

LEY DE CUOTAS DE LA ANCHOVETA: ¿VULNERA EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA?

Erik Miranda Carnero*

Desde el punto de vista del autor, la Ley de Cuotas Pesqueras (para la anchoveta)¹ estableció un nuevo tipo de titularidad, basado en un porcentaje de explotación sobre el recurso. Sin embargo, ¿puede cuestionarse que una ley (sustentada en la preservación de un recurso natural plenamente explotado) vulnera el principio de competencia, si esta delimita (bajo el mismo criterio a todos los titulares de permisos de pesca) una titularidad previamente otorgada por el Estado soberano?

En setiembre de 2009 se publicó el artículo “Ley de Cuotas Pesqueras fomenta conductas anticompetitivas”². Allí se argumentó que la Ley de Cuotas Pesqueras (LCP) es inconstitucional porque impide la entrada de nuevos competidores.

Consideramos que el discurso encierra la misma falacia que el autor pretendía alertarnos³. Pasamos a exponer nuestros argumentos.

En la “carrera olímpica” (antiguo régimen de pesca para la anchoveta), primero se establecía la cantidad total que se podía extraer, luego, cual carrera de caballos, salían a pescar quienes ostentaran permisos de pesca. En realidad, nunca se sabía cuánto se pescaría por cada

Revista de Economía y Derecho, vol. 7, nro. 26 (otoño de 2010). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ex adjunto de docencia de la PUCP y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Asesor legal de la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción. El presente artículo fue elaborado antes de la emisión de la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 0026-2008-PI/TC y 0028-2008-PI/TC (acumulados) del 5 de marzo, en el que se evaluó la demanda de inconstitucionalidad de los decretos legislativos 1027, 1047 y 1084. El autor invita a la lectura de esta sentencia.

embarcación, pues todos pescaban la cantidad que podían hasta que el ministerio diera la señal que se agotó el límite autorizado. Podían descargar y regresar a altamar, en tanto la “chicharra” no sonara. Cuantas más embarcaciones se poseía, mayores eran las posibilidades de obtener una mejor pesca. Este régimen se basaba en un sistema de propiedad común⁴ (sobre el recurso) y materializaba aquella máxima jurídica: primero en el tiempo, primero en el Derecho. Respondía a la perspectiva (siglo XIX) de que se trataba de un recurso inagotable (no depredable), soslayando el esfuerzo de pesca.

Esta percepción del recurso significó en el siglo XIX “la creencia bastante generalizada de que, dada la inmensidad de este tipo de recursos renovables, la acción de la actividad pesquera apenas causaba efectos relevantes sobre la abundancia y cuantía de los mismos. Incluso a finales de ese siglo, y en contraste con las perspectivas pesimistas de los malthusianos, algunos biólogos como T. H. Huxley seguían realizando afirmaciones como: ‘La pesca del bacalao, [...] y, probablemente, todas las grandes pescas marítimas son inagotables’. A pesar de ello, en aquellos años algunos economistas ya empezaban a reconocer la necesidad de extender la noción de renta a la explotación de los recursos naturales renovables como los pesqueros, quizá porque los estudiosos en ese tiempo fueron testigos de un intenso desarrollo tecnológico que hacía imposible incrementar la producción, pero que provocaba una pronta escasez en las reservas de recursos naturales y una disminución de las productividades marginales”⁵.

Sin embargo, no solo se trata del alto esfuerzo de pesca o de la cantidad del recurso extraído, sino también alto costo de extracción, de contaminación, de perturbación del hábitat, y la sobreinversión en embarcaciones pesqueras.

¿Qué debemos hacer frente a un sistema de propiedad común que genera ineficiencia?

El “sistema de cuotas” (nuevo régimen de pesca para la anchoveta) pretende ser la respuesta⁶. A cada armador se le asignó un porcentaje de participación (basado en el universo de embarcaciones, cuyos armadores estaban previamente habilitados con permisos de pesca) para extraer el recurso. Ese porcentaje se convierte en una cantidad determinada al inicio de cada temporada, cuando el ministerio informa la cantidad total que se puede extraer. Para su determinación se tomaron en cuenta los permisos de pesca vigentes, la capacidad de bodega y el histórico de pesca extraída de cada embarcación. Este régimen se basa

en un sistema de propiedad privada (en sentido económico). Podría alegarse que es similar al sistema en que los accionistas cobran sus utilidades (según el grado de participación).

Por tanto, la LCP busca fundamentalmente la eficiencia económica para la extracción del recurso⁷, muy distinta a la eficiencia referida en el artículo publicado (en la que se alega que las embarcaciones pequeñas y medianas eran más eficientes para extraer la anchoveta). Sin embargo, también genera otro tipo de efectos: evita la sobreinversión en naves.

El sistema de cuotas es un modelo adecuado en tanto que se aplica a una pesquería cerrada (en la que no pueden ingresar más interesados), pero no para pesquerías que aún se consideran abiertas (dado que el porcentaje deja de ser una constante).

Aunque no es objetivo del presente artículo, debemos advertir que existen otros modos como se puede conceder la extracción del recurso; por ejemplo, que se licite el mar o el ingreso a este, o simplemente sea de libre ingreso⁸, pero su implementación trasunta en el clásico dilema económico de eficiencia y equidad.

El modelo que se pretenda aplicar debe tomar en cuenta las conductas que incentiva tal medida, y analizar los problemas de eficiencia y equidad. Más aún, el problema puede que no sea la aplicación del modelo en sí mismo, sino las condiciones que este implica⁹.

A todo ello cabe añadir la diferencia entre el modelo económico de acceso al recurso (la discusión clásica de bien común o privado) y de otro el mecanismo legal que permite tal habilitación (lo que no es otra cosa que la técnica concesional¹⁰).

Ahora vayamos a los argumentos que se señalaron en el artículo.

En primer lugar se afirma que la norma es inconstitucional porque impide la entrada de nuevos competidores. También se afirma que la Constitución exige que el Estado combata cualquier forma o comportamiento que signifique una vulneración al principio de competencia. Finalmente, señala que es inconstitucional e inaceptable que pueda ser un instrumento para generar conductas monopólicas o convalide la posición de ventaja, poder y beneficio de seis grupos económicos.

Llama la atención que no se señale cuál es el artículo de la LCP que impide la entrada de nuevos competidores. De hecho, no existe. En efecto, la LCP es solo un sistema de titularidad (más aún, la delimita) en torno a la anchoveta.

Es la Ley General de Pesca (artículo 24), y su reglamento (artículo 12)¹¹, la que impide que ingresen nuevos competidores para extraer un recurso plenamente explotado. Hace años no se otorgan permisos de pesca ni incrementos de flota para la extracción de anchoveta (salvo por sustitución de capacidad de bodega). Se trata de una pesquería cerrada desde antes de la vigencia de la LCP. En efecto, fue precisamente la Resolución Ministerial 781-97-PE la que declaró a la anchoveta y a la sardina como recurso hidrobiológico plenamente explotado.

Y es que el problema no está en la extracción del recurso (y, por tanto, tampoco en la LCP), sino en la siguiente etapa de la cadena de valor: ¿cuál es el precio que paga una planta procesadora por la anchoveta extraída?

Ahora bien (aunque no es claro el planteamiento), el autor podría estar observando que aún cuando es una pesquería cerrada, precisamente la imposición de una cuota de extracción es una medida anti-competitiva (después de todo... ¡la caza debe ser del mejor cazador!). Este punto lo veremos más adelante, al tratar sobre la eficiencia de las embarcaciones pequeñas y medianas.

En realidad, la anticompetitividad es una conducta, un comportamiento que puede ocurrir con la LCP o sin ella.

Por otro lado, la consolidación de una posición de dominio no constituye ninguna infracción por sí misma, más aún si la Constitución (artículo 61) tampoco prohíbe los monopolios (salvo los monopolios legales). Lo que está prohibido es el abuso de la posición de dominio y las prácticas restrictivas de la libre competencia (en tanto que restringen la capacidad de elección del consumidor y la eficiencia económica). Más bien, las fusiones y reestructuraciones concursales (a causa de la crisis financiera del sector pesquero de 1997 a 1999) fueron causa de la consolidación empresarial, donde la integración vertical alberga razones de eficiencia económica.

En segundo lugar, corolario de lo anterior, se señala que las grandes plantas aplicarán sobre las plantas independientes “precios predatorios”, y que así se desplazará las preferencias de las embarcaciones pequeñas. En un esfuerzo por “teorizar” lo que sucedería en el futuro (olvidando que la harina de pescado es un *commodity*) se afirma que los altos precios de la primera temporada tienen por objeto excluir del mercado a las plantas independientes, y una vez que ocurra, el precio bajará dramáticamente en la medida en que solo quedarán las grandes plantas procesadoras.

Han transcurrido dos temporadas y los precios del *commodity* se han mantenido atractivos. “Teorizar” no es precisamente un argumento para sostener que la norma es anticompetitiva¹². En realidad, cuando ocurra una conducta anticompetitiva, si ocurre, podrá recurrirse al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), la agencia de competencia.

Consideramos que el incremento en el precio no es artificial, sino que obedece al nuevo sistema de asignación de titularidad: cuando se pasa de una titularidad común a una privada, cuando el régimen de titularidad es claro. El valor de la titularidad suele incrementarse cuando tal titularidad está perfectamente determinada y se puede oponer y transmitir.

Pero las consecuencias que se exponen (de la ejecución de una ley anticompetitiva: “embarcaciones paradas, pescadores despedidos, industrias conexas quebradas”) son planteamientos de un sistema paternalista, que precisamente no toma en cuenta cómo funciona el mercado. Y esa es precisamente la lección dada por Alfred Kahn: “Nunca olvides que un sistema de regulación reemplaza el mercado por la decisión de un ser humano”¹³.

Así, el vicio de argumentación al que inicialmente nos referíamos se denomina falacia de petición de principio¹⁴.

En tercer lugar, se ha señalado que en el sistema de “carrera olímpica” las embarcaciones eficientes eran las pequeñas y medianas (además, podían dejar su pesca en todo el litoral). Y se señala ello, comparándola con la cantidad de combustible que consume una embarcación grande, y dado que esta última no puede alejarse demasiado del radio de influencia de su planta procesadora.

Esta afirmación encierra una contradicción en sí misma, sin perjuicio que es una manera muy simplista de evaluar la eficiencia del tamaño de una embarcación. En efecto, las grandes empresas se habrían equivocado en cuanto a las dimensiones que debían tener sus embarcaciones, debían ser pequeñas y medianas (¡!). Sin embargo, ocurre todo lo contrario: cuanto más grande, más segura es la embarcación en altamar y mejor pesca se obtiene.

En efecto, es contradictorio que siendo las pequeñas y medianas embarcaciones más eficientes, sus armadores no lograran un posicionamiento en el mercado. ¿O es que estas empresas no contaban con cantidad suficiente de embarcaciones para lograr ello?

Así, llama la atención que los armadores de las grandes embarcaciones tengan un posicionamiento en el mercado, “sin que sus embarcaciones sean eficientes”. Siguiendo el razonamiento del autor, resulta extraño que durante la vigencia del sistema de “carrera olímpica” estas empresas se mantuvieran en el mercado.

Sin embargo, retomemos el argumento que deslizaba el autor al inicio: si se considera que los armadores de las embarcaciones pequeñas y medianas eran más eficientes, entonces limitar o imponer una cuota es anticompetitivo. Así, si es eficiente, podría pescar por encima de la cuota asignada (para ello podría renovar y mejorar tecnológicamente la flota cada temporada).

No olvidemos que los recursos naturales pertenecen a la Nación, y que los permisos de pesca no solo derivan de la técnica concesional, empleada para habilitar a un interesado, sino también que están en juego la cantidad del recurso extraído, el alto esfuerzo de pesca, el alto costo de extracción, la contaminación, la perturbación del hábitat y la sobreinversión en embarcaciones pesqueras.

Es natural que cada vez que se concesiona, licita, autoriza u otorga un permiso, los interesados se enfrentan a un problema de costo de oportunidad. En infraestructura es más evidente, la concesión de un puerto o aeropuerto por sí misma tiende a restringir el ingreso de nuevos competidores.

Como parte del antiguo régimen (carrera olímpica), el Estado progresivamente otorgaba titularidades, permisos de pesca para extraer una cantidad indeterminada, siempre que no se superara la cuota global, hasta que esta situación llegó a un punto crítico, motivo por el que se cerró la pesquería. No cabe duda de que, a medida que se otorgaban progresivamente los permisos de pesca, variaba el costo de oportunidad¹⁵.

En Derecho Administrativo se suele recurrir a los principios generales del Derecho no solo para cubrir aspectos no regulados en la norma, sino también como fuente inspiradora de interpretación legal.

Los principios generales –afirma Leguina Villa– “expresan y articulan técnicamente los valores centrales, las representaciones jurídicas generales o las opciones básicas de cada sistema jurídico”. García de Enterría realza su carácter dinámico, observación de largo alcance expresiva de que nos encontramos ante materia jurídica viva y no ante reglas esclerotizadas e inadaptables a la mutación de la realidad. En

ese sentido, dirá que los principios constituyen “la parte permanente del Derecho, y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica”, pues poseen “una mezcla de precisión (que evita su disolución nebulosa) e indeterminación (que permite su dinamicidad y superioridad de grado para dominar supuestos muy varios)”¹⁶.

En ambas situaciones, los principios generales suelen concurrir, y en ese escenario algunos principios tienen mayor preeminencia que otros. Por ejemplo, la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado establece una serie de principios aplicables a esa materia, pero los principios de concurrencia e igualdad cobran mayor relevancia. En telecomunicaciones tienen mayor relevancia el principio de acceso universal y el de neutralidad. Situación similar ocurre en materia pesquera, en cuyo contexto son más importantes el principio de precaución y el de eficiencia.

El principio de precaución es aplicable cuando existan indicios razonables de peligro, de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir ese peligro. Estas medidas y sus costos son razonables, considerando los posibles escenarios que plantea el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. La autoridad que invoca el principio de precaución es responsable de las consecuencias de su aplicación.

Saber cuándo y dónde aplicar este principio convierte a la administración en el más barato que pueda evitar el daño (en tanto que su participación impide el perjuicio a un menor costo); más aún si las titularidades para la pesca son concedidas por el Estado. Esta actuación se encuentra respaldada en el principio de eficiencia administrativa¹⁷.

“Del principio de eficiencia se deriva la necesidad de analizar cuantitativamente las distintas decisiones que se pueden adoptar, y favorecer el empleo más adecuado de los medios disponibles. Mientras que la efectividad se centra en el fin, la eficiencia lleva a pensar en los costes. Así, los análisis de costes deben ser el contrapeso a muchas exigencias de efectividad que se dirigen a la Administración y al Derecho Administrativo”¹⁸.

Precautoriedad y eficiencia se han convertido en dos caras de la misma medalla, ambas se relacionan con la teoría económica de los

recursos naturales, que precisamente analiza la eficiencia en la extracción de estos.

Como señalamos inicialmente, la norma no fue hecha para las pequeñas, medianas o grandes empresas. Es una medida para preservar un recurso. Es allí donde se busca eficiencia. Por eso, hoy a las cuotas de pesca se les asigna un valor de libre transmisibilidad. Hoy la pesca no depende de la cantidad de embarcaciones que se posea, sino de la cuota que posea el titular. Observemos además que la competencia no es exclusiva de los precios, también se compite por los servicios y la eficiencia de la embarcación para extraer (algo similar ocurre en la minería, donde los avances tecnológicos resultan importantes para reducir el costo de extracción).

La Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas posibilita el control *ex post* de las conductas de los agentes económicos. Aplicar una cuota de pesca no es una conducta anticompetitiva, es simplemente la asignación de una titularidad en aras de preservar un interés público¹⁹. En efecto, no se puede dejar de lado que la pesca de un recurso plenamente explotado es un tema de interés público, por lo que es imposible sostener que este (o la LCP) es gestor de “conductas anticompetitivas”. No cabe duda de que el cuidado en la extracción de un recurso natural (causa de un interés público) está por encima de cualquier principio de competencia para su extracción.

Por último, damos cuenta de otra falacia. Si la LCP solo delimitó una titularidad preexistente y esta no impide el ingreso de nuevos competidores, si la medida busca la preservación de un recurso natural “plenamente explotado” y tanto el abuso de posición de dominio como las prácticas restrictivas se manifiestan a través de conductas o comportamientos, entonces estamos frente a una falacia de causa falsa.

NOTAS

- 1 Técnicamente se trata del Decreto Legislativo 1084, que promulgó la Ley sobre Límites Máximos de Captura por Embarcación.
- 2 Juan Francisco Rojas, “Ley de Cuotas Pesqueras fomenta conductas anticompetitivas”, en Panorama Pesquero, setiembre de 2009.
- 3 Una falacia es un error de razonamiento, un tipo de argumento que puede parecer correcto, pero que demuestra, luego de examinarlo, que no lo es (Carl Cohen e Irving Copi, Introducción a la Lógica, México D. F., Limusa, p. 126).

- 4 Económicamente, se trata de un bien en situación intermedia entre el denominado bien público puro y el bien privado. En esta clase se presenta un grado de rivalidad en el consumo total o parcial, pero no es posible excluir sus beneficios.
- 5 Juan Carlos Surís Regueiro y Manuel M. Varela Lafuente, “Pesca y economía: una visión general”, en *Economía Agraria*, nro. 179, enero-abril de 1997, pp. 41-88.
- 6 El biólogo Steven Gaines, de la Universidad de California (Estados Unidos), en la revista *The Economist*, alertaba: “Solo las cuotas individuales de pesca pueden evitar un desastre y el colapso de los recursos en el planeta” (<http://elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2008-09-22/cuotas-pesca-la-solucion.html>). En la misma línea, véase Jorge Csirke (www.perupesquero.com/noticias.php?id=119).
- 7 “El desarrollo básico de las ideas económicas se debe a Gordon (1954). El análisis de Gordon se basa en la simple teoría económica y prevé, en efecto, que cuando una pesquería está sin controlar se producen las siguientes modalidades de actividad. En un principio, a medida que la pesca se desarrolla, los pescadores obtienen unos índices de captura altos en los recursos abundantes, logrando beneficios considerables. Este fenómeno atrae a otros pescadores que se incorporan en la industria estimulando a aquellos que ya participan en ella para que aumenten sus inversiones. Al aumentar la presión pesquera, se reducen las poblaciones ictiológicas y aumenta la competencia entre los pescadores para explotar unos recursos en decadencia. Así se reducen los índices de captura y, en consecuencia, los beneficios hasta alcanzar un nivel en donde las entradas meramente cubren los gastos de la mano de obra y capital empleados, o sea, en la jerga económica, alcanzan un nivel en donde la rentabilidad económica (valor de las descargas menos los gastos de captura y entrega del pescado) es completamente inexistente” (J. R. Beddington y R. B. Rettig, “Criterios para la 1984 regulación del esfuerzo de pesca”, Organización para la Agricultura y la Alimentación, FAO, siglas en inglés de Food and Agriculture Organization, Documento Técnico de Pesca 243, 44 pp.).
- 8 Hardin proponía ciertas opciones al régimen de la propiedad común. “Podemos venderlos como propiedad privada. Podemos mantenerlos como propiedad pública, pero asignando adecuadamente quién ha de entrar. Esto debe ser con base en la riqueza, a través del uso de un sistema de adjudicación. También podría hacerse con base en méritos, definidos por estándares acordados. O podría ser por sorteo. O bien ser con base en el sistema de que el primero que llega entra, administrado a partir de filas. Estos, creo, son todos procedimientos objetables. Pero entonces debemos escoger o consentir

la destrucción de nuestros recursos comunes llamados parques nacionales” (Garrett Hardin, “Tragedy of the Commons”, en *Science*, nro. 162, 1968, pp. 1243-1248).

- 9 Este es precisamente el análisis que realiza César Landa Arroyo con su voto singular en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 0026-2008-PI/TC y 0028-2008-PI/TC.
- 10 “Las llamadas en general ‘técnicas concesionales’ comprenden sin embargo también otras figuras que tradicionalmente la doctrina ha vinculado a un ámbito distinto: el del derecho de la empresa o libertad económica de los particulares, conquistada originariamente frente a las corporaciones y a las autoridades locales, que fue paulatinamente cediendo por la *publicatio* o asunción por parte del Estado de determinadas actividades económicas y la intervención del mismo en buena parte de la labor privada. Se emplearon fórmulas variadas y sutiles, cuyo análisis no corresponde realizar aquí y que pertenecen, en general, al ámbito del poder de Policía. Es preciso distinguir entre las actividades económicas que los particulares pueden desarrollar en forma libre, lo cual constituye la regla conforme al artículo 30 de la Constitución Nacional, de aquellas otras en las cuales el Estado interviene con propósito ordenador, por ejemplo, imponiendo limitaciones normativas de Policía, cualquiera fuere su intensidad, ya que en esto existe una innegable cuestión de grados, y, finalmente, las que se encuentran absolutamente prohibidas”(Luis Armando Carello, “Concesión de obras y servicios públicos: técnicas concesionales”, en *Revista La Ley*, t. 1992-A, p. 674, Buenos Aires).
- 11 Reglamento de la Ley General Pesca:
“Artículo 12.- Recursos plenamente explotados
12.1. En el caso de recursos hidrobiológicos que se encuentren plenamente explotados, el Ministerio de Pesquería no autorizará incrementos de flota ni otorgará permisos de pesca que concedan acceso a esas pesquerías, bajo responsabilidad, salvo que se sustituya igual capacidad de bodega de la flota existente en la pesquería de los mismos recursos hidrobiológicos.
[...]”.
- 12 Hayek decía que la “competencia es esencialmente un proceso de formación de opinión. [...] Es un proceso que encierra un constante cambio en los datos y cuya importancia, por lo tanto, no puede ser interpuesta por una teoría que concibe estos datos como constantes” (Friedrich Hayek, “La razón de la competencia”, en *Revista Estudios Privados*, nro. 2, Lima, 1997, p. 142).
- 13 “Y, es cierto, lo he visto durante las audiencias públicas para las líneas aéreas y en cualquier otra industria regulada que he investigado. Eso es bueno y malo

al mismo tiempo. Bueno, porque una de las mejores características del ser humano es que respondemos directamente a los sentimientos de otra gente. La gente de la línea aérea PanAm nos dijo que la empresa quebraría como consecuencia de esas audiencias públicas para desregular la industria, lo que no era cierto porque cuando después quebraron no fue por esa razón. Sin embargo, era una compañía grande, con muchos empleados y proveedores. Había ciudades en que parte de su población dependía de ella, había clientes que dependían de ella, por lo cual ningún ser humano podía no responder emotivamente ante la situación crítica de todas estas personas. Lo bueno de eso, por supuesto, es que se trata de una reacción humana normal y sería terrible que fuéramos diferentes. Lo malo es que desde el punto de vista económico lo mejor era que la empresa desapareciera. Eso es duro. El mercado hace desaparecer a una empresa que es ineficiente, que produce cosas que la gente no quiere, o que cobra precios demasiado altos que, aun cuando son necesarios para la sobrevivencia de la empresa, le impiden viajar a la señora de Boston. El mercado es inhumano, no responde a las súplicas de PanAm sino que lo tira al basurero de la historia.

Por eso Kahn me dijo: 'No olvides lo que pasa cuando hay un regulador. En vez del mercado impersonal, despiadado, vas a tener una persona que responderá en forma natural. Entonces ten cuidado de tus buenas intenciones'. Nuestras buenas intenciones podrían significar que esta mujer no pueda viajar en avión. Y uno no se debe engañar pensando que se puede diseñar un sistema regulatorio que no esté dirigido por personas, o que esas personas no van a responder. Porque sí lo van a hacer. Van a responder a la situación humana con que se encuentren y así reemplazamos el mercado impersonal por el dictado de un ser humano que puede causar tantas dificultades económicas cuando es simpático como cuando no lo es. Estas son las cuatro consideraciones que les quería ofrecer" (Stephen Breyer, "¿Cuándo y cómo regular los servicios de utilidad pública?", en *Revista Estudios Públicos*, nro. 78, Santiago de Chile, 2000).

- 14 Quienes incurren en este error no se dan cuenta de que han supuesto aquello que deben probar. Ese hecho se puede oscurecer mediante sinónimos confundentes, o por una cadena de argumentos (Carl Cohen e Irving Copi, *Introducción a la Lógica*, México D. F., Limusa, p. 137).
- 15 "Los economistas usan el término costo de oportunidad para subrayar que elegir frente a la escasez implica un costo. El costo de oportunidad de cualquier acción es la alternativa desechada. Si no se puede tener todo lo que uno quiere, entonces se tiene que elegir entre alternativas. La mejor cosa que usted elige no hacer, la alternativa desechada, es el costo de lo que usted eli-

- ge hacer” (Michael Parkin, *Microeconomía*, Massachussets, Addison-Wesley Iberoamericana, 1995, p. 10).
- 16 Francisco López Menudo, “Los principios generales del procedimiento administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, nro. 129, setiembre-diciembre de 1992, p. 33.
 - 17 Sobre el tema, véase César Hines Céspedes, “El principio de eficiencia como parámetro de control del acto administrativo”, en: www.latindex.ucr.ac.cr/juridicas-111/jur-111-03.pdf, y Eberhard Schmidt Assmann, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Marcial Pons, 2003.
 - 18 Eberhard Schmidt Assmann, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Marcial Pons, 2003, p. 353.
 - 19 “Resumiendo todo lo hasta aquí expuesto, dos van a ser los requisitos exigibles para que en un determinado interés adquiera la consideración de público. Uno que podremos denominar material u objetivo, consistente en el ‘interesamiento’ que una comunidad tenga en su satisfacción y que se medirá por la representación que el cuerpo de los ciudadanos se haga de los perjuicios que se le seguirían ante la hipótesis de un eventual incumplimiento de los mismos. Otro que podríamos calificar de ‘legal o formal’, consistente en la declaración por ley (o, en su caso, por reglamento) del interés en cuestión (o del núcleo de asuntos en que se inserte) como público, previa valoración política sobre la conveniencia de quien deberá satisfacerlo: si los individuos y grupos privados, actuando en régimen de Derecho Privado o las administraciones públicas, actuando, con prerrogativas o sin ellas, pero, en todo caso, conforme a un régimen jurídico diferencial” (Luis de la Morena y de la Morena, “Derecho Administrativo e interés público: correlaciones básicas”, en *Revista de Administración Pública*, nro. 110, t. I).