



# Regulación de los servicios públicos

## D126B0737C-1

Diego Pardow y Catalina Medel

(Clase 05/06)

### 1. ¿Quién regula al regulador?

Cordero y Tapia (2015) sostienen que la configuración de las potestades de revisión judicial depende de dos factores: el nivel de especialización del tribunal que actúa como revisor, y la extensión con que puede ejercer sus potestades. Cuando el revisor carece de la especialización suficiente para evaluar los fundamentos de la política de manera independiente, es posible que su intervención termine afectando los objetivos de política pública que persigue el sistema regulatorio. Por esta razón sería preferible que el ámbito de revisión no debiera permitirle ir más allá de un control de legalidad y de aspectos procedimentales. Al contrario, si el tribunal revisor tiene especialización suficiente en los aspectos regulatorios objeto del juicio, el alcance de sus potestades de revisión debiera permitirles interferir en aspectos de fondo.

El caso “licitación de 3G” suele citarse como un precedente interesante en esta materia<sup>1</sup>. En síntesis, SUBTEL realizó una consulta al TDLC respecto de las bases de un concurso para licitar espectro de telefonía móvil. El TDLC confirmó las bases de licitación argumentando que se trataba del ejercicio de una potestad reglada en

---

<sup>1</sup>Corte Suprema, *Consulta de SUBTEL sobre participación de concesionarios de telefonía móvil en concurso*, Rol 4797-2008, 27 de enero de 2009

la Ley General de Telecomunicaciones y correspondía ser deferente con la autoridad regulatoria. Al contrario, la Corte Suprema decidió intervenir en los aspectos sustantivos de la política subyacente y limitar la participación de empresas incumbentes, sosteniendo que con ello se fomentaba la competencia. Resulta interesante que el tribunal con mayor especialización haya decidido ser deferente con la autoridad regulatoria, mientras que el tribunal con menor especialización haya decidido intervenir.

## 2. Discrecionalidad como un juego de reputación

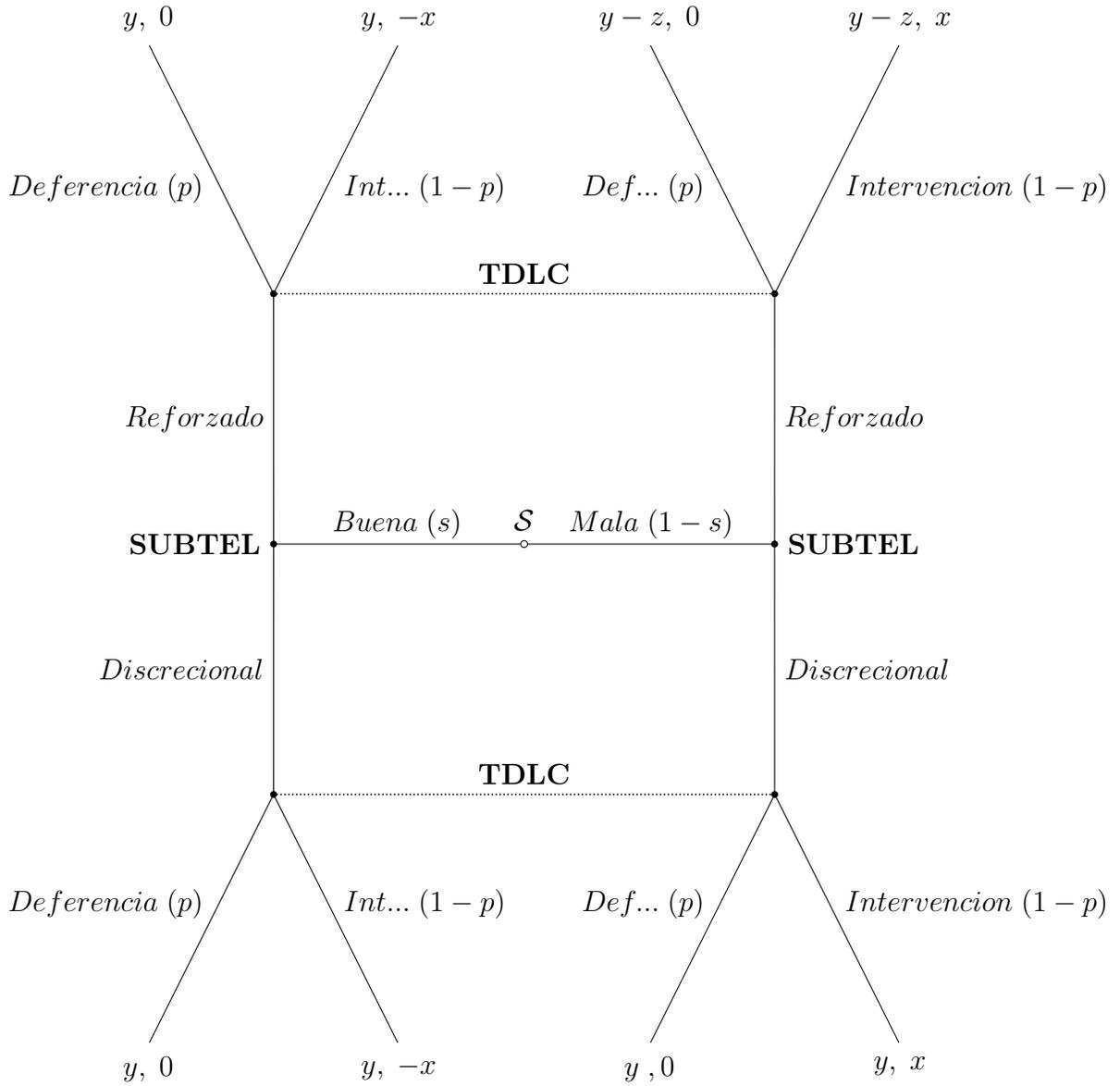
Tratemos de formalizar ambos factores de la revisión judicial utilizando un modelo sencillo de teoría de juegos. Para estos efectos, consideremos la interacción entre una agencia regulatoria (**SUBTEL**) y tribunal (**TDLC**). El tribunal ejerce sus potestades de revisión respecto de una política determinada, debiendo elegir entre hacerlo con una actitud inicial de *deferencia* o con una de *intervención*. La agencia, a su vez, debe elegir entre adoptar sus decisiones de manera *discrecional*, o bien *reforzar* su decisión con un experto independiente, alguna forma de participación ciudadana, y otro tipo de mecanismos similares que exigen gastar tiempo y esfuerzo. Finalmente, las políticas pueden ser *buenas* o *malas*. La agencia conoce este hecho antes de adoptar su decisión, pero el tribunal solamente observa el tipo de procedimiento elegido.

La versión extensiva se muestra en la [Figura 1](#), siguiendo la estructura clásica de un juego de reputación<sup>2</sup>. Cuando el tribunal interviene una *mala* política recibe un premio de  $x$ , y cuando interviene una *buen*a política recibe castigo de  $-x$ . Por otra parte, adoptar una actitud deferente supone recibir 0 (v.g. mantenerse en su situación actual sin castigos o recompensas). Atendido que  $x \geq 0 \geq -x$ , el tribunal preferiría intervenir una mala política que abstenerse, pero preferiría abstenerse a intervenir una buena política. Tratándose de la agencia, como buena burocracia enfrenta un esquema de incentivos de bajo poder y siempre recibe  $y$  como recompensa [Frant \(1996\)](#). Ahora bien, asumimos que reforzar la decisión regulatoria supone un costo de  $z$ , pero solamente cuando se trata de una mala política ([Wood y Bohte, 2004](#)). Además, considerando que el procedimiento reforzado sirve como un mecanismo para esconder la mala calidad de una política, adoptamos  $z = [\mathcal{U}(Buena) - \mathcal{U}(Mala)]^2$  para recoger el tradicional costo cuadrático de mentir ([Emons y Fluet, 2009](#)). Una ventaja de esta definición es que, como contratar expertos o realizar participación ciudadana tiene costo cero para una buena política, podemos asumir que cuando una agencia tiene una buena política siempre realizará el procedimiento reforzado.

---

<sup>2</sup>Ver, por ejemplo, [Tadelis \(2013\)](#) 318-332, [Fudenberg y Tirole \(1991\)](#) 326-331.

Figura 1: Discrecionalidad y reputación



Por último, las decisiones de ambos jugadores se repiten en el tiempo y su frecuencia es públicamente observable. Con respecto a la agencia, la frecuencia con que adopta buenas políticas depende de un parámetro de especialidad ( $\mathcal{S}$ ). El tribunal no puede observar la calidad de las políticas, por lo que se aproxima a la especialidad del regulador en términos relativos, donde  $s = \frac{S_A}{S_A+S_T}$ . En otras palabras, cuanto mayor sea la diferencia de especialidad entre la agencia y el tribunal, el tribunal entiende que mayor será la frecuencia con que aquella implementará buenas políticas. Siguiendo con el tribunal, utilizamos  $q$  para destacar la frecuencia con que el tribunal es deferente. Como se muestra en la [Tabla 1](#), cuando asumimos que el tribunal es deferente más de la mitad de las veces, entonces  $qy \geq qy - z$  y  $qy \geq (1 - q)y$ . Ello supone que la agencia prefiere un tribunal deferente que una intervención, pero frente a una intervención prefiere ahorrarse el costo de seguir un proceso reforzado.

Tabla 1: Recompensas en el juego de reputación

		<b>TDLC</b>	
		Deferencia	Intervención
<b>SUBTEL</b>	Mala política, reforzado	$qy - z, \quad 0$	$(1 - q)y - z, \quad x$
	Mala política, discrecional	$qy, \quad 0$	$(1 - q)y, \quad x$
	Buena política, reforzado	$qy, \quad 0$	$(1 - q)y, \quad -x$
	Buena política, discrecional	$qy, \quad 0$	$(1 - q)y, \quad -x$

Evaluemos la decisión de ambos jugadores considerando los dos grupos de soluciones que suelen desarrollarse para esta familia de juegos. Por una parte, existe un *equilibrio de separación* donde la agencia siempre adopta decisiones discrecionales cuando tiene una mala política y sigue el procedimiento reforzado únicamente cuando tiene una buena política. Esto es lo que ocurre cuando  $z \geq 2qy - y$  y el costo de contratar expertos o convocar a la ciudadanía supera a los beneficios. Como señala Varian (2014, págs. 552-553), en este caso el tribunal interpretaría la discrecionalidad como

una invitación a intervenir y el procedimiento reforzado como una señal para adoptar una actitud de deferencia. Por otra parte, existe también un *equilibrio de agrupamiento* donde la agencia sigue siempre el procedimiento reforzado, con independencia de que se trate de una buena o mala política. Lógicamente, este otro equilibrio supone que  $z \leq 2qy - y$ , por lo que el costo de contratar expertos o convocar a la ciudadanía es menor a los beneficios. Este equilibrio también supone que el tribunal siempre se abstiene de intervenir, lo cual ocurre cuando  $xs \geq -x(1 - s) \implies s \geq 1/2$ . En otras palabras el costo de reforzar la decisión regulatoria es relativamente bajo, mientras que la agencia es tanto o más especializada que el tribunal.

### 3. Conclusiones y preguntas

Es interesante analizar las diferencias entre el TDLC y la Corte Suprema en el caso “3G” bajo estas circunstancias:

- (1) Supongamos que el costo de reforzar es \$80, una mala política supone \$90 y una buena \$100: ¿Qué tipo de equilibrio observaríamos?, ¿cuanto tendría que mejorar la mala política para que ello cambiara?
- (2) El TDLC es altamente especializado ( $s = 8$ ) y la Corte Suprema es generalista ( $s = 6$ ), pero el problema es que la SUBTEL, dependiendo de la autoridad que lo dirija, oscila entre el tecnicismo ( $s = 10$ ) y la politización ( $s = 5$ ): ¿Ello podría explicar la diferencia en los resultados del caso?; y,
- (3) ¿Qué ocurre si el TDLC es generalmente deferente ( $q = 75\%$ ) pero la Corte Suprema es generalmente intervencionista ( $q = 25\%$ )?, ¿ello podría explicar la diferencia en los resultados del caso?

## Referencias

- CORDERO, Luis y TAPIA, Javier, 2015. La revisión judicial de las decisiones regulatorias: Una mirada institucional. *Estudios Públicos*. N.º 139.
- EMONS, Winand y FLUET, Claude, 2009. Accuracy versus falsification costs: The optimal amount of evidence under different procedures. *The Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 25, n.º 1, págs. 134-156.
- FRANT, Howard, 1996. High-powered and low-powered incentives in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 6, n.º 3, págs. 365-381.
- FUDENBERG, Drew y TIROLE, Jean, 1991. *Game theory*. MIT press.
- TADELIS, Steven, 2013. *Game theory: an introduction*. Princeton University Press.
- VARIAN, Hal R, 2014. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach: Ninth International Student Edition*. WW Norton & Company.
- WOOD, B Dan y BOHTE, John, 2004. Political transaction costs and the politics of administrative design. *The Journal of Politics*. Vol. 66, n.º 1, págs. 176-202.