



Regulación de los servicios públicos

D126B0737C-1

Diego Pardow y Catalina Medel

(Semana 05/12)

1. ¿A quienes representan nuestras leyes?

De acuerdo con Stigler (1971), la regulación no siempre actúa corrigiendo fallas de mercado y maximizando el bienestar social. En principio, cualquier candidato que quiera mejorar sus probabilidades de resultar electo debiera construir su plataforma sobre la base de los intereses de la mayoría. Lo mismo debiera ocurrir con autoridades sujetas a re-elección; o, en general, con cualquier partido, coalición o grupo que persigue aumentar su poder político. Ahora bien, puede ocurrir que las empresas incumbentes tengan maneras de afectar este esquema de incentivos, ejerciendo su influencia para que la regulación asegure su posición y las proteja de las presiones competitivas¹. Esto es lo que se conoce como “captura del regulador”, de acuerdo con la cual el diseño de la institucionalidad exige ponderar entre las fallas de mercado que se producen en ausencia de regulación, y las fallas del Estado que se producen cuando la regulación es introducida.

El célebre “caso Penta” suele citarse como un ejemplo donde muchas autoridades actuaron en beneficio del interés particular de alguna de sus autoridades, antes que

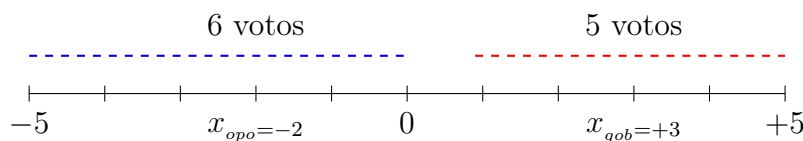
¹Para una revisión de la literatura sobre captura del regulador, con especial referencia a su aplicación a nuestro contexto institucional, ver Romero (2008).

maximizando el bienestar social. Una de sus aristas más interesantes se relaciona con la regulación aplicable al mercado de las [ISAPRES](#). En síntesis, el gobierno presentó un proyecto de ley que reformaba sustancialmente la industria de los seguros de salud [Boletín 8105-11](#), frente a lo cual, partidos de oposición y grupos de interés actuaron para influir en la tramitación legislativa. En particular, el cabildeo de las industria incumbente habría estado centrado en el presidente de una de las comisiones de la Cámara de Diputados, para que utilizara sus atribuciones en beneficio de sus intereses.

2. Siguiendo al “votante mediano”

Tratemos de formalizar estos aspectos con un modelo sencillo de teoría de juegos. Imaginemos que una comisión de diputados estuviera analizando reformas a la legislación sobre reajuste de los precios de los planes de salud. La comisión está compuesta por once diputados, a quienes identificamos con el literal y_j para ordenarlos según su orientación política. Así, el diputado ubicado más hacia la izquierda preferiría disminuir en un 5 % el precio de los planes ($y_{\min} = -5$), el diputado ubicado en la mediana preferiría congelar el precio ($y_{\text{med}} = 0$), y el diputado ubicado más hacia la derecha preferiría aumentarlo en un 5 % ($y_{\max} = +5$). Los restantes diputados se distribuyen de manera uniforme en un espacio unidimensional $y_j \in \{-5, \dots, 0, \dots, +5\}$ similar al que se muestra en la [Figura 1](#). A su vez, tanto el gobierno como la oposición pueden presentar propuestas de reformas que identificaremos con el literal $x_i \in \{opo, gob\}$. Concretamente, la oposición intenta disminuir en 2 % el precio de los planes de salud en un 2 % ($x_{opo} = -2$), mientras el gobierno buscaría aumentarlo en un 3 % ($x_{gob} = +3$).

Figura 1: Línea de Hotelling ([1929](#)) para la votación de la comisión



Siguiendo el ejemplo de Tadelis ([2013](#), págs. 93-95), asumamos que los diputados ubicados desde -2 hacia la izquierda votaran con certeza por el proyecto de la oposición, mientras que los diputados ubicados desde $+3$ hacia la derecha votaran con certeza por el proyecto del gobierno. A su vez, los diputados ubicados en el intervalo entre ambas posiciones votan por aquella que está mas cerca. Los diputados

y_{-1} y y_{med} se alinearían con la oposición para completar 6 votos, mientras y_{+1} y y_{+2} se alinearían con la oposición para completar 5 votos. De este modo, si el proceso de toma de decisiones se rige por una regla de mayoría, terminaría aprobándose el proyecto de la oposición. ¿Puede hacer algo el gobierno para evitarlo? Consideremos cuál sería la mejor respuesta a una reforma dirigida a reducir el precio de los planes de salud, esto es, cualquier propuesta de la oposición $x_{opo} < 0$. Es claro que, si el gobierno elige $x_{gob} = x_{opo}$ o $x_{gob} = -x_{opo}$, empataría la votación. También es claro que perdería si se vuelve más extremo que la oposición, ya sea que lo haga hacia la izquierda ($x_{gob} < x_{opo}$), o hacia la derecha ($-x_{opo} < x_{gob}$). Por el contrario, si decide moderar su propuesta de reforma $x_{gob} \in [x_{opo} + 1, -x_{opo} - 1]$, obtendría más votos que la oposición. De este modo, podemos describir la mejor respuesta de cualquiera de los jugadores, como sigue:

$$BR(x_j) = \begin{cases} [x_j + 1, -x_j - 1] & \text{if } x_j < 0 \\ 0 & \text{if } x_j = 0 \\ [-x_j + 1, x_j - 1] & \text{if } x_j > 0 \end{cases}$$

3. El poder del procedimiento

En las condiciones anteriores, es fácil mostrar que el equilibrio se produce siempre en $x_{opo} = x_{gob} = 0$. En otras palabras, los incentivos que generaría la competencia política por satisfacer a la mayor cantidad de electores, genera que gobierno y oposición converjan hacia la posición del “votante mediano”. Ello permite que las leyes efectivamente representen las inclinaciones políticas de la mayoría Cooter (2020, págs. 27-35). Pero consideremos ahora los efectos del *status quo*, bajo una estructura procedimental ligeramente diferente. En particular, consideremos una ley vigente que permite aumentar en 1 % el precio de los planes de salud ($x_{x_{vig}} = +1$). Frente a ello, la oposición promovería su propuesta original de disminución del 2 % ($x_{opo} = -2$), y el gobierno el aumento del 3 % ($x_{gob} = +3$). A diferencia del caso anterior, sin embargo, asumamos que el presidente de la comisión puede establecer una votación separada para cada proyecto. De este modo, los diputados no elegirían entre las propuestas de gobierno y oposición. En contraste, elegirían votaciones sucesivas entre el *status quo* y la propuesta de reforma legal.

Los resultados de este ejercicio se muestran en la [Tabla 1](#). Es interesante destacar que ambas iniciativas resultarían rechazadas, manteniéndose vigente el aumento anual del 1 % en los precios de los planes de ISAPRE. Desde esta perspectiva, si la

Tabla 1: Resultado según la estructura de la votación

PROPUESTAS				
	x_{opo} VS. x_{gob}	x_{opo} VS. x_{vig}	x_{gob} VS. x_{vig}	
DIPUTADOS	$y_{\text{mín}}$	x_{opo}	x_{opo}	x_{vig}
	y_{-4}	x_{opo}	x_{opo}	x_{vig}
	y_{-3}	x_{opo}	x_{opo}	x_{vig}
	y_{-2}	x_{opo}	x_{opo}	x_{vig}
	y_{-1}	x_{opo}	x_{opo}	x_{vig}
	y_{med}	x_{opo}	—	x_{vig}
	y_{+1}	x_{gob}	x_{vig}	x_{vig}
	y_{+2}	x_{gob}	x_{vig}	—
	y_{+3}	x_{gob}	x_{vig}	x_{gob}
	y_{+4}	x_{gob}	x_{vig}	x_{gob}
	$y_{\text{máx}}$	x_{gob}	x_{vig}	x_{gob}

presidencia de la comisión recayera en un diputado con una posición política alineada con el gobierno ($y_j = x_{\text{gob}} = +2$), su mejor respuesta sería la estrategia de votación secuencial. Una votación simultánea terminaría con una victoria para la oposición ($x^* = x_{\text{opo}} = -2$), mientras que una negociación terminaría con una política igual a la del “diputado mediano” ($x^* = y_{\text{med}} = 0$). Es importante tener en cuenta que, además, esta diferencia procedimental permite mantener una regla que no representa a la mayoría. Finalmente, evaluemos la manera en que grupos de presión podrían influir en el resultado:

- (1) Supongamos que la reforma a la legislación de ISAPRE estuviera ahora en una comisión de 5 diputados cuyas posiciones en este tópico se ubican en el intervalo $y_i \in \{-2, -1, 0, +1, +2\}$: ¿Cuáles serían las política promedio y mediana?, ¿cuántos votos obtendría cada una?
- (2) Ahora suponga que usted es lobbista de la industria de las ISAPRE y concentra sus esfuerzos en mover la posición ideal del diputado ubicado más a la derecha (v.g. $y_{\text{máx}} = +2 + 2$): ¿Cuáles serían las nuevas políticas promedio y mediana?, ¿cuántos votos obtendría cada una?; y,
- (3) Analice la diferencia que ocurre si concentra su actividad de lobby en el diputado mediano y utiliza la misma cantidad de esfuerzo en cambiar su posición (v.g. $y = 0 + 2$): ¿Cuáles serían las nuevas política promedio y mediana?, ¿cuántos votos obtendría cada una?
- (4) Consideremos finalmente que ocurriría si el gobierno estuviera dispuesto a congelar el precio de los planes (a), pero a cambio de una de las siguientes políticas: mantener la discriminación por edad (b) o mantener la discriminación por sexo (c). La negociación se realiza con un comité de 3 diputados de oposición, pero con preferencias complejas. El diputado y_1 tiene preferencias $a \succ b \succ c$, mientras el diputado y_2 tiene preferencias $b \succ c \succ a$, y el diputado y_3 tiene preferencias $c \succ a \succ b$. Decidirán votando las alternativas en parejas y preside el comité el diputado y_1 .

Referencias

- COOTER, Robert D, 2020. *The strategic constitution*. Princeton university press.
- HOTELLING, Harold, 1929. Stability in Competition. *The Economic Journal*. Vol. 39, n.º 153, págs. 41-57.
- ROMERO, Juan José, 2008. ¿ Capturados por nuestra suspicacia?: Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. *Revista chilena de derecho*. Vol. 35, n.º 1, págs. 9-35.
- STIGLER, George J, 1971. The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, págs. 3-21.
- TADELIS, Steven, 2013. *Game theory: an introduction*. Princeton University Press.