

CAPITULO 2. LA POLITICA DE COMPETENCIA Y DE REGULACION EN OTROS PAISES: ESTADOS UNIDOS, EL REINO UNIDO, AUSTRALIA Y CHILE

2.1 ESTADOS UNIDOS

2.1.1 Antecedentes

La aplicación de la regulación y la política de competencia en los Estados Unidos tiene más de 100 años de antigüedad. El desarrollo de políticas de competencia y leyes anti-trust encuentran a finales del siglo XIX y principios del XX, su primera expresión legal en la promulgación de la Ley Sherman en el año de 1890 y de la Ley Clayton en 1914; ya en 1887, se había creado una comisión reguladora, la Interstate Commerce Commission, cuyo propósito en principio fue controlar las tarifas de carga y pasajes de los ferrocarriles, posteriormente la telefonía y transporte de combustibles. Una revisión de estas leyes en sus orígenes nos haría comprender que el proceso de regulación en sus inicios fue esencialmente legal, debido entre otras cosas a que la teoría económica existente y dominante enfatizaba las virtudes del mercado y solo después de la crisis de 1929, el papel del Estado (incluso en términos teóricos) en diversos ámbitos de la economía se acrecentó.

En los Estados Unidos, “han habido tres ondas de políticas de competencia y regulación. La primera se dio entre 1885 – 1915, cuando las políticas reguladoras y antitrust inician. Después, una segunda ocurrió de 1933 a 1950, especialmente en aerolíneas, teléfonos y electricidad. Finalmente, entre 1965 y 1975, se presentó la tercera fase donde se crearon un conjunto de agencias de seguridad y salud (regulación social).”¹

El cuadro 2.1 contiene algunas de las más importantes leyes y organismos existentes en Estados Unidos referentes a la regulación y la política de competencia. En el gráfico 2.1, se muestran los más importantes asuntos relacionados con la aplicación de las leyes antitrust y de la regulación, la gráfica abarca el periodo comprendido entre 1880 y el año 2000.

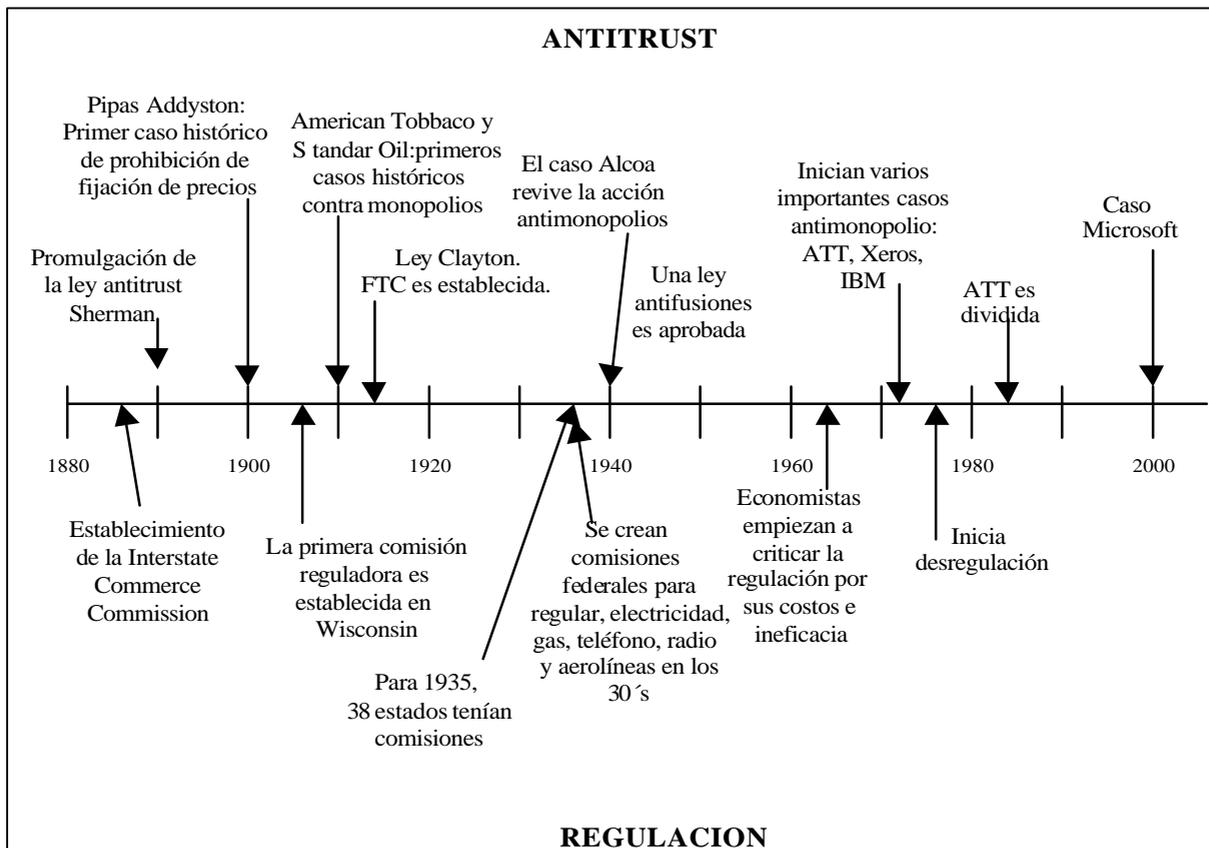
¹ Williams, S., *The economics of industrial organization*, Printice Hall, New Jersey, 1990, p. 457. En este libro se puede hacer una revisión de lo que ha sido la historia de la política de competencia y la regulación en los Estados Unidos.

Tabla 2.1 Leyes y organismos de regulación y política de competencia en Estados Unidos

LEY U ORGANISMO	AMBITO DE APLICACIÓN
Interstate Commerce Commision, 1887	En su origen fue creada para regular las actividades relacionadas con los ferrocarriles.
Sherman Act , 1890	Restringe las prácticas consideradas ilegales, especialmente las monopólicas.
Clayton Act, 1914	Restringe las fusiones entre empresas que pueden reducir substancialmente la competencia.
Federal Trade Comission (FTC), 1914	Los métodos inequitativos de competencia fueron declarados fuera de la ley. La FTC se estableció para investigar prácticas inequitativas.
Federal Communications Commission (FCC), 1934	Se estableció para regular las comunicaciones interestatales e internacionales.
Robinson – Patman Act, 1936	Refuerza las previsiones de la Clayton Act, discriminación de precios.
Celler – Kefauver Act, 1950	Pone mayores restricciones a las fusiones que dañan la competencia.

Fuente. Joseph Stglitz, cap.16 y Carlton y Perloff, cap. 21.

Grafica 2.1 Políticas antitrust y de regulación en los Estados Unidos.



Tomada de Williams, op. cit., p. 457.

En el caso de los Estados Unidos lo sobresaliente es la experiencia en la instrumentación de procesos de regulación y promoción de la competencia, de hecho podría hacerse mención de otras leyes y organismos, pero los contenidos en el cuadro son los más representativos y a pesar de su antigüedad aún están vigencia, obviamente con las modificaciones que han sido consideradas necesarias.

A continuación se hace una breve descripción de las características de las agencias más importantes en la aplicación de la política de competencia en los Estados Unidos a nivel general.

La Federal Trade Commission (FTC)

Es un organismo con carácter general en lo que se refiere a la aplicación y ejecución de las diversas disposiciones encaminadas a promover la competencia, se encarga de ejecutar y hacer cumplir las leyes anti trust, por ejemplo, las Leyes Sherman y Clayton; de hacer cumplir las leyes relacionadas protección al consumidor, además brinda asesoría a las empresas o a toda la industria sobre como interpretar las leyes, tanto a nivel general como en casos específicos. La FTC es un cuerpo independiente, está ubicada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se creó a fin de tener apoyo técnico en la aplicación de la política de competencia.

La División Antitrust del Departamento de Justicia

Es parte de la rama ejecutiva del gobierno. El hecho de que esta división se ubique en el Departamento de Justicia más que en uno relacionado con aspectos económicos, se debe a que en sus orígenes la Ley Sherman tenía un carácter de estatuto criminal.

La División lleva a las empresas a corte buscando alcanzar veredictos y remedios. La División y las empresas pueden negociar alguna solución antes de llegar a un juicio final a fin de evitar resultados que se consideren negativos para ambas partes.

No hay discusión de que la regulación en los Estados Unidos no sería completa sin el papel que juegan las cortes en las decisiones regulatorias. Hechos que en otros países son resueltos por medio de la administración y el dialogo son resueltos en los Estados

Unidos por las cortes. “Las cortes han jugado un muy importante papel en establecer los límites de la influencia del Congreso, el Presidente y Judicial sobre la elaboración de la política regulatoria en las agencias..” (Kerwin , 1994, p. 40). El papel de las cortes en proveer una alternativa a la regulación también es importante. En los Estados Unidos, las acciones legales privadas complementan el fragmentado sistema de regulación, lo cual tiene muchas ventajas.”²

La FTC y la División Antitrust del Departamento de Justicia actúan en coordinación para llevar a cabo sus funciones, sin embargo, las dos agencias tienen estrictamente delimitadas sus funciones a fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

Ambas agencias tienen la autoridad suficiente para tomar acciones de manera independiente, siempre tratando que sus programas de cumplimiento de las políticas de competencia sean consistentes con las iniciativas de reforma regulatoria. Estas agencias pueden realizar consultas de manera informal a otras agencias gubernamentales sobre la situación en alguna industria o empresa y tienen la capacidad de llevar a cabo sus programas de ejecución de la política de competencia sin la necesidad de pedir la autorización de otras agencias gubernamentales.

Los procesos de ejecución (enforcement) de ambas agencias difieren muy poco. La División Antitrust aparece en las cortes federales como demandante o fiscal, presentando una demanda o acusación convencional, a lo cual, sigue un proceso de juicio o un arreglo antes de la decisión final de un juez federal. En tanto, las quejas de la FTC conllevan a un proceso interno, el cual, lleva a una audiencia similar a un proceso judicial pero ante un juez administrativo (administrative law judge). La idea inicial para llevar a cabo este proceso fue encontrar formas más eficientes para la solución de conflictos referentes a la aplicación de la política de competencia, sin embargo, dicho método no ha probado ser más rápido o menos costoso que la litigación en las cortes federales.³

² OCDE, *Regulatory reform in the United States*, OCDE, París, 1999, p. 41.

³ Todo lo referente a la Federal Trade Commission y la División Antitrust del Departamento de Justicia se tomo y resumió de “Background report on the role of competition policy in regulatory reform”, en *Regulatory reform in the United States*, OCDE, París, 1999, pp. 179 – 221.

2.1.2 El proceso de regulación actual y su desarrollo a nivel sectorial

Como parte del programa de reforma regulatoria iniciado por la OCDE a principios de los 80's, el gobierno del Presidente Reagan inició un fuerte proceso de desregulación y de mejora en la calidad de las regulaciones existentes.

“En los años setenta, muchos economistas arreciaron sus criticas contra la regulación, tanto de agencias reguladoras como de monopolios públicos y abogaron por una profunda desregulación eliminando o disminuyendo las agencias, acompañada de una privatización de empresas públicas. En los gobiernos de M. Thatcher y R. Reagan se iniciaron sendos procesos de desregulación y privatización. Se eligieron las actividades económicas más reguladas para iniciar la aplicación de estas políticas. Las líneas aéreas, el transporte público, la telefonía, las actividades concesionadas y ciertos servicios bancarios fueron desregulados.”⁴

En tanto, la OCDE señala en su análisis de la reforma regulatoria en Estados Unidos que la expansión del proceso de desregulación de la economía ha removido casi todas las barreras a la entrada, lo cual, ha redundado en mejores resultados en términos de precios para los consumidores, calidad en los servicios y mayores posibilidades de elección. No obstante, el gran proceso de desregulación la OCDE también señala que tomando en cuenta el volumen y detalle de la regulación nacional y el tamaño de la administración regulatoria los Estados Unidos no parecen estar menos regulados que otros países pertenecientes a este organismo. Lo contrastante se encuentra en que generalmente los Estados Unidos están regulados de forma diferente aún cuando los objetivos de las políticas son similares. Dichas diferencias radican en la real independencia y atribuciones con que las están investidas tanto la FTC como la División Antitrust del Departamento de Justicia.⁵

Las regulaciones en Estados Unidos apoyan el dinamismo económico y el ajuste de mercado:

⁴ Ayala, José, *El sector público de la economía mexicana*, FE – UNAM, México, 1999, p. 640.

⁵ OCDE, *Reg.*, op. cit., p. 31.

- La postura de política pro-competitiva de los regímenes de regulación federal, apoyados por fuertes instituciones, han significado que los reguladores tiendan a preferir los instrumentos de políticas tales como la regulación social y sugerencias en el manejo del mercado que son neutrales para la competencia sobre la propiedad pública y las regulaciones que la impiden. En los años de la post-guerra, la regulación ha sido usada para establecer condiciones para la competencia más que para reemplazarla.
- La apertura y contestabilidad (contestability) de los procesos regulatorios debilitando los monopolios de información y los poderes de intereses especiales, mientras anima, la actividad empresarial, la entrada al mercado, la confianza del consumidor y la continua investigación para mejorar las soluciones regulatorias.⁶

La diferencia con otros países Estados Unidos la encuentra en su amplia experiencia en este tipo de procesos y en las fuertes instituciones de justicia que apoyan a las instituciones reguladoras en la aplicación y ejecución de las políticas de competencia.

Una vez establecidos los anteriores preceptos se procede a realizar una rápida revisión de los sectores como el eléctrico y el gas, además de las telecomunicaciones.

2.1.2.1 El sector eléctrico y el gas

Ambos sectores son regulados por la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), dicha agencia fue creada a través del Department of Energy Power Commission Act el 1 de octubre de 1977. Su antecesor, la Federal Power Commission (FPC) se estableció en 1920, fue abolida y se creó la FERC como una nueva agencia heredando la mayoría de las responsabilidades regulatorias de la FPC. La FERC administra las leyes y regulaciones referentes a las hechas claves del sector energético. Ésto incluye la transportación y la venta de gas natural en el comercio interestatal; la regulación de las empresas de electricidad en la venta al por mayor; las licencias, inspección y administración de proyectos hidroeléctricos no federales; los ductos de petróleo; y, la vigilancia de los relacionado con el medio ambiente.⁷

⁶ Ibid., p. 31.

⁷ Resumen elaborado a partir de información tomada de la página de Internet de la FERC: <http://ferc.gov.us>.

La FERC utiliza como método de regulación, las recomendaciones que aumenten la competencia en los mercados en donde sea posible, asegurando el acceso a los servicios a un precio razonable y dando una completa consideración a lo ambiental.

Las metas de la comisión se agrupan en tres:

- Regulación de mercados y tarifas, términos y condiciones de los servicios de energía;
- Autorizar y monitorear proyectos de energía; y,
- Administrar y vigilar las acciones de la misma.

A) Sector eléctrico

La regulación del sector eléctrico en los Estados Unidos inició a nivel municipal en 1885, con el uso de licencias para otorgar franquicias. Las municipalidades tenían poco control sobre las tarifas, por ello, se centraban en controlar el número de franquicias. Aunque, en la realidad el número de franquicias no fue bien controlado, en New York para 1887 operaban seis empresas, mientras que en Chicago en 1907, lo hacían catorce. Obviamente, se tenía una pérdida de eficiencia debido a la duplicación en las líneas.⁸

La regulación a nivel estatal se inició en 1907, cuando los gobiernos de Wisconsin y New York pidieron al legislativo extender el ámbito de las comisiones que regulaban los ferrocarriles e incluir a las compañías de electricidad y gas. En principio, la regulación a nivel federal no fue necesaria porque pocas empresas tenían redes en dos estados, sin embargo, en 1920, se creó la Federal Power Commission cuyo papel era limitado. Únicamente vigilaba lo referente a la transmisión de electricidad a nivel interestatal dejando a las comisiones estatales el control en las acciones regulatorias.

La industria eléctrica se estructura en cuatro componentes: la generación de electricidad, distribución, distribución y la transmisión. Paul Joskow señala, “es muy importante conocer los atributos de la oferta y demanda de electricidad, así como las limitaciones físicas que en esta industria se presentan, para entender la estructura organizacional que ha estado presente en este sector desde el siglo XIX.”⁹

⁸ Knittel, C., “The origins of State electricity regulation: revisiting an unsettled topic”, Department of Finance and Economics - Boston University, noviembre de 1999, pp. 2-3.

⁹ Joskow, Paul, “Deregulation and regulation reform in the U.S. electric power sector”, MIT, febrero de 2000, p. 3. En este texto se puede hacer una revisión muy completa de la industria eléctrica norteamericana.

La industria eléctrica norteamericana está verticalmente integrada. Su desempeño, Joskow lo califica de bueno. Entre 1900 y 1970, el promedio de precios cayó rápidamente debido a que la productividad en la industria fue creciente. Entre 1970 y 1980, los precios aumentaron debido al aumento de los precios de energéticos básicos, aumentos en las tasa de interés, el surgimiento de estrictos estándares ambientales e inversiones en plantas nucleares generadoras intensivas en capital. Para mediados de los ochenta y aún durante los noventa, los precios promedio de la energía eléctrica comenzaron a caer. No obstante, el comportamiento de la industria, el mismo autor, sugiere la necesidad de realizar cambios en la industria a fin de evitar ineficiencias presentes en la industria y que serán más evidentes en el largo plazo.¹⁰

La principal reforma a la que Joskow se refiere es la reestructuración de la industria a fin de introducir una mayor competencia en áreas donde sea posible. Los esfuerzos encaminados a este fin se iniciaron en 1978, con la promulgación del título segundo de la Public Utility Regulatory Act, con la cual, se estimuló la entrada de productores independientes y se estableció la base para la reestructuración de la industria.

El proceso de reformas más importante desarrollado en los últimos años, fue la Comprehensive National Energy Policy Act (EPA) de 1992. Esta ley, fue diseñada para promover el desarrollo de productores de energía independientes, pudiendo elegir el tipo de método de generación, en tanto los precios se determinarán de acuerdo al mercado. Con EPA, se eliminan las barreras y se permite la participación de inversionistas privados en compañías de servicio público como en las que no lo son (utilities and non-utilities).

Sin embargo, a pesar de los importantes cambio en los últimos años, la industria aún se mantiene dominada por una estructura de producción verticalmente monopólica, provocando grandes disparidades en los costos lo que sugiere la existencia ganancias substanciales. Durante los años de la crisis petrolera se implementó una legislación a fin de que surgieran productores independientes quienes si bien han ganado terreno, tienen en su poder una pequeña parte del mercado. En 1992, se implementó la EPA, la cual se espera resulte en la eliminación de la mayoría de las limitantes regulatorias para la

¹⁰ Joskow, Paul, op. cit., p. 10. Las deficiencias de largo plazo a que se refiere al autor se pueden consultar en el original.

generación independiente de energía y con ello conseguir importantes mejoras en la productividad.¹¹

No obstante, las mayores atribuciones con las que ahora cuenta la FERC otorgadas a partir de la EPA, la regulación sigue basándose en la mayor parte de los estados en el método de tasa de retorno, aunque en algunos estados se utiliza actualmente el método de precios tope (price cap).

LA FERC en el sector eléctrico

La Comisión regulará la transmisión eléctrica y el tamaño de poder de mercado para:

- Aumentar la eficiencia, la competencia en los mercados de estos servicios; y,
- Aumentar la protección a los consumidores de precios excesivos en la transmisión y discriminación en la oferta del servicio.

Para concluir lo referente al sector eléctrico, la siguiente nota de la OCDE resume desde diversas perspectivas lo que es la industria eléctrica en los Estados Unidos actualmente.

“En el sector eléctrico, los Estados Unidos están apoyándose más en los mercados para lograr los objetivos económicos y sociales, pero el cambio ha requerido nuevas instituciones y políticas complementarias que están aún en transición. Las reformas en este sector apuntan a incentivar la competencia en la generación de energía mediante la disminución de la amenaza de discriminación en el acceso a las redes y por despojo de algunas posesiones de generación. El nivel de competencia en ventas al menudeo está siendo promovido a nivel estatal. Las metas ambientales para el sector se están incrementando a través de mecanismos basados en el mercado, tales como establecimiento de niveles de emisión de SO₂, mientras la eficiencia en la generación de energía “verde” es animada por el uso de mecanismos de mercado para determinar la elección de tecnología, generador y precio. Incrementar el papel de los mercados ha requerido la experimentación con nuevas instituciones –sistema independiente de instituciones– para salvaguardar la competencia, otras opciones están siendo examinadas, tales como las compañías de transmisión. La diversidad de estructuras

¹¹ Para un amplia revisión a nivel sectorial por país, las obras de la OCDE son la referencia inmediata, *The OECD review on regulatory reform*, vol. I y II, París, 1997.

estatales ha promovido rápidamente la innovación y el aprendizaje en regímenes regulatorios y ha promovido la reforma por un estándar de buen desempeño. La estructura federal ha complicado la reforma, porque el ámbito de una regulación eficiente, como es el ámbito de muchos mercados de electricidad, se extienden más allá de los límites estatales. Como la elección se expande es necesaria la protección al consumidor. Algunos estados han respondido con iniciativas para informar a los consumidores sobre sus nuevos derechos.”¹²

B) Sector de gas

Aunque el uso de gas natural en los Estados Unidos data del siglo XIX, el uso de este combustible como fuente de energía a gran escala se da hasta mediados del siglo XX.

La estructura actual de la industria del gas natural se compone de tres partes: productores, los gasoductos y los distribuidores. Los productores se encargan de extraer el gas del subsuelo y realizan lo que se conoce como primeras ventas; los encargados de los gasoductos compran el gas y lo envían a las compañías distribuidoras. Los distribuidores hacen llegar el gas hasta los consumidores finales (industriales, comerciales y residenciales). A diferencia de la industria eléctrica en la industria del gas natural no existe una integración vertical y en caso de existir no domina el mercado.¹³

El sector de producción de gas natural es considerado como competitivo y fue desregulado mediante la Natural Gas Policy Act de 1978. Las actividades relacionadas con los gasoductos así como la distribución debido a su carácter interestatal son reguladas por la FERC. Para la regulación de estas actividades generalmente se utiliza el método de tasa de rendimiento.

La OCDE en su informe sobre la reforma regulatoria en los Estados Unidos destaca, “la estructura regulatoria en esta industria no excluye la política de competencia sino que

¹² OCDE, *The OECD*, op. cit., p. 32.

¹³ Knittel, C., “Regulatory imperfections in the electricity and natural gas industries: evidence from the pricing and the investment decisions of single and multi-product electricity firms”, Department of Finance and Economic-Boston University and Energy Institute -University of California, septiembre de 1999, p. 5.

coexiste con ella y las cortes han instruido a los reguladores para incluir la política de competencia en la aplicación de los criterios de interés público.”¹⁴

El papel de la FERC en la industria del gas natural

La comisión regulará los gasoductos para:

- Asegurar que el servicio de transportación de los gasoductos apoye la eficiencia en los mercados competitivos;
- Proteger a los consumidores de tasa excesivas en las transportación y discriminación de servicio; y,
- La comisión regulará los gasoductos de gas natural para asegurar una capacidad adecuada y confiable, además de servicios flexibles disponibles en los sistemas de transportación de gas natural.

2.1.2.2 Sector telecomunicaciones

El primer antecedente de políticas de regulación y competencia importante en el sector, se puede ubicar a principios de los años 60's, cuando se inició el proceso de desintegración de la empresa ATT. Esta empresa tenía un monopolio en la manufacturación de equipos telefónicos y en la prestación del servicio de larga distancia, además, controlaba cerca del 80% del servicio local a través de sus subsidiarias. ATT mantuvo su monopolio restringiendo el servicio de interconexión de sus competidores a sus redes y disminuyendo sus tarifas, situación por mucho tiempo apoyada en la forma de actuar de la Federal Communications Commission (FCC), cuyo comportamiento inhibía la entrada de otras empresas a la industria.¹⁵

La desregulación del sector ha sido gradual desde los años 60's y 70's, sin embargo, un hecho determinante fue el establecimiento de una investigación por conductas anticompetitivas iniciado por la División Antitrust del Departamento de Justicia contra ATT, lo que sirvió para eliminar el monopolio de dicha empresa. La investigación concluyó en 1982, se ordenó la desintegración ATT para el primero de enero de 1984. A partir de este

¹⁴ OCDE, *The OECD*, op. cit., p. 206.

¹⁵ Armstrong, Cowan y Vickers, *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, 1994, pp. 211-212.

hecho, se logró abrir el mercado interestatal a la competencia y desregular la provisión de equipo telefónico. ATT fue confinada a proporcionar los servicios telefónicos nacionales e internacionales de larga distancia y a manufacturar equipos telefónicos. Las subsidiarias de la empresa (Compañía Regional Bell (CRB)) fueron restringidas a brindar el servicio dentro de sus mercados locales. Como resultado de la desregulación, el mercado ya no es dominado por una sola empresa, hay compañías importantes en el sector como MCI y Sprint, la participación de ATT en el mercado para 1996 había disminuido a 56.7%.

La Federal Communications Commission (FCC) regula los precios y la entrada al mercado a nivel interestatal, el servicio local es regulado a nivel estatal. La FCC, es una agencia de gobierno independiente, fue establecida en 1934 mediante el decreto de la Ley de Comunicaciones, su jurisdicción comprende un nivel federal y se encarga de regular las comunicaciones interestatales e internacionales de radio, televisión, satélite, cable y circuito. A partir de 1989, la FCC empezó a utilizar como método de regulación en el servicio de larga distancia los precios tope; para el servicio local, el método entró en vigor en 1990 (aunque se combinaron los precios tope y el método de tasa de rendimiento).

En los últimos años, el proceso de desregulación se ha visto reforzado por la rápida evolución de las tecnologías, combinado con fuertes políticas de competencia y reformas regulatorias, además, la apertura del servicio de larga distancia a la competencia. La Ley de Telecomunicaciones (Telecommunications Act) de 1996, sirvió para eliminar las barreras a la entrada, pero la regulación de precios se ha mantenido sin cambio, basándose en una tasa de rendimiento de acuerdo a los criterios establecidos por la FCC.

“Los retos de la regulación en este dinámico campo son: la extensión de la competencia a los mercados locales y el diseño de regímenes consistentes con la convergencia de las telecomunicaciones y la transmisión. La reforma regulatoria y la aplicación de la ley de competencia han facilitado a un nivel extraordinario la innovación, transformando la industria, estimulando nuevos productos e incrementando las elecciones del consumidor, con significantes efectos positivos para toda la economía. Los recientes acuerdos de la World Trade Organization (WTO) y sus resultados han demostrado los vínculos entre liberalización doméstica y apertura internacional de mercados. La extensión de la apertura de los mercados a un nivel local ha presentado dificultades. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 creó tres rutas de entrada a los nuevos competidores -

reventa, desmembramiento y separación de las instalaciones- pero la litigación retrasó su instrumentación y la competencia no ha sido desarrollada rápidamente.”¹⁶

2.2 EL REINO UNIDO

2.2.1 Antecedentes

Al igual que los Estados Unidos, el Reino Unido tiene una amplia experiencia en procesos regulatorios. Desde el siglo XIX, hubo algunos intentos por crear cuerpos encargados de llevar a cabo el proceso regulatorio, sin embargo, eran independientes del gobierno y no tenían ningún vínculo con el parlamento, y por tanto, ningún poder de coerción. También, se intentó crear algunas medidas de protección al consumidor. Una mayor necesidad de regulación se vio impulsada por el fuerte proceso de industrialización y urbanización, junto a estos procesos se desarrolló la industria ferroviaria y la oferta masiva de agua, gas y electricidad, industrias en las cuales la competencia no era factible y por lo tanto eran sectores manejados por el sector público, regulando precios y la calidad de los servicios.

Para el siglo XX, el punto más alto en el proceso de regulación se alcanzó a finales de los años 70's. La regulación había ido creciendo debido a factores como la percepción del papel del Estado después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de varios mercados y los avances tecnológicos en varias industrias.

Para finales de los 70's, se presentó un importante proceso de desregulación. Durante la administración de Margaret Thatcher, se dio una fuerte ola de privatizaciones de empresas públicas, lo cual requirió el desarrollo de nuevas estructuras regulatorias más acordes con la nueva situación y del desarrollo de políticas de competencia especialmente en las industrias consideradas relevantes tales como las de bienes públicos.

Anthony Ogus señala que durante la administración de Margaret Thatcher se dio un proceso de reducción de la intervención estatal en la economía y se concedió gran importancia al mecanismo de mercado.

¹⁶ OCDE, *The OECD*, op. cit., p. 33.

“La reafirmación de la fe en la eficiencia de los mercados competitivos y el compromiso de controlar el gasto público y limitar el sector público en general (obviamente) tuvieron un impacto muy significativo en las políticas de regulación.”¹⁷

2.2.2 El proceso de regulación actual y la regulación a nivel sectorial

La principal forma de regulación en el Reino Unido es el control de precios. Generalmente se utilizaba el método de la tasa de rendimiento pero debido a los cambios en la economía de ese país, la necesidad de encontrar un método más apropiada de regulación de precios fue creciente. Se pensó que el método hasta entonces utilizado era inadecuado a las nuevas características de la economía. El método propuesto fue el de precios tope mejor conocido como RPI – X, este método consiste en la utilización del índice general de precios (Retail Price Index), donde X, representa una estimación del aumento en la productividad de la empresa y es fijado por el regulador, los factores que se toman en cuenta para determinar X son: el costo del capital, el capital base, el crecimiento de la demanda, las expectativas de mejoras en la productividad y el uso de información de referencia o estándar. Los factores X determinan la tasa de crecimiento de los precios reales en el tiempo.

Esta forma de establecer los precios se creyó más conveniente pues incentiva la eficiencia en costos, su implementación presenta una mayor facilidad y al hacer uso del índice general de precios y no el de una industria en particular, se dificulta su manipulación y la captura del regulador.

El método de regulación de precio antes descrito es utilizado en sectores como las telecomunicaciones, el sector eléctrico, el gas y el agua.

La Competition Commission (CC)

La Comisión de Competencia es un cuerpo independiente establecido por la Competition Act de 1998. La CC, reemplazó a la Monopolies and Merger Commission (MMC) en abril de 1999. La CC, tiene dos funciones distintas: una es el tomar y llevar a cabo las

¹⁷ Ogus, Anthony, *Regulation. Legal form and economic theory*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 11.

funciones de la MCC sobre las averiguaciones referentes a los monopolios, fusiones y a la regulación económica de las empresas de bienes públicos que llevan a cabo otras autoridades de competencia. La segunda función, se refiere al establecimiento de los Tribunales de Apelación en contra de las decisiones de la Dirección General de Libre Comercio (Director General Fair Trading) y los reguladores de bienes público al infringimiento de las prohibiciones contenidas en las leyes referentes a los acuerdos anti-competitivos y el abuso de posición dominante en un mercado. En la tabla 2.2 se pueden observar algunas de las cuestiones que la CC se encarga de llevar a cabo.

Tabla 2.2 ¿Qué es lo que la Competition Commision investiga?

TIPO DE AVERIGUACION	LEGISLACIÓN	REFERENCIA REALIZADA POR:
<u>Monopolio</u>	Fair Trading Act 1973	Director General of Fair Trading, Secretary of State or certain Utility Regulators
<u>Fusiones</u>	Fair Trading Act 1973	Secretary of State
<u>Prácticas anticompetitivas</u>	Competition Act 1980	Director General of Fair Trading or certain Utility Regulators
<u>Telecomunicaciones</u>	Telecommunications Act 1984	Director General or Telecommunications
<u>Gas</u>	Gas Act 1986 and 1995 Gas (N Ireland) Order 1996	Director General of Gas Supply Director General of Gas Supply for Northern Ireland
<u>Agua</u>	Water Industry Act 1991	Director General of Water Services
<u>Electricidad</u>	Electricity Act 1989 Electricity (N Ireland) Order 1992	Director General of Electricity Supply Director General of Electricity Supply for Northern Ireland
<u>Ferrocarriles</u>	Railways Act 1993	Rail Regulator
<u>Fusiones en la industria del agua</u>	Water Industry Act 1991	Secretary of State
<u>Aeropuertos</u>	Airports Act 1986 Airports (N Ireland) Order 1994	Civil Aviation Authority Civil Aviation Authority

Fuente. Competition Commission, 1999.

2.2.2.1 El sector telecomunicaciones

En Inglaterra, las telecomunicaciones fueron la primera industria pública de redes (network) en ser privatizada. Hasta 1981 la British Telecom (BT) mantuvo un monopolio en todos los servicios de operación de las redes telefónicas y en casi todos los aspectos de la oferta de aparatos telefónicos. En el mismo año el monopolio legal de la BT fue abolido a través de la British Telecommunications Act, además, se otorgó una licencia a la empresa Mercurio para operar redes de telecomunicación en todo el país.

En 1982, el gobierno planteó las intenciones de venta del 51% de la British Telecom y la creación de un cuerpo regulador denominado Office Telecommunications (Of tel), aunque su funcionamiento fue oficial hasta 1984. El gobierno decidió privatizar la BT como una empresa integrada y dominante, la principal razón de esta decisión fue el deseo del gobierno de realizar una rápida privatización. La condicionante para mantener a la empresa integrada fue la separación de la contabilidad de cada una de las unidades que la integran.

En 1983, el gobierno decidió aceptar las recomendaciones del ex-presidente de la MMC, el profesor Littlechild, para adoptar el método RPI – X en la regulación de los precios del sector telecomunicaciones. Otro cambio significativo, se presentó 1991, cuando por medio de la publicación del documento *The duopoly review white paper competition and choice: telecommunications Policy for the 1990s*, el Departamento de Comercio e Industria puso fin a la situación de duopolio mantenida por British Telecom y Mercurio. No obstante la entrada de nuevas compañías al mercado incluyendo extranjeras, la BT sigue siendo la firma dominante con el 95% del ingreso por llamadas locales y el 75% en cuanto a líneas comerciales, ambas cifras para 1994.¹⁸

La Of tel

la Oficina de Telecomunicaciones (Of tel) es el regulador de la industria en el Reino Unido. Fue creada en 1984, al promulgarse la Ley de Telecomunicaciones de ese mismo año,

¹⁸ La información sobre el sector de las telecomunicaciones en el Reino Unido fue tomada en su mayor parte de Arsmtrong, Cowan y Vickers, op. cit., capítulo 7 sobre telecomunicaciones.

es un departamento no ministerial y es independiente. La principal forma de regular de la Oftel es monitoreando los precios y ejecutando las condiciones establecidas en todas las licencias otorgadas.¹⁹

Las funciones desempeñadas por la Oftel de forma muy concreta y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Telecomunicaciones de 1984, son las siguientes:

- Asegurar que los poseedores de licencias cumplan con las condiciones establecidas en las mismas.
- Iniciar la modificación de las condiciones de licencia, ya sea por un acuerdo con el poseedor de la misma o de según lo dispuesto por la MMC y el Director General de asuntos de Comercio en referencia al cumplimiento de la legislación de competencia - bajo la Fair Trading Act de 1973 y la Competition Act de 1980- en relación a las telecomunicaciones.
- Obtener información y realizar publicaciones que ayuden a los usuarios a considerar leyes y reglamentos, sobre servicios o aparatos de telecomunicaciones.

Además, a través de su director general debe:

- Promover los intereses de los consumidores; mantener y promover una competencia efectiva; asegurar que los servicios serán proveídos eficientemente; promover la investigación y el desarrollo; habilitar a las compañías del Reino Unido para que puedan competir efectivamente en el exterior.

Las metas de Oftel se enfocan a la ayuda al usuario para que éste pueda obtener el mejor trato posible en términos de calidad, elección y valor de su dinero. Todo esto a través de mantener una efectiva competencia provocando que los operadores ofrezcan a los usuarios un mayor conjunto de servicios y mejores precios.

En 1998, la Oftel sufrió algunas modificaciones a fin de hacer de ella una institución más flexible y con mayor capacidad de reacción acorde con los rápidos avances tecnológicos presentes en el sector.

¹⁹ La información que a continuación se presenta fue tomada de la página de Internet de la Oftel, <http://www.oftel.Gov.Uk>

2.2.2.2 Electricidad y gas

A) Sector eléctrico

El sector se compone de cuatro actividades básicas: generación, transmisión, distribución y venta final. Todas estas actividades durante mucho tiempo estuvieron en manos del Estado, sin embargo, esa situación ya se ha modificado mediante procesos de privatización.²⁰

El hecho más importante antes de la privatización de este sector fue la nacionalización del mismo en 1947. Este suceso fue importante al permitir la creación de una industria centralizada y responsable de la generación y oferta de energía, obviamente también un monopolio. Los años siguientes fueron de importantes procesos de reorganización. En 1983, se presentó una importante medida de regulación, se decretó la Ley de Energía, con la cual se empezaba a desintegrar el monopolio en generación y transmisión, además, se hizo obligatoria la publicación de tarifas. En realidad, no se generó mayor competencia, debido a que el acceso a las redes continuó restringido.

En 1988, el Departamento de Energía anunció las intenciones del gobierno de privatizar el sector eléctrico como parte de la reforma regulatoria, los puntos clave son:

1. Separación vertical entre las actividades de generación y transmisión;
2. Desintegración horizontal y liberalización de la generación;
3. Crear una estructura regional para la distribución y venta al detalle; y,
4. Fase de liberalización de la venta al detalle.²¹

La nueva estructura entró en vigor en 1990, después de importantes negociaciones y arreglos sobre la nueva estructura regulatoria y contractual. La reforma es comparada por Armstrong, Cowan y Vickers con la desintegración de ATT en los Estados Unidos. La Central Electricity Board (CEBG) empresa propiedad del Estado fue separada en tres compañías: National Grid Company, propietaria de la principal red de transmisión; y dos

²⁰ Además del cap. 8 de Armstrong, Cowan y Vickers sobre la industria eléctrica, se puede consultar el documento de Michel Webb, "Power sector reform and regulation", presentado en el seminario sobre regulación económica organizado por la Comisión Reguladora de Energía en la Ciudad de México en 1998.

²¹ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., p. 279.

compañías propietarias de la mayoría de las estaciones de energía, National Power y PowerGen.

Al igual que en las telecomunicaciones, el método para regular los precios es el RPI – X, aunque, la aplicación de este método no es uniforme en las cuatro actividades, cada una tiene un factor X diferente, lo cual resulta obvio si se consideran los factores utilizados para determinar el factor X (relacionados con la productividad), variable diferente en cada una de las cuatro actividades.

El aparente éxito de los esquemas RPI – X para la British Telecommunications fue seguido de la aplicación de esquemas similares en la industria del gas en 1986, los aeropuertos en 1987, agua en 1989 – 90 y electricidad en 1990.²²

De acuerdo a la OCDE, la utilización del método de RPI –X, para fijar los precios en todas las actividades que comprende el sector eléctrico influye para que los precios reales se reduzcan en un porcentaje igual a X.

La Offer

La Oficina de Regulación Eléctrica o del sector eléctrico es una agencia independiente creada por la Ley de Electricidad de 1989, su fin es regular la oferta de energía eléctrica.²³

Entre sus funciones se encuentran la siguientes:

- Asegurar que todas las demandas razonables por electricidad sean conocidas; asegurarse de que los poseedores de licencias sean capaces de financiar sus actividades; promover la competencia en la generación y oferta de electricidad; proteger los intereses de los consumidores haciendo respetar los precios establecidos, la oferta de energía y la calidad de los servicios proporcionados; promover la eficiencia económica entre los oferentes de energía; hacer cumplir las condiciones de las

²² Ibid., p. 168.

²³ La información sobre este organismo fue obtenido de su página de Internet, www.offer.gov.uk. Es importante destacar que el sector eléctrico y el de gas son regulados en la actualidad por un solo ente denominado Ofgem, tal situación no modifica el contenido de la tesis porque esta agencia cuenta con una división para regula la industria eléctrica y la del gas, las acciones desempeñadas son las mismas que la descritas aquí para la Offer y la Ofgas.

licencias y lo establecido en la Ley de Electricidad; determinar ciertos tipos de disputas entre los consumidores y los oferentes del servicio; vigilar el desarrollo de la competencia y las actividades de los poseedores de licencias y lo referente a prácticas anti – competitivas por parte de la Comisión de Competencia; establecer estándares desempeño para aspectos de servicio al cliente y la promoción del uso eficiente de la electricidad; establecer y publicar los cargos máximos para la reventa de electricidad; publicar información y avisos para beneficio de los consumidores.

La Offer utiliza el método de precio RPI-X en aquellas partes de la industria donde la competencia no es plena o donde no está contemplada (especialmente generación nuclear, ya que estas plantas permanecen en manos del gobierno). Este método de control impide que el precio promedio se eleve por encima de cierto factor X inferior a la inflación, se busca proteger al consumidor pero al mismo tiempo fomentar la eficiencia e incentivar a las empresas al permitirles conservar las ganancias producto de la reducción de costos a lo largo del periodo de control de precios. El control del nivel de precios requiere de una estimación del ingreso suficiente para financiar la operación de un negocio bien manejado, incluyendo un nivel adecuado de ganancia para los accionistas. Además, los precios establecidos deben conducir al desarrollo de la competencia pero no sólo en áreas de por si competitivas sino incluso en áreas que lo son potencialmente. La red de transmisión en Inglaterra y Gales pertenece a la National Grid Company, por lo tanto, el ambiente no es propicio para el desarrollo de la competencia, para establecer los precios se fijó un factor X igual a cero en 1990, cuando se privatizó la industria. En julio de 1992, el factor se incrementó y se mantuvo en $X=3$ durante cuatro años. En octubre de 1996, se revisaron los precios y se estableció que hasta el 1º de abril de 2001, el factor X sería igual a 4.

En cuanto a la distribución de electricidad cada compañía opera en su propia región y la competencia directa es poco factible. El factor X en 1990, era negativo, permitiendo incrementos en el ingreso promedio superiores a la inflación. Entre 1995 y 1996, se revisaron los controles de precios y se presentó una disminución del ingreso real entre el 11 y 17% en 1995/96 y de entre 10 y 13 % en 1996/97. La Offer y los poseedores de licencias de distribución determinaron el nivel de X en 3 buscando disminuir los precios entre un 10 y 13 por ciento en el periodo 96/97 a 2000. La Offer realiza un proceso de revisión de los controles de precios en Inglaterra, Escocia y Gales. En 1999, se publicaron

los controles de precios que entrarán en vigor en abril del 2000, al finalizar el periodo de los ahora existentes. En cuanto a la venta final, los oferentes se encargan de comprar la energía a los generadores y ofrecerla a los consumidores vía transmisión y distribución. En Inglaterra y Gales, se limita el control de precios para que no se incremente más que la inflación, antes de 1998 el factor X se estableció en 2 y para ese año se llevo a cabo una revisión, lo que requirió una reducción en los precios reales del 3% en 1999, se pretende que esta situación de disminución en los precios continúe, para lo cual se está introduciendo competencia .

“El Reino Unido comenzó las reformas a la industria eléctrica en 1988 con el fin de aumentar la competencia y la participación del sector privado. Segmentaron la industria en las etapas de generación, transmisión y distribución, para después dividir la capacidad de generación en tres empresas, de las cuales dos fueron privatizadas (sólo la de energía nuclear siguió siendo de propiedad pública). El precio de la electricidad se basa en un mercado de oferta y demanda, y las etapas de transmisión y distribución se regularon mediante el uso de precios tope. Como resultado, entre 1990 y 1998, las tarifas industriales disminuyeron un 12.3% y las residenciales un 3.7%. Adicionalmente, las compañías generadoras lograron duplicar su productividad laboral.”²⁴

B) Sector del gas

En 1948, la industria estaba fragmentada en 1046 compañías bajo control privado o municipal. La Gas Act de ese mismo año amalgamó esas compañías en 12 comités de área y se creó el Gas Council.

En los 50's y 60's, tres desarrollos tecnológicos facilitaron la reestructuración de la industria. Primero, el incremento en el precio del carbón estimuló el desarrollo de tecnologías para producir gas. Segundo, el gas natural licuado empezó a ser importado, principalmente de Argelia y fue distribuido vía pipas de alta presión. Tercero, el más importante fue el descubrimiento sustancial de reservas de gas natural bajo el Mar del Norte en 1965, lo que permitió implementar un programa masivo de conversión de la

²⁴ OCDE, “Application of competition policy to the electricity sector”, Paris,1997, en Fernández, Kalifa y Quintanilla, “La participación privada en la industria eléctrica: experiencia internacional y el caso de México”, CADE, Documento de Investigación núm. 6, México, marzo de 1999, p. 14.

maquinaria para funcionar usando gas natural y para la construcción de un sistema nacional de transmisión de alta presión para transportar el gas a los comités de área.²⁵

En 1972, con la promulgación de la Gas Act, se cambió el nombre del Gas Council por el de British Gas Corporation (BGC). Pero los primeros pasos hacia la liberalización del mercado de gas se presentaron hasta 1982, mediante la Oil y Gas Act promulgada ese mismo año, Armstrong, Cowan y Vickers señalan: el Secretario de Estado para Energía Nigel Lawson declaró: las fuerzas de mercado deben tener un mayor papel en la asignación de recursos en el sector energético y la ley de 1982 es parte de esta filosofía.

La Ley de Gas de 1986, fue la base para la privatización de la BG, además estableció la Office of Gas Supply (Ofgas). Cuando la British Gas (BG) fue privatizada, el gobierno decidió no reestructurar la empresa. La BG se mantuvo como un monopolio incumbente para la transportación y la venta final, y fue el único comprador de gas a los productores del Reino Unido. La BG se enfrentó a los precios tope en el mercado para pequeños consumidores mientras en el mercado para grandes no existía regulación explícita. Poco tiempo después de la privatización, la política de precios de la BG en el mercado para grandes consumidores fue criticado en el reporte de 1988 de la MMC, varios remedios fueron propuestos para regular su conducta. Una investigación más profunda de la Office of Fair Trading (OFT) en 1991, sugirió que la regulación de la conducta no tenía el objetivo de incrementar la competencia y propuso que la estructura de la industria debía ser cambiada en particular se recomendó separar la transportación y el almacenaje. A partir del reporte de la OFT, la competencia en el mercado para grandes consumidores ha crecido rápidamente pero también el desacuerdo entre el regulador de la industria y la BG sobre el futuro de la regulación y de la competencia. La OFT recomendó en 1993 a la BG separar sus empresas de transportación de las de venta; eliminar progresivamente el monopolio de franquicias sobre pequeños usuarios y en compensación relajar los precios tope parcialmente.

Desde la privatización han habido cuatro principales desarrollos regulatorios: primero, el precio tope en las tarifas de mercado fue revisado y la nueva fórmula comenzó a operar a finales de 1992. Segundo, apenas después de la privatización la política de precio de la BG en el mercado no tarifario fue referido a la MMC por la OFT. El mercado no tarifario

²⁵ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., p. 252 – 253.

había permanecido desregulado en la privatización pero pronto llegó a ser claro que la política de precios discriminatoria aplicada por la BG en este mercado era un impedimento para el desarrollo de la competencia. Tercero, en 1991 la OFT revisó el reporte de la MMC sobre el crecimiento de la competencia desde 1988 y recomendó un grado de separación vertical de la BG además diseñó otras políticas para facilitar la competencia en el mercado no tarifario. Cuarto, los argumentos sobre la instrumentación de las propuestas de la OFT permitieron una segunda sugerencia de la BG a la MMC en 1992, que resultó en recomendaciones más radicales para la reforma estructural.²⁶

La Ofgas

Es el regulador independiente del gobierno para la industria del gas en el Reino Unido, Creado por la Gas Act de 1986. La Ofgas fija los precios de British Gas donde es un monopolio, monitorea sus niveles de servicio y protege los intereses de los consumidores de gas. Según la Gas Act de 1995, Ofgas es ahora responsable de asegurar la competencia entre los proveedores de gas doméstico, emitir las licencias a las compañías de transporte, embarque y suministro de gas, su directorio técnico establece las regulaciones sobre la calidad y valor calórico del gas, aprueba y valida los medidores de consumo y examina las quejas sobre los mismos.²⁷

La competencia permite a los consumidores elegir entre varios a su proveedor de gas; las compañías de gas competirán en precio y servicio, permitiendo a los consumidores cubrir mejor sus necesidades, además, las compañías ofrecerán significativas reducciones de precios.

Las compañías deben cumplir con los siguientes lineamientos:

Ofrecerán gas a cualquier persona conectada a la tubería de gas en el área de licencia cuando ésta lo solicite; ofrecerán diversas formas para que los consumidores paguen el servicio y además, las compañías deberán proveer servicios especiales a pensionados, enfermos crónicos o discapacitados. Estos servicios incluirán ayuda y asesoría para el uso seguro del gas.

²⁶ Armstrong, Cowan y Vickers, op. cit., p. 258.

²⁷ La información que a continuación se presenta fue tomada de la página de Internet de la Ofgas, www.Ofgas.gov.uk.

La competencia se ha ido introduciendo por etapas permitiendo asegurar que los arreglos -cambios de proveedor– se den fácil y tranquilamente. Al final del proceso se habrán puesto en competencia más de 153 millones de contratos entre proveedores y consumidores.

2.2.2.3 Agua

Es importante destacar que las características de este sector son indudablemente de monopolio natural y las mejoras tecnológicas son demasiado lentas en comparación con otros sectores.

Lo más conveniente es la coordinación de los asuntos económicos con los ecológicos a fin de que las decisiones tomadas no causen ineficiencias que no reflejen los verdaderos costos de este sector.

La Ofwat

Es la oficina encargada de vigilar la industria de agua y drenaje en Inglaterra y Gales. Sus obligaciones generales están determinadas por la Water Industry Act de 1991. Ofwat busca promover la eficiencia y la economización del agua, los precios que fija implican fuertes objetivos de eficiencia para las empresas, se utiliza el método (RPI-X), en este caso como mínimo cada diez años el factor X debe ser revisado. La Ofwat monitorea la calidad de los servicios, comparando el desempeño entre compañías, entre sus metas de eficiencia e inclusive las compara con otros sectores.²⁸

Algunas de la funciones de la Ofwat son las siguientes:

- Vigilar que los servicios de agua y drenaje se lleven a cabo apropiadamente.
- Que las compañías proveedoras tengan capacidad financiera, especialmente para el logro de tasas de retorno de capital razonables.
- Vigilar que ninguna preferencia o discriminación en la determinación de cargos y la prestación de servicios sea mostrada.

²⁸ La información sobre la Ofwat que a continuación se presenta se tomó de su página de Internet, www.ofwat.gov.uk.

- Brindar protección a los consumidores.
- El organismo regulador del suministro de agua tiene además un deber explícito con el medio ambiente, consistente en mantener y/o ampliar la flora, fauna y los caracteres geológicos y fisiográficos de interés.

2.3 AUSTRALIA

2.3.1 Antecedentes

Australia, como otros países, ha experimentado en los últimos 30 años un considerable cambio estructural:

- A nivel nacional por lo cambios en la composición sectorial del producto interno bruto;
- A nivel regional por los cambios en la composición del empleo en las ciudades y regiones del país;
- Por las diferentes características de las regiones (como son la densidad de población, la diversidad económica), lo cual, las hace más ó menos susceptibles a los cambios; y,
- Por los efectos en las actividades de las empresas.²⁹

Dichos cambios han implicado la modificación de la actuación gubernamental en la actividad económica. Durante los últimos 25 años, se han reducido los niveles de asistencia y protección gubernamental a la industria y la agricultura. Los resultados han sido mixtos, mientras algunas industrias han tenido malos resultados, otras han logrado mejoras en la eficiencia y se ha incentivado el crecimiento. Además, deben considerarse los procesos de reforma de los monopolios públicos. Las reformas han propiciado la necesidad de crear de organismos encargados de fomentar la competencia o bien llevar a cabo la regulación en las actividades donde sea necesario.

²⁹ Productivity Commission 1999, *Impact of competition policy reforms on rural and regional Australia, Draft report*, Canberra,1999, p. 40. Documento obtenido en Internet en la siguiente dirección: <http://www.pc.gov.au/inquiry/compol/index.html>.

2.3.2 El proceso de regulación actual y su desarrollo sectorial

La Trade Practices Act, Prices Surveillance Act y la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)

La política de regulación y promoción de la competencia en Australia, se sustentan en la Trade Practices Act de 1974 y la Surveillance Prices Act de 1983.

Los principales objetivos de la primera desde su creación han sido: prevenir las conductas anti – competitivas mediante el fomento de la competencia y la eficiencia de las empresas, lo cual resultará en un mayor conjunto de posibilidades de elección para los consumidores (incluso para las mismas empresas cuando ellas sean compradoras) en precio, calidad y servicio. Además, tiene como misión salvaguardar la posición de los consumidores en los contratos con los productores y vendedores, sin olvidar los contratos entre empresas.³⁰

Las partes más destacadas de la ley son: a) la parte IV, se refiere a las prácticas anti – competitivas; y b) la parte V, referente a la prácticas de comercio inequitativas y los monopolios naturales.

Los principales tipos de conducta anti – competitiva prohibidos por la Trade Practices Act son: acuerdos anti – competitivos y excluyentes, incluyendo boicots y fijación de precios; mal uso del poder de mercado con propósitos de eliminar o dañar a un competidor, evitar la entrada al mercado o evitar conductas competitivas; tratos exclusivos que aminoren la competencia; y, las fusiones y adquisiciones que atenúen la competencia en el mercado.

La protección al consumidor destaca los siguientes puntos: búsqueda de una competencia equilibrada para proteger al consumidor; los consumidores tienen derecho a contar con la más completa y verídica información al adquirir un bien o servicio; y, se establece la existencia de condiciones y garantías en las transacciones entre consumidores y productores.

La Prices Surveillance Act, tiene tres objetivos principales:

³⁰ The Australian Competition and Consumer Commission, *Its role and functions*. Tomado de la página de Internet de la ACCC, www.accc.gov.au.

- 1) Vetar propuestas de cualquier organización para el incremento de precios cuando los aumentos se consideran dañinos al bienestar social.
- 2) Mantener investigaciones de prácticas de precios y los asuntos relacionados.
- 3) Monitorear los precios, costos y beneficios de una industria o empresa y reportar sus resultados al Ministro.

Sin embargo, a pesar de la promulgación de la Trade Practices Act y de la Prices Surveillance Act, no se creó un órgano encargado de vigilar expresamente el cumplimiento de dichas leyes. En noviembre de 1995, por medio de la Competition Policy Reform Act, se creó la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) y el National Competition Council (NCC). Este último, se encarga de vigilar y asesorar a la Commonwealth en el progreso de las reformas de la Política Nacional de Competencia (NCP).

La formación de esos organismos fue un paso importante en la implementación del programa de reforma de la política nacional de competencia creado por el Council Prices Surveillance Act.

La ACCC, fue creada para administrar la Trade Practices Act y la Prices Surveillance Act. Bajo el programa de reforma de la política nacional de competencia, la Trade Practices fue enmendada para que junto con la aplicación de la legislación de los Territorios en materia de regulación y política de competencia, sus prohibiciones de conductas anti-competitivas se aplicarán virtualmente en todas los negocios de Australia. La Trade Practices Act cubre prácticas inequitativas y anti-competitivas en los mercados; fusiones o adquisiciones de compañías y productos que signifiquen impedimentos a la competencia. La ACCC es la única agencia nacional encargada de tratar los asuntos referentes a la competencia y con capacidad para hacer cumplir la Trade Practices Act y las legislaciones asociadas con la aplicación territorial. Trabaja conjuntamente con la Consumer Affairs Division of Treasure y las agencias estatales y territoriales para brindar protección al consumidor.³¹

³¹ The Australian Competition and Consumer Commission, op. cit.

¿ Qué es la Política Nacional de Competencia?

La NPC es un conjunto de reformas acordadas por los gobiernos de los estados y

1995. Esas reformas son:

-
- Neutralidad competitiva entre las empresas importantes del gobierno y las
- Reforma de los monopolios de bienes públicos de los estados y de la Commonwealth; Revisión de legislación que limite la competencia;
- Ley de competencia de la Trade Practices Act de 1974 a todos los negocios y profesiones, ya sean públicas o privadas; y,
-
- y transporte carretero acordados por el Council of Australian Government.

En resumen, la NPC se refiere a las políticas que intentan fomentar la competencia. La

mejorar el desempeño económico. En la medida que esto se logre los niveles de ingreso,

promover la competencia, situación considerada por la NPC, por lo que, la NPC limita la competencia donde se muestre la existencia de un interés público.³²

La NPC ha extendido la competencia a áreas de la economía antes dominadas por monopolios públicos a fin de que los beneficios de la competencia lleguen a la mayor parte de la población.

2.3.2.1 Electricidad y gas

A) Electricidad

Sobre la base de la NPC y los acuerdos intergubernamentales se han dado las reformas sectoriales cuyo fin es promover la competencia y crear un marco regulatorio.

³² Productivity Commission 1999, op. cit., pp. 5 – 6.

Hasta finales de los 80's, la oferta de energía eléctrica se caracterizó por ser de propiedad pública y por tener un mercados divididos estatalmente. Esta actividad era un monopolio verticalmente integrado, con oferentes operando separadamente e intensamente regulados, tal situación resultó en sobreinversión y contratación de personal innecesario, particularmente en el segmento de generación, inflando los costos y los precios de la energía eléctrica.

En julio de 1991, el Council Australian Governments acordó una reforma a fin de mejorar la competitividad en la industria eléctrica. La reforma se dirigió a la reestructuración de la industria - en particular la separación de las actividades de generación, transmisión y la distribución – y la formación de un mercado nacional de electricidad. En 1995, esas reformas fueron reafirmadas y extendidas bajo el Programa Nacional de Política.³³

A partir de 1991, se presentaron importantes cambios a nivel estatal a fin de conformar el mercado nacional. Fue en 1998, cuando comenzó a operar el Mercado Nacional de Electricidad (NEM).

El NEM consiste en: a) un mercado común de venta al mayoreo para servicio de las jurisdicciones interconectadas; b) un solo controlador manejando los generadores en las jurisdicciones interconectadas; c) consumidores con capacidad de comprar electricidad de un mercado de pago inmediato o bien bajo contrato con el productor de su preferencia; y, d) establecimiento de una función de manejo de las ventas actuales y futuras en el mercado y de requerimiento contractuales entre los consumidores al por mayor y los generadores.

Los principios de las reformas son:

- Los generadores deben competir por el derecho a ofrecer energía eléctrica;
- Debe haber un libre acceso a la redes; y,
- Los consumidores deben ser libres de elegir a su proveedor de energía eléctrica.³⁴

³³ Ibid., p.100.

³⁴ Productivity Commission, op. cit., p. 78.

Según la Productivity Commission hay un conjunto en los precios de la mayoría de las jurisdicciones a partir del compromiso para reformar el sector eléctrico, la caída en precios ha sido mayor para los usuarios empresariales. El ha llegado a ser una fuente creciente de ventajas competitivas para los productores de energía eléctrica, por ejemplo, se señala que la cliente.³⁵

El Grupo de la ACCC par

de la Comisión.³⁶

Evaluar las aplicaciones de los participantes en la industria de la electricidad para la orización de conductas potencialmente anti – Trade Practices Act de 1974, incluyendo cambios en el Código Nacional de la Electricidad.

- Evaluar las aplicaciones de los participantes en la industria eléctrica para aceptar los

Evaluar el acceso de empresas al mercado sugeridos a la ACCC por los proveedores

- Regular el ingreso de la formulación de planes de trabajo sobre los principios para la regulación de ingresos por transmisión realizada en mayo de 1999.

³⁵ Ibid, p.103 y 105.

³⁶ La información sobre los Grupos la ACCC para la regulación de las telecomunicaciones, la electricidad y el gas fue tomada de la página de Internet de la ACCC.

B) Gas

El gas natural es una importante materia prima y una fuente alternativa de energía respecto al petróleo y al carbón. La industria del gas natural se había desarrollado sobre la base de un control estatal, con exploración y distribución orientadas a satisfacer las necesidades de las jurisdicciones. Sin embargo, la legislación en algunos estados ha restringido el flujo de gas natural dentro y más allá de los límites estatales. Tales restricciones fueron generalmente instrumentadas para evitar el riesgo de futuras faltas de gas y para asegurar su disponibilidad, apuntalando de esa manera el desarrollo industrial en el país.³⁷

La dominancia de pocos productores, la existencia de monopolios, la ausencia de interconexiones entre sistemas y la falta de acceso a los gasoductos, limitaban la competencia en la industria de gas. Como resultado, los costos y los precios estuvieron por encima de los niveles eficientes causando pérdidas a los consumidores.

La reforma en el sector del gas inició a finales de los 80's, con iniciativas tales como los intentos de privatización de los gasoductos de Moomba – Sydney y el fin del monopolio de la Comisión Estatal de Energía del Oeste de Australia sobre la oferta de gas. La reforma en el sector se profundizó en 1991, asumiéndose como una prioridad en el documento de estrategia del Gobierno de la Commonwealth. Se enfatizó el desarrollo de un comercio libre y equitativo, la integración de una red de gasoducto nacional y la introducción de un libre acceso a los gasoductos. Entre 1992 y 1994, se prepararon algunas reformas, las cuales se implementaron en julio de 1996, éstas son:³⁸

- 1) La eliminación de todas las limitantes legislativas y regulatorias para liberar al mercado y tener un comercio equitativo en la industria del gas;
- 2) la introducción de una estructura uniforme para el acceso de la transmisión de gas mediante los gasoductos;
- 3) la corporatización de los *utilities* mantenidos por el gobierno;
- 4) separación de la estructuras de propiedad pública o privada verticalmente integradas para las actividades de transmisión y distribución; y,

³⁷ Productivity Commission, op. cit., p.117.

³⁸ Productivity Commission, op. cit., p.118.

5) la reforma de los arreglos para las franquicias de gas (sin límites para su implementación).

En abril de 1995, las reformas fueron incluidas en el proceso de reforma de la NPC, con lo cual se han tenido avances en tres áreas clave: el desarrollo de un régimen de acceso nacional, la eliminación de barreras regulatorias a la competencia y a la reforma estructural de las utilities de gas.

La importancia en la reforma de este sector no solo brinda beneficios económicos sino también ambientales. Al mejorar la accesibilidad al gas natural, se tendrá una fuente más limpia, eficiente y competitiva de energía, además, se incentiva la inversión en el sector, lo que propicia efectos positivos en el empleo y la reducción de los costos para las industrias donde se utiliza el gas como fuente de energía.

A partir de las reformas, los resultados obtenidos si bien no son evidentes por completo debido a la falta de información, si permiten concluir en términos generales que los precios han disminuido, especialmente para los usuarios industriales y comerciales; mientras, los servicios proporcionados por las empresas han presentado mejoras en su eficiencia.

Grupo de la ACCC para el gas

El grupo de la ACCC para la industria del gas forma parte de la División de la ACCC para asuntos regulatorios, sus funciones incluyen:

1) Contribuir al proceso de desarrollo de la estructura nacional para el acceso a la infraestructura de transmisión y distribución en la industria del gas; 2) considerar y aprobar los arreglos de acceso propuestos por los proveedores del servicio bajo la Tercera Parte del Código de Acceso al Sistema de Gasoductos para gas natural. Este proceso se enfoca a establecer tarifas de referencia, lo cual requiere la determinación de un rango de medidas, incluyendo evaluaciones, una justa asignación de la justificación de los costos, una tasa razonable de rendimiento y una aceptable metodología de depreciación; 3) arbitrar en las disputas relacionadas a los términos y condiciones de

acceso; y, 4) participar en la consideración de adjudicaciones, fusiones y ejecución de los asuntos relacionados a la industria del gas que son anteriores a la ACCC.

2.3.2.2 Telecomunicaciones

La importancia de las telecomunicaciones para el desarrollo de una economía no requiere mayor comentario y resulta mayor cuando las distancias dentro del territorio nacional son muy grandes como en Australia. Los grandes avances tecnológicos que se han presentando en el sector han propiciado procesos de reforma en las distintas actividades que lo componen, para nuestros fines conviene destacar principalmente lo referente a la telefonía.

Las reformas en el sector telefónico están comprendidas en las reformas de los monopolios públicos llevadas a cabo a partir de establecimiento de la NCP reflejando el reconocimiento del gobierno sobre la necesidad de mejorar el desempeño de esas actividades.

El desempeño de los monopolios públicos como era el caso de las telefonía y los servicios postales es importante porque:³⁹

- Son materia prima para el resto de la economía y existen pocas alternativas o ninguna de oferentes de los servicios;
- Los gobiernos están crecientemente comprometidos con lograr ganancias satisfactorias de los fondos de inversión públicos; y,
- Hay costos de oportunidad alternativos en los cuales usar los fondos público, como la construcción de escuelas y hospitales.

La necesidad de mejorar el desempeño de los monopolios públicos llegó a ser evidente en los años 80's, estudios realizados por el gobierno encontraron la existencia de una excesiva inversión en capital y en empleo de personal, distorsionando los costos reales. Además, se encontró que frecuentemente los bienes y servicios proporcionados no cumplían con los estándares deseados por los consumidores.

³⁹ Productivity Commission, op. cit., pp.158-164.

La reforma estructural de mayor relevancia en la historia de las telecomunicaciones australianas fue una prioridad del NCP. Las modificaciones incluían, la corporativización de Telecom y la introducción de un límite de competencia.⁴⁰ Telecom fue corporativizada en 1989 y un cuerpo regulatorio independiente, AUSTEL, fue establecido. Se mantuvo el monopolio sobre todos los servicios telefónicos hasta que la competencia fue introducida en 1991 con la entrada al mercado de servicios fijos de Optus y de Vodafone en el mercado de telecomunicaciones móviles. Telecom (cambio su nombre por el de Telstra), fue parcialmente privatizada y la competencia en todos los servicios comenzó en 1997, incrementándose el número de licencias otorgadas.

Con la Telecommunications Act de 1997, Telstra se vio obligada a proveer un estándar de mejor y mayor calidad en los servicios que brinda, en las formas de pago y a proporcionar el servicio sin discriminación a quienes se lo soliciten, todo ello debido a la cláusula de Servicio Universal. El esquema de competencia diseñado ha servido para incrementarla en la provisión del servicio en las áreas con mayor población, sin embargo, el cambio ha sido pequeño o nulo en las zonas rurales.⁴¹

El grupo de la ACCC para la telecomunicaciones

El grupo de la ACCC para la regulación de las telecomunicaciones tiene como responsabilidad, administrar las funciones de la comisión en la regulación económica y la competencia, el grupo forma parte de la División de Asuntos Regulatorios de la ACCC (en términos de regulación de precios y licencias de acceso) y de la División de Cumplimiento (en términos de ejecutar las disposiciones legales en el sector), sus funciones incluyen:

- 1) Administrar las salvaguardas competitivas específicas de las telecomunicaciones bajo el régimen de la parte XI B de la Trade Practices Act, dando a la ACCC la facultad de tratar conductas anti - competitivas de los proveedores del servicio, además, puede intervenir en las decisiones sobre tarifas.

⁴⁰ Productivity Commission, op. cit., p.158.

⁴¹ Productivity Commission, op. cit., capítulo 6 sobre la reforma de los monopolios públicos australianos.

- 2) Administrar el régimen específico de las telecomunicaciones establecido bajo la parte XI C de la Trade Practices Act para facilitar el acceso a la redes. Esto incluye, declarar servicios de acceso, aprobar códigos de acceso, aprobar acceso de empresas, arbitrar disputas y registrar acuerdos de acceso.
- 3) Administrar otras legislaciones referentes a las telecomunicaciones, incluyendo las relativas al control de precios de Telstra en sus servicios residenciales, reglas de conducta internacional, servicios de operadora, arbitrar las disputas, acceso a las instalaciones e inclusive lo relacionado al acceso de los servicios para uso de las fuerzas de la Defensa.

2.3.2.3 Agua

El desarrollo de la infraestructura de la industria ha sido muy importante para el progreso de las zonas rurales en Australia, más aún al considerar las condiciones climáticas y ambientales del país. La regulación del sector reviste especial importancia, incluso se han identificado algunos de los problemas de la industria, por ejemplo, ineficiencias en el servicio de bombeo, regímenes de precios que presentan sobre carga para los usuarios industriales y comerciales, además, se encontró una indefinición del papel y las responsabilidades de los cuerpos de gobierno relacionados con la industria. También, se encontraron problemas de degradación ambiental asociados con la industria del agua.⁴²

Las reformas que se han implementado en este sector van dirigidas a mejorar la viabilidad económica y la sustentabilidad ecológica en la oferta de agua. En 1994, se inició con la reforma de la infraestructura de la industria lo cual se realizará progresivamente hasta el año 2000. Se incluyen reformas en precios, inversión, venta del agua y una reforma institucional, los cambios están inscritos en el NPC, el responsable de su ejecución es el Council of Australian Government.

⁴² Productivity Commission, op cit., p.127.

2.4 CHILE

2.4.1 Antecedentes

En las últimas décadas, la economía chilena ha experimentado importantes cambios. Incluso durante el régimen militar mantenido por casi 20 años, se llevaron a cabo procesos de privatización posibilitando una mayor participación del sector privado en la actividad económica y un mayor dinamismo y fortaleza en los distintos mercados que componen la economía chilena. En 1989, se llevó a cabo la primera elección presidencial en Chile en casi 20 años resultando triunfador el candidato opuesto al régimen militar. Tal situación hizo pensar que los cambios en la economía implantados por el gobierno militar, serían revisados y se les daría marcha atrás. En realidad, esto no sucedió. Por el contrario, se ha apuntalado la participación del mercado en los procesos económicos y se ha profundizado la integración de ese país al mercado internacional.

“Las nuevas autoridades económicas no pretendieron revivir el modelo del Estado empresario. Pero tampoco ignoraron que por sí solos los mercados no son suficientes para desarrollar una economía eficiente y dinámica. En cuanto se trata de acuerdos voluntarios entre agentes que desean transar bienes o servicios, los mercados suponen reglas claras y normas de conducta amparadas por la institucionalidad, la tradición y las leyes.”⁴³

La privatización de empresas se dividió en dos etapas: en la primera, se privatizaron empresas sin justificación económica o social para ser de propiedad pública. Tales empresas, eran productivas, sin poder monopólico o bien estaban en mercados competitivos incluso con el exterior. La segunda etapa, comprendió la privatización de las empresas de utilidad pública, consideradas generalmente monopolios naturales, aunque, en algunos casos, gracias a los avances tecnológicos han dejado de serlo. Esta segunda etapa se intensificó a partir de 1985.

⁴³ Muñoz, Oscar (Compilador), “Hacia el Estado Regulador”, en *Después de la Privatización hacia un Estado Regulador*, CIPLAN, Santiago de Chile, 1993, p. 19.

2.4.2. El Proceso de regulación actual y su desarrollo sectorial

En Chile ya existía una legislación antimonopolios que sirvió de base a los procesos de privatización, a su vez, estos mismos procesos hicieron evidente la ambigüedad de la legislación y que si bien, el Estado no debía tener una participación en los procesos de inversión y producción, si era necesaria su intervención para regular las nuevas empresas y de crear competencia en los mercados. Las funciones del Estado chileno dentro de la economía en la actualidad se dirigen principalmente a realizar acciones de regulación cuando se justifica por razones de bienestar común. De lo anterior, se desprende la acción más importante durante la administración de Eduardo Frei en cuanto a la regulación se refiere. En 1997, se dio la orden al Comité Interministerial de Modernización del Estado para que presentará un proyecto de modernización de las instituciones encargadas de promover la competencia, regular los servicios básicos, proteger el medio ambiente y velar por la explotación sustentable de los recursos naturales renovables.⁴⁴

El proyecto concluyó en agosto de 1998, con la elaboración del Informe Final para la Modernización de las Instituciones Reguladoras, compuesto de tres volúmenes; el primero, incluye los aspectos referidos al medio ambiente y los recursos naturales renovables; el segundo volumen, recoge los planteamientos respecto a la libre competencia, los derechos del consumidor y los servicios básicos; un tercer volumen, contiene anexos que resumen los resultados de una conferencia internacional organizada por la Comisión en abril de 1998.

El Minecon

Las funciones relacionadas con la definición de políticas, el establecimiento de normas generales y la proposición de reglamentos y leyes en materia de regulación, se encuentran radicadas fundamentalmente en el Ministerio de Economía (Minecon).⁴⁵ La Subsecretaría de Economía cuenta con una División de Desarrollo de Mercados que asesora al ministro en materias de competencia y protección del consumidor y en temas

⁴⁴ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. I, p. 5 – 6.

⁴⁵ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. II, p. 22.

de regulación económica, incluyendo los servicios básicos y la protección del medio ambiente e interactúa con otros organismos relacionados.

Las funciones específicas de fiscalización y adopción de sanciones, son ejercidas por los “organismos antimonopolios”; a saber, la Comisión Resolutiva, las Comisiones Preventivas y la Fiscalía Nacional Económica.

2.4.2.1 Telecomunicaciones

Hasta finales de los 50's, la mayor parte de las empresas del sector telecomunicaciones eran privadas. En 1959, se estableció la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), se adoptó un régimen de concesiones y se tomó un mayor control de la industria por parte del sector público.

Para 1960, tres empresas operaban en el servicio telefónico (CTC, CNT y Telcoy). En 1964, se creó la empresa privada Entel para establecer un sistema satelital y crear una red nacional de larga distancia. En 1974, las compañías telefónicas fueron estatizadas quedando en manos de la CORFO. En 1977, se creó la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y al nombre del Ministerio de Transportes se le agregó de Telecomunicaciones. En 1982, se decretó una nueva ley, con la cual se pretendía promover la eficiencia y crecimiento en el sector, eran los primeros pasos hacia la privatización. En la ley se señalaba el libre acceso a las concesiones a todas aquellas personas que cumplieran con los requisitos establecidos. No obstante esta modificación el Estado siguió teniendo un papel hegemónico en el sector.

En 1987, se realizó otra modificación, su mayor importancia se centró en el establecimiento de tarifas para los servicios en los que el Estado consideraba no conveniente la fijación de tarifas según el mecanismo de mercado. Las modificaciones posteriores a la LGT, se han orientado a promover la competencia en los servicios, destacando la reforma de 1994 que estableció la apertura en el mercado de servicios de larga distancia.

El marco normativo que rige al sector está dado por las siguientes leyes:

Ley General de Telecomunicaciones, es el principal cuerpo legal del sector: regula el otorgamiento y operación de concesiones y permisos de los distintos servicios de telecomunicaciones y establece las normas para la fijación de tarifas en los servicios de carácter monopólico. Define el marco en que se debe desarrollar la competencia en los servicios. Además crea el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y regula su operación.⁴⁶

Ley que crea la Subsecretaría de Telecomunicaciones: crea la Subtel en el MTT y define sus funciones y atribuciones generales.

Los servicios de telecomunicaciones en Chile actualmente son prestados por nueve empresas de servicio público telefónico, diez empresas que prestan servicios de larga distancia y seis compañías de telefonía móvil. Sin embargo, algunas de ellas tienen representación tanto en el mercado de telefonía fija como en el de telefonía móvil.

La Subtel

La misión de la Subtel como principal órgano regulador en el sector de la telecomunicaciones es promover el acceso a los servicios de telecomunicaciones a calidad y precios adecuados, contribuyendo a impulsar el desarrollo económico y a mejorar la calidad de vida de la población.⁴⁷

La Subtel intenta lograr sus objetivos mediante la definición y aplicación de políticas y marcos regulatorios que estimulen el desarrollo de las telecomunicaciones en un ambiente de sana competencia y a través de la creación de los incentivos necesarios para satisfacer los requerimientos de todos los sectores.

Los objetivos de la Subtel son:

- Fortalecer la institucionalidad reguladora del sector telecomunicaciones;

⁴⁶ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. II, pp. 42 – 44.

⁴⁷ La información sobre este organismo fue tomada de su página de Internet, www.subtel.cl/subtel/index.html.

- Reforzar las condiciones de competencia en el mercado y grado de cumplimiento de las normas que lo rigen;
- Establecimiento de los mecanismo que aseguren y promuevan los derechos de los usuarios;
- Aumento de la cobertura geográfica y penetración de los servicios públicos telefónicos;
- Promoción del desarrollo del sector telecomunicaciones y la introducción de nuevas tecnologías;
- Optimización de la gestión interna para mejorar la capacidad de atención de operadores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Otros organismo encargados de realizar funciones de regulación en el sector son:

El **Ministerio de Economía**: se encarga de pronunciarse sobre las tarifas definitivas propuestas por los concesionarios y de oficializarlas de no haber objeciones, en conjunto con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Participa en el otorgamiento de subsidios a través del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y en el diseño de la cuenta única telefónica con la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

El **Ministerio del Transporte y Telecomunicaciones**: actúa como instancia de apelación administrativa para ciertos actos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.⁴⁸

2.4.2.2 Servicios de energía

A) Electricidad

El desarrollo de la industria eléctrica nacional se inició a fines del siglo XIX. En 1943, la CORFO creó la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) para realizar el Plan de Electrificación Nacional. Las compañías privadas progresivamente fueron incorporadas al sector público. A mediados de los 70's, el Estado controlaba el 90% de la capacidad de

⁴⁸ Ministerio de Economía de Chile, "Regulación de los servicios básicos domiciliarios", página de Internet del ministerio, www.economía.cl/index.html

generación del país, el 100% de las líneas de transmisión de alta tensión y el 80% de los sistemas de distribución.

En 1978, se creó la Comisión Nacional de Energía (CNE), entidad independiente de las empresas eléctricas del Estado, con la misión de proponer políticas, planes de desarrollo y regulaciones para los diferentes sectores energéticos, entre ellos el eléctrico. La CNE, tenía como objeto guiar los procesos de transformación en esos sectores. En 1982, se promulgó la Ley General de Servicios Eléctricos, la cual establece un modelo descentralizado para el desarrollo del sector.

Las principales empresas eléctricas fueron privatizadas en la segunda mitad de los 80's después de haber sido separadas en empresas de menor tamaño con la idea de desconcentrar la propiedad y promover la competencia donde era posible. En la actualidad sólo la empresa Edelsén queda en manos del Estado y está pronta a su privatización.

En Chile existen cuatro sistemas de generación de energía eléctrica. Ellos son:

- Sistema Interconectado Central (SIC)
- Sistema Interconectado del Norte Grande (SING)
- Sistema Eléctrico de Aysén
- Sistema Eléctrico de Magallanes.

Adicionalmente, algunas empresas industriales y mineras generan electricidad para cubrir sus propias necesidades.⁴⁹

B) Gas natural

El desarrollo de la industria del gas natural en Chile es reciente y aunque la idea de construir un gasoducto desde Argentina es antigua demoró en materializarse por diferentes limitaciones de tipo técnico, político y económico. Después de un intento fallido (en 1990) de coordinar la construcción de un gasoducto, los gobiernos de Chile y

⁴⁹ Ahumada, Gabriela, *Indicadores de Regulación. Servicios de Utilidad Pública*, División de Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía de Chile, Santiago de Chile, 1998, pp. 14 –15.

Argentina determinaron dejar la iniciativa a los inversionistas privados, estableciendo un acuerdo comercial que no otorgaba exclusividad ni garantías estatales, permitiendo a los oferentes y demandantes fijar las condiciones de contrato de suministro de gas y requiriendo el acceso abierto para su transporte. Las condiciones resultaron exitosas construyéndose un gasoducto que empezó a transportar gas en 1997.⁵⁰

Desde 1997, la zona central del país es abastecida de gas natural traído desde Argentina por el gasoducto. Debido a que Chile cuenta con reservas de este combustible en Magallanes, a una distancia demasiado grande como para poder emplearlo en forma competitiva en el centro del país.

“En el sector hidrocarburos gaseosos, actualmente existen 6 compañías de transporte de gas natural por ductos y 5 compañías de distribución de gas natural por redes. El gas natural proviene principalmente de la cuenca de Neuquén en Argentina, limitándose el suministro de gas natural chileno a la zona de Magallanes (Punta Arenas, Puerto Natales y Porvenir). El consumo total de gas natural en 1998 fue de 33.472 Teracalorías, de las cuales un 36% correspondieron a producción nacional.”⁵¹

Las empresas transportistas y distribuidoras de gas natural, requieren de concesión. Las primeras tienen la obligación de dar acceso abierto y las segundas de dar servicio dentro de sus respectivas zonas de concesión.

Los principales cuerpos legales del sector son los siguientes:⁵²

Decreto Ley que crea la Comisión Nacional de Energía, establece: las atribuciones, organización, personal y patrimonio de la institución.

Decreto que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y Decreto que Aprueba el Reglamento Orgánico de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, establecen: la constitución, atribuciones y organización de la SEC.

⁵⁰ Ministerio Chileno de Economía, *Informe (Jadresic) Final sobre la Modernización de la Institucionalidad Reguladora*, Minecon, Santiago de Chile, 1998, vol. II, p. 62.

⁵¹ Tomado de la página de Internet de la Comisión Nacional de Energía de Chile, <http://cne.cl/cnenew/quees/ques.htm>.

⁵² Ministerio de Economía, op. cit., p. 65.

Ley General de Servicios Eléctricos: es el principal cuerpo legal de la actividad eléctrica. Entre otros aspectos, establece la separación entre generación, transmisión y distribución; la libertad de entrada y la competencia en generación; un sistema de concesiones para distribución; y, la creación de un mecanismo de coordinación para el despacho de carga el Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC) en cada uno de los sistemas eléctricos.

Ley de Gas establece el marco de operación de redes de gas, conteniendo disposiciones relacionadas con las condiciones para obtener concesiones y causales de caducidad, entre otras. Existe un anteproyecto para modificar esta ley que, entre otras materias, incluye disposiciones sobre la constitución de servidumbres, aspectos tarifarios y de calidad de servicio y aspectos relativos a la garantía de acceso abierto.

Instituciones que regulan el sector

Comisión Nacional de Energía (CNE)

La CNE es un organismo descentralizado creado en 1978, se relaciona con el Ejecutivo para fines administrativos a través del Ministerio de Minería. Su objetivo es elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energético, velar por su cumplimiento y asesorar al gobierno en todas aquellas materias relacionadas con la energía.⁵³

Entre sus principales funciones se cuentan preparar planes y políticas del sector energía y proponerlos al Presidente de la República para su aprobación; estudiar y preparar las proyecciones de demanda y oferta nacional de energía; elaborar, coordinar y proponer al Gobierno las normas técnicas aplicables al sector energía y velar por su efectivo cumplimiento; analizar técnicamente la estructura y nivel de precios y tarifas de bienes y servicios energéticos e informar al Ministerio de Economía para que fije dichos precios y tarifas; y, emitir informes en los casos que las normas vigentes lo señalen, respecto de los actos administrativos que aprueben concesiones, contratos de operación, licencias o autorizaciones que se otorguen o celebren en el área de su competencia.

⁵³ Ministerio de Economía, op. cit., pp. 66 – 69.

Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)

Es un organismo funcionalmente descentralizado que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Economía. Sus principales funciones son fiscalizar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios prestados a los usuarios sea la señalada en dicha normatividad y que las operaciones antes citadas y el uso de los recursos energéticos no constituyan peligro para las personas o el medio ambiente.

La SEC participa en el otorgamiento y caducidad de concesiones de instalaciones energéticas (informando al Ministerio de Economía), la fiscalización de la adecuada ejecución y operación de las obras destinadas al abastecimiento de energía y el asesoramiento al Ministerio y otros organismos técnicos sobre tarifas de recursos energéticos y sobre los reglamentos especiales de servicio.

2.4.2.3 Agua

Características generales

El servicio es prestado por empresas de naturaleza privada a través de un régimen de concesiones de duración indefinida otorgadas por el Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP). La mayor parte de las citadas empresas (más del 93% en cobertura nacional) tienen en la actualidad una participación mayoritaria del Estado en su propiedad (100%, salvo en el caso de EMOS y ESVAL que tienen accionistas privados muy minoritarios (con participación inferior al 10%)).⁵⁴

La fiscalización de los prestadores es de responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, la que además fija la normativa específica del sector.

⁵⁴ Ministerio Chileno de Economía, op. cit., p. 52.

Existen 20 empresas prestadoras, 13 de ellas estatales representando el 93% de la cobertura nacional, 1 de servicio municipal (Maipú) y 10 compañías privadas con un 3.8% en cobertura nacional. Hay además una serie de servicios menores de carácter local.

En 1988, se planteó la reformulación del rol del Estado en el sector en el sentido de: i) separar las funciones normativas de aquellas productivas y comerciales; ii) establecer una legislación común aplicable a empresas públicas y privadas; iii) fijar un marco regulador apropiado a los monopolios naturales; iv) establecer un sistema tarifario que incentive la eficiencia empresarial y entregue señales correctas a los consumidores; y, v) instaurar un sistema de subsidio al consumo de los sectores de menores ingresos. Esta reforma fijó las bases de la actual estructura del sector.

Superintendencia de Servicios Sanitarios

El rol fiscalizador del sector está entregado a la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Se define como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios sujeto a la vigilancia del Presidente de la República a través del MOP.

Otras instituciones

Los reglamentos del sector son expedidos a través del MOP y en materia tarifaria la institución competente es el Ministerio de Economía. No obstante lo anterior, en la práctica la elaboración de esta normativa de carácter general está radicada en la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).

Los principales procesos reguladores en este sector son el otorgamiento de concesiones, la fijación de tarifas y la imposición de sanciones.

Las concesiones son en general solicitadas por un prestador o particular. La SISS informa sobre su conveniencia, y el MOP resuelve sobre su otorgamiento y emite el correspondiente Decreto de Concesión dictado bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”. La fijación de tarifas, tarea que se realiza cada 5 años según indicado en la ley, considera diferentes etapas: la proposición de las bases de cálculo por parte de

la SISS; la posible presentación de observaciones por parte de los prestadores (la reciente reforma legal permite a todos quienes tengan interés, entendiéndose entre ellos los usuarios y sus organizaciones, hacer observaciones a estas bases); la realización de los estudios tarifarios, tanto por el prestador como por la SISS. En caso de discrepancia se recurre a una comisión de expertos. Una vez definidas, las tarifas son fijadas a través de un decreto dictado por el Ministerio de Economía bajo la fórmula “por orden del Presidente de la República”. Las sanciones, en el caso de las multas y la clausura en la contaminación por residuos industriales líquidos (RILES), éstas son establecidas por resolución de la SISS. El prestador o afectado puede reclamar ante el juez de letras en lo civil competente. En un plano más general la ley N° 19.549 estableció un recurso de reclamación especial ante la Corte de Apelaciones. Estos recursos son sin perjuicio de otros existentes en la legislación general, como son el de reposición y el de protección o ilegalidad.

2.5 Comentario final

Como ha podido verificarse en las páginas precedentes, los sistemas de regulación y las políticas de competencia en países como Inglaterra y los Estados Unidos han sido un factor al que se le ha dado una gran importancia desde los últimos años del siglo XIX. La preocupación por el desarrollo de la competencia en los mercados de estos países se refleja en las atribuciones de las agencias encargadas de aplicar las regulaciones y la política de competencia. Uno de los atributos más importantes es la independencia que tienen las agencias reguladoras para emitir sus decisiones, así como la capacidad de hacer cumplir sus resoluciones. También destaca la vigencia de leyes que tienen mucho de tiempo de existir, reflejando la flexibilidad de dichas instituciones, permitiéndoles adecuarse a las necesidades y condiciones que al paso del tiempo presenta la economía.

En tanto Australia, presenta un desarrollo impresionante de su sistema de regulación a partir de 1985, situación nada extraña, seguramente el ser miembro de la Commonwealth ha influido para el desarrollo de dichos esquemas. En el caso de Chile, lo más importante a destacar es que en los últimos años, no obstante, haber existido cambios en el gobierno, el proceso económico iniciado durante la dictadura militar no se han detenido o modificado y por el contrario, ha sido apuntalado de diferentes maneras, una de ellas es la creación de instituciones de regulación a fin de ayudar a desarrollar sus mercados.