



**SEMINARIO REGIONAL**  
**“Mejoramiento de la institucionalidad de la política social  
y constitución de una Autoridad Social”**  
CEPAL, División de Desarrollo Social  
(Santiago de Chile, 10-12 de Agosto de 2004)

**Regulación de los servicios sociales y autoridad social**

Documento de trabajo N° 6  
Álvaro García Hurtado  
Juan Carlos Camacho Encinas

Este documento fue elaborado por Álvaro García ([estrategica@terra.cl](mailto:estrategica@terra.cl)), Director ejecutivo de Estrategica Consultores y ex Ministro del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia de Chile, y Juan Carlos Camacho ([jcamachoe@hotmail.com](mailto:jcamachoe@hotmail.com)), economista experto en Políticas fiscales, consultor y revisor de procesos del Proyecto SIFE (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado) de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	4
<b>I. Introducción</b> .....	5
<b>II. Marco conceptual</b> .....	7
<b>III. Cambios en la institucionalidad que regula los mercados de bienes y servicios sociales</b> .....	9
3.1 Funciones de la autoridad social y su articulación con organismos de regulación.....	9
3.2 Intendencias sectoriales de educación, salud y otros servicios sociales.....	13
3.3 Superintendencia general (coordinación, apelación y fiscalización).....	15
3.4 Estructura institucional global planteada .....	18
<b>IV. Selección y composición de autoridades reguladoras</b> .....	21
<b>V. Financiamiento del sistema de regulación</b> .....	23
<b>VI. Mecanismos externos de control</b> .....	25
6.1 Del poder ejecutivo .....	25
6.2 Del poder legislativo .....	26
6.3 De otros organismos del Estado .....	27
<b>VII. Participación de los usuarios</b> .....	29
<b>VIII. Importancia de la gestión en los organismos reguladores</b> .....	31
<b>IX. Tácticas de implementación de las reformas propuestas</b> .....	33
<b>X. Conclusiones</b> .....	35
<b>Bibliografía</b> .....	37

## Resumen

La constitución de una autoridad social ha mostrado serias dificultades en su implementación. Esta es resistida por los estados debido principalmente a las profundas reformas legales, institucionales y de poder que se requieren para su conformación. A partir de este diagnóstico, el trabajo propone soluciones de “segundo mejor” al identificar que gran parte de las funciones que debe realizar la autoridad social – esté desconcentrada, desarticulada o descentralizada – pueden desarrollarse de manera unitaria. Estas funciones corresponden a la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales.

Si la regulación de los mercados de educación, salud, seguridad social, vivienda u otros de similar naturaleza es delegada oportunamente y se estructura de manera adecuada, generará los mecanismos necesarios que haga que la autoridad social dispersa y desarticulada se desempeñe como una autoridad unitaria frente al comportamiento de estos mercados.

Mas allá de contribuir de hecho a la conformación de una autoridad social, creemos que el sector público social requiere fortalecer su rol regulador. Ello es coherente con la necesidad de maximizar la eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos, como también con el hecho de que crecientemente los servicios sociales son, al menos en parte, provistos por el sector privado.



## I. Introducción

El fundamento de tener una única autoridad social, descrita ampliamente en los trabajos recientes que hacen referencia al mejoramiento de la institucionalidad de la política social<sup>1</sup>, obedece a la necesidad de concentrar en una única instancia organizacional las responsabilidades políticas de salud, educación, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales, de corregir las indefiniciones derivadas de la ausencia de responsabilidades que se establecen al interior del Ejecutivo, de cautelar la coherencia en la acción social del gobierno y acrecentar la agilidad en la toma de decisiones de nivel estratégico en la lucha contra la pobreza.

En este sentido, gran parte de los analistas del tema están de acuerdo en el diagnóstico de la situación, los problemas que se derivan de la desarticulación detectada y una de las soluciones potenciales al problema: Autoridad Social.

Sin embargo, la solución “Autoridad Social Unitaria” implica normalmente reformas legales, institucionales y de poder<sup>2</sup> muy profundas y poco probables de conseguir, al menos en el corto y mediano plazo.

El objetivo del presente trabajo, en el ámbito de lo descrito, es encontrar soluciones objetivas o de segundo mejor (second best) al problema del funcionamiento de la autoridad social. Algunas directrices para conseguir este objetivo las encontramos al estudiar la composición funcional de la autoridad social moderna.

La autoridad social, además de la formulación de las políticas generales y la prestación de servicios propiamente dicha, debe regular el mercado de bienes y servicios sociales, conocidas las fallas de mercado y en búsqueda además de la equidad social.

La importancia de la regulación de servicios sociales cobra crucial importancia, en virtud a la creciente participación del sector privado en la provisión de estos servicios.

La propuesta entonces argumenta que si la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales se estructura de manera adecuada, podrá ser uno de los mecanismos que haga que la autoridad social dispersa y desarticulada se comporte como una autoridad unitaria, al menos en ciertas funciones que son de crucial importancia.

Una de las características importantes de la solución de segundo mejor planteada es que la misma no genera colisión de intereses entre la autoridad social y otros poderes dentro del ejecutivo, ni implica cambios traumáticos institucionales para su realización.

La propuesta está orientada por varios lineamientos básicos. En primer lugar, ella considera que es esencial definir con precisión los objetivos y responsabilidades de los organismos a involucrar en el proceso regulador de lo social.

En tal sentido, se ha distinguido claramente las entidades encargadas de formular políticas y monitorear el desarrollo global de los sectores sociales, los organismos dedicados a aplicar y proponer las normas reguladoras específicas y las instituciones encargadas de resolver conflictos de carácter legal.

---

<sup>1</sup> Sarmiento, Alfredo (2004); Repetto, Fabián (2003); Molina, Sergio (2003); Aranibar, Ernesto (2003); Faria Vilmar (2003).

<sup>2</sup> Con la “Autoridad Económica” normalmente.

Junto con lo anterior, se propone una adecuada consistencia entre responsabilidades y atribuciones, de modo de posibilitar el cumplimiento efectivo de los objetivos institucionales.

La necesidad de establecer mecanismos que aseguren la idoneidad de las autoridades reguladoras es un punto esencial de la propuesta, pues se considera que el desempeño de los organismos involucrados depende esencialmente de la calidad de sus líderes.

También se hace referencia a la problemática que involucra los mecanismos de financiamiento de los entes reguladores y las posibles soluciones en el ámbito de lo social.

La transparencia de la gestión reguladora y la participación de los usuarios, en estos procesos, son temas que también quedan planteados en el trabajo.

## II. Marco conceptual

A comienzos del siglo XXI el sector privado provee la mayoría de los bienes y servicios en las economías desarrolladas y en desarrollo. La teoría económica se ha encargado de demostrar que, en condiciones de competencia perfecta, el libre mercado lleva a una situación eficiente desde el punto de vista de Pareto (no es posible mejorar la situación de ningún agente sin empeorar la de otro). Así, desde el paradigma económico, la intervención estatal se justifica principalmente por razones que alejan un determinado mercado de la situación idealizada de competencia perfecta. Estas razones se denominan “fallas de mercado” y han sido extensivamente estudiadas por la economía durante las últimas décadas (González 2002b).

Adicionalmente, la intervención estatal se ha fundamentado económicamente en razones de equidad, las propiedades de ciertos bienes cuyos beneficios privados no son adecuadamente internalizados por las personas (denominados “bienes de mérito” o “preferentes”) y estabilidad y crecimiento.

Una de las principales razones para la intervención del Estado en el mercado de bienes y servicios sociales, es la existencia de las “externalidades” que se generan cuando aumenta o disminuye la educación, salud, vivienda, y/o seguridad social, entre otras. Al incrementarse estos niveles no sólo varía el bienestar de las personas involucradas, sino que se generan las sinergias para – por ejemplo – disminuir la criminalidad, mejorar los estándares de cohesión social, nutrición, salud y/o es muy probable que se produzca una aceleración de las tasas de crecimiento económico.

Por otra parte, la aversión al riesgo de los individuos a invertir en formación de capital humano por ejemplo, generada por la incertidumbre de los resultados de la capacitación, impide niveles de inversión óptimos desde el punto de vista social. De manera que la ausencia de seguro para estos riesgos, constituye una falla de mercado, que disminuye la inversión en educación por debajo del óptimo social.

La diferencia entre el retorno privado y el retorno social de la inversión es otro argumento a favor de la intervención del Estado en los mercados de bienes y servicios sociales. Por ejemplo, el subsidio a la capacitación laboral se justifica, debido a que el retorno privado es inferior al social (el trabajador puede dejar su fuente laboral). De no subsidiarse este proceso el sector privado en los hechos subinvierte – respecto del óptimo social – en capacitación.

Existen además, fallas en el mercado de capitales respecto al financiamiento de educación y/o vivienda entre otros, en virtud a que las instituciones financieras no prestan si no se entregan garantías reales para hacer exigibles los reembolsos. Garantías que la población más pobre carece.

Quizás la falla más compleja de abordar sea la imperfección de información, que lleva a problemas de “selección adversa” y “riesgo de abuso” (moral hazard).

La selección adversa se genera cuando un consumidor no puede determinar la calidad de un producto. Hecho que determina una oferta de calidad inferior a la que existiría con información perfecta. Esto puede ocurrir tanto en educación salud, seguridad, social o vivienda, respecto de la calidad de los bienes o servicios adquiridos.



El riesgo de abuso o problema de “agente – principal” ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado no es observable. Este problema determina la necesidad de medir resultados. En el ámbito de los social el “principal” ante el cual los agentes deben rendir cuentas es difuso, lo que complica el problema.

Las características de los bienes salud, educación, seguridad social, vivienda, etc, hacen difícil que los consumidores puedan reconocer la calidad de lo que están comprando.

Así por ejemplo, en educación es difícil medir los resultados o el desempeño del sector; y en salud es casi imposible poder comparar las coberturas propuestas por los diferentes seguros privados.

Debido a esto, es necesario producir información a través de evaluaciones, regular el cumplimiento de estándares y generar sistemas de incentivos.

El listado anterior no agota la descripción de fallas de mercado de los bienes y servicios sociales, sino más bien constituyen argumentos a favor de alguna forma de regulación estatal en salud, educación, seguridad social, vivienda, etc.

Es importante destacar que la regulación es requerida aún cuando el proveedor sea público, ya que las fallas de mercado siguen presentes y, por lo tanto, no operan los incentivos que llevarían al mercado a optimizar su actividad.

Ahora, aún si se cumplieren todos los supuestos de la competencia perfecta, ésta puede convivir sin problemas con una distribución de los bienes producidos poco igualitaria. De esta manera, uno de los aspectos más importantes que justifican la intervención social del Estado es “la equidad” y es válido aún cuando se cumplan todos los supuestos de la competencia perfecta, en el mercado de bienes y servicios sociales.

La equidad es una de las preocupaciones fundamentales que el Estado debe atender, y para ello dispone de diversos instrumentos, entre los cuales destaca la regulación de las actividades de los proveedores privados o públicos de servicios sociales.

Los encargados de formular políticas deberían examinar la forma y los motivos de las fallas del mercado de bienes y servicios sociales y la inequidad social existente en el acceso a éste, así como la forma en que la normativa puede mejorar esta situación.

Las normas deben buscar un equilibrio, de manera tal que se protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos y que el mercado de bienes y servicios sociales funcione correctamente. Asimismo, se debe hacer una distinción entre los objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. Según la situación económica, social e institucional del país, algunos instrumentos son más apropiados para alcanzar los objetivos deseados.

La legislación debiera tener en cuenta tanto los posibles beneficiarios como los posibles perdedores y la magnitud de esta pérdida. Las normas podrían redundar en beneficios para los grupos más pobres, pero también podrían ocasionar daños a otros sectores. Se trata de buscar una fórmula conciliatoria entre costos y beneficios. Consecuentemente, la actividad reguladora del Estado puede realizarse de diferentes formas.

Para fines del presente trabajo se considera que el proceso regulador comprende un conjunto de acciones básicas que incluye: la formulación y el monitoreo de políticas, el establecimiento y aplicación de normas, la fiscalización del cumplimiento de normas, aplicación de sanciones correspondientes y la resolución de conflictos entre proveedores privados y el regulador.

### III. Cambios en la institucionalidad que regula los mercados de bienes y servicios sociales<sup>3</sup>

El objetivo básico del presente trabajo es aprender de la experiencia en el área de regulación económica, para proponer cambios en la institucionalidad social, principalmente en lo que se refiere a organización de responsabilidades y atribuciones en la regulación de servicios sociales.

#### 3.1 Funciones de la autoridad social y su articulación con organismos de regulación

La autoridad social, está concebida como un mecanismo para introducir racionalidad en la gestión del sector social del estado, conocida la fragmentación institucional, la ausencia de prioridades, la duplicación del uso de recursos y la falta de criterios técnicos comunes en la formulación de planes y políticas en los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda y otros de similar naturaleza<sup>4</sup>.

A la autoridad social le corresponde formular, fijar y controlar las políticas sociales. En consecuencia, deberá tener las siguientes funciones genéricas:

- 1 Formular, controlar y evaluar planes y políticas sociales de orden nacional
- 2 Dictar normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras, en el ámbito social
- 3 Producir bienes y/o prestar servicios sociales<sup>5</sup> o, subsidiar la provisión de los mismos por parte del sector privado.
- 4 Regular los mercados de bienes y servicios sociales
- 5 Fiscalizar las disposiciones contenidas en leyes, reglamentos y normas y, sancionar su infracción cuando proceda.

La autoridad social al **formular planes y políticas sociales** debiese, por una parte, preparar los lineamientos estratégicos para conseguir los objetivos nacionales y por otra, promover la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de los mismos. El manejo de toda la información descrita debiese servir de base para fijar prioridades y formular un presupuesto unitario del sector. Es posible también que se tenga que hacer énfasis en las políticas y normas de inversión en infraestructura y equipamiento de los establecimientos públicos.

Las **normas generales sobre materias técnicas, administrativas y financieras** que defina la autoridad social, debieran circunscribir la actuación de los organismos y entidades de los sectores de educación, salud, o vivienda entre otros, para ejecutar actividades de prevención, promoción, fomento y prestación de los servicios propiamente dichos.

---

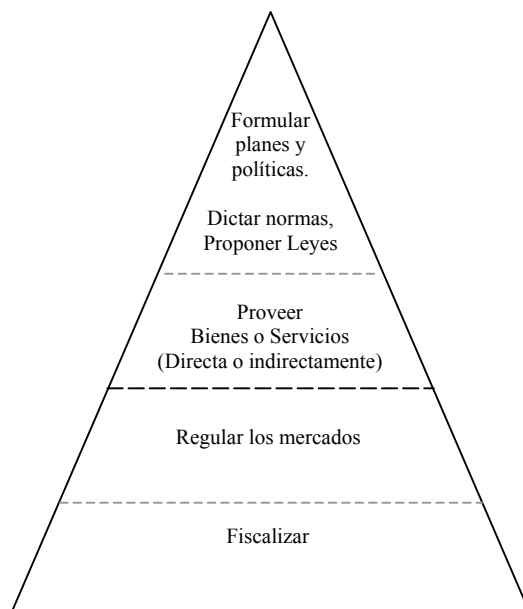
<sup>3</sup> Elaboración basada en A. Jadresic, V. Blanlot y G. San Martín (2001)

<sup>4</sup> El objetivo de conformar una autoridad social unitaria se complica por la sistemática descentralización territorial de recursos y funciones profundizada en varios países en desarrollo y, sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas (fundaciones, corporaciones, institutos, etc.) que manteniendo vinculaciones legalmente establecidas con algún ministerio, tienen autonomía de decisión y no están sujetas a las relaciones jerárquicas (Franco, Rolando).

<sup>5</sup> Función normalmente desconcentrada y/o descentralizada de los ministerios

Las funciones de **regulación y fiscalización** del Estado se fundamentan en la búsqueda de equidad en el acceso a los mercados de bienes y servicios sociales y en la intención de atenuar las fallas de mercado de los mismos y, debieran contar también por este motivo, con una estrategia clara para alcanzar sus objetivos. En el esquema 1, se presentan las funciones genéricas que corresponde desempeñar a la autoridad social.

### Esquema 1: Funciones genéricas de la autoridad social



La conformación de una autoridad social unitaria requiere de profundas reformas legales, institucionales y de poder<sup>6</sup>.

Desde la perspectiva del presente trabajo, es necesaria la valoración funcional, técnica y administrativa de los órganos sectoriales, para mejorar la actuación de los gobiernos en el área social, como una “solución” no óptima a esta problemática pero viable (second best).

De analizar las funciones de la autoridad social, – sea la “organización” de ésta unitaria o no –, se desprende que las labores de formular y evaluar las políticas generales, dictar normas y prestar servicios sociales podrían estar eventualmente dispersas y/o descoordinadas. Sin embargo, esto “no” debía ocurrir con las funciones reguladoras y fiscalizadoras del estado.

El actual mercado de bienes y servicios sociales se caracteriza por la competencia entre proveedores privados y, entre proveedores privados y el estado. Este último financia con fondos públicos sus operaciones y las de terceros. La tendencia global, apunta al retiro gradual del Estado en esta materia, fortaleciendo cada vez más su rol de supervisor y de regulador.

<sup>6</sup> Para profundizar en la discusión del tema consultar: Sarmiento Alfredo (2004), Repetto Fabián (2003), Molina Sergio (2003), Aranibar Ernesto (2003), Faria Vilmar (2003).

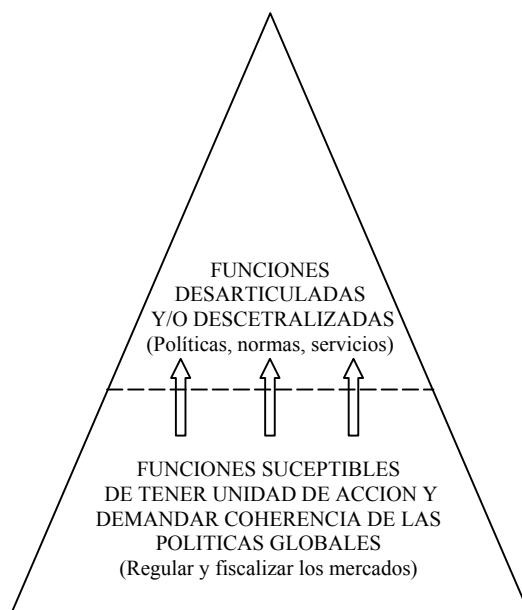
En este sentido, la “delegación” de las funciones de regulación y fiscalización de los mercados de bienes y servicios sociales a organizaciones del Estado autónomas, se hace necesaria si se quiere avanzar en la constitución de una autoridad social unitaria<sup>7</sup>.

Se requiere entonces, la creación de Intendencias de educación, salud, vivienda y otras de la misma naturaleza, cuyos objetivos sean enfrentar las imperfecciones de sus mercados y, en definitiva, buscar la equidad en el acceso a los mismos.

Debido a la naturaleza de las funciones de regulación, el funcionamiento de estas operaciones es susceptible de considerarse “independiente” del resto de las tareas que desempeña la autoridad social. Es más, las funciones de los reguladores deben ser independientes de las acciones del sector público y el privado, para evitar los problemas de “captura” que se dan en estos entornos.

La independencia de las labores de regulación sienta las bases para estructurar un sistema integrado de regulación que demande coherencia en la formulación de planes y políticas que tengan impacto en los mercados de bienes y servicios sociales. (Ver Esquema2). El análisis en detalle de estos temas se desarrollará posteriormente.

**Esquema 2 : Funciones de la autoridad social susceptibles de actuar unitariamente**



En estas condiciones, y de acuerdo a la división de funciones propuesta, lo que variará efectivamente es la “eficiencia” de los mecanismos de interrelación entre los reguladores y el resto de la autoridad social.

Por supuesto que lo óptimo sería que las entidades reguladoras de lo social se relacionen con una sola autoridad del ejecutivo, pero en los hechos tendrán que hacerlo con varias autoridades sectoriales<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> El proceso de delegación propuesto debía marcar la pauta para que en otros ámbitos de las competencias de autoridad social se proceda de la misma manera, con el objetivo de conseguir que la autoridad social se comporte como una corporación unitaria, sin requerir necesariamente lo haga organizativamente.

La organización de funciones y responsabilidades que se describe seguidamente, tiene su directriz en el siguiente planteamiento: si el sistema de regulación de los mercados de bienes y servicios sociales se estructura de manera adecuada, podrá ser uno de los mecanismos que haga que la autoridad social dispersa y descoordinada se comporte como una autoridad unitaria cuando establezca planes, normas o prestación de servicios que tendrán impacto en los mercados de bienes y servicios sociales.

#### 3.1.1.1 Capacidad técnica de la autoridad social en temas de regulación

La autoridad social, en su estructura funcional, necesita tener claramente definida una contraparte organizacional “única” que responda a las demandas de las Intendencias sectoriales independientes.

En este sentido, se estima conveniente concentrar la capacidad técnica asesora de la autoridad social, en una única instancia organizacional (oficina), con el fin de cautelar la coherencia y agilidad de las decisiones reguladoras estratégicas, aprovechar economías de alcance y velar por el uso eficiente de los recursos fiscales. Esta instancia organizacional, contraparte técnica de los reguladores en el ejecutivo, debiese depender directamente de la autoridad social.

Debe tenerse en cuenta que no sólo los principios orientadores de la acción reguladora deben ser los mismos, sino también que los criterios que sustentan las prácticas reguladoras en salud, educación, vivienda y otros servicios sociales deben ser similares. La existencia de una única instancia organizacional, con este fin, facilitaría la coherencia de las políticas sectoriales, sin recargar excesivamente la labor coordinadora de la autoridad social.

La conveniencia de reunir el apoyo de las decisiones reguladoras en una única instancia burocrática, se sustenta además, en la necesidad de estos organismos de especializarse en la problemática existente en los mercados de servicios sociales.

Sin embargo, observada la realidad institucional en la que se desenvuelven nuestros países, y de acuerdo a lo discutido previamente, no es posible una autoridad social única y tampoco se vislumbra su constitución en el corto o en el mediano plazo.

En este sentido, es necesario que cada ministerio sectorial (autoridad social sectorial) se vincule con los reguladores en su campo correspondiente, a través de un solo órgano, hecho que nos llevaría a una solución no óptima, pero efectiva (Second best) en el tema de la contraparte institucional, de la autoridad social, en temas de regulación. En la actualidad, la contraparte técnica a que nos referimos se encuentra dispersa y no en todos los casos sólo en el ministerio sectorial, sino además en otras reparticiones del estado<sup>9</sup>.

La contraparte institucional de los reguladores en el ejecutivo, sería responsable, específicamente de elaborar y mantener acuatizados los diagnósticos de desempeño de los sectores sociales, para cuyo efecto podrá requerir la información pertinente a las Intendencias correspondientes, así como analizar las proposiciones de actos administrativos elaborados por dichas Intendencias y proponer a la autoridad social

---

<sup>8</sup> Para efectos del presente trabajo definiremos como “autoridad social sectorial” a los responsables de las políticas en salud, educación, vivienda etc. (ministerios sectoriales).

<sup>9</sup> La coordinación de políticas sociales “en su conjunto” ha sido intentada en varios países de América Latina a través de los Ministerios de Planificación. Sin embargo, esta decisión política fue perdiendo fuerza frente al liderazgo jugado en este ámbito por la autoridad económica entre otros factores relevantes.

correspondiente las acciones reguladoras de nivel estratégico necesarias en estos sectores.

Finalmente, bajo un criterio de racionalidad, la propuesta no necesariamente considera crear una instancia burocrática adicional, sino fortalecer aquella que es encargada de las políticas en los términos descritos.

### 3.1.2. Consejo Consultivo en la Autoridad Social

Un elemento cuyo impacto es indirecto en la interrelación autoridad social – reguladores corresponde a la función de los “consejos consultivos” al interior de la estructura funcional de la autoridad social.

Las políticas en materias de servicios sociales tienen un impacto directo en la población. El efecto que pueden tener dichas políticas y la necesidad de balancear los distintos intereses en juego, sugiere la existencia de diferentes instancias y mecanismos que permitan mejorar la transparencia, predictibilidad y legitimidad de la institucionalidad social. En consecuencia, una de las posibilidades – empleada en algunos países – es la constitución de consejos consultivos especializados.

La creación de un consejo consultivo al servicio de la autoridad social proveería asesoría especializada desde la óptica global y permitirá que las decisiones sean razonadas en forma más acuciosa, aprovechando los puntos de vista y experiencia de sus integrantes, los cuales debieran actuar bajo un mandato de independencia de criterio. Si, adicionalmente, se hacen públicas las deliberaciones de tales instancias, la comunidad, en general, mejora su capacidad para evaluar el desempeño de las autoridades social.

De hecho, la propuesta formaliza prácticas habituales empleadas por algunas autoridades sectoriales, como son las reuniones periódicas con representantes de la sociedad civil.

El propósito de que la autoridad social cuente con un consejo consultivo, es proveer una perspectiva independiente con un enfoque global y de largo plazo que permita enriquecer la formulación de políticas públicas para los servicios sociales.

Dicho consejo debiese ser consultado periódicamente en relación al desarrollo global del sector y, en función de las necesidades, en forma previa a la formulación de políticas sectoriales y el establecimiento de nuevas normativas.

El consejo consultivo debiese tener una estructura orgánica que contemple mecanismos de designación de sus integrantes y modalidades de operación que garanticen la independencia, representatividad e idoneidad de dicho cuerpo.

Asimismo, se podrían establecer normas para hacer pública la información analizada en las sesiones del consejo y para hacer obligatoria la consulta antes de adoptar ciertas medidas.

## **3.2 Intendencias sectoriales de educación, salud y otros servicios sociales**

El Estado debe regular los mercados de bienes y servicios sociales, conocidas las imperfecciones de estos mercados y/o sabido el desigual acceso de los más pobres a los mismos.

Uno de los instrumentos para enfrentar las fallas de mercado e inequidad en el acceso a bienes y servicios sociales es mejorar la institucionalidad de la política social, a través de la regulación efectiva de estos mercados.

La acción reguladora en el mercado de la salud, educación, seguridad social, vivienda y otros bienes y servicios sociales, debe quedar definida no sólo por la amplitud de la delegación de funciones, sino también por el número de sectores o materias que atender. En este sentido, la propuesta reconoce la necesidad de “crear entidades reguladoras especializadas” en cada uno de los sectores sociales<sup>10</sup>, en atención a sus propias características en cuanto a la estructura de los mercados, el dinamismo económico – social y el patrón de conducta de los proveedores.

La armonía de criterios de la acción reguladora de cada sector debe ser asegurada mediante la conformación de una Superintendencia General de Servicios Sociales; instancia cuyas características integradoras se describirá más adelante.

La coherencia global entre reguladores y poder ejecutivo, potencialmente estaría asegurada si se contara con una contraparte “única” en el ejecutivo, encargada de temas regulatorios, como se describió anteriormente. Sin embargo, es necesario ser objetivo y trabajar en este ámbito con soluciones de segundo mejor. En este caso, el círculo del sistema se cierra al demandar unidad de acción de las autoridades sectoriales desarticuladas y/o descentralizadas.

Las Intendencias especializadas en salud, educación, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales se relacionarían con el presidente de la república a través de las autoridades sociales sectoriales (los ministerios sectoriales provisionalmente), y ejercerían sus facultades de modo de dar cumplimiento a las obligaciones que les asigne la Ley, debiendo, su accionar responder al **objetivo fundamental** de velar por el bien común y, de esta manera, vigilar la igualdad de oportunidades en el acceso de estos mercados, especialmente de los segmentos más vulnerables de la población.

A las Intendencias les correspondería las siguientes funciones esenciales:

- a) Determinar los estándares mínimos de calidad y precio de los bienes y servicios sociales y, velar por la accesibilidad de la población más vulnerable a los mismos
- b) Fiscalizar el mercado de los bienes y servicios sociales, función que abarca la investigación, el impartir órdenes y la imposición de sanciones.
- c) Aplicar la normativa referida a obligaciones ya establecidas en las leyes sectoriales
- d) Dictado de normativa prevista en las leyes sectoriales

Los estándares mínimos de calidad definidos por los reguladores deben ser acatados por prestadores públicos y privados.

La supervisión de estándares de calidad es una tema muy complejo y de gran magnitud (se hace en cada establecimiento), debido a lo cual puede ser delegada al sector privado. En este caso, el regulador tendría el papel de certificar y controlar a los certificadores de calidad privados. Esto simplifica y reduce costos en la función pública.

La determinación de precios en la prestación servicios sociales es altamente compleja y es muy probable que no sea una de las funciones que se delegue a los reguladores de lo social, dejando al mercado que actúe en este sentido. Sin embargo, el Estado deberá

---

<sup>10</sup> Es posible, de acuerdo a las características de cada país, que se tengan que crear grandes Intendencias de servicios sociales (salud, educación, seguridad social, vivienda) y agrupar en otra el resto de servicios sociales de menor complejidad para su tratamiento respectivo.

velar por que los precios de la producción de bienes o prestación de servicios públicos permitan el acceso universal oportuno al uso de los mismos.

Las acciones de fiscalización de las Intendencias sectoriales deben apuntar a cautelar el cumplimiento de la normativa sectorial. Al respecto, los órganos reguladores deberían efectuar investigaciones actuando de oficio o a requerimiento del Superintendente General, para ello deberán contar en su estructura organizacional con un área funcional “especializada” en el tema.

En caso de incumplimiento de los estándares mínimos establecidos para la prestación de servicios, o la detección de barreras a la entrada a la población vulnerable, las Intendencias sectoriales deberían impartir instrucciones correctivas e imponer sanciones. En casos concretos, que determine sus funciones, si se detectaran presuntas infracciones, las Intendencias deberían estar obligadas a presentar la denuncia correspondiente, adjuntando todos los antecedentes de la investigación efectuada ante el Superintendente General.

Todo acto regulador de las Intendencias debería ser de público conocimiento y contener expresamente sus fundamentos específicos, de hecho y de derecho, los que deberán ser coherentes con los objetivos institucionales y de la normativa vigente. Estos requisitos también deberán cumplirse en las proposiciones de actos reguladores que las Intendencias efectúen a la Autoridad Social.

En la práctica, para conformar las Intendencias sectoriales sociales, debiese evaluarse, en primera instancia, que parte de las instituciones del ejecutivo efectúa labores reguladoras y, en general, analizar la estructura actual de los sectores involucrados en el ejecutivo para evitar incoherencias y duplicaciones.

El establecimiento de nuevos actores institucionales viene acompañado de una fuerza adicional con que cuenta toda reforma. Se debe aprovechar de ella para “ordenar y articular” la autoridad social en temas de regulación. Solucionado en parte el problema endémico de las estructuras organizacionales actuales: la dispersión, superposición y descoordinación de funciones. El desarrollo especial de estos temas se realiza en capítulo separado al finalizar el documento.

### **3.3 Superintendencia general (coordinación, apelación y fiscalización)<sup>11</sup>**

La propuesta hasta aquí desarrollada, plantea la creación de organismos “sectoriales” de regulación, los mismos que, para cumplir con sus objetivos fundamentales, deben interactuar estrechamente con las autoridades sociales sectoriales del país.

En el óptimo, la interrelación reguladores - autoridad social “unitaria”, aseguraría coherencia en las decisiones tomadas en el ámbito de lo social. Sin embargo, en la práctica no es posible en el corto plazo una autoridad social unitaria.

De acuerdo a este diagnóstico, se plantea incentivar la unidad de acción de la autoridad social a partir de la acción unitaria de los reguladores.

El objetivo es conformar un modelo que se beneficie de las ventajas de las corrientes regulatorias unisectoriales y multisectoriales, que más que un conjunto de reguladores sectoriales, sea un sistema dinámico e interactivo, que intercambia prácticas y experiencia.

---

<sup>11</sup> Basado en Ley SIRESE (1994)



En este sentido, la conformación de una Superintendencia General de Servicios Sociales consolidaría la propuesta desarrollada.

Las funciones fundamentales de la Superintendencia General para conseguir sus objetivos son:

- 1) **Apelación** de segunda instancia, como parte del proceso de impugnaciones contra decisiones denegatorias de las Intendencias sectoriales.
- 2) **Fiscalización** y opinión sobre la eficacia y eficiencia de la gestión de las Intendencias sectoriales en el cumplimiento de sus funciones.
- 3) **Coordinación** de actividades al interior del sistema, relativas a: organización, recursos humanos, presupuesto, normas internas y otros a describir en detalle más adelante.

Para conservar la consistencia del sistema, la superintendencia general no debiese ejercer una función reguladora directa ni tener autoridad jerárquica sobre las Intendencias sectoriales. Por otra parte, la Superintendencia General no puede tomar conocimiento de temas presentados por terceros en forma directa.

### **Apelaciones**

La inexistencia de mecanismos expeditos y especializados de resolución de controversias, resiente la efectividad y legitimidad del sistema regulador.

Las Intendencias sectoriales ejecutan funciones de administración de las normas regulatorias sectoriales mediante decisiones expresadas en resoluciones; las mismas que pueden ser impugnadas por los proveedores, usuarios y el Estado, cuando consideren que sus derechos e intereses legítimos han sido perjudicados.

En este sentido, un sistema integral de regulación, debe contar con una instancia superior de apelación. La propuesta es conformar para estos efectos una Superintendencia General, con las características propias que se describen en este apartado, cerrando el círculo (en el ejecutivo) de las instancias apelatorias a la que operadores del mercado de bienes y servicios sociales pueda acceder.

Como criterio general se propone que las decisiones de la Superintendencia General solo puedan ser reclamadas al Poder Judicial.

Aun así, es conveniente crear mecanismos alternativos de resolución de conflictos que aseguren decisiones justas, fundadas y rápidas, sin congestionar innecesariamente los tribunales u otras entidades estatales.

### **Fiscalización**

Es esencial que la Superintendencia General tenga la atribución de fiscalizar y emitir opinión sobre la gestión de las Intendencias sectoriales. Para el cumplimiento de esta labor, la Superintendencia General deberá elaborar un informe de fiscalización en el que evalúe la gestión regulatoria y la gestión interna de cada Intendencia sectorial. En base a dicho informe, deberá emitir opinión sobre eficacia y eficiencia de la gestión de las Intendencias sectoriales, incluyendo recomendaciones específicas.

Las pérdidas para la sociedad resultantes de las imperfecciones de mercado y la inequidad en el acceso a los mercados de bienes y servicios sociales son la principal justificación de la intervención de estado. En este contexto, la fiscalización encomendada a la Superintendencia General, tiene por objeto fortalecer la regulación, contribuyendo a mejorar el bienestar de la sociedad.

Los objetivos específicos de la fiscalización son:

- a) Evaluar la correcta aplicación y cumplimiento de la normativa sectorial vigente por parte de las Intendencias sectoriales
- b) Evaluar la eficacia y eficiencia de la Intendencias sectoriales.
- c) Evaluar la contribución de las actividades regulatorias al logro de los objetivos del Sistema de Regulación Integral planteado.

Este conjunto de objetivos específicos apunta a que metodológicamente la fiscalización sea un proceso de desarrollo de conceptos y perfeccionamiento de métodos de evaluación, mediante el análisis del desempeño de las Intendencias sectoriales y la identificación de las imperfecciones de la regulación.

La función de fiscalización de la Superintendencia General posee varias potencialidades, entre las que se destacan: mantener el equilibrio entre los interés de los usuarios, los prestadores y el estado; la mayor transparencia y disminución de las asimetrías de información entre usuarios, proveedores, reguladores y Estado; la contribución al fortalecimiento del Estado de derecho y, contribuir a la consolidación de la institucionalidad regulatoria y a su credibilidad.

Algunas dificultades con que puede tropezar la función de fiscalización de la Superintendencia General se refieren a largo periodo que a veces requiere los procesos de fiscalización y por tanto sus resultados no sean inmediatos .

Se espera que la información generada por la fiscalización pueda mejorar el procesos regulatorio tanto a nivel de las Intendencias sectoriales, proveedores, usuarios y Estado y la sociedad, con el objeto de incentivar comportamientos alineados con el bienestar social.

En tal sentido se espera que la fiscalización de lugar a una mayor capacidad reguladora de las Intendencias sectoriales; incentive mayor cooperación e intercambio de experiencias e información entre Intendencias; mejore la comprensión de las necesidades de los usuarios; sea una instancia organizada que consolide la rendición de cuentas de la gestión realizada por parte de las Intendencias sectoriales, legitimando el sistema regulatorio ante la sociedad y finalmente se espera que se constituya en un instrumento de contención ante la posibilidad de que alguna Intendencia sectorial actúe bajo influencias indebidas, al saber que sus decisiones serán revisadas en el proceso de fiscalización.

Los informes de fiscalización debiesen ser de conocimiento ciudadano, de acuerdo a la descripción que se presenta en capítulo separado.

### **Coordinación**

La Superintendencia General debe tener un rol de coordinación que permita que la regulación sectorial funcione como un sistema coordinado y consistente.

Las funciones de coordinación esenciales debiesen ser:

- a) Considerar y aprobar los proyectos de normas internas.
- b) Considerar y aprobar las políticas de recursos humanos y de salarios para el sistema regulatorio en su conjunto.
- c) Considerar y aprobar la estructura administrativa general de cada Intendencia sectorial.
- d) Considerar y aprobar o modificar, de manera fundamentada, los presupuestos elaborados por las Intendencias sectoriales.

- e) Elaborar el presupuesto consolidado del sistema y presentarlo al Poder Ejecutivo y al Legislativo para su incorporación al Presupuesto General de la Nación, a describir en detalle mas adelante<sup>12</sup>.

Finalmente, es preciso puntualizar que el funcionamiento permanente de una Superintendencia General, con las características descritas, permitiría resolver varias de las deficiencias de organización y coordinación de los sistemas reguladores hasta ahora implementados en los países en desarrollo.

Con él, como se describió anteriormente, se contaría con un órgano especializado que aplicaría criterios comunes en los diversos ámbitos de su qué hacer y se reducirían los costos asociados a los conflictos jurídicos que se susciten entre el Estado y los particulares, aliviando definitivamente la acción de los tribunales ordinarios en materias que no son de su especialización.

### **3.4 Estructura institucional global planteada**

La estructura institucional global planteada tiene las siguientes características: El estado, mediante la autoridad social y el Poder Legislativo, define las políticas económicas y sociales, estableciendo los marcos regulatorios. Las Intendencias del sistema se encargan de su administración. Los proveedores privados y públicos ofertan bienes y servicios sociales. Estos últimos son demandados por los usuarios.

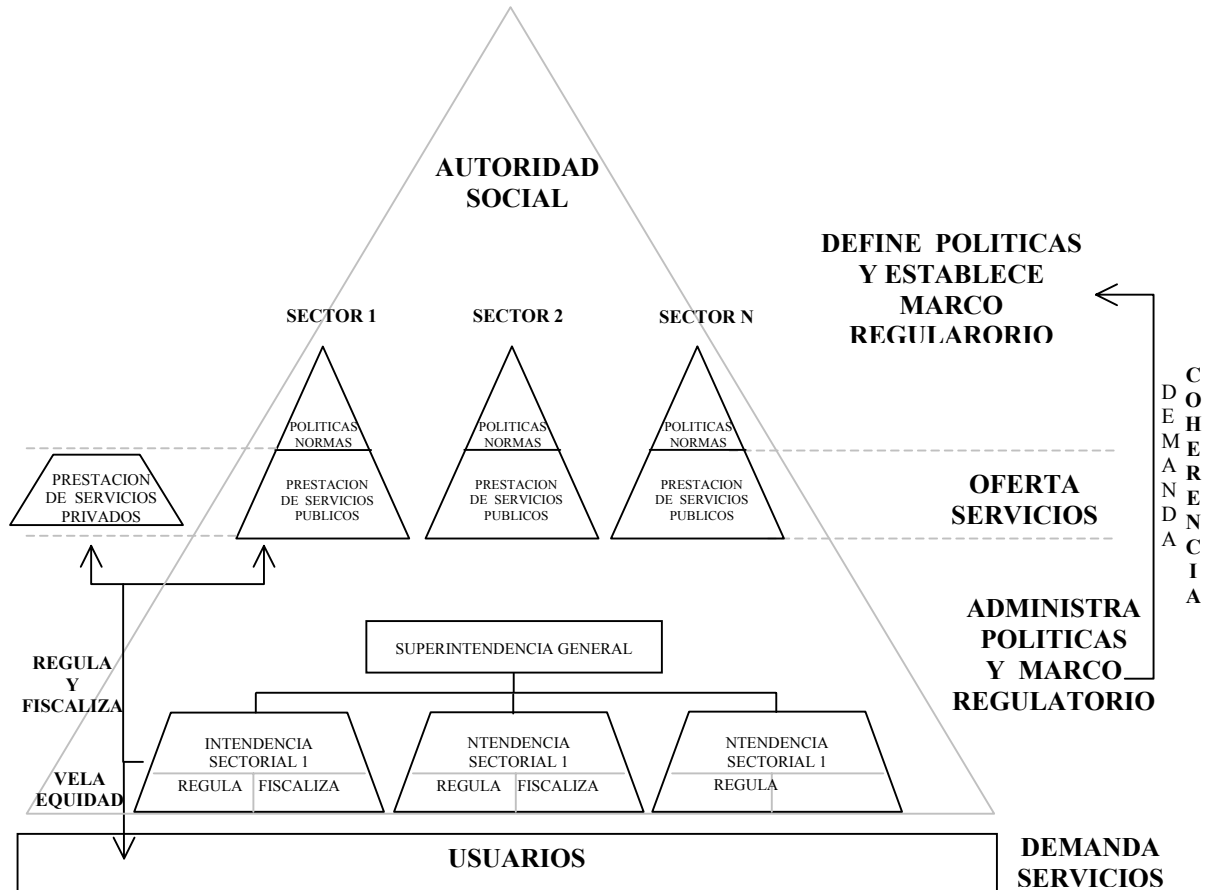
(Ver Esquema 3)

---

<sup>12</sup> La descripción detallada de estas funciones se realizan mas adelante cuando se proponen los mecanismos de "Financiamiento " del sistema de regulación.

### Esquema 3

## Autoridad Social, Sistema de Regulación de Mercados de Bienes y Servicios Sociales, Usuarios y Proveedores



Los objetivos fundamentales del sistema de regulación son por una parte, corregir las fallas existentes en los mercados de la educación, salud, vivienda seguridad social y otros de la misma naturaleza, regulando y fiscalizando a proveedores privados y públicos; por otra, velar por la equidad en el acceso de los usuarios a dichos mercados.

La acción coordinada de las Intendencias sectoriales “demandará coherencia” en las políticas y marco regulatorio definidos por la autoridad para enfrentar los mercados de la educación, salud, vivienda, seguridad social y otros de similar naturaleza.

Crear demanda de políticas sociales coordinadas, a través de instituciones organizadas – que entre sus definiciones consideren este fin –, indica uno de los caminos a seguir con el objetivo de configurar una autoridad social que actúe de manera unitaria.



## **IV. Selección y composición de autoridades reguladoras**

El desempeño de una organización depende esencialmente de la capacidad de sus líderes. En este sentido, es necesario asegurar la idoneidad e independencia de las autoridades reguladoras que se elija.

La designación de la autoridad, puede partir del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, estableciendo en ambos casos la obligación de fundamentar su designación a la luz de los criterios de idoneidad establecidos en la Ley. Para cumplir adecuadamente este requisito pueden idearse métodos alternativos de selección, tales como la constitución de comisiones de búsqueda, la contratación de agencias especializadas en la selección de ejecutivos como se usa en algunos países, o el concurso público de antecedentes.

Las autoridades sean nombradas por el Legislativo o el Ejecutivo, deben sujetarse a requisitos especiales.

A saber, en primer lugar, se estima indispensable la existencia de un mandato claro, para lo cual es necesario que los objetivos institucionales estén definidos por Ley.

También es importante acreditar la capacidad del designado para ejercer el cargo; debe contar con una comprobada calificación profesional, experiencia, independencia, probidad, habilidad gerencial, manejo político y liderazgo. En este sentido, el acto administrativo correspondiente debe contener los fundamentos específicos que se tuvieron presentes para la designación y que éste sea de público conocimiento.

Finalmente, es conveniente que la autoridad sea designada por un plazo fijo diferente del periodo presidencial<sup>13</sup>, renovable, y que su remoción antes de completar el periodo establecido, por el Presidente de la República o el Congreso Nacional solo sea posible por causales establecidas por ley, de las cuales se debe dejar constancia en el acto administrativo correspondiente.

El desempeño del cargo debe ser adecuadamente remunerado, requerir dedicación exclusiva y contemplar estrictas inhabilidades.

En el caso de la Superintendencia General específicamente, se propone estructurar un pequeño cuerpo colegiado mixto integrado básicamente por especialistas en ciencias sociales, económicas y jurídicas para brindar una adecuada asesoría a la institución.

---

<sup>13</sup> Para mantener la continuidad de las funciones reguladoras, es recomendable que el plazo de designación del superintendente general sea mayor al de los intendentes sectoriales y el de éstos últimos diferente al periodo presidencial.



## V. Financiamiento del sistema de regulación

En virtud a la complejidad técnica y política que representaría imponer “tasas y/o impuestos específicos” a los servicios sociales para solventar la acción de los reguladores<sup>14</sup> y evitar los conocidos problemas de “captura” de los mismos. La alternativa propuesta es que los requerimientos presupuestarios de las Intendencias sectoriales sean agregados y consolidados y presentados al Ejecutivo por la Superintendencia General, El Ejecutivo incluirá la propuesta en el proyecto de presupuesto, como fue solicitada por los reguladores, **“de no llegar a un acuerdo”** con los mismos. La discusión, en este caso particular, debe desarrollarse en el Congreso Nacional.

Las necesidades presupuestarias de los organismos reguladores no deben quedar supeditadas a los objetivos y prioridades de los diversos ministerios que intermedian normalmente la relación con el Ministerio de Hacienda. Esta situación resiente la eficiencia en la conformación y administración del presupuesto de los reguladores. Por otra parte, el debate técnico de los fundamentos del presupuesto del sector regulador en cuestión debiese estar a cargo, en el poder ejecutivo y en el poder legislativo, de una “contraparte única y especializada”. Ello aseguraría una mayor coherencia en las políticas aplicadas en la materia.

La discusión sobre aspectos presupuestarios de los organismos reguladores al interior del Ejecutivo debe efectuarse directamente entre el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia General, sin perjuicio de la colaboración que pueda proporcionar la Autoridad Social u otros organismos del Estado.

En la práctica, la “unidad de acción” del sistema de regulación se verá reflejada en dos etapas del ciclo de vida anual de los organismos reguladores. Primero, a tiempo de evaluar su desempeño y segundo, cuando se realice la discusión presupuestaria del conjunto.

Las características de la evaluación del desempeño del sistema serán descritas posteriormente, cuando se desarrolle el punto: “mecanismos de control externo”.

Sobre la discusión presupuestaria, la directriz de que todo requerimiento financiero planteado al Ministerio de Hacienda debe estar sustentado en un plan operativo detallado, contener metas medibles y contar con objetivos específicos definidos, incentiva coherencia en el plan de acción del sistema de regulación en su conjunto.

Por otra parte, si la autoridad social es sectorial y colabora en la discusión presupuestaria con el Ministerio de Hacienda, deberá hacerlo pensando en el impacto de sus decisiones en el conjunto del sistema, generándose, en estas condiciones, “demanda” de políticas sociales unitarias en el ámbito correspondiente.

Finalmente, se deberán crear los mecanismos necesarios que otorguen mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria a los organismos reguladores, definiendo

---

<sup>14</sup> En el óptimo, los reguladores deben contar con autonomía financiera. Sin embargo, en la práctica, la viabilidad política de una decisión de esta naturaleza, tiene pocas posibilidades de éxito. Sin embargo, los actores políticos y sociales, entre otros muchos factores, son diferentes en cada país, por tanto es necesaria una evaluación detallada de la relevancia y el impacto de una medida como esta, a tiempo de tomar decisiones este tipo.



procedimientos conocidos y expeditos, por parte del Ministerio de Hacienda, para una administración ágil y eficiente.

## **VI. Mecanismos externos de control**

### **6.1 En el poder ejecutivo**

La mayor independencia y flexibilidad de administración propuesta para organismos reguladores requiere adecuados esquemas de evaluación de desempeño. La rendición de una cuenta pública periódica y la preparación de una memoria anual fiscalizada por la Superintendencia General, como se planteó inicialmente, contribuyen a formalizar, estandarizar y hacer transparente el proceso de evaluación.

Es recomendable que los componentes del sistema de regulación de los servicios sociales tengan la obligación de rendir cuenta anual sobre su gestión reguladora, administrativa y financiera, a través de la emisión de una memoria anual.

La memoria anual deberá tener un formato básico común y estandarizado, fijado por la Superintendencia General, mediante la norma legal pertinente, en conjunto con la autoridad social y el Ministerio de Hacienda. Este formato tendrá por propósito presentar la información de manera de permitir una adecuada evaluación del desempeño de las entidades. Es importante que las Intendencias sectoriales puedan opinar sobre el formato previo a su promulgación.

Esta memoria deberá estar disponible para organismos como el Congreso con anterioridad a la discusión del Presupuesto y deberá ser público y de fácil acceso.

Por otra parte, es necesario dar carácter público a toda la información que haya servido de base para las decisiones reguladoras de la autoridad, con independencia de la jerarquía de los actos administrativos mediante los cuales éstas se lleven a cabo, salvo que, en forma excepcional y por expresa disposición de la autoridad reguladora, de oficio o petición de parte, se declare fundamentada la confidencialidad de determinados antecedentes.

Al momento de dictarse el acto administrativo correspondiente, la información deberá hacerse pública. En la práctica, deberán crearse los mecanismos para que los interesados puedan acceder en forma expedita a la información requerida, mediante publicaciones, vía Internet y por otros medios.

En este sentido, es posible instituir una ley de procedimientos administrativos que establezca el derecho de acceder a la información utilizada en las decisiones reguladoras, salvo determinación fundada en contrario.

La forma en que se cumpla con la obligación señalada debiera ser considerada como uno de los criterios para evaluar el desempeño comparativo de las distintas entidades reguladoras por parte de la Superintendencia General.

El carácter público de la información cautela la transparencia y objetividad de los procesos reguladores y facilita la participación de los interesados. Es necesario sustituir el principio del secreto administrativo por el de publicidad de las actuaciones administrativas y hacer que el peso de la prueba recaiga en quienes argumenten a favor de una excepción en este criterio.

De esta manera, se promueve el entendimiento y aceptación de las políticas reguladoras. Igualmente, una correcta implementación de este derecho constituye una condición

necesaria para un apropiado control por parte de la ciudadanía de los actos de administración .

Es necesario exigir como criterio general que todo acto administrativo de las autoridades reguladoras contenga expresamente sus fundamentos específicos, los que deberían ser coherentes con los objetivos institucionales y la normativa vigente.

Para lo cual la Superintendencia General deberá establecer las bases de los procedimientos administrativos en una disposición general, que deben respetar los entes reguladores sectoriales.

En este sentido, si bien existen resguardos para prevenir la arbitrariedad de los actos de la administración, normalmente no existen normas expresas que obligue a la administración a dar razón de sus actos. Ello se contradice con la esencial transparencia que se requiere en la acción reguladora.

Al respecto se podría argüir que en un escenario de asimetría de información entre la autoridad y la parte regulada el establecimiento de un requisito de esta naturaleza afectaría la rapidez y flexibilidad necesarios para que un regulador actúe eficazmente, además de incrementarse las posibilidades de desafiar judicialmente sus decisiones.

No obstante, la instancia de apelación propuesta (Superintendencia General), permite incrementar la transparencia del sistema regulador sin afectar su eficacia. De esta manera se avanzara en fomentar la predictibilidad y apertura del sistema, así como la protección de la ciudadanía frente a un eventual mal uso en el ejercicio de sus facultades por parte de la administración.

## **6.2 Del poder legislativo**

El Poder Legislativo puede ser un efectivo mecanismo de control del funcionamiento del sistema regulador propuesto, en la medida que se le otorgue suficiente dedicación y apoyo técnico.

Puede contribuir a asegurar que la actividad reguladora responda al mandato popular establecido en los cuerpos legales y a identificar posibles reformas legales que promuevan el bien común. Una de sus principales ventajas es su independencia del Poder Ejecutivo.

En lo operativo, se estima conveniente que el Poder Legislativo establezca una única instancia organizacional permanente encargada de apoyar las labores de fiscalización de los organismos reguladores, labor que le corresponde a los integrantes de dicha corporación.

La misión de esta instancia organizacional debía circunscribirse al seguimiento permanente del desempeño de los organismos reguladores con el objeto de entregar información calificada y fidedigna a los miembros del Poder Legislativo.

Entre las funciones de esta área funcional se debiese contar con la posibilidad de recibir requerimientos del público y evaluar su mérito con el objeto de proponer al Poder Legislativo la necesidad de iniciar una investigación. Por otra parte, es recomendable que cuente con acceso a documentos oficiales y con la posibilidad de proponer vías de acción. Para garantizar la seriedad y transparencia de sus actuaciones debería establecerse la publicidad de sus conclusiones. Salvo que el poder legislativo instruya lo contrario.

Por otra parte, bajo un criterio de racionalidad, resulta apropiado aprovechar las funciones existentes, en lugar de crear instituciones fiscalizadoras nuevas. Una única instancia organizacional especializada en materias reguladoras, sujeta a control del Poder Legislativo, y que actúa con independencia y profesionalismo, permitiría potenciar una función que actualmente se desarrolla de manera inorgánica. Adicionalmente prestaría una valiosa utilidad en la discusión de nuevas iniciativas legales.

### **6.3 De otros organismos del Estado**

Las Intendencias sectoriales deben tener la facultad exclusiva de interpretar las leyes, reglamentos y demás normas reguladoras relativas al sector en la cual ejercen su competencia, sin perjuicio de mantener las atribuciones propias del poder judicial. En este sentido la emisión de resoluciones reguladoras deberán estar exentas de toma de razón y del control de legalidad posterior que oficia la contraloría normalmente u otro órgano del Estado que tenga estas facultades, para hacer más eficientes las acciones de los reguladores.

Se estima conveniente que aquellas normas emitidas por las Intendencias que tengan efecto general sobre su sector, sean publicadas con vigencia diferida, de modo que los afectados – de estimarlo necesario – puedan interponer recurso preventivos ante la Superintendencia General inicialmente, antes de que entren en vigor.

En general los procedimientos descritos anteriormente, también debiesen aplicarse a las decisiones normativas que sean sugeridas por la Superintendencia General a la autoridad social y sean aprobadas, según exija la ley.

Finalmente podría otorgarse al poder judicial la potestad para resolver controversias que pudieran originarse entre la contraloría y la administración respecto a la legalidad de las decisiones reguladoras adoptadas por la Autoridad Social.

En general el proceso regulador debía ser ágil sin resentir la función controladora. En este sentido es relevante la creación de una Superintendencia General como instancia de apelación para las decisiones adoptadas por los organismos reguladores. La especialización de este órgano permitiría hacerse cargo de algunas tareas que en la mayoría de los casos están a cargo de contralorías públicas.



## VII. Participación de los usuarios

En la actualidad, la participación de los agentes afectados y público en general en las decisiones reguladoras, es reducida y poco estructurada<sup>15</sup>.

Normalmente, en decisiones de carácter normativo o reglamentario, no se contempla una instancia de participación que vaya mas allá de la que la autoridad en forma voluntaria estime conveniente.

El derecho a ser consultado y participar garantiza la igualdad en la expresión de opiniones, mejora la calidad de las normas (pues se tiene mejor información), contrasta visiones contrapuestas, incrementa las oportunidades de control por parte de la ciudadanía y fortalece la legitimidad del proceso regulador.

Con todo, la participación no puede ser un intento de la administración por legitimar propuestas cuya aplicación ya esta decidida, sin intención de debatirlas. En este sentido, se sugiere contemplar, en lo posible, dos etapas de consulta: una forma previa a la preparación de la norma y otra, cuando ya existe un proyecto de norma propiamente tal. Asimismo, como principio general debiera contemplarse la obligación de comunicar la intención de establecer una norma, recibir opiniones y dejar constancia de las mismas.

Si bien el derecho de participar y los criterios generales que deben respetarse debieran consagrarse por ley, sus modalidades específicas debieran ser establecidas en un manual de procedimientos, cuya confección debía ser generada por la Superintendencia General, estandarizado, en la medida de lo posible, los mismos de modo de posibilitar su perfeccionamiento constante en el tiempo.

De acuerdo a lo planteado, lo que se pretende es establecer un marco normativo general para facilitar la participación e los agentes afectados en los principales procesos reguladores.

Asimismo, la Superintendencia General debe liderar los procesos que se encarguen de crear metodologías que permitan procesar en forma eficiente la información recogida, de modo de asegurar que los puntos de vista de los afectados sean efectivamente tomados en cuenta y que los procesos reguladores no se prolonguen de manera desmedida.

Las normas específicas para la consideración de los planteamientos de los agentes afectados en las principales acciones reguladoras se debieran consignar en el manual de procedimientos de cada organismo, “certificado” por la Superintendencia General.

En este sentido, ayudará una norma legal genérica de alto nivel, propuesta por la Superintendencia General a la autoridad social y al ejecutivo, sobre procedimientos administrativos para organismos reguladores.

---

<sup>15</sup> En un ámbito de acción mas amplio, los consumidores en algunos países desarrollados se han organizado para transparentar información de mercado y defender sus derechos y, en otros el Estado ha tomado esta iniciativa. Pero mas allá de estos intentos globales, que de alguna manera van generando cultura de participación, las decisiones reguladoras que afectan usuarios, Estado y proveedores privados deben generar sus propios mecanismos “institucionales” de participación.



## **VIII. Importancia de la gestión en los organismos reguladores**

La efectividad de un sistema regulador depende solo en parte de la forma como se estructura y se asignan responsabilidades a los diversos organismos públicos encargados de desempeñarlas; tanto más importante es la calidad de gestión de dichos organismos.

En tal sentido, independientemente de la configuración institucional, es posible identificar algunos criterios generales que son necesarios para el buen desempeño de las agencias reguladoras en particular.

Es esencial que exista claridad en los objetivos de las Intendencias sectoriales, los cuales deben ser coherentes con los objetivos globales perseguidos por la regulación.

Por otra parte, se requiere plena coherencia entre las atribuciones del organismo regulador y su “capacidad efectiva de ejercer tales atribuciones”.

En tal sentido, es necesario contar con “recursos humanos calificados” y “sistemas de incentivos” consistentes con las funciones desempeñadas. Particularmente relevante es la “capacidad de liderazgo” de las máximas autoridades de la institución.

También se debe disponer de “infraestructura”, recursos financieros y “sistemas modernos de administración” que permitan una operación ágil y oportuna en el sistema regulatorio.

Asimismo se debe contar con “sistemas de información” adecuados que permitan conocer las preocupaciones de los afectados por la regulación, establecer una comunicación fluida con otras agencias estatales y preservar la memoria institucional.





## **IX. Tácticas de implementación de las reformas propuestas**

La decisión de introducir instituciones reguladoras en el ámbito de lo social no es trivial, pues ellas afectan la actividad privada y pública, y conllevan costos económicos y políticos que eventualmente pueden invalidar los beneficios buscados. De allí que estos procesos deben diseñarse con cuidado, extremando los esfuerzos para reducir los riesgos de fracaso.

Suponiendo que exista claridad en que los sistemas de regulación son beneficiosos para enfrentar las fallas de mercado e imponer la equidad social, la experiencia en materia de sistemas integrales de regulación aconseja que existen algunos factores que maximizan las probabilidades de éxito.

En primer lugar, se requiere un diseño táctico que reconozca las restricciones existentes en las capacidades institucionales, reduzca la resistencia al cambio y configure un amplio respaldo a favor de las reformas.

Las políticas de shock parecen ser las más adecuadas para enfrentar el comienzo del de las reformas de manera exitosa. Mediante ley, debiese crearse al menos dos Intendencias sectoriales, a la cabeza de una Superintendencia General buscando generar la interactividad y unidad de acción descrita precedentemente.

Sin embargo, si el proceso se inicia ordenando gradualmente la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales, se debe velar por que la velocidad de la implementación no la acerque al fracaso y se debe tener como objetivo final conseguir un sistema unitario.

En este sentido, es importante configurar un balance equilibrado de costos entre los diversos agentes afectados por las reformas institucionales.

Finalmente, es fundamental lograr amplios niveles de consenso a favor del cambio en los principales grupos sociales. La participación en el diseño de las reformas y acuerdos políticos amplios, seguramente facilitará su implementación.

A los factores antes indicados, debe sumarse, sin duda, la voluntad y convicción de los líderes que impulsan las reformas.



## **x. Conclusiones**

La constitución de una autoridad social es resistida por los Estados debido principalmente a las profundas reformas legales, institucionales y de poder que se requieren para su conformación.

Sin embargo, llama la atención que parte relevante de las funciones que debe realizar la autoridad social, – esté la misma desconcentrada, desarticulada o descentralizada – puedan desarrollarse de manera unitaria. Estas funciones corresponden a la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales.

El Estado debe regular los mercados de educación, salud, vivienda, seguridad social y otros de similar naturaleza, conocidas las imperfecciones de estos mercados y sabido el desigual acceso de los más pobres a los mismos.

Para que el Estado enfrente el cometido de organizar de manera adecuada la función reguladora son esenciales conocer la naturaleza de los procesos reguladores, incluyendo su complejidad técnica y la magnitud de sus implicancias económicas, y la realidad de cada país en cuanto a su historia, cultura, sistema económico, sistema jurídico y capacidad relativa de los actores sociales.

En el caso de economías de mercado donde el sector privado tiene una creciente participación en la provisión de servicios sociales y donde estos proveedores conviven con prestadores públicos es importante considerar dos elementos fundamentales: la especialización y la independencia del regulador.

La creciente importancia y complejidad de la actividad a regular – lo social – debe llevar a la creación de entes especializados encargados de efectuarla, complementando la acción de las autoridades sociales sectoriales y los tribunales de justicia.

Junto con lo anterior, es necesario otorgar crecientes grados de independencia a los entes reguladores, buscando reducir el riesgo de “captura” por parte de intereses privados o la interferencia de consideraciones políticas de corto plazo.

Sin embargo, la creación de entes especializados no significa que éstos asuman todas las acciones reguladoras que afectan a un sector en particular. Por el contrario, lo habitual es que materias esenciales del proceso regulador se mantengan en otros ámbitos del Estado.

En este sentido, la autoridad social y el poder Legislativo serán responsables de definir las políticas económicas y sociales estableciendo los marcos regulatorios. El parlamento tiene un rol protagónico en el establecimiento de normas reguladoras de rango legal.

Finalmente, el Poder Judicial usualmente es la última instancia en los conflictos que se originan en la interpretación o aplicación de normas.

En la práctica, al crearse entes reguladores independientes, el Estado concentra en una agencia especializada el ejercicio de acciones reguladoras específicas, que generalmente están acotadas en la ley. La amplitud de tales acciones puede variar significativamente, desde otorgar amplios poderes a las agencias reguladoras para establecer, aplicar y fiscalizar el cumplimiento de normas, hasta casos en que la delegación de facultades es irrelevante.

Si la regulación de los mercados de bienes y servicios sociales es “delegada” oportunamente y se estructura de manera adecuada, generará los mecanismos necesarios que haga que la autoridad social dispersa y desarticulada se desempeñe como una autoridad unitaria frente al comportamiento de estos mercados.

La estructura planteada, frente a esta directriz, aprovecha las corrientes regulatorias unisectoriales y multisectoriales, buscando más que un conjunto de reguladores, un “sistema integrado institucionalmente”, cuya acción coordinada demandará “coherencia” en las políticas y marco regulatorio que defina la autoridad para enfrentar los mercados de la salud, educación, vivienda y otros de similar naturaleza.

La participación de los usuarios es valorada especialmente en la propuesta pues ésta hace eficaz la regulación al contribuir al aprendizaje y la educación de las partes involucradas, aportando también a una mayor información y transparencia y, en definitiva, a una mayor estabilidad y solidez del sistema.

Finalmente, las soluciones de segundo mejor planteadas, tienen la virtud de generar las condiciones para mejorar la institucionalidad de la política social, sin implicar cambios institucionales traumáticos para su realización y sin generar colisión de intereses con otros poderes del ejecutivo.

## Bibliografía

- Aranibar, Ernesto (2003). *Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia*. Serie Políticas Sociales No 64. CEPAL. Naciones Unidas. Mayo. Santiago de Chile.
- Faria, Wilmar (2003). *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Serie Políticas Sociales No 64. CEPAL. Naciones Unidas. Marzo. Santiago de Chile.
- Fischer, Ronald y Pablo Serra (2004). Efectos de la privatización de servicios en Chile: casos sanitario, electricidad y telecomunicaciones. Documento de Trabajo No 186. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Fisher, Ronald, Pablo González y Pablo Serra (2003). *The privatization of social services in Chile: an evaluation*. Documento de Trabajo No 167. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Septiembre. Santiago de Chile.
- Franco, Rolando. *Autoridad Social*. Mimeo. s.f., s.l.
- González, Pablo (2002a). *Elementos de la regulación de la actividad privada en educación*. Documento de Trabajo No 118. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- González, Pablo (2002b). *Lección de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación*. Documento de Trabajo No 117. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Jadresic, Alejandro, Vivianne Blanlot y Gregorio San Martín (2001). *La Nueva Regulación*. Dolmen Ediciones. Santiago de Chile.
- Ma, Cecilia, Yajaira Rivera y Livua Sanchez (1998). *Regularización de Seguros privados de salud: la experiencia en Chile de la superintendencia de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES)*. Estudio de Caso 22. MGPP. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Octubre. Santiago de Chile.
- Molina, Sergio (2003). *Autoridad social en Chile: un aporte al debate*. Serie Políticas Sociales No 71. CEPAL. Naciones Unidas. Septiembre. Santiago de Chile.
- Repetto, Fabián (2003). *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. Serie Políticas Sociales No 62. CEPAL. Naciones Unidas. Febrero. Santiago de Chile.
- República de Bolivia (1994). *Ley SIRESE. No 1600*. Gaceta Oficial. La Paz. Bolivia.
- República de Chile (2004). *Ley No. 19.937 de Autoridad Sanitaria y Gestión*. Diario Oficial. Santiago de Chile
- República de Chile (1979). *Decreto Ley No. 2763 Actualizado al 31/12/2003. Reorganiza el Ministerio de Salud y crea los Servicios de Salud Pública de Chile y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de la Salud*. Diario Oficial. Santiago de Chile.
- Sarmiento, Alfredo (2004). *La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro*. Serie Políticas Sociales No 91. CEPAL. Naciones Unidas. Marzo. Santiago de Chile.