

# TEORÍA DEL INTERÉS PÚBLICO VS. TEORÍA DEL INTERÉS PRIVADO

El caso del artículo 27  
transitorio de la LGSE

Daniela Martínez G.

1 de abril de 2011

# INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- ¿Qué es?
  - Se trata de una empresa científica, que busca responder las siguientes preguntas: ¿Por qué se dicta la regulación? ¿Cómo y por qué se legisla?
  - La respuesta requiere del análisis de varias disciplinas: economía, ciencia política, sociología, etc.
- Distinguir
  - La dimensión positiva (explicar lo que fue)
    - Ambito de la teoría de la regulación
  - La dimensión normativa (establecer el deber ser)



# TRES TEORÍAS EXPLICATIVAS

- Teoría del interés público
  - La regulación se dicta en función del interés público
- Teoría del interés privado
  - La regulación se dicta en función del interés privado
- Teorías institucionalistas (superan la dicotomía interés público y privado)



# LA TEORÍA DEL INTERÉS PÚBLICO

- Se regula en pos del interés público
  - regulación como reacción a las fallas de mercado, fallas sociales, fallas individuales.
- Pero en “modo positivo” (no normativo)
  - “Las regulaciones del Derecho chileno se explican en función del interés público”.



# TEORÍA DEL INTERÉS PRIVADO

- Visión pesimista o cínica de la política
  - Mercado de intercambio
  - Los actores políticos actúan sobre la base de su propio interés racional.
  - Maximizan alguna función objetiva: dinero, status, poder
  - Políticos ofrecen rentas económicas a cambio de recursos que les aseguren ganar las siguientes elecciones
  - Distintos grupos de interés compiten entre sí, invirtiendo energía y recursos, por capturar dichas rentas
  - No hay una concepción sólida del interés público



# PUBLIC CHOICE

- También llamada Escuela de Virginia
  - Escuela de Chicago estuvo siempre muy enfocada en el derecho privado
- *Homo economicus*
  - El supuesto metodológico es que los políticos y reguladores también están en el negocio de maximizar su bienestar, lo que permite importar el arsenal microeconómico al mundo de la política y la regulación
  - Los políticos no maximizan el bien común, sino su bienestar individual



# PUBLIC CHOICE (2)

## ○ James Buchanan

- “El importantísimo puente entre la conducta de las personas que actúan en el mercado y la conducta de las personas que actúan en el proceso político debe ser analizado. La ‘teoría del public choice’ puede ser interpretada como la construcción de ese puente. Esta teoría requiere simplemente asumir que los mismos individuos actúan en ambas relaciones. Las decisiones políticas no son otorgadas por un ser de las alturas omnisciente que no puede equivocarse. Los individuos interactúan en el mercado, en las relaciones políticas y de gobierno, en ONG y en otros ambientes”.



# PUBLIC CHOICE

- Una consecuencia de la suposición de que los individuos maximan su interés individual es que la retórica de interés público del lenguaje político y legal es un disfraz que esconde otra verdadera motivación (satisfacción de intereses privados).
- Visión ideal
  - Bajo la regla de la mayoría, las leyes expresan los deseos de la mayoría de los ciudadanos
  - Las organizaciones administrativas están diseñadas para asegurar que los administradores desarrollen los deseos de los ciudadanos expresados en las leyes
  - El derecho administrativo, incluyendo la revisión judicial de la acción administrativa, es un cuerpo legal que protege a los ciudadanos de los errores e injusticias cometidos por los administradores



# PUBLIC CHOICE

- La teoría *public choice* dice que lo anterior no existe y que además es imposible de construir
- No hay relación entre las preferencias de las personas y las de las asambleas legislativas
  - Estas últimas están dominadas por intereses especiales
  - Esto incluye los intereses propios de los legisladores y burócratas (Buchanan y Tullock, *The calculus of consent*).



# ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO POLITICO SEGÚN LA TEORÍA DEL PUBLIC CHOICE?

- Todo empieza con los problemas de acción colectiva que existen como consecuencia de los daños/beneficios que resultan de la acción pública
- La única regla que asegura que nadie pierda es la de unanimidad, pero esa regla es muy cara
  - Costos de negociación
  - Problema del *hold out*
- Todo mecanismo de decisión colectiva distinto al de unanimidad tiene dos tipos de costos:
  - Los costos externos, que son los costos que pagan las minorías que desapruaban las decisiones
  - Los costos propios del sistema de decisión (costos de negociación).



# TAXONOMÍA DE LA DEMANDA POR REGULACIÓN

		Costos	
		Distribuidos	Concentrados
<b>Beneficios</b>	Distribuidos	Dado que no hay presión de ningún grupo organizado, el regulador no favorecerá ningún cambio o una mera acción simbólica	Dado que hay oposición de grupos organizadores, es posible que no haya cambio regulatorio, la regulación sea ambigua o haya un <i>regulatory lottery</i> a nivel del legislador.
	Concentrados	Dado que los costos pueden ser asignados a un público desinformado, el regulador otorgará subsidios o rentas a los grupos de beneficiarios	Dado que los grupos afectados pelearán fuertemente con los grupos beneficiarios, no es claro que ocurrirá. Puede no existir regulación, o existir un <i>regulatory lottery</i> a nivel del legislador.

# TEORÍAS PREDICTIVAS

¿Cuál teoría predice en forma más acertada el proceso legislativo?



# EL CASO: ART. 27 TRANSITORIO

- ❑ Desde el año 2001, una falla en la regulación eléctrica generó que el Ejecutivo y el Legislador tuvieran que decidir quién tenía que pagar US\$4.500 millones de dólares extra por la energía consumida. La decisión estaba entre las empresas y los consumidores
- ❑ Gracias al artículo 27 transitorio, todos los chilenos hemos tenido que pagar más de US\$4.500 millones a las empresas eléctricas a través de nuestras cuentas de luz
- ❑ Analicemos el problema que originó este cargo extra y el proceso legislativo que tuvo como resultado que los consumidores –y no las empresas- tuvieran que pagar este costo extra



# RESUMEN MERCADO ELÉCTRICO

- Mercado eléctrico se divide en 3 segmentos: generación, transmisión y distribución.
- A nivel de clientes existen clientes regulados (residenciales) y clientes libres (industrias)
- Existencia de dos “mercados”: mercado spot y mercado de contratos:
  - Mercado spot: ventas entre generadores a CMg
  - Mercado de clientes regulados: venta generadora a distribuidora a precio nudo



# RESUMEN MERCADO ELÉCTRICO

- El art. 27 transitorio es incorporado el año 2005 a la LGSE por la ley 20.018 (Ley Corta II), la que cambió el precio que las distribuidoras pagan a las generadoras (ya no es precio nudo, sino que es el precio resultado de una licitación)
- Antes de Ley Corta II si las generadoras contrataban con una distribuidora (decisión libre) tenían que venderles energía a un precio fijado por la autoridad (precio nudo), lo que tenía por finalidad proteger a los clientes regulados de las variaciones del CMg



Ej.

- Gener compra 100 MW de energía al mercado spot a CMg de \$5  $\Rightarrow$  \$ 500
- Gener tiene que vender (por ley) a Chilectra 100 MW de energía al precio nudo de \$6  $\Rightarrow$  \$600
  - Gener **gana** \$100
- En otro escenario, el CMg sube a \$7. Gener entonces compra energía en el mercado spot por \$700 y tiene que venderla (al mismo precio nudo) por \$600.
  - Gener **pierde** \$100



# CONTEXTO HISTÓRICO

Problema regulatorio año 2001:

- Las generadoras no celebran contratos con las distribuidoras debido a que el precio nudo inferior al CMg
- Esto se produce en el SIC con Saesa el año 2001
- Los clientes regulados corren el riesgo de quedarse sin energía



# CONTEXTO HISTÓRICO

- Solución regulador: Obliga a las generadoras (a todas las generadoras del SIC) a suministrar energía a los clientes regulados cuyas distribuidoras no tienen contratos.
- La pregunta importante ahora es

**¿qué precio pagarán los clientes regulados por esta energía?**



# CONTEXTO HISTÓRICO

- Dos opciones:
  - Costo Marginal (precio del mercado spot), o
  - Precio nudo (precio fijado por la autoridad)

**Dato:** El CMg tiende a ser más alto que el precio nudo, pero en el año 2001 el precio nudo era más alto que el CMg. Las proyecciones sin embargo señalaban que esto iba a cambiar



# CONTEXTO HISTÓRICO

- Solución regulador:

Ministro de Economía dicta una resolución (RM88) que obliga a las generadoras a suministrar energía a las distribuidoras sin contrato a precio nudo (la diferencia entre el precio nudo y el costo marginal pertenece a la generadora, sea negativa o positiva)

**Dato:** Acuerdense que en el año 2001 el precio nudo era más alto que el CMg (ganancia para las empresas)



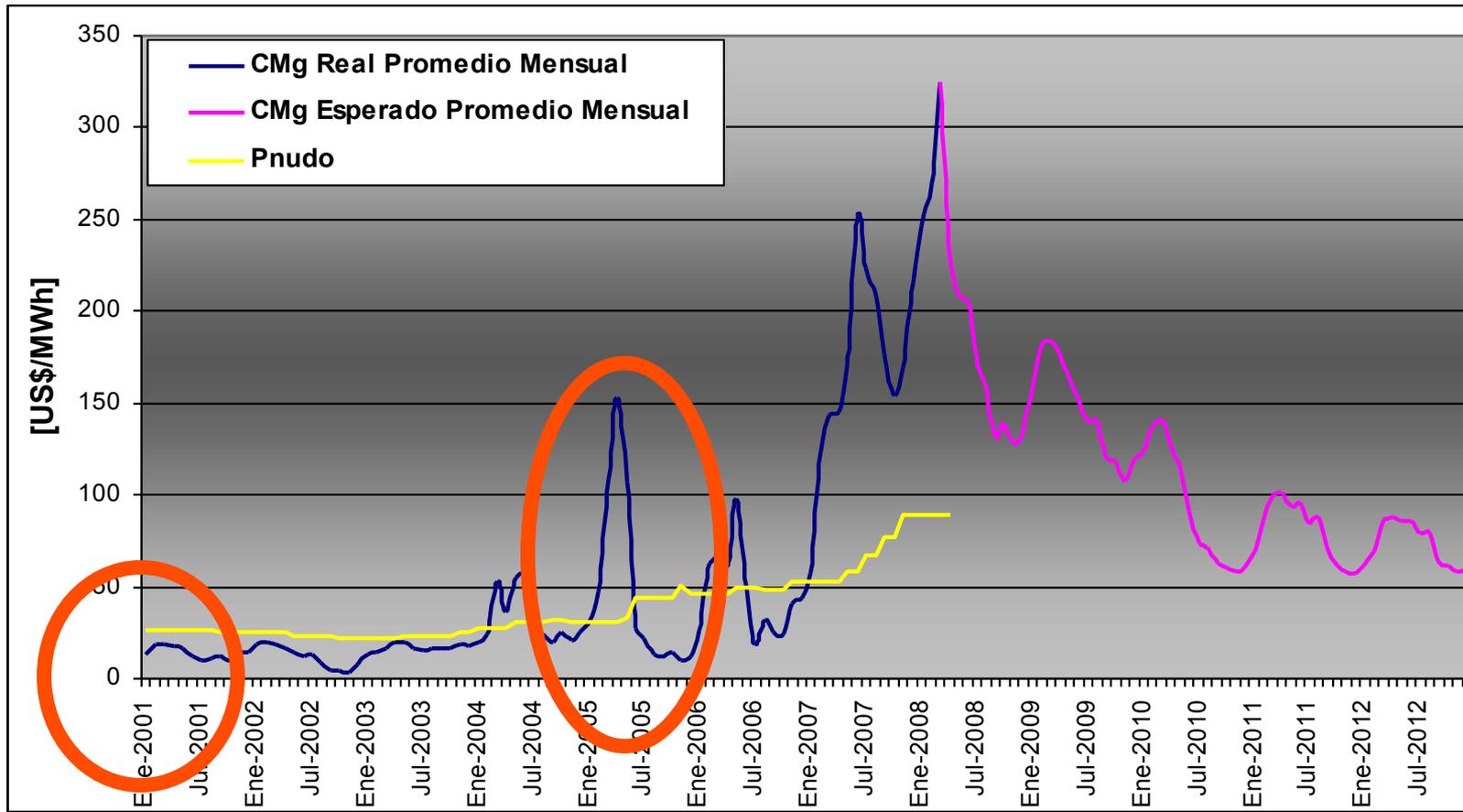
# CONTEXTO HISTÓRICO

**Pero, ¿Qué pasa entre el año 2001 y 2005?**

- Más distribuidoras del SIC se quedan sin contrato
- El costo marginal deja de estar por debajo del precio nudo (es errático con expectativas de que aumente considerablemente)



# CONTEXTO HISTÓRICO



# LEY CORTA II

**El Ejecutivo decide legislar, pero  
¿quién paga la diferencia?**

- Si consideramos datos del año 2008, la diferencia entre el precio nudo y el costo marginal es de US\$ 500 millones al semestre

Uf... De nuevo, ¿entonces quién paga la diferencia?



# LEY CORTA II

## Dos opciones:

- Consumidores SIC: 15.615.798, lo que equivale a US\$ 32 por persona al semestre.
- Empresas: En total 47, lo que equivale a US\$10,6 millones por empresa al semestre.

Dato: El art. tuvo un vigencia de 9 semestres, por lo que el total es de **US\$4.500 millones**

¿Hay beneficios/costos concentrados o distribuidos?



# BENEFICIOS/COSTOS

## ¿CONCENTRADOS O DISTRIBUIDOS?

- Si la ley obliga a los consumidores a pagar CMg, los costos son distribuidos (consumidores) y los beneficios concentrados (empresas)
- Si la ley obliga a los consumidores a pagar precio nudo, los costos son concentrados (empresas) y los beneficios distribuidos (consumidores)



# TAXONOMÍA DE LA DEMANDA POR REGULACIÓN

		Costos	
		Distribuidos	Concentrados
Beneficios	Distribuidos	Dado que no hay presión de ningún grupo organizado, el regulador no favorecerá ningún cambio o una mera acción simbólica	Dado que hay oposición de grupos organizadores, es posible que no haya cambio regulatorio, la regulación sea ambigua o haya un <i>regulatory lottery</i> a nivel del legislador
	Concentrados	Dado que los costos pueden ser asignados a un público desinformado, el regulador otorgará subsidios o rentas a los grupos de beneficiarios	Dado que los grupos afectados pelearán fuertemente con los grupos beneficiarios, no es claro que ocurrirá. Puede no existir regulación, o existir un <i>regulatory lottery</i> a nivel del legislador.

**ANTE LAS DOS OPCIONES (CMG  
VS PRECIO NUDO) ¿QUÉ OPCIÓN  
ELIGE EL EJECUTIVO PARA  
INGRESAR EL PROYECTO DE LEY?**



# LEY CORTA II

- Ninguna de las dos, propone un sistema de licitación con un precio superior al de nudo, pero en la tramitación esta solución cambia.
- Ley Corta II ingresa en marzo 2005 (3 meses de tramitación)
- Incorpora/modifica 15 artículos de la LGSE y tiene 7 artículos transitorios
- Es la segunda mayor modificación a la LGSE desde su publicación



# TRAMITACIÓN CONGRESO

**Invitados a las Comisiones de la Cámara y del Senado:**

- Ejecutivo:
  - Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
  - Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía



# TRAMITACIÓN CONGRESO

- Empresas generadoras:
  - Gener
  - Endesa S.A
  - Gas Atacama
  - Colbún
  - Electroandina



# TRAMITACIÓN CONGRESO

- Empresas distribuidoras:
  - CGE Distribución
  - Chilectra S.A.
  - Chilquinta Energía S.A.
  - Sociedad Austral de Electricidad S.A. (Saesa)
- Asociaciones
  - Asociación de Empresas de Servicio Público A.G (distribuidoras)
  - Asociación de Empresas Distribuidoras de Gas Natural



# TRAMITACIÓN CONGRESO

- Otros:
  - Instituto Libertad y Desarrollo
  - empresa Methanex Chile Ltda.
  - Consultora

**¿y los clientes regulados?**



# ART. 27 TRANSITORIO

- La diferencia entre el costo marginal y el precio nudo será pagada por los clientes regulados



# ¿QUÉ TEORÍA (SI ES QUE ALGUNA) EXPLICA MEJOR EL PROCESO POLÍTICO?

- ¿En el ejecutivo? (decisión Ministro de Economía y proyecto de ley)
- ¿En el Congreso?

