

## CAPÍTULO VII

### La débil regulación estatal

#### REGULACIÓN DE LAS TARIFAS PÚBLICAS: HACER LOS CAMBIOS A TIEMPO

*En recurrentes y periódicas sesiones especiales, el Congreso debate una y otra vez fijación de tarifas en los servicios sociales básicos, agua, luz, teléfono. ¿Por qué esta discusión se lleva al ámbito parlamentario? ¿Se está politizando un asunto que por naturaleza debiera ser eminentemente técnico?*

Hay numerosas razones para vaticinar que es inevitable que estas discusiones sean recurrentes. El primero es que se está viviendo la experiencia inédita de que los principales servicios básicos han sido privatizados. Se trata de monopolios naturales, que dominan un mercado específico en una zona o región del territorio. Para que una situación monopólica no derive en un abuso de los consumidores a través de tarifas excesivas, el marco regulatorio debe estar bien diseñado. Ese no es siempre el caso.

Los parlamentarios recogen las quejas de los usuarios y las expresan a nivel político. Así ha ocurrido con la fijación de tarifas de Chilectra, que ha sido repetidamente cuestionada, o las denuncias sobre excesivos cobros en agua potable, en referencia principalmente al caso de Esva.

La segunda razón de que estos debates serán recurrentes está relacionada con el grado de desarrollo del país. Hasta los cinco mil dólares per cápita, la atención de la gente está enteramente absorta en cómo mejorar los ingresos a partir de una precaria subsistencia. Pasado el umbral de los cinco mil dólares per cápita, la atención evoluciona desde la preocupación por la subsistencia a aquella centrada en la calidad de vida. Allí el factor determinante es el acceso a buenos servicios de transporte, agua, luz, educación y salud, y de protección y seguridad en el lugar en que se vive.

La tercera razón es que los servicios privatizados son a menudo de mejor calidad, pero son al mismo tiempo más caros. Mientras más avanzado el proceso de privatización, los usuarios deben destinar mayor proporción de sus ingresos a pagar por estos servicios. El problema se hace especialmente agudo en los sectores medios bajos y en los de menores ingresos. La tensión derivada de este hecho se traslada rápidamente a la esfera política.

### *La indispensable confianza de los usuarios*

Interesa que el camino escogido por el país en materia de servicios básicos y su gestión privada sea exitoso. Para ello debe contar con la confianza de los usuarios. Es la única forma de que el tema no se politice.

Un ejemplo claro de lo que debilita la confianza es lo ocurrido con las rentas vitalicias. Quienes ofrecen esos servicios han cobrado unas comisiones al futuro pensionado que llegan hasta un 8% del monto ahorrado para jubilar. Es irrelevante que una parte de ese porcentaje constituya dinero que se devuelve bajo la mesa al cliente. Lo significativo es la distorsión en las comisiones, que termina afectando al

pensionado con menores pensiones futuras. La industria de los seguros no ha podido autorregularse para corregir esta anómala situación. Esto es lo que ha obligado al gobierno a intervenir, a través del proceso legislativo.

En los casos de monopolios naturales, el proceso de aprendizaje en cómo deben fijarse las tarifas es todavía incipiente. Tenemos el caso de Esva. La ley establece que la empresa y la superintendencia del ramo deben hacer su propia estimación de costos. En los casos de discrepancia, resuelve una comisión de expertos. De las tres personas que la componen, sólo uno es "independiente". Toda la presión de la empresa con el fin de que falle a su favor se ejerce sobre este perito. El fallo de la comisión es inapelable.

En el caso de Esva, la superintendencia estimaba que la tarifa debía bajar 10%. La empresa, que debía subir 40%. El resultado del perito: que suba 22%. Inapelable. La consecuencia práctica es que quienes reciben las abultadas cuentas de agua de Esva acumulan desconfianza hacia las sanitarias privatizadas.

### *El lobby en exceso*

El otro factor que amenaza la confianza en el esquema es el enorme despliegue de *lobby* que las empresas reguladas ejercen sobre la entidad reguladora, con el objeto de inclinar las resoluciones de tarifas a su favor.

En Chile, al revés de Estados Unidos u otros países desarrollados, no hay una legislación que regule las formas en que se ejerce presión sobre el Estado. Es legítimo que las empresas defiendan sus intereses. Pero el proceso tiene que ser mucho más transparente. En un nivel mínimo, debe ser obligatorio que los "lobbistas" se inscriban en un registro,

declarando a qué empresa representan, y que se establezca un período en el cual un ex funcionario de las instituciones reguladoras no pueda ejercer como “lobbysta” del sector al cual reguló.

Son deficiencias como las señaladas anteriormente las que dan argumentos a quienes empujan para que se fortalezca a los proveedores estatales de servicios básicos, en vez de procurar una mejora del marco regulatorio de los proveedores privados. Es lo que está ocurriendo en el sector salud, con propuestas que emanan del mundo parlamentario o del propio Colegio Médico.

La responsabilidad de hacer las cosas bien en el campo de los servicios básicos que hoy gestionan los privados es, pues, enorme. El patrón de exigencia de calidad de los usuarios se va a hacer cada vez mayor. Los marcos regulatorios y de fijación de tarifas tienen que perfeccionarse hasta que la población perciba que se avanza en la dirección de tarifas justas, mayor y mejor cobertura en los servicios, lo que supone a su vez que las empresas tengan un margen adecuado para invertir.

El equilibrio no es fácil de lograr. El perfeccionamiento de los procesos de fijación de tarifas no debe confundirse con un cambio en las reglas del juego. Pero, para preservar el sistema, es imprescindible hacer los cambios a tiempo.

#### ORGANISMOS REGULADORES QUE PROTEJAN A LOS USUARIOS

La grave crisis eléctrica por la que pasó el país en 1999 dejó lecciones de carácter más permanente que no se deberían olvidar. Durante la crisis se instaló en la opinión pública una inquietud que tiene alcances que van más allá del hecho que se haya tenido que recurrir al racionamiento para evitar el

colapso del sistema. ¿Qué ocurrirá con las empresas sanitarias privatizadas? ¿Harán oportunamente las inversiones requeridas? ¿Será posible evitar racionamientos en años de sequía? ¿Cómo serán las cuentas de agua, después de la privatización? Hay importantes sectores políticos y de opinión pública que, contestando estas preguntas, se han opuesto a la privatización de las empresas de servicio público.

Esa reacción responde a una cierta desconfianza de que el sector privado pueda cumplir a cabalidad una función que le es nueva: suministrar servicios esenciales, aun en circunstancias anormales como la sequía.

El tema está lejos de ser zanjado. Creemos que su adecuada resolución pasa por evitar caer en la vieja discusión entre los que prefieren las empresas públicas para estas tareas y los privatizadores que convierten en dogma de fe el que la empresa privada siempre lo hará mejor que la pública, incluso en el campo nuevo de los servicios públicos básicos.

El enfoque es anticuado. El problema está mal definido. Para abordar los temas complejos de una economía compleja no sirven las categorías tradicionales. El dilema no es tanto entre público o privado. En una economía de real soberanía del consumidor, la cuestión es quién hace mejor la tarea, con eficiencia, con prontitud. Quién es capaz de garantizar un mejor servicio, sin interrupciones. Un servicio de calidad. Quién se preocupa de tratar bien al cliente, de no abusar en las tarifas. Hoy en día, los pro competencia y pro buen servicio son los que tendrán todas las de ganar.

### *Pasando un examen*

La crisis eléctrica de 1999, los constantes litigios judiciales por tarifas en electricidad y teléfonos, las tendencias al

monopolio en energía y en otros servicios, hacen necesario poner al día los marcos regulatorios de estos sectores privatizados. Hay una experiencia acumulada, existen deficiencias a la vista. No hay que atemorizarse frente a estos necesarios ajustes en el sistema.

Los cambios tienen que asegurar incentivos y sanciones equilibradas pero efectivas. Sólo así se puede asegurar a la población que los privados van a responder como productores confiables, que entregan servicios básicos con continuidad, calidad y a precios razonables. Las reformas regulatorias deben asegurar también mayor competencia en la provisión de los servicios, mejor planificación del crecimiento del sector, y más orientación hacia el usuario.

La verdad es que el sector privado estuvo pasando un examen durante la crisis eléctrica de 1999. También el gobierno. Pero al gobierno lo juzga el electorado en las elecciones. A los privados los juzga el consumidor a través de sus preferencias y de sus quejas. También lo hace la opinión pública a través de los legisladores que procuran interpretar su sentir.

¿Qué áreas, tradicionalmente estatales, podrán en definitiva ser cubiertas por el sector privado, a entera satisfacción de la población? Esa es la pregunta cuya primera respuesta se juega en la capacidad de poner en marcha efectivos marcos reguladores que cautelen los intereses de los usuarios. La segunda respuesta es que los organismos reguladores cumplan su función social, con total independencia respecto de la industria que regulan. A menudo ese no ha sido el caso. La debilidad de los reguladores se convierte en frustración ciudadana y desgaste político de los gobiernos.

## UNA REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

De tiempo en tiempo, se hacen reiteradas denuncias de malos manejos en las empresas públicas. Se critica su falta de transparencia, las remuneraciones o planes de indemnización de sus ejecutivos, las malas inversiones o su reacción tardía frente a cambios en las condiciones de los mercados.

Hemos hecho una propuesta simple para atacar el problema de fondo. Se trataría de garantizarle a la opinión pública que las empresas del Estado serán manejadas con plena transparencia y que serán fiscalizados por un organismo competente, altamente profesional y con experiencia en la materia.

La propuesta: todas las empresas públicas se transformarán, por ley, en sociedades anónimas abiertas. Se regirán, por lo tanto, por normas idénticas a las de esas sociedades. Tendrán, a modo de ejemplo, la obligación de una presentación trimestral de sus estados financieros, que se hacen públicos. Publicarán en un medio de prensa conocido su balance. Estarán obligadas a contratar una auditoría externa independiente. Su directorio tendrá las mismas responsabilidades que el de una sociedad anónima. Es decir, responderá incluso con el propio patrimonio de los directores si hay daño deliberado al patrimonio de la empresa.

Los directores serán quienes escojan a los ejecutivos más idóneos para administrar la empresa. Estos se evaluarán por sus resultados, que se harán públicos. Las empresas serán fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros. Sus planes de inversión y las remuneraciones de los ejecutivos se aprobarán por un consejo supervisor de los ministros del área económica y del respectivo sector. Los ministros de Estado no participarán más en los directorios de las

empresas. Se concentrarán sólo en definir la política general, a través de dicho consejo supervisor.

Con el objetivo de despejar las suspicacias en el sentido de que este sería un mecanismo encubierto para privatizar el conjunto de las empresas públicas, hemos propuesto que los cambios de estatutos de las empresas o la incorporación de capital privado se realice por medio de una ley aprobada en el Parlamento.

Al proponer este esquema, procuramos sacar la discusión del odioso nivel personal y casuístico en que habitualmente se encuentra, y dar así una respuesta más estructural a las inquietudes que las irregularidades en materia de indemnizaciones han suscitado en la opinión pública. Se requiere una respuesta más de fondo, una reforma integral al modo de funcionamiento de las empresas públicas.

## LOS PRESUNTOS SINVERGÜENZAS

Una propuesta que los partidos de oposición plantean una y otra vez a raíz de la discusión del Presupuesto de cada año consiste en que todo contrato de asesoría, honorarios o cualquier tipo de asistencia técnica a servicios públicos o entidades estatales se haga instantáneamente público a través de Internet. Nombre del asesor, monto del honorario, texto del contrato. Libre acceso a esa información para cualquier ciudadano. ¿Objetivo de la propuesta? Plena transparencia en el manejo de las instituciones y empresas públicas.

A simple vista parece una buena idea. ¿Quién osaría estar en contra de la plena transparencia en los asuntos del Estado? De hecho, de tiempo en tiempo, diputados, en uso de sus facultades fiscalizadoras, solicitan de la Contraloría General de la República la lista y los montos de honorarios



contratados por los ministerios. En alguna ocasión anunciaron, triunfalmente: “Los pillamos”. Lo que estaba implícito en lo que decían era: “Aquí los tienen, al fin, todos los sinvergüenzas juntos”.

No importó mucho que, en esa ocasión, la lista estuviera constituida por buenos y eficientes especialistas o por excelentes profesionales. Que se tratara de personas con conocida e intachable trayectoria, tanto en el sector público como en el privado. La piedra se había lanzado. Que los vidrios rotos los recojan aquellos afectados que se sientan “inocentes”.

La lógica de todo esto es bastante curiosa. Aquel profesional que preste asesoría al Estado debe poder demostrar ante cualquier persona que navegue por Internet que no se le paga más de lo que corresponde (¿qué es lo que corresponde?, ¿lo que se paga en el sector privado, lo que determina el mercado o lo que obtiene un funcionario en la Escala Única de Sueldos de la administración pública?). El “afectado” debe explicar en qué consiste su contrato. Si alguien se lo pregunta, tiene que responder públicamente si obtuvo acaso el contrato por su calidad profesional. Porque no faltará quien sugiera que en realidad lo consiguió por amistad, parentesco o afinidad política. Es decir, la persona que preste servicios profesionales a reparticiones públicas debe aceptar lo siguiente: primero, que la privacidad de su relación contractual sea invadida por quien desee enterarse de ella. Segundo, que esa información sea mal usada para causarle un perjuicio profesional, o a su reputación. Se abrirán espacios para las pequeñas *vendettas* de quien tenga cualquier agravio. Un rival político, otro profesional que compite en el mismo mercado, filtrará la información a los medios de comunicación para que “destapen el escándalo”. El afectado no tendrá el mismo acceso para “defenderse” en la prensa o en los espacios de televisión y radio. Es decir, a

quien trabaje para el sector público se le presumirá culpable mientras no demuestre su inocencia.

*Privacidad para los privados*

Obviamente que para el resto de los mortales y particularmente para los que hagan un trabajo equivalente en el sector privado, la lógica será exactamente a la inversa. La privacidad de las relaciones contractuales se cautelará escrupulosamente. Ni los montos de las asesorías, ni los objetivos, ni sus resultados podrán conocerse. Los contratos de *outsourcing* estarán bajo el velo protector del sagrado principio de la iniciativa privada y la libertad de los mercados. Es decir, aquí el principio regulador es inverso al que se aplicaría al sector público: en estas transacciones privadas todos son inocentes, a menos que se les demuestre culpables.

Surge la pregunta respecto de cuál criterio debiera aplicarse en el área gris, situada entre lo público y lo privado. Tomemos el caso de un servicio público esencial, enteramente financiado por los contribuyentes, pero gestionado por el sector privado, como es el caso de la previsión. ¿Deberían las AFP publicar en el Internet los nombres de los profesionales que trabajan para ellos, los honorarios que reciben, los informes que producen? O, desde otro ángulo, ¿no tendría derecho el imponente de una AFP a conocer la información que explique los altos costos de administración de las instituciones que manejan su ahorro previsional?

Un estudio del Ministerio de Hacienda sobre los costos de la previsión en el sistema privado concluye que estos costos de administración son tan altos, que durante los primeros diez años de ahorro en una AFP el futuro jubilado habría cautelado mejor la rentabilidad de sus fondos con la

plata depositada en la tradicional libreta de ahorro de un banco. Peor aún, durante los primeros siete años, agrega el Ministerio de Hacienda, el futuro pensionado hubiera sufrido un menor costo si hubiera guardado la plata debajo del colchón.

¿No tendría el imponente de AFP el derecho a saber por qué ocurre esto? ¿No podría solicitar que se publicaran en Internet los costos que cuesta administrar su libreta? ¿Cuánto se le paga a su cuerpo directivo, a sus gerentes? ¿Cuánto se va en comisiones para los vendedores? Ante una sugerencia en el Senado de publicar información mucho más general de costos, sin identificar ítemes como sueldos, ni menos nombres de personas, la Derecha se opuso vehementemente. Se violaba el derecho a la privacidad de la información para las administradoras de fondos previsionales.

### *Doble estándar*

¿Por qué este doble estándar? ¿Por qué lo que se cautela y protege en el caso de un servicio público privatizado, como el sistema previsional, no vale si se trata de un servicio público que está administrado por entidades públicas? Hay aquí un sesgo, una asimetría de tratamiento que no tiene justificación.

Con este doble estándar, los buenos especialistas no van a estar dispuestos a asesorar al Estado. Arriesgan ser “basureados” como presuntos sinvergüenzas. Sí van a estar dispuestos a prestar sus servicios a las empresas privadas. Allí nadie los expone. Ni al Internet ni a la curiosidad ciudadana. Resultado: la mejor asesoría para el sector privado. La de menor calidad y costo, para el sector público.

El paso siguiente será quejarse por la mala calidad de las

decisiones que tome el Estado en determinadas áreas de política pública. “Deben estar mal asesorados”, se pontificará.

Allí es donde se confirmará la sospecha. En todo este asunto hay un fuerte sesgo ideológico. Detrás de las iniciativas que aquí se comentan, hay la preferencia por un Estado no sólo pequeño, sino también débil. Por un sector público mal asesorado, lento, ineficiente. Una vez que se haya tenido éxito en ahuyentar del Estado a los mejores profesionales, se consagrará el principio de la profecía autocumplida: Estado ineficaz y privados talentosos.