno³⁶.

³⁴ Ver Brenan y Buchanan (1980)

³⁵ Ver por ejemplo el clásico trabajo de Barro y Gordon (1983).

³⁶ Ver los conocidos trabajos de Cukierman (1993) y Alessina y Summers (1993).

V.1.2 Características básicas de la ley

V.1.2.1 Objetivos y atribuciones del BC

La Constitución Política del Estado de Chile de 1980 y la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (Ley N°18.840 del 10-X-1989) establecen que éste tendrá por objeto “*velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos*”. Por ende, el BC está encargado de la regulación de la cantidad de dinero y del crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales. Además, la ley le encarga al Banco Central la compilación y publicación oportuna de las principales estadísticas macroeconómicas nacionales. Estas incluyen las estadísticas monetarias, cambiarias, de balanza de pagos y cuentas nacionales. La ley contempla sin embargo un condicionante en el cumplimiento de las metas básicas. Este es que el BC “debe tener presente la orientación general de la política económica del gobierno”. En el ejercicio de sus funciones y atribuciones el BC se rige exclusivamente por las normas de su Ley Orgánica y no le son aplicables las disposiciones generales o especiales, dictadas o que se dicten para el Sector Público. Esto le permite tener una política de personal y de remuneraciones independiente del resto del Sector Público.

Un conjunto de normas de gran importancia en torno a la Ley de Autonomía, tiene que ver con las atribuciones privativas del BC en áreas específicas. Un *primer* grupo de atribuciones es aquella relativa a su interacción con el mercado financiero. Al margen de emitir títulos, el BC puede también fijar encajes y abrir líneas de crédito a las empresas bancarias y sociedades financieras. Un *segundo* grupo de atribuciones son aquellas de agente fiscal, en virtud de las cuales puede contratar y renegociar créditos en beneficio del gobierno. Sin embargo, la ley es taxativa en cuanto a que ningún gasto público o préstamo puede financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central. Esta regla sólo puede ser sobrepasada en caso de guerra exterior o de peligro de ella, situación que está sujeta a la calificación del Consejo de Seguridad Nacional. Un *tercer* ámbito de atribuciones guarda relación con las operaciones cambiarias, esfera en la cual el BC chileno se distingue por ser una institución muy autónoma. De acuerdo a la ley chilena, la política cambiaria es una atribución del BC. Esto se manifiesta en la posibilidad de establecer autónomamente, reglas de política cambiaria y diversos tipos de controles sobre las operaciones en moneda extranjera.

V.1.2.2 El Consejo del BC

En cuanto a la dirección y administración técnica del BC, ésta está a cargo del *Consejo del Banco Central*. A este Consejo corresponde ejercer las atribuciones y cumplir las funciones que la Ley le encomienda. Más concretamente, el Consejo posee atribuciones tanto en el ámbito técnico pertinente para cumplir los objetivos legales del BC, como también en el ámbito administrativo relativo a las remuneraciones, política de personal y gestión general. Por su parte, el presidente del BC, el cual es a su vez presidente del Consejo, tiene a su cargo la conducción de las relaciones del BC con los poderes públicos y con las entidades bancarias y financieras, nacionales, extranjeras e internacionales.

El mecanismo de designación de los consejeros constituye un aspecto crítico de la ley y posee una gran relevancia en la perspectiva de proporcionar mayor autonomía. El referido Consejo se compone de 5 miembros, los cuales son propuestos al senado por parte del Presidente de la República, pudiendo sus nombres ser aceptados o rechazados. La elección del Presidente del BC es prerrogativa del Presidente de la República, el cual es elegido entre los miembros del Consejo. Cada consejero dura 10 años en su cargos, pudiendo ser designados para nuevos períodos. La renovación es parcial,

a razón de uno cada dos años. La permanencia de los consejeros en el BC es superior a la del Presidente de la República y otros cargos políticos importantes. Con esto el Consejo tiene más permanencia y estabilidad en el tiempo.

En cuanto al desempeño de los consejeros, la ley establece ciertas restricciones relacionadas con actividades ajenas al desempeño de sus funciones. La primera es que ningún miembro del Consejo puede intervenir ni votar en acuerdos que incidan en operaciones de crédito, inversiones u otros negocios, en que él, su cónyuge, o sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, inclusive, tengan un interés de carácter patrimonial. En segundo lugar, la calidad de consejero es incompatible con todo cargo o servicio, sea o no remunerado, que se preste en el sector privado o que sea remunerado con fondos fiscales o municipales. En caso de incumplimiento, el consejero puede ser acusado a la Corte de Apelaciones de Santiago, la que resolverá si ha ocurrido infracción o abuso. Además, el cargo de consejero es incompatible con el ejercicio de otras actividades laborales.

Finalmente, la permanencia en el cargo de los consejeros, está sujeta a la posibilidad de remoción por parte del Presidente de la República. Este puede destituir algún consejero, previo consentimiento del Senado. La remoción de un consejero sólo puede fundarse en el hecho de que el consejero afectado hubiese votado favorablemente acuerdos del BC que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objeto y siempre que dicho acuerdo haya sido la causa principal y directa de un daño significativo a la economía del país.

De acuerdo al artículo 11 de la ley orgánica del Banco Central, el Consejo debe funcionar con la asistencia de a lo menos tres de sus cinco miembros. Debe celebrar sesiones a lo menos una vez a la semana, y extraordinarias cuando las cite especialmente el presidente. Los acuerdos se entenderán adoptados cuando cuenten con el apoyo de la mayoría de los asistentes, salvo que la decisión en juego se refiera a una ley que exija una mayoría especial. El presidente tendrá voto decisivo en caso de empate.

Respecto a la participación del Ministro de Hacienda, este puede asistir con derecho a voz pero no a voto. Puede suspender las decisiones del consejo siempre que estas no cuenten con unanimidad de los consejeros.

En cuanto al papel ejercido por el Presidente del Consejo , el artículo 22 de la ley establece que este tendrá siete funciones básicas :

- i) Ejecutar y dar cumplimiento a las normas dictadas por el Consejo.
- ii) Presidir las sesiones del Consejo y convocar a sesiones extraordinarias, si es procedente.
- iii) Informar al Consejo, cuando alguno de sus miembros lo requiera y, a lo menos, mensualmente, sobre la ejecución de las políticas y normas generales dictadas por dicho órgano y darle cuenta sobre el funcionamiento y desarrollo de la institución. Además, una vez al mes, enviará a los miembros del Consejo, una relación de los acuerdos cumplidos y por cumplir.
- iv) Cumplir con la obligación de informar al Presidente de la República y al Senado sobre las políticas y normas generales que dicte el Banco Central en el ejercicio de sus atribuciones, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4.
- v) Requerir, previo acuerdo del Consejo, la intervención del Consejo de Defensa del Estado en aquellos juicios en los que exista un interés público comprometido y en que sea parte o tenga interés el Banco Central.

- vi) Representar extrajudicialmente al Banco Central.
- vii) Velar por la ejecución de los acuerdos del Consejo y cumplir con toda otra función que este le encomiende, pudiendo delegar parcialmente las atribuciones que se le confiera, para lo cual requerirá aprobación de dicho órgano.

La ley no establece requerimientos técnicos concretos. Señala sin embargo, qué factores son causal de incompatibilidad con dicha función. En particular, el artículo 14 señala que la calidad de consejero será incompatible con todo cargo o servicio, sea o no remunerado, que se preste en el sector privado. No obstante, los consejeros podrán desempeñar funciones en corporaciones o fundaciones, públicas o privadas, que no persigan fines de lucro, siempre que por ellas no reciban remuneración.

El Bco. Central no se rige por el llamado Estatuto Administrativo del Sector Público, sino por el Código del Trabajo y demás normas legales que rigen en el sector privado. Las remuneraciones del personal técnico y administrativo junto con la política de personal del Banco, son por lo tanto decididas autónomamente mediante las decisiones del Consejo (Artículo 18).

La ley es sin embargo explícita en cuanto a las remuneraciones del Consejo en sí. El artículo 10 de la ley, establece que estas serán fijadas, por plazos no superiores a 10 años, por el Presidente de la República. El criterio utilizado considera como referencia, las remuneraciones más altas recibidas por funcionarios que se desempeñan en cargos similares en el sector privado.

La ley no establece aporte regular alguno de la Ley de Presupuesto de la Nación en beneficio del Bco. Central. Este se financia en función de los excedentes originados en sus propias operaciones financieras y en la administración de las Reservas Internacionales. De acuerdo al artículo 5 de la ley, el capital del Banco podrá ser aumentado, por acuerdo de la mayoría de los miembros del Consejo, “mediante la capitalización de reservas y ajustado por corrección monetaria”.

El Banco Central, podrá sin embargo solicitar al Ministro de Hacienda, con cargo a los fondos que se le consulten en la Ley de Presupuestos de la Nación, el aumento de su capital o la entrega de aportes específicos a su patrimonio.

Es nuevamente el Consejo el encargado de aprobar la política presupuestaria del Banco. Este organismo a su vez delega en el Gerente General del Banco, diversas facultades administrativas asociadas con la administración general de la entidad (artículo 24).

De acuerdo al artículo 16 de la ley del Banco Central, solo el Presidente de la República tiene la posibilidad de ejercer control sobre el Consejo además de aquella que la ley le concede al Senado mediante la obligación, por parte del Bco. Central de presentar un informe anual ante este organismo. El Presidente de la República puede, previo consentimiento del Senado, y a petición fundada de a lo menos tres consejeros, destituir a uno de los consejeros en razón del incumplimiento de las políticas adoptadas o de las normas impartidas por el Consejo.

El tema de la relación entre la capacidad técnica y el respeto por la institución fue abordada en el documento original. Este es en efecto un tema de fondo, puesto que, al menos en el caso chileno, tanto las proyecciones como las metas planteadas por el Banco Central, son objeto de gran difusión tanto a nivel académico como entre los medios de comunicación. La credibilidad de tales anuncios ha sido fortalecida por la calidad del equipo técnico del Banco, hecho que se manifiesta en la permanente referencia a los grados académicos y méritos profesionales de sus funcionarios. El hecho de que el

Banco Central posea un presupuesto independiente del gobierno, permite a su vez la contratación de personal calificado con el objetivo expreso de fortalecer la referida credibilidad.

V.1.2.3 Mecanismos de coordinación entre el BC y el Gobierno

Una de las controversias más importantes en torno a los beneficios de la autonomía se refiere a los potenciales desencuentros entre las autoridades del BC y las del Ministerio de Hacienda. De hecho, el tema de los conflictos económicos y políticos probables entre ambos es el que ha recibido más discusión en la literatura. Por ello, son muy importantes los mecanismos de coordinación que empleen las autoridades de estas instituciones para superar sus conflictos. Un punto central es la transparencia en el manejo de la información por parte de ambas instituciones. Por esto, la Ley Orgánica del BC estableció que el Ministro de Hacienda podrá asistir a las sesiones del Consejo, con derecho a voz.

El Ministro puede proponer al Consejo verbalmente o por escrito la adopción de determinados acuerdos, debiendo dicho órgano tratar tales proposiciones en la sesión siguiente. El Ministro tiene el derecho de suspender en la sesión a que asista, la aplicación de cualquier acuerdo o resolución que en ella adopte el Consejo por un plazo no superior a quince días, salvo que la totalidad de los consejeros insista en su aplicación. Si se suspendiera la aplicación de un acuerdo del Consejo, el Ministro puede requerir del Presidente una sesión extraordinaria para tratar el tema y el Presidente no puede negarse a realizar la mencionada convocatoria.

V.1.2.4 Legitimidad política de la ley

La capacidad objetiva de cualquier institución del Estado de cumplir su mandato legal, descansa primeramente en el apoyo político a la estructura legal en cuestión. Este es sin duda un aspecto en el cual la institucionalidad chilena resulta precaria si se tiene en consideración el proceso de gestación de la ley de autonomía bajo análisis.

Como se mencionara anteriormente, el origen histórico de la ley de autonomía está contenida en la Constitución Política de 1980. Si bien ella fue aprobada en un plebiscito, las circunstancias políticas de la época desataron una fuerte polémica en torno a la legitimidad de dicho evento³⁷. Solo nueve años más tarde, poco antes de las elecciones presidenciales que dieron por ganador al candidato de la oposición al gobierno militar, entró en vigencia plena la ley de autonomía, la cual suscitaba importante oposición tanto en la esfera técnica como política de la Concertación de Partidos por la Democracia³⁸. Además de los reparos técnicos en torno a las desventajas de un BC autónomo, el gobierno militar debió decidir la composición del primer Consejo, el cual completaría la transición hasta la plena vigencia de la ley. La propuesta de una nominación unilateral del Consejo por parte del gobierno despertó severa resistencia en la oposición política de la época, hecho que si bien resultaba ajeno al funcionamiento futuro de la ley, se percibía como una prolongación inaceptable de la influencia del gobierno militar en la esfera económica. Es posible entonces, que si este mecanismo de designación de consejeros hubiera prevalecido, la ley de autonomía hubiese sido objeto de una tenaz oposición en el parlamento y en el gobierno de la Concertación, haciendo muy improbable su

³⁷ Cabe recordar que en 1980, el régimen militar estaba a menos de la mitad del tiempo que permaneció en ejercicio, existiendo a la postre severas restricciones a la libertad de prensa y a la equidad con que los medios de difusión presentaron las posiciones de los defensores y detractores de la constitución propuesta.

³⁸ Esta fue ganadora de las elecciones presidenciales de 1989, haciendo llegar al poder a Patricio Aylwin, candidato opositor al gobierno de la época. Una visión pesimista del desempeño de un BC autónomo en Chile puede verse en Arellano (1989).

implementación permanente una vez que el país entrara en un régimen democrático³⁹. Atendiendo esta circunstancia, el gobierno militar entró en un proceso de negociación con la oposición, con el fin de designar un Consejo de consenso, el cual finalmente estuvo conformado por dos representantes del gobierno militar, dos representantes de la oposición y uno independiente, el cual ocupó el cargo de presidente. El período de vigencia de los miembros de este primer Consejo, fue también acordado por las dos facciones políticas predominantes. El presidente estaría en su cargo dos años, mientras que las restantes renovaciones se harían, una vez transcurridos los primeros cuatro, seis, ocho y diez años respectivamente.

No obstante el triunfo del candidato presidencial opositor en las elecciones del 1989, y la poca confianza política de la concertación en la referida ley, el nuevo gobierno optó por funcionar en el marco del esquema acordado, sin presionar explícitamente en favor de la modificación de la autonomía en el curso de su mandato. El testimonio personal de quienes estuvieron a cargo de la política monetaria en esos años, refrenda el hecho que el gobierno respetó cabalmente la autonomía, pese a la caída en el ritmo de crecimiento en los años 1991 y 1992. A partir de 1993, la economía chilena ha estado creciendo sostenidamente a una tasa satisfactoria y el tema de la autonomía no ha vuelto a ser abierto desde entonces. Es menester preguntarse sin embargo, si la ley vigente está realmente consolidada, no siendo susceptible de modificaciones de fondo ante la circunstancia de un debate sobre el tema. En esta perspectiva, resulta importante reconocer que la economía chilena ha enfrentado un ambiente externo favorable en el curso de los años 90s, no registrándose grandes episodios recesivos mundiales. Esto ha favorecido un clima de estabilidad económica y de consenso en la conducción económica. Pese a la imposibilidad de determinar con certeza las consecuencias finales de un nuevo debate abierto en torno al tema de la autonomía del BC, es indudable que el mecanismo de gestación de la ley representa una diferencia de importancia respecto de países como Estados Unidos o Alemania. Es en este sentido que el ejercicio de la autonomía por parte del BC chileno está condicionada por su propio origen. Sólo el buen manejo de la política monetaria y la muestra de logros concretos en materia de menor inflación, podrán ir incrementando el capital político de esta institución y otorgándole por lo tanto, una dosis mayor de maniobra efectiva en el ámbito de su competencia. Esto nos lleva a un punto central en el debate respecto a la autonomía del BC. Existe por una parte una autonomía *legal* establecida en la ley, la cual le otorga plenos poderes para tomar decisiones en su esfera de competencia. Sin embargo, lo importante es el grado de autonomía *real* de que dispone dicha institución. En el caso chileno, esta última debe ser ejercida con cautela, hecho que facilita el acercamiento entre las autoridades de gobierno y el BC en el marco de reuniones informales.

V.2 Evaluación de la autonomía del BC

V.2.1 Los hechos estilizados y el cumplimiento de metas

La evaluación de las metas planteadas y el comportamiento de las variables de control de la autoridad monetaria, pueden arrojar antecedentes de interés en torno al cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley y el ejercicio efectivo de la autonomía. Un primer elemento a considerar es el grado de cumplimiento de las metas enunciadas por la autoridad monetaria a partir del momento en que la ley de autonomía comenzó a regir.

³⁹ Así lo confirma el testimonio de Bianchi (1995), quien estuvo involucrado en las negociaciones respecto a la composición del consejo, a las cuales finalmente accedió el gobierno militar.

A fin de comprender el contexto en el cual las metas del BC han sido planteadas, resulta procedente hacer una breve referencia a los instrumentos utilizados por esta institución, y a la evaluación de las variables de control del BC durante el período de vigencia de la autonomía.

En el ámbito del control del nivel de gasto agregado, el instrumento utilizado hasta mayo de 1995, fue la tasa real a 90 días de los pagarés descontables del BC. A partir de entonces se utiliza la tasa diaria interbancaria⁴⁰. Una vez que el BC fija la referida tasa diaria, procede a intervenir en el mercado de los papeles emitidos por él, hasta lograr la liquidez necesaria para inducir la tasa deseada. El uso de una tasa diaria es congruente con el objetivo de asignar al mercado un papel más preponderante en la determinación de la tasa de interés, tendencia que además puede observarse en otras experiencias de Bancos Centrales en el mundo. Mención especial merece el hecho de que el BC chileno ha iniciado en 1997 una política de emitir papeles nominales y no reales. Esto es también compatible con la experiencia internacional y sirve el propósito de permitir un menor grado de indexación en la economía.

Con el fin de asegurar los pagos externos, el BC utiliza el llamado “Tipo de Cambio Acuerdo”⁴¹. Por su parte, dado que no existen restricciones para la compra y venta de divisas en el mercado cambiario, existe también un “Tipo de Cambio Observado”, el cual es el resultado del equilibrio entre oferentes y demandantes. El BC ha definido una banda en torno al Tipo de Cambio Acuerdo, la cual tiene por objeto definir los límites de fluctuación del Tipo de Observado”⁴².

El Gráfico V.2 da cuenta de la trayectoria mensual de la tasa de los PRBC a 90 días, administrada por el BC, y la inflación en los últimos 12 meses para cada mes del año. El *primer* episodio de ajuste de la economía chilena se registra en enero de 1990 y fue motivada por el significativo aceleramiento inflacionario de la segunda mitad de los 90. Esta alcanzaba un nivel anualizado mayor al 30% en Octubre de 1990 y fue generada por la significativa depreciación del peso chileno en los meses previos⁴³ sumada a la notable expansión de la economía en 1989. El aumento en la tasa anual, en febrero del mismo año, tiene un claro efecto recesivo, el cual se manifiesta en una abrupta caída de la tasa anual de crecimiento durante 1991. La evidencia recogida permite asegurar que en esta etapa, el BC no estuvo sujeto a presión alguna por parte del gobierno, pudiendo ejercer su política monetaria con amplia libertad. Cabe sin embargo observar que el episodio referido tuvo lugar al comienzo del primer gobierno elegido democráticamente, cuando el peligro de desgaste político del ejecutivo era mínimo. La referida política monetaria contractiva tuvo una fuerte repercusión en la tasa de desempleo⁴⁴, y fue implementada en el año de la guerra del Golfo Pérsico, la cual provocó un fuerte deterioro en los términos de intercambio. En Agosto de 1990, el BC comenzó a relajar su política monetaria, haciendo descender las tasas de interés, hasta llegar a un 4.7% real anual en febrero de 1992. A partir de entonces, la tasa de referencia comenzó a subir, hasta estabilizarse en un 6.5% real entre noviembre de 1992 y septiembre de 1994.

Un *segundo* proceso de ajuste se produjo a partir de 1992, al observarse un repunte excesivo de la demanda agregada, inducido por la expansión del gasto público y la inversión privada a partir de

⁴⁰ La principal desventaja de la antigua modalidad, es que inducía severos ataques especulativos contra el BC, cada vez que el mercado anticipaba un cambio de tasas.

⁴¹ Este se fija en función del valor ponderado de una canasta de monedas compuesta por el dólar estadounidense, el marco alemán y el yen japonés.

⁴² En la actualidad, la referida banda corresponde al 12% en torno al Tipo de Cambio Acuerdo.

⁴³ Este fenómeno estuvo a su vez ligado a la incertidumbre política y económica provocada por el fin del gobierno militar y el comienzo de un gobierno civil dirigido por la coalición opositora.

⁴⁴ Esta llegó a más del 9% en el trimestre Junio-Agosto de 1991.

1991⁴⁵. Tres ajustes de tasas se registraron en ese año, llegando a su máximo en octubre de 1992. Este ajuste culminó el segundo semestre de 1994, reiniciándose uno nuevo a partir de mayo de 1995. A partir de entonces, el uso de la tasa diaria interbancaria permitió suavizar la trayectoria de la tasa de referencia, restando así dramatismo al manejo de la tasa de interés.

Nótese que los episodios de ajuste antes anotados, parecen claramente motivados por el objetivo de lograr una meta inflacionaria determinada, preservando a la vez el equilibrio externo. Puede también apreciarse en el Gráfico V.2, que si bien la inflación en 12 meses ha exhibido altos y bajos en el curso de los últimos 6 años, a partir de la segunda mitad de 1990, ella registra una clara tendencia descendente. Al observar la trayectoria del Tipo de Cambio Observado respecto del Tipo de Cambio Real, Gráfico V.3, puede apreciarse que el BC ha ejercido un esfuerzo casi permanente por mantener el Tipo de Cambio Observado en los límites de la banda. Esto ha sido posible mediante la esterilización de los flujos de capitales que han presionado esta variable a la baja en los años 90s. Debe sin embargo reconocerse que la sistemática revaluación del peso chileno en el curso de esta década, ha constituido un elemento favorable a los objetivos de estabilidad de precios del BC.

Desde la perspectiva de evaluar la autonomía del BC, dos cosas cabe preguntarse. Por una parte, si esta institución ha sido exitosa en el logro de las metas inflacionarias propuestas. Por la otra, si las decisiones del BC no han estado influidas también por factores ajenos a los objetivos que le son propios de acuerdo a la ley, tales como la meta de crecimiento y/o la presión por preservar un tipo de cambio real estable en el tiempo.

⁴⁵ El gobierno entrante inició un activo proceso de expansión del gasto social, el cual estuvo financiado, al menos en parte, por la reforma tributaria de 1990.

Gráfico V.2
PRBC 90 v/s Inflación

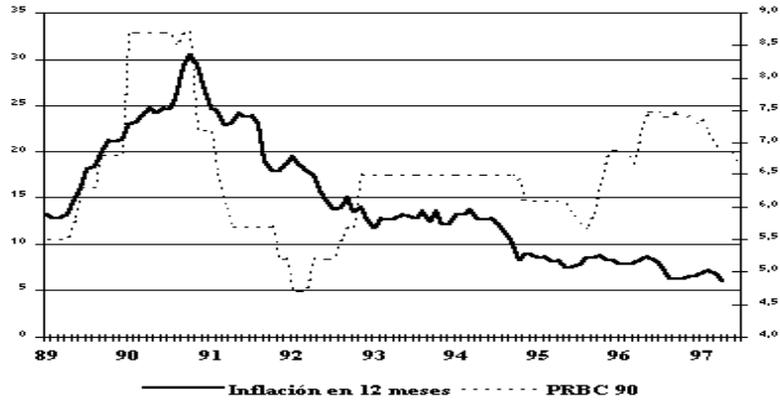
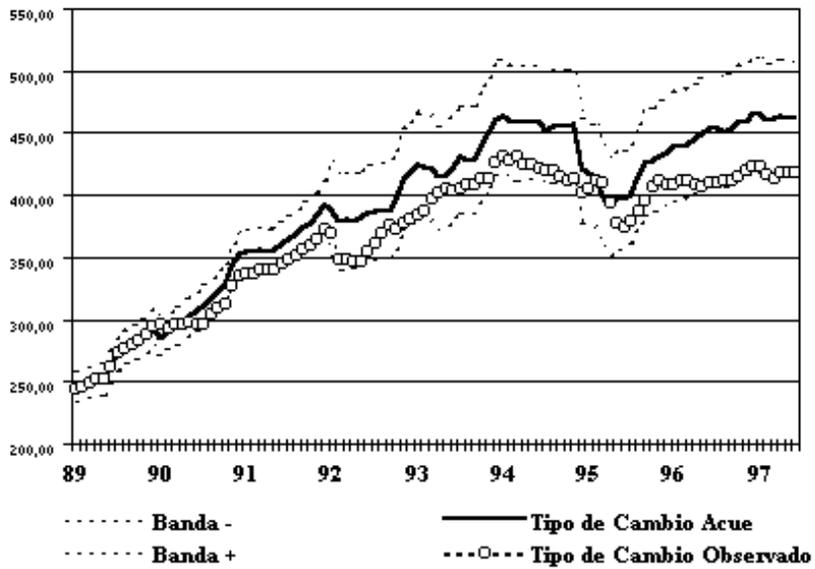


Gráfico V.3
Régimen Cambiario



Cuadro V.1

	Meta de Inflación	Inflación Efectiva	Meta de Crecimiento	Crecimiento Efectivo
1991	15 - 20	18.7	5.0	7.3
1992	13	12.7	7.5	11.0
1993	10-12	12.2	5-6	6.3
1994	9-11	8.9	4-5	4.2
1995	+/- 9.0	8.2	5-5.5	8.5
1996	+/- 6.5	6.6	6.0	6.2
1997	5.5	5.25*	5.5-6	6.44 **

Fuente: Informe al Senado del Banco Central. Varios años.

* Inflación en 12 meses a Junio de 1997.

** Crecimiento en 12 meses medido mediante el Índice Mensual de Actividad Económica en abril de 1997.

Un primer elemento a considerar en este aspecto, es el grado en que las metas del BC han sido cumplidas de acuerdo a las proyecciones realizadas en el año previo. Esto permite identificar la ganancia en credibilidad del BC en el período de vigencia de la autonomía. De la comparación de las columnas del Cuadro V.1 que señalan la proyección del BC y la información del comportamiento efectivo de las variables, se desprende que casi sistemáticamente, la variación del producto ha sido algo mayor que la cifra proyectada, sucediendo exactamente lo opuesto con la inflación. Esto constituye un resultado satisfactorio en términos de la credibilidad, habiendo sin duda favorecido la consolidación de una imagen de institución eficiente. Más aún, como los anuncios de proyecciones antes referidas, son en la práctica coordinadas con las autoridades del Ministerio de Hacienda, hecho que contribuye a despejar dudas respecto a posibles incompatibilidades entre la autoridad fiscal y la autoridad monetaria.

Si bien el logro de las metas señaladas ha sido un factor muy positivo en la aceptación pública de los beneficios de la autonomía, otra importante faceta de la gestión de la autoridad monetaria ha constituido, en el caso de Chile y el de otros países de América Latina, la participación del BC en operaciones cuasifiscales inducidas por la crisis de la deuda iniciada en 1992. Estas tuvieron la forma de programas de rescate de instituciones financieras privadas, las cuales, al no poder hacer efectivos sus activos y enfrentar así el peligro inminente de una quiebra generalizada, fueron objeto de apoyo por parte del BC. Los grandes programas de apoyo fueron la compra de cartera vencida de las instituciones financieras, la reprogramación de la deuda para deudores productivos y la garantía sobre parte de la deuda externa privada. Las pérdidas del BC por este concepto, alcanzaron niveles superiores al 6% del PIB en 1983 llegando a un máximo del 21% del PIB en 1985.⁴⁶

A lo anterior se suman dos hechos que contribuyen a incrementar el déficit señalado. Está por una parte el esfuerzo casi permanente del BC por mantener el tipo de cambio observado en los márgenes de la banda referida más arriba. Este fenómeno se hizo particularmente agudo a partir de comienzos de la década de los 90, como fruto de la reactivación del ingreso de capitales al país y de la consiguiente necesidad de esterilizar dichos flujos para así evitar excesivas repercusiones cambiarias. Por la otra, el cambio de posiciones acreedoras del BC en favor de activos de largo plazo nominados

⁴⁶ Ver Larrañaga (1990).

en dólares en curso de los años 90, conjuntamente con la severa devaluación del dólar en los mercados internacionales ha hecho agudizar el déficit señalado, provocando una importante pérdida de patrimonio al BC⁴⁷. Si bien las pérdidas cuasifiscales del BC no constituyen en si mismas un freno al ejercicio pleno de la autonomía, en la práctica, ellas representan un factor de debilidad como imagen internacional, y como antecedente de las negociaciones entre el BC y el Ministerio de Hacienda.

V.2.2 El diseño institucional

En la evaluación de la Ley de Autonomía existen dos elementos cualitativos que ameritan un análisis. Uno de ellos se refiere a los potenciales problemas de coordinación entre el BC y el gobierno, y el otro, al grado en que la Ley introduce los incentivos adecuados para guiar las decisiones del BC en beneficio de los objetivos legalmente definidos.

V.2.2.1 El problema de la coordinación

La evaluación de la autonomía del BC chileno exige reconocer que, no obstante el consenso en torno a sus beneficios, persisten aún importantes diferencias en cuanto al grado óptimo de tal autonomía y al espectro de facultades que la ley reconoce como privativas de dicha institución. Tal como se mencionara, la ley contempla sólo dos elementos que pueden interpretarse en la perspectiva de favorecer algún grado de coordinación entre el gobierno y el BC. El primero es el hecho que las sesiones ordinarias del consejo permiten la presencia del Ministro de Hacienda o algún representante de este ministerio. Si bien dicho representante no tiene derecho a voto, si tiene derecho a voz, pudiendo suspender cualquier decisión del Consejo por un lapso de 15 días. El Ministro de Hacienda puede también proponer la agenda de los acuerdos a ser tratados en la sesión siguiente.⁴⁸ Existe sin embargo un segundo elemento de coordinación señalado en la ley. Este dice relación con la necesidad de que al adoptar sus decisiones, el BC debe “tener en cuenta la orientación general de la política del gobierno”. Si bien el Consejo podría imponer su posición en caso de haber discrepancias con el Ministerio de Hacienda, dicho evento no se ha presentado en la historia del BC chileno, registrándose una coordinación razonablemente fluida entre la política monetaria y la política fiscal. Es importante observar sin embargo, que los contactos informales entre el Ministerio de Hacienda y el BC, constituyen en Chile, una forma habitual, y probablemente más efectiva de coordinación que los contactos institucionales de tipo formal. A esto hay que agregar que el Consejo suele mantener sesiones extraordinarias, las cuales operan sin actas, y sin la presencia del Ministro de Hacienda. No obstante el margen de libertad que tiene el Consejo para ejercer su independencia en instancias de decisión ajenas a las sesiones ordinarias, en la práctica dicho instrumento no ha tenido una trascendencia fundamental.

En cuanto a los objetivos de largo plazo de la política económica, la disparidad de objetivos entre el gobierno y el BC puede llegar a ser importante. Un área sensible en este aspecto es el tema del desempleo, y la eventual no contribución del BC en la consecución de una tasa de desempleo más baja y estable. La experiencia chilena al respecto no observa un conflicto abierto en esta materia

⁴⁷ En 1990, el Capital y Reservas del Banco Central como porcentaje del Activo total era 6.4%. En 1995, esta misma cifra era de 2.2%.

⁴⁸ Es una versión extrema de un Banco Central independiente, debería excluirse este mecanismo como instancia de coordinación. Este fue un punto debatido en el diseño de la ley, en base al argumento de que los contactos institucionales del tipo referido ponen en juego la autonomía de la política monetaria. G. Corrigan, ex presidente del FED, quien colaboró en el diseño de la ley de autonomía, era partidario de no permitir la presencia del Ministro de Hacienda en el Consejo.

desde que la Ley de Autonomía comenzó a regir. Otro ámbito de potencial conflicto con el gobierno es el relativo a la política cambiaria y su efecto sobre la rentabilidad del sector exportador. Una economía que ha definido su desarrollo económico de largo plazo en el marco del llamado “crecimiento liderado por las exportaciones”, debe poner especial atención a la estabilidad del tipo de cambio real⁴⁹, hecho que pudiera favorecer según algunos grupos la participación activa del gobierno en el diseño de la política cambiaria. Es precisamente en este aspecto que el BC chileno representa un caso extremo de autonomía, siendo esta institución quien posee la responsabilidad casi exclusiva en este ámbito. Además de fijar el Tipo de Cambio Acuerdo, el BC puede imponer restricciones a las operaciones cambiarias por un período máximo, pero renovable, de un año. Este es el caso, por ejemplo, del encaje de un 30% sobre los créditos externos. De acuerdo al Banco Central, esto desestimula el ingreso de capitales de corto plazo, contribuyendo así a la estabilidad cambiaria.

Si bien el establecimiento de estas restricciones puede ser vetada por el Ministro de Hacienda, dicho veto puede ser, a su vez, superado por la votación unánime del Consejo. Sin embargo, a juicio de quienes elaboraron la ley, el uso de tales restricciones debe ser considerado como un mecanismo de excepción, y no como una herramienta de uso habitual del BC. De hecho la responsabilidad del BC en la política cambiaria es uno de los elementos más controvertidos de la ley chilena. Quienes impugnan esta prerrogativa, sostienen que la paridad cambiaria tiene importantes efectos sobre el sector externo y muy en especial sobre las exportaciones. En descargo se argumenta que en una economía pequeña y abierta, como lo es la economía chilena, la política cambiaria no es independiente de la política cambiaria, lo cual justifica plenamente el hecho de que el BC ejerza la política cambiaria. Por su parte, el tipo de cambio real es en el largo plazo función de las variables fundamentales de la economía, no pudiendo la autoridad económica influir activamente en dicha variable. La ley chilena es consistente con esta posición⁵⁰. El BC chileno es en este aspecto, aún más independiente que el Bundesbank de Alemania y el FED de Estados Unidos. Esto sin duda responde al hecho que si bien en el largo plazo el tipo de cambio real está determinado por las variables fundamentales, ello no es necesariamente cierto en el corto plazo. La significativa libertad de acción del BC chileno en esta materia, constituye un importante ingrediente de su autonomía.

V.2.3 El interés público y el interés privado en las decisiones del BC

Si bien el BC responde por sus acciones ante los intereses superiores del Estado, en el ejercicio de sus atribuciones éste se encuentra expuesto a potenciales desviaciones de tales objetivos. Tales desviaciones pueden estar explicadas tanto por el potencial *interés particular del BC* por servir algún propósito institucional no explicitado en la Ley, como también por el resultado de presiones ejercidas por *grupos de interés*.

El diseño de un adecuado mecanismo de resguardo del Estado ante las acciones del BC no compatibles con sus objetivos legales es conocido como el problema de la *accountability*. La ley chilena contempla dos instancias especiales de rendimiento de cuentas. Una está constituida por la presentación anual del llamado “Informe al Senado”, en el cual se estipulan las metas que dicha institución se plantea para el año entrante, conjuntamente con una evaluación de los resultados de su gestión para el año anterior. No obstante que dicho informe podría constituir un importante punto de partida para el control permanente en el tiempo del Senado sobre el BC, en la práctica, el referido documento y su correspondiente presentación al Senado han constituido una formalidad sin alcances

⁴⁹ Ver por ejemplo, la evidencia sobre los Nuevos Países Industrializados del Asia, presentada en el Banco Mundial (1993).

⁵⁰ Debemos este comentario a los profesores Juan Andrés Fontaine y Jorge Dresdner.

importantes sobre la ejecución de la política monetaria. Esto se desprende de la carencia total de debate en torno a la presentación de dicho informe, en el cual se presentan tanto cifras y comentarios sobre el desempeño macroeconómico, como también el programa de la política monetaria para el año entrante y el balance del BC. Un segundo mecanismo de control es la apertura del acta de las sesiones del consejo del BC luego de seis meses de haberse celebrado la sesión correspondiente. Resulta claro que, por una parte, el grado de transparencia de las discusiones del Consejo podría profundizarse por la vía de hacer públicas las actas con mayor antelación y por la otra, el referido informe al senado podría hacerse con mas frecuencia. En suma, el BC chileno está sujeto a controles formales de su gestión que no son equiparables a los mismos controles en otros ámbitos del Estado, los cuales están expuestos a la sanción de la Contraloría General de la República.

En cuanto al interés privado de otros grupos de interés por ejercer presión sobre el BC, éste se expresa a través del gobierno y su influencia sobre el Consejo. El *mecanismo de asignación y renovación de autoridades* del BC constituye un aspecto clave de dicha influencia potencial. La renovación cada diez años de cada miembro del Consejo, sólo permite al gobierno de turno ser proponente de la renovación de dos de los cinco consejeros. Esto supone una importante ventaja del Consejo respecto al Ministerio de Hacienda, la cual se manifiesta en dos ámbitos. Por una parte, permite prolongar la memoria histórica del Consejo, evitando cambios significativos en la política monetaria como fruto de la incorporación de nuevos miembros. Por la otra, la mayor acumulación de experiencia y de información en el curso de los diez años referidos, implica una ventaja apreciable en la discusión mantenida con el gobierno en cualquier tema que pueda suscitar algún grado de controversia. Esta ventaja posee un importante ingrediente adicional en el caso del BC chileno. Dado que esta institución posee un presupuesto independiente del gobierno y una política de contratación de personal que también opera en el marco de una gran autonomía, su equipo técnico asesor goza de características profesionales sobresalientes. A esto debe sumarse la significativa cantidad de información que genera el BC chileno, tanto en el ámbito del registro del comportamiento de las variables sobre las cuales tiene un control directo, como también respecto de las cuentas nacionales de producción, las cuales también son elaboradas en Chile por el BC.

Cabe reconocer que la forma en que la ley establece la renovación de los miembros del Consejo, es posiblemente el único canal, expresamente reconocido en la ley, que permite al gobierno tener alguna dosis de influencia en el BC. En el caso chileno, si bien el gobierno no ha ejercido una presión explícita sobre el BC desde que la autonomía comenzó a regir, sí ha realizado especiales esfuerzos por imponer como posibles consejeros ante el parlamento, a representantes de la coalición gobernante. En tres de los cuatro cambios de consejeros que han tenido lugar desde 1990, los nombres propuestos al parlamento para sustituir al consejero saliente, han sido siempre de la coalición de gobierno⁵¹. El Cuadro V.2 muestra los cambios ocurridos y los nombres propuestos y finalmente ratificados por el Senado. La creciente hegemonía de la coalición de gobierno en la composición del Consejo en el curso de la sustitución de consejeros dispuesta por la ley a partir de 1989, es indicativo de que, pese a la autonomía legal del Banco Central, los partidos políticos mantienen un claro interés por estar representados en dicha institución. En cada uno de los cambios reportados, la oposición política ha ejercido considerable presión para que algún representante de su bloque sea el candidato propuesto.⁵² Lo anterior se ha materializado en un acuerdo tácito entre

⁵¹ En el caso del Banco Central alemán se ha introducido un mecanismo para reducir aún mas la presión política del gobierno en la designación de los consejeros. Esta consiste en el consejero saliente participa también en la aprobación de su sucesor.

⁵² El que el Senado haya aprobado los nombres propuestos refleja negociación y calidad de los Consejeros, puesto que la Concertación ha sido minoría en el período que ha gobernado.

oposición y gobierno, de lograr un consenso previo respecto del nombre del candidato propuesto. Cuando dicho esfuerzo de alcanzar un acuerdo previo no se ha realizado, como fue el caso de la designación de Carlos Massad en el año 1996, el Senado terminó rechazando en primera instancia al candidato. Pese a que en una segunda votación el ejecutivo insistió en el mismo candidato original, éste sólo fue aprobado luego de una negociación del gobierno con el bloque político opositor. El claro interés de todos los grupos político representados en el Consejo del BC posee una doble connotación. Por una parte es un indicio de los beneficios privados derivados del cargo de consejero⁵³, y por la otra, revela un cierto interés por extender la influencia de las ideas del equipo económico del gobierno a la implementación de la política monetaria. Cabe sin embargo observar que según consejeros actuales y salientes entrevistados permite sostener que la ley de autonomía ha generado un importante compromiso institucional de los consejeros con los objetivos legales del BC, hecho que refuerza la hipótesis de que la lucha por alcanzar un posición en el consejo responde más al interés privado envuelto en el cargo que al intento de servir objetivos ligados al partido político al cual el consejero pertenece.

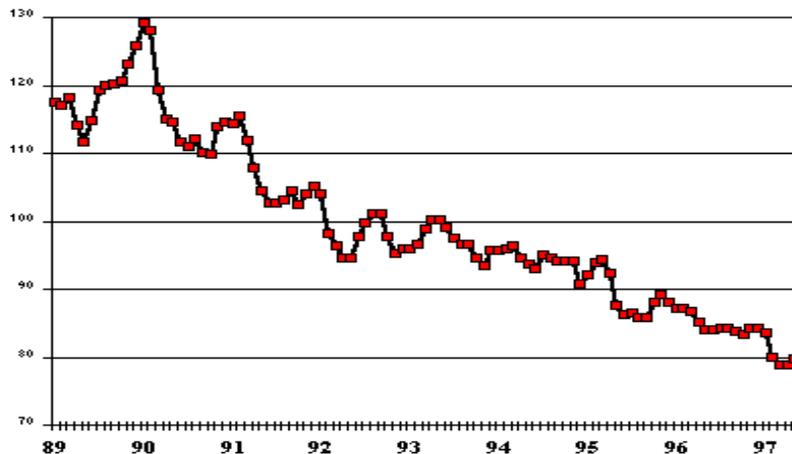
Cuadro V.2

<u>Consejo Original</u>	<u>Grupo Asociado</u>	<u>Consejero Entrante</u>	<u>Grupo Asociado</u>
Enrique Seguel	Gobierno Militar	Maria Elena Ovalle	Independiente
Alfonso Serrano	Gobierno Militar		
Andrés Bianchi	Independiente	Jorge Marshall	Concertación
Eduardo Herrera	Concertación	Pablo Piñera	Concertación
Roberto Zahler	Concertación	Carlos Massad	Concertación

Una tercera fuente de presión sobre el BC está conformada por **grupos organizados** de la opinión pública, constituidos por una amplia gama de organizaciones gremiales y empresariales. Por la naturaleza de las funciones ejercidas por el BC, éste tiene una influencia directa en el nivel de actividad de la económica agregada (a través de las tasas de interés) y en el nivel del tipo de cambio real. Si bien respecto del nivel agregado de actividad, toda la economía percibe sus efectos, son generalmente las asociaciones ligadas al comercio y la producción, aquellas cuyos representantes suelen hacer presente su opinión en los medios de prensa cada vez que el BC mantiene una política de altas tasas de interés por un período prolongado. En el caso chileno, destacan en este aspecto, la Confederación de la Producción y el Comercio y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

⁵³ Los consejeros del Banco Central poseen remuneraciones competitivas con el mercado y muy por encima de un funcionario público de rango equivalente en otra institución del Estado.

Gráfico V.4
Tipo de Cambio Real



En cuanto al efecto de la política cambiaria sobre los grupos organizados, tres son las agrupaciones que mas presión ejercen. Estas son la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Asociación de Exportadores Manufactureros (ASEXMA) y La Corporación Nacional de Exportadores. Estas instituciones poseen claros intereses en el negocio exportador, y ejercen una crítica permanente a cualquier medida del Banco Central con efectos negativos sobre el tipo de cambio real. La presión ejercida por todos los grupos organizados antes referidos, es canalizada a través de los medios de comunicación⁵⁴. Si bien puede argumentarse que el tipo de cambio real no es en verdad una variable sobre la cual el BC pueda influir directamente, el Gráfico V.4 da cuenta de la pronunciada caída de la misma a partir del año 1990.

V.2.4 Causalidad entre las variables de control del BC y los objetivos del gobierno.

Si hubiese que identificar algún patrón sistemático de las variables de control del BC, éste estaría relacionado al manejo de la tasa de interés. En el marco de la ley de autonomía, esta tasa es utilizada con el propósito de regular la actividad económica, evitando así un crecimiento excesivo del gasto. Si éste es en verdad el uso que se le da a tal instrumento, la dirección de causalidad que deberemos encontrar va desde la tasa de interés hacia el nivel de actividad. Si por el contrario, existe alguna motivación del BC por responder, mediante reducciones de la tasa, ante una caída muy significativa del nivel de actividad y/o el nivel de empleo, debe concluirse que en el comportamiento del BC se le asigna alguna ponderación a factores ajenos al objetivo inflacionario.

⁵⁴ Ver por ejemplo El Mercurio, miércoles 22 de Enero de 1997.

Cuadro V.3
Causalidad de la Política del BC

Series Mensuales: (1989.1-1997.1)

H0:	Rezagos	F	Valor-P
Los PRBC NO causan a Δ IMACEC	12	2.0	0.004*
Δ IMACEC NO causa a los PRBC	12	1.1	0.350

Series Trimestrales: (1989.1-1997.1)

H0:	Rezagos	F	Valor-P
Los PRBC NO causan a Δ IMACEC	4	3.8	0.022*
Δ IMACEC NO causa a los PRBC	4	1.0	0.440

* Se rechaza HO al 5 de significancia.

El Cuadro V.3 presenta dos test de causalidad realizadas con dos series de datos. La primera se refiere a las series mensuales del Índice Mensual de Actividad Económica y el valor promedio mensual de los PRBC⁵⁵. En el segundo test se hace un ejercicio similar, pero con datos trimestrales y utilizando la tasa nacional de desempleo en lugar de la variación del IMACEC. En ambos casos se rechaza la hipótesis de que la tasa de interés no cause a la variación del IMACEC y a la tasa de desempleo. Por su parte, la evidencia presentada no permite rechazar la hipótesis de que las variaciones del IMACEC o la tasa nacional de desempleo (DESOCUP), causen algún efecto en las decisiones del BC en torno a la tasa de interés.

Finalmente, si bien la evidencia estadística presentada apoya de alguna manera la independencia del BC respecto a la evolución de variables reales más vinculadas al ámbito de acción del gobierno, caben dos observaciones. La primera es que el tiempo transcurrido desde que el BC comenzó a operar bajo el esquema de autonomía es breve para validar un ejercicio estadístico exhaustivo. Lo segundo es que, las condiciones generales de la economía internacional han sido relativamente favorables al BC chileno en los años transcurridos desde 1989. Muy vinculado a este último punto, el momento en que una Ley de Autonomía como la chilena comienza a regir, no es independiente del éxito alcanzado ni de las posibilidades de ganar credibilidad⁵⁶. Quizás esta sea la conclusión más fuerte de la experiencia chilena.

V.2.5. Función de reacción del banco Central de Chile

La identificación de una función de reacción para el Banco Central (FRBC), supone establecer cuáles son las variables a modelar, y cuál es el conjunto de variables de estado en base a las cuáles el BC decide la determinación de las variables bajo su control.

En cuanto a la regulación del ciclo económico, el BC chileno tiene como política la administración de la tasa de interés en desmedro del objetivo de administrar algún agregado monetario. La tasa de

⁵⁵ Dado que no se dispone de series mensuales de desempleo, el análisis con series mensuales sólo puede realizarse con la tasa de crecimiento del producto agregado mensual.

⁵⁶ Ver Eyzaguirre y Vergara (1993).

interés elegida ha sido de dos tipos desde que la ley de autonomía comenzó a regir. Inicialmente se usó la tasa de interés de los llamados pagarés reajustables del BC a 90 días. Esta era una tasa real en pesos. El dramatismo y la especulación generada en torno a las expectativas de cambio en dicha tasa, hicieron que el BC decidiera cambiar la tasa de referencia por una con base diaria. Esta corresponde a la llamada tasa “interbancaria” y fue introducida en mayo de 1995. Si bien ella está también expresada en términos reales, su carácter diario reduce substancialmente la especulación en torno a sus modificaciones.

Dada la responsabilidad del BC respecto del equilibrio externo y su prerrogativa legal de administrar la política cambiaria, un segundo ámbito de control del BC es la determinación de dicha política. Esto lo ha hecho hasta ahora mediante la intervención en dicho mercado, con miras a mantener el Tipo de Cambio Observado en los márgenes de una banda. Tal como se señaló anteriormente esta banda ha experimentado modificaciones importantes desde que fue creada. Por esta vía, no obstante que el BC no puede controlar el valor de largo plazo del Tipo de Cambio, puede sin embargo regular su valor de corto plazo mediante la venta o compra de divisas en el mercado.

En el contexto anterior, las siguientes preguntas cabe formularse en lo referente a la forma de intervención del BC. La *primera* está referida a la reacción del BC respecto del Ciclo Económico. Esto implica por una parte examinar la capacidad de reacción del BC ante la tasa de crecimiento de la economía y ante la variable inflación, la cuál es parte explícita de sus objetivos legales. La *segunda* pregunta se refiere a la reacción del BC ante las variaciones del Tipo de Cambio Nominal respecto del Tipo de Cambio Acuerdo o Tipo de Cambio de Referencia. Finalmente, una *tercera* área de interés dice relación con la reacción del BC ante los cambios externos de carácter drástico. Estos incluyen tanto los episodios de crisis generalizada, como también los períodos de relativa prosperidad económica.

Con el fin de integrar estos elementos, procederemos a estimar un sistema de dos ecuaciones en el marco de un Vector Autorregresivo. Este es estimado con datos mensuales entre Enero de 1991 y Marzo de 1998. Una de las ecuaciones está destinada a explicar el comportamiento de la tasa de interés, y una segunda, tendrá por objeto modelar la política de intervención del BC en el mercado cambiario. Habrá por lo tanto dos variables endógenas, modeladas en el marco del siguiente vector que llamaremos Z :

$$Z' = (\text{PRBC90}, \text{CREC}, \text{COM.NETAS}, \text{TC.OBS}, \text{DivergT.C.}, \text{INFLA}, \text{D})$$

donde PRBC90 es la tasa real anual de los pagarés reajustables del BC a 90 días hasta mayo de 1995, cuando la tasa de referencia fue cambiada por la tasa interbancaria. De esa fecha en adelante se utiliza esta última. CREC corresponde a la tasa de crecimiento anual medida mediante al indicador mensual de actividad económica (IMACEC). Las compras netas de divisas del BC están medidas por la variable COM.NETAS. El Tipo de Cambio Observado en el mercado corresponde a TC.OBS. A fin de capturar el nivel de desequilibrio en el mercado se agrega una variable llamada DivergT.C. Esta mide la distancia relativa entre el Tipo de Cambio Observado y el Tipo de Cambio Acuerdo como proporción de este último. Esto significa :

$$\text{DIV.TC.} = (\text{TC.OBS.} - \text{TC :ACUERD})/\text{TC.ACUERD.}$$

Finalmente INFLA es la inflación mensual.

Respecto de la variable D, esta incluye un conjunto de variables mudas de intervención que reflejan cambios abruptos de las dos variables modeladas y cuya introducción permite lograr errores bien comportados para el modelo. Esto permite controlar el efecto de las compras y/o ventas de divisas que responden a episodios puntuales, generalmente asociados a cambios inesperados en la situación internacional, que pudieran afectar en forma abrupta la credibilidad de los agentes respecto de la capacidad del BC de mantener la banda y/o las tasas de interés. La primera variable muda incluida corresponde a D1. Ella refleja la caída en las tasas de interés ocurrida luego del proceso de ajuste iniciado a partir de la crisis del Golfo Pérsico en 1990. Cubre los meses que van desde Noviembre de 1991 hasta Enero de 1992. Las variables D2 y D3 capturan el comportamiento del BC en torno a la crisis asiática. La primera cubre el período que va desde Noviembre de 1997 hasta Enero de 1998 y puede interpretarse como la primera etapa de la crisis. La segunda (D3), registra la segunda etapa de dicha crisis y la profundización del ajuste entre Enero de 1998 y el fin de la muestra en marzo de 1998. La variable D4 registra el aumento de las tasas de interés ocurrido a partir del segundo semestre de 1992 y cubre el período entre Agosto de 1992 y Noviembre de dicho año. Este fue motivado por una tendencia inflacionaria superior a los pronósticos realizados por el BC en esa época. Finalmente, D5 controla por un episodio de compras netas muy significativas de divisas entre Diciembre de 1994 y Mayo de 1995. Un resumen de las variables de intervención se encuentra en el Cuadro V.4.

CUADRO V.4

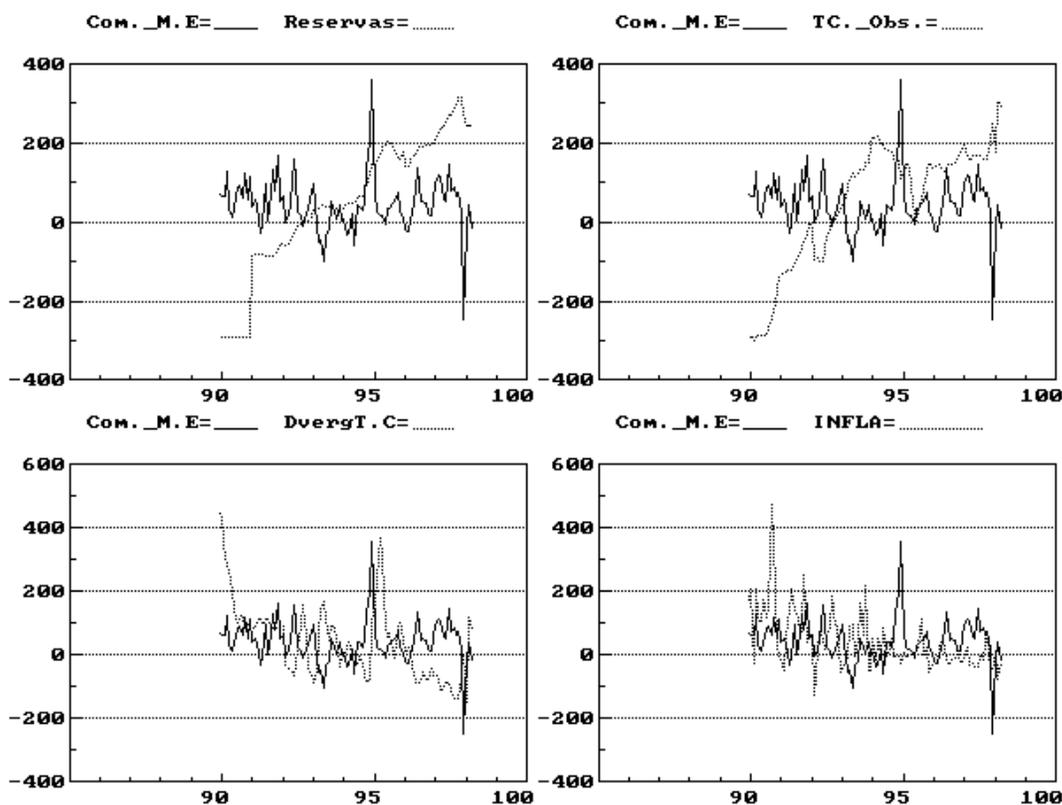
<u>Variable</u>	<u>Período</u>	<u>Episodio</u>
D1	Noviembre 1991 Enero 1992	Reducción de tasas al concluir el ajuste iniciado a partir de la crisis del Golfo Pérsico.
D2	Noviembre 1997 Enero de 1998	Primera Etapa en la Intervención por Crisis asiática.
D3	Enero de 1998 Marzo 1998	Segunda Etapa en la Intervención por Crisis asiática.
D4	Agosto 1992 Noviembre de 1992	Aumento de tasas por inflación superior a lo esperado.
D5	Diciembre 1994 Mayo 1995	Período de fuerte ingreso de capitales.

Cabe señalar dos dificultades importantes en la estimación del modelo. La primera es que la variable COM.NETAS incluye las compras netas por concepto de intervención cambiaria destinadas a defender la banda, como también otras operaciones de compra realizadas por el BC⁵⁷. El segundo problema a considerar es el comportamiento de la variable PRBC90. Si bien esta ha respondido en forma explícita a los períodos de desajuste externo y/o interno, ello se ha manifestado en variaciones discretas de esta variable, manteniéndose luego por períodos de tiempo relativamente largo, en un nivel fijo. Esto hace sin duda difícil la interpretación de los resultados para la ecuación que explica el comportamiento de los PRBC90.

⁵⁷ La información respecto de las compras realizadas con propósitos estrictos de intervención cambiaria es absolutamente confidencial y no fue posible conseguirla.

Un examen gráfico de algunas de las variables ayudará a definir los resultados esperados del modelo. A continuación se presentan cuatro gráficos en los cuales se relaciona la variable COM.NETAS con las reservas internacionales del BC, el TC.OBS, la DivergT.C y la inflación (INF). Se observa primeramente que la acumulación de reservas se tiende a detener a partir de Diciembre de 1997. A lo anterior se suma una significativa venta de divisas en el mismo mes, hecho sin duda ligado al desarrollo de la crisis asiática. Debe señalarse que las cifras de reservas utilizadas para este estudio, solo están disponibles a partir de Enero del 1991, lo cual se refleja en el quiebre de dicha serie en el gráfico. Respecto a la relación entre el tipo de cambio observado y las compras netas, el gráfico correspondiente ratifica una tendencia a que ambas variables evolucionen en sentido opuesto. Esto ratifica el propósito de regulación cambiaria de corto plazo por parte del BC. Dicho resultado se ve a la vez reforzado por el gráfico que relaciona el tipo de cambio observado con DivergT.C.

Gráfico V.5



Dado el objetivo de identificar una función de reacción, se asumen como endógenas solo las variables PRBC90 y COM.NETAS. La estimación fue realizada incluyendo 5 rezagos para cada variable de Z, y reduciendo el sistema en forma simultánea hasta lograr una versión que siendo parsimoniosa preserve las propiedades gaussianas para los errores de cada ecuación por separado y de ambas ecuaciones tomadas como sistema. El resultado puede apreciarse en el Cuadro V.5.

La ecuación para los PRBC90 puede apreciarse en la segunda y tercera filas de la tabla. De ella se desprende primeramente, que los rezagos lejanos de la variable CREC (segundo y tercero), provocan

un efecto positivo sobre los PRBC. Esto es indicio de la tendencia a ejercer una política contracíclica por parte del BC. Los valores positivos tanto del TC.OBS en su primer rezago como de la variable DIV.TC en su quinto rezago, capturan la influencia de factores de desequilibrio externo en las decisiones relativas a la política de tasas del BC. En la medida que el tipo de cambio esté positivamente correlacionado con un exceso de gasto interno, su relación positiva con los PRBC revela una tendencia a cerrar la brecha entre ingreso y gasto mediante el control del consumo y la inversión privada vía tasas de interés.

CUADRO V.5
Función de Reacción BC

Variable	PRBC90		COM.NETAS	
	Coefficiente	Valor t	Coefficiente	Valor t
PRBC90_1	0.940	37.2	9.067	1.39
CREC_1	-0.014	-1.67	-	-
CREC_2	0.019	1.96	6.930	3.255
CREC_5	0.009	1.24	-6.731	-3.509
COM.NETAS_1	-	-	0.279	2.889
COM.NETAS_3	-	-	-0.088	-1.066
TC.OBS_1	0.004	2.30	-0.453	-2.099
TC.OBS_5	-0.003	-1.98	-	-
DivergTC_1	-	-	-22.58	-7.166
DivergTC_3	-	-	6.971	2.593
DivergTC_5	0.023	2.72	-	-
INFLA_1	-	-	25.15	3.558
INFLA_2	-0.063	-2.400	-	-
INFLA_5	-0.084	-3.330	-	-
D1	-0.337	-3.032	-	-
D2	0.132	1.092	-188.44	-5.661
D3	1.626	7.790	266.00	4.425
D4	0.262	2.511	-	-
D5	-	-	134.68	4.513
Constante	0.207	0.657	17.10	0.20
Autocorrelación	AR 1-6 F(6,67)	1.89(0.10)	AR 1-6 F(6,67)	1.43(0.21)
Normalidad	$\chi^2(2)$	1.67(0.43)	$\chi^2(2)$	0.26(0.88)
ARCH	6F(6,61)	0.726(0.63)	6F(6,61)	1.08(0.39)

Si bien el signo esperado de la inflación respecto de la variable PRBC es contrario al encontrado, ello se explica por la tardanza con que actúa el BC cuando ha debido ajustar su tasa de interés ante la amenaza de inflación. A esto se suma el hecho que la historia acumulada desde que se inició la ley de autonomía es aún demasiado breve para capturar la dinámica de las variaciones de la tasa PRBC en función de la evolución inflacionaria. En este sentido, la información contenida en las variables mudas de intervención, permite recoger en forma más precisa la naturaleza de las decisiones de cambio en las tasas de interés inducidas por el BC. La más significativa evidencia de la reacción del BC ante eventos externos relevantes puede apreciarse en el signo de D2 y D3. Estas variables de intervención acusan la incidencia de la crisis asiática sobre la política monetaria. De ellas se desprende que el BC ha resguardado en forma clara su responsabilidad en el equilibrio de pagos externos mediante alzas significativas de las tasas. En cuanto a la variable D1, ella registra la caída de las tasas luego del ajuste iniciado con la crisis del Golfo Pérsico en 1990. El posterior aumento de

las tasas, motivado por la resistencia de la inflación a caer a los niveles esperados por el BC, queda de manifiesto en el signo de la variable D4.

En cuanto a la segunda variable incluida en el modelo (COM.NETAS), ella exhibe un comportamiento contracíclico respecto al dólar observado (TC.OBS_1) y a la desviación de este último respecto al tipo de cambio acuerdo (DIV.TC_1). Esto revela un esfuerzo del BC por controlar las desviaciones del tipo de cambio observado respecto del tipo de cambio de referencia. Lo anterior se refuerza al observar el signo de D2, el cuál revela la existencia de ventas netas por un monto significativo en el curso de 1997. Esto obedece una vez más a las consecuencias de la crisis asiática y la especulación cambiaria iniciada posteriormente. Finalmente, los episodios puntuales de compras netas de mayor significancia, son capturados por las variables D3 y D5. Esta última corresponde al período de expansión de la inversión extranjera directa a Chile, en el cuál se registra una tendencia sistemática a la acumulación de reservas internacionales.

VI. Conclusiones

La experiencia chilena muestra que los grados de autonomía varían en forma importante tanto entre instituciones en un momento del tiempo, como en las mismas instituciones a través del tiempo. El contexto económico, social y político del país ha sido un determinante crítico de la autonomía entregada a sus instituciones. Hacia mediados de los años 1970s, cuando las reformas estructurales se empezaron a realizar, con el propósito de garantizar que el gobierno no usaría a sus instituciones para expropiar al sector privado, aspecto que era importante de garantizar por la experiencia previa en el sentido contrario, se optó por una institucionalidad bastante rígida, lo que si bien pudo afectar la eficiencia estática, permitiría entregar algún grado de consistencia dinámica en el objetivo más general de darle un rol preponderante al sector privado. En tal sentido, en las reformas tributaria y arancelaria se optó por reglas de tasas parejas y en el caso de las instituciones antimonopolio se optó por la aplicación reglas rígidas, a través de una interpretación literal del articulado de la ley. En consecuencia, la autonomía de las instituciones antimonopolio, aunque establecida en el papel, fue resistida inicialmente en pos de un objetivo diferente, cual fue el garantizar una política de Estado que se percibió como prioritaria.

En la diferenciación actual de los grados de autonomía de las instituciones analizadas, también surge una serie de hipótesis relacionadas con un diseño macro de las instituciones y con los objetivos de largo plazo en el país. Desde luego, la autonomía entregada a la Superintendencia de Servicios Sanitarios surge en el contexto en el cual se preparan los servicios de utilidad pública estatal para su privatización. En ese contexto, lo primero que se hizo fue la separación de las actividades de producción de las de regulación y ello ocurrió tanto para los servicios de agua potable, telecomunicaciones, electricidad y, previamente, aéreos. No obstante, en la actualidad, la mayor autonomía entre los entes reguladores la observa el ente regulador del agua potable, que es donde menor participación privada existe.

La existencia de un ente especialmente autónomo en agua potable se da conjuntamente con tres características del sector. En primer lugar, la regulación en este sector es en la práctica, donde menos claridad existe en relación a su implementación. Si bien la legislación es similar a la existente en telecomunicaciones y electricidad, la estimación concreta de empresas modelo es substancialmente más difícil en el caso del agua potable que en las otras industrias. Más aún, el modelo computacional que entrega los parámetros para aplicar precios en el caso del agua no ha estado disponible para las empresas reguladas, como es el caso de los otros sectores. Asimismo, en el caso del agua la legislación no establece una forma práctica de limitar los efectos del desconocimiento real del funcionamiento de las industrias, más allá de la instancia de arbitraje, como es el caso del sector eléctrico y en donde hay un chequeo ex-post de rentabilidades en empresas reales. En segundo lugar,

en el caso del agua potable la mayoría de las empresas son estatales, por lo que no existe el riesgo de expropiar cuasi rentas privadas. En tercer lugar, el agua potable, de los sectores regulados en la actualidad en Chile, y por su relativamente escaso progreso técnico, es el que presenta menor complejidad de regulación extra tarifaria.

Considerando los tres elementos señalados, tal evidencia es consistente con la hipótesis que el propósito más general de mostrar sectores en los cuales la inversión privada está garantizada por reglas tarifarias estables se consigue ya sea con leyes muy claras y reglamentos que facilitan su implementación, o en cierta forma, alternativamente, con garantía de autonomía en el sector. La ausencia de reglas implementables justificaría la mayor autonomía en el sector de agua potable que en los otros sectores regulados, donde la regulación está más perfeccionada. Tal apreciación es consistente con la evidencia en el sentido de que el impulso privatizador que se le desea dar al sector de agua potable requirió modificaciones en el marco regulatorio en la dirección correcta que fueron recientemente implementadas.

El hecho que el sector sanitario esté mayoritariamente compuesto por empresas estatales también permite explicar un factor que pudiera estar detrás del mayor grado de autonomía que el observado por otros sectores regulados. Ello porque uno de los mayores costos de entregar autonomía a entes regulatorios, cual es la visibilidad de sus decisiones, particularmente las “malas e impopulares decisiones” y que involucran al gobierno, se reduce en este caso. En efecto, si el organismo decide un incremento de tarifas muy impopular, el Ministerio de Economía negocia con las empresas de modo de que las tarifas no sean tan afectadas y procede con las compensaciones que se acuerden. Tales compensaciones son definitivamente más factibles y fáciles de realizar en un contexto en el cual las empresas son estatales.

No obstante la mayor autonomía que observa el ente regulador de los servicios sanitarios que otros entes, como electricidad y telecomunicaciones, esta autonomía en 1997 es inferior a la observada por las instituciones antimonopolio y particularmente a la que presenta el Banco Central. En efecto, el Banco Central es la institución más autónoma no sólo de las analizadas en Chile, sino que comparativamente es mucho más autónomo que la mayoría de los otros bancos centrales autónomos en el mundo. Ello tanto por la forma en que se determinan sus autoridades, la determinación y manejo de su presupuesto, de la coherencia de las herramientas que tiene a su alcance para afectar los objetivos que se le encomiendan, de la capacidad de mantener un equipo técnico de alto nivel y por tener el menor grado de control social.

No obstante lo anterior, la alta autonomía del Banco Central debe ponderarse considerando que se trata de una experiencia muy reciente y que en gran medida no ha pasado el “test ácido” que podría dar un contexto económico desfavorable. Sí se puede decir, por la misma razón, que el momento para establecer la autonomía del Banco Central chileno fue apropiado. Una institucionalidad bastante asentada y una situación económica relativamente fuerte permitió ir cumpliendo sin un esfuerzo visible cada meta que se fue poniendo el Banco Central y que debió coordinar con el Ministerio de Hacienda. Sin dudas el Banco Central autónomo chileno en la actualidad es una institución mucho menos cuestionada que lo que pudo serlo en sus inicios. Ello porque el cumplimiento de sus objetivos ha sido una señal para muchos que ha sido su condición de ente autónomo lo que ha estado detrás de ese éxito.

Ciertas implicancias de política también emergen del análisis realizado. Se pueden identificar cuatro factores que determinan un rol positivo de la autonomía sobre la función social de las instituciones; ellos son, los mecanismo de designación y remoción de autoridades, la determinación presupuestaria

(autonomía formal); el control sobre los objetivos y la competencia de los cuadros técnicos. Para afectar la autonomía y sostenerla en el tiempo se debe actuar conjuntamente sobre estos cuatro factores.

Las atribuciones de los organismos son evidentemente un elemento clave para hacer relevante el análisis de la autonomía. Las duplicaciones en los objetivos de las instituciones puede ser uno de los factores más decisivos en explicar el relativo cumplimiento de los objetivos de cada institución. La Superintendencia de Servicios Sanitarios tiene las atribuciones necesarias, pero en la actualidad es el Ministerio de Economía quien emite el decreto que fija finalmente las tarifas del agua potable, aspecto esencial de la labor de fondo que la Ley le encomienda a la Superintendencia. En el caso de las Comisiones Antimonopolio sus atribuciones son claras y no están contenidas en otros cuerpos legales. Sin embargo, es nuevamente el Banco Central quien dispone no sólo de mayores atribuciones, sino que de mayores recursos para cumplir con las tareas encomendadas. Evidentemente, el mejor cumplimiento de los mandatos legales que tales recursos permiten significa una sustentabilidad mayor de dichos organismos, respeto y apoyo subsecuente por su autonomía.

El limitado presupuesto tanto de la Fiscalía Nacional Económica como de la Superintendencia de Servicios Sanitarios que proviene del Presupuesto de la Nación no ha permitido disponer de cuadros técnicos bien remunerados. No obstante la relativa falta de autonomía en los mencionados aspectos, en el caso de las instituciones antimonopolios se da un mayor control social por el debate público que generan los fallos. La evidencia sobre comportamientos de las instituciones analizadas sugiere que la Jurisprudencia que se forma ha sido objeto de perfeccionamientos continuos, lo que en gran medida ha obedecido al control social y escrutinio público de los fallos. Ello, por cierto, limita el ámbito de acción a las instituciones, obligándolas a orientarse a su objetivo primario.

Evidentemente que es posible avanzar en diversos aspectos del diseño y funcionamiento de las instituciones en pos de mejorar su funcionamiento. En el caso de las instituciones antimonopolio se pudiera avanzar en dos áreas. Por una parte, la generación de doctrinas explícitas a través de la publicación de guías daría mayor certidumbre y control sobre los fallos. Por otra parte, se debiera aumentar la independencia real de las comisiones de la Fiscalía, simultáneamente dando más recursos esta última para que pueda mejorar su labor de investigación.

El caso de la Superintendencia de Servicios Sanitarios es conveniente introducir modificaciones al sistema de nombramiento y remoción del Superintendente de Servicios Sanitarios, por ejemplo haciéndolo a instancias del Ejecutivo pero con una participación activa del Poder Legislativo y hacer que su permanencia en el cargo sea por un plazo fijo predeterminado. También en el caso de la Superintendencia de Servicios Sanitarios hay aspectos presupuestarios que limitan su autonomía efectiva, particularmente relativas a los montos asignados que mantienen un desequilibrio en el peso conceptual con las contrapartes reguladas.

Referencias

- Alesina, A. y Summers, L., "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, N°25, 1993.
- Arellano, José Pablo : Comentarios al proyecto de ley del Banco Central. Cuadernos de Economía, N°77, abril 1989.
- Banco Mundial (1993) : The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy.
- Bianchi, A. (1994) : "Principios generales de la independencia del Banco Central", en Testimonios sobre la actuación de la banca central, CEMLA, México, 1994.
- (1995) : "La autonomía del Banco Central de Chile: Orígenes y Legitimación", El Mercurio, cuerpo D, 20 de agosto de 1995.
- Barro, R. y Gordon, D., "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, N°12, 1983.
- Becker, G. (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 48 (3).
- Becker, G. (1986). "The Public Interest Hypothesis Revisited: A New Test of Peltzman Theory of Regulation". *Public Choice*, vol. 49 (3).
- Bianchi, A., La autonomía del Banco Central de Chile: Orígenes y Legitimación, El Mercurio, cuerpo D, 20 de agosto de 1995.
- Brennan, G. y J. Buchanan (1980) : The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press.
- Cukierman, A. (1993) : "Central Bank Independence, Political Influence and Macroeconomic Performance: A survey of Recent Developments", *Cuadernos de Economía*, N°30.
- (1986) : "Central Bank Behavior and Credibility: Some Recent Theoretical Development", Federal Reserve Bank of St. Louis, Vol.68, N°5, mayo.
- Eyzaguirre N. y R. Vergara (1993) : "Reflexiones en torno a la experiencia de autonomía del Banco Central de Chile", Cuadernos de Economía, N° 91.
- Fontaine, J. A. (1989) : "Banco Central: autonomía para cautelar la estabilidad", Cuadernos de Economía, N°77, abril
- Friedman, Milton, "Should There Be an Independent Monetary Authority?", en L. Yeager (ed.) *In Search of a Monetary Constitution*, Harvard, 1962.

Keeler, T. E. (1984). "Theories of Regulation and Deregulation Movement". *Public Choice*, vol.44 (1).

Kydland F. y E. Prescott (1977) : Rules rather than Discretion, the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 84.

Larrain, F (1988), "Public sector behavior in a highly indebted country: The contrasting Chilean experience, 1970-1985", *revised draft*, Catholic University of Chile, September

Larrañaga, O. (1990) : "El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987", Serie Política Fiscal, N°4, CEPAL, Santiago.

Leffler, K.B. (1978). "Physician Licensure: Competition and Monopoly in American Medicine". *Journal of Law and Economics*, vol. 21.

Levy, B. y Spiller, P. (1994). "Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunication. A Comparative Analysis of Five Country Studies", *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics*

Marshall S., J. (1989) : "¿Independencia o autonomía del Banco Central?", Cuadernos de Economía, N°77, abril.

Massad, C. (1989) : "La función técnica y la función política del Banco Central: anatomía prenatal", Cuadernos de Economía, N°77, abril.

Morandé y Doña (1996). "Los Servicios de Agua Potable en Chile: Condicionantes, Institucionalidad y Aspectos de Economía Política." *Mimeo Ilades*. Santiago, Chile.

Niskanen, William A. Jr.(1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

Paredes Molina, R. (1995): "Jurisprudencia Antimonopolios", *Estudios Públicos*, Verano, Santiago, Chile.

----- (1997a). "Competition Policies in Countries without Market Tradition", en *Regulatory Reform and Practice*, A. Galetovic, ed., EDI, The World Bank, por aparecer.

----- (1997b) "Jurisprudence of the Antitrust Commissions", en Buscaglia, Ratliff and Cooter eds. *The Law and Economics of Development*, vol 3, JAI Press, Connecticut, USA.

----- y Y. Baytelman (1995): "Deregulation of the Urban Transport in Chile", *Estudios de Economía*, Santiago, Chile.

Paul, C. W. II (1982). "Competition in the Medical Profession: An Application of the Economic Theory of Regulation". *Southern Economic Journal*, vol. 48.

Peltzman, Sam (1976). "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, vol. 19.

Primaux, W.J., J.E. Filer, R.S. Herren, y D.R. Hollas (1984). "Determinants of Regulatory Policies Toward Competition in the Electric Utility Industry", *Public Choice*, vol 43 (2).

Rodríguez y Williams (1995): "Economic Liberalization and Antitrust in Mexico", *Análisis Económico*, R. Paredes-Molina, J.M. Sánchez eds., Santiago, Chile.

Rosende, F. (1989) : "Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del Banco Central", Cuadernos de Economía, N°77, abril.

----- (1997) : "La Autonomía del Banco Central una vez más", Cuadernos de Economía, N°101, Abril.

Rosenthal, (1993): "Competition policies in the EC", *mimeo* presentado en la conferencia del Banco Mundial sobre Políticas de Competencia, Washington, D.C., 1993.

Sánchez, J. M. y Sanhueza, R. (1997). "Autonomy and Regulation in Public Utilities: The Case of Chile", *mimeo*, Departamento de Economía Universidad de Chile.

Shepherd, L. (1978). "Licensing Restrictions and the Cost of Dental Care," *Public Choice*, v. 39(1).

Spiller, P. (1991) "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or Let Them Be Bribeed". *Journal of Law and Economics*, v.32.

Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2.

Spulber, Daniel (1989). *Regulation and Markets*, Cambridge: The MIT Press.

Superintendencia de Servicios Sanitarios (1994). *Memoria Anual*.

Ulrich, A., W. Furtan, y A. Schmitz (1987). "The Cost of Licensing System Regulation: An Example from Canadian Prairie Agriculture," *Journal of Political Economy*, vol. 95.

Valdes, S. (1994): "Regulación: Marco General y Propuesta," *mimeo* Centro de Estudios Públicos, CEP, Santiago, Chile.

Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, N.Y: The Free Press.

Zahler, R. (1989) : "La inserción institucional del Banco Central de Chile", Cuadernos de Economía, N°77, abril.