

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Documentos de Trabajo

El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos

Mario Bergara
Andrés Pereyra

Documento No. 17/05
Noviembre, 2005

El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos[⊗]

MARIO BERGARA⁺
ANDRÉS PEREYRA⁺⁺
JUNIO 2005

RESUMEN

El trabajo analiza el proceso de reforma en los servicios públicos a la luz del modelo desarrollado por Spiller y Tomassi (2003). El modelo desataca la incidencia que las instituciones políticas tienen en el proceso político, las que se plasman en ciertas características externas de las políticas. En el caso de las políticas relativas a servicios públicos, particularmente las políticas de reforma, se produce una retroalimentación especial de las políticas al propio proceso de política en tanto la reforma constituye una modificación sustancial de las reglas del juego y dan lugar a un cambio importante en los jugadores que lo juegan. Se analizan los procesos de reforma llevados adelante en Argentina, Chile, Uruguay y Perú, los que presentan peculiaridades que permiten visualizar el rol diferencial de la institucionalidad y los procesos políticos sobre los resultados de políticas en materia de privatizaciones y regulación, así como también de la historia concreta y los diversos puntos de partida. Se enfatiza en todos los casos el efecto de retroalimentación que las reformas han tenido sobre el proceso político sectorial específico.

JEL: D78

Keywords: Institutions, Policymaking process

[⊗] El presente trabajo contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, y se ha visto enriquecido por los comentarios recibidos por los investigadores de dicha institución y otros participantes del Workshop llevado a cabo en Washington en febrero de 2005. Se agradecen especialmente los comentarios recibidos de Ernesto Stein. Como es usual, los errores que se pudieran cometer son de entera responsabilidad de los autores.

⁺ Ministerio de Economía de Uruguay y Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay

⁺⁺ Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay

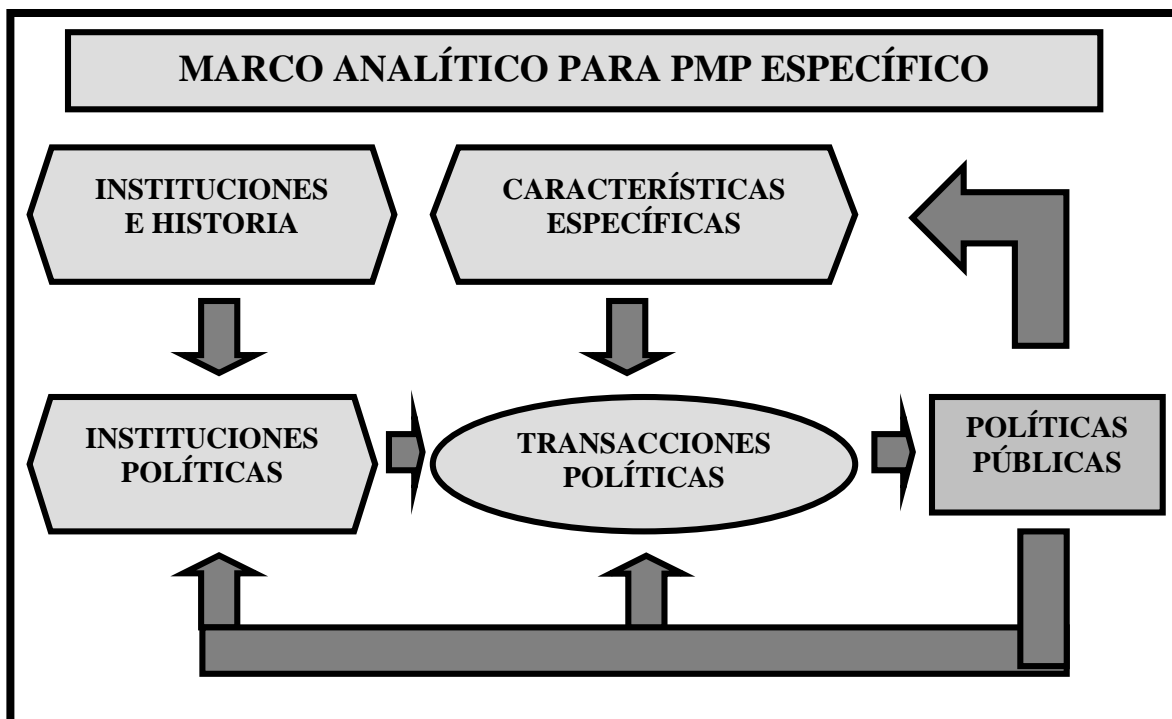
1 – Introducción

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

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

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

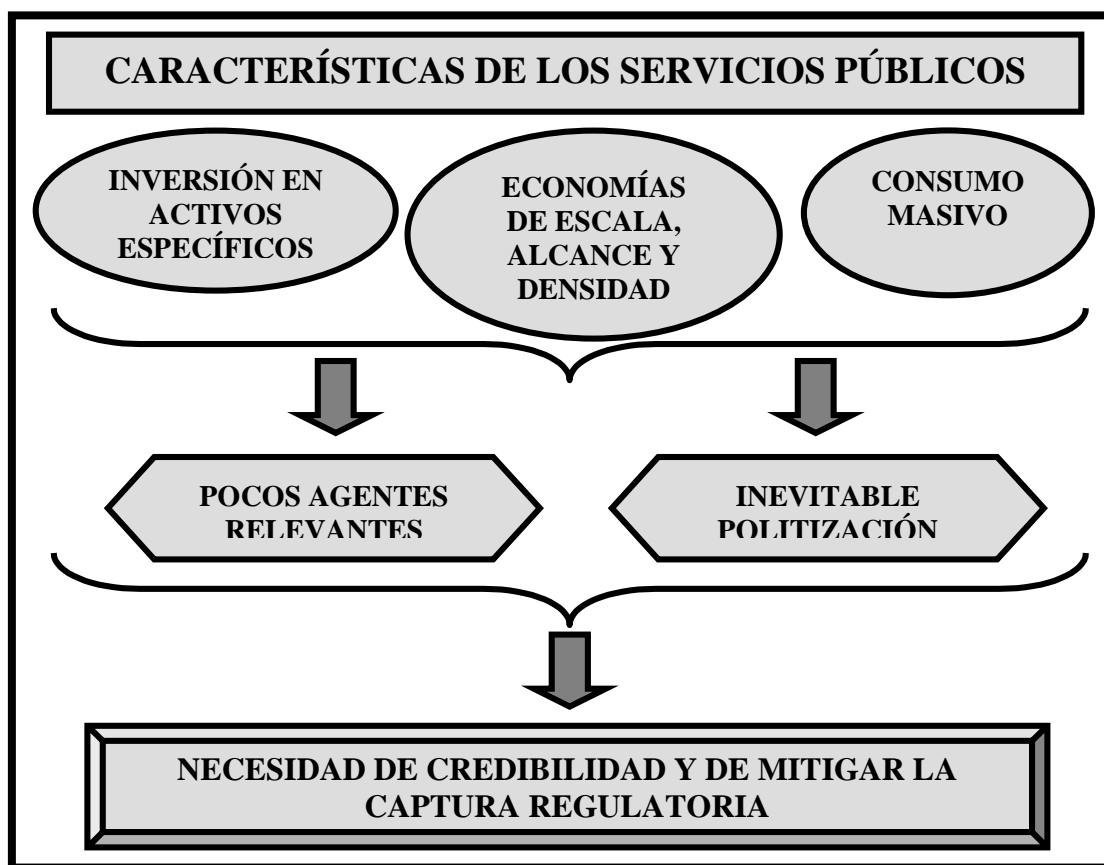
Por lo tanto, si bien es razonable centrar la relación causal desde el proceso político hacia los resultados de políticas en un marco general de ciertas instituciones políticas estables, la relación de causalidad pasa a ser más dinámica cuando se efectúan análisis de políticas concretas, en particular,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



En el caso de los servicios públicos, es claro que su naturaleza (que involucra altas inversiones específicas, economías de escala, alcance y densidad y que son de consumo masivo) habilita a una casi inevitable politización, en un marco de pocos agentes relevantes y, por lo tanto, de una elevada potencialidad de acciones expropiatorias por parte de los gobiernos o de intentos de captura por parte de las empresas. El entorno institucional juega un rol crucial en cuanto a otorgar credibilidad y estabilidad a las políticas en estos mercados, así como a limitar la capacidad de captura de los órganos ejecutivos y regulatorios (Levy y Spiller, 1995). Los inversores tenderán a reducir su exposición al riesgo expropiatorio, a no ser que se otorguen ciertas garantías a través de mecanismos legales o administrativos. La forma más sencilla de expropiación administrativa consiste en fijar los precios por debajo de los costos medios de largo plazo. Sin embargo, existen modos más sutiles. Por ejemplo, luego de que la inversión específica fue llevada a cabo, el gobierno podría tratar de reducir la flexibilidad de precios, requerir que se desarrollen inversiones especiales, imponer ciertas políticas de compra y de empleo, etc. Todos estos intentos de expropiación constituyen mecanismos administrativos relativamente sustitutivos de la expropiación legal, y pueden llevarse a cabo incluso cuando los gobiernos mantengan la protección de los derechos de propiedad concebidos en forma tradicional.

Los incentivos para la expropiación deberían ser mayores en los países en que: (i) son reducidos los requisitos de procedimientos formales e informales para la toma de decisiones; (ii) la política y la regulación están muy centralizadas en la administración; (iii) el sistema judicial no tiene la tradición o el poder de revisar las decisiones administrativas; y (iv) cuando el horizonte temporal con que se manejan los gobiernos es relativamente corto. El diseño de las instituciones relevantes debe otorgar credibilidad al proceso de diseño e implementación de políticas, en el sentido que los inversores no deberían esperar una expropiación administrativa de su inversión. En tal sentido, el resultado de políticas no

está desligado de la calidad de las instituciones, entendidas éstas en sentido amplio (instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, los intereses de los grupos sociales, las normas y costumbres generalmente aceptadas, la capacidad administrativa, etc.).



2 – Las reformas en los servicios públicos: privatización, liberalización y aspectos regulatorios

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

Lo que sí fue una constante en estos procesos fue que los mismos pasaron a tener una relevancia clara en el debate y en la agenda pública, lo cual es lógico en la medida en que refieren a servicios básicos de consumo masivo. Esto conlleva una inevitable politización de los procesos, por lo que las características institucionales pasan a tener un papel central

en determinar cómo se delinearón las reglas del juego de transacciones políticas, así como en la forma en que se desarrolló ese juego.

El componente ideológico referido al rol del Estado y del sector privado y los mercados marcó, en muchas experiencias, obstáculos prácticamente insalvables. El eje del debate se centró en la elección casi religiosa de Estado versus mercado, otorgando a cada una de estas formas de organización ciertas virtudes y defectos para todo tiempo y lugar.

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

La implementación incompleta y los resultados exiguos llevaron a permanentes cuestionamientos del enfoque de privatización, lo que llevó a un desarrollo más racional referido a la necesidad de liberalizar estos mercados. Ya sea por motivos de avance tecnológico sustancial, como en el caso de las telecomunicaciones, como por razones de aprendizaje organizacional, como en el caso de la energía eléctrica, se pasó a una aproximación que puso en el centro de la escena la relevancia de la competencia en el mercado, dejando en un segundo plano la naturaleza de la propiedad de las empresas que proveían los servicios públicos. Las reglas de juego adquirieron relevancia, más allá de que se aplicaran a empresas públicas o privadas.

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

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

La ubicación institucional de los órganos de regulación, así como su relación con las autoridades de aplicación de las políticas de competencia, han sido motivos de debate político, en la medida en que se visualizan como agencias con potestades sobre mercados cruciales de servicios básicos, los que históricamente han tenido una fuerte influencia por parte del sistema político. El equilibrio entre los aspectos técnicos y políticos de la actividad regulatoria también es fruto de las condicionantes institucionales, de cuál es el juego de transacciones políticas y de las habilidades para llegar a acuerdos intertemporales por parte de agentes políticos relevantes.

3 – Las reformas y el funcionamiento de las instituciones

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

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

La implementación de políticas más o menos consistentes, creíbles y estables debería llevar a la obtención de resultados satisfactorios en materia de inversión y performance en los servicios básicos, así como una creciente emergencia de servicios más sofisticados y de valor agregado. Tanto las percepciones acerca de las políticas como de los organismos regulatorios sectoriales constituyen ingredientes sustanciales en las decisiones de inversión (tanto en magnitud como en calidad) y en la capacidad de los países de atraer a los inversores adecuados. Sumado a los clásicos motivos que refieren a las dimensiones del mercado y a la potencialidad de realizar ganancias en la operativa de estos segmentos, las consideraciones de seguridad jurídica y credibilidad se hacen cada vez más relevantes en mercados en donde el riesgo contractual y político es muy elevado.

Parece adecuado desarrollar el análisis en base a un conjunto de episodios referidos a procesos de privatización y liberalización de servicios públicos en América Latina, a la luz de una somera descripción de los procesos políticos que los condicionaron, intentando relacionar los mismos con las características salientes de los resultados de políticas.

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

La política relativa a servicios públicos en Argentina se caracteriza por haber sido extremadamente volátil, por haber incidido en ella intereses distintos de los intereses generales y por no haber invertido en capacidad institucional para manejar el cambio.

La privatización de la telecomunicaciones fue la primera experiencia llevada adelante en el país. Al momento de la privatización, las telecomunicaciones eran brindadas por ENTEL (empresa pública con monopolio legal), la cual adolecía de importantes problemas financieros y de administración que repercutían en la calidad del servicio y el ritmo de expansión de la red. Estas deficiencias se traducían en muy malos indicadores de gestión y altos precios (una línea costaba cerca de \$ 1,500 y demoraba en ser instalada entre 5 y 10 años). Tras el fracaso del intento de mejorar la gestión en vistas de un *joint venture* para la prestación del servicio telefónico con Telefónica de España, la empresa cayó, sobre fines de 1989, en un período de descontrol económico y financiero. Tras la asunción de Menem al gobierno se decide la privatización de ENTEL, la que se produce menos de un año y medio después (Celani, 2000). La prestación del servicio quedó a cargo de dos empresas – Telefónica y Telecom – que operan en el sur y norte del país respectivamente, repartiéndose Buenos Aires con igual criterio. Dichas empresas adquirieron licencias de explotación de los servicios básicos (transmisión de voz con excepción de la telefonía móvil), otorgándoseles exclusividad en la prestación de los mismos por 7 años. La exclusividad buscaba el desarrollo de un proceso de inversión acelerado que sacara al país del atraso importante en que se encontraba (además de aumentar el monto recaudado por la venta), para lo cual las empresas asumieron compromisos explícitos de inversión para expandir la red y mejorar la calidad del servicio. La regulación diseñada fue de precios tope del tipo CPI-X, fijándose el factor de productividad X en 2% anual. La exclusividad podía ser extendida por tres años más, pasando el X a 4% anual, sólo si los objetivos de inversión eran alcanzados.

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

En marzo de 1998 se aprueba el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones, que materializó la decisión de dirigir gradualmente al sector hacia la competencia. A partir de ese momento se otorgaron nuevas licencias para los servicios básicos, privilegiando a los operadores ya instalados, sean prestadores de telefonía fija, móvil u otros. No obstante, se extendió la exclusividad de los prestadores de telefonía por dos años (hasta 1999), a pesar de que no habían cumplido totalmente los compromisos de inversión asumidos.

La ausencia de instituciones específicas adecuadas para manejar el proceso regulatorio ha contribuido a que las políticas en telecomunicaciones hayan sido aún más volátiles que las verificadas en otros sectores de infraestructura donde los reguladores han mantenido mayor independencia (electricidad y gas). En este sentido, en la regulación de telecomunicaciones ocurrió el mayor conflicto regulatorio que viera el país en la década de 1990, que es el relacionado al rebalanceo tarifario. Una particularidad de la privatización de las telecomunicaciones respecto de aquellas que le siguieron es que la estructura tarifaria

preexistente fue trasladada a los nuevos operadores. Dicha estructura se caracterizaba por una serie de subsidios cruzados, incluso mayores a los que históricamente rigieron en el país. No es sorprendente que el proceso de cambio de la estructura tarifaria y la forma en que la misma se llevó adelante haya sido un tema central en la regulación de las telecomunicaciones durante una década (Artana et al, 1998).

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

La segunda parte del conflicto se genera por el rebalanceo tarifario propiamente dicho, que se hace necesario por el rápido desarrollo del *call-back* y la disminución de las llamadas salientes de las firmas y su consiguiente pérdida de ingresos. Se realizan múltiples audiencias públicas para discutir el rebalanceo tarifario. En las mismas intervienen los grupos de interés opuestos al rebalanceo (el Ombudman, grupos de consumidores y parlamentarios). Más allá de que el rebalanceo tarifario tiene justificación económica evidente y de que su necesidad era clara aún antes de la privatización, lo relevante fue la forma en que interactuaron los agentes políticos y sociales y las instituciones. Con la aprobación del rebalanceo se sucedieron los reclamos de ilegalidad ante la justicia, la que en algunos casos dio la razón a quienes se oponían al mismo, fundados en motivos de procedimiento. Ante estos fallos judiciales, las empresas dejaron de enviar sus facturas (pretendiendo cobrarlas todas juntas al final) o ignoraron el fallo y enviaron las facturas con el nuevo esquema, según el caso. Ambos procedimientos fueron mal recibidos por la población, quien además rechazó la forma de actuar del organismo regulador por entenderlo capturado por parte de las empresas (Vispo, 1999 citado por Celani 2000). La opinión negativa de la población, que se relaciona con la incapacidad del regulador de explicar la necesidad del rebalanceo y de aparecer ante la misma como una entidad creíble, influyó positivamente en la acción opuesta a la decisión del regulador por parte de los nuevos agentes que aparecen después de la reforma. La resolución del Ministerio de Economía de ajuste tarifario de 1996 no llega a aplicarse por el grado de oposición presentado al mismo en el terreno político, que derivó en el pasaje de la regulación directamente a la órbita de la presidencia de la república. Recién en 1997 se aprueba el rebalanceo tarifario por medio de un Decreto Presidencial (norma de mayor jerarquía que las normalmente usadas en estos casos) como muestra de que la decisión tiene el mayor apoyo político (Artana, 1998)

Parte de las dificultades sufridas en el proceso regulatorio se relacionan al problema de diseño inicial de la reforma en que no se procedió al rebalanceo tarifario básico. Este hecho no es atribuible a la impericia sino al hecho de que el gobierno buscaba iniciar el proceso de reforma en los servicios públicos de forma rápida de modo de generar un impacto positivo y de arrastre sobre el resto de los sectores de servicios. En este sentido, las características de la reforma son consecuencia de las propias características del PMP en

que, no existiendo acuerdos intertemporales entre los agentes y el gobierno, éste debe aprovechar los momentos en que cuenta con las mayorías para introducir los cambios legales. Con las dificultades de diseño mencionadas, la práctica regulatoria es de por sí complicada, viéndose aún más dificultada por la ausencia de instituciones regulatorias independientes. El esquema regulatorio adoptado es comprensible dada la forma de hacer política en el país, donde las agendas de corto plazo están por delante de cualquier acuerdo intertemporal y por lo tanto, las construcciones institucionales no son priorizadas.

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

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

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

Por su parte, la compañía estatal Gas del Estado fue privatizada en 1993 en ocho compañías diferentes. La regulación de las mismas se realiza a nivel federal por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENERGAS) que es una entidad autárquica creada concomitantemente con la privatización. El mercado de producción en campo es competitivo, mientras que el transporte y distribución están regulados, siendo ENERGAS el responsable de la aprobación de las tarifas, márgenes de distribución y porcentajes de pasaje del costo del gas al usuario (*pass-through*). El principal conflicto sectorial ocurrido durante la década de aplicación de la reforma refiere al precio del gas retenido¹. Cuando el precio del gas en campo aumentó a partir de las privatizaciones, también lo hizo el costo para el distribuidor del gas retenido (que se valoraba al precio del gas en campo), con lo que los distribuidores solicitaron al regulador el aumento de la tarifa al consumidor para compensarlos por el aumento del precio de un insumo importante. La negociación se manejó como una relación bilateral entre las empresas y el regulador, evitándose la politización del problema por voluntad de éste. La decisión del regulador fue rechazar la petición de las firmas pues, si bien el reclamo refería a un asunto no explícito en el contrato, el aumento del precio de un insumo es una cuestión que debía haber sido prevista por las empresas privatizadas. En el posterior ajuste tarifario se autorizó ajustar el costo del gas retenido por el mismo índice de precios que los demás insumos (Artana, et al. 1998).

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

En el sector agua y saneamiento se presenta la particularidad de que la regulación de las empresas privatizadas está a cargo de las autoridades provinciales, particularmente la fijación de tarifas. Un caso particular es el área metropolitana de Buenos Aires, donde la empresa pública Obras Sanitarias de la Nación fue privatizada en 1993 a Aguas Argentinas, y es regulada por un ente tripartito (representación provincial, federal y municipal). Al año de realizada la privatización, la empresa requirió el ajuste de la tarifa para poder expandir la red y cumplir así con los reclamos políticos de conexión de sectores pobres de la ciudad. La decisión del aumento de la tarifa que suponía una modificación del contrato original a sólo un año de la firma del mismo, fue aprobada por unanimidad de los miembros políticos del ente regulador en medio de una aceptación generalizada (explicada por el poco peso relativo de la tarifa de agua en el presupuesto familiar y porque el aumento tarifario penalizaba especialmente a los nuevos usuarios a través de un aumento excesivo de los costos de conexión). El resultado del proceso fue el aumento de las rentas de la empresa, que según *The Economist* era la más rentable del mundo en este sector. Por su parte, las

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

privatizaciones llevadas adelante por las provincias (Corrientes y Tucumán) tuvieron como resultado el abandono precoz de la concesión por parte de sus accionistas principales, fruto de la acción arbitraria de los reguladores, llevando al cambio de propiedad hacia inversores locales más capacitados para manejarse en la negociación con las autoridades o al abandono liso y llano de la concesión (Artana, et al. 1998).

Cuando Argentina termina con la paridad cambiaria, enfrenta el problema que los contratos con las empresas privatizadas suponían la fijación y ajuste de las tarifas en dólares, moneda que pasó a valer tres veces más que el peso argentino. El Parlamento emitió una ley por la cual dejó sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares y las cláusulas indexatorias basadas en índices de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio, y fijó las tarifas en pesos con un tipo de cambio de 1, en lo referente a obras y servicios públicos. Paralelamente autoriza al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos que tienen por objeto la prestación de servicios públicos, para lo cual se creó una Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos. Como resultados, en el sector de telecomunicaciones se ha producido una profunda crisis, donde se han desvirtuado las tarifas y el nivel de calidad de los servicios. Algunas empresas entraron en *default* mientras que otras cesaron su actividad (AHCET, 2003). Por su parte, las tarifas de gas en boca de pozo y los precios mayoristas de generación tienen pautado un incremento paulatino que concluirá recién en 2007, con valores semejantes a los de 2001 en dólares, mientras que las tarifas de transporte y distribución de electricidad y gas continúan a la espera de un plan de recomposición.

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

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

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

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

Dichos autores identifican una serie de ingredientes centrales en el entorno institucional que desestimulan los acuerdos políticos estables en Argentina: una legislatura con poco interés concreto sobre las actividades legislativas, una burocracia sin objetivos de largo plazo, una judicatura que tiende a alinearse con el Ejecutivo, un sistema federal que diluye responsabilidades en diversas áreas y un Ejecutivo con un margen excesivo de discrecionalidad. Esta descripción se asocia a las reglas electorales y constitucionales básicas, así como a la historia de inestabilidad democrática del país, y ha llevado a que el número de agentes relevantes sea numeroso, el horizonte de decisiones políticas sea limitado y los movimientos políticos tengan lugar fuera de las arenas institucionalizadas (como la legislatura), todo esto conspirando contra la posibilidad de alcanzar resultados cooperativos entre los agentes decisores de política. La estructura constitucional (presidencial, bicameral y federal) genera múltiples puntos de veto en el juego político, ya que hace muy costoso satisfacer las diversas demandas asociadas a acuerdos políticos. Los mecanismos para hacer cumplir los compromisos (*enforcement*) son extremadamente débiles, ya sea por la vía judicial como por la vía de la delegación burocrática. Los legisladores, los burócratas y los jueces se caracterizan por una considerable miopía, derivada de la inestabilidad institucional, los mecanismos electorales y los poderes proactivos del Ejecutivo, entre otros factores. Asimismo, los legisladores son esencialmente *amateurs*, pero a la vez son políticos profesionales, para quienes su participación en el Congreso es sólo un escalón transitorio de su carrera política. Por lo tanto, no tienen incentivos a invertir en capacidades de diseño de políticas públicas, a especializarse o a promover instituciones legislativas sólidas, sacrificando su capacidad de supervisión sobre el Ejecutivo y sobre la burocracia. A su vez, los servidores públicos no visualizan objetivos de largo plazo, disminuyéndose entonces la motivación, alentando el incumplimiento y la corrupción. Asimismo, el rol de la Suprema Corte como elemento de coacción para el cumplimiento de los contratos legislativos y constitucionales ha sido débil, más como resultado del juego político que por carencias de doctrina. Los jueces han tenido históricamente plazos breves en su actuación, lo cual naturalmente induce a que su accionar está alineado con el del gobierno de turno, haciendo casi inexistente la revisión judicial. Como consecuencia, el Ejecutivo se maneja con una elevada discrecionalidad, contribuyendo a incrementar la volatilidad de las políticas a medida que se manifiesta el “conflicto político” y alternan en el poder gobernantes con preferencias diversas en las distintas áreas.

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

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

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

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

La nueva Corte de Defensa de la Competencia tiene cinco miembros: un abogado con experiencia en el tema elegido por el Presidente de la República sobre una lista propuesta

por la Suprema Corte de Justicia y cuatro expertos (dos economistas y dos abogados), dos de los cuales los nombra el Banco Central y otros dos los nombra el Presidente sobre una lista propuesta por el Banco Central. La integración de la Corte mejora los ya exigentes criterios de selección de los miembros de la Comisión Antitrust, al tiempo que busca su fortalecimiento para mejorar los tiempos de respuesta a los problemas al establecer remuneración para sus miembros.

La reforma del sector telecomunicaciones es quizá el mejor ejemplo para ilustrar las características antes mencionadas. A mediados de la década de 1970 las telecomunicaciones eran brindadas en Chile por dos empresas públicas: CTC brindaba telefonía local en casi todo el país mientras que ENTEL ofrecía los servicios de larga distancia nacional e internacional. Ya a principios de la década de 1980 se modifica radicalmente la estructura del mercado, pasando ambas firmas a manos privadas y estableciéndose los primeros pasos hacia la introducción de competencia en el sector. La regulación de las telecomunicaciones está a cargo de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Sus atribuciones son de regulación y de diseño de la política sectorial, siendo el responsable de la aplicación de los procedimientos para la fijación de tarifas. La Ley de Telecomunicaciones de 1982 pauta el desarrollo del sector, estableciendo la no discriminación para el otorgamiento de concesiones, la que sólo puede ocurrir por razones técnicas (escasez de espectro en la telefonía móvil). La Ley establece la libertad en la fijación de precios, salvo en los casos en que la Comisión Antitrust establezca que no existe suficiente competencia y en ese caso los precios se regulan.

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

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

Otro hito importante que muestra (en este caso de forma consensual) el compromiso de las distintas autoridades, tanto administrativas como judiciales, con el desarrollo de la competencia (a través de la convergencia de tecnologías) es la resolución del caso de la empresa de trunking Nextel, que solicitara la concesión para la prestación del servicio de

trunking digital. Los operadores incumbentes se opusieron a este pedido en la medida en que consideraban que el trunking digital era equivalente al servicio de telefonía móvil y que NEXTEL no tenía concesión para el mismo. La resolución de las autoridades judiciales y el regulador coincidió en la autorización entendiendo que la regulación funciona por servicio y no por tecnología, lo que además es un incentivo a la entrada de nuevas tecnologías (AHCJET, 2003).

Por su parte, el proceso de privatización del sector eléctrico en Chile se inició con la separación de la actividad regulatoria del proveedor público antes de 1980, al tiempo que se produjeron las modificaciones normativas que habilitan la incorporación privada. Las tres empresas públicas integradas fueron separadas en múltiples empresas generadoras y de distribución, previo a la privatización que se procesó mediante la venta de las acciones de las nuevas firmas. A diferencia del sector telecomunicaciones, la reforma no impuso la desagregación vertical de las empresas, lo que fue criticado pues permitió a la firma privatizada (ENDESA) mantener una posición dominante en el mercado. Por otra parte la legislación en el sector eléctrico no tiene la precisión de aquella del sector telecomunicaciones, lo que da lugar a conflictos en la interpretación de la misma (índices para el ajuste de las tarifas, fijación de los peajes de transmisión, etc.) (Basañez et al. 1999). El regulador sectorial es la Comisión Nacional de Energía (CNE) – sector eléctrico y combustibles – que además de potestades regulatorias tiene entre sus cometidos el establecimiento de políticas sectoriales y el cálculo de tarifas. El mismo es dirigido por un consejo de seis miembros cuyo presidente es nombrado por el Presidente de la República al igual que otros dos de sus miembros. El despacho de cargas está a cargo de la CDEC cuya dirección está en manos de los generadores de mayor porte. Las decisiones relativas al despacho que no sean consensuales son resueltas por el Ministro de Economía con plazos perentorios. La institucionalidad sectorial se completa con la Comisión Antitrust (ahora Corte de Defensa de la Competencia), que opera también en los tramos competitivos del sector eléctrico.

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

Son de destacar dos conflictos derivados del poder de mercado de empresas integradas verticalmente. El primero data del año 1990 y refiere a la denuncia de un pequeño productor eléctrico que era discriminado por una empresa integrada verticalmente. El caso fue tomado por el Fiscal Económico quien solicitó la desintegración entre el principal generador del país (ENDESA) y la firma responsable de la transmisión (TRANSELEC). El resultado fue la desestimación de la solicitud del Fiscal Económico por parte de la Comisión de Resolución de la Comisión Antitrust, y luego la desestimación de la apelación del Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia. Una vez finalizado el caso, el Fiscal inició un nuevo caso en busca de la desintegración de las mismas empresas por el riesgo de comportamiento no competitivo en el mercado eléctrico, el que fuera nuevamente desestimado por la Comisión Antitrust (Basañez et al, 1999).

Un segundo caso interesante fue el conflicto desatado entre dos distribuidores en el área de Santiago cuyas áreas de distribución se superponían parcialmente, con la particularidad de que una era un distribuidor en un área fundamentalmente rural y el otro en un área

fundamentalmente urbana. En la medida que los costos de distribución en áreas urbanas son menores, la segunda empresa realizaba subsidios cruzados de sus clientes urbanos a sus clientes rurales de manera de mejorar su posición competitiva con la primera (quien solicitó que se establecieran áreas de concesión no superpuestas). La Comisión de Prevención decidió que la superposición de áreas debía eliminarse, no obstante lo cual su decisión fue revertida por la Comisión de Resolución, quien estableció que las concesiones no eran exclusivas y por lo tanto podían perfectamente solaparse (aunque decidió que los precios no podían diferir entre ambas empresas en la zona común) (Basañez et al, 1999).

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

Otros conflictos – quizá los mayores en todo el sector – surgieron por falta de precisión en las definiciones regulatorias, tales como la forma en que deben fijarse los peajes de transmisión. El conflicto entre COLBUN (productor) y ENDESA-TRANSELEC (generador y transmisor integrados) respecto del valor del peaje de transmisión se prolongó durante los primeros cinco años de la década de 1990 sin que la comisión mediadora llegara a un resultado. El principal motivo de discordia fue que el regulador actuó de forma asimétrica respecto del generador dominante, impidiéndolo proceder de forma similar a lo que autorizó a la firma de menor porte. Tras la decisión del regulador, aparece el objetivo de fomentar la competencia en el mercado de generación.

La acción del regulador ha sido destacada en las decisiones tomadas respecto de la entrada del gas de Argentina para su uso en generación, así como en el manejo de los derechos sobre el agua para generación eléctrica, actuando en ambos casos de modo de no profundizar la concentración en el mercado de generación eléctrica.

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

En Chile se estableció un sistema de regulación por precios tope, con revisión periódica de precios de acuerdo a un modelo explícito en que queda muy poco margen a la discrecionalidad del regulador. El mecanismo supone la fijación de precios de acuerdo a

una meta de rentabilidad sobre costos y capital de una empresa modelo eficiente con capacidad adaptada a la demanda (Bitrán, 1998).

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

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

En el sector de agua y saneamiento el proceso de fijación de tarifas sigue el esquema general antes mencionado. La primer revisión de tarifas del año 2000 de las empresas privatizadas llevó a un incremento de las mismas del orden del 20% en términos reales. El sistema de fijación de tarifas mostró especialmente en este caso ser resistente a las presiones políticas, pues incluso en un año electoral se culminó con un aumento significativo de las mismas. No obstante, este aumento tuvo un impacto significativo en la opinión pública e influyó en la política tomada en privatizaciones subsiguientes, donde se optó por un esquema de concesión a uno de venta de activos, en el entendido de que el sistema regulatorio en el sector es aún precario para regular empresas privatizadas en forma satisfactoria (Gómez-Lobo y Vargas, 2002).

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

De acuerdo a estos autores, el proceso de diseño e implementación de políticas en Chile ha sido moldeado por cuatro factores salientes. En primer lugar, un sistema de partidos

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

El esquema chileno puede caracterizarse por tener un número relativamente pequeño de agentes relevantes que interactúan sistemáticamente (lo cual facilita la cooperación) y buena judicatura y una buena burocracia (lo que estimula la transparencia y promueve el cumplimiento de las reglas de juego). En este marco, las tecnologías de *enforcement* son creíbles y los desvíos de los términos acordados son más fácilmente observables, todo lo cual desestimula las conductas oportunistas y promueve los acuerdos políticos intertemporales.

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

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

En el proceso regulatorio los resultados han sido variables según la decisión fuese la defensa de los mayores niveles de competencia o se requiriese de una decisión técnica por parte del regulador. En el primer caso la estabilidad de la política ha sido muy alta, mientras que en el segundo la situación es menos clara. En los casos en que la intervención regulatoria se relacionó con aspectos técnicos relativamente complejos (coordinación en el mercado eléctrico) la acción del regulador fue objeto de cierta captura y no respondió siempre de forma adecuada a shocks externos (caso de sequía del año 89). Sin embargo en los casos en que la intervención regulatoria se relacionó con aspectos de fijación de tarifas de servicios monopólicos el diseño institucional (mecanismos de solución de diferendos y acción judicial) ofreció garantías a las firmas de no ser expropiadas por el regulador.

Las reformas iniciadas a principios de la década de 1980 modificaron el PMP sectorial de forma radical. La sustitución de las empresas públicas por empresas privadas como principal agente del mercado, pero fundamentalmente la aparición en escena de los organismos reguladores y de la agencia de defensa de la competencia realmente

involucrada con el desarrollo competitivo en los sectores de servicios públicos, constituyen el cambio institucional principal que determinó una nueva forma de hacer política a nivel sectorial. La relación entre las nuevas empresas entrantes y las instituciones públicas ha sido dinámica, destacándose el proceso de aprendizaje realizado por estas últimas a lo largo del tiempo y que llevan a ajustar los primeros resultados económicos excesivamente beneficiosos para las empresas privadas, hasta llegar a indicadores adecuados. El aprendizaje en el campo regulatorio más importante ha sido la comprensión de las dificultades de regulación directa y la necesidad de sustituirla por la disciplina de la competencia en la medida que esto sea posible, lo que se ha transformado en una verdadera forma de hacer política en lo referente a servicios públicos. Las reformas modificaron el PMP sectorial en un marco de instituciones fuertes y bien definidas, de modo que las políticas generadas han conducido a la determinación de nuevas reglas más competitivas, que en definitiva modifican nuevamente el PMP en tanto quitan espacios a la intervención regulatoria directa, que habilitaba mayor discrecionalidad del Estado y mayor lugar a las presiones de las firmas.

3.3 – Debilidad institucional relativa, democracia directa y rigidez: el caso de Uruguay

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

La provisión de servicios públicos, desde su concepción, ha sido realizada por empresas públicas que gozaron del monopolio en su actividad respectiva². La existencia de estas empresas está consagrada en la Constitución de la República, y su monopolio en Leyes que generalmente son de carácter sectorial. Estas empresas mantienen cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo en cuanto a su gestión, no obstante lo cual el Ejecutivo tiene dos potestades fundamentales: propone sus directorios (que deben ser ratificados por el parlamento) y aprueba las tarifas propuestas por las empresas. Por otra parte, existen dependencias en los Ministerios sectoriales con responsabilidades en cuanto a la definición de la política sectorial específica, como es el caso de la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que formalmente se encarga de la definición de la política energética del país .

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

La definición de los monopolios ha sido recientemente afectada por modificaciones a las Leyes que los consagraban. En primer lugar, se eliminó el monopolio de UTE sobre la generación de energía eléctrica (se mantiene el monopolio sobre la transmisión y la distribución). En el año 2001 se eliminó el monopolio de ANTEL sobre todas las actividades de telecomunicaciones con excepción de la telefonía local y la larga distancia nacional. Esto permitió el ingreso de competidores en los mercados de telefonía internacional, los que se sumaron a los de transmisión de datos y telefonía móvil. En el año 2002 el parlamento derogó la legislación que se aprobara en 2001 (ante la inminencia de su derogación por Referéndum) y que diera lugar a la apertura, lo que derivó en la imposibilidad de autorizar nuevos competidores en los mercados de telefonía internacional. No obstante, las empresas que entraron en estos mercados en el período de vigencia de la legislación continúan operando. En cuanto a la provisión de combustibles, en 2003 se estableció por ley el fin del monopolio público en la refinación y comercialización de combustibles fósiles para el 2006, así como la posibilidad de asociación de ANCAP con capitales privados. No obstante, la Ley ha sido derogada por Referéndum a fines de 2003.

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

En la última década es posible diferenciar dos políticas vinculadas a los servicios públicos. La primera es el intento de habilitar la participación de capital privado en la provisión de los servicios, ya sea a través de asociaciones de las empresas públicas con otras privadas, o a través de la autorización a otras empresas para competir con las empresas públicas. La segunda política consiste en el fortalecimiento de las empresas públicas y la utilización de las rentas generadas por estas empresas como un recurso fiscal adicional. Estas dos políticas tienen distinto grado de consenso dentro del sistema político.

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

Las razones para llevar adelante estas reformas orientadas al mercado se deben buscar en los objetivos usualmente enunciados por los promotores de las reformas (ver Forteza, 2003), pero además en las exigencias que el proceso de integración al MERCOSUR le impone al país. En ese sentido cabe destacar que los socios principales del bloque (Brasil y particularmente Argentina) tienen un alto grado de apertura de sus mercados de servicios públicos. Si bien la negociación relativa a servicios es de las menos avanzadas en la agenda del MERCOSUR, la misma tendrá lugar en los próximos años y las condiciones de monopolio no parecían sostenibles en el mediano plazo con la integración regional. Por esta razón, la adaptación de la legislación referida a los servicios públicos a las condiciones de competencia mínimas compatibles con la integración regional al MERCOSUR constituye también una línea de política impulsada en los últimos años³.

³ Este argumento puede ser relativizado en algunos sectores como los combustibles en que los mercados internacionales no son necesariamente competitivos y hay diferencias notorias entre países productores y no productores de petróleo. Ver por ejemplo Pistonesi 2003.

El primer intento de reforma orientada al mercado es la Ley de Empresas Públicas de 1992. La misma propuso reformas en distintas empresas públicas, entre las que se destacan el cierre o privatización de algunas (ILPE y PLUNA⁴ respectivamente) y la venta parcial de la telefónica ANTEL (venta del 51% de las acciones con la restricción de que el 51% del total permaneciese en manos de agentes nacionales). Algunos artículos de esta ley fueron derogados por un Referéndum promovido por el sindicato de empleados de ANTEL y apoyado por amplios sectores políticos. A partir de este revés político de los sectores reformistas, la política de mejora de las empresas públicas se hizo más nítida al tiempo que se transformó en un proceso continuo. Las empresas principales – UTE, ANTEL y ANCAP – aumentaron las utilidades vertidas al fisco de forma permanente hasta el advenimiento de la crisis económica.

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

La reforma en el sector comunicaciones se da en el año 2001, con la eliminación en el parlamento del monopolio de ANTEL sobre los servicios de telefonía internacional y con la creación de la agencia regulatoria sectorial (URSEC). Paralelamente se propone la venta parcial de ANCEL, división de telefonía móvil de ANTEL. Se desencadena posteriormente el proceso para llevar a Referéndum la base legal de la reforma, impulsado por el sindicato de trabajadores de ANTEL, y antes de que se llegue a la votación popular, el gobierno propone la derogación de los mismos en el Parlamento, hecho que se produce sobre finales de 2002. No obstante, el resultado del proceso ha sido la incorporación de competidores en el mercado de telefonía internacional (aunque aún no se han consolidado las condiciones para una competencia igualitaria entre las nuevas firmas y el incumbente ANTEL) y la consolidación de competencia en el mercado de telefonía móvil, con la mejor explicitación de reglas de juego y el ingreso de un tercer operador.

La última jugada en este proceso está pautada por la Ley que autorizaba la asociación de ANCAP con privados para la refinación y comercialización de refinados por un período de 30 años, al tiempo que liberalizaba la comercialización de refinados a partir del año 2006. La Ley fue derogada por Referéndum promovido por el sindicato de empleados de ANCAP, en diciembre de 2003.

Un caso diferente a los anteriores está constituido por la política seguida en el sector Agua y Saneamiento. La participación privada se instrumentó en este caso por la vía de concesionar el servicio en zonas reducidas del país (zona turística de Punta del Este). La primera concesión data de 1992 y corresponde a una pequeña zona, mientras que la segunda se realizó en el año 2000 en un área de mayor extensión. La concesión no requiere aprobación legal, sino que se realiza por vía administrativa. La empresa pública por su

⁴ Industria Lobera y Pesquera del Estado y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea respectivamente.

parte, mantiene el monopolio en la provisión del servicio de agua y saneamiento en la mayor parte del país. Un hecho significativo es que el proceso de mejora de la gestión que alcanzó a las principales empresas públicas no llegó a OSE. Esta última ha logrado, en los mejores años, a no ser deficitaria, pero no se ha alineado con las demás empresas como aportante de recursos fiscales. Es de destacarse que el diseño regulatorio en el caso del agua ha sido especialmente deficiente (OSE era el regulador y encargado del contralor de los contratos de concesión), lo que se hizo evidente en el proceso poco transparente de renegociación de los contratos de concesión. Esto apunta a resolverse con la creación de URSEA a fines de 2002.

Esto es similar lo que ocurrió en sectores como infraestructura portuaria y aeroportuaria, y contrasta con los esfuerzos realizados en el diseño regulatorio y de mejora de la gestión en energía y comunicaciones.

La Constitución vigente prevé múltiples mecanismos de democracia directa, entre los que destacan los Referenda y los Plebiscitos. Los mismos pueden ser activados por la voluntad de los ciudadanos o por parte de los legisladores. Posteriormente a la recomposición democrática en 1985 dos formas se han utilizado. La primera es el Referéndum por iniciativa popular. Este procedimiento requiere obtener la adhesión del 25% de los inscriptos en el padrón electoral, las que son posteriormente verificadas por la Corte Electoral, quien organiza la votación ciudadana. En caso de obtener un número de votos mayor al 50% de los inscriptos, la Ley cuestionada es derogada. Salvo el Referéndum sobre la ley de amnistía a los militares acusados de violación a los derechos humanos en la dictadura, todas las demás veces que el procedimiento fue utilizado fue para bloquear la aplicación de una ley de reforma de los servicios públicos, con resultados diversos. Un segundo procedimiento utilizado fue el de Plebiscito por iniciativa popular. El mismo se dispara por la adhesión del 10% de los inscriptos en el padrón electoral, se vota conjuntamente con las elecciones nacionales e incorpora modificaciones en la Constitución de la República. Este procedimiento fue utilizado en temas vinculados a la Reforma de la Seguridad Social y a la reforma en el sector agua y saneamiento.

En el caso de la utilización de los mecanismos de democracia directa, los impulsores de las medidas fueron en todos casos, los sindicatos de las empresas públicas respectivas. Los sectores políticos de izquierda apoyaron monolíticamente algunas de las iniciativas, aunque en otros casos hubo opiniones discordantes (en los casos en que sólo se trata de introducir competencia sin privatizar). No obstante cabe aclarar que en todos los casos en que se lograron las firmas para desencadenar el procedimiento de democracia directa hubo apoyo de la fuerza política de izquierda, cuyo aporte militante y organizativo fue condición necesaria para alcanzar las firmas.

Después de la derogación por Plebiscito de la denominada Ley de Empresas Públicas de 1992 (que preveía la posibilidad de asociación de las Empresas Públicas, fundamentalmente ANTEL, con capitales privados), se verifica una preocupación por la mejora de la gestión de las Empresas Públicas de energía eléctrica y telecomunicaciones. Este proceso – que constituye una política en si misma – llevó a que, tanto UTE como ANTEL presenten actualmente indicadores técnicos y económicos que las diferencian notoriamente de la situación típica de las empresas públicas monopólicas en los países en vías de desarrollo. Paralelamente a la mejora de la gestión de las empresas – y en cierta medida posibilitado por dicha mejora – se verifica la consolidación de las empresas como generadores de recursos al fisco. Es de destacarse que, por diferentes motivos, la política tendiente a la mejora de las empresas públicas ha contado con el acuerdo de la mayor parte de los

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

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

La reforma del sector eléctrico fue la única reforma que requirió de aprobación legal y que no fuera posteriormente derogada en Plebiscito. No obstante, ocho años después de la aprobación de la misma aún no se ha puesto en funcionamiento el mercado eléctrico mayorista, no se ha realizado una transacción entre agentes privados ni se ha instalado un nuevo generador en el país. Cabe recordar que la aprobación de la Ley se dio en una coyuntura particular del mercado eléctrico. Uruguay es un sistema pequeño, interconectado a un sistema veinte veces mayor que es el argentino. La interconexión permite a Uruguay evitar inversiones importantes en la medida que el mercado spot o de contratos argentino le sirve de respaldo para cubrir fallas en su sistema de generación o situaciones excepcionales (el sistema de generación uruguayo tiene un alta participación de generación hidroeléctrica). La situación a mediados de los 90 es que Argentina vendía a Uruguay energía en condiciones económicas notoriamente peores a la que obtenían los participantes en el mercado eléctrico argentino, amparado en que Uruguay no contaba con un mercado factible de ser integrado al Argentino. La compatibilización de la normativa debe interpretarse en este marco como una restricción externa en el sentido de que de no realizarse implicaría costos de inversión relevantes en generación eléctrica (Vaillant, 1995 describe la coyuntura en la interconexión eléctrica entre Uruguay y Argentina a mitad de los 90)⁵.

⁵ Se destaca la percepción existente al momento de aprobarse la ley de que la misma sería relevante a los efectos de mejorar las condiciones de intercambio energético con Argentina. Visto en perspectiva, quizá se perciba que la aprobación de la Ley no tuvo mayor impacto al respecto.

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

Dentro del cumplimiento de los objetivos sectoriales cabe destacarse la importancia de la creación de la agencia regulatoria específica UREE en el año 2000. La misma ha tenido una acción pro-competitiva que ha generado cierto conflicto con UTE (conflicto lógico entre regulador y firma incumbente). La hipótesis es que este conflicto llamó la atención al sistema político en cuanto a los riesgos de otorgar poder de decisión y autonomía a la burocracia. Tradicionalmente el sistema político mantiene bajo su control la operación de estos mercados a través de su control de las empresas públicas. El nuevo esquema supone menor discrecionalidad para el sistema político y mayor poder a la burocracia. De cualquier manera, la autonomía de la agencia regulatoria es relativa; a modo de ejemplo, la aprobación de todo reglamento vinculado al funcionamiento del mercado se mantiene en la órbita del Poder Ejecutivo, correspondiendo a la Agencia la propuesta de dichos reglamentos.

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

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

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

La institucionalidad política en Uruguay ha conducido a compromisos políticos con una perspectiva de corto plazo, pero no se ha logrado cooperación efectiva con relación a políticas estables y flexibles en el largo plazo (con las excepciones referidas a la apertura comercial y financiera del país). Las dificultades para alcanzar acuerdos políticos intertemporales es consistente con las principales características del entorno político-institucional: un número elevado de actores políticos y puntos de veto, una magnitud

relevante de movimiento de difícil observabilidad, tecnologías de *enforcement* relativamente pobres en los aspectos económicos, una burocracia de capacidades y autonomía limitadas, intercambios políticos relevantes que tienen lugar fuera de la arena legislativa, una constelación particular de partidos y preferencias, y un costo elevado para el *policymaking* y el cambio institucional.

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

En segundo lugar, las preferencias políticas no son extremadamente divergentes en cuanto al tema de la propiedad de las empresas de servicios públicos; si bien es más aceptada la necesidad de introducir competencia en los mercados de servicios públicos, no lo es la idea de privatizar masivamente a las empresas, lo que está relacionado tanto a razones históricas (fuerte presencia del Estado en la “época dorada” del país a mediados del siglo XX), como de punto de partida (no hay una brecha muy evidente a ser cerrada por una privatización masiva). Por otra parte razones pragmáticas de los partidos en el gobierno (que requieren de las ganancias abundantes de las empresas para cerrar la brecha fiscal) han llevado a dificultar la implementación de la apertura donde la legislación lo habilitaba, introduciendo un elemento adicional de volatilidad en la etapa de implementación.

El PMP sectorial no ha sufrido modificaciones tan importantes como en los países donde las reformas han sido más profundas. Las empresas públicas siguen siendo los actores centrales, contando con altos niveles de legitimidad ante la población. Las reformas han sido limitadas porque los perdedores potenciales con las mismas han encontrado los mecanismos para bloquear las reformas al tiempo que los sectores reformistas no encontraron la forma de compensar a los primeros. La creación de organismos regulatorios ha sido el avance institucional más importante hacia el establecimiento de cierto nivel de competencia en estos mercados, aunque no se ha invertido demasiado en su desarrollo. Las mismas tienen cierta independencia institucional aunque tienen la limitante fundamental que no regulan la fijación de tarifas de los sectores monopólicos (potestad del Poder Ejecutivo) y tienen escasas posibilidades de evitar comportamientos anticompetitivos vinculados a la integración vertical de las empresas públicas (la institucionalidad de defensa de la competencia es limitada). Por otra parte, las empresas tienen una burocracia calificada y abundante y su capacidad de incidir en las decisiones de política son en general mayores a las del propio regulador en múltiples aspectos de implementación de la política lo que contribuye a que el camino de implementación sea extremadamente lento. Es de destacarse

el papel que los organismos regulatorios tuvieron en el mantenimiento de ciertos avances en la liberalización, lo que es especialmente importante pues el limitado avance de las reformas no ha generado nuevos actores privados relevantes que presionen por el mantenimiento de las mismas.

3.4 – Debilidad institucional, mecanismos para lograr la credibilidad y rigidez: el caso de Perú

La política relativa a servicios públicos en Perú en los últimos 15 años se ha caracterizado por el intento de lograr credibilidad en el proceso de inversión luego de una historia de descrédito del país, debido a la expropiación en la década de 1980. La misma debía ser construida sobre la base de instituciones especialmente débiles. El resultado fue relativamente exitoso aunque tuvo el costo de introducir rigideces importantes en la política sectorial. A partir de 1990 se percibe cierta estabilidad en la política impulsada por los distintos gobiernos en lo relativo a servicios públicos, aunque si se observa la política efectivamente implementada el resultado ha sido volátil habida cuenta del bloqueo sufrido por casi todas las iniciativas llevadas adelante por el último gobierno.

A partir de 1990, con la llegada al gobierno de Fujimori, Perú aborda un profundo programa de reformas en los sectores de infraestructura, basado en la privatización de las antiguas empresas públicas de las empresas de telecomunicaciones y energía, entre otras. Dicho programa se enmarca en un plan más amplio de estabilización de la economía y suponía el abandono total del Estado de la actividad empresarial a partir de 1995.

La historia del país inmediatamente anterior muestra múltiples nacionalizaciones sin compensación (especialmente en el sector bancario), que lo estigmatizó en cuanto al respeto por la propiedad, particularmente de la inversión extranjera. Para poder llevar adelante el proceso de privatizaciones en este marco institucional adverso, se buscó “comprar” credibilidad mediante la aprobación de una serie de leyes marco que dieran mayores certezas jurídicas a la inversión privada, especialmente la extranjera. Se destaca la autorización a los inversionistas extranjeros a firmar convenios de estabilidad jurídica, que tienen rango de ley y por lo tanto no pueden ser incumplidos a menos que se establezca por otra ley, en que el gobierno se ata las manos respecto de modificar la situación tributaria, de legislación laboral o de movimiento de capitales para la empresa en particular. Este tipo de convenios son una muestra de los grados de libertad que el gobierno estuvo dispuesto a perder con el objeto de alcanzar credibilidad regulatoria. En la misma dirección, se suscriben acuerdos internacionales de protección a la inversión que suponen recurrir a instancias de arbitraje internacional para la resolución de controversias, y múltiples convenios bilaterales de protección a la inversión. La credibilidad que no podía otorgarse por parte de la institucionalidad peruana debía, entonces, “importarse”.

En el caso particular de los servicios públicos se promovió la participación privada a través de la Comisión de Promoción de las Concesiones Privadas que se encargó de la transferencia al sector privado de una parte o todas las acciones de las empresas públicas. En paralelo, se crearon agencias regulatorias para los distintos sectores (energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento y transporte), las que comparten la característica de depender directamente del Poder Ejecutivo.

En adelante se analiza el proceso llevado adelante en los casos de los mercados de telecomunicaciones, energía eléctrica y agua y saneamiento.

En el período previo a la privatización, las telecomunicaciones eran provistas por dos empresas públicas, la Compañía Peruana de Telecomunicaciones (CPT, telefonía local en

Lima metropolitana) y Entel-Perú (larga distancia nacional e internacional y local en el interior del país). La situación previa a la reforma indica que Perú contaba con los peores indicadores a nivel regional en la telefonía fija con 2.7 teléfonos cada 100 habitantes, con cerca del 40% de las llamadas que no se completaban y con sólo 0.41 teléfonos públicos cada 1000 habitantes.

La venta de los activos de ambas telefónicas se da conjuntamente con la concesión a las mismas del derecho a proveer el servicio. La elección de los concesionarios se realizó mediante la realización de sendas subastas. El consorcio encabezado por Telefónica de España resultó adjudicatario de las concesiones de CPT y Entel-Perú, las que se fusionaron en Telefónica del Perú de acuerdo a las posibilidades que otorgaba la legislación peruana (la única restricción que existía era que la larga distancia sea provista por una subsidiaria). El contrato de concesión tenía una duración de 20 años. Junto con la privatización que se produce en 1993, se inicia un proceso de liberalización en los servicios de datos y telefonía móvil, pero se mantiene un período de exclusividad para las empresas privatizadas (denominado eufemísticamente período de concurrencia limitada) en los servicios de telefonía local y larga distancia nacional e internacional.

El contrato de concesión tuvo la forma de un Contrato-Ley. Esta forma de contrato requiere de una ley para su modificación y constituye un mecanismo adicional utilizado para “comprar” credibilidad. Los inversionistas extranjeros en este caso tienen comprometido por ley, los múltiples aspectos contenidos, que en el contrato fueron especialmente amplios, disminuyendo considerablemente el nivel de riesgo asumido. A este hecho debe sumarse que se suscribieron convenios de estabilidad con el Estado, de acuerdo a los cuales las condiciones tributarias, de legislación laboral y de acceso al mercado cambiario se mantendrían durante toda la duración de la concesión.

En paralelo a la privatización se creó el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) que participó como observador del proceso de privatización y tomó a su cargo la supervisión del contrato de concesión y la regulación del mercado en general. Este organismo se ha desarrollado con el tiempo y tiene actualmente capacidad técnica y presupuesto adecuado. No obstante, una característica a destacar es que el regulador no cuenta con la posibilidad de establecer multas significativas al concesionario, lo que limita fuertemente su capacidad regulatoria en la medida que la rescisión de la concesión es normalmente una amenaza no creíble.

Previamente a la privatización existían una serie de subsidios cruzados, tal como fue diagnosticado por los técnicos que organizaron la privatización, lo que hubiese podido afectar la competencia en los tramos competitivos posteriormente a la misma. En función de ello, se optó por establecer en el mismo contrato de concesión la forma en que se debería dar el proceso de rebalanceo tarifario y evitar los conflictos que normalmente se presentan en estos casos. En este sentido, el contrato de concesión pareció evitar conflictos de ocurrencia muy probable, habida cuenta lo incipiente de la regulación y la debilidad de la institucionalidad regulatoria.

El esquema regulatorio adoptado fue de regulación por precios tope, aunque la aplicación de dicha regulación se postergó hasta 1999, esto es, hasta el final del período de concurrencia limitada. Para el período inicial de exclusividad se plantearon importantes metas en términos de la expansión de la cobertura (número de líneas y de localidades cubiertas). La introducción de competencia se consideró un objetivo secundario en esta primera etapa (Gallardo, 2000). El contrato era muy detallado en cuanto a las metas de desempeño, el procedimiento de cálculo de tarifas, el rebalanceo tarifario que debería

llevarse a delante, las canastas a tomarse en cuenta para la estimación del precio tope (aunque no se detalla la forma en que se estimaría el factor de productividad). Por otra parte se establecen salvaguardas competitivas, pero las mismas resultan en un enunciado al no establecerse la forma de llevarlas adelante. En cuanto a la resolución de conflictos no se optó por el arbitraje internacional como lo habilitaba la legislación sino que serían resueltas mediante arbitraje local, el que no era apelable ante los tribunales locales. Las controversias entre operadores eran resueltas por el regulador.

La lista de objetivos del gobierno con la privatización parecen haber estado encabezada por la necesidad de obtener altos ingresos por la venta, lo que determinó en cierta forma la estructura de mercado resultante. Se optó por permitir la integración vertical de la empresa monopólica en telefonía fija, con pocas salvaguardas como ser la necesidad de contabilidades separadas y la prohibición de subsidios cruzados.

Al final del período de exclusividad los indicadores de cobertura habían mejorado sustancialmente, alcanzándose los requisitos planteados en el contrato en casi todas las dimensiones (aparentemente sólo hubo atrasos en la cobertura en áreas rurales). En particular, la teledensidad alcanzó los 6.7 teléfonos fijos cada 100 habitantes. El atraso inicial en la provisión del servicio hizo que la expansión de la red y la mejora de la calidad del servicio se realizaran dentro del desarrollo que la empresa hubiese realizado naturalmente, no requiriéndole mayores esfuerzos adicionales. Telefónica contaba con una rentabilidad de 25% sobre ingresos al final del período de exclusividad, siendo en el momento la empresa más grande del Perú y el principal contribuyente al fisco. Incluso la firma impulsó la finalización del período de exclusividad un año antes de lo previsto al momento de la concesión.

Durante el desarrollo de la concesión, algunos hechos pautan la relación entre la empresa y el regulador. El primero de ellos es el que se produce al requerir el organismo regulador que se pase de facturar por 3 minutos a facturar por minuto (cambio previsto en el contrato de concesión). Ante los reclamos del concesionario debido al impacto negativo que esta medida tendría sobre sus ingresos, el regulador interpretó – en base a los acuerdos firmados por el gobierno y el concesionario – que el precio tope regulado debía tomar en cuenta este efecto con el propósito de no modificar los ingresos de concesionario. De hecho, se incorporó una garantía de ingresos al contrato que no existía inicialmente (Oscategui, 2001).

Un segundo hecho significativo fue que cuando Telefónica decide adelantar la finalización del período de exclusividad, la decisión es aceptada por el organismo regulador y refrendado por el gobierno a través del dictado de un decreto supremo. Dicho decreto incorpora una serie de modificaciones a lo establecido en el contrato original, las que constituyen una serie de beneficios para Telefónica, en compensación por la finalización adelantada del período de exclusividad. Por una parte, se extiende más allá de lo previsto en el contrato el período a partir del cual el regulador establecería la aplicación del factor de productividad establecido en el cálculo del precio tope. Por otra parte se agrandó la zona en que se considera una llamada como local, lo que por una parte aumenta los costos del concesionario, pero que es interpretada por los analistas como un intento de generar barreras a la entrada en el mercado de larga distancia nacional (mercado mucho más elástico que el de la telefonía local) (Oscategui, 2001).

El desarrollo inicial del proceso regulatorio permite sospechar al menos de la existencia de cierta captura, relacionada a la incipiente experiencia y capacidad del regulador, su dependencia del Poder Ejecutivo y su incapacidad de establecer castigos adecuados a la

empresa regulada. Dada la dependencia directa de OSIPTEL de la oficina del Primer Ministro, la politización de las decisiones era casi irremediable, y en la medida en que las acciones del regulador requieren del conocimiento y aceptación de éste, las acciones contrarias a los intereses del concesionario pueden interpretarse como negativas hacia la inversión extranjera (Oscategui, 2001). En la medida en que Perú tenía malos antecedentes y necesitaba ganar reputación rápidamente, este tipo de mensajes se evitaban, introduciendo no sólo rigidez al proceso regulatorio, sino también desequilibrándolo hacia el lado de la empresa regulada.

Los sindicatos de las empresas de telecomunicaciones perdieron influencia respecto de la época previa y los consumidores no alcanzaron a tener una representación organizada y creíble (Macroconsult, 2000). En cuanto a la opinión pública, creció durante el período de exclusividad la idea de que Telefónica cobraba tarifas excesivas pues necesitaba recuperar la inversión antes de la apertura del mercado, lo que coincide con el período de rebalanceo tarifario en que la telefonía local efectivamente vio crecer sus precios significativamente en términos reales. Por otra parte, la misma expansión del servicio hizo que el porcentaje de la población afectada por el aumento de las tarifas fuese mucho mayor, amplificando la percepción negativa acerca de los precios de las empresas privatizadas (Macroconsult, 2000).

La reforma en el sector eléctrico también ilustra las características principales del proceso de reforma en servicios públicos. Previamente a la privatización, el servicio de electricidad era provisto por una firma pública (Electro Perú – generación y distribución) y de varias empresas de distribución públicas, entre las que destaca Electro Lima (generación y Distribución en Lima). Al inicio de la reforma, Perú contaba con menos del 50% de los hogares con acceso a la electricidad, que corresponde a uno de los coeficientes de electrificación más bajos de la región. El 70% de esta energía era producida por empresas públicas mientras que el restante 30% era autogenerado por la industria. Las tarifas eléctricas estaban fijadas políticamente en niveles muy bajos, de modo que cubrían menos del 40% de los costos operativos del sector, dificultando enormemente el proceso de inversión. En 1992 se aprobó la Ley de Concesiones Eléctricas, que separa las funciones de generación y distribución de electricidad, establece un sistema tarifario y habilita las privatizaciones. Entre 1994 y 1997 se privatizaron cinco empresas de generación y cinco de distribución (se desintegraron las empresas integradas y se prohibió la integración como medida pro-competitiva, lo que fue reforzado con la aprobación de la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico), con compromisos explícitos de aumentar la capacidad de generación. Parte del sector permanece aún en manos de empresas públicas al finalizar el gobierno de Fujimori: la empresa de generación hidroeléctrica de la cuenca del Mántaro y las distribuidoras del sur del país. La estatal Electroperú mantiene un tercio de la capacidad de generación del país, mientras que la transmisión es casi toda privada y el Estado se mantiene como un operador importante en distribución a pesar de que las principales distribuidoras fueron privatizadas. En los años siguientes a la privatización la capacidad instalada de generación creció un 25%, aumentó la cobertura de la electrificación un 20% (30% en las áreas privatizadas) y cayeron las pérdidas un 40%. En contrapartida las tarifas residenciales aumentaron más de un 80% (Torero, 2000). Paralelamente a las privatizaciones se crearon dos instituciones vinculadas a la regulación sectorial: el Organismo de Supervisión de la Inversión Privada en Energía (OSINERG) y la Comisión de Tarifas de Energía (CTE), las que posteriormente se fusionaron.

La principal distribuidora del país, Electrolima (más del 50% de la energía distribuida) fue vendida en 1993, constituyendo la primera gran privatización llevada adelante en el período Fujimori. El procedimiento utilizado fue el de la concesión por plazo indefinido. El contrato de concesión define los principales aspectos de la relación entre las firmas privatizadas y el regulador, como ser la fijación de las tarifas y los mecanismos para la resolución de conflictos. La regulación de tarifas establecida es de precios tope, basadas en la estimación del valor agregado de distribución. El contrato establece que el regulador podrá establecer regulaciones adicionales en caso de que las condiciones de competencia del mercado se modifiquen (tal como efectivamente ocurrió) o en el caso de aspectos no incorporados al contrato (como las especificaciones acerca de la calidad del servicio). El contrato establece la sujeción a los tribunales de la ciudad de Lima, lo que introduce un elemento de riesgo importante habida cuenta de la historia del país. Aunque en este caso tampoco se utilizó el mecanismo recientemente creado de sujeción a tribunales internacionales, se incorporó la posibilidad de arbitraje como forma de resolución de los conflictos de modo de disminuir el riesgo político (Macroconsult, 2000).

En aspectos relativos a la determinación de las tarifas, el contrato de concesión no fue tan amplio en el caso eléctrico como en las telecomunicaciones, lo que dio lugar a conflictos en los años posteriores a la privatización.

Después de la pérdida de dinamismo del proceso privatizador en el cambio de siglo, el mismo se reimpulsó con la llegada al gobierno de Toledo. En este último período se otorgó la concesión de dos proyectos de transmisión y se privatizaron tres generadoras.

Ciertos conflictos jalonaron el proceso regulatorio desde las privatizaciones en el sector eléctrico. Uno de ellos fue la discusión en ocasión de la primera determinación tarifaria entre las firmas distribuidoras en Lima y el regulador relativas a la determinación del valor nuevo de reemplazo. El esquema regulatorio peruano es el estándar y supone retribuir a los tramos de la industria considerados monopolios naturales de acuerdo a una tarifa basada en sus costos, siendo una parte importante de éstos la inversión realizada, que se valora a los efectos de los cálculos según lo que cuesta reemplazarlo. En 1997 el regulador publica sus estimaciones, las que son fuertemente cuestionadas por las empresas en sucesivas instancias administrativas y judiciales. El regulador se mantuvo firme en su posición y finalmente las empresas abandonaron el litigio. En el desarrollo del mismo, las empresas privatizadas desarrollaron una muy fuerte campaña publicitaria y de difusión relativa al tema buscando influir en la decisión de la joven institucionalidad regulatoria. Por su parte el regulador fue apoyado públicamente por las principales autoridades políticas del país – incluyendo al presidente Fujimori – haciendo clara la politización de la cuestión y dejando en evidencia la dependencia de las instituciones regulatorias del Ejecutivo (Campodónico, 2000).

Si bien la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico prohibía la concentración en los distintos submercados y prevenía la integración de la industria (que en los casos permitidos requería autorización previa), por distintos motivos que incluyen la fusión de los grupos que controlaban distintas empresas del sector, el mismo alcanzó un importante grado de concentración, tanto horizontal como vertical, afectando el funcionamiento competitivo (Aguilar, 2003). Las integraciones no se ajustaban a la normativa peruana, por lo que la misma fue de hecho modificada para evitar la ilegalidad generada. Este proceso que desde el punto de vista regulatorio era clave para el funcionamiento competitivo en el mercado de generación, pues incidía fuertemente en la determinación de las firmas generadoras a las que compran los distribuidores, estuvo huérfana de participación de los sectores interesados (especialmente las agrupaciones

empresariales vieron el tema como ajeno a sus intereses). Tampoco despertó el interés de los partidos políticos, razón por la que todo quedó como una discusión entre especialistas. La solución pareció ser favorable a los intereses de los grupos operadores, evidenciando cierto grado de captura en este caso.

Hacia fines de la década de 1990 el proceso de reforma se enlenteció, retomando nuevo impulso con la administración actual, aunque enfrentó una oposición mucho mayor. El gobierno de Toledo impulsó entre otras, la privatización de dos distribuidores en Arequipa, al sur del país. Estos generadores, construidos en 1994, fueron subastados en 2002 y adquiridos por una firma belga, Tractebel. La venta fue objeto de un recurso de amparo interpuesto por el alcalde de la ciudad de Arequipa que reclamaba a la región como propietaria de las distribuidoras. En torno a la oposición a la privatización de las distribuidoras se organizaron una serie de grupos sociales regionales. La manifestación tomó tal dimensión que derivó en una huelga general indefinida en la región, el contagio a zonas vecinas, la instauración del estado de sitio por parte del gobierno y, por último, el abandono del gobierno de su intención de privatizar las empresas en cuestión y la dimisión de dos ministros. Los grupos que lideraron el proceso son grupos locales compuestos en algunos casos por campesinos y trabajadores urbanos, pero incluían también a las cámaras de comercio locales y hasta a los alcaldes⁶. La privatización del complejo generador del Mántaro, principal activo de Electroperú, estuvo también nominado para ser privatizado, hasta que el Congreso decidió por Ley la eliminación de los planes de privatización, habida cuenta de la importante oposición a la iniciativa.

Durante el gobierno de Fujimori se promulgaron varias leyes para promover la participación privada en agua y saneamiento, basados en la idea de incorporar el financiamiento privado que el Estado no podía proveer para el desarrollo del sector (la cobertura de agua al inicio de la década de 1990 era del 75% de la población). El sector se organizaba en más de 40 empresas que proveen en general agua y saneamiento de forma integrada, destacándose entre ellas Sedapal que provee dichos servicios en la ciudad de Lima. Esta última fue la única empresa del sector que fuera incluida en el programa inicial de privatizaciones de principios de la década de 1990. Las empresas del resto del sector presentaban indicadores de gestión deficientes, por lo que no calificaban para ser privatizadas, al menos no antes de pasar por un proceso de mejora significativa. Durante el gobierno de Fujimori se consolida además el proceso iniciado en la administración García por el cual se municipalizaron las empresas de agua con excepción de Sedapal, que permaneció en el ámbito nacional consistentemente con la intención de privatizarla. La regulación del sector se encuentra en manos de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) creada en 1992. La privatización de Sedapal finalmente fue cancelada sobre el final del gobierno de Fujimori retomándose en el gobierno de Toledo la intención de privatizar parte del sector. Al igual que en el sector eléctrico las privatizaciones impulsadas en esta administración han levantado la oposición de sectores populares, inviabilizando su puesta en marcha.

Perú abordó a partir de 1990 un proceso de reformas que alcanzó a privatizar el sector telecomunicaciones y una parte importante del sector eléctrico, además del intento de introducir competencia en dichos sectores. En este proceso debió enfrentar la falta de credibilidad generada por los comportamientos expropiatorios de gobiernos anteriores y la

⁶ Cabe acotar que la zona en cuestión es de los lugares en Perú con mayor apoyo electoral de Toledo y que entre la plataforma electoral de éste se encontraba la oposición a las privatizaciones

ausencia de instituciones adecuadas. Para ello se implementaron una serie de salvaguardas especiales para el capital privado incorporadas en los contratos de concesión y con garantía de mantener las condiciones existentes al momento del contrato durante la duración del mismo. De esta forma se introdujeron una serie de rigideces en la política sectorial, y que constituyen un costo para lograr la credibilidad deseada. Un aspecto relevante del proceso ha sido la creación de una institucionalidad regulatoria con capacidad técnica y de recursos adecuada en medio de una administración pública débil (*investment-like*), que permitió que la actuación de los organismos reguladores estuviese en muchos casos guiada por criterios técnicos. El diseño regulatorio con dependencia del Ejecutivo no ha permitido, por lógica, evitar la politización de múltiples conflictos. Lo anterior sumado a la rigidez introducida por los contratos ha llevado a un resultado económico caracterizado por ganancias extraordinarias de las firmas privatizadas, superiores a las requeridas y que se encuentran entre las mayores en la región.

Al analizar la relación entre marco institucional, proceso político y resultados de política para el caso de Perú, Morón y Sanborn (2005) señalan que con el cambio de siglo se produce un cambio importante en el proceso político del país. En particular el gobierno de Fujimori, al igual que sus antecesores se caracterizó por la presencia de un ejecutivo extremadamente fuerte y un legislativo dócil y con débiles canales de contralor sobre el primero. Las reformas al sistema político introducidas a partir de 2001 significan un quiebre en la forma del proceso político peruano, que hace que sea muy poco probable que el presidente tenga las mayorías absolutas con que contaba anteriormente, evitándose el estilo autocrático que constituía la norma antes de este momento.

A partir de 1990 se percibe cierta estabilidad específicamente en la política impulsada por los distintos gobiernos en lo relativo a servicios públicos, aunque si se observa la política efectivamente implementada el resultado ha sido volátil habida cuenta del bloqueo sufrido por casi todas las iniciativas llevadas adelante por el último gobierno. No obstante, la continuidad no se basa en acuerdos intertemporales entre agentes políticos, sino que es el resultado de la imposición de la agenda de distintos presidentes que en términos de su discurso tenían visiones radicalmente distintas acerca del país. El bloqueo de los sectores populares a las reformas se ha nutrido del descontento de estos sectores en relación a los incrementos de los precios pagados por los servicios, así como al manto de sospecha de corrupción que cubre al proceso de privatización durante el gobierno de Fujimori. Si bien los grupos opuestos a la privatización existen desde antes de que éstas se materializaran, su poder de bloqueo actual debe interpretarse como una modificación en el PMP fruto de la reforma, haciendo la política más volátil.

El PMP sectorial se modificó de manera sustancial debido a las reformas iniciadas a partir del gobierno de Fujimori. El papel de las empresas privatizadas es especialmente importante en Perú; a modo de ejemplo, Telefónica es la principal empresa del país en facturación y el principal aportante al fisco. En cuanto a la institucionalidad regulatoria se destaca el intento de profesionalizar los organismos regulatorios, aún cuando esto no se acompañó de mayor independencia de los mismos. El resultado de la política sectorial ha generado la oposición de importantes sectores, sindicales y del ámbito local, los que han sido decisivos para el bloqueo de las privatizaciones en el período de Toledo.

4 – Reflexiones finales

Ejemplos como los de Argentina, Chile, Perú y Uruguay presentan peculiaridades que permiten visualizar el rol diferencial de la institucionalidad y los procesos políticos sobre los resultados de políticas en materia de privatizaciones y regulación, así como también de la historia concreta y los diversos puntos de partida. Las debilidades relativas del entorno institucional en Argentina y Perú, sumados a puntos de partida muy pobres en materia de provisión estatal de servicios públicos, habilitaron la posibilidad de concretar privatizaciones con características especiales, manteniendo mercados monopólicos por un tiempo prolongado y avanzando en los procesos con una volatilidad o con una rigidez en las decisiones de política que han venido afectando la performance de los operadores y de los sectores en su conjunto. Por su parte, el marco de instituciones chilenas ha permitido que el proceso de privatizaciones y de regulación apuntara a una mayor estabilidad de las políticas y a una mayor coherencia de los procesos, obteniéndose, consistentemente, resultados más favorables, aún considerando que los primeros pasos se dieron de manera tentativa, dada la escasa experiencia internacional al respecto. Por otra parte, el proceso en Uruguay ha mostrado avances graduales en un marco de considerable rigidez, resultado consistente con las características institucionales, el proceso político y la relevancia de los mecanismos de democracia directa que fueron utilizados intensamente en estas áreas.

Referencias

Aguilar, Giovanna (2003) El sistema tarifario del servicio público de electricidad, una evaluación desde el punto de vista de los usuarios. Documento de trabajo#224 Universidad del Pacífico.

Aninat, C., J. Londregan, P. Navia y J. Vial (2004): Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile, Red de centros, BID.

Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones – AHCIET (2003): La regulación de las telecomunicaciones en Iberoamérica.

Artana, D.; Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1998). Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina. IADB – IFM-115.

Basañez, C., Saavedra, E y Soto, R. (1999). Post-privatization Renegotiation and Disputes in Chile. IADB N° IFM-116.

Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasquetti, D. Buquet y J. A. Moraes (2004): Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay, Red de centros, BID.

Bitrán, E (1988). Regulación, privatización y competencia: lecciones de la experiencia chilena, en ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Barrionuevo, A y Lahera, E (Eds.). Clad y Eudeba.

Campodónico, Humberto (1999) La inversión en el sector de telecomunicaciones del Perú en el período 1994 – 2000. Serie Reformas Económicas 22. BID.

Campodónico, Humberto (2000). Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL.

Celani, M (2000). Reforma en la industria de las telecomunicaciones en Argentina. Texto de Discusión #18. Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

Fisher, R y Serra, P. (2003). Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile.

Forteza, A (2005). Understanding Reform: The Case of Uruguay. Global Development Network.

Gallardo, José (2000) Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño. Documento de trabajo#188. Universidad del Pacífico.

Gómez-Lobo, A, Vargas, M. (2002). La regulación de las empresas sanitarias en Chile: una revisión crítica. Revista Perspectivas Vol 6 #1, Universidad de Chile.

Levy, B. y P. Spiller (1995): *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Cambridge University Press.

Macroconsult S.A. (2000). Determinantes de los arreglos contractuales en la participación privada en infraestructura: el caso peruano. BID.

Moron, Eduardo y Cytia Sanbon (2005) The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game. Universidad del Pacífico.

Oscategui, José (2001) Informe sobre competencia y regulación en los servicios públicos de telecomunicaciones. Documento de trabajo#195 Universidad del Pacífico.

Spiller, P. y M. Tommasi (2003): *The Institutional Foundations of Public Policies: A Transactions Approach with Application to Argentina*, JLEO.

Torero, Máximo y Alberto Pascó-Font(2001). El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú. Documento de trabajo #35, Grade.