

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Santiago de Chile

INDICE

PREFACIO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN, León Guzmán y Oscar Muñoz	11
LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO, Oscar Muñoz Gomá	33
LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?, Cecilia Montero	77
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES, Claudio Maggi	121
COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL, Eugenio Rivera	155
EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS, Carlos Budnevich	199
LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot	247
POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA, Verónica Silva	303
HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD: UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, Carmen Celedón y César Oyarzo	353
CONCLUSIONES, León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá	395

AUTORES

Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA

Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central

Carmen Celedón, economista, consultora

León Guzmán, magister en psicología política, consultor

Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)

Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora

Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile

César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor

Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile

Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

LAS RELACIONES DE REGULACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN CHILE. EL CASO DEL SECTOR ELÉCTRICO.

Eugenio Rivera Urrutia

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca evaluar, en el ámbito regulatorio de servicios públicos, si el desarrollo de la institucionalidad económica durante los años 90 le ha dado una participación creciente al sector privado o, por el contrario, la ha inhibido, generándose una relación antagónica entre el Estado y los empresarios. Se analiza la cooperación público-privada en la regulación de los servicios públicos, quedando en evidencia que dicha cooperación no ha sido fácil y que ha estado sujeta a múltiples y variados conflictos.

Esta situación deriva, en gran medida, de un entorno institucional generado bajo el régimen militar que, por una parte, sobrestimó la capacidad autoreguladora del mercado y, por otra, subestimó la importancia de las instituciones en la construcción y desarrollo eficiente de los mercados. A ello, se sumó una perspectiva ideologizada, que llevó a construir un sistema político destinado a proteger el modelo económico establecido, el cual en ésta y otras áreas tiende a dificultar las iniciativas de perfeccionamiento institucional que toman los distintos actores y organismos del Estado. Esta situación de entrapamiento, agudiza las desconfianzas existentes y ha generado relaciones público-privadas conflictivas. Los arreglos institucionales específicos que caracterizan a la institucionalidad reguladora traducen, también, en sus estructuras básicas, estas características. A ello, se agrega la inexistencia de mecanismos de participación de los afectados, la falta de institucionalización de los procesos regulatorios y el alto hermetismo y falta de transparencia, todo lo cual dificulta la cooperación. Estos arreglos institucionales han derivado en eventos altamente críticos, como en el caso eléctrico, y de alta litigiosidad, como en el caso de las telecomunicaciones.

El trabajo presenta en su segunda sección, en forma breve, el enfoque utilizado en el análisis; en la tercera, se caracteriza el entorno institucional y las condiciones de su surgimiento, las características de la institucionalidad reguladora y su impacto en las relaciones público-privadas. En la cuarta sección, se revisan los principales hitos en torno a

los cuales han interactuado los agentes públicos y privados en los sectores de telecomunicaciones y sanitario. En la quinta sección se analiza la forma en que la comisión Jadressic ha propuesto abordar los problemas institucionales del sector y su eventual influencia en la cooperación pública-privada. Finalmente, en la sexta sección se realiza, con mayor detalle, un estudio de las relaciones público y privadas en torno al sector eléctrico. El trabajo termina con algunas conclusiones generales.

II. EL MARCO ANALÍTICO

Para evaluar las relaciones Gobierno sector privado durante los años 90 y precisar la naturaleza de la relación pública-privada que se ha ido construyendo, se requiere formular un enfoque analítico que precise los conceptos.

Para operacionalizar los conceptos de Gobierno y sector privado, Joan Prats ha propuesto concebir dicha relación como conformada por 3 actores:

- 1) Los legisladores (que en nuestro caso incluiría tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo en su dimensión de colegislador), por la que debe entenderse la coalición legislativa que origina la regulación así como las coaliciones sucesivas que tienen el poder de modificarlas.
- 2) Los administradores, que son los directivos y funcionarios ejecutivos con participación directa o relevante en la toma de decisiones concernientes al marco regulador; y
- 3) Los diversos grupos de interesados en la elaboración y forma de aplicación de la regulación, en tanto que perceptores de las cargas y beneficios derivados de la intervención reguladora. (1998, pp. 82 y ss.)

El intercambio o transacción entre los actores de todo régimen regulador, se produce en un marco institucional determinado (el orden o sistema político constitucional, formal e informal), el cual constituye el marco de restricciones e incentivos en el que los actores calculan sus intereses y formulan sus preferencias. Como señala Joan Prats, siguiendo a Williamson (1993), es relevante la distinción entre entornos institucionales (macro) y los arreglos institucionales u organizativos (micro), fruto de los acuerdos entre un grupo de actores determinados.

La operación de los sistemas regulatorios está determinado, por los costes de transacción que implican las decisiones para los diferentes actores del sistema. Joan Prats distingue, en ese sentido, cuatro costes principales que determinan los contenidos del marco regulatorio y la

forma en que se garantiza su cumplimiento: (1) El coste de tiempo y del esfuerzo requeridos para alcanzar el acuerdo sobre el marco regulador y para que los grupos de interés participen en el proceso de implementación o administración de dicho marco; (2) Los costes y beneficios derivados de la durabilidad de los procesos legislativos, que implica que una legislatura posterior puede modificar la decisión del legislador originario. Este último no puede eliminar del todo este coste, pero sí pueden reducirlo incrementando el coste que los legisladores subsecuentes tendrán que pagar por cambiar la regulación; (3) El coste de transacción que deriva del problema de la agencia, se produce debido a la imposibilidad del legislador originario (principal) para poder garantizar que su agente administrativo aplicará la regulación del modo acordado en el compromiso regulador originario entre los legisladores y los diferentes grupos de interés y, finalmente; (4) el coste originado por la incertidumbre, que genera la dificultad de calcular los beneficios y costes privados asociados a una decisión reguladora en el momento de producirse ésta (1998, pp. 84 y ss.)

Desde esta perspectiva, se pierde de vista tanto el impacto que pueden tener convicciones ideológicas muy acentuadas como los problemas de información incompleta que afectan a los actores, lo que los lleva a asumir determinadas posiciones. Sin embargo, incorporando estas consideraciones resulta un instrumento analítico útil para nuestro tema, por lo que lo utilizaremos como marco de referencia para lo que sigue.

III. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES VIGENTES EN EL SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS

1. El entorno institucional

En Chile, los marcos regulatorios originarios surgen en un entorno institucional caracterizado por la existencia de un régimen autoritario, donde el Poder Legislativo estuvo ejercido por los 4 comandantes en jefe de las FF.AA. La constitución del sistema institucional global, estuvo profundamente marcada por la intención de generar un complejo mecanismo de protección del sistema económico eficiente que se creía estar creando.

Con tal objeto, se estructuró un sistema institucional con un fuerte sesgo en contra de su transformación, mediante el establecimiento de obstáculos que elevaban significativamente los costes de la modificación de las normas legales involucradas. Institucionalmente, ello se tradujo en un sistema electoral binominal, que asociado a la existencia de

senadores designados, exige una votación popular superior al 66% para obtener la mayoría en el Senado. Se suma al régimen de generación del Senado, un sistema de quorums que hace prácticamente imposible modificar la constitución y las leyes orgánicas sin contar con el acuerdo pleno de la oposición. Más aún, la mencionada composición del Senado exige acuerdo de la oposición, minoritaria electoralmente, para la aprobación de cualquier iniciativa legal del Ejecutivo¹.

La capacidad de bloqueo de que dispone el Senado, tiene como contrapartida un fuerte presidencialismo, donde el Ejecutivo dispone de iniciativa exclusiva en las materias con impacto en las finanzas públicas y puede determinar, por sí sólo, la asignación de urgencia a un proyecto de ley. Con ello, cualquiera iniciativa parlamentaria puede estancarse si no cuenta con el auspicio del Presidente de la República. Completa la situación de entrampamiento, el hecho que la facultad reglamentaria del Presidente de la República ha estado sometida a grandes restricciones, como efecto de la interpretación dominante hasta hace poco tiempo, de que dicha facultad se debe aplicar únicamente a los aspectos previstos por la ley.

Estas circunstancias exigen al Ejecutivo adoptar un comportamiento estratégico para ampliar su estrecho margen de maniobra, en un contexto de fuertes transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, que demandan del Estado una gran capacidad de decisión y un manejo eficiente. A la necesidad de adoptar un comportamiento estratégico que le permita sobrellevar las dificultades del trámite legislativo, se suma la existencia de una institucionalidad pública hermética al escrutinio público, configurada durante la larga experiencia autoritaria que excluye, frecuentemente, la participación de los interesados. Paradójicamente, en las administraciones democráticas, estas características pueden operar, en ocasiones, en contra del mundo empresarial. Esta situación lleva, a su vez, a una suerte de judicialización de las relaciones entre la administración y los privados, generándose el uso y abuso de los recursos de protección, lo que afecta negativamente la eficiencia de la acción gubernamental. Estos rasgos generales del Estado chileno tienen una profunda incidencia en la operación del sistema regulatorio.

2. El arreglo institucional de la regulación de servicios de utilidad pública

El entorno institucional descrito, condiciona los arreglos institucionales específicos que fijaron las condiciones de operación de los ser-

¹ Esta situación podría cambiar, al incorporarse el Presidente Eduardo Frei al Senado al finalizar su mandato, si se mantiene la detención de Augusto Pinochet en Londres y se prolonga el juicio que lleva ENDESA en contra del senador Francisco Javier Errazuriz.

vicios de utilidad pública. Las normas y organizaciones estuvieron orientadas por una visión simplificada de los mercados y las condiciones de su funcionamiento, un claro sesgo antiestatal y una perspectiva tecnocrática de la política pública. Se trataba de una perspectiva, sintetizada en el llamado "Consenso de Washington", que no se hacía cargo de que "hacer funcionar los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnologías y promuevan la transparencia" (Stiglitz, 1998, p. 14)

Esta visión se tradujo en la sobrevaloración de las capacidades de autoregulación de los mercados, que indujo a una falta de preocupación por la organización industrial que resultaría de la privatización (monopolio nacional e integración vertical) y a no asignar a las entidades sectoriales, especializadas, responsabilidades en materia de promoción y defensa de la competencia.

No se aseguró el desarrollo de un sector privado fuerte, competitivo, eficiente y estable, a través de la creación una infraestructura legal adecuada, un marco regulatorio que maximizara el alcance de la competencia y un sistema de protección de los inversionistas, en particular pequeños. La escasa atención prestada a la construcción de las instituciones públicas requeridas para este fin, afectó la eficiencia y sostenibilidad del sistema económico.

Junto con el predominio de la visión indicada, el entorno institucional en que surgen las legislaciones reguladoras se caracteriza por la inexistencia de grupos empresariales vinculados a los sectores de servicios públicos tales como energía, telecomunicaciones etc., por ser la gran mayoría de las empresas de propiedad pública. En consecuencia, los arreglos institucionales respecto de los servicios de utilidad pública se estructuran en ausencia del actor empresarial tradicional. En las condiciones del autoritarismo, el otro actor interesado, el usuario, está naturalmente ausente.

No obstante, no sería precisa la afirmación de que existía total ausencia del vértice "interesados". En efecto, los administradores que tuvieron asignada la tarea de racionalizar las empresas y prepararlas para la privatización constataron la posibilidad de apropiarse de ellas al aparecer nuevos mecanismos de privatización: el llamado capitalismo popular y los inversionistas institucionales. En este contexto, también es clave el rol del otro grupo de administradores, que tiene a su cargo la proposición de los marcos regulatorios que aprobarán los "colegisladores del régimen militar" entre los cuales destacan las leyes generales de servicios eléctricos y de telecomunicaciones.

Pese a que la política del régimen apuntaba a prolongar el mandato de Pinochet, la posibilidad de que grupos opositores llegaran al Gobierno, llevó al régimen a producir leyes que detallan los requisitos para optar a concesiones y las metodologías tarifarias, de manera de limitar la discrecionalidad con que, se esperaba, actuarían las nuevas autoridades en caso de triunfar la oposición de entonces. Se temía la vuelta de las prácticas tradicionales de fijar tarifas por debajo de los costos de operación e inversión, con el fin de atenuar el impacto de la inflación sobre los sectores populares, con las consecuencias esperables sobre las decisiones de inversión.

3. Las características de la institucionalidad reguladora

En un contexto en que predomina una visión que sobreestima la capacidad de autoregulación del mercado, desprecia la importancia de las instituciones en la generación de mercados eficientes, no aprecia el papel del Estado en la constitución de los mercados y, más aún, ve con gran desconfianza a los organismos públicos, la institucionalidad regulatoria que se desarrolla queda sujeta a fuertes limitaciones. Las entidades que asumen dichas funciones son las mismas que con anterioridad estaban encargadas de la formulación de las políticas sectoriales correspondientes o de la fiscalización técnica, sin ser sometidas a una adecuación organizacional. A ello, se suma el impacto de una política que reniega de la función pública y aplica mecanismos primarios de control del gasto (recortes parejos, por ejemplo).

Los gobiernos democráticos reciben, en consecuencia, una estructura institucional reguladora conformada por instituciones nacidas en diferentes épocas, con objetivos disímiles, en proceso de desaparición algunas, apenas constituyéndose otras; con estructuras salariales rígidas², incompatibles con la posibilidad de atraer los profesionales adecuados y sin una definición clara del rol genérico de este segmento del aparato público ni de la misión y objetivos específicos de cada institución. No se desarrolló un diseño general que diera coherencia a esta estructura.

Algunas de estas entidades públicas, como la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, son de antigua data y están orientadas principalmente a la fiscalización y determinación de las normas técnicas del respectivo sector. Otras, son de creación más reciente. Es el caso de la Subse-

² En el ámbito de servicios públicos, una excepción en esta materia es la Comisión Nacional de Energía que, aún cuando tiene una planta reducida de profesionales, dispone de significativos recursos para remuneraciones competitivas el mercado y para contratar estudios que fortalezcan sus acciones regulatorias.

cretaría de Telecomunicaciones, creada en 1977 y que asume como tareas la definición de la política pública respecto del sector, la regulación técnica y los procesos de privatización. Algo similar ocurre con la Comisión Nacional de Energía, creada en 1978, que se encargó de proponer políticas y un marco regulatorio para el sector que posibilitara la privatización.

Con la enajenación de las empresas públicas que tenían, en la práctica, a su cargo la regulación de los respectivos sectores, las instituciones mencionadas se ven obligadas a asumir las tareas propiamente regulatorias, sin que sus leyes orgánicas ni sus estructuras organizativas pasaran por un proceso de readecuación. La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), creada a fines de 1989 para ejercer la regulación del sector, en particular de los procesos tarifarios, no es dotada ni de una institucionalidad adecuada ni de los recursos necesarios. Prueba de ello, es que muestra una completa inoperancia al producirse la crisis de "Lo Castillo", principal empresa privada del sector, que deja sin agua a buena parte del barrio alto de Santiago.

Los marcos regulatorios en telecomunicaciones, en el sector eléctrico y en los servicios sanitarios son, simultáneamente, ambiciosos e ingenuos. Por una parte, el legislador original pretende eliminar todo campo de discrecionalidad a los administradores de manera de establecer restricciones insalvables a una eventual política populista en materia de tarifas. Como contrapartida, la idea de que las instituciones no importan se traduce en leyes excesivamente parcas en materia de instituciones y procedimientos, lo que a la larga puede, paradójicamente, afectar la posibilidad del debido proceso en el marco de la administración.

En este contexto, no es extraño que sean pocas las obligaciones de las entidades regulatorias en materia de información y de fundamentación de las decisiones. Así, en el caso de la fijación de los precios de nudo (precios de generación y transmisión en el sector eléctrico), el procedimiento prevé un informe preliminar de la Comisión Nacional de Energía destinado a que sea estudiado y observado por las empresas. No obstante, la ley señala que la CNE podrá aceptar o rechazar, parcial o totalmente, las observaciones de las empresas sin que se exija fundamentación alguna.

El sobreénfasis en la relación Estado-sector privado, (entendido éste como un actor empresarial único y homogéneo, presuntamente amenazado de abuso por parte de los poderes públicos, preocupación exacerbada por el ideologismo que caracteriza al régimen militar y por el escaso desarrollo de la competencia en los servicios de utilidad pública), trae consigo una institucionalidad sectorial poco apta para arbitrar entre privados y carente de toda función en materia de promoción y pro-

tección de la competencia. Dichas funciones están radicadas en el sistema antimonopolio, cuya debilidad institucional es proverbial, y sólo puede ser atenuada por la alta vocación de servicio público de quienes han participado de sus diversos organismos. Tampoco están previstas instancias de participación para usuarios; su bienestar, se supone, es el resultado natural del funcionamiento de los mercados. Las empresas de los segmentos competitivos, cuya prestación de servicio puede verse afectada por el proceso tarifario de la empresa regulada, como por ejemplo, los portadores de las comunicaciones de larga distancia y los prestadores de servicios complementarios en el sector de telecomunicaciones, no tienen participación alguna en los procesos de tarificación del segmento regulado.

4. Las consecuencias de los arreglos institucionales vigentes en las relaciones público privadas

Frente a los «amarres» institucionales que restringen la acción de la administración pública sobre los marcos regulatorios, la autoridad reguladora se asila en la falta de procedimientos formalizados y en la discrecionalidad que le asigna la ley para imponer sus criterios, sin consultas a los interesados.

La falta de institucionalización de instancias de participación y, en el caso de las escasas instancias existentes, su limitación sólo a los directamente afectados, tiene como consecuencia que la interacción cotidiana entre la administración reguladora y el sector privado es informal y aparece como poco transparente. La defensa de los intereses afectados, en este entrampamiento legal-administrativo, se puede realizar sólo mediante la acción de lobbys o frente al Poder Judicial, lo que dificulta aún más las posibilidades de diálogo y agudiza la falta de transparencia de los procesos.

La cooperación entre el sector público y privado se ha visto limitada, porque el marco regulatorio no concibe sino precariamente dicha cooperación. La inexistencia de canales de participación para grupos distintos de los empresariales y lo precario de los existentes para éstos últimos, hace que la incipiente cooperación sea mirada sospechosamente, lo que la dificulta. Al no percibirse que la regulación incluye una dimensión de supervisión y mediación de las relaciones entre privados, y la carencia por parte del estado de instrumentos efectivos, tiene como resultado que su intervención es tardía y poco eficaz.

Así, la competencia tiende a ser sustituida por el conflicto, con los consiguientes impactos negativos sobre la eficiencia, lo cual dificulta adicionalmente la cooperación pública privada.

IV. LAS RELACIONES SECTOR PÚBLICO-PRIVADO EN TORNO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BAJO LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Las dos administraciones de la Concertación han perfeccionado las reglas del juego en los servicios públicos, extendiendo la competencia y abriendo nuevos negocios para el sector privado. Ha habido un esfuerzo por mejorar los entes reguladores y los procesos y procedimiento regulatorios. No obstante, los avances han sido desiguales entre los sectores y en general insuficientes. Estas circunstancias, sumadas a las desconfianzas existentes entre los grupos empresariales y las nuevas autoridades, han traído consigo conflictos permanentes -como en el caso eléctrico- que derivaron en la grave crisis de suministro que afectó al país³; además, una alta litigiosidad y problemas de fiscalización que afectan el desarrollo de la competencia, como es el caso de telecomunicaciones. Los cambios en el marco regulatorio del sector sanitario, están orientados a traducir los aprendizajes realizados en los otros sectores en un perfeccionamiento de las condiciones estructurales de la competencia y al establecimiento de mecanismos regulatorios que permiten la participación de los interesados y una amplia difusión de la información sobre la cual se basan las decisiones regulatorias. Ello debería permitir generar un marco institucional más favorable para la cooperación pública y privada.

1. El caso de las telecomunicaciones

a) La definición de la arquitectura del sector

El desarrollo de las relaciones público – privadas, en el sector de telecomunicaciones, presenta como hitos básicos la controversia en torno a la presencia simultánea de Telefónica de España en CTC y Entel; la tramitación y aprobación de la modificación de la Ley General de Telecomunicaciones, que abrió la competencia en larga distancia y autorizó a la Compañía de Teléfonos de Chile a participar en los otros segmentos de las telecomunicaciones a través de filiales; la puesta en operación del multicarrier y las dificultades experimentadas en su desarrollo; los esfuerzos realizados para dar un decisivo impulso al desarrollo de las comunicaciones móviles, que culminaron con la licitación de tres frecuencias en la banda de 1800 y la introducción de la telefonía personal en Chile; el proceso tarifario de la CTC que ha culminado recientemente.

³ El sector eléctrico es tratado en extenso, como estudio de caso, en la quinta sección del presente trabajo.

La estructuración del mercado de telecomunicaciones ha constituido un "issue" permanente en el desarrollo del sector. Durante el régimen militar, en los debates que precedieron al proceso de privatización se contemplaron diversas posibilidades, entre las cuales destacaron la idea de fusionar las empresas de telefonía fija y de larga distancia y privatizarlas como un monopolio global; la de separar el monopolio local nacional en monopolios regionales y, la de mantener la separación entre telefonía local y larga distancia. Finalmente, se optó por privatizar ambas empresas por separado, sin afectar sus posiciones monopólicas en los respectivos mercados.

Durante el proceso de privatización, se planteó la eventualidad de que ambas empresas fueran controladas por Telefónica de España. No obstante, en 1992 luego de adquirir de parte del grupo australiano Bond la mayoría del paquete accionario de CTC, Telefónica de España fue obligada, primero por la Comisión Preventiva Central y, luego, por la Comisión Resolutiva Antimonopolio, a enajenar el paquete accionario correspondiente al 20% del total que dicha empresa mantenía en ENTEL. La decisión de impedir la participación simultánea en la empresa local dominante y en el segmento de larga distancia, fue parcialmente revertido al aprobarse en 1994 la reforma a la ley de telecomunicaciones que, al introducir el sistema del multiportador en larga distancia, no prohibió la participación de las concesionarias locales en dicho segmento.

Durante 1993, la discusión parlamentaria en torno al proyecto de ley indicado, concentró el debate en el ingreso de CTC a larga distancia. La controversia dividió transversalmente a los parlamentarios de los diversos partidos. Algunos compartían la tesis de separar los distintos segmentos de las telecomunicaciones. Otros consideraban razonable la idea de un modelo regulatorio que permitiera al concesionario dominante en telefonía local operar en todos los segmentos, pero sujeto a regulaciones tendientes a evitar subsidios cruzados y otras distorsiones de la competencia. Las dificultades planteadas por el conflicto, exigieron analizar diversas fórmulas para resolver la polémica y, al mismo tiempo, lograr la introducción de la competencia en larga distancia, que constituía el eje de la política gubernamental.

El ingreso de Chilquinta a ENTEL como controladora, facilitó el acuerdo, pues esta empresa aspiraba a convertir a Entel en un operador universal. Con esto, se desbloqueó el conflicto y se aprobó la ley que autorizó a las empresas de telefonía local a operar en larga distancia por intermedio de una filial⁴. Sobre esta base, CTC creó CTC-Mundo. La re-

⁴ Es interesante hacer notar que la ley de telecomunicaciones de los Estados Unidos, aprobada en

forma de la ley de telecomunicaciones de 1994, en consecuencia, no sólo terminó con el monopolio de larga distancia al introducir el multicarrier, sino que, además, determinó la arquitectura definitiva del sector.

Llama la atención en este caso, a diferencia del sector eléctrico, que la desconfianza de los empresarios privados frente a eventuales intentos del gobierno democrático de poner marcha atrás en el modelo, no se tradujo en un rechazo a legislar, sino que más bien los llevó a constituirse en lobbystas para hacer aprobar el modelo regulatorio que les interesaba. Probablemente, fue decisiva la presencia de Telefónica de España, empresa pública bajo un Gobierno socialista, que no tenía por qué temer a una administración DC-PS-PPD. Más aún si se consideraba que el presidente del directorio de la empresa dominante a nivel local, era un connotado socialista chileno. En este contexto, a Entel no le era posible sino desarrollar una actitud similar.

b) Las relaciones público-privado en el contexto de un operador universal dominante

La opción del legislador por una organización industrial caracterizada por la presencia de un operador dominante en telefonía local, autorizado a participar a través de filiales en los otros segmentos de las telecomunicaciones, conjuntamente con el aumento del número de actores de la industria como efecto del desarrollo de la telefonía móvil, y la introducción de competencia en larga distancia, complejizó significativamente las relaciones entre el sector público y privado. Hasta ese momento, el objetivo básico de la regulación era la definición de tarifas capaces de incentivar a las empresas a un esfuerzo permanente por elevar la productividad y calidad de los servicios, asegurando niveles razonables de rentabilidad, acompañado todo ello, de precios más favorables para los usuarios. Este objetivo, es modificado al coexistir segmentos regulados con segmentos competitivos y al no prohibirse la participación simultánea de empresas en estos segmentos. En efecto, la regulación se reorienta en el sentido de asegurar que la empresa integrada, dominante en telefonía local, no utiliza su poder de mercado para afectar la competencia en los segmentos competitivos.

A partir de 1994, bajo el alero de la nueva legislación, se puso en operación el sistema del multiportador. Con él, los usuarios pueden elegir la empresa que transporte sus comunicaciones de larga distancia. La competencia, eliminó la necesidad de fijar las tarifas cobradas a los usua-

1996 ha otorgado la facultad a las empresas de telefonía local de ingresar a la larga distancia, pero sólo una vez que se creen las condiciones para que exista competencia a nivel local.

rios de estos servicios y trajo consigo una reducción extraordinaria de precios, estimada en un promedio del orden del 60%. No obstante, el desarrollo del sector no fue todo lo positivo que se esperaba.

En su Resolución 389 de 1993, la Comisión Resolutiva del Sistema Antimonopolio, señaló como condición indispensable para que las concesionarias de telefonía local operaran en larga distancia las siguientes: (i) las empresas integradas verticalmente, deberán hacerlo por medio de empresas filiales o coligadas, constituídas como sociedades anónimas abiertas, perfectamente diferenciadas, de modo que sea posible identificar, fácilmente, entre otros factores, los costos de transferencia; (ii) El cargo de acceso a la empresa local correspondiente, no podrá discriminar entre los portadores, deberá ser fijado por la autoridad y deberá reflejar los costos directos, eliminando toda forma de subsidio desde larga distancia a las telecomunicaciones locales.

En el proceso tarifario de 1993 – 1994 de la compañía local dominante, estas condiciones no se cumplieron adecuadamente, ya que para permitir el autofinanciamiento de la empresa, el Decreto Tarifario N° 95 (que entró en vigencia en mayo de 1994), estableció cargos de acceso para llamadas de larga distancia, nacional e internacional, de salida por sobre sus valores eficientes. Adicionalmente, se fijó un sobrecargo considerable para el acceso de entrada en llamadas de LDI, cobrado por CTC a las empresas portadoras, equivalente a 14 veces el cargo de acceso nacional en horario normal y a 84 veces en horario reducido. Aún cuando es discutible el monto preciso del subsidio generado desde la larga distancia a la empresa CTC, existe un amplio consenso respecto de su existencia, cuestión que afectó la rentabilidad de las empresas portadoras. (Inecon, 1999, pp. 413 y ss.)

Adicionalmente, en los años posteriores a la aprobación de la reforma legal, algunas empresas de larga distancia acusaron a CTC Mundo de aplicar una política predatoria de precios. Estas acusaciones, enfatizaron también la existencia de falta de claridad respecto de la compartimentación de los costos de administración y otros, entre la empresa local y su filial en larga distancia, lo cual contradice lo dispuesto por la Comisión Resolutiva.

Por su parte, en el caso de la telefonía móvil, la tasa de penetración creció lentamente entre el año 1991 y 1997, pasando desde 0,27% a 2,78. Este débil crecimiento era resultado, principalmente, de las dificultades para aplicar el sistema “quién llama paga” a la telefonía móvil, previsto en la ley de telecomunicaciones, debido al rechazo por parte de la empresa local dominante a pagar los costos reales de las redes móviles en el cargo de interconexión. La incorporación de la banda de 1900

Mhz o PCS; la rápida acción del sistema antimonopolio que impidió la aplicación del "Calling party pays plus", que amenazaba seriamente la competencia en la telefonía móvil; la publicación del Reglamento del Servicio Público telefónico que operacionaliza la aplicación del precepto legal y, finalmente, el proceso de fijación de los cargos de acceso a las compañías móviles, que obliga a las compañías locales exigir este cobro a sus abonados, son todas las acciones que permiten que entre en vigencia el sistema "quién llama paga", en febrero de 1999, lo que cambia la situación y genera un crecimiento explosivo de este segmento.

En efecto, la sola expectativa de que el proceso de tarificación terminaría exitosamente, llevó a que la telefonía móvil alcanzara la cifra de 964.212 abonados en 1998, lo que equivale a un crecimiento en torno al 100% y hace posible alcanzar una tasa de penetración de 6,46%. De acuerdo con las informaciones de las empresas, a finales del año 1999, el número de abonados alcanzará un total de 1.900.000, lo que representa un crecimiento adicional de 100% en 12 meses. El dinamismo del mercado y el desarrollo de nuevos programas está permitiendo acceder a la telefonía a grupos, para los cuales, disponer de un teléfono parecía inalcanzable.

Probablemente, el principal elemento que ha determinado la operación del sector de telecomunicaciones es la existencia en telefonía local de una empresa dominante cuyo poder de mercado se extiende, a través de sus filiales, hacia los otros segmentos. Son necesarios estudios para precisar los problemas del modelo de competencia que se ha ido construyendo. Lo cierto es, sin embargo, que varias empresas competidoras han enfrentado graves problemas financieros (Telex-Chile); otras han ido abandonando parcialmente el sector (VTR), y las que continúan, hacen frente a circunstancias financieras extremadamente difíciles. Esta situación ha derivado en una continua y fuerte litigiosidad entre los agentes del sector, que en general enfrentan al regulador y los distintos operadores con la empresa local dominante⁵. La SUBTEL y el sistema antimonopolio han debido analizar un larga serie de acusaciones contra

⁵ Durante el año 1998, se discutieron en los organismos antimonopolios diversos casos de telecomunicaciones, entre los que cabe destacar los siguientes: (a) Venta de VTR Larga Distancia a la Compañía de Telecomunicaciones de Chile. En este caso, la Comisión Preventiva Central objetó la venta por considerar que incluía una serie de activos útiles para la telefonía local, lo que podría redundar en un fortalecimiento adicional de la posición dominante de la CTC. El dictamen fue revertido en la Comisión esolutiva por considerarse que dichos activos no eran relevantes. (b) Servicio "Calling Party Pays Plus".

La Fiscalía Nacional Económica, solicitó a la Comisión Resolutiva sancionar la eliminación unilateral por parte de Startel, filial móvil de la CTC, del cobro a los usuarios de las llamadas de entrada. Se acusó a la empresa de conducta depredatoria y que se hacía posible por la existencia de subsidios cruzados desde la empresa madre. (c) La empresa ENTEL acusó a la filial de CTC en larga distancia CTC Mundo de tarifas depredatorias en ese segmento.

CTC por abuso de posición dominante. En general, existía la percepción de que la institucionalidad pública de promoción de la competencia y reguladora, no han sido efectivas en el control de la empresa dominante. No obstante, la evolución del sector en el último tiempo permite mayor optimismo, en particular, a partir de la resolución de la Comisión Resolutiva que acogió el requerimiento del fiscal en contra de Startel y de la dictación del nuevo decreto tarifario de Telefónica, ex CTC.

Aún cuando en el ámbito local, existe la posibilidad de competencia desde la promulgación de la ley de telecomunicaciones en 1982, es éste el segmento de la industria en el cual está menos desarrollada. No obstante, con la Resolución 515 de la Comisión Resolutiva del sistema antimonopolio, se ha abierto un camino promisorio en la materia. En ella, se desarrolla el concepto de desagregación de redes, que permite a las distintas empresas contratar partes de la red local de acuerdo con sus requerimientos, pudiendo ofrecer servicio de telefonía y servicios de valor agregado, de acuerdo con las necesidades de los clientes y a precios mucho más convenientes. El Decreto tarifario, que junto con fijar las tarifas a público, identifica en detalle estas partes y determina la tarifa a la cual se pueden adquirir, fue tramitado por la Contraloría General de la República, tomando razón en el mes de agosto. Sobre esa base, se abrirá una nueva era en telefonía local, y los usuarios podrán recibir beneficios similares a los que le trajeron la competencia en larga distancia y el "quién llama paga" en telefonía móvil.

2. El sector sanitario

A finales del régimen militar, y como parte de la privatización de los servicios de utilidad pública, se dictaron una serie de normas orientadas a crear las condiciones para privatizar el sector sanitario. La reforma regulatoria e institucional del sector sanitario apuntó a:

- a) La separación de los roles empresario y regulador del Estado.
- b) El establecimiento de normas tarifación y de explotación comunes a todas las empresas que operan en el sector tanto de propiedad pública como privada.
- c) El establecimiento de un sistema tarifario basado en criterios de eficiencia y autofinanciamiento de las empresas.
- d) El establecimiento de un sistema transparente de concesiones.
- e) La eliminación del sistema de subsidios vía tarifas, y su reemplazo por un sistema de subsidio directo a los consumidores de bajos ingresos⁶.

⁶ Los principales cuerpos legales que establecieron las regulaciones del sector son: (a) El Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 70 de 1988, que establece el régimen de Tarifas y Aportes reembolsa-

Durante el año 1995, el Gobierno se propuso alcanzar hacia el año 1999, la meta de dotar al 100% de la población urbana con servicio de agua potable y alcantarillado e incrementar, significativamente, la cobertura en tratamiento de aguas servidas y agua potable rural. El diagnóstico del gobierno fue que para lograr las metas señaladas, no sólo se requerían inversiones por varios cientos de millones de dólares, sino también emprender proyectos de mayor complejidad tecnológica y de gestión, lo que hacía necesaria la participación del sector privado. La maduración de las empresas del sector, el aumento de la cobertura de agua potable y alcantarillado en las zonas urbanas, la existencia de subsidios a la demanda para satisfacer los requerimientos de los más pobres y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio, hacían posible liberar paulatinamente al Estado de la prestación directa y concentrar su acción en la regulación de las tarifas, la calidad de los servicios y el subsidio a los más pobres.

La ley aprobada en febrero del año 1998, luego de un largo debate parlamentario, tuvo como objetivo modificar diversas normas relativas al marco jurídico en el que se desarrolla el sector de servicios sanitarios, así como establecer las disposiciones legales necesarias para el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora del Estado en este sector. Adicionalmente, se establece la obligación de que el Estado mantenga al menos el 35% de la propiedad de las empresas sanitarias.

En términos más específicos, los objetivos de este proyecto de ley fueron:

- a) Introducir restricciones a la estructura de propiedad de las empresas prestadoras de servicios sanitarios, para evitar una concentración excesiva.
- b) Regular los principales conflictos de interés que es posible prever en esta industria;
- c) Complementar el marco jurídico, para fortalecer la institucionalidad fiscalizadora en el sector.
- d) Aumentar la precisión, claridad y transparencia metodológica y de procedimientos en el cálculo y fijación de tarifas, creando instancias de participación para los afectados.
- e) Exigir que el Estado controle al menos el 35% de la propiedad de cada una de las empresas que hoy son estatales, lo cual le otorga el

bles del financiamiento. (b)El DFL 382 de 1989, Ley General de Servicios Sanitarios. (c)El Decreto 453 del Ministerio de Economía, Reglamento del DFL70.Ley 18.902 de 1990, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, organismos regulador y fiscalizador del sector. (d) Ley 18.778 de 1989, que establece un sistema de subsidio al Estado para desarrollar actividades empresariales en el sector y dispone la constitución de sociedades anónimas para este efecto.

poder de veto de la ley de sociedades anónimas y sobre otras materias establecidas en esta ley.

Con estas leyes se han creado las condiciones para incorporar al capital privado a estos sectores y se ha generado un marco favorable a la competencia con lo que se fortalece la regulación. No obstante, la colaboración público - privado no ha sido sencilla. El sector privado se ha manifestado renuente frente al establecimiento de normas tendientes a facilitar la competencia. La defensa y promoción de la competencia, en particular sus elementos estructurales, es percibida por el sector privado como una nueva forma de estatismo.

En este contexto, durante el primer semestre de 1997, por instrucciones del Presidente de la República, el directorio de ESVAL toma el acuerdo de iniciar los estudios sobre las distintas opciones para incorporar capital privado. Este proceso adquiriría gran importancia, pues permitiría definir un modelo de incorporación de capital privado al sector, que permitiera maximizar los ingresos públicos y, al mismo tiempo, evitar los problemas que la privatización en otros sectores había creado.

Para maximizar los ingresos públicos, se decide contratar una asesoría financiera, para lo cual se invita a 11 bancos de inversión a participar en una licitación privada. Luego de un estricto proceso de precalificación, se contrata al Consorcio Credit Suisse, First Boston y Dresdner Kleinwort Benson. En julio, se forma un equipo de proyecto (PSP ESVAL), integrado por 3 profesionales de dedicación exclusiva, que actuarán como contraparte de los asesores externos. Se desarrolla un proceso similar para contratar un estudio jurídico, siendo seleccionado el estudio Carey y Cía Ltda. En noviembre, se constituye el Comité Interministerial PSP-ESVAL, con la misión de supervigilar el proceso. La aprobación y posterior promulgación del nuevo marco regulatorio del sector sanitario, en noviembre de 1997 y febrero de 1998, da el vamos a la implementación de la iniciativa.

En el mismo mes de febrero, el asesor financiero presenta la proposición de que el Estado venda a un operador privado una participación mayoritaria en ESVAL, y propone la contratación de un asesor técnico para efectuar un diagnóstico de las instalaciones productivas y revisar los planes de desarrollo e inversión de la empresa. Luego de una licitación internacional, se contrata al consorcio integrado por la firma inglesa Halcrow LTDA e ICSA, esta última chilena. La propuesta del asesor financiero no satisface los requerimientos del Gobierno, por lo cual la decisión final esperada para marzo, se posterga hasta julio.

En el mismo mes, se inicia la fase II del proyecto con la meta de

adjudicar la empresa a un socio estratégico a fines de 1998. El calendario era exigente, pues era necesario impulsar simultáneamente la preparación interna de la empresa en temas tales como la regularización de sus concesiones, de sus derechos de agua, de sus títulos de propiedad, problema todos típicos de las empresas sanitarias, y al mismo tiempo, problemas propios de ESVAL. Entre estos últimos, destacan el tratamiento del contrato de gestión con inversión suscrito con Aguas Quinta S.A., para el servicio en la zona denominada Litoral Sur; la necesidad de mantener como propiedad del Estado la reserva forestal del embalse de Peñuelas; el término del proyecto del Colector; el traspaso a CORFO de los juicios originados por la crisis de Colector etc. Durante el segundo semestre de 1998, y luego de prolongadas negociaciones, se suscribirían los convenios con la nueva sanitaria Peñuelas S.A., con el MOP para el suministro de aguas desde el embalse Aromos y, finalmente, un contrato de opción con Aguas Quinta S.A, que constituye un vía de salida al contrato de gestión con inversión vigente.

Por otra parte, se enfrentaban problemas propios de ser ESVAL la primera empresa sanitaria en que se incorporarían capitales privados, en particular los relativos a la participación de los trabajadores.

En julio, el asesor financiero emite un Memorandum preliminar, que es enviado a una larga lista de potenciales inversionistas; en agosto, se emite el Informativos Memorandum de la transacción, el cual es adquirido por 15 firmas interesadas, entre las que figuran las más importantes empresas sanitarias internacionales y también otros operadores de servicios públicos regulados. A comienzos de septiembre, tiene lugar en Londres una presentación del proceso de incorporación de inversionistas internacionales, luego un road show en Santiago; en octubre y noviembre estuvo abierto el Data Room para los licitantes, los cuales pudieron además visitar la empresa. En noviembre, se realizó la ronda de negociación de los documentos legales de la transacción con cada inversionista – operador por separado.

El valor ofrecido por la empresa ganadora resultó un 40% superior al valor libro de la empresa e implicó una valorización del patrimonio, a precio de control, de US\$ 346 millones.

El modelo de incorporación de capital privado preveía la venta de Corfo de un 10% de acciones en el mercado y, conforme a la ley, de hasta 10% a los trabajadores de ESVAL. La venta en el mercado bursátil se efectuó a fines de marzo, se colocaron 27,45 millones de acciones recaudándose \$ 12.543,3 millones, que ingresaron a la caja de Corfo. El remanente de 11,57 millones de acciones, fueron adquiridas al mismo precio (80% del precio control) por parte de Aguas Puerto, que completó un 40,375%.

Por otra parte, 417 trabajadores optaron por la alternativa de recibir acciones mediante un plan de venta de largo plazo adquiriendo un 9,9%. Corfo mantuvo el 38,83%. El resto son acciones "en cartera" que la empresa debe vender dentro del año.

En el caso de EMOS, empresa sanitaria de la Región Metropolitana, el proceso se inició en junio de 1998, diseñándose una estrategia que permitiera al Estado mantener el 50% de las acciones. Como en el caso de ESVAL, se constituyó el equipo de trabajo y se contrató finalmente el Consorcio formado por Bice Chileconsult, NM Rothschild & Sons Ltd. ABN AMOR Bank. En la etapa 2 se diseñó estrategia de venta, se elaboraron las bases de la licitación de las acciones, se elaboraron los memorandums informativo preliminar y definitivos, se vendieron las bases, previa aprobación de la Contraloría, se realizó la calificación de los oferentes, se realizó el proceso de información pública mediante el Data Room y Road show, se contrató, vía licitación, la asesoría jurídica (Estudio Morales, Noguera, Valdivieso & Besa). El Consejo de Corfo y la junta de accionistas de EMOS, tomaron los acuerdos en que se autorizaba la estrategia y la modalidad de venta, se redactó el Pacto de Accionistas y documentos anexos (destinados a asegurar el uso exclusivo de los derechos de agua y otros activos, en los servicios de agua potable)

El viernes 11 de junio, los tres consorcios calificados, presentaron públicamente la oferta económica por las acciones. Antes de la oferta, el grupo de trabajo fijó secretamente el precio mínimo o de resguardo. La oferta ganadora implicó ingresos superiores a los US\$900 millones, superando con creces las perspectivas más optimistas. Con ello se confirma el exitoso desarrollo que ha tenido el modelo de incorporación de capital privado desarrollado por los dos gobiernos de la Concertación, con lo que se abre, en este campo, auspiciosos espacios para una mejor colaboración público-privado en esta área clave del desarrollo nacional.

V. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA

Pese a estos avances, y al dinamismo que presentan los diversos sectores, la institucionalidad presenta dificultades que han impedido la consolidación de una visión común acerca del funcionamiento de los sistemas y de los roles que le corresponden al sector privado y al sector público respectivamente. La insuficiente resolución de los problemas de competencia (particularmente en el sector eléctrico y de telecomunicaciones), genera alta litigiosidad y obliga al Estado a un esfuerzo permanente de supervisión, que resulta poco fructífero como producto de la debilidad institucional del sector público.

El Gobierno solicitó la preparación de una propuesta de modernización de la institucionalidad reguladora. En lo fundamental, propone definir con precisión los objetivos y responsabilidades de los diversos organismos involucrados; asegurar la consistencia entre las responsabilidades y las atribuciones de las entidades, proponiendo medidas tendientes a reducir los costos de coordinación y eliminar la superposición de facultades; establecer mecanismos que aseguren la idoneidad de las autoridades reguladoras; el establecimiento de regímenes laborales especiales; nuevas formas de financiamiento y un manejo más flexible del presupuesto; el establecimiento de manuales de procedimientos y la generalización del concepto de silencio administrativo; el aumento de la transparencia, mediante el rendimiento anual de cuentas y la obligación de hacer pública toda la información empleada en los procesos administrativos y el mejoramiento de los sistemas de participación de agentes.

En el amplio debate generado, existe consenso en torno a constituir a un Ministerio en la autoridad política en materia de competencia doméstica y externa, protección del consumidor y provisión eficiente de servicios sanitarios, telecomunicaciones y energía. Una alternativa es que este papel sea jugado por el Ministerio de Economía. De esta forma, se corrige la falta de definiciones derivadas de la ausencia de responsabilidades claramente establecidas al interior del Ejecutivo, se cautela la coherencia de la acción reguladora del gobierno y se acrecienta la agilidad en la toma de decisiones de nivel estratégico. Con tal objeto, se propone concentrar en una Subsecretaría de Competencia la capacidad técnica en los temas indicados. Complementariamente a ello, se propone crear una superintendencia de telecomunicaciones y de energía, a partir de las actuales Comisión Nacional de Energía y Superintendencia de Electricidad y Combustibles, las que, junto con la Superintendencia de Servicios Sanitarios, se relacionarían con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía. Especial atención deberá ponerse en el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de las superintendencias.

Se propone sustituir la Comisión Resolutiva Antimonopolios por un Tribunal Nacional de la Competencia, como tribunal especial bajo la supervisión de la Corte Suprema. Es necesario además, iniciar el debate en torno a la creación de una jurisdicción económica especializada. Esto obliga a definir los ámbitos de competencia entre los entes reguladores y los tribunales de justicia.

Estas reformas, generarán las bases institucionales que permitirán relaciones más fluidas y cooperativas entre el sector público y el sector privado. Se podrá de esa forma dar cuenta de lo que ha enfatizado Churchill al señalar que en la regulación, «aún cuando es necesario resolver problemas técnicos difíciles y complejos, ellos son menos impor-

tantes que los referidos a la necesidad de que las sociedades establezcan mecanismos aceptables de resolución de conflictos... Mejorar el marco regulatorio debe por tanto centrar primero la atención en desarrollar medios políticos más efectivos de resolver los conflictos. Fórmulas sofisticadas de tarificación no tienen sentido sin un acuerdo básico sobre como deben ser distribuidas las ganancias y las pérdidas” (Churchill,1995, p.307) Sobre esta base, Churchill sostiene que el problema en los países menos desarrollados, no es tanto la falta de independencia de los organismos reguladores, sino la falta de representación política requerida para ser efectivos. El problema del enfoque político predominante en algunos países -sigue señalando- no es el proceso deliberativo en sí mismo, sino la baja participación. Existe poco debate y no están disponibles foros estructurados, donde las partes interesadas pueden intercambiar información e involucrarse en procesos de negociación y mediación. En tal sentido, no existen estructuras que permiten a la empresa regulada, defender la necesidad de un aumento de tarifas ni que ayuden a los usuarios a entender la vinculación entre tarifas y calidad de los servicios. Es por ello que resulta esencial abrir los procesos regulatorios, asegurando el flujo de información amplia para todos los actores del proceso(id.p.310)

Aún cuando en los últimos años hemos avanzado significativamente, de lo anterior se deriva que la principal y primera reforma que debe ser impulsada es la que apunta a hacer pública toda información relevante para los procesos regulatorios, garantizar la plena transparencia en los procesos de toma de decisión, generar las instancias de participación para todos los interesados, incluidos los usuarios y sus organizaciones así como las entidades académicas, y formalizar los procedimientos para asegurar el debido proceso y la oportunidad de las decisiones. La eliminación de los «amarres», que siguen caracterizando a nuestro sistema político, es un requisito fundamental para construir el entorno institucional favorable para establecer los arreglos organizacionales de la institucionalidad regulatoria que se necesita.

VI. EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL DESARROLLO DEL SECTOR ELÉCTRICO

1. El marco regulatorio

Durante el período 1973 – 1979 el esfuerzo principal del régimen militar estuvo dirigido a restablecer las condiciones de operación de las empresas eléctricas. Con tal objeto, se aplicaron fuertes correctivos al sistema de precios, se reactivó el programa de obras para asegurar un

adecuado suministro de energía en el corto y mediano plazo, y se realizó un proceso de racionalización de las empresas. En el período 1979 – 1990 se impulsó una profunda reforma estructural que modificó el marco regulatorio para luego dar paso al proceso de privatización.

En 1982 se dictó el DFL N° 1 que contenía el nuevo marco regulatorio del sector eléctrico. Entre las principales modificaciones al sector cabe destacar las siguientes:

- a) La ley garantiza el libre acceso de los generadores, el uso abierto y no discriminatorio del sistema de transmisión y de las redes de distribución y acceso libre a los distribuidores y grandes consumidores. No obstante, al no existir procedimiento claros ni una supervisión estatal específica que garantice la no existencia de comportamientos abusivos, dichas garantías son difíciles de operacionalizar.
- b) Sistema de peajes regulado de manera general por la ley, que incluye una etapa de negociaciones entre el generador y el propietario de las líneas para definir las instalaciones que serán utilizadas y su correspondiente valor. La ley contempla un procedimiento arbitral. No obstante, la falta de información y las posibilidades de manipular la capacidad de transmisión, dificulta el desarrollo adecuado de la competencia por los clientes libres. Desde el punto de vista institucional, se carece de un mecanismo público que regule el acceso al insumo esencial cual es, en este caso, los sistemas de transmisión, subtransmisión y distribución.
- c) La ley asigna a los generadores que se interconectan, la obligación de garantizar la seguridad del sistema (artículo 81). No obstante, dicha obligación no se traduce en una obligación de suministro por parte de las generadoras, confiándose en los incentivos económicos para inducir el suministro y el crecimiento de la oferta. Se plantea en consecuencia ¿qué sucede si dejan de operar dichos incentivos?
- d) Existencia de precios regulados para las distribuidoras y precios libres para los grandes consumidores. Los primeros, son fijados por el Ministerio de Economía, sobre la base de un informe de la Comisión Nacional de Energía, calculado como promedio de los costos marginales de corto plazo esperados para los siguientes 48 meses. Con el objeto de que la competencia influya en la fijación de los precios de nudo, éstos no deben diferir en más de un 10% del promedio de los precios libres contratados por los grandes consumidores. Sobre este punto volveremos más adelante.
- e) La coordinación de la operación del sistema es realizada por el Centro Económico de Despacho de Carga (CDEC), donde participan los generadores. La operación se realiza sobre la base del mínimo costo del conjunto. Los intercambios entre generadores, derivados de la optimización de la operación, se transan al costo marginal de corto

plazo del sistema. De esta forma, cuando un generador es despachado en una hora determinada con una potencia superior a sus contratos, vende su excedente al sistema. Como contrapartida, los generadores despachados con menos potencia que sus contratos cubren su déficit mediante compras al sistema.

- f) Los precios de distribución se determinan sobre la base de los costos medios estándares de distribuidoras eficientes.

2. Las instituciones

La institucionalidad reguladora del sector incluye al Ministerio de Economía (MINECON), la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y el sistema antimonopolio. El sistema regulatorio incluye también un instancia privada, el Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), a quién la ley asigna la responsabilidad por la seguridad del suministro y la operación a mínimo costo del sistema.

El Ministro de Economía tiene la facultad de otorgar las concesiones definitivas, firma el decreto tarifario correspondiente a los precios de nudo y los Valores Agregados de Distribución y resuelve las divergencias que surgen entre las empresas generadoras interconectadas, previo informe de la CNE.

Corresponde a la Comisión Nacional de Energía, elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen desarrollo del sector y velar por su cumplimiento. Para ello, la ley le encarga estudiar y preparar las proyecciones de la demanda y oferta nacional de energía y analizar técnicamente la estructura y nivel de los precios y tarifas de bienes y servicios energéticos e informar al Ministerio de Economía, única repartición con atribuciones para fijar dichos precios y tarifas.

La Comisión está dirigida por un Consejo de Ministros que incluye al Ministro de Economía, de Hacienda, de Minería, de Defensa y de Planificación, siendo presidida por un representante del Presidente de la República con rango de Ministro. Sus funciones consisten en hacer cumplir la tarea de elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen desarrollo del sector, aprobar el presupuesto, el programa anual de acción y la organización interna de la Comisión. Corresponde al Presidente convocar al Consejo y dirimir aquellas votaciones que terminen en empate.

La administración de la Comisión corresponde al Secretario Ejecutivo, jefe de servicio y representante legal. Entre sus funciones se en-

cuentran cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo, proponer el programa anual de acción, preparar el proyecto de presupuesto, proponer al Consejo la organización interna de la comisión, dirigir técnica y administrativamente la Comisión, informar periódicamente al Consejo acerca de la marcha de la institución, designar y contratar personal y, en general, dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades que sean necesarias para la buena marcha del servicio.

La SEC debe velar por el cumplimiento de la leyes y reglamentos vigentes, autorizar prestadores de servicios técnicos, otorgar licencias de instalador eléctricos y otros, otorgar concesiones provisionales, vigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los decretos de concesión, resolver sobre reclamos que se formulen por, entre o en contra de particulares y propietarios de instalaciones eléctrica, verificar y examinar los costos de explotación y el valor nuevo de reemplazo de las empresas de servicio público entre otras.

La Comisión Técnica dirigida por Alejandro Jadressic, incluyó en su trabajo el análisis de las instituciones indicadas, con el objetivo de analizarla y proponer modificaciones. En términos generales, concluye el informe, la regulación estatal en el sector energético ha operado en forma positiva. No obstante, persisten falencias entre las que destacan la debilidad del órgano fiscalizador (SEC) en materias de recursos humanos especializados e infraestructura, las incoherencias en la asignación de responsabilidades institucionales y la insuficiencia de mecanismos formales que garanticen la transparencia, responsabilidad y legitimidad de los procesos reguladores. Existe una gran dispersión de responsabilidades en la formulación de políticas sectoriales y en el establecimiento de normas sectoriales, lo que dificulta la acción reguladora, afecta la agilidad del sistema, diluye responsabilidades individuales y genera altos costos de coordinación.

En materia de consistencia entre responsabilidades y atribuciones, cabe destacar que siendo la CNE el organismos rector en la formulación de políticas y elaboración de normas, al no formar parte de un Ministerio, carece de posibilidades de impulsarlas, debiendo actuar a través de otros ministerios. En cuanto al carácter colegiado del Consejo de la CNE, esa estructura habría facilitado el impulso de reformas estructurales en un sector en que intervenían diversos ministerios que tenían objetivos contrapuestos. Ello no resulta relevante en la actualidad y presenta las dificultades prácticas de reunir a 7 ministros que participan en un consejo con escasas atribuciones específicas.

Los organismos reguladores privilegian las actividades que presentan plazos perentorios y cuyo incumplimiento conlleva riesgos de

sanciones; en tal contexto, la tarea de modernizar las normas reguladoras, la modificación de acuerdos internacionales debe adaptarse a la disponibilidad de recursos. Por las mismas razones, la fiscalización adopta un carácter formal, orientado a cumplir la letra de la ley y atender las demandas coyunturales de la opinión pública, que afecta la posibilidad de establecer sistemas más modernos de regulación que promuevan la competencia, la prevención o la responsabilidad del consumidor, lo que redundaría en una fiscalización tardía o inadecuada.

Es ya antigua la constatación de que el sector eléctrico enfrenta una gran debilidad por carecer los Centros de Despacho Económico de Cargo (CDEC) de institucionalidad y personalidad jurídica propia, que asegure una operación técnica independiente de las empresas. Los directorios de los CDECs, en quienes recaen las principales responsabilidades de la coordinación de los sistemas eléctricos del país, están constituidos por importantes ejecutivos de las distintas empresas, que se ven obligados a asumir inequívocamente los intereses de sus respectivas generadoras. El sistema carece, en consecuencia, de un operador cuya tarea fundamental sea la de preservar la seguridad y economía del sistema y, en consecuencia, asuma el interés global del sistema.

Los CDECs, al estar integrados por empleados de las empresas, encaran graves problemas cuando deben planificar la operación del sistema eléctrico, calcular los costos marginales instantáneos y determinar y valorizar las transferencias de electricidad entre generadores. Es alta la probabilidad que estos empleados prioricen el interés de su empresa, al resolver los difíciles problemas técnicos y económicos que enfrentan diariamente los CDECs. Ello explica en buena medida que el Ministerio de Economía enfrente un creciente número de divergencias entre las empresas.

El sistema eléctrico constituye un mercado singular. Por razones de economía de escala y de alcance y por razones de seguridad, las distintas empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras, tienen obligación de interconectarse. En consecuencia, cada generador requiere de la cooperación con el resto de los generadores, para asegurar la operación más económica y la disponibilidad de respaldo frente al corte de su suministro. Al mismo tiempo, el sistema genera situaciones de suma cero, en que las ganancias de cada empresa están asociadas a las ganancias y pérdidas de sus competidoras. Como no puede operar un criterio técnico independiente, las diferencias de criterio se transforman rápidamente en conflictos comerciales, los cuales no pueden, naturalmente, ser resueltos por las partes.

3. Los actores

El proceso de privatización del sector eléctrico se extiende entre el año 1980 y 1997, cuando culmina la parte fundamental de la privatización de la empresa Colbún. Las principales empresas del sector fueron privatizadas antes de 1990, bajo el régimen militar utilizándose cuatro mecanismos distintos: (i) venta de empresas distribuidoras y generadoras pequeñas mediante licitación pública; (ii) privatización de distribuidoras y generadoras grandes mediante remate de paquetes accionarios en la bolsa; (iii) privatización a través de la venta al público de pequeños montos de acciones, mediante el mecanismo denominado "capitalismo popular y, especialmente en la primera etapa, (iv) se privatizó mediante la devolución de los aportes financieros reembolsables en forma de acciones de las empresas estatales.

Hasta 1983, se privatizaron dos empresas pequeñas (SAESA y FONDEL) y paquetes de 10% de las acciones de Chilectra Metropolitana y Chilectra V Región, dos de las empresas distribuidoras más importantes del país. La privatización se aceleró a partir del año 1986, cuando pasaron al sector privado empresas generadoras de tamaño reducido (entre 20 y 45 MW). En 1987, se realizan ventas parciales en la bolsa de las empresas distribuidoras mencionadas y de la empresa de generación Chilgener. Entre 1988 y 1989 se privatizan las filiales de distribución formadas a partir de Endesa y la propia empresa generadora Endesa, incluido su sistema de transmisión. (Moguillansky, (1997), p.10)

Con la aparición del capitalismo popular y de los inversionistas institucionales, se estructuran los principales mecanismos que van a permitir a muchos de los funcionarios del régimen militar asumir la administración de las empresas privatizadas. Contribuyen a ello, las disposiciones reglamentarias que limitan la concentración, las cuales están asociadas a los límites de inversión de las AFP.

Surgen así, del Estado, nuevos grupos empresariales constituidos sobre la base de la trama de la trilogía privatización – surgimiento de los inversionistas institucionales – restricciones a la concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, lo que, en algunos casos, evita la presencia de una propiedad accionaria controladora, con el consecuente fortalecimiento de la posición de la administración.

La privatización fue objeto de variadas críticas, entre las que destacaron, la falta de transparencia; la venta a un precio por debajo del valor real de las empresas, con las consecuentes pérdidas para el Esta-

do⁷; y la circunstancia que se realizó bajo el imperio de un marco regulatorio que no garantizaba que la organización industrial resultante de la privatización permitiera una competencia efectiva. Desde la Concertación de Partidos por la Democracia, se hizo hincapié en que las características ambiguas del marco regulatorio, otorgaban a las empresas demasiada influencia en la fijación de los parámetros básicos que determinan la rentabilidad del negocio. Esto podía transformar la regulación en un proceso de negociación en que la capacidad y poder del Estado se encuentran muy disminuidas.

Las asimetrías de información tienen como consecuencia que las instituciones reguladoras encuentran grandes dificultades para determinar los costos de explotación. Ello se agrava al considerar que las empresas del sector se han diversificado e integrado, lo que dificulta aún más distinguir entre los costos que corresponden a los servicios regulados y los no regulados. Se constató también, un amplio campo para el comportamiento oportunista en lo referido a los peajes de transmisión y distribución. A lo anterior se suma que se haya privatizado una empresa como Endesa, que controlaba cerca del 70% de la capacidad de generación y más del 90% del sistema de transmisión del Sistema Interconectado Central (SIC), el principal del país. A ello, se sumó la inexistencia de regulaciones que restringieran la posibilidad de que un holding controlara a ENDESA y las empresas de distribución. (Bitrán y Saavedra, 1993 pp. 268 y ss.)

Sobre la base de estas consideraciones, y junto con proponerse modificaciones al marco regulatorio, los Gobiernos de la Concertación decidieron reorientar el proceso de privatización de las empresas del sector que aún permanecían en poder del Estado. Se optó por un sistema de licitaciones que limitara, o incluso excluyera, a los operadores que concentraban la capacidad de generación privada del país, con el objeto de introducir nuevos actores y ampliar así los niveles de competencia. Con esta orientación, la Corporación de Fomento (Corfo) adjudicó el 37,5% del paquete accionario de Colbún, tercera empresa generadora en importancia del país, al consorcio formado por dos operadores eléctricos líderes a nivel internacional, Powerfin e Iberdrola, y por dos compañías chilenas, Enagas y Minera Valparaíso. La operación culminó en marzo de 1997, con el pago al contado de las acciones indicadas y el compromiso del consorcio de ejecutar inversiones por cerca de US\$ 400 millones de dólares.

⁷ Como observa Galetovic (1998) Incluso quienes evalúan positivamente el proceso de privatización, reconocen que éste no fue todo lo transparente que debiera haber sido. Clave es que la mayoría de las empresas no se vendieron en licitaciones abiertas y competitivas, por lo que resulta probable que se hayan vendido por debajo de su valor de mercado.

Un segundo mecanismo que el gobierno buscó utilizar para fomentar el ingreso de nuevos actores al sector, se fundó en el impulso de la interconexión gasífera con Argentina. Al abrir el acceso a esta fuente energética, significativamente más competitiva con la generación hídrica que fuentes como el Carbón o el Diesel, se esperaba ingresaran generadores distintos a los ya presentes en la industria. En efecto, se esperaba neutralizar el impacto anticompetitivo que producía la excesiva concentración de derechos de agua en poder de ENDESA. Estas expectativas se cumplieron en el sentido de que fortaleció la competencia entre los generadores ya presentes en la industria. Fue así como GENER y COLBÚN realizaron importantes inversiones en centrales de ciclo combinado.

No obstante, los resultados son menos alentadores en relación con el ingreso de nuevos agentes, ya que el número de oferentes significativos no relacionados en el Sistema Interconectado Central (SIC) no se ha modificado. La interconexión entre SIC y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) y, más aún, la interconexión con Argentina, pueden modificar esta situación.

Por otra parte, la adquisición de ENERSIS por parte de ENDESA España y la consolidación del control sobre ENDESA Chile, al no haber fructificado la acción de la Fiscalía Nacional Económica, han planteado con fuerza la discusión respecto de la conveniencia de mantener una empresa integrada, que posee una posición dominante en generación, transmisión y distribución. Estas preocupaciones han inducido a diversos parlamentarios a trabajar en dos mociones que buscan remediar esta situación. El Gobierno, ha insistido que este aspecto debe ser analizado en el contexto de una reforma global del sector, sobre lo cual volveremos más adelante.

4. La reforma del reglamento eléctrico

a) Los problemas de la “vía reglamentaria”

¿Porqué se toma la decisión de impulsar una reforma del sector a través de una modificación del reglamento, en lugar de encarar una reforma legal cuando existía bastante consenso de que una serie de aspectos necesarios de modificar era posible hacerlo sólo con acuerdo del poder legislativo?

Al comienzo de la administración del Presidente Eduardo Frei existía relativo consenso en que la regulación del sector eléctrico, si bien avanzada en comparación con muchos de los países de la región latinoamericana, presentaba aspectos que era necesario y posible perfeccionar.

Durante el último año de Gobierno del Presidente Aylwin, operó un grupo de trabajo con el objetivo de hacer una propuesta de reforma legal pero, en 1994, se decidió dejar de lado la iniciativa y concentrarse en la elaboración de un nuevo reglamento eléctrico. Ello parecía más viable y práctico.

No obstante, el trabajo se extendió por cerca de 4 años; el reglamento ingresó a la Contraloría General de la República recién en diciembre de 1997, tomando ella razón en el mes de septiembre de 1998. Esta normativa contribuye al mejoramiento parcial de las dificultades del sector, pero no resuelve los principales desafíos que se enfrentan.

En el año 1994, existían en el sector privado grandes reticencias a iniciar una reforma legal, pese a que se reconocía que era indispensable realizarla. Esto derivaba de las siguientes circunstancias: (i) Resquemores respecto de la actitud de las nuevas autoridades frente a las normas básicas del sector; (ii) Temor de que una reforma legal pudiera generar condiciones para retrotraer los procesos de privatización y, sobre todo, eliminar las cortapisas legales para afectar el patrimonio de las empresas vía una eventual "fijación política" de tarifas⁸ (iii) La existencia en el empresariado de una incipiente confianza respecto del gobierno, desaparecía al pensar en el trámite parlamentario a que debería someterse una eventual reforma legal. Muchos temían que los parlamentarios pudieran imponer cambios radicales en la normativa.

En parte por ello, y en parte por que en el organismo técnico de regulación se compartían los resquemores empresariales respecto del Congreso, se pretendió desarrollar una discusión reglamentaria "protegida" de la opinión pública, en contraposición a la discusión abierta que implica el debate de una ley. Esta perspectiva, ponía además de relieve las presuntas ventajas prácticas de la vía reglamentaria, tales como la rapidez con que se podría concluir su tramitación. En el fondo, se desconfiaba de la discusión parlamentaria y se esperaba que un debate técnico, desarrollado, presuntamente, por encima de los intereses políticos y privados, podría lograr una efectiva modernización del sector. Estas expectativas resultaron equivocadas, pues la elaboración y tramitación total requirió más de 5 años. La nueva ley sanitaria, en cambio, fue aprobada luego de dos años de trámite parlamentario.

⁸ Los artículos 92 y 93 de la ley eléctrica son precisos en señalar que debe primar la tarifa fijada por el organismo técnico y, el Ministerio de Economía, sólo puede introducir rebajas tarifarias si la ley de presupuesto aprueba recursos para financiar la diferencia entre la tarifa fijada por la CNE y la rebaja que se quiere aplicar. Si ello no ocurre, se aplican tarifas calculadas por la CNE, con efecto retroactivo,

El reglamento no podía introducir las reformas legales necesarias para modernizar el sector. Sus límites, por tanto, estaban determinados desde un principio. La crisis eléctrica permitiría observar, además, que el reglamento no entregaba instrumento adicional alguno, ni al Gobierno ni al sistema eléctrico, para manejar la crisis.

El texto final del reglamento y su proceso de elaboración y tramitación dejan de manifiesto además, serios problemas de la institucionalidad regulatoria. En efecto, la falta de claridad en la ley respecto del órgano ministerial a cargo del desarrollo y actualización del marco regulatorio del sector, hicieron posible que la norma reglamentaria se preparara, sin una adecuada revisión, por parte de los ministerios con competencia en los temas reguladores. Ello, de suyo inconveniente, resultó aún de mayor gravedad ya que no fue posible asegurar que en el Reglamento se incorporaran los avances en materia de visión global del problema regulatorio y de los antecedentes económicos, que era necesario considerar en la dictación de una norma para un sector tan complejo como el eléctrico.

b) Los problemas del sector y las limitaciones del nuevo reglamento eléctrico

En el ámbito de la generación, en particular en el Sistema Interconectado Central(SIC), se constataba una alta concentración de la propiedad de las centrales generadoras, agravado por la igualmente alta concentración de la propiedad de los derechos de agua. Por la alta incidencia de la generación de energía hidroeléctrica, ello había constituido una barrera de entrada para nuevos actores y para el desarrollo de los competidores existentes. Estas dificultades, como vimos más arriba, tendieron a reducirse con la entrada de un nuevo operador a partir de la privatización de Colbún, y con el ingreso en 1998, de centrales de ciclo combinado que utilizan gas proveniente de Argentina, lo cual redundó en costos más competitivos para la producción termoeléctrica. En la misma dirección, podría contribuir la aprobación de una reforma legal que estableciera un pago por el no uso de los derechos de agua. Naturalmente, no era posible fomentar la competencia en este campo, sin cambios legales.

Ya se hizo alusión a que las instancias de coordinación de los sistemas interconectados, CDECs, carecían de existencia institucional propia, con lo que el sistema no disponía, en consecuencia, de un operador cuya tarea fundamental fuera la de preservar la seguridad y economía del sistema y, en consecuencia, asumiera el interés global del sistema. En este ámbito, el nuevo reglamento buscó inducir, en los marcos que la ley permitía, una mayor institucionalización de los CDECs, ampliando la posibilidad de participación a empresas generadoras con una capacidad de generación mayor que 9 MW y a las empresas transmisoras. Creó

también un Comité de Expertos, nombrado por la unanimidad de los miembros del CDEC, y en caso de no alcanzarse acuerdo designados por el Ministro de Economía. Con estos cambios, frente al surgimiento de una divergencia entre las empresas que constituyen el CDEC, el Directorio deberá requerir la opinión del Comité, el cual evacuará un informe y una recomendación en el plazo de 30 días, el cual será público. Si no fuera posible alcanzar acuerdo, resolverá el Ministro de Economía. Con esto se, esperaba inducir a las empresas a objetivizar sus conflictos y maximizar sus esfuerzos para resolverlos.

Al mismo tiempo, se le otorga al Directorio del CDEC la facultad de encomendar a un tercero la ejecución de acciones de apoyo o de tareas específicas asociadas a sus funciones, o de algunas de sus direcciones, mediante la celebración de contratos especiales. Se esperaba incentivar a las empresas que participen del CDEC a generar una institucionalidad con mayor autonomía respecto a cada una de las empresas y, con ello, elevar su capacidad de decisión y operación en la coordinación del sistema. Finalmente, se creaba una nueva dirección de peajes, con el objetivo fundamental de proponer al directorio, las decisiones y procedimientos conducentes a garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión establecidos mediante concesiones.

Dos son las principales limitaciones de esta solución. En la primera, se teme que la decisión de introducir el criterio de mayoría en algunas materias (en temas tales como las nominaciones de directores de peaje y operaciones), en lugar del criterio de unanimidad exigido hasta ahora, permita a un grupo de empresas imponer decisiones con graves repercusiones para las otras empresas, e incluso para la seguridad del sistema. La segunda limitación deriva de que el reglamento no obliga a los CDEC a asumir una personalidad jurídica propia por exigir ello una reforma legal. Se coincide, en general, que ello es indispensable para generar un mecanismo eficiente de resolución de conflictos entre las empresas.

En relación con el segmento de transmisión, la competencia en el SIC se ve afectada por el control por parte de Endesa de Transelec, actual propietaria de la mayoría del sistema de transmisión y por que Endesa es a su vez controlada por el mismo holding que controla Chilectra (ENERSIS), la principal empresa distribuidora del país. En función de esto, la Comisión Resolutiva del sistema antimonopolio analizó y rechazó, en 1997, el requerimiento del Fiscal Nacional Económico en cuanto a disponer la desconcentración y descentralización de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el SIC, mediante la creación de empresas con patrimonios independientes y administración separada. No obstante, determinó solicitar que la empresa Transelec se transformara en dueña de los activos de transmisión y en

una sociedad anónima abierta de giro exclusivo, ordenando su apertura a la participación accionaria de los interesados. Mientras que lo primero ha ocurrido, lo segundo no ha sufrido modificaciones.

Debe considerarse, además, que la regulación no contempla mecanismos separados para la tarificación en generación y transmisión, ni dispone de precios de transmisión definidos, informados y universales, disponibles para cualquier usuario del sistema. La regulación de la transmisión es importante para la competencia entre las generadoras y entre éstas y las distribuidoras, por suministrar energía a los clientes libres. En la transmisión, existe un mecanismo de negociación que permite demorar operaciones impulsadas por empresas no relacionadas, para acceder a clientes libres y así permitir que las generadoras relacionadas puedan ofrecer mejores condiciones, de manera eventualmente discriminatoria, a los potenciales clientes libres.

La aplicación de la metodología de cálculo de peajes, depende de cómo se determina el área de influencia y el valor nuevo de reemplazo de las instalaciones. Ambos parámetros son definidos por la empresa dueña del sistema, pudiendo la generadora interesada en utilizar el sistema de transmisión para acceder a un cliente libre, sólo formular observaciones, requerir antecedentes adicionales y recurrir a un tribunal arbitral (donde enfrenta condiciones desventajosas por asimetrías de información) donde la falta de plazos precisos conduce a demoras que obstaculizan la competencia. Tampoco existían criterios objetivos para determinar la capacidad disponible de transmisión, al analizar un solicitud de peajes. En el caso que el interesado en imponer una servidumbre opta por realizar una ampliación del sistema de transmisión, tampoco había claridad suficiente respecto de la forma como los ingresos futuros, originados por el paso de la energía, deben ser prorrateados entre las partes. Esto implica que se afectan negativamente los incentivos para invertir en instalaciones de transmisión.

En relación con la servidumbre de paso de electricidad a través de instalaciones de transmisión, el nuevo reglamento encarga al CDEC establecer, para fines referenciales, las instalaciones involucradas en el área de influencia de cada una de las centrales generadoras, con lo cual se contribuye a hacer más transparente las negociaciones en torno a los peajes de paso de electricidad. Complementariamente, el CDEC deberá establecer y proyectar anualmente, para un período de 5 años y con fines indicativos, la capacidad y el uso adicional máximo de cada uno de los sistemas de transporte, cuya operación coordina el CDEC. De esta forma, se le otorga mayor transparencia a las negociaciones entre Transelec y las empresas generadoras, distintas de Endesa, que quieran llevar energía a través de los sistemas de transmisión a clientes libres.

Finalmente, en cuanto al segmento de distribución, se trata de un monopolio natural: la existencia de una sola empresa por área de distribución le otorga un poder de negociación que puede inducirla a contratar suministros con generadoras que renuncien a competir con ella por los clientes libres. Este problema, puede tender a reducirse como efecto de la determinación de la Comisión Resolutiva del 11 de junio de 1997, en cuanto a que las distribuidoras deberán licitar sus compras de energía y potencia.

La falta de una regulación adecuada, permite impedir o dificultar el acceso de generadores a clientes libres, mediante el empleo de las redes de la distribuidora. El nuevo reglamento eléctrico, precisa una metodología de cálculo basada en información pública, para indemnizar a los propietarios de las redes de distribución por el uso de dichas redes por parte de generadores u otros que deseen abastecer a clientes libres.

En el ámbito de la fijación de tarifas de distribución, se constatan serias deficiencias, tales como falta de precisión en la definición de la empresa modelo y mecanismos inadecuados de convergencia de las estimaciones de la CNE y las empresas. Este último aspecto, se intenta resolver vía reglamentaria, al determinar que la CNE puede no considerar el estudio de las empresas cuando se aparte de los términos de referencia. Una solución más adecuada sería introducir una reforma legal en esta materia. La idea de eliminar el actual sistema de valorar en 2/3 el estudio encargado por la CNE y en 1/3 el de las empresas, que incentiva que se extremen los resultados alcanza un alto grado de consenso entre los actores del sistema.

La supervisión del funcionamiento del sector eléctrico, se ha visto afectada por la falta de precisión de la ley y sus reglamentos respecto de lo que ha de entenderse por calidad de servicio. En tal sentido, el nuevo reglamento especifica, en forma amplia, la calidad del servicio eléctrico en cada una de las etapas y componentes; señala, además, el titular de la responsabilidad en cada una de ellas y las sanciones que genera su incumplimiento.

5. La crisis eléctrica

a) El decreto de racionamiento

El jueves 12 de noviembre 1998, el Gobierno decidió emitir el decreto de racionamiento que autoriza a las empresas generadoras restringir el suministro a sus clientes. Se abría así una etapa en que el sector eléctrico, sus empresas y entidades reguladoras y su marco regulatorio, mostrarían

las graves deficiencias del sector, dejando en evidencia, además, los graves problemas que afectaban las relaciones público – privadas.

En caso que se produzca un faltante de generación eléctrica, derivado de fallas prolongadas de centrales termoeléctricas o bien de sequías, el artículo 99 bis de la Ley General de Servicios Eléctrico determinaba⁹ que, con base en un informe técnico de la Comisión Nacional de Energía, el Ministerio de Economía deberá dictar un Decreto de Racionamiento, que ordena el pago de una compensación a los usuarios por la reducción del suministro. El artículo indicado, precisa las condiciones y los procedimiento en que dicha compensación se pagará.

Clave en esta situación era el concepto de costo de racionamiento, definido en el numeral 2 del artículo 99 de la ley eléctrica y se entiende como “el costo por kilowatt hora incurrido, en promedio, por los usuarios, al no disponer de energía, y tener que producirla con generadores de emergencia, si así conviniera. Este costo de racionamiento, se calculará como valor único y será representativo de los déficits más frecuentes que pueden presentarse en el sistema eléctrico.

En relación con la compensación el artículo 99 bis, disponía que en caso de producirse déficit derivado de fallas prolongadas las empresas generadoras que no lograsen satisfacer el consumo normal de sus clientes distribuidores o finales sometidos a regulación de precios, deberán pagarles cada Kw hora de déficit a un valor igual a la diferencia entre el costo de racionamiento y el precio básico de energía. Más adelante, el artículo define qué debe entenderse como consumo normal, y luego establece el límite que nos interesa: para el cálculo de los déficits originados en situaciones de sequía no podrán utilizarse aportes de generación hidroeléctrica que correspondan a años más secos que aquellos utilizados en el cálculo de los precios de nudo. El decreto de racionamiento autoriza, además, a los generadores no deficitarios restringir el suministro a sus clientes regulados, siempre que las empresas deficitarias se obliguen a pagar lo correspondiente a las disminuciones de consumo.

El decreto de racionamiento determina que el precio de transferencia de energía entre los generadores, pasa a ser el costo de falla, de manera de generar los incentivos para que los generadores deficitarios busquen nuevas formas de generación y compren energía a los autoprodutores y reducir los problemas de suministro. Es así como el reglamento vigente señala con precisión, en el artículo 264, segundo in-

⁹La reforma a la ley eléctrica, aprobada en el primer semestre de 1999, modificó este artículo en el sentido de asegurar el pago de compensaciones a los usuarios.

ciso, que en condiciones de racionamiento, el costo marginal instantáneo (que determina el precio a que tienen lugar las transferencias de energía entre generadores) será igual al costo de falla correspondiente a la profundidad de la misma.

b) La generación y causas de la crisis

La decisión gubernamental de dictar el decreto de racionamiento, fue tomada luego que el día miércoles 11 de noviembre el SIC, fuera afectado por sucesivas fallas y la CNE y el CDEC anunciaron la existencia de un déficit de 8% en el abastecimiento eléctrico. Esta situación se mantendría, al menos, hasta el día 24 de noviembre, fecha en que entraría en operación la nueva central de ciclo combinado Nehuenco.

¿Cuáles eran las principales causas de esta situación?

- a) El país estaba siendo afectado por la peor sequía desde que se tiene registro.
- b) El nivel de inversiones prevista para el año 1998, estaba determinado por el anuncio de que en febrero entraría en operación la Central Nehuenco. La postergación de su entrada y consideraciones estratégicas de algunas empresas, llevó al uso de reservas de agua en los meses de julio y agosto, que luego fueron cruciales para desatar la crisis de suministro.
- c) Una baja de la temperatura en los días anteriores al miércoles 9.11, redujo el volumen de deshielo, lo que afectó adicionalmente la producción hidroeléctrica;
- d) La central Ventanas II de Gener tenía programada entrar en mantención en el curso del mes de noviembre.
- e) Problemas de la recién incorporada central San Isidro llevaron a una falla de 6 horas que desencadena la crisis.

El gobierno fue sorprendido con esta situación. Hasta poco antes - marzo de 1999-, las distintas empresas descartaban la posibilidad de déficit. El 28 de octubre de 1998, el CDEC afirmó que no preveía déficit energético hasta esa fecha (El Diario, 16.11.1998, p. 31). Desatada la crisis, las autoridades acusaron a las empresas de esconder información, de que si bien la situación era apretada y surgieron hechos imprevisibles, fueron las actuaciones temerarias de algunas empresas las que la provocaron. Más aún, actitudes no cooperativas de las empresas entre sí, como el retardo en la información de que Ventanas II entraría en mantenimiento, agudizaron el problema.

La difícil situación que se enfrentaba, tenía como primer responsable a las empresas deficitarias que, condicionadas por fuertes intere-

ses comerciales, establecieron como seguros los escenarios más optimistas en relación con las reservas de agua y con el abastecimiento eléctrico. Confiando en que las nuevas centrales termoeléctricas de ciclo combinado entrarían, a más tardar en los meses de noviembre, estuvieron dispuestas a adelantar el uso de recursos hídricos. La Secretaría Ejecutiva de la CNE se hizo eco de esta apreciación optimista y estuvo de acuerdo en apoyar la solicitud al MOP de que adelantara 200 millones de metros cúbicos, con el argumento de que ello evitaría la crisis.

Pero la situación revela también falta de previsión por parte del ente técnico de regulación. En efecto, la sequía era una realidad claramente constatada desde hacía ya meses. Durante el mes de julio y luego a principios de septiembre, el Gobierno estuvo a punto de dictar decretos de racionamiento, los cuáles fueron evitados por lluvias de último minuto o por la entrada transitoria de operación de Nehuenco. En esas circunstancias, era claro que el sistema estaba operando en una situación precaria que hacía necesario tomar medidas preventivas.

En estas circunstancias, habría sido necesario dictar un decreto de racionamiento con bastante anterioridad, de manera de generar comportamientos ahorrativos por parte de los usuarios, estimular la incorporación de la capacidad de generación de los autoproductores, inducir a las empresas a restringir el suministro y provocar negociaciones con los regantes. Ello habría permitido reducir la demanda, adecuándola a la menor capacidad de generación reduciendo la profundidad de la falla y generado una disciplina de cooperación, que habría mejorado las posibilidades de enfrentar la crisis.

Una vez dictado el decreto de racionamiento, se constata la resistencia en los generadores a asumir los costos de la crisis (Endesa rechaza la posibilidad de declararse deficitaria, y busca evitar negociaciones con los regantes para reducir los costos de obtener agua); también, los graves problemas de coordinación en el CDEC, las resistencia de las generadoras a cortar a los clientes libres para alcanzar un balance energético de menor costo social pero de alto costo para las generadoras, las dificultades para realizar un corte programado, etc.

En este marco, el problema de fondo se situaba en la existencia de una institucionalidad reguladora no preparada, que no desarrolló fuentes alternativas de información a las que quedaron en poder de la principal empresa generadora del país al ser privatizada, quedando expuesta a una manipulación interesada de la información hidrológica. A esto, se sumó la inexistencia de un CDEC independiente de las empresas, que pudiera asegurar un despacho eficiente, que no priorizara el interés comercial de las generadoras.

c) La economía política del comportamiento de las empresas

¿Cuál es la lectura que hace la autoridad de esta situación?

Básicamente, que carece de los medios sancionatorios para inducir un comportamiento cooperativo de parte de las empresas. Ello va a motivar la preparación de un proyecto de ley que refuerza sustantivamente las capacidades fiscalizadoras de la SEC y el monto de las sanciones.

No obstante, el problema fundamental es que la autoridad estaba enfrentada con un comportamiento disfuncional por parte de las empresas, basado en los incentivos que se derivaban de la propia legislación eléctrica, que inducían a las empresas a no privilegiar la estabilidad del sistema eléctrico en el largo plazo. En tal sentido, se estaba en presencia de un problema más profundo, cuya solución escapaba a la lógica económica. En efecto, al encontrarse el país en un año más seco que en 1968, las empresas deficitarias no estaban obligadas a compensar a los usuarios regulados por los cortes de suministro.

En esta tesis, las empresas contaban a su favor el dictamen de la Corte Suprema en relación con el recurso de inaplicabilidad que presentó Endesa contra el Decreto de Racionamiento de 1990, en el cual se rechazó la indemnización a los usuarios por considerar entre otras razones las siguientes: (a) el costo que pagan los usuarios por concepto de racionamiento, que está incluido en el precio de nudo, no constituye un verdadero contrato de seguro y, b) el "costo de racionamiento" es parte de la tarifa eléctrica fijada por la autoridad respectiva (precio de nudo), ello pertenece al generador y disponer su restitución implicaría privarlo de parte del precio pactado en el contrato, lo que atenta contra garantías constitucionales.

Más aún, existían claros incentivos para que las empresas cortaran el suministro de manera masiva y no programada a los clientes regulados, de manera de poder dirigir sus bloques de energía hacia los clientes libres. Esto resultaba lucrativo por una doble razón: por una parte, disminuía el monto de energía suministrada y, por tanto, la energía que debían adquirir de los generadores superavitarios al costo de falla para cumplir con sus contratos con los clientes regulados y, por otra parte, reservaban dichos bloques para ser suministrados a sus clientes libres, muchos de los cuales cuentan con cláusulas contractuales que elevan los costos de la falla en el suministro. Es esta situación la que explica las dificultades para ordenar los cortes en los primeros días, luego de dictado el decreto de racionamiento.

Estas circunstancias, dejaban en evidencia que ya no operaba el sistema normal de incentivos. El ordenamiento del sistema era posible, en consecuencia, sólo si se creaban las bases para imponer desde el Gobierno un acuerdo a las empresas que las comprometiera a un comportamiento cooperativo aún a costa de sus intereses comerciales.

La estrategia gubernamental desarrolla dos líneas de acción: por una parte se deja en evidencia ante el país y las empresas, que existe la decisión de utilizar todos los medios legales de que se dispone para imponer un comportamiento cooperativo, para resolver la crisis. En tal sentido, diversas autoridades anuncian, a nombre del Gobierno, la disposición a utilizar hasta la Ley de Seguridad Interior del Estado, con tal de inducir a las empresas a un comportamiento consistente con la estabilidad del sector y la seguridad de la ciudadanía. Adicionalmente, a medida que pasaban los días y el caos en los cortes parecía no terminar, el desconcierto inicial de la ciudadanía se transforma en irritación. Las empresas eléctricas, que todavía no habían terminado de absorber los costos de la "operación del siglo", quedan confrontados con el peligro de que los problemas del sector dejen de ser considerados como efecto principal de la sequía y sean percibidos como resultado del carácter privado del sistema.

No obstante lo anterior, resultaba indudable para el Gobierno que para enfrentar ordenadamente los cortes en el suministro y generar las condiciones para una reducción paulatina de los déficits y enfrentar adecuadamente una eventual atraso en las lluvias, hasta abril o mayo de 1999, era indispensable colaborar con las empresas tanto generadoras como distribuidoras en cuyas manos está el control efectivo del sistema. Era necesario, en consecuencia, establecer un diálogo para construir las bases de un entendimiento que permitiera enfrentar con orden la crisis, de manera de optimizar el uso de los recursos de generación existentes.

Para el desarrollo de esta segunda parte de la estrategia, la gran dificultad que enfrentaba el Gobierno era la falta de canales fluidos de comunicación entre la Secretaría Ejecutiva de la CNE y las distintas empresas. Ello era producto de variadas circunstancias, entre las que cabe destacar la forma en que se había aprobado el reglamento eléctrico, las modalidades de fijación de los precios de nudo y la poca operatividad en la resolución de divergencias.

Si bien la CNE puso en conocimiento de las empresas borradores del reglamento, tanto en el año 1994 como 1995, se negó a dar a conocer la última versión, de manera de recopilar las observaciones que dicho texto pudiera generar. La CNE se limitó a redactar un brevísimo resumen, que distribuyó en la fase final de la tramitación del Reglamento.

Naturalmente, las consecuencias de un reglamento dependen de la redacción del mismo, por lo que el resumen entregado fue considerado por algunas empresas como una burla. No se trata, naturalmente, de poner en cuestión la facultad reglamentaria del Presidente de la República, sino que de asegurar de una manera expedita el conocimiento de las reacciones definitivas y evaluar aquello que resultaba razonable y aquello en que debía primar la opinión de la autoridad. Las empresas, finalmente, obtuvieron el texto del reglamento en el período en que éste se encontraba en la Contraloría. Una vez que esta institución tomó razón, las empresas presentaron recursos de protección y de amparo económico. De esta forma, al desatarse la crisis energética el Gobierno estaba confrontando en los tribunales a varias empresas con la llamativa excepción de ENDESA.

En el caso de la fijación de los precios de nudo, existían una serie de temas técnicos sobre los cuales existían diferentes apreciaciones. Entre ellos, cabe mencionar la tendencia hacia la baja que estaban experimentando los precios de nudo, las discusiones respecto de si los costos de transporte de gas debían ser considerados como costos variables o costos fijos, los niveles adecuados de reserva técnica del sistema, el tema del costo económico de la seguridad de servicio entre otros. No había sido posible crear instancias técnicas para una adecuada de discusión sobre estos temas, muchos de los cuales derivaban de la creciente importancia que estaban alcanzando las nuevas centrales de ciclo combinado. A estos temas, se agregaban otros que se habían planteado a partir del nuevo reglamento eléctrico. La presentación por parte de las empresas de una serie de recursos de protección, en lugar de buscar una discusión técnica con la autoridad regulatoria, no ayudó a las creación de dichas instancias.

d) La creación de las bases de resolución de la crisis

En este contexto de congelamiento de los incentivos económicos, el Gobierno decidió dar marcha atrás en la decisión de encargar al Ministro de Economía la presidencia del Consejo de Ministros de la Comisión Nacional de Energía, nombrando nuevamente a un Ministro presidente con dedicación exclusiva. Se buscó operacionalizar la estrategia explicada más arriba, considerando la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado convocando, simultáneamente a las empresas generadoras y distribuidoras a concordar una política para resolver la crisis. El acuerdo logrado estipulaba lo siguiente: (1) que las empresas de generación y distribución eléctrica se someterían rigurosamente a las instrucciones de operación impartidas por el CDEC-SIC; (2) que Endesa y Colbún aplicarían reducciones de carga a sus clientes libres; (3) que las distribuidoras asegurarían un sistema eficiente de información sobre los cortes de suministro y; (4) que las empresas formalizarían la divergencia

sobre el precio de transacción entre los generadores durante la falla, para que el Ministro de Economía resolviera

Sobre esta base, se constata un notable mejoramiento del orden con que se aplican los cortes de energía, lo cual entrega tranquilidad a la ciudadanía. Mejora la coordinación general del sistema y se logra optimizar el programa de mantenimiento (importante en este sentido es la postergación hasta la navidad de la mantención de la Central Renca). Se aclara frente a la opinión pública la gravedad del problema: ello permite aprobar rápidamente la construcción de la línea de transmisión San Isidro – Polpaico con lo que entraría en operación a fines de febrero, esencial para que se pudiera utilizar efectivamente la energía generada por las nuevas centrales térmicas.

No obstante, no se perseveró en el camino señalado, se pensó que la operación de Nehuenco neutralizaría un eventual atraso en las precipitaciones en el segundo trimestre del año 1999. No obstante, de manera impensada, la ciudadanía se vio sujeta a cortes de suministro que alcanzaron en un momento hasta tres horas. Ello elevó la virulencia del conflicto público-privado, dificultando la solución de la crisis.

6. La reforma legal del sector eléctrico, condición de una cooperación pública privada adecuada

La ley eléctrica llama la atención por la forma detallada como trata la tramitación de las concesiones y la metodología del cálculo tarifario. Al mismo tiempo, es muy sintética al desarrollar el mecanismo de coordinación, núcleo central del sistema. En efecto, en su artículo N°81, junto con señalar la obligación de interconexión, determina que la operación de las instalaciones eléctricas de los concesionarios que operen interconectados deberán coordinarse con el fin de (1) preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico; (2) garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico y; (3) garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión establecidos mediante concesión. Señala, inmediatamente después, que la coordinación deberá efectuarse de acuerdo con las normas y reglamentos que proponga la Comisión y que en caso de desacuerdo entre los concesionarios sobre la forma de realizar la interconexión y de efectuar el transporte o transferencia de la energía, la Comisión oír a los concesionarios y entregará una recomendación al Ministerio de Economía, quién resolverá al respecto.

Ya hemos enfatizado los problemas que conlleva la falta de institucionalización de la coordinación entre las empresas, que deriva de la inexistencia de un desarrollo sistemático respecto de cómo debe

realizarse la coordinación. No profundiza la ley en el análisis respecto de cómo compatibilizar la seguridad general del servicio con la operación privada de las distintas centrales. Menos aún, se precisan las directrices respecto de la compatibilización de los objetivos de seguridad, por una parte, y operación más económica por la otra. Todo ello, está en el trasfondo de los problemas de coordinación que enfrentan los sistemas interconectados, que se agudizan con la crisis.

Sin perjuicio de lo anterior, el marco regulatorio vigente, pese a su fuerza innovadora inicial, presenta un problema estructural. Se trata de un esquema que es tributario del modelo tradicional, estructurado sobre la base de la existencia de una gran empresa monopólica e integrada verticalmente. El mecanismo regulatorio desarrollado en el DFL 1 intenta reproducir dicho modelo tradicional, basado ahora en la existencia de empresas privadas que asumen a través de la operación coordinada las mismas funciones que la otrora empresa única. Este modelo, plantea una contradicción básica, en la medida que busca compatibilizar comportamientos cooperativos que constituyen un requisito fundamental para la operación del sistema, con el imperativo de la competencia a que están obligadas las distintas empresas que operan en el sector.¹⁰

Se requiere, en consecuencia, una reforma que resuelva la necesidad de compatibilizar la operación coordinada del sistema interconectado, con la existencia de varias empresas privadas en competencia con intereses económicos contradictorios. En tal sentido, será necesario avanzar hacia el establecimiento de un instancia de operación en la cual puedan participar todos los actores del sistema (generadores, distribuidores, transmisores, clientes y eventualmente el Estado) pero que, al mismo tiempo, sea independiente de todos ellos. Como complemento de lo anterior, será necesario avanzar en el establecimiento de un mercado mayorista que se constituya en el mecanismo que determine las condiciones económicas de la oferta y demanda del sistema. Por otra parte, esto significa avanzar hacia la ampliación significativa del número de clientes libres abriendo el paso al desarrollo de los comercializadores de energía que operarían sobre la base de un sistema de libre acceso a las redes de distribución¹¹.

En concreto, se deberá llevar a trámite parlamentario un anteproyecto que aborde los siguientes elementos:

¹⁰ Esta formulación ha sido planteada por Vivianne Blanlot.

¹¹ En el ámbito de la distribución, la existencia de los clientes libres es una expresión de una competencia germinal. En el horizonte, se comienzan a avizorar posibilidades de introducir mayores niveles de competencia, alcanzando incluso a los propios clientes residenciales, explorando la posibilidad de incrementar la competencia en distribución eléctrica, mediante su segmenta-

- integración vertical;¹²
- derechos de agua y el tema de la especialización de los generadores en energía hidro o termoeléctrica;
- institucionalización del CDEC e incorporación de distribuidores y clientes libres;
- liberalización de los precios de generación y perfeccionamiento de la tarificación de la transmisión;
- creación de las bolsas de energía en los sistemas interconectados;
- liberalización e introducción de la competencia en distribución, separación de la propiedad de los cables y la comercialización minorista de electricidad;
- perfeccionamiento del proceso tarifario en distribución.

Antes del inicio de la actual crisis eléctrica, ya era posible identificar áreas que por depender de una reforma legal seguían pendientes. El sistema de valorización de los estudios de la CNE y de las empresas sobre los valores agregados de distribución, requería ser modificado para eliminar los incentivos a que cada sector extreme los resultados de su propio estudio para lograr un tarifa final más favorable para sus objetivos.

Surgen también, propuestas de reforma como resultado de cambios significativos de variada naturaleza. Los acuerdos de interconexión energética con Argentina hacen prever la necesidad de comenzar abordar el trabajo de compatibilizar los marcos regulatorios nacionales, de manera de facilitar la integración energética de nuestros países.

La crisis energética ha impactado profundamente en el país. Ha dejado en evidencia los problemas que enfrenta el sistema eléctrico y los vacíos legales que tiene su normativa. Es posible transformar esta crisis en una oportunidad para modernizar y perfeccionar el marco regulatorio de este sector y abrir nuevas condiciones para la cooperación público-privada en el sector, y asegurar su fuerte crecimiento, de manera de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de una buena sociedad para todos los chilenos.

ción entre las empresas propietarias de las redes cables que llegan a los usuarios y los comercializadores al por menor de energía. De esta manera, y basado en el principio del libre acceso a las redes de transporte, cada usuario podría elegir su proveedor entre los distintos comercializadores de energía.

¹² Algunas empresas, manifiestan privadamente que los problemas del sector pueden ser resueltos definitivamente, sólo si se establecen límites máximos a la participación de una empresa o grupo de empresas relacionadas en la generación total del sistema y si se establecen restricciones a la integración vertical. Estos temas, son retomados en un proyecto de ley que están preparando senadores de diversas bancadas.

VII. CONCLUSIONES GENERALES

La cooperación pública-privada, en la regulación de los servicios de utilidad pública, no ha sido fácil y ha estado sujeta a múltiples y variados conflictos. Esta situación, deriva en gran medida de un entorno institucional generado bajo el régimen militar, que sobrestimó la capacidad autoregulatoria del mercado y subestimó la importancia de las instituciones en la construcción y desarrollo eficiente de los mercados. A ello, se sumó una perspectiva excesivamente ideologizada que llevó a buscar la construcción de una estructura política destinada a proteger el modelo económico establecido, que tiende a dificultar las iniciativas de perfeccionamiento institucional que toman los distintos actores. Esta situación de entrapamiento fortalece las desconfianzas existentes y ha generado relaciones público-privadas conflictivas. Los arreglos institucionales específicos que caracterizan a la institucionalidad reguladora, traducen también en sus estructuras básicas estas características: inexistencia de mecanismos de participación de los afectados, falta de institucionalización de los procesos regulatorios y alto hermetismo y falta de transparencia, todo lo cual dificulta la cooperación. Esta situación ha derivado en situaciones altamente críticas, cuyo mejor ejemplo es el caso eléctrico.

El entrapamiento institucional que presenta el sistema político, afecta la regulación de los servicios públicos. Su superación y la reforma, son condiciones para superar los problemas regulatorios del sector eléctrico y perfeccionar la regulación en ámbitos en que la competencia amplía su incidencia.

La modernización de las instituciones regulatorias es esencial para que el Estado cumpla de manera adecuada sus tareas de promoción de la competencia, y señalar dónde ella está sujeta a restricciones.

Con la irrupción de la competencia, el objeto de la regulación deja de oponer, simplemente, al Estado como representante del bien común a la empresa dominante. El Estado asume un papel crucial en la construcción de las condiciones de la operación competitiva. Ello lo obliga a arbitrar entre las empresas, debiendo asumir como una de las tareas primordiales la de asegurar que las redes troncales o que permiten el acceso a los usuarios, o insumos esenciales presenten libre acceso a todos los participantes en la industria.

La generación de condiciones para la participación de todos los afectados en los procesos regulatorios, la transparencia en la toma de decisiones y el debido proceso son elementos claves para construir relaciones cooperativas entre el Estado y las empresas, entre ellas y de ellas con los usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bitrán, Eduardo y Saavedra Eduardo (1993), *Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado*, en Oscar Muñoz, ed., ver más abajo.
- Blanlot, Vivianne (1993), *La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena*, en Oscar Muñoz, ed., ver más abajo.
- Cembrano, Juan; Benario, Pablo y Botteselle, Pablo (1993), *Análisis de posibles mejoramientos del proceso de fijación de valores agregados de distribución*, Comisión Nacional de Energía y Asociación de Empresas de Servicio Público, octubre, Santiago.
- Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (1998), *Modernización de la institucionalidad reguladora del Estado*, Informe Final, agosto, Santiago.
- Cortázar, René y Vial, Joaquín (Ed.) (1998), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Cieplan/ Dolmen, Santiago.
- Churchill, Anthony (1995), *Regulating de power sector*, en Frischtak, Claudio, ed. (1995), ver más abajo.
- Frischtak, Claudio, ed. (1995), *Regulatory Policies and Reform: A comparative Perspective, Private Sector Development*, The World Bank.
- Galetovic, Alexander (1998), «Desatando a Prometeo: reformas microeconómicas en Chile 1973-1989», en *Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), N°1, vol.2.
- Iglesias, Rodrigo (1997), *Propuesta de mejoramiento en proceso de fijación de tarifas de distribución*, MINECON, diciembre, Santiago.
- INECON (1998), *Análisis de la política y gestión tarifaria y de subsidios en los servicios de utilidad pública*. (Primer informe de avance) Estudio encargado por la División Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía, diciembre, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1997), *La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, Santiago.

- Muñoz, Oscar, ed. (1993), *Hacia el Estado regulador. Después de las privatizaciones*, Cieplan, Santiago.
- Prats, Joan y Company Julia (1998), *La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda de desarrollo*, en PNUD, Instituciones y Desarrollo, N° 1, octubre, Barcelona.
- Rivera, Eugenio (1998), *Regulación y competencia en los servicios de utilidad pública. La experiencia chilena en la mejora regulatoria*, en Papeles de trabajo, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, N° 64, noviembre, Santiago.
- (1999), *Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública*, CEPAL, Compendio de Documentos, XI Seminario Regional de Política Fiscal, Brasilia.
- Rudnick, Hugh (1997), *Posibilidades de perfeccionamiento del marco regulatorio del sector eléctrico*, Santiago.
- Sin Autor, *La política eléctrica aplicada en Chile a partir de 1980 y sus resultados*, Santiago.
- Stiglitz, Joseph (1998), *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington*, en PNUD, Instituciones y Desarrollo, N° 1, octubre, Barcelona.