



## ¡PELIGRO! ENTUSIASMO REGULATORIO

- Cuando un mercado funciona en condiciones de competencia, el productor ofrece sus productos al menor costo y el consumidor accede a los bienes y servicios que prefiere.
- Tan importante como construir un buen marco regulatorio, es evitar una interferencia excesiva e inadecuada por parte del Estado en los mercados, pues ellas pueden terminar por suprimir la iniciativa privada y la innovación lo cual tendría efectos muy perjudiciales. Se requiere, por tanto, de una constante revisión de la normativa vigente.
- Las nuevas normativas debieran estar siempre sujetas a evaluaciones de impacto regulatorio, con un riguroso análisis de costo-eficiencia efectuado idealmente por una agencia independiente.

Todos conocemos las bondades de la competencia, la que se basa fundamentalmente en la libertad de elección tanto para consumidores, como para productores. Cuando un mercado funciona en condiciones de competencia, el productor ofrece sus productos al menor costo (lo que conlleva una eficiente asignación de recursos) y el consumidor accede a los bienes y servicios que prefiere (los que le reportan mayor utilidad).

### PRINCIPIO LYD:

*Evitar  
interferencia  
excesiva e  
inadecuada  
del Estado.*

Sin embargo, no siempre los mercados alcanzan los niveles suficientes de competencia, lo que puede traducirse en situaciones de exclusión de competidores eficientes o de perjuicio para los consumidores. Para evitar estas conductas, existen las leyes de defensa de la competencia y la política de protección de derechos de los consumidores, así como también las regulaciones sectoriales.

Las leyes antimonopolio buscan forzar a que las empresas se comporten competitivamente en un mercado que sí puede tener un equilibrio competitivo (por ejemplo, persiguiendo y sancionando los acuerdos colusivos). La regulación de mercados específicos, en tanto, es utilizada para emular la competencia perfecta, es decir, hacer que se comporten como si se tratara de un mercado competitivo aunque no lo sea, como es el caso de los monopolios naturales. Adicionalmente, la regulación es importante cuando existen externalidades significativas en el consumo o producción de un bien o servicio que el mercado no logra internalizar. Otro tipo de regulaciones dicen relación con promover la entrega de información, ya sea por falta de ella o porque es costoso obtenerla, porque los productos se vuelven complejos y son de consumo poco frecuente o



**Se trata de balancear una mirada atenta al funcionamiento de los mercados, con una adecuada protección de los derechos de los agentes económicos frente a las acciones de los órganos del Estado que realizan dichas funciones.**

porque la salida es cara. Por último, están las regulaciones laborales, que buscan reglamentar las condiciones de negociación en un mercado especial.

La construcción de una institucionalidad adecuada y de una normativa y legislación apropiada para estos casos son, desde luego, un aspecto esencial para el buen funcionamiento de la economía de mercado.

Ahora bien, tan importante como construir un buen marco regulatorio, es evitar una interferencia excesiva e inadecuada por parte del Estado en los mercados -particularmente de los eventuales excesos del mismo en el ejercicio de sus facultades y de la sobrerregulación-, pues ellas pueden terminar por suprimir la iniciativa privada y la innovación lo cual tendría efectos muy perjudiciales. En concreto, se trata de balancear una mirada atenta al funcionamiento de los mercados, lo que supone la implementación de medidas preventivas y el establecimiento de sanciones para quienes no cumplan con las reglas, con una adecuada protección de los derechos de los agentes económicos frente a las acciones de los órganos del Estado que realizan dichas funciones.

En cuanto al ejercicio de las facultades de los órganos de administración del Estado, el diseño de organismos de defensa de la competencia y protección del consumidor (SERNAC, FNE, TDLC), así como de las agencias regulatorias (CNE, Superintendencias, etc.) deben sujetarse a procedimientos claros, en que se encuentren debidamente establecidas las garantías del debido proceso, y el ejercicio de su poder debe ser controlado mediante reglas de transparencia, rendición de cuentas y contrapesos.

El exceso de regulación no sólo puede generar condiciones demasiado restrictivas para algunos actores, sino que además, el mayor costo de las normas proteccionistas inevitablemente terminan pagándolas los propios consumidores por la vía de un mayor precio o productos de menor calidad. Por lo demás, existe siempre el riesgo de caer en un círculo vicioso, donde el exceso de regulación genera más costos y barreras a la entrada, lo que reduce la competencia y la eficiencia del mercado y, en respuesta, le siguen nuevas y mayores regulaciones.

Es por ello que se requiere de una constante revisión de aquella normativa que, habiendo sido originalmente formulada como remedio a un problema, termina siendo peor que la enfermedad, aún cuando las motivaciones pueden haber tenido fines tan loables como garantizar nuestra seguridad, proteger nuestra salud, permitirnos vivir en un ambiente libre de contaminación, etc. Otras veces, por cierto, las regulaciones inadecuadas son el resultado de grupos de iluminados que a través de sus posiciones de gobierno creen saber mejor que las personas lo que les conviene.



El problema radica, entonces, en un excesivo entusiasmo regulatorio, que revela una comprensión limitada del funcionamiento de los mercados, falta de creatividad respecto de soluciones alternativas superiores, una desmedida confianza en la capacidad del Estado de controlar y guiar la actividad humana y/o una enorme desconfianza en la capacidad de los consumidores adultos para discernir. El resultado no pocas veces termina siendo una agenda anti crecimiento que importa altísimos costos al desarrollo productivo para cumplir con las exigencias impuestas y restringe las posibilidades de elección de los consumidores, sin mencionar que esta regulación puede, en ocasiones, perjudicar la capacidad de innovación, el emprendimiento y, en consecuencia, el desarrollo de los mercados.

### REGULACIONES INADECUADAS

Hay una serie de “inconvenientes” que resultan de una regulación inadecuada o excesiva, las que podemos clasificar en cuatro grupos.

**1. Regulaciones que afectan directamente a los consumidores, coartando su libertad de elección.** Hay casos emblemáticos, como la llamada Ley del Súper 8 estableció prohibiciones de venta de ciertos productos en las inmediaciones de los colegios por determinación no de los padres, sino del Estado. Igualmente, normativas que obligan a reducir la sal del pan, proyectos de ley que buscan imponer porcentajes mínimos de música chilena en la programación radial o leyes que obligan a incorporar programas culturales en la señal de TV digital, sólo conllevan mayores costos para los consumidores que ven limitada su capacidad de elección.

**2. Regulaciones que reducen la competencia.** Las regulaciones algunas veces son motivadas por los incumbentes del respectivo mercado que promueven medidas para proteger sus propios intereses, levantando barreras a la participación de otros actores. Un ejemplo concreto es la restricción que existe en Santiago para la libre circulación de taxis, un clásico en la literatura de restricción a la competencia que termina encareciendo el servicio prestado. Algo similar ocurre con la restricción a la venta de medicamentos que no requieren de receta médica en establecimientos distintos a las farmacias, proyecto largamente discutido en el Congreso y que finalmente no logró ser aprobado. Otro tanto ocurre con proyectos de ley que actualmente se tramitan en el Congreso y que buscan extender la exclusividad universitaria que hoy recae en los Médico Cirujano y Cirujano Dentista a otros profesionales de la salud, como Enfermería, Obstetricia, Kinesiología, Fonoaudiología, Nutrición, Tecnología Médica y Terapia Ocupacional, limitando a los Institutos Profesionales y Técnicos a impartir carreras sólo de carácter técnico en el área de la salud. Otro tanto ocurre con las restricciones impuestas a la titulación de médicos en determinadas especialidades, que se traducen en falta de especialistas y/o altos honorarios. Esta intencionalidad se



extiende también a otras áreas, como la educación. El proyecto de ley que actualmente se está tramitando establece, de hecho, que la creación de un establecimiento educacional subvencionado sólo será aprobado “en caso de que exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por medio de otros establecimientos educacionales que reciban subvención o aporte estatal en el territorio en el que pretende desarrollar su proyecto educativo”. Como éstas, hay una serie de iniciativas legislativas y regulaciones sectoriales que limitan la competencia, lo que va en directo perjuicio de los consumidores.

**Los mercados pueden no ser perfectos, pero probablemente en muchos casos funcionarían mejor con una menor intervención estatal. La solución pasa por liberar más los mercados, en vez de ahogarlos con mayores impuestos o regulaciones.**

**3. Regulaciones que estrangulan la iniciativa privada promoviendo como alternativa la solución estatal.** Un ejemplo coyuntural es lo que está pasando hoy en energía; ante la dificultad que ha impuesto el exceso de burocracia en la tramitación de permisos sectoriales y aprobaciones ambientales de los proyectos de generación eléctrica (a lo que se suma la creciente oposición ciudadana y la judicialización de los proyectos) surge como “redentora” la ENAP, motivando la tramitación de un proyecto de ley que amplía el giro de la estatal a la generación eléctrica. Igualmente, las restricciones que se impondrían a la educación particular subvencionada con el proyecto de ley que pone fin al lucro, selección y copago, podría empujar a un número sustancial de escolares a la educación municipal (1,1 millones de alumnos asiste a establecimientos subvencionados con fines de lucro), con las deficiencias conocidas de este sistema. Los seguros privados de salud (ISAPRES) es otro ejemplo donde, enfrentados a la virtual prohibición de reajuste de precios en un contexto de costos crecientes (por la mayor cantidad de prestaciones por usuario y tecnologías más complejas y caras), podría ver comprometida la sustentabilidad del negocio, dejando a los consumidores enfrentados a una única y poco satisfactoria prestación de seguro estatal (FONASA). Esto se ve profundizado por otros múltiples cambios regulatorios que han creado más riesgos e inhibido la entrada de nuevos competidores a la industria de ISAPRES.

**4. Regulaciones que limitan el desarrollo de sectores basado en creencias que no se sustentan en evidencia científica.** En esta materia, basta recordar que durante la tramitación de la ley de antenas para la telefonía celular se argumentaba que existían potenciales efectos para la salud de la instalación de torres, pese a que no se conocían estudios técnicos que avalaran que la cercanía de las torres generaran un efecto dañino a la salud de las personas y, por tanto, que ameritara regulación. Por otra parte, en Chile ocurre la anomalía que si bien se permite el uso de la biotecnología, el consumo interno de alimentos transgénicos crecidos en el país no está permitido, de modo que hasta ahora toda la producción de cultivos transgénicos está destinada a la producción de semillas que se destinan a la exportación. Esto, a pesar que numerosas agencias internacionales y academias de ciencias han dado su respaldo al uso de los cultivos transgénicos y han cuestionado la subjetividad de las críticas en su contra.



En otros casos, simplemente se ha ignorado la evidencia técnica o científica. Esto permitió, por ejemplo, que en el año 2013 se aprobara por unanimidad el proyecto que propicia la ampliación de la matriz energética mediante fuentes renovables no convencionales, más conocida como ley 20/25, aun cuando una serie de especialistas advirtieron que una penetración forzosa de ERNC en la matriz energética podría a futuro significar un aumento de los costos totales de suministro del sistema eléctrico y por consiguiente un alza de los precios a consumidores finales. Igualmente, frente a la eventual regulación del mercado del gas de red, resulta necesario preguntarse si dicha disposición no va a desalentar la mayor penetración del gas a nivel residencial en el país, dado que se ha advertido que se trata de un producto que cuenta con sustitutos en el mercado, lo que no parece debidamente ponderado por la autoridad hasta la fecha.

### **DESAFÍOS PARA UNA REGULACIÓN INTELIGENTE**

No se pretende desconocer la virtud que tiene una buena regulación en ciertos mercados, pero sí resulta necesario, a la luz de los ejemplos antes expuestos y muchos otros existentes, destacar que el exceso regulatorio es dañino. Los mercados pueden no ser perfectos, pero probablemente en muchos casos funcionarían mejor con una menor intervención estatal. Es la competencia la que mejor protege a los consumidores y la que fuerza a los oferentes a proveer bienes y servicios de mejor calidad y a menor precio. Luego, la solución pasa por liberar más los mercados, en vez de ahogarlos con mayores impuestos o regulaciones.

Un ejemplo claro de aquello es la portabilidad numérica, que significó un importante impulso a la competencia en el mercado de la telefonía móvil<sup>i</sup>. Lo que dejó de lección esta medida es, precisamente, que la mejor manera de favorecer a los usuarios es generando las condiciones para una sana competencia reduciendo las barreras de entrada.

Es importante señalar que el frenesí regulatorio y legislativo conlleva una acumulación muchas veces innecesaria de restricciones y exigencias que deben ser revisadas con cierta periodicidad. El problema es que no existe un órgano oficial que se dedique a identificar excesos o superposición de regulaciones, si bien el gobierno anunció recientemente que buscará crear una institucionalidad de eficiencia y coherencia regulatoria, lo que sería bienvenido. En efecto, sería deseable la existencia de una suerte de Agencia encargada de efectuar estudios de funcionamiento de mercados y de realizar una revisión exhaustiva de las restricciones, tanto legales como provenientes de prácticas comerciales, a la competencia. Con ello se podrían efectuar propuestas de perfeccionamiento normativo al Ejecutivo e identificar medidas que pudieran ser de aplicación voluntaria por parte de la industria. Entre otras materias, esta instancia podría, por ejemplo, establecer acciones tendientes a eliminar condiciones que



**Es importante  
fomentar la  
autorregulación,  
puesto que  
promueve un  
mejor  
comportamiento  
por parte de las  
empresas,  
anticipando cambios  
que muchas veces  
van más allá de la  
exigencia legal.**

injustificadamente dificultan la terminación de contratos (como, por ejemplo, en las tarjetas de crédito, telefonía celular, etc.), con el fin de promover la movilidad de los clientes que no están satisfechos con el proveedor del caso y aumentar la competencia en estos mercados.

Las nuevas normativas, en tanto, debieran estar siempre sujetas a evaluaciones de impacto regulatorio, con un riguroso análisis de costo-eficiencia efectuado idealmente por una agencia independiente. Sus conclusiones debieran, a su vez, ser de público conocimiento antes de la dictación de la nueva regulación, abriendo un espacio de consulta y participación a los actores interesados. Algunos, incluso, han sugerido que las nuevas regulaciones debieran estar sujetas a caducidad, por ejemplo, con un plazo de expiración de 10 años desde su dictación, salvo que el Congreso expresamente apruebe una renovación de las mismas.

Por último, es importante fomentar la autorregulación, puesto que promueve un mejor comportamiento por parte de las empresas, anticipando cambios que muchas veces van más allá de la exigencia legal. Esto, en un marco de libertad de acción, sin imposiciones burocráticas ajenas al funcionamiento del mercado y con la ventaja de provenir de quienes conocen más de cerca cada actividad económica. Buenos casos de autorregulación pueden encontrarse, por ejemplo, en prácticas como devoluciones de productos en grandes tiendas en plazos muy superiores a los obligatorios, la suscripción de códigos de ética en asociaciones gremiales (como el Colegio de Abogados) o compromisos voluntarios que surgen de la adhesión a organizaciones internacionales y que conllevan asumir mayores estándares a los del propio país en materia de sustentabilidad social y medioambiental. La autorregulación puede y debe promoverse con medidas de incentivo, como la creación de sellos o *trustmarks* efectivos.

## CONCLUSIONES

Si bien hay consenso que la mejor manera de asegurar el uso eficiente de los recursos y de favorecer la libre elección de los consumidores es sobre la base de la competencia en las diversas industrias, hay que crear conciencia en los políticos, los medios y la opinión pública que la mejor forma de lograrlo no siempre es por la vía de la mayor intervención del Estado, con propuestas regulatorias o soluciones estatales. Por el contrario, esto muchas veces termina siendo perjudicial para el interés de los consumidores, pues erige barreras para la entrada de nuevos oferentes, disminuye la competencia e innovación, genera bienes y servicios más caros y limita la posibilidad de elección del consumidor.

Antes que nuevas y mayores restricciones, lo que verdaderamente se requiere es remover barreras, de modo tal que pueda existir la necesaria presión competitiva en los mercados y, en todo caso, previo a toda nueva regulación debiese exigirse



un estudio de impacto de los costos y beneficios de la misma, haciéndose cargo de las potenciales fallas del regulador. No hay que olvidar que en un ambiente competitivo, los errores de las empresas (como una calidad deficiente o precios muy elevados de sus productos) los terminan pagando las mismas con su propio patrimonio, pues su producto o servicio será rápidamente sustituido por el de sus rivales. Por el contrario, cuando la autoridad se equivoca e introduce malas regulaciones o normativas, las pérdidas se socializan, con el consecuente perjuicio para el conjunto de productores y consumidores.

---

<sup>i</sup> El que los usuarios perdieran su número telefónico al cambiar de operador constituía un costo de transacción tal que generaba una fuerte barrera de entrada para nuevos operadores y reducía la presión competitiva entre los incumbentes.