

Reformas Económicas e Institucionales del Estado en América Latina

Eduardo Saavedra P.*
Raimundo Soto M.*

* Académicos del Programa de Postgrado en Economía ILADES-Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado. Comentarios son bienvenidos al e-mail saavedra@uahurtado.cl

Síntesis

Latinoamérica heredó el lenguaje, la religión y las instituciones de los conquistadores españoles del siglo XVI. La mayoría de las instituciones no han variado desde entonces. Este artículo argumenta que la estructura económico-institucional del Estado en América Latina resulta en muchas dimensiones incompatible con un funcionamiento eficiente de las economías de mercado que se han intentado implementar en las reformas estructurales de los años 1990. La ausencia de reformas profundas en la administración del Estado, en el sistema de administración de justicia, en las instituciones reguladoras y en los mecanismos de control de la corrupción no permiten garantizar que las economías alcancen los beneficios de la desregulación y privatización permitan sostener las elevadas tasas de crecimiento necesarias para sacar a la región del subdesarrollo.

Nuestra hipótesis de trabajo es que se necesita avanzar hacia un Estado regulador y promotor de la competencia. Esto pasa por volver a pensar el papel del Estado en una economía de mercado, en particular sobre su rol empresarial y la estructura de incentivos y castigos que operan en su interior; analizar las causas y consecuencias de la corrupción y sus efectos sobre estas nuevas economías de mercado; perfeccionar los marcos regulatorios y modernizar las entidades encargadas de la regulación en aquellas industrias con características monopólicas; avanzar en la defensa de los derechos del consumidor y de los particulares ante actos u omisiones del Estado; fortalecer la institucionalidad encargada de velar por la competencia de los mercados; y modernizar el poder judicial, dotándolo de las capacidades para resolver conflictos propios de economías de mercado.

Abstract

Latin America inherited the language, religion, and the institutions from 16th century Spanish conquerors. Most institutions have not change since. This paper examines the institutional and economic structure of the State in Latin American countries. It concludes that in several dimensions the current structure is incompatible with an adequate functioning of market economies, as those intended by the economic reforms implemented in all countries in the 1990s. Lack of reforms are most pressing in the administration of the State, the management of Judiciary system, the regulatory agencies, and the mechanisms to control and impede corruption. Their combined negative effects imply that the benefits of reforms, privatization and market liberalization are partially dissipated in the form of inefficiency, rent seeking behavior, and corruption. In turn, this suggest that it is unlikely that the Latin American economies will reach the high growth rates necessary to reduce poverty and overcome economic under development.

Our main conclusion is that, in order to implement a framework in which the State acts mainly as regulator and competition supporter, it is necessary to undertake profound changes in the structure of incentives in which it currently operates. Five elements are at the center of this far-reaching evolution away from centralism, corruption, and inefficiency: (1) the divestiture of state-owned enterprises, (2) an outright and massive attack on corruption, (3) the upgrade and update of regulatory agencies and the institutional framework in which they operate, (4) perfecting consumers' rights and defense bodies, and (5) a substantial improvement in the working of the Judiciary system.

1. Introducción

Durante las últimas décadas, los países de América Latina han realizado sustanciales transformaciones estructurales que le han dado mayor preponderancia al sector privado en la provisión de bienes y servicios, en el desarrollo de infraestructura y en la acumulación de capital humano. Motivados en parte por la fuerte crisis de la deuda de los años 1980 y en parte por el espectacular éxito de las economías del sudeste asiático, América Latina se encamina –a ritmo disparejo y con vacilaciones– hacia el desarrollo de economías de mercado.

No cabe duda que el primer paso en esta evolución ha sido dado. Tras un sostenido esfuerzo, la región ha logrado niveles de estabilidad macroeconómica que parecían impensables sólo veinte años atrás, cuando la inflación y los abultados déficits fiscales y de cuenta corriente eran la norma de operación de las economías latinoamericanas. Este vuelco en la situación económica, sin embargo, no ha sido sólo el resultado del proceso de estabilización. Adicionalmente, se han realizados sustanciales modificaciones al sistema de incentivos que enfrentan los agentes económicos, como resultado de la privatización de empresas públicas, la liberalización de sus mercados, la apertura al comercio exterior, y la reducción de los subsidios a empresas privadas.

No obstante, la estructura institucional de las economías de la región, y en particular sus aparatos estatales, resultan en gran medida todavía incompatibles con un funcionamiento eficiente de los mismos mercados que las reformas quieren crear. La ausencia de reformas profundas de la administración del Estado, en el sistema de administración de justicia, en las instituciones reguladoras y en los mecanismos de control de la corrupción no permiten garantizar que las economías alcancen las elevadas tasas de crecimiento necesarias para sacar a la región del subdesarrollo.

Mucho se ha hablado de las reformas de segunda generación que requerirían emprender los países latinoamericanos, con el fin de complementar las primeras reformas liberalizadoras o de mercado iniciadas por éstos en los años 1980s y, principalmente, 1990s. No hay sin embargo, a nuestro entender, una sistematización clara de en qué consisten estas reformas de segunda generación, qué significan en términos de complementar las reformas de primera generación y, más importante aún, qué objetivos económicos persiguen.

Este documento discute y sistematiza los tipos de reformas debieran realizarse y bajo qué objetivos ellas debieran llevarse a cabo. El principio rector de las reformas es, a nuestro entender, la noción que el crecimiento económico sostenido requiere de una base microeconómica sana; esto es, una estructura de incentivos que dirija el accionar de los agentes económicos de modo tal de alcanzar las máximas potencialidades en eficiencia técnica y asignativa que supone la libre operación de los mercados. En este contexto, es fundamental que el Estado genere los mecanismos más idóneos para promover la competencia y, cuando ésta no sea posible, que diseñe los mecanismos de regulación que

emulen sus resultados. Asimismo, se requiere como reforma *sine qua non* de cualquier modernización del Estado en América Latina la reducción sistemática de la corrupción, flagelo que limita sustancialmente los beneficios de las reformas que se emprendan.

Para avanzar hacia un Estado regulador y promotor de la competencia, los países latinoamericanos necesitan perfeccionar sus marcos regulatorios y modernizar las entidades encargadas de la regulación en aquellas industrias con características monopólicas; avanzar en la defensa de los derechos del consumidor y de los particulares ante actos u omisiones del Estado; fortalecer la institucionalidad encargada de velar por la competencia de los mercados; y modernizar el poder judicial, dotándolo de las capacidades para resolver conflictos propios de economías de mercado. En muchos casos, esto requiere volver a pensar el papel que le cabe al Estado en una economía de mercado, en particular sobre su papel como proveedor de bienes o servicios (Estado empresario) y el modo en que su accionar puede distorsionar la estructura de incentivos y castigos con que operan los agentes económicos. Igualmente, es necesario estudiar la forma en que se administran los recursos públicos, en particular para determinar las causas y consecuencias de la ineficiencia de los servicios públicos y la corrupción –tan ampliamente radicada en los países de la región.

El objetivo de este ensayo no es presentar un programa de modernizaciones, sino estimular la discusión de algunas medidas y, en particular, buscar un diálogo que permita obtener consensos respecto de las necesidades de reforma y la dirección que éstas podrían tomar. Así, en la próxima sección se avanza en la motivación de este trabajo y se delimitan sus alcances. La sección tres da cuenta de la necesidad de reformar el papel del Estado en una economía de mercado, en particular en aquellos países de América Latina que ya han emprendido un primer proceso de reformas liberalizadoras. La siguiente sección entrega un análisis económico de la corrupción en Latinoamérica. Las secciones cinco y seis tratan sobre dos aspectos cruciales de las reformas de segunda generación: la modernización de la institucionalidad reguladora y promotora de la competencia; y la reforma del poder judicial y la protección de los ciudadanos y consumidores.

2. Globalización, Mercado y Crecimiento Económico

Las reformas liberalizadoras de mercados que la gran mayoría de los países de la región emprendió durante los años 1980s y, particularmente 1990s, han generado una década de crecimiento sostenido. Resulta claro, sin embargo, que este período de bonanza puede detenerse si no se enfrenta con medidas efectivas la solución de aquellos problemas que son evidentes cuellos de botella para el crecimiento y, por ende, para el desarrollo económico del país.**

Este estudio parte de tres premisas básicas que, si bien pueden ser discutidas, han sido usadas como marco de referencia en el análisis que sigue. Estas premisas son:

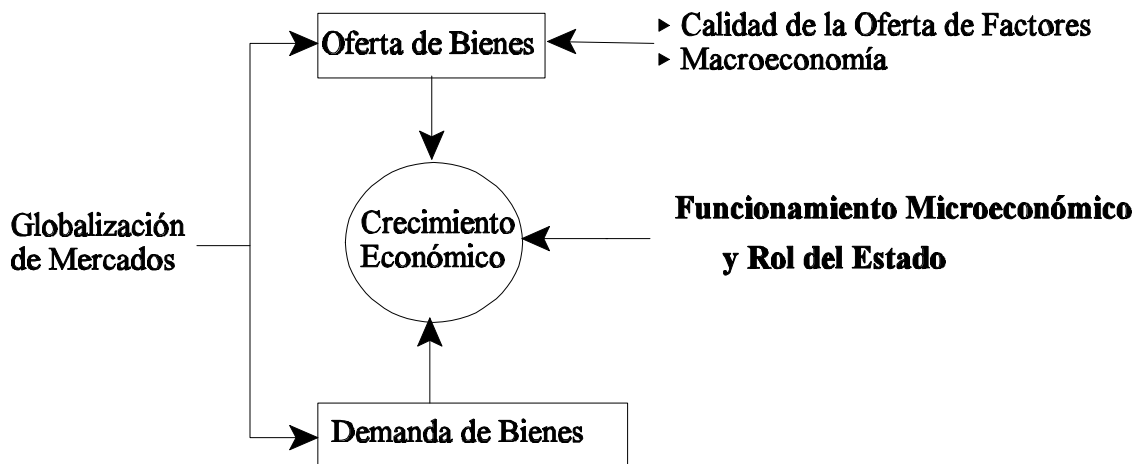
- Las economías latinoamericanas se desarrollarán en el futuro sobre la base de un sistema de mercado como mecanismo de asignación de recursos y, por lo tanto, la institucionalidad que el país debiera tener deberá buscar que este mecanismo sea lo más eficiente posible y evitar o reducir los efectos adversos derivados de sus fallas.
- Las economías de la región se insertarán progresivamente en un sistema de economía globalizada, lo que implica que los países de la región deberán desarrollar la habilidad de beneficiarse de dicho sistema y la capacidad de defenderse de los eventuales problemas que dicha globalización provoca.
- El desarrollo de la economía mundial se dará en un contexto crecientemente dinámico y donde el cambio será el elemento más característico de la interacción entre agentes económicos, industrias, y países. Por ello, la estrategia de desarrollo debe privilegiar la creatividad, la capacidad empresarial, y la habilidad para adaptarse a ellos.

De acuerdo con estas premisas, el objetivo del estudio exigiría discutir un conjunto bastante amplio de problemas de funcionamiento de la economía, de las regulaciones y de la institucionalidad del Estado. Ello demandaría un análisis exhaustivo que, naturalmente, excede el formato de este trabajo. Por ello, nos concentramos en los problemas que, creemos, resultan determinantes para el crecimiento económico futuro. El Diagrama 1 presenta un esquema de la interacción entre globalización, mercado y el rol del Estado.

** Este trabajo se preocupa, fundamentalmente, de los cuellos de botella institucionales que dificultan un prolongado crecimiento de la economía, dejando de lado aquellos que eventualmente pudieran incidir sobre otras dimensiones del proceso de desarrollo económico. Esta elección, por supuesto subjetiva, se fundamenta en la noción ampliamente aceptada que el crecimiento económico es una precondition necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo económico.

Mirado desde un punto de vista económico, el problema del crecimiento económico queda largamente determinado por la inserción de los países de la región en la economía mundial. Dicha inserción tendrá importantes efectos sobre la formación de preferencias de los individuos, en la medida que cambian los patrones de consumo, la valoración del ocio creativo, los hábitos de trabajo, etc. Adicionalmente, el mismo crecimiento debiera modificar la estructura de la demanda de bienes y servicios en función de las elasticidades de ingreso de los bienes, pasando aquellos bienes "suntuarios" a tener cada vez mayor preponderancia en las canastas de los distintos grupos de la sociedad. Resultado de esta globalización, poco o nada puede hacerse para afectar el lado de la demanda de bienes.

Diagrama 1
Globalización, Mercado y Rol del Estado



Los efectos de la globalización también se reflejarán en la oferta de bienes y servicios. La globalización impondrá sobre los productores Latinoamericanos un importante desafío de lograr los niveles de productividad y eficiencia que se observan en los mercados internacionales. Este desafío no es sólo tecnológico sino que, más importante aún, se refiere a que la globalización demandará

crecientes niveles de creatividad, capacidad negociadora y de adaptación al cambio, y hábitos de trabajo que lleven hacia altos niveles de calidad de productos y procesos productivos. Adicionalmente, la interconexión de mercados se dará en ambientes productivos más exigentes desde el punto de vista ecológico y de las condiciones laborales de los trabajadores, mejorando así la calidad de vida y la sustentabilidad del proceso de desarrollo.

Teniendo en mente este desafío múltiple impuesto por la globalización, el trabajo identifica cuatro áreas del Estado en nuestros países que pueden convertirse en cuellos de botella importantes para responder adecuadamente a dicho desafío. Ellas son la estructura, gestión y administración del sector público en una economía de mercado; los elevados índices de corrupción en la mayoría de estos países; la estructura regulatoria y promotora de la competencia; y, el funcionamiento del poder judicial y la protección de los ciudadanos y de los consumidores.

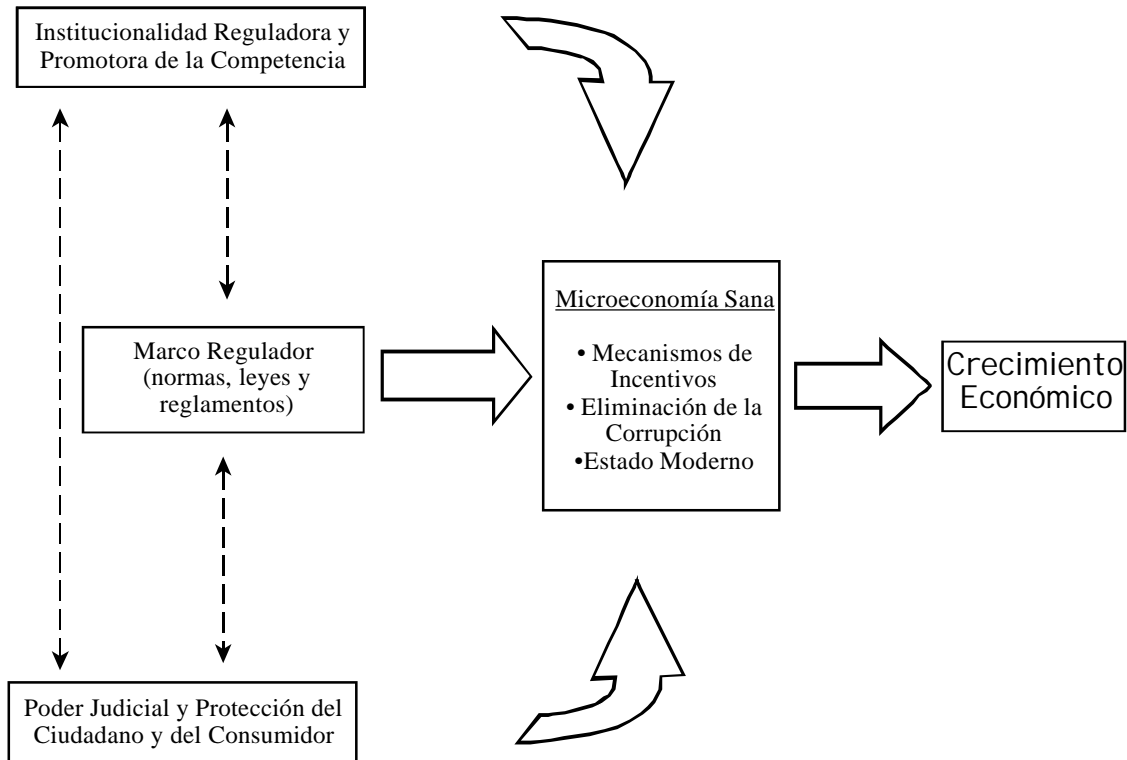
La primera área que, estimamos, es una seria amenaza para el desarrollo económico es la estructura, administración y gestión del sector público. En la actualidad se observa una gran heterogeneidad en el nivel de eficiencia de las distintas unidades del sector público; mientras algunas de ellas tienen un mandato claro y consiguen desempeñar sus funciones con alta efectividad, otras unidades tienen campos de acción que duplican los esfuerzos hechos en otras partes del sector público, se desempeñan en ambientes de gestión burocrática y desorden administrativo con altos niveles de ineficiencia, corrupción e interferencia política, o sus mandatos originales parecen haber quedado obsoletos con el paso del tiempo.

Asimismo, es discutible la estructura del sector público en la gran mayoría de los países de la región. En particular, algunos países aún se muestran rezagados en la definición del rol del Estado y muestran un tamaño muy grande de éste (p.e., como proporción del PIB o de la propiedad de los activos), situación que podría estar indicando que aún se requiere avanzar en reformas de primera generación en los mismos.

Los altos índices de corrupción en América Latina, con escasas salvedades, permean toda la sociedad, actuando como un freno a los beneficios que el libre funcionamiento de los mercados debiera traer. Cualquier reforma al rol del Estado –ya sea en su gestión, estructura, instituciones reguladoras y de competencia, y al poder judicial– puede terminar generando una situación peor a la prevaleciente (es decir, pre-reformas) cuando se está en la presencia de elevados índices de corrupción. Por ello, la importancia de atacar este flagelo de raíz como condición previa de cualquier reforma económico-institucional del Estado.

En cuanto a los últimos dos cuellos de botella, la necesidad de contar con una institucionalidad acorde a un Estado regulador y promotor de la competencia, junto a un poder judicial e instituciones de defensa de los ciudadanos y consumidores, el siguiente diagrama resume la importancia de estos y sus efectos sobre el crecimiento económico a través de los que llamamos la obtención de una microeconomía sana.

Diagrama 2
Rol del Estado Regulador y Crecimiento Económico



La ortodoxia neoliberal se preocupa poco de los aspectos institucionales de la liberalización de los mercados. En general, las reformas de primera generación han ido acompañadas, a lo más, de un tibio marco regulator, del cual se espera que genere las condiciones para el crecimiento económico. Nosotros consideramos que una microeconomía sana requiere, además, de una sustancial modernización del marco regulator, de la regulación y de la política de competencia existente en importantes áreas productivas, y de la institucionalidad estatal encargada de velar por el cumplimiento de estos objetivos.

En cuanto a la modernización del marco regulator, que discutimos más en profundidad en la sección 5, es importante señalar que las reformas de primera generación incluyeron importantes innovaciones en esta dirección. Se requieren, no obstante, cambios más profundos en varios países, puesto que muchos cuerpos regulatorios están desactualizados o son ambiguos, tanto porque las condiciones de operación de los mercados han cambiado sustancialmente como por la premura con

que fueron dictados cuando se hicieron las primeras reformas liberalizadoras (un ejemplo clásico es el del sector eléctrico chileno). Adicionalmente, existen sectores que fueron reformados sin regulación alguna, pues se les descentralizó sobre la premisa –extremadamente liberal– que el mercado sería un agente regulador suficiente, cosa que no se ha verificado en la práctica.

Más en extenso nos referimos en este trabajo a las reformas en la institucionalidad del Estado en cuanto a su rol regulador y promotor de la competencia; así como del poder judicial y protección de los ciudadanos y los consumidores. Ambas áreas son evidentes cuellos de botella en muchos países de la región y amenazan convertirse en serias limitantes para el funcionamiento de la economía de mercado en un mundo globalizado.

Más allá de consideraciones respecto del valor en sí de la justicia, la economía de mercado requiere de un poder judicial eficiente para poder funcionar adecuadamente. La principal razón de ello es que la economía de mercado se basa en la transacción de derechos de propiedad sobre bienes, servicios o recursos. En la práctica, muchas de estas transacciones se llevan a cabo fuera del mercado, a través de relaciones contractuales que se basan en la existencia de derechos de propiedad sobre dichos bienes, servicios y recursos. Así, si los derechos de propiedad no pudiesen ser defendidos legalmente a un costo y en un tiempo razonable, aparecen importantes incentivos al abuso y el comportamiento oportunista, la búsqueda de rentas, el lobby y la ineficiencia en el uso de recursos.

Como se ha mencionado, el objetivo de este trabajo no es presentar un análisis exhaustivo de las limitaciones que enfrentan los países Latinoamericanos en su proceso de desarrollo. Existen otras áreas de desarrollo institucional que resultan fundamentales para conseguir un crecimiento económico sostenido que no se discuten en este trabajo. Entre ellas, mejorías en la calidad de la oferta de trabajo y su ligazón con la institucionalidad en salud y educación, la expansión de la infraestructura de los países, la protección del ambiente, etc. Asimismo, se han dejado fuera aspectos macroeconómicos del crecimiento, como por ejemplo el proceso ahorro-inversión. El sesgo de exclusión de tópicos es evidente; se ha tratado de analizar sólo aquellos aspectos institucionales que inciden directamente sobre el desempeño de los mercados en cuanto a una asignación eficiente de recursos en ellos, más que aquellos factores institucionales que inciden sobre el desarrollo económico a través de la oferta de bienes.

3. Modernización Institucional del Estado en América Latina

América Latina se mueve en dirección al desarrollo de economías de mercado. En la última década se han realizado sustanciales transformaciones estructurales que le han dado mayor preponderancia al sector privado en la provisión de bienes y servicios, en el desarrollo de infraestructura y en la acumulación de capital humano. No obstante la estructura institucional de las economías de la región, y en particular sus aparatos estatales, resultan en gran parte incompatibles con un funcionamiento eficiente de los mismos mercados que las reformas quieren crear. La ausencia

de reformas profundas de la administración del Estado, en el sistema de administración de justicia, en las instituciones reguladoras y en los mecanismos de control de la corrupción no permiten garantizar que las economías alcancen las elevadas tasas de crecimiento necesarias para sacar a la región del subdesarrollo.

La mayoría de los autores coincide en que el Estado en América Latina, al menos en su versión tradicional, alcanzó en la década de 1990 su punto de desprestigio más alto (Boeninger, 1999; Burki et. al, 1999). En su evolución histórica, el Estado en América Latina ha desarrollado la llamada "cultura burocrática", cuyo accionar se caracteriza por rasgos institucionales que señalan, por un lado, severos problemas de gestión, estructura y organización funcional y, por otro lado, la incuestionable necesidad de realizar reformas profundas.***

En diversos grados, el Estado de los países latinoamericanos se caracteriza por un exceso de burocracia y por la rigidez de sus procedimientos, lo que redundaría en una exasperante lentitud para dar respuesta a las necesidades sociales. Existe la percepción justificada que la gestión está orientada a conformar procedimientos rutinarios y las soluciones sólo se basan en expandir el uso de insumos ("más de lo mismo"), en tanto que la obtención de resultados no es importante. En este contexto, la acción pública se justifica típicamente por la dinámica burocrática, las carreras funcionarias y los imperativos políticos de corto plazo, no por el interés de solucionar los problemas de la población.

Aún cuando exista voluntad de mejorar las condiciones de vida de la población, no resulta extraño ver que como los esfuerzos se malgastan debido a la multiplicidad de instituciones dedicadas al mismo problema de manera descoordinada, a la indefinición o inconsistencia de los objetivos de las políticas públicas y, más tristemente, a la implementación de programas públicos que no respetan las más elementales restricciones impuestas por la realidad (por ejemplo, los "elefantes blancos"). En el peor de los casos, el Estado deja de buscar el bien público y, ya sea por corrupción o inoperancia, se convierte en representante de grupos de interés, partidos políticos o clases sociales, desarrollándose las políticas estatales sobre la base del clientelismo.

Resulta evidente que las causas de la inoperancia del Estado son muchas, incluyendo factores históricos, culturales, económicos, y legales. En este estudio nos concentramos en los determinantes económicos e institucionales, sin por ello menoscabar las conclusiones que se derivan del análisis político o legal.

Desde un punto de vista económico, la base del problema de eficiencia y eficacia del accionar del Estado radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos. América Latina se caracteriza por una ausencia

*** El Estado en América Latina deriva de una concepción centralista que, según algunos historiadores, tiene sus raíces en la combinación de (1) aceptación de la autoridad vertical impulsada por la religión católica conservadora; (2) la profunda desigualdad de las relaciones sociales; (3) la alta concentración de la riqueza; (4) los bajos niveles de educación; y (5) la marginalización de los pueblos indígenas de la política nacional (Dominguez, 1994).

o debilidad generalizada de mecanismos de evaluación de la gestión pública que valoren el logro de individuos y organizaciones y sancionen la indolencia, ineficiencia y falta de esfuerzos por conseguir los objetivos asignados. Ello produce una falta de responsabilidad individual para rendir cuentas (accountability). Adicionalmente, ha sido tradicional que el Estado en América Latina le asigne muy poca importancia a la opinión pública, de modo tal que los contribuyentes tienen escasas posibilidades de informarse respecto del destino de sus impuestos y, mucho menos, de influir porque éstos sean bien utilizados y remover a los funcionarios públicos ineficientes o corruptos (lo que en inglés se llama, recall).***

Es cierto que, en alguna medida, esta falta de accountability y recall, se debe a limitaciones de recursos que impiden el desarrollo de mecanismos adecuados. Pero se debe reconocer que mucho más importante que el problema de fondos son las restricciones institucionales que se han impuesto sobre el Estado.

Por un lado, la ineficiencia en la aplicación de los recursos públicos se debe a la protección excesiva laboral de que gozan los funcionarios fiscales, la cual no procede de políticas óptimas sino que es mayoritariamente resultado de la capacidad de lobby de los sindicatos públicos. Frecuentemente los funcionarios gozan de inamovilidad laboral, sus remuneraciones dependen de escalas de salarios que son rígidas y se negocian colectivamente, y sus promociones se realizan en función principalmente de la antigüedad. Ello desconecta el nivel de esfuerzo de la recompensa que se recibe, desincentivando a los buenos trabajadores a esforzarse – porque el medio no valora el esfuerzo – y dándole espacio a los trabajadores oportunistas para hacer el mínimo esfuerzo.

Por otro lado, en las instituciones y organismos no existe el "gerente público" como existe en las empresas privadas, encargado por los dueños –y responsable frente a éstos– de obtener cierto nivel de rentabilidad social de los recursos que se le entregan. Cuando se trata de organismos públicos es común que haya más de un dueño (por ejemplo, varios ministros dan instrucciones al mismo organismo), que los objetivos no sean consistentes entre sí (por ejemplo, eficiencia y empleo) o que no estén claros, y que los incentivos para una gestión eficiente sean insuficientes (por ejemplo, en muchos casos la única sanción de los funcionarios es la censura política).

En ausencia de accountability y recall, no resulta extraño que la ineficiencia y la corrupción administrativa y política diezmen los recursos públicos. En la generalidad de los países latinoamericanos, el descontrol sobre la gestión pública ha llevado a un excesivo tamaño del Estado. Los diferentes gobiernos de turno han pagado favores políticos con empleo público, en general de trabajadores con baja productividad y malos hábitos laborales. Diferentes políticas de corto plazo han llevado a la creación de empresas públicas.

**** Resulta notable y sugerente que en español no exista una traducción popularmente utilizada de los conceptos de *accountability* y *recall*. En este trabajo utilizaremos estas últimas para evitar confusiones.

El excesivo tamaño del Estado y su disfuncionalidad han quedado de manifiesto, además, por la rápida evolución de las economías como resultado de la creciente globalización e internacionalización. En particular, muchas instituciones públicas, que en el marco de economías cerradas, estatistas, y sustituidoras de importaciones eran necesarias, parecen no tener una misión clara y poca justificación para continuar existiendo de mercado inserta en un mundo globalizado. No revisar los mandatos de estos organismos ni sus modos de operación limita seriamente la eficiencia del sector público e imprime una mayor carga sobre el sector privado en el futuro.

3.1 Modernización de la Estructura del Sector Público

La modernización de la estructura del Estado es un área polifacética, que incluye la enajenación de empresas y activos (privatización), la reestructuración de organismos y funciones, la descentralización, la modernización de sus sistemas de información y la capacitación del personal, entre otros. Esta sección no pretende hacer un análisis exhaustivo del tema sino centrar la atención en un posible reordenamiento del accionar del Estado con miras al desarrollo de economías de mercado en la región, con crecientes niveles de participación privada en la provisión de bienes y servicios, y mayor injerencia de los usuarios en la formulación de las políticas.

Oates (1972), en su clásico estudio sobre la provisión de bienes y servicios públicos, le asigna tres objetivos básicos al Estado: estabilización, asignación de recursos y distribución del ingreso. En este estudio nos concentramos en los últimos dos objetivos, pues ellos son probablemente los más importantes en la actualidad en América Latina. En este trabajo, sin embargo, hemos desagregado la asignación de recursos en tres categorías: la provisión de bienes y servicios normales, la provisión de bienes y servicios públicos, la generación de regulación y normas (en la literatura se le llama *governance*), con el objetivo de estudiar más en detalle los desafíos que enfrenta la reforma y modernización del Estado en la región. Estos tres aspectos de la asignación de recursos, junto con los mecanismos de redistribución y acceso equitativo componen la primera dimensión de nuestro análisis. Ciertamente, el Estado tiene objetivos macroeconómicos que no han sido incluidos, entre ellos la estabilidad, el crecimiento, el balance ahorro-inversión. Nuestra elección no es arbitraria sino que refleja nuestro interés por concentrarnos en la dimensión microeconómica y de organización industrial del problema de las reformas.

Por otro lado, en una segunda dimensión se han categorizado las tareas del Estado en cuatro niveles: la toma de decisiones (es decir, la decisión de cuánto y para quién producir), la gestión (es decir, cómo producir), el esquema de mecanismos de incentivos y medición de desempeño (es decir, bajo cuáles reglas producir), y el control de la corrupción. Si bien este último punto podría ser considerado bajo la medición del desempeño, la gravedad de la situación de América Latina descrita en la sección 4 sugiere la importancia de considerar la corrupción como un problema sistémico y no como mal comportamiento esporádico. El cuadro 1, una matriz de doble entrada con ambas dimensiones del análisis, servirá de guía del análisis.

Cuadro 1

Funciones del Estado, Descentralización y Participación Privada

	Toma de decisiones	Gestión	Mecanismos de incentivos y desempeño	Control de la corrupción
Provisión de bienes y servicios normales	Descentralizable	Descentralizable	Descentralizable	Mixto
Provisión de bienes y servicios públicos	Estado	Descentralizable	Mixto	Estado
Generación de regulación y normas	Estado	Estado	Mixto	Mixto
Distribución del ingreso y acceso	Mixto	Estado	Mixto	Estado

3.2 Provisión de Bienes y Servicios en Condiciones Normales

Durante la década de 1990, la mayoría de las economías latinoamericanas realizaron importantes procesos de privatización de empresas públicas. A pesar de ello, en muchos países de la región el Estado aún mantiene su presencia empresarial en varias áreas económicas. Aún cuando la propiedad estatal no es, per-se, inadecuada, la experiencia histórica sugiere que su privatización o concesión podría permitir un mejor manejo de los recursos, menor corrupción y una mayor eficiencia, sin que ello lleve a distorsiones graves en los mercados.

Es justo señalar que existe conciencia en la mayoría de los países de la región que el Estado no tiene ventajas en el proceso de toma de decisiones respecto de los niveles de producción e inversión y en la provisión de bienes y servicios en los que no hay externalidades o situaciones de producción especiales (por ejemplo, economías de escala). Se ha abandonado la idea que el Estado deba coordinar o planificar el desarrollo de los mercados, que éste sea capaz de realizar la gestión de empresas de mejor manera que el sector privado o que provea mecanismos de incentivos mas efectivos para la asignación de recursos. Todo lo contrario, es el sector público el que crecientemente busca incorporar sistemas de incentivos que repliquen en parte los mecanismos con que opera el sector privado. Por estas razones, la primera fila del Cuadro 1 señala que es posible y conveniente enajenar (descentralizar) la provisión de bienes y servicios normales al sector privado, que éste sea el que decide qué, cómo y para quién producir, y que busque los mecanismos de incentivos y control que crea conveniente dentro del marco legal de cada sociedad.

Un área donde se requiere el trabajo conjunto del sector privado y público es en el control de la corrupción (ver sección 4). Si bien el sector privado tiene incentivos para minimizar el costo derivado de la corrupción privada, requiere que el Estado provea el marco legal e institucional adecuado para su detección y sanción. Ello permite crear un ambiente sano de negocios y evita la

búsqueda de rentas excesivas o cortoplacistas. Además, el control de la corrupción genera externalidades para toda la sociedad en la forma de capital social, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de informar y educar a la población sobre las normas socialmente aceptables y los costos de su violación.

3.3 Provisión de Bienes y Servicios bajo Externalidades

No existe consenso sobre la necesidad o conveniencia de descentralizar la operación de empresas públicas en mercados donde se percibe la existencia de externalidades o que proveen bienes públicos. Muchos autores argumentan que la propiedad estatal puede justificarse por causa de imperfecciones de mercado tales como monopolios naturales y bienes públicos. En tales casos, se señala, la privatización llevaría a un nivel de provisión de bienes o servicios menores que el óptimo y, en general, a que el sector privado colecte una renta monopólica. No existe evidencia empírica que respalde la afirmación que cuando el Estado opera como un monopolista se garantiza un nivel adecuado de producción. Por el contrario, existe sustancial evidencia que muchas empresas públicas son muy ineficientes y que las rentas monopólicas son apropiadas por los directivos o los trabajadores en la forma de salarios altos y regalías (Galal et. al, 1989).

Cuando se estudian las condiciones en las que operan dichas empresas públicas, se observa que en muchos países la existencia de un monopolio estatal está garantizada por ley, pese a que no existen razones técnicas que lo justifiquen. En tal caso, la privatización permite que el mercado se abra a la competencia con las consiguientes ganancias de eficiencia. La experiencia de privatización de Argentina, Chile y otros países en las áreas de telecomunicaciones, transportes, y energía es un testimonio elocuente de que la competencia ha llevado a menores precios para los usuarios y mayores niveles de eficiencia, sin por ello desconocer que se ha debido superar importantes escollos regulatorios en el proceso de descentralización.

Incluso si por razones técnicas la industria conforma un monopolio natural, es necesario comparar las ventajas que entrega la propiedad estatal por sobre aquellas que se obtendrían bajo propiedad privada pero con un marco regulatorio bien diseñado y libre de ambigüedades, y con entidades regulatorias y judiciales dispuestas a hacer cumplir los términos de los contratos de privatización o concesión (ver sección 5). En muchos casos, la operación privada con un regulador responsable puede llevar a inversiones adicionales y mejoras de cobertura y calidad de servicio.

Más aún, algunos países han empezado a desarrollar mercados en los que el sector privado opera y, en muchos casos financia, empresas que proveen bienes y servicios públicos. El Estado continua siendo responsable de determinar los niveles de provisión, pero ésta se hace a través de empresas privadas sobre la base de subsidios o mecanismos de concesión. En Argentina, Chile, y México, operadores privados tienen a su cargo la expansión y operación de los sistemas de carreteras, puertos, y aeropuertos, áreas que se consideraba tradicionalmente como de responsabilidad exclusiva del Estado.

Otra justificación que se ha dado para la mantención de empresas de propiedad estatal es que éstas cumplen un rol político estratégico. Esta es una razón bastante difundida, por ejemplo, para justificar la existencia de empresas de comunicaciones (diarios o la televisión). Sin negar el rol social que ellas cumplen, se debe ser cuidadoso al evaluar en qué medida ellas son estratégicas para el desarrollo de la sociedad y en qué medida sólo son útiles para perpetuar esferas de poder en manos de políticos, clases privilegiadas o grupos de poder. Cuando se considera la gran diversidad de medios de comunicación que hay en la actualidad y el creciente desarrollo de sustitutos cercanos (como Internet) parece razonable suponer que no es posible o rentable que la prensa sea monopolizable fácilmente por parte de grupos interesados. Tampoco la presencia de medios estatales garantiza adecuados niveles de pluralidad, necesariamente. Igualmente, con la liberalización y globalización de la economía han perdido mucha fuerza aquellos argumentos que justifican los monopolios estatales sobre la base de razones estratégicas militares, las que antiguamente justificaron el desarrollo de la industria bélica. Hay, en la actualidad, un creciente cuestionamiento al gasto fiscal en defensa por cuanto se aprecia que, por un lado, las necesidades de defensa se han reducido en la región y, por otro lado, dichos gastos reflejan en gran medida el poder de negociación castrense y no las necesidades de defensa de cada país.

Una justificación muy difundida de la necesidad de mantener empresas públicas en las áreas financieras o agrícolas ha sido el rol de desarrollo regional que ellas cumplen, en particular en las áreas más atrasadas de cada país. Ciertamente, las regiones menos desarrolladas – en particular, el sector rural – requiere de un sustancial apoyo del resto de la sociedad para integrarlas de manera más justa al desarrollo de la economía. Pero ello sugiere mejorar la focalización de la ayuda y no necesariamente a expandir empresas públicas en el área. Ello porque existe abundante evidencia que muchas de estas empresas públicas presentan grandes debilidades de manejo, una tendencia a caer en el clientelismo (de grupos de interés o de partidos políticos), y significativos niveles de corrupción.

Es importante señalar que pese a que el Estado puede descentralizar la provisión de bienes y servicios públicos, la responsabilidad de decidir qué bienes y servicios se proveen y a quiénes se les entregan no puede ser trasladada al sector privado. Debido a la presencia de externalidades, es necesaria la coordinación centralizada de los niveles de provisión a fin de obtener el óptimo social.

A diferencia del caso del sector privado, en el caso de las empresas públicas y las empresas privadas que operan bajo contratos de concesión o subsidio, el control de la corrupción es responsabilidad primordial del Estado. Se debe partir de la base que cuando se asignan fondos públicos siempre existen incentivos a la corrupción y que, en última instancia, el responsable es quien asigna los fondos. Esta es un área de gran importancia, por cuanto la legitimidad del accionar privado en áreas con imperfecciones de mercado depende que los usuarios perciban que la recompensa de las empresas privadas es justa y que no se está recolectando un "impuesto" privadamente.

3.4 Provisión de Regulación y Normas

Un tercer objetivo del Estado es la provisión de reglas de operación para los agentes económicos y de mecanismos para adaptar, modernizar, y mejorar dichas reglas. En general esta, que es la función de governance del Estado, ha sido recientemente reformada en muchas economías de la región como resultado de los procesos de apertura y liberalización de mercados implementados en los años 1990. En casi todos los países nuevos marcos regulatorios han sido desarrollados y se han creado entes de regulación, defensa de la competencia, defensa del consumidor y juzgados de actividades antimonopolios.

Ciertamente, esta es una área en la que la toma de decisiones es asunto de exclusiva responsabilidad pública. Ello no significa que el sector privado no pueda participar proponiendo mejoras de la regulación sectorial – como de hecho sucede en muchos países – sino que el mecanismo por el cual dichas propuestas se elevan debe ser transparente y eficiente, evitando la captura del regulador por parte de las empresas reguladas. Igualmente, la gestión de los órganos que producen las reglas y su jurisprudencia debe ser estatal, en vista de la necesidad de resguardar el bien colectivo por sobre los intereses individuales o grupales. ****

No obstante, es posible en algunos mercados descentralizar algunas de las tareas que el Estado usualmente provee. Por ejemplo, no es imprescindible que el Estado fiscalice todas las facetas del funcionamiento de la regulación. Por ejemplo, tradicionalmente se ha descentralizado las auditorías contables a través de empresas privadas debidamente acreditadas y bajo normas estrictas de operación. En el caso del sector financiero de Chile, la clasificación del riesgo de la cartera de los bancos es hecha por empresas privadas bajo una rigurosa normativa. Parece interesante extender las áreas en las cuales el sector privado pueda proveer de mecanismos de incentivos y control de resultados para sectores regulados.

Un área de menor desarrollo, pero que puede jugar un papel fundamental a futuro, es la participación de los consumidores de manera más directa en el proceso de control de resultados e incentivos de las decisiones públicas. Tradicionalmente, el carácter centralista de la administración estatal en América Latina ha llevado a una escasa participación de los usuarios en las decisiones de las empresas y organismos públicos. Como se señaló, ello ha significado tanto el desinterés de los funcionarios públicos en su labor de servicio social como la desilusión de los consumidores respecto de la capacidad del Estado de solucionar sus problemas. Recientemente, se le ha dado importancia en algunos países a la realización de audiencias públicas para fijar tarifas públicas o condiciones de servicio con la participación de representantes de los consumidores junto a empresas y reguladores. Ello mejora el accountability de los reguladores y también de los usuarios pues exige el uso responsable del derecho de recall.

**** Las secciones 5 y 6 profundizan en estos temas.

3.5 Distribución del Ingreso y Equidad en el Acceso

El problema de la desigual distribución del ingreso en América Latina es, tal vez, uno de los desafíos más importantes que enfrentan los gobiernos y, en última instancia, las sociedades de cara al siglo 21. En principio, el interés de política pública radicaría en garantizar igualdad en el acceso a los beneficios y deberes que provee y exige una economía de mercado. No obstante, se debe reconocer que existe un número sustancial de distorsiones y restricciones que impiden una igualdad efectiva en el acceso y que, en gran medida, justifican una posición activa de política por parte del Estado.

Ello, no obstante, plantea un dilema. Si los gobiernos y, en general, el Estado de los países latinoamericanos ha sido históricamente tan ineficiente como se le indica usualmente, ¿cómo se les puede exigir que sus políticas apunten a hacer más equitativo el acceso? ¿Cómo se puede esperar que ellas sean efectivas?

Es posible que un mejoramiento del diseño y eficiencia de las políticas públicas pueda llevar a un ataque más efectivo sobre los aspectos de equidad del accionar del Estado. No obstante, debe reconocerse que tras muchos fallidos intentos de reorganización, la credibilidad de esta propuesta no es alta. Es por ello que, durante los últimos años ha habido un activo debate sobre los méritos de la descentralización y en particular sobre sus posibles efectos en mejorar la eficiencia del Estado, satisfacer de mejor modo las necesidades de la población y reducir la corrupción.

Desde los trabajos de Tiebout (1956) y Oates (1972) ha habido una fuerte corriente de opinión que sugiere que es económicamente eficiente que la asignación de recursos para la provisión de bienes y servicios de alcance local sea descentralizada y decidida a nivel local. La razón es que ello lleva a una mayor variedad de bienes y, de esa forma, se satisface de mejor manera las necesidades de la población.

Este planteamiento, que se efectúa desde la perspectiva de cómo conseguir eficiencia en la gestión pública, plantea el dilema de determinar qué tipo de funciones debe mantener el nivel central y cuáles deberían ser transferidas a los gobiernos subnacionales. Algunos autores señalan que los principios económicos que debieran regir la descentralización de las finanzas tanto a nivel regional como municipal son el nivel de beneficio y de la capacidad de pago (Musgrave y Musgrave, 1984). El principio del beneficio tiene un papel muy importante que jugar en la provisión de bienes públicos locales, por cuanto ellos son un tópico especial de la función asignación de recursos y por su intermedio es factible poder determinar de manera más apropiada la valoración que los ciudadanos hacen en dichos bienes y servicios. De esta manera se hace posible cobrar de acuerdo a la valoración de los beneficios que los bienes y servicios públicos locales entregan a los miembros de la localidad (Yañez, 1993). En lo que se refiere al principio de la capacidad de pago se plantea que la contribución del individuo debe estar en relación directa con su capacidad de pago.

Cualquiera que sea el nivel de descentralización que se escoja, resulta claro que la toma de decisiones será una función mixta. El Estado debiera retener centralizadamente aquellos propuestas de redistribución que, por externalidades o economías de escala, tienen alcance nacional o aquellas

en que hay completa incapacidad de pago (asistencial). En este último punto, el Estado debe velar por la equidad inter-comunal. En tanto, las autoridades locales decidirán el uso de sus recursos de acuerdo a las preferencias de la comunidad.

La principal ventaja de la descentralización se da en la asignación y gestión de recursos. Al tener los municipios la posibilidad de proveer bienes públicos locales de acuerdo a las preferencias de los individuos de la comuna se permite mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Más aún, cuando es la comunidad la que decide dónde se asignan dichos recursos resulta más fácil aplicar el principio del beneficio para la obtención del financiamiento del gasto público.

En cuanto a las limitaciones, se indica que la descentralización no debe ser aplicada en el caso de los bienes públicos de alcance nacional, ya que la asignación de recursos en ese caso no resulta óptima, pues no se considera en la evaluación los beneficios que fluirían hacia las demás localidades (externalidades). Si bien los gobiernos locales pueden conseguir una provisión de bienes públicos locales más eficiente que el gobierno central, existen funciones tales como la provisión de bienes públicos de carácter nacional (por ejemplo, defensa), la regulación de actividades privadas de alcance nacional (como es el caso de los monopolios naturales), y la provisión de grandes obras de infraestructura (carreteras, puertos, etc.) que deben estar en manos del nivel central. Una segunda desventaja, es que la descentralización podría entrar en conflicto con la asignación óptima de recursos en el caso que existan economías de escala importantes en la producción y provisión de determinados bienes públicos. Una tercera limitación es que pueden existir imperfecciones en la provisión local de bienes y servicios que pueden inhibir los beneficios de la descentralización (Tanzi, 1996). Entre ellas, la ausencia de capital humano a nivel local, las diseconomías de escala, y el diferente acceso que tienen las autoridades locales a la burocracia del gobierno general. Igualmente, es posible que los niveles de responsabilidad y accountability a nivel local difieran y que la corrupción que caracteriza muchos programa redistributivos a nivel nacional sea reducida en un contexto donde la población beneficiaria está más cerca de la autoridad.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que la estructura de gobiernos locales no es necesariamente óptima, sino que se ha formado por razones políticas, históricas, etc. La excesiva fragmentación de la autoridad local incentiva la duplicación de funciones, el traslape del ámbito de producción de bienes públicos, y aumenta los costos de transporte en la provisión de los mismos. Hochman et al. (1995) analizan el caso de algunos países desarrollados (Francia, Holanda) que han experimentado exitosamente con reducciones en el número de autoridades locales (municipios), con el objetivo de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios a las comunidades.

4. El Problema de la Corrupción

El problema de la corrupción cruza de manera transversal los tópicos discutidos en la sección anterior. Para algunos, la corrupción usualmente afecta la efectividad del Estado en la aplicación de

las políticas económicas y la calidad de las mismas, distorsiona el diseño y la aplicación de la regulación y entorpece y ensucia el accionar de la justicia (Transparency International, 1999; World Bank, 1997). Investigaciones realizadas con un número grande de países sugieren que la corrupción puede tener un grave efecto en los niveles de inversión, crecimiento, igualdad y bienestar de una economía (Mauro, 1995). Para otros, la corrupción permite aceitar el funcionamiento de la economía cuando el exceso de regulación sofoca el accionar de la empresa privada o cuando las normas han sido mal dictadas (Liu, 1985). Finalmente, algunos autores señalan que la corrupción resulta de modo natural del proceso de desarrollo político y económico del país. Cuando las economías comienzan a enriquecerse, aparecen primeramente las rentas que justifican la corrupción y, posteriormente, cuando su el costo alternativo es muy alto se desarrollan las instituciones que inhiben y sancionan la corrupción (Bayley, 1966).

En la literatura económica, pareciera no existir consenso respecto de tres elementos importantes:

- ¿Es la corrupción buena, mala o irrelevante para el proceso de desarrollo?
- ¿son las reformas de mercado causa de la corrupción o pueden ser su cura?
- ¿La erradicación de la corrupción sólo puede hacerse después que los países han alcanzado un nivel alto de ingresos per-capita?

Ciertamente, este es un problema complejo e intervienen en él numerosas fuerzas que son difíciles de describir y evaluar. Entre ellas, factores sociales, culturales, políticos, económicos e históricos. En esta sección, que se basa en Soto (2000), tomamos la perspectiva que este tipo de fenómenos solo puede ser discutido de manera efectiva si se hace con él una disección profunda, de manera que de su estudio se puedan inferir soluciones al mismo.

4.1 ¿Qué es la corrupción?

No sólo el estudio de la corrupción es compleja. La misma definición del problema es difícil y no existe una acepción universalmente aceptada del concepto. Por regla general, las distintas sociedades tienen definiciones éticas, políticas y administrativas sobre cuáles prácticas son corruptas, pero ellas no nacen de una posición fundamentada sino que son fruto de la experiencia histórica y social de cada país. No obstante, para efectos del análisis económico, la mayoría de las definiciones de corrupción propuestas ofrece una perspectiva que, sin ser exhaustiva, resulta suficiente para caracterizar sus principales causas, modalidades de operación y efectos sobre la sociedad.

En este trabajo definiremos corrupción como aquella situación en la que un servidor público al que la sociedad le ha dado el poder para realizar un determinado deber, realiza actividades en

beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público.***** Frecuentemente, ella se manifiesta en actos de soborno, en el desvío o la apropiación indebida de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares, y el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales, el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, la aceptación de dádivas y regalos, el lobby y otras actividades para influir en el sistema político de modo tal de obtener beneficios personales o para grupos de interés.

Esta definición de corrupción envuelve únicamente situaciones en las que interactúan servidores públicos y distintos grupos o individuos de la sociedad. Ello no significa que la corrupción no exista en el sector privado. Esta existe y es un problema pernicioso para el desarrollo. No obstante, algunas de estas acciones ocurren exclusivamente en el sector privado y no causan un efecto indirecto (externalidad) sobre la sociedad (un ejemplo muy simple de éstas es dar propinas a un mozo para conseguir la mejor mesa en un restaurant). En este caso resulta difícil justificar la acción del Estado pues ellas sólo implican transferencias de rentas entre agentes privados. Cuando las acciones de corrupción entre privados afectan negativamente a la sociedad, ellas deben estar tipificadas y ser sancionadas por las autoridades antimonopolios, los reguladores o directamente por el sistema judicial.*****

A un nivel más profundo, la corrupción puede ser interpretada como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular en su capacidad de gobernabilidad. Si la sociedad tuviese una estructura institucional efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados como regla general y, a la vez, las normas serían adaptadas de manera expedita para inhibir actos de corrupción. Algunos autores separan la corrupción en dos categorías (Meagher, 1996; Transparency International, 1999). Primero, hay sociedades que por efectos de la corrupción funcionan de manera ineficiente, pero en las cuales los actos de corrupción son esporádicos, aislados, o de impacto restringido. Segundo, existen economías que se vuelven inoperantes porque la corrupción es la norma de comportamiento dominante de sus miembros y el principal objetivo éstos es obtener rentas.

Los problemas y las soluciones de un sistema en el que encontramos casos aislados de corrupción, no son iguales a los de un sistema en el que ésta es generalizada. La corrupción en Canadá no es igual a la de México, no sólo por una cuestión de grado sino de causas y efectos diferentes. De ahí que el uso de la misma palabra para dos situaciones completamente distintas genere confusión. Cuando la corrupción son sólo casos aislados, existe un contexto de respeto por las reglas formales. Hay una cultura general de respeto a las normas, los organismos de control actúan con eficacia, detectan y castigan actos de corrupción. Existe una cultura que sanciona socialmente al que

***** Esta definición captura, en esencia, aquellas de Bayley (1966), Werlin (1973) y Freidrich (1990).

***** Se debe separar el concepto de corrupción de lo ilegal o inmoral. No todas las acciones ilegales son corruptas (p. ej. el robo) y no todas las prácticas corruptas son ilegales (en muchas sociedades, se regula el monto máximo de "regalos" que pueden recibir que los funcionarios públicos). Por otro lado, si bien la corrupción tiene una sanción social, hay muchos actos de inmoralidad que no son corruptos.

viola las reglas. Por el contrario, cuando la corrupción se ha generalizado, la cultura general es permisiva ante las violaciones de las reglas, y los organismos de control no cumplen con su función. Los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

4.2 La Corrupción en América Latina

Cuantificar los niveles de corrupción es complejo pues – aparte del secreto en el que ésta opera – no existe un indicador que sirva de denominador común para hacer comparaciones en el tiempo o entre países. Incluso aún si existiesen estadísticas oficiales sobre el volumen de actos o denuncias de corrupción, éstas podrían ser de escaso valor en la medida que los países difieren frecuentemente en su interpretación sobre cuáles actividades constituyen prácticas corruptas. Una medida monetaria, por otro lado, podría ser inadecuada porque en muchos países pobres la corrupción puede ser generalizada aún si los niveles de intercambio monetario son ínfimos comparados con los casos de gran corrupción en un país de ingreso medio o alto.

Es por ello, que los indicadores disponibles se basan en el uso de encuestas estandarizadas sobre percepciones de niveles de corrupción y deben ser consideradas simplemente como indicativos de los verdaderos niveles de corrupción. Aunque la calidad de la información no es la óptima, muchos autores confían en que el contenido de información es suficiente como para permitir un análisis riguroso (Lambsdorff, 1999; Kauffman, Kray y Zoido-Lobaton, 1999).

El cuadro 2 presenta algunas medidas de corrupción y de variables institucionales asociadas para 100 países, agrupados por región geográfica. Aparte del índice de corrupción elaborado para 1999 por Transparency International, se adjuntan medidas de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas de los funcionarios públicos (accountability), Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Efectividad del Gobierno, Calidad de la Regulación, Respeto por las leyes y Esfuerzos de Control de la Corrupción estimadas por Kauffman, Kray y Zoido-Lobaton (1999).

Cuadro 2
Indicadores de Corrupción y Funcionamiento del Sistema
Político e Institucional en 100 Países
(1 = más, 0 = menos)

	Indice de Corrupción	Participación y <i>accountability</i>	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Efectividad del Gobierno	Calidad de la Regulación	Respeto por las leyes	Control de la Corrupción
Países desarrollados	0.21	0.92	0.84	0.81	0.88	0.82	0.82
América Latina	0.65	0.52	0.39	0.35	0.75	0.26	0.25
Africa	0.66	0.41	0.39	0.28	0.57	0.32	0.25
Economías en Transición	0.68	0.50	0.48	0.29	0.47	0.33	0.23
Asia (Tigres)	0.58 (0.43)	0.44 (0.55)	0.56 (0.68)	0.48 (0.67)	0.67 (0.80)	0.48 (0.71)	0.38 (0.57)
Oriente Medio	0.55	0.39	0.42	0.47	0.69	0.54	0.39

Fuente: Elaboración propia usando datos de Transparency International (1999) y Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (1999).

La situación de corrupción de América Latina es bastante grave. Los niveles de corrupción son altos comparados a los de otras regiones en desarrollo del planeta y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Aunque los indicadores de participación y rendición de cuentas (accountability) son mayores en América Latina que en el resto de los países en desarrollo, su situación no es mejor que la de los tigres asiáticos –que podrían ser un referente de interés para la región. Por otro lado, los niveles de inestabilidad política y violencia son sólo comparables a los de África y el Medio Oriente, lo que sugiere el enorme riesgo y conflicto social que enfrenta la población. Desde un punto de vista económico, ello se traduce en un fuerte desincentivo para los inversionistas nacionales y extranjeros. Es importante notar el desarrollo en esta línea de los tigres asiáticos, que están más cerca de los países desarrollados que del promedio de los países en desarrollo (0.45). Ambos indicadores sugieren que existe una apreciable distancia entre los objetivos declarados de participación y apego a la legalidad y la situación efectiva de inestabilidad, violencia política, y transgresiones a la ley.

La efectividad del gobierno es también muy baja (0.35), casi la mitad de la de los países de crecimiento sostenido del mundo. Este es un problema sustancial pues revela problemas de inconsistencia en la aplicación de las políticas públicas y en su capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la población. Ello, a pesar, que en América Latina se cuenta con un desarrollo del aparato estatal de mayor antigüedad al de muchos de los países africanos, asiáticos y del medio oriente que dejaron de ser colonias europeas sólo después de la Segunda Guerra Mundial. Este resultado contrasta con los indicadores de calidad de la regulación, donde América Latina alcanza un nivel de desarrollo comparable al de los países desarrollados y los tigres asiáticos. Aunque ello revela el esfuerzo de renovación regulatoria en América Latina, debe tenerse en cuenta que los niveles de modernización de la regulación en muchos países europeos son aún incipientes. Como se discute en la sección 5, las reformas en el área de regulación en América Latina han sido pioneras en el mundo y esta mejor plataforma institucional es una importante ventaja inicial para enfrentar la corrupción. No obstante la baja efectividad del gobierno señala que dichos marcos regulatorios no han alcanzado aún su necesaria maduración.

El respeto a las leyes en América Latina es sorprendentemente bajo, incluso por debajo del nivel africano, lo que revela un grave problema de gobernabilidad. Dada la existencia de marcos regulatorios adecuados, el problema de la corrupción no parece provenir de la falta de leyes sino de su escasa aplicación. Ello es consistente con la virtual inexistencia de medidas de control de la corrupción que se han instaurado en la región. En ambas áreas, la distancia con los países del sudeste asiático es abismal, pues dichos países se encuentran cerca de los países desarrollados, en tanto que América Latina está en el punto más bajo de la escala.

Otras fuentes de información (no reportadas) confirman que este panorama sombrío se arrastra por un largo período. Mauro (1995) reporta datos para el período 1980-83 en los que la corrupción en 55 países se asocia con altos niveles de tramitación burocrática e ineficiencia de los sistemas legales. Las áreas más afectadas por la corrupción son los servicios públicos, las licitaciones y adquisiciones públicas, la recaudación de ingresos fiscales (impuestos, aduanas), el nombramientos

de funcionarios y la administración de gobiernos locales. La correlación entre los índices de corrupción y tramitación burocrática alcanza en América Latina a 56%, en tanto que a nivel mundial alcanza al 85%. Por el contrario, la correlación entre los índices de corrupción y la ineficiencia del sistema legal en América Latina es virtualmente nula (2%), en tanto que a nivel mundial ésta alcanza a 80%. Este es un elemento distintivo del caso latinoamericano, que podría ser reflejo de la tradición legalista española y que sugiere que una fuente posible de control de la corrupción y mayor eficiencia económica radique en reformar el sistema legal.

El cuadro 3 presenta la información sobre la corrupción en América Latina a nivel de países. Como se puede observar existe bastante heterogeneidad en el nivel de corrupción de los países latinoamericanos. Sólo algunos países están en el rango de los países desarrollados, mientras que en otros la corrupción alcanza proporciones epidémicas sólo comparable a la de los países africanos. Los índices de corrupción de Chile y Costa Rica se encuentran dentro del rango de los países desarrollados, mientras que los niveles de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela están entre los más altos del mundo. Por otro lado, la inestabilidad política –que es un factor determinante de la corrupción– afecta severamente a la región. Sólo Costa Rica alcanza niveles de país desarrollado, reflejo de una larga tradición democrática y pacifista. Los casos más dramáticos de inestabilidad son Colombia (el país más violento de toda la muestra junto con Yugoslavia), Guatemala y Paraguay, cuyos niveles son más del doble del promedio de la región.

Por otra parte, como se señaló América Latina tiene una vida independiente mucho más larga que la mayoría de los países en desarrollo. Ello, no obstante, no ha llevado a la consolidación de gobiernos eficientes. Sólo Chile presenta niveles que lo ubican entre los más ineficientes de los países desarrollados (Grecia, Italia y Francia), pero por encima de todos los tigres asiáticos con la excepción de Hong Kong. Entre los países con peor gestión de gobierno, Paraguay y Venezuela se comparan únicamente con países africanos cuyo nivel de desarrollo es sustancialmente menor o con países de igual grado de desarrollo pero donde la corrupción está generalizada (Nigeria, Kenya).

La dimensión más grave de la situación latinoamericana es la ausencia de respeto a las leyes y la falta de medidas de control de la corrupción. Cinco países se encuentran entre aquellos donde es más grave la situación a nivel mundial (Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay), en tanto que sólo tres países presentan indicadores sólo aceptables en ambas categorías (Chile, Costa Rica y Uruguay). Es notable que los países con mayores niveles de riqueza – Argentina, Brasil, México y Venezuela – se encuentran entre aquellos con problemas profundos de respeto a las leyes.

Cuadro 3
Indicadores de Corrupción y Funcionamiento del Sistema
Político e Institucional en América Latina
(1 = más, 0 = menos)

	Indice de Corrupción	Participación y <i>accountability</i>	Estabilidad Política y Ausencia de Violencia	Efectividad del Gobierno	Calidad de la Regulación	Respeto por las leyes	Control de la Corrupción
Argentina	0.70	0.61	0.62	0.47	0.79	0.48	0.26
Bolivia	0.75	0.58	0.41	0.32	0.87	0.27	0.21
Brasil	0.59	0.63	0.35	0.32	0.60	0.31	0.36
Chile	0.31	0.65	0.60	0.73	0.88	0.72	0.66
Colombia	0.71	0.42	0.04	0.37	0.66	0.14	0.19
Costa Rica	0.49	0.89	0.75	0.55	0.89	0.55	0.52
Ecuador	0.76	0.54	0.31	0.22	0.69	0.16	0.09
El Salvador	0.61	0.42	0.45	0.31	1.00	0.18	0.23
Guatemala	0.68	0.27	0.21	0.32	0.71	0.04	0.09
Honduras	0.82	0.44	0.35	0.27	0.58	0.10	0.05
Jamaica	0.62	0.70	0.35	0.25	0.83	0.15	0.31
México	0.66	0.42	0.34	0.44	0.77	0.23	0.26
Nicaragua	0.69	0.48	0.35	0.23	0.52	0.15	0.08
Paraguay	0.80	0.32	0.27	0.06	0.69	0.16	0.05
Perú	0.55	0.23	0.29	0.44	0.79	0.22	0.28
Uruguay	0.56	0.70	0.57	0.57	0.89	0.46	0.47
Venezuela	0.74	0.51	0.38	0.14	0.58	0.17	0.12

Fuente: Elaboración propia usando datos de Transparency International (1999) y Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999).

4.3 Las Causas de la Corrupción

Como es comprensible, existe una gran variedad de teorías sobre las causas y determinantes de la corrupción. Algunos autores señalan que el origen de la corrupción es la excesiva –y, frecuentemente, incorrecta– regulación de los mercados por parte del Estado. La excesiva regulación le permite a los funcionarios públicos capturar las cuasi-rentas que se derivan de las restricciones impuestas por las regulaciones. Adicionalmente, la corrupción aparecería como una manera de esquivar los costos de los errores cometidos por el Estado al regular. Las firmas más eficientes estarían dispuestas a pagar el mayor soborno para no salir del mercado. Bajo estas condiciones, la corrupción es positiva en la medida que permite que los mercados asignen de mejor modo los recursos (Leff, 1964; Huntington, 1968; Liu, 1985).

Este argumento olvida que posiblemente las firmas más interesadas en pagar un soborno son aquellas que más se benefician de la corrupción y el rent seeking y no las más eficientes desde un punto de vista productivo. En este contexto, mediante la corrupción los empresarios privados son capaces de capturar y mantener posiciones de privilegio –frecuentemente monopólicas– en la economía. Al mismo tiempo, los políticos corruptos se sirven de los recursos que colectan de la corrupción para continuar monopolizando la generación de regulaciones (Mbaku, 1996).

Desde un punto de vista empírico, sin embargo, esta hipótesis ha sido refrendada a nivel internacional si bien los resultados son poco robustos. La Porta et al (1999) encuentran una mayor correlación entre el indicador del grado de corrupción y el monto de transferencias y subsidios otorgado por el Estado como porcentaje del PIB. Por el contrario, Elliott (1997) encuentra en una muestra de 83 países que la corrupción depende negativamente del tamaño del Estado y que lo importante es la composición del gasto público.

Partiendo de un análisis de costo-beneficio a nivel individual, resulta natural entender la corrupción como el resultado de comparar el pago recibido y el costo esperado de ser descubierto. Este último es una combinación de la probabilidad de ser descubierto y la magnitud del castigo. Los beneficios serán mayores en la medida que el tamaño y el grado de intervención del Estado en la economía sea mayor. Los costos, por otro lado, dependen de la eficiencia del sector público para descubrir y sancionar a los corruptos y de la actitud de los afectados de denunciarlos. En términos generales, los siguientes elementos favorecen la aparición de la corrupción y están presentes en buena parte de los países en desarrollo: (1) la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado, (2) la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional, (3) la inoperancia práctica de las instituciones públicas, y (4) la inadecuada operación del sistema político.

Algunos autores proponen que los sistemas institucionales y legales basados en la jurisprudencia sajona tiende a delimitar de manera más precisa los límites entre propiedad privada y pública (La Porta et. al., 1999). Adicionalmente, la cultura legal es importante. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que "la ley no cuenta para ellos" fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. A su vez, la existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados; permite que prevalezca una moralidad del lucro

privado sobre la moralidad cívica. Treisman (2000) encuentra que existe evidencia empírica que los países que fueron colonia de Inglaterra tienen niveles de corrupción sustancialmente menores que el resto.

Las recientes reformas en los países en desarrollo, por otro lado, han dejado al descubierto que la corrupción puede ser una respuesta al conflicto que se produce cuando formas de organización y de sistemas normativos tradicionales se enfrentan a un orden estatal moderno. Frecuentemente, se producen brechas sustanciales entre los requerimientos impuestos por la dinámica del mercado y la capacidad de intervención pública, entre los recursos de la administración pública y la dinámica social. Rubio (1999) plantea que pareciera existir un dilema de política entre la modernización y desarrollo reciente de las economías de América Latina y la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales muy distintos a los de la región (extranjeros).

No obstante, este es un falso dilema pues, objetivamente, los sistemas de administración pública empleados en los países desarrollados han sido ampliamente superiores a los empleados en los países en desarrollo. Así, independientemente del tipo de organización que se dé el Estado, la mejor calidad de dicha administración incide positivamente sobre el control de la corrupción y reduce sus efectos adversos sobre el bienestar social. Una muestra tradicional de la mala calidad de administración es la capacidad de las empresas de obtener beneficios por lobby o influencia en la regulación. Kaufmann y Wei (1999) encuentran una correlación alta y positiva entre el grado de corrupción y el costo en tiempo en que incurren las empresas haciendo lobby y negociando con funcionarios públicos. Además encuentran que la corrupción depende de cuánto las regulaciones afectan la competitividad del mercado y en qué medida las regulaciones son imprecisas o mal aplicadas.

Otra área que ha sido explorada empíricamente es el papel que le cabe al comercio externo como elemento disciplinador de la competencia y, por esta vía, reductor de las eventuales cuasi-rentas de la corrupción. Ades y Di Tella (1997) encuentran que entre 55 países, aquellos más abiertos tienden a tener menores niveles de corrupción. Un problema evidente de este indicador, sin embargo, es que en los países más grandes el comercio exterior es menos importante por razones de mercado que no están relacionadas con la corrupción. Treisman (2000) documenta este fenómeno y señala que el efecto disciplinador es en cualquier caso menor. Nótese, sin embargo, que la evidencia empírica refuta la asociación entre reforma comercial y mayor corrupción que algunos autores hipotetizan.

En muchos países, las reformas económicas han significado un gran costo social en la forma de menores salarios reales, menores recursos para la gestión pública y fiscalización. A la vez, se han abierto nuevos desafíos en las áreas de provisión de bienes públicos y regulación que han significado sustanciales poderes para el reformador. En este contexto, los incentivos a la corrupción han aumentado enormemente. Pero la capacidad del Estado para controlar el problema gestión no se ha desarrollado a la par: el sistema de incentivos para los funcionarios públicos continúa siendo débil de modo tal que los buenos empleados no son recompensados y los malos no son castigados, los mecanismos de información y evaluación son caros y se usan de manera aislada, y el desarrollo de instituciones que permitan verificar el uso del poder político y sirvan de balance a su accionar se ha

retrasado notablemente. Más aún, algunos gobiernos enfrentan pocos incentivos para corregir su ineficiencia debido a la presencia de transferencias hechas por la ayuda externa, lo que a su vez incentiva la corrupción. Existe, por tanto, una brecha entre el poder social efectivo y el acceso formal a la influencia política. Ello permite que se mantenga la brecha existente entre la impunidad real y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

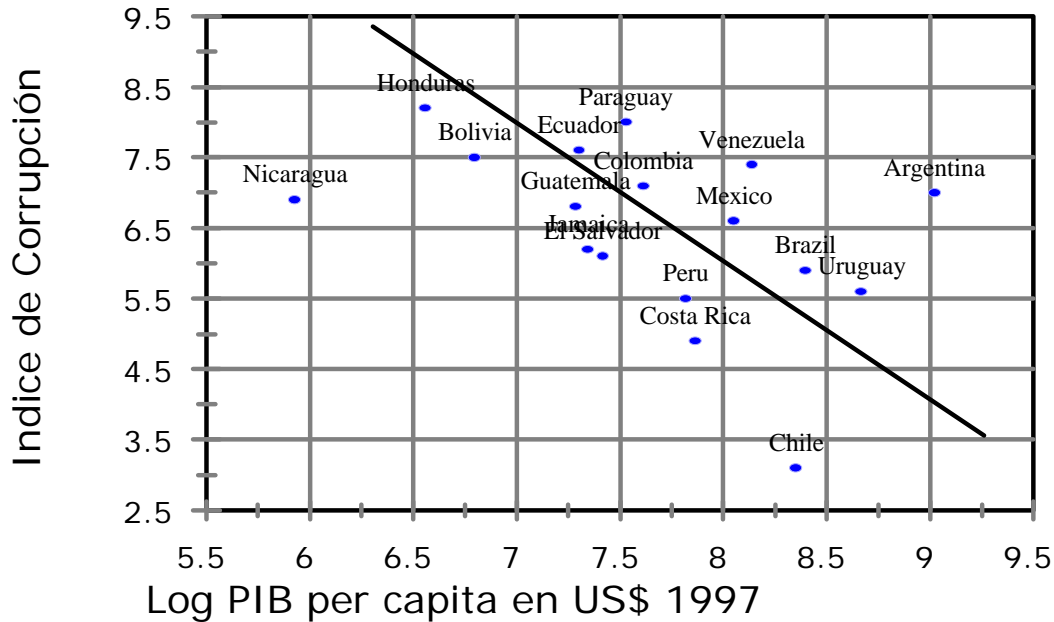
La hipótesis que la corrupción se refuerza cuando los servidores públicos son relativamente mal pagados no tiene asidero empírico, a pesar de la evidencia circunstancial de que se dispone. La Porta et al. (1999) y Treisman (2000) no encuentran evidencia empírica que apoye esta hipótesis. Por otra parte, resulta más difícil evaluar el grado de participación y fiscalización de la sociedad en el sistema político y estatal pues éste depende de complejos mecanismos institucionales, políticos y constitucionales vigentes en cada país.

La literatura económica interpreta que en sociedades no democráticas los burócratas están menos restringidos en su capacidad de usar recursos públicos en beneficio propio o de grupos de interés y para perpetuarse en sus cargos mediante lobby. En tal caso, los incentivos a la corrupción son más altos que en sociedades más democráticas, en las que las instancias de verificación por parte de los ciudadanos son mayores, la prensa es libre y en las cuales la alternancia en el poder permite que se destruyan más fácilmente círculos de corrupción enquistados en la maquinaria estatal. No existe evidencia empírica sólida que respalde estas opiniones. No obstante, Treisman (2000) encuentra que los países que han tenido democracias duraderas (50 años) tienen claramente menores niveles de corrupción. Sin embargo, el efecto es cuantitativamente pequeño y, algo sorprendentemente, el estudio no encuentra efecto alguno de la inestabilidad política sobre la corrupción.

Bayley (1966), por su parte, considera que la corrupción es el inevitable resultado del proceso mismo de desarrollo. En términos empíricos – como se muestra en la Figura 1 – mayores niveles de desarrollo económico están asociados con menores niveles de corrupción. Evidentemente, es muy difícil señalar qué sentido causal tiene el fenómeno. Por un lado, es posible que mayores niveles de ingreso per capita hagan socialmente más costoso la presencia de actos de corrupción y que los mayores recursos permitan mejores mecanismos de control. Por otro lado, es posible que sólo en la medida que se reduzcan las distorsiones derivadas de la corrupción –en particular, sus efectos negativos sobre la inversión– sea posible un mayor crecimiento económico (Bardhan, 1997). América Latina no escapa a dicho fenómeno, como se muestra de manera simple en la figura 1. Los únicos países que se apartan de la tendencia común son Chile y Nicaragua –que presentan un menor nivel de corrupción respecto de lo que sería de esperar dado su nivel de ingreso per capita– y Argentina que, lamentablemente, presenta el fenómeno inverso. Treisman (2000) extiende y confirma este resultado para cerca de 100 países.

Figura 1

Indice de Ausencia de Corrupción y PIB per cápita en América Latina



5. Hacia una Moderna Institucionalidad Reguladora y Promotora de la Competencia en América Latina

La sección anterior mostró el aumento de la participación privada durante los años 90s en sectores con características de monopolios naturales varios países de Latinoamérica; en particular, en gas, electricidad y telecomunicaciones. Con una adecuada regulación, ello redundaría en un mejoramiento en la eficiencia interna de estas empresas (eficiencia productiva) y en beneficios para los consumidores, como se ha enfatizado profusamente por la literatura.***** La pregunta que intentamos resolver en esta sección son entonces, ¿hasta dónde es posible avanzar en una propuesta de desarrollo institucional capaz de garantizar un desarrollo armónico de las ventajas de eficiencia

***** Entre otros, ver Vickers y Yarrow (1987), Armstrong, Cowan y Vickers (1994), Levy y Spiller (1996), y Helm y Jenkinson (1998).

productiva e interna del sector privado en sectores de servicios de utilidad pública, junto con una adecuada promoción de la competencia y protección del consumidor en estos sectores?

5.1 Institucionalidad Reguladora y Promotora de la Competencia

Sobre la base de la amplia evidencia empírica disponible, queda fuera de discusión que todos aquellos segmentos de los mercados que presentan características monopólicas y que son operados por empresas privadas, deberán ser regulados (ver por ejemplo Williamson, 1968 y Masson y Shaanan, 1984). Así, este trabajo supone que las desventajas de la regulación, medida por sus costos directos e indirectos, son menores a sus ventajas en términos de los beneficios sociales que ésta reporta. En este sentido, descartamos como irrelevante desde el punto de vista práctico el que mercados operados por un monopolista privado sean desafiables en el sentido de Baumol, Panzar y Willig (1982).

La regulación de mercados, sin embargo, no está exenta de problemas. La literatura teórica y empírica sobre la regulación de monopolios en servicios públicos enseña que las asimetrías de información entre firmas reguladas y reguladores es una seria limitante para obtener eficiencia asignativa en estos mercados. Las asimetrías de información provienen de un mayor y mejor conocimiento de las tecnologías en uso y de las condiciones de mercado por parte de los monopolistas. Como resultado de esta asimetrías de información, se generan "rentas informacionales" y se incentiva el comportamiento estratégico por parte de los agentes económicos.

En sectores con características de monopolio natural, este problema es exacerbado en la medida que los servicios de utilidad pública están verticalmente relacionados a mercados potencialmente competitivos; como lo es el caso la red de telefonía fija con la telefonía móvil, de larga distancia y transmisión de datos; la distribución de electricidad con los segmentos (potencialmente) competitivos de generación y comercialización; los poliductos de transporte de gas natural con la extracción y la comercialización del mismo; etc. Estas relaciones verticales entre mercados monopólicos y mercados competitivos permite que el poder de mercado de estas firmas en mercados regulados sea utilizado para obtener beneficios anormales en mercados potencialmente competitivos.

En principio, la manera de reducir las rentas informacionales consiste en diseñar e implementar marcos regulatorios que provean reglas claras y sólidas desde un punto de vista técnico. Adicionalmente, se requiere que las entidades reguladoras cuenten con personal preparado para exigir el cumplimiento de dichas normas y, en caso de conflictos, un poder judicial capaz de resolver de manera expedita y fundada los desacuerdos entre las partes privadas y/o entre estos y algún organismo del Estado.***** Un punto adicional es que estos marcos regulatorios sean capaces de

***** Saavedra (1999) analiza teóricamente los efectos de la integración vertical en redes de utilidad pública. Análisis teórico de las distorsiones ocasionadas por la integración vertical en el sector eléctrico se encuentran en Galetovic (2000) y Gómez-Lobos (2000).

modificarse y adaptarse al cambio económico que inevitablemente sucede. En este caso, aparece el problema de como evitar que los cambios de regulación no sean anti-eficiencia, generen rentas para el monopolista o permitan la captura política del regulador.

5.2 Cuellos de Botella en la Institucionalidad Regulatoria

En la práctica, en los países en desarrollo existen muchas limitaciones que impiden que los reguladores inhiban la extracción de rentas en aquellos sectores donde firmas privadas operan en condiciones monopólicas. Ello se debe principalmente a tres razones: nuestras entidades regulatorias son técnicamente débiles para implementar la regulación existente; el marco regulatorio está en muchos casos incompleto o es fuente de grandes ambigüedades; y, la regulación es en ocasiones particularmente compleja desde el punto de vista técnico.

Es importante señalar, no obstante, que no se trata de diseñar una regulación que impida por completo la obtención de rentas, sino que reduzca la posibilidad que el operador privado se apropie de dichas rentas. Ello porque es difícil determinar exactamente el nivel de renta adecuado y errores pueden desincentivar el interés privado o pagar un alto costo de negociación de tarifas; el costo de bajar las rentas a cero podría ser más alto que el beneficio social de hacerlo, lo que debe ser decidido luego de una evaluación costo-beneficio; y, se debe diferenciar entre rentas permanentes (que son inadecuadas) de aquellas de corto plazo derivadas de mejoras de productivas que son óptimas para innovación tecnológica.

La primera limitación de las entidades reguladoras en América Latina, la escasa capacidad técnica de las instituciones regulatorias y fiscalizadoras, tiene, a su vez, tres fuentes principales. En primer lugar, la nula independencia del poder político. Actualmente, en la mayoría de los países de la región, las autoridades de los servicios básicos regulados son funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República, quién los puede remover de su cargo a su voluntad sin que existan procedimientos claros que justifiquen las medidas. Ello posibilita el lobby y puede inhibir a los entes reguladores en la aplicación de medidas técnicamente necesarias pero políticamente costosas.

En segundo lugar, la falta de independencia presupuestaria. Aún en muchos países de la región, la fuente de recursos de los entes reguladores es el presupuesto de la nación y, por lo tanto, ellos operan dentro del marco institucional del sector público. Como se ha discutido en la sección anterior, el esquema de incentivos del sector público presenta severas limitaciones para que su funcionamiento sea eficiente (rigidez, burocracia, etc.). Sólo en unos pocos países, como Argentina y Brasil, los entes reguladores se financian con impuestos específicamente diseñados para ese propósito o con las utilidades que genera la concesión de derechos de explotación privados en mercados regulados.

En tercer lugar, la existencia de escalas de remuneraciones inconsistente con la mantención y desarrollo de capacidades técnicas del personal. Las constataciones empíricas de este problema son evidentes: las remuneraciones del sector público están por debajo de aquellas en la industria regulada,

lo que favorece la captura regulatoria y la corrupción de los organismos, fiscalizadores, y en segundo lugar, hay muy pocos incentivos que fomenten la especialización del personal y el desarrollo de una carrera funcionaria al interior de los entes reguladores. Ambas condiciones llevan a que los mejores profesionales jóvenes no valoren el trabajar en un organismo regulador; por el contrario, ellos son en general captados por el sector privado. Esta no es una característica en todos los países, por ejemplo en Francia y Corea la carrera pública entrega un prestigio que le permite a los reguladores competir efectivamente con la industria por personal capacitado.

Un segundo problema grave de la regulación en prácticamente todos los países en desarrollo es que el marco regulatorio es en muchos casos altamente incompleto y/o ambiguo. Es decir, el esquema contractual o institucional que gobierna las relaciones entre regulador y firma no prevé todas las posibles contingencias de la operación del sector o entrega lineamientos de política incongruentes. La existencia de ambigüedades en cualquier tipo de regulación es usualmente resultado tanto de la complejidad del fenómeno que se trate como de la incapacidad de prever y anticipar los potenciales conflictos que se derivan de la regulación en un contexto de información limitada. La presencia de ambigüedades o indefinición en la regulación generalmente produce comportamiento oportunista tanto por parte de la empresa regulada como de las instituciones del Estado. *****

Ejemplos palpables de los problemas de ambigüedades en el marco regulatorio de servicios básicos han quedado en evidencia en los últimos años en varios países de la región. ***** Sin ir más lejos, en el sector eléctrico chileno, la falta de definición de responsabilidades frente a una sequía llevó a profundizar la crisis y, por primera vez en mucho tiempo, a racionamientos en el consumo que podrían haber sido mayoritariamente evitados. En el sector de telecomunicaciones, la autoridad ha debido emitir continuamente regulaciones para evitar que las empresas de telefonía local usen su poder monopólico en otros mercados (larga distancia, internet, etc.). La sobreexplotación pesquera en varios países costeros ha llevado a largas negociaciones para imponer restricciones de captura que hagan sostenible el desarrollo del sector. El comportamiento oportunista en concesiones de carreteras en México y la Argentina ha llevado a inversiones subóptimas en un sector en donde la participación del sector privado es clave para el desarrollo de esos países.

Un tercer problema, que no es privativo a países en desarrollo, es que la regulación es en ocasiones particularmente compleja desde el punto de vista técnico y no existe consenso respecto del mejor esquema regulatorio. La regulación enfrenta muchas veces problemas de tipo técnico y

***** Ver Williamson (1985), Hart (1995) y Maskin y Tirole (1999) en cuanto a comportamiento oportunista en presencia de ambigüedades.

***** Algunas referencias que dan cuentas de conflictos surgidos a raíz de diseños inadecuados del mercados privatizados son Artana, Navajas y Urbiztondo (1998), quienes analizan las concesiones de infraestructura en Argentina; Basañes, Saavedra y Soto (1999), quienes discuten la experiencia en el sector eléctrico chileno y Díaz y Soto (1999), quienes hacen su tanto respecto de los esquemas de regulación de telecomunicaciones en Chile.

económico para los cuales no hay soluciones teóricas o prácticas preferidas (por ejemplo en las tarifas de transmisión eléctrica). Adicionalmente, el progreso tecnológico muchas veces produce sustanciales cambios en la operación de los mercados y deja obsoleta la regulación original. Incluso cambios tecnológicos han puesto en tela de juicio la definición misma de lo que constituye "el mercado" regulado por la autoridad: por ejemplo, la reducción de costos de inversión y operación de redes ha llevado a que los distribuidores de electricidad pidan autorización para entrar en telefonía (y viceversa), lo que lleva a la autoridad a enfrentar el problema de integración y competencia de redes entre sectores económicos.

Ciertamente, estos no son problemas de previsión y resolución simples. Lo que debiera exigírsele a la regulación es la capacidad de enfrentar estas complejidades con mecanismos que provean alguna solución adecuada y consensual en un tiempo prudente y que, descubiertos errores en la regulación, provea mecanismos efectivos para enmendar el rumbo. Es común, lamentablemente, que los mecanismos de regulación sean rígidos en su renovación.

5.3 ¿Qué hacer con la Institucionalidad Reguladora?

A pesar que los problemas regulatorios han sido ampliamente debatidos, en el diseño de la institucionalidad regulatoria hay mucho proceso de aprendizaje. Sin ir muy lejos, la liberalización de mercados regulados en los primeros países de la región data de principios de los años 1980s, en donde por ejemplo la regulación del sector eléctrico Chileno, que fuese pionera en su minuto al permitir competencia en generación, se ha rezagado notoriamente generando severos problemas de operación en el sector, conflictos y creciente litigación. Actualmente, el diseño regulatorio de la industria de energía en Argentina, Perú y Colombia, por citar sólo unos pocos casos, supera largamente al Chileno. En estos nuevos marcos regulatorios, diseñados en los 1990s, se ha tomado debida cuenta de los problemas de la integración vertical, la necesidad de privatizar mercados de generación con bajos índices de concentración, introducir la demanda en consideraciones de precio de la energía, transparentar el despacho de carga, distinguir la función de comercialización eléctrica de la distribución, etc.

Asimismo, dentro de cada país se evidencia un proceso de aprendizaje muy fuerte. La regulación de telecomunicaciones en Chile, que comenzara siendo muy precaria, ha evolucionado hacia la imposición de mejores y más efectivos esquemas de regulación de la telefonía local. Más significativamente, el gobierno realizó un gran esfuerzo para implementar el sistema multiportador en larga distancia que ha llevado a un sustancial aumento en la competencia y competitividad del sector, reduciendo tarifas y beneficiando a los consumidores de manera manifiesta (Bitrán et al., 1999). En este mismo país, el diseño de las subastas de concesión vial y el de privatización de empresas sanitarias han incorporado la experiencia de los sectores privatizados con anterioridad para corregir eventuales falencias y así evitar el comportamiento oportunista de las empresas reguladas (Basañes et al., 1999).

A pesar de este proceso de aprendizaje, aún hay mucho que hacer para modernizar la institucionalidad reguladora en prácticamente todos los países de la región, situación que no solo pasa por dotar a las entidades reguladoras de mejores capacidades técnicas y financieras. A este respecto, es pertinente señalar directrices mínimas necesarias para asegurarles independencia económica y política de su entorno; permitirles identificar y resolver ambigüedades en los marcos regulatorios; mejorar la transparencia en los procedimientos administrativos; avanzar hacia mecanismos de regulación por incentivos; y permitir alcanzar economías de ámbito en los roles de regulación, promoción de la competencia y defensa e información del consumidor. Sin intentar un examen exhaustivo de dichas directrices, quisiéramos hacer énfasis en cinco elementos:

En primer lugar, se requiere dotar a los organismos regulatorios de independencia del poder político y de los propios sectores regulados. Esto presupone cambios de fondo en el diseño de la institucionalidad reguladora de los servicios básicos en muchos países de la región. Directrices mínimas que permitan garantizar al menos:

- Separar las entidades regulatorias por tipo de actividad económica. Varias razones aconsejan no centralizar la regulación en un solo organismo. En primer lugar, la regulación de los diferentes sectores (eléctrico, gas, telecomunicaciones, etc.) es muy heterogénea desde el punto de vista técnico, económico y, en particular, del nivel de desarrollo de cada sector. En segundo lugar, ello facilitaría la rendición de cuentas (accountability) de los respectivos superintendentes. En tercer lugar, se reduciría el incentivo a la captura de un regulador muy poderoso tanto por las empresas reguladas como por los partidos políticos. ***** Finalmente, se reduciría el problema de abandono de actividades de regulación de sectores que, por razones políticas o circunstanciales, son menos vistosas que otras actividades.
- Organismos regulatorios independientes, económica y jerárquicamente, de ministerios. Se requiere consagrar la separación entre las autoridades políticas – y sus tareas en cuanto al desarrollo y competitividad del sector – y el rol del regulador en cuanto a su labor fiscalizador de las empresas bajo su tutela. Esto elimina la dependencia política de los fiscalizadores, evitando el comportamiento oportunista del gobierno con fines diferentes al del desarrollo de largo plazo del sector y reduciendo el incentivo a la captura política; operativiza la capacitación técnica de los reguladores y la implementación de esquemas más eficientes desde el punto de vista de los incentivos y la carrera funcionaria en estas entidades.
- Dotar al Ejecutivo (por ejemplo, el Presidente de la República) de la facultad de nombrar y remover a los superintendentes con la ratificación de un órgano contralor independiente (por ejemplo, el Parlamento). Esta medida –que se aplica en muchos países desarrollados–

***** Este efecto es menos claro a causa de que la probables pérdidas reputacionales cuando el regulador es más poderoso son mayores.

mantendría el rango de los reguladores como funcionarios de confianza del ejecutivo, pero permitiría que su nombramiento y evaluación fuese más transparente. En particular, ello exige implementar procedimientos claramente establecidos para su nombramiento y remoción (negligencia comprobada, captura regulatoria, etc.).

En segundo lugar, se deben fortalecer la capacidad institucional de los entes reguladores para que puedan resolver en forma eficiente las ambigüedades en el marco regulador de servicios básicos. Poco se ha hecho para lograr su identificación y así modificar normas y reglamentos. Lamentablemente, sólo cuando aparecen comportamientos oportunistas es que dichas ambigüedades se hacen visibles. Dos cambios mínimos necesarios, pero no suficientes, para avanzar en este ámbito son los siguientes:

- Dotar tanto a reguladores como fiscalizadores de los recursos humanos y financieros que les permitan desempeñar su función en igualdad de condiciones a las empresas de servicios básicos bajo su tutela. Un aspecto interesante de estudiar es la posibilidad que la agencia reguladora se financie en parte a través de un impuesto sobre las propias empresas reguladas, a través de algún mecanismo claro y objetivo, como podría ser el cobro por sus actividades. Aunque esta modalidad se utiliza en muy pocos países de la región, la experiencia de los entes reguladores de Argentina (ENRE y ENARGAS) ha sido claramente exitosa.
- Sería interesante que en el corto plazo se profundizara en la implementación de mecanismos de resolución de conflicto extrajudiciales y en la exigibilidad de las soluciones planteadas por el arbitraje privado.
- La labor de estudiar las adecuaciones al marco regulatorio, en cuanto a las grandes políticas de cada sector en particular, debiera estar radicada en el mediano plazo en los ministerios o subsecretarías sectoriales y no en los organismos reguladores o fiscalizadores. Estos últimos sólo debieran apoyar el trabajo técnico de los ministerios en estas tareas, pero no ser los propulsores de los cambios de fondo de las normas que rigen al sector que ellos mismos regulan. De esta forma, las agencias reguladoras se transformarían en entes exclusivamente técnicos, evitándose que se mezclaran en la discusión más política que todos los cambios a la estructura regulatoria necesariamente conllevan. Por otra parte, el fortalecimiento de las instituciones regulatorias debiera reducir tanto las ambigüedades existentes en los marcos regulatorios como el comportamiento oportunista subyacente a ellas.

En tercer lugar, se debe realizar una modernización en los procedimientos de las entidades reguladoras a efectos de transparentar el proceso de regulación. Este cambio apunta en la dirección de ayudar a los cambios de fondo que implica la independencia de los reguladores. Una forma indirecta de lograr la independencia de las entidades reguladoras pasa por reformar los

procedimientos con que se regula de manera de hacerlos transparentes. Algunos requerimientos mínimos que apuntan en esta dirección son:

- Exigencia de fundamentar las decisiones del regulador o fiscalizador. Por ejemplo, es deseable al menos que los cálculos con los que el regulador basa sus decisiones, en especial las tarifarias, pudieran ser replicables por terceros, en particular académicos independientes; y que los reguladores tengan obligación de fundamentar por escrito sus supuestos y juicios.
- Adopción de un procedimiento administrativo general que sea aplicable cada vez que se adopte una decisión por el regulador. Además de facilitar la transparencia de las decisiones, esto podría fomentar la participación pública en el proceso al permitir que los interesados tengan una oportunidad pública de hacer valer su posición y que ella deba necesariamente ser parte del proceso de toma de decisión.
- Abrir información de la actividad reguladora a terceros. Esto implica al menos disponer de páginas web que, al presentar toda la información disponible, eliminen las barreras a la entrada a terceros en el acceso a la información.
- Implementar contabilidad regulatoria en los servicios básicos. Esta sistematización de la información posibilita la transparencia del sistema, facilita la mantención de la memoria del mismo y genera estabilidad en los procedimientos utilizados y en las reglas del juego para con las propias empresas reguladas.

Cambios en los procedimientos en este ámbito perfeccionan aspectos de fondo al hacer accountable al regulador. Lo anterior, como es evidente, facilita el control de los actos de administración, sujetándolos a estándares mínimamente procedimentales. Asimismo, estrechamente vinculado con lo anterior se encuentra la necesidad de crear, junto a esta reforma de procedimientos, un sistema de acciones que permita a los afectados poder reclamar por la infracción de estas reglas de transparencia. Temas que se tratan en más detalle en la sección 6.

En cuarto lugar, se deben perfeccionar los medios que se usan para que la regulación logre sus objetivos. Actualmente se insiste en una regulación directa, en donde se impone una regla y luego se castiga su incumplimiento. Una mejor manera es la regulación indirecta; esto es, la introducción de elementos de mercado en la regulación. Lo que se busca es modificar los incentivos para que sea del propio interés de los agentes el "cumplir" con la regla.

Este enfoque tiene una serie de ventajas en cuanto a los costos de la regulación. Es claro que ambos tipos de regulación son necesarios, pero en muchos países de la región se podrían modificar muchas regulaciones directas, desplazándolas por otras más indirectas o de incentivos.

Finalmente, se debe rediseñar la estructura de governance conforme a aprovechar economías de alcance entre el rol de regulador y el rol de promotor de la competencia. La responsabilidad de

promoción de la competencia y protección del consumidor recae típicamente en las Comisiones Antimonopolios o Tribunales de Competencia; mientras que la de educación e información del consumidor es inexistente en muchos países o, en pocos casos, esta tarea es responsabilidad de servicios específicos.

Sin embargo, los problemas que se presentan en el ámbito de los servicios básicos son de alta especificidad y complejos de resolver. La experiencia ha demostrado que involucrar a los Tribunales de Competencia o Comisiones Antimonopolios en estos casos ha resultado insatisfactorio. Resulta interesante considerar la alternativa de dejar esta labor de promoción de la competencia y protección del consumidor en las propias agencias reguladoras, evitándose el rol de co-reguladores de los tribunales.

5.4 Modernización de la Institucionalidad de Defensa de la Competencia

El diseño de una institucionalidad reguladora moderna en una economía de mercado abierta a un mundo globalizado requiere de una institucionalidad de defensa de la competencia que la complemente en su objetivo de promover la competencia. Se precisa, por lo tanto, de un sistema de tribunales (también llamado Comisiones Antimonopolios) y de fiscalía encargados de velar por la competencia en mercados oligopólicos (o potencialmente competitivos); particularmente en aquellos relacionados a servicios básicos regulados.

No todos los países de la región poseen este sistema judicial de defensa de la competencia. Se requerirá, en consecuencia, como paso previo a reformas de segunda generación en este ámbito e idealmente previo a reformas liberalizadoras de sus mercados, que se implemente un sistema de defensa de la competencia en estos países.

En lo que sigue, hacemos un diagnóstico del funcionamiento y proponemos reformas modernizadoras para aquellos países en los que ya existe y opera una institucionalidad de defensa de la competencia.

Evaluación del funcionamiento de los sistemas de defensa de la competencia

Es sano, y así lo han sentido las autoridades que han diseñado la institucionalidad de defensa de la competencia en prácticamente todos los países del mundo, separar las funciones de investigación de los hechos o conductas anticompetitivas de aquellas decisionales o jurídicas. La primera labor es típicamente realizada a través de fiscalías económicas (o en algunos países como Brasil de un brazo de la policía económica); mientras que la labor de juez es realizada por tribunales económicos, de competencia o antimonopolios. En esta estructura institucional, las comisiones antimonopolios o tribunales de competencia actúan como tribunales del sistema y, por lo mismo, son en teoría independientes de cualquier repartición pública. La Fiscalía, por su parte, ha sido diseñada como un

servicio público con presupuesto y personal propios, dependiente en muchos países de la región directamente del Presidente de la República.

Aún cuando se pueden mencionar una serie de casos en países seleccionados de la región en los cuales los tribunales han tomado decisiones claras en favor de la competencia en los mercados, ***** creemos que su accionar se encuentra limitado por varios problemas, los que mencionamos a continuación:

- El objetivo de los tribunales de defensa de la competencia es en muchos casos confuso o simplemente mal definido. El objetivo sobre el cuál son evaluados los miembros de estos tribunales es altamente variable, pasando de tribunales cuya principal labor es la de defensa de la competencia hacia tribunales que buscan la protección del consumidor, el desarrollo de mercados, etc. Esto lleva a que muchos casos similares de prácticas anticompetitivas son, incluso en un mismo país, fallados con criterios diversos.
- Escasa profesionalización en estos tribunales. Un primer factor restrictivo es el hecho de operar únicamente por el sentido de responsabilidad de sus miembros, sin que ninguno de ellos sea remunerado por su trabajo, disponga asesores que lo apoyen en sus decisiones, ni pueda descargar parte de sus otras obligaciones para dedicarse a ésta. Ello implica que, normalmente, el tiempo destinado a esta labor se torna marginal, quedando posiblemente circunscrito sólo a las asistencias a las sesiones de estos tribunales.
- La conformación de los tribunales no está diseñada para elegir a los integrantes más idóneos. Contar con especialistas resulta cada vez más necesario, ya que la evolución de la economía va acompañada por más actividades estratégicas crecientemente complejas por parte de las empresas. Cabe mencionar en este punto, que la conformación de los tribunales puede afectar y ser afectada por el enfoque de la legislación de defensa de la competencia. Por ejemplo, un énfasis en la sanción de conductas contrarias a la competencia, donde la demostración concreta de tales conductas es fundamental, estaría vinculado con la presencia de profesionales con formación en Derecho. En cambio, un énfasis en la promoción de la competencia estaría más relacionado con profesionales especialistas en organización de mercados (economía).
- Los tribunales carecen en muchos casos de independencia del poder político, en particular del gobierno. Este aspecto puede ser particularmente grave al considerar eventuales conflictos entre estos tribunales de competencia o Comisiones Antimonopolios y organismos del Estado, como empresas públicas, superintendencias, entidades reguladoras, etc.

***** Ver Serra (1995) y Paredes (1988).

- Diseño inadecuado de los tribunales de competencia o comisiones antimonopolios en cuanto a su relación con el poder judicial. En algunos países se observa una nula relación entre estos tribunales y el poder judicial, en particular cuando sus integrantes tienen poca amistad con la formalidad en los procedimientos judiciales. En el otro extremo, estos tribunales aparecen como parte de la pirámide del poder judicial, situación que tampoco es deseable pues finalmente las decisiones eminentemente técnicas terminan siendo analizadas por los miembros de la más alta jerarquía del poder judicial (Corte Suprema), que poco conocimiento tienen de los temas de organización industrial relevantes.
- Ambito de los tribunales de competencia o comisiones antimonopolios se superpone con el de los organismos reguladores. En prácticamente todos los países Latinoamericanos en donde se cuenta con una institucionalidad de defensa de la competencia no se ha tenido cuidado con el hecho que estos tribunales se han convertido en co-reguladores del sistema. Así, muchas decisiones de la autoridad administrativa son recusadas por las empresas afectadas por estas medidas, generándose espacio para un comportamiento oportunista que termina evitando en parte la regulación.

Respecto de las fiscalías o entidades encargadas de investigar y acusar por prácticas reñidas con la libre competencia, se observan limitaciones económicas para contratar personal adecuado, suficiente y bien remunerado; además de la carencia o escasez de fondos para contratar estudios a especialistas en los variados temas en que le corresponde involucrarse. Esta situación es generalizada para todos aquellos países que han implementado estos organismos investigadores.

Algunos Principios Rectores para la Institucionalidad de Defensa de la Competencia

A la luz de los antecedentes aportados, parece relevante revisar globalmente la institucionalidad de defensa de la competencia vigente, incluyendo los objetivos de estas instituciones y su estructura, conformación y facultades tanto de los tribunales (comisiones) como de las fiscalías. El resultado de esta revisión global permitirá determinar con mayor certeza en qué aspectos se debe fortalecer cada uno de los elementos de la institucionalidad.

Los principios rectores sobre los que debiera basarse una institucionalidad moderna están sustentados en cinco elementos necesarios de perfeccionar en este ámbito, los que a continuación mencionamos:

1. **Definir con claridad los objetivos de la legislación de defensa de la competencia.** Esto es particularmente válido en un contexto en que se ha optado por no especificar conductas

constitutivas de delito en sí mismas. Junto con fortalecer su rol tradicional en el control de prácticas no competitivas, debiera esperarse que:

- Los tribunales y las fiscalías sean los promotores de la competencia. En particular a los servicios básicos, debieran promover la desregulación de mercados potencialmente competitivos.
- Los tribunales de competencia o comisiones antimonopolios debieran convertirse en organismos de consulta y discusión permanente para las superintendencias y demás órganos reguladores del Estado. Sin embargo, para cumplir este rol crítico es necesario avanzar hacia una mayor independencia de estos tribunales del Poder Ejecutivo.

2. **Profesionalizar los tribunales de competencia o comisiones antimonopolios.** Se debe buscar que sus miembros estén dedicados tiempo completo; es decir, jueces profesionales cuya actividad principal sea la de juez antimonopolios, evitándose así las significativas demoras que experimentan hoy en día los procesos en la mayoría de los países de la región en que estos tribunales existen.

Esta profesionalización de los tribunales de competencia requiere dotarla de recursos que faciliten encontrar profesionales idóneos de dedicación exclusiva a esta labor. Debiera explícitamente incluirse cláusulas de prohibición de realizar otras actividades, salvo quizás las académicas de tiempo parcial, durante el período en el que se ejerza el cargo de juez. Asimismo, debieran hacerse explícitas las cláusulas de prohibición de actividades luego de dejado el cargo.

3. **Rediseñar mecanismos de designación de sus integrantes que aseguren la independencia de los jueces de los tribunales de competencia.** Las exigencias que impone la modernización y el desarrollo de las economías Latinoamericanas a la institucionalidad de defensa de la competencia requiere contar con los recursos y el personal adecuados. Así, se debe avanzar hacia una conformación de profesionales con mayor grado de especialización y eliminar la aleatoriedad del sistema actual de nombramientos.

Consideramos que es probablemente la falta de independencia de grupos de interés el principal obstáculo para la elección de personas idóneas en cargos públicos. Conforme a ganar espacios para esta independencia, se requieren hacer cambios de fondo y forma en el proceso de designación de estos jueces:

- Cambios de fondo en cuanto a que estos jueces sean elegidos por comisiones ad-hoc no dependientes directamente del poder ejecutivo. El procedimiento de elección entre los

postulantes debería ser transparente. Para ello es conveniente que el grupo que elija sea idóneo, y no esté vinculado mayoritariamente a los poderes del Estado; que se escuche la opinión de la ciudadanía respecto de los candidatos y exista la posibilidad de contrapreguntar.

- Cambios en los procedimientos para la elección y designación de los jueces. El objetivo del procedimiento de designación de jueces de competencia es seleccionar personas "idóneas" para el cargo, situación que no es simple por el sencillo hecho que esta cualidad no es verificable por terceros.***** Así, el proceso de postulación debe ser simple en lo formal, con verificación de información ex-post; que quede a iniciativa de los propios interesados; que imponga requisitos sustantivos, como un registro de publicaciones en revistas académicas de prestigio en temas relacionados, experiencia en casos antimonopolio, etc.; que facilite la transparencia en el proceso a través de, por ejemplo, hacer que la postulación tenga rango de concurso público y no ocultando los antecedentes de los candidatos.

4. **Se debe limitar la revisión judicial de las decisiones en materia de competencia, pero manteniéndose la tuición formal del poder judicial sobre los tribunales de competencia.** Si bien las decisiones de los tribunales de competencia deberían estar sujetas a algún tipo de control por el Poder Judicial, este control debe ser sobre aspectos formales del juicio, como defectos de derecho del fallo; pero no sobre aspectos de fondo del mismo.

Perfeccionamientos en esta relación con el poder judicial corrigen el principal riesgo que se corre con tribunales técnicos como los de competencia; esto es, su poca preocupación por reglas de debido proceso o estándares jurídicos distintos de las puras cuestiones de competencia (situación que se dan cuando el sistema de defensa de la competencia queda radicado fuera del poder judicial). Asimismo, esta separación clara del ámbito del poder judicial inhabilita el mal uso del recurso jurídico al evitar que temas técnicamente complejos sean vistos por jueces no preparados para tal efecto (situación que se da cuando los tribunales de competencia quedan dentro de la pirámide del poder judicial).

5. **Traspasar las decisiones sobre defensa de la competencia de los sectores de servicios básicos regulados a las entidades reguladoras.** Respecto de las facultades de los tribunales de competencia para pronunciarse sobre regulaciones que afecten la libre competencia, se debe limitar la capacidad de este tribunal conforme a que no se convierta en un co-regulador de las decisiones de la autoridad administrativa.

Una buena opción es facilitar el que las entidades reguladoras utilicen a los tribunales de competencia como órganos de consulta no vinculante respecto de temas de competencia en su sector.

***** Algunos elementos de esta discusión han sido tomados de Galetovic y Sanhueza (2000).

De esta forma la autoridad administrativa tiene una opinión de peso en esta materia, pero se evita convertir a la libre competencia en el principio rector de toda regulación administrativa. Lo anterior, por lo demás, se vería agravado por cuanto frente a las deficiencias institucionales que hay en la gran mayoría de los países de la región en materia de lo contencioso-administrativo (ver sección siguiente), competencias generales como la que se comentan tienden a transformarse rápidamente en equivalentes funcionales para suplir las distorsiones del sistema.

6. Modernización de la Justicia y Protección del Consumidor y del Ciudadano

En esta sección intentamos responder a la pregunta ¿qué rol le cabe y qué mínimamente se espera de un poder judicial moderno y más acorde con una economía de mercado? Asimismo, al final de esta sección discutimos acerca de la necesidad de institucionalizar la defensa del ciudadano respecto del Estado y del consumidor respecto de las empresas privadas.

Uno de los componentes fundamentales en la operación de una economía de mercado es la existencia de un poder judicial independiente y confiable, capaz de resolver de manera expedita conflictos de una naturaleza crecientemente técnica. Infortunadamente, tanto los procedimientos procesales que se aplican en la justicia a los temas económicos, como la capacidad de los jueces para resolver este tipo de conflictos son muy inadecuados en América Latina.

El sistema judicial reconoce la diferente naturaleza de los conflictos en el ámbito económico por lo que se han creado instancias especiales para su tratamiento, como por ejemplo los tribunales de competencia o comisiones antimonopolios, sistemas de arbitraje, etc. No obstante, una parte sustancial de la litigación se canaliza, tarde o temprano, hacia el poder judicial mismo (particularmente hacia cortes de apelaciones o la Corte Suprema), en el cual los conflictos económicos reciben un tratamiento similar a cualquier otra causa.

Las principales limitaciones que se pueden apreciar en los sistemas judiciales de los países Latinoamericanos es la baja eficiencia procesal, la incapacidad de los jueces para conocer temas económicos, la ausencia de juzgados específicos en los que se ventilen conflictos altamente técnicos y la ausencia en muchos países de América latina de juzgados que ventilen causas contencioso-administrativas. Estas limitaciones incrementan el costo directo e indirecto de los litigios, hacen difícilmente predecibles las decisiones de los jueces, y no garantizan un tratamiento privadamente justo y socialmente eficiente de los problemas.

Hay autores que incluso van más allá y señalan que un sistema basado en la ley de inspiración romana – como el aplicado ampliamente en Latinoamérica – tiende a inhibir el proceso de innovación tecnológica y el espíritu empresarial que son la base del sistema de mercado, pues imponen demasiadas restricciones al accionar del sector privado el cual sólo puede hacer, en principio, aquello

que está permitido en la Ley. Por contraste, el sistema sajón garantiza mayor espacio a la empresa al sancionar sólo aquello que esta prohibido, lo que estimula la dinámica innovativa (White, 1997).

6.1 Problemas de Baja Eficiencia Procesal

Los sistemas judiciales de América Latina no son eficientes en resolver los conflictos, ya que sus diversas etapas procesales toman una gran cantidad tiempo. No se dispone de un análisis cuantitativo sistemático acerca de los procedimientos penales, pero diferentes estudios señalan que aún los procedimientos más expeditos son considerablemente lentos en muchos países de la región. El siguiente cuadro resume la duración de los procesos civiles ordinarios en algunos países de la región:

Cuadro 4
Duración de Procesos Civiles Ordinarios
(dos instancias)

País	Promedio
Argentina	más de 2 años
Chile	2 años 9 meses
Colombia	2 años 9 meses
Costa Rica	10 meses
Paraguay	más de 2 años
Perú	4 años 6 meses
Uruguay	8 meses

Fuente: Martínez (1999)

La información arriba entregada es consistente con otros estudios que disponemos para Chile, en donde los procedimientos civiles sumarios tienen una duración promedio de 2 años y cinco meses (Cerde, 1993); mientras que la duración de los procedimientos contenciosos sobre alimentos, visitas y tuición alcanzan en promedio sólo en su etapa de primera instancia al año y 2 meses (Universidad Diego Portales, 1994).

Asimismo, en el caso de los juicios iniciados en la Comisión Antimonopolios por conductas anticompetitivas en el sector eléctrico Chileno, se estima que la duración promedio de los juicios entre 1989 y 1997 alcanzó a dos años 8 meses, excluyendo las apelaciones a la Corte Suprema que tomaron otro tanto en ser vistas y falladas (Basañes, Saavedra y Soto, 1999).

Esta pobre experiencia en Latinoamérica – salvo Uruguay y Costa Rica – nos muestra la necesidad de modernizar la justicia, tanto en lo procesal como en la estructura del poder judicial, en

todos aquellos países que muestran severas ineficiencias en el cumplimiento de la justicia. Para ello, se deben introducir cambios en al menos tres ámbitos del poder judicial:

- Implementar o fortalecer reformas a procedimientos civiles y penales, tal de hacerlos más expeditos y confiables a las partes involucradas. Avances en este ámbito son complementarios a la propuesta de creación de tribunales específicos.
- Profesionalización de los funcionarios judiciales, capacitación y reconversión de los que actualmente están en él y capacitación de los jueces en temas económicos específicos.
- Creación de tribunales específicos que resuelvan temas económicos altamente técnicos y que resuelvan problemas o conflictos derivados de actos u omisiones del Estado en contra de particulares.

6.2 Implementación de Reformas Procesales y Capacitación de los Jueces en Temas Económicos

Tal como lo explica Vargas (1999), escribiendo sobre la reforma procesal-penal que se está llevando a cabo en Chile, el procedimiento actualmente aplicado en prácticamente todos los países de la región y para la gran mayoría de los casos es el juicio ordinario por crimen o simple delito.

Este procedimiento es el mismo que se ha aplicado desde la época de la Inquisición y su diseño no reconoce la importancia de los derechos individuales por sobre el interés estatal de castigar un delito. Así, el sistema es ineficiente en la protección de las víctimas y lesiona considerablemente las garantías individuales en juego. El sistema tampoco es transparente y raramente el juez se involucra directamente en el caso, resultando en una administración de la justicia ineficaz e inequitativa para la población. Por último, el sistema está pensado como uno en donde el juez investiga y dicta sentencia, generando serios conflictos de interés de éste en la administración de la justicia.*****

Es imprescindible realizar una reforma de procedimientos en muchos países de la región, tanto en juicios civiles como penales, que apunte en la dirección de implementar procedimientos esencialmente orales, públicos, desformalizados y concentrados (cuando corresponde). Es decir, procedimientos absolutamente contrarios a los que actualmente se aplican en nuestros países. Junto a ello, y cuando sea pertinente, es importante facilitar a que, tanto antes como durante el proceso, las partes accedan a soluciones cooperativas, con la ayuda de un tercero que puede ser el juez o un mediador externo al poder judicial, reduciendo la carga de casos en manos de la justicia y reenfocando a ésta desde una justicia punitiva a una reparadora de los daños causados.

***** Esto último ha sido recientemente tratado en la literatura económica. Ver Tirole (1998).

Las principales ventajas de una reforma en lo procesal que se ayuda de un sistema de mediación son la entrega de un servicio de justicia de mayor calidad, junto con mejorar el acceso de los más pobres a ella. Asimismo, este nuevo sistema permitiría la agilización de los procedimientos y una mayor eficiencia, acceso y transparencia en el funcionamiento del Sistema, permitiendo en consecuencia incrementar la productividad del mismo.

Reformas de este tenor requieren de jueces y profesionales en el poder judicial muy preparados para hacer su labor; en particular a nuestro trabajo, en economía. Lamentablemente, incluso en países en donde el poder judicial goza de gran prestigio en algunas materias, ello no es en temas económicos. Sus jueces no tienen entrenamiento formal profundo en economía, ni tampoco en el área de interacción entre economía y leyes. El escaso conocimiento en temas económicos que han adquirido estos profesionales usualmente proviene de sus estudios de leyes, en los que como norma figuran pocos cursos técnicos que, además, son enseñados a un nivel tan general que les es imposible entrar en temas complejos. Esta falta de entrenamiento formal para analizar temas económicos ha generado dos inconvenientes mayores:

- El grado de tramitación de litigios en el ámbito económico es considerablemente alto. Frecuentemente, procesos que se requiere resolver oportunamente terminan siendo dilatados por burocracia o falta de competencia de quién tiene que tomar la decisión, el juez. Es frecuente encontrar gran cantidad de informes periciales de dudosa imparcialidad en este tipo de litigio; e incluso, de dudosa relevancia para el juicio mismo.
- Jueces tienen la tendencia a tomar decisiones basados exclusivamente en pruebas tangibles de actividad ilegal. En el ámbito económico, la evidencia física de comportamiento anticompetitivo es muy difícil de encontrar; por ejemplo, probar prácticas predatorias es virtualmente imposible a excepción que aquellos que las cometan sean realmente torpes. No obstante, es posible sancionar aquellas circunstancias en las cuales existen sospechas fundadas que dicha actividad anticompetitiva es posible. Aún cuando la ley permite al juez interpretar y sancionar sobre la base de presunciones, ellas exigen al juez gran competencia técnica y experiencia. Un juez averso al riesgo tenderá a concentrarse en evidencia tangible para evitar el error judicial.

El primero de dichos inconvenientes – demora en resolución de los juicios – es en ocasiones resuelto por las partes en conflicto a través del uso de árbitros independientes, comunes en Chile o Argentina, por ejemplo, para resolver conflictos en industrias reguladas. Aún cuando los árbitros han sido usado en importantes disputas, especialmente en aquellas generadas en los servicios de utilidad pública, su inhabilidad para emitir opiniones vinculantes (obligatorias a las partes) limita considerablemente su impacto. En consecuencia, es conveniente estudiar la posibilidad de crear comisiones de arbitraje con poder de sanción, especialmente en aquellos países que ya disponen de una institucionalidad reguladora moderna.

Esta solución, no obstante, no resuelve el problema de fondo. De allí que se requiera de jueces que conozcan de temas económicos y tomen decisiones basados en un análisis de las condiciones que posibilitan el comportamiento oportunista de las partes. Esto requiere de dotar al sistema judicial de nuestros países de un sistema de capacitación permanente en temas de economía y leyes, además de hacer cambios profundos en lo procesal, como se mencionara anteriormente. Por último, parece cada vez más necesaria la creación de juzgados específicos en temas económicos y, en particular, en temas en donde el Estado es una de las partes involucradas, lo que se trata en la sección siguiente.

6.3 Creación de Juzgados Específicos

La creación de tribunales específicos no es algo exclusivo de los temas económicos. Sin embargo, son pocos los casos de esta suerte de especialización de la judicatura en Latinoamérica. En consecuencia, es perfectamente factible pensar en la creación de Tribunales Económicos, ya sea del tipo Tribunales Contencioso-Administrativos, que ya existen en Argentina, España o Francia, o aún más generales y que vean diversos tópicos económicos, con o sin el Estado de por medio.*****

Las principales ventajas de la creación de Tribunales Económicos son la entrega de un servicio de justicia de mayor calidad, pues permitirían la agilización de los procedimientos y una mayor eficiencia, acceso y transparencia en el funcionamiento del Sistema al independizar las decisiones judiciales de grupos de presión, evitando de paso la aparición de corrupción al interior del poder judicial. En términos prácticos, estas ventajas son consecuencia directa de dos innovaciones que se introducirían en estos tribunales específicos:

- Para las causas civiles económicas, que atiborran los juzgados en la actualidad (como el pago de cuentas de servicios básicos o la interpretación de contratos entre partes privadas), se debiera seguir procedimientos esencialmente orales, públicos y desformalizados, lo cual permitiría una mayor agilización del sistema. Por ejemplo, más de 60% de las causas civiles y criminales se refiere a asuntos que no requieren del análisis de un juez, sino de la tramitación burocrática de procedimientos tales como preparación de juicios de cobranza judicial (excluyendo el mismo juicio), posesiones efectivas de herencia, manifestaciones mineras, rectificación de partidas legales, etc.*****

***** Se han hecho propuestas en este ámbito. por ejemplo el gobierno de Chile, a través de la Comisión de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (1998), propone la creación de un Tribunal Nacional Económico, entidad que sólo sería una instancia de apelación superior en temas de competencia y provisión de servicios básicos.

***** Anuarios de Estadísticas Judiciales de Chile, varios años.

- Las causas más complejas requerirían de un estudio más en profundidad de las fuentes e implicancias de los conflictos. En consecuencia, estos tribunales debieran contratar personal especializado para apoyar al juez en este tipo de controversias, permitiéndole a este último una comprensión más integral del problema a resolver.

Los beneficios económicos potencialmente cuantificables de estos cambios serían básicamente dos. En primer lugar, el ahorro en tiempo de los usuarios del sistema, que debiera ser bastante elevado en aquellas causas más complejas ya que en general ellas involucran la contratación de profesionales de alto costo alternativo y los intereses en disputa son cuantiosos. En segundo término, la disminución del número de causas que pasarían a los tribunales de apelaciones, consecuencia directa de decisiones mejor evaluadas y menos aleatorias en primera instancia. Por último, la credibilidad en un sistema de mercado, al estar el estado sujeto al escrutinio de la justicia en sus actos administrativos que afecten a los particulares, en especial cuando se trate de servicios básicos regulados.

6.4 Protección del Consumidor y Defensoría del Ciudadano

Adicionalmente, nos parece que es posible avanzar en la creación de la institución del Defensor del Ciudadano, la que existe en muy pocos países de América Latina. En caso de implementarse una entidad de estas características, debiera hacerse su diseño consistente al de la institucionalidad reguladora. Es decir, un organismo para-estatal, abierto a la sociedad civil e independiente de grupos de presión política y privada; cuyo principal objetivo sea el de defender los intereses de la ciudadanía ante abusos de la autoridad política.

Junto a ello, se requiere de la creación de organismos que informen al consumidor y, eventualmente, lo defiendan de abusos por parte del sector empresarial, tal como lo son los servicios de protección al consumidor en varios países de la región. Se requiere, en resumen, fortalecer estos organismos en donde existen, o crearlos en aquellos países en donde el estadio de desarrollo institucional de mercado está más retrasado.

Una discusión paralela es la introducción de nuevos instrumentos que doten a la sociedad civil de la posibilidad de defenderse ante actos que afecten masivamente a la ciudadanía, como por ejemplo la inclusión en nuestra judicatura de un símil de la figura de class action suits, ampliamente usada en los Estados Unidos. Esto permitiría quitar barreras en la defensa de ciudadanos para acceder a una justicia más eficiente, rápida y expedita.

7. Principales Conclusiones

América Latina se mueve en dirección al desarrollo de economías de mercado. Desde la crisis de la deuda en los años 1980 se han realizado sustanciales transformaciones estructurales que le han dado mayor preponderancia al sector privado en la provisión de bienes y servicios, en el desarrollo de infraestructura y en la acumulación de capital humano. Los años 1990 han significado en la región un retorno al crecimiento sostenido si bien no elevado, resultado de la aplicación de dichas reformas.

No obstante la estructura institucional de las economías latinoamericanas, y en particular sus aparatos estatales, resultan en gran parte incompatibles con un funcionamiento eficiente de los mismos mercados que las reformas quieren crear. La ausencia de reformas profundas de la administración del Estado, en el sistema de administración de justicia, en las instituciones reguladoras y en los mecanismos de control de la corrupción no permiten garantizar que las economías alcancen las elevadas tasas de crecimiento necesarias para sacar a la región del subdesarrollo.

El Estado en América Latina, al menos en su versión tradicional, alcanzó en la década de 1990 su punto de desprestigio más alto. En su evolución histórica, el Estado ha desarrollado una cultura burocrática, cuyo accionar se caracteriza por rasgos institucionales que señalan, por un lado, severos problemas de gestión, estructura y organización funcional y, por otro lado, la incuestionable necesidad de realizar reformas profundas.

La base del problema de eficiencia y eficacia del accionar del Estado radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos. Existe una debilidad generalizada de mecanismos de evaluación de la gestión pública que valoren el logro de individuos y organizaciones y sancionen la indolencia, ineficiencia y falta de esfuerzos por conseguir los objetivos asignados. Ello produce una falta de responsabilidad individual para rendir cuentas (accountability). Adicionalmente, ha sido tradicional que el Estado en América Latina le asigne muy poca importancia a la opinión pública, de modo tal que los contribuyentes tienen escasas posibilidades de informarse respecto del destino de sus impuestos y, mucho menos, de influir porque éstos sean bien utilizados y remover a los funcionarios públicos ineficientes o corruptos (lo que en inglés se llama, recall).

Además de los problemas de gestión en el aparato estatal, América Latina enfrenta el desafío de implementar marcos reguladores y mecanismos de promoción de la competencia que permitan cosechar los frutos de la liberalización de los mercados y la privatización de las empresas públicas. En la práctica, existen muchas limitaciones que impiden que los reguladores inhiban la extracción de rentas en aquellos sectores donde firmas privadas operan en condiciones monopólicas. Ello se debe principalmente a tres razones: nuestras entidades regulatorias son técnicamente débiles para implementar la regulación existente; el marco regulatorio está en muchos casos incompleto o es fuente de ambigüedades que inducen el oportunismo; y, la regulación es, en ocasiones, particularmente compleja desde el punto de vista técnico.

En primer lugar, se requiere dotar a los organismos regulatorios de independencia del poder político y de los propios sectores regulados. Esto presupone cambios de fondo en el diseño de la institucionalidad reguladora de los servicios básicos en muchos países de la región. En segundo lugar, se deben fortalecer la capacidad institucional de los entes reguladores para que puedan resolver en forma eficiente las ambigüedades en el marco regulador de servicios básicos. Poco se ha hecho para lograr su identificación y así modificar normas y reglamentos. Lamentablemente, sólo cuando aparecen comportamientos oportunistas es que dichas ambigüedades se hacen visibles. En tercer lugar, se debe realizar una modernización en los procedimientos de las entidades reguladoras a efectos de transparentar el proceso de regulación. Este cambio apunta en la dirección de ayudar a los cambios de fondo que implica la independencia de los reguladores. Una forma indirecta de lograr la independencia de las entidades reguladoras pasa por reformar los procedimientos con que se regula de manera de hacerlos transparentes. En cuarto lugar, se deben perfeccionar los medios que se usan para que la regulación logre sus objetivos. Actualmente se insiste en una regulación directa, en donde se impone una regla y luego se castiga su incumplimiento. Una mejor manera es la regulación indirecta; esto es, la introducción de elementos de mercado en la regulación. Lo que se busca es modificar los incentivos para que sea del propio interés de los agentes el "cumplir" con la regla. Finalmente, se debe rediseñar la estructura de governance conforme a aprovechar economías de alcance entre el rol de regulador y el rol de promotor de la competencia. La responsabilidad de promoción de la competencia y protección del consumidor recae típicamente en las Comisiones Antimonopolios o Tribunales de Competencia; mientras que la educación e información del consumidor es inexistente en muchos países o, en pocos casos, es responsabilidad de servicios específicos.

La experiencia de Latinoamérica en materia judicial señala las necesidades de realizar importantes modernizaciones tanto en lo procesal como en la estructura del poder judicial. Para reducir las actuales debilidades se deben introducir cambios en al menos tres ámbitos del poder judicial. Primero, implementar o fortalecer reformas a procedimientos civiles y penales, tal de hacerlos más expeditos y confiables a las partes involucradas (incluyendo la creación de tribunales específicos para los juicios económicos). Segundo, profesionalizar los funcionarios judiciales mediante capacitación y reconversión de los que actualmente servidores públicos. En particular, resulta urgente la capacitación de los jueces en temas económicos específicos. Tercero, creación de tribunales específicos que resuelvan temas económicos altamente técnicos y que resuelvan problemas o conflictos derivados de actos u omisiones del Estado en contra de particulares.

Por último, el desarrollo de América Latina exige enfrentar de manera definitiva el problema de la corrupción. Nuestros niveles de corrupción son altos comparados a los de otras regiones en desarrollo del planeta y se está muy lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en cualquiera de los indicadores de situación institucional. Este flagelo produce sustanciales costos directos en las áreas políticas, económicas y sociales que reducen, si no inhiben, los beneficios de las reformas estructurales, las privatizaciones y la apertura de los mercados a la participación del sector privado.

Referencias Bibliográficas

- Ades, A. y R. Di Tella. (1997). "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic," *The Economic Journal* 107: 1023–1042.
- Aedo, C. (1995). "Reflexiones sobre la corrupción", Serie Ensayo # 17, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University.
- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994). *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, MIT Press.
- Artana, D., F. Navajas, and S. Urbiztondo (1998). "Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina". IADB Working Paper.
- Bardhan, P. (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, 35: 1320-1346.
- Basañes, F., E. Saavedra y R. Soto (1999). "Post-Contractual Renegotiations and Disputes in Chile", Working Paper IFM-116, IADB.
- Baumol, W., J. Panzar, y R. Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Bayley, D. H. (1966). "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Science Quarterly* 19(4): 719-32.
- Bitrán, E., A. Estache, J. L. Guasch y P. Serra (1999). "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures, and Outstanding Challenges", en G. Perry y D. Leipziger eds. *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank Institute Development Studies.
- Boeninger, (1991). "El Papel del Estado en Latinoamérica", en *Estado y Economía en América Latina: por un gobierno efectivo en la época actual*, R. Lüders y Luis Rubio (eds.), CINDE.
- Burki, S. J., G. Perry, y W. Dillinger (1999). *Beyond The Center: Decentralizing The State*, The World Bank.
- Cerda, C. (1993). "Duración del Procedimiento Sumario en los Juzgados de Santiago". Proyecto Fondecyt N° 1920509 de 1992.
- Comisión de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (1998). "Gerencia Pública: Elementos Para Un Debate". Mimeo, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.
- Díaz, C. A. y R. Soto (1999). "Open-access Issues in the Chilean Telecommunications and Electricity Sector". Mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.

- Dixit, A., G. Grossman y E. Helpman (1997). "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making", *Journal of Political Economy*, Vol. 105, 4: 752 - 769.
- Domínguez, J. (1994). *Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America*. New York: Garland Pub.
- Elliot, K. A. (1997). *Corruption and the Global Economy*. (Ed.) Washington DC; Institute for International Economics.
- Friedrich, C. J. (1990). "Corruption Concepts in Historical Perspective." in *Political Corruption: A Handbook*, Heidenheimer, A.J.; Johnston, M.; and LeVine, V.T. (eds.). New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Galal, A., L. Jones, P. Tandon, and I. Vogelsang (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. Oxford University Press.
- Galetovic, A. (2000). "Integración Vertical en el Sector Eléctrico: Una Guía para el usuario". Mimeo, Universidad de Chile.
- Galetovic, A. y R. Sanhueza (2000). "Regulación de Servicios Públicos: ¿Hacia dónde debemos ir?". Mimeo, Universidad de Chile.
- Gómez-Lobos, A. (2000). "Integración Vertical en la Industria Eléctrica: La Experiencia Chilena y Argentina". Mimeo, Universidad de Chile.
- Hart, O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford University Press.
- Helm, D. y T. Jenkinson (1998). *Competition in Regulated Industries*, Oxford University Press.
- Hochman, O.; D. Vines y J.F.Thisse (1995). "On the optimal structure of local governments", *American Economic Review*, vol. 85, No.5. Diciembre.
- Holmstrom, B. y P. Milgrom (1991). "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, Special Issue.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Kaufmann, D. (1997). "Corruption: The Facts", *Foreign Policy*, Summer.
- Kaufmann, D. y S. J. Wei. (1998). "Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce." Paper presented at the American Economic Association (Meeting), Chicago, IL.
- Kaufmann, D.; A. Kraay, y P. Zoido-Lobaton. (1999). "Aggregating Governance Indicators", Working Paper 2195, The World Bank.

- Lambsdorff, J. G. (1999). "Corruption in Empirical Research. A Review", Transparency International Working Paper.
- La Porta, R.; F. López de Silanes; A. Shleifer, y R. Vishny (1999). "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 15:222-279.
- Leff, N. H. (1964). "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist* 8(3): 8-14.
- Levy, B. y P. Spiller (1996). *Regulation, Institutions, and Commitment*, Cambridge University Press.
- Lui, F. (1986). "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," *Journal of Political Economy* 93: 760-781.
- Mbaku, J. M. (1996). "Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups", *Cato Journal*, Vol. 16, No. 1 (Spring/Summer).
- Maegher, P. (1996). *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*, Center for Institutional Reforms and Informal Sector. University of Maryland.
- Martimort, D. (1996). "The Multiprincipal Nature of Government", *European Economic Review*, Vol. 40.
- Martínez, N. H. (1999). "De los diez pecados de la reforma judicial ... y algunos anatemas", en R. Lüders y Luis Rubio (eds.), op. cit.
- Maskin, E. y J. Tirole (1999). "Unforeseen Contingencies, Property Rights, and Incomplete Contracts", *Review of Economic Studies*, Vol. 66, pp. 83-114.
- Masson, R. y J. Shaanan (1984). "Social Costs of Oligopoly and the Value of Competition", *Economic Journal*, September.
- Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 110, No. 3 (August).
- Musgrave, M. y P. Musgrave (1984). *Public Finance in Theory and in Practice*. Mc Graw-Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Paredes, R. (1988). "Análisis de la Ley Antimonopolios en Chile", *Revista de Análisis Económico*, vol. 3, N° 2, pp. 135-158.
- Rubio, L. (1999). "Introducción: ¿es posible modernizar el Estado?", en R. Lüders y Luis Rubio (eds.), op. cit.
- Saavedra, E. (1999). "Alternative Institutional Arrangements in Network Utilities: An Incomplete Contracting Approach", Documento de Investigación I-116, Ilades-Georgetown University.

- Serra, P. (1995). "La Política de Competencia en Chile", *Revista de Análisis Económico*, vol. 10, N° 2, pp. 63-88.
- Soto, R. (2000). "Aspectos Económicos de la Corrupción", Serie Ensayo #22, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown.
- Transparency International (1999). *La Hora de la Transparencia en América Latina*, webpage.
- Tanzi, V. (1996). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". Annual World Bank Conference on Development Economics 1995. Washington, D.C.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Public Goods", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-24.
- Tirole, J. (1998). "Advocates", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 6.
- Treisman, D. (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics*.
- Universidad Diego Portales (1994). "Duración de los Procedimientos Contenciosos en los Juzgados de Menores del Area Metropolitana", Proyecto encargado por el Servicio Nacional de la Mujer dentro de su Programa de Reformas Legales, mimeo.
- Vargas, J. E. (1999). "La Modernización de la Justicia Criminal Chilena", en *Perspectivas en Política Economía y Gestión*, Vol. 2, N° 1, pp. 1 - 22.
- Vickers, John y George Yarrow (1987). *Privatization: An Economic Analysis*. MIT Press.
- Werlin, H. H. (1973). "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience." *Political Science Quarterly* 88(1): 71-85.
- White, M (1997). "Legal Practice and Economic Adaptation". Mimeo, Partner, White and Associates.
- Williamson, O. (1968). "Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade-offs", *American Economic Review*, March.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press.
- World Bank. (1997). *World Development Report: The State in the Changing World*. Oxford University, Press: New York.
- Yañez, J. (1993), "Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas", en *Desafíos de la Descentralización. Propuestas para Consolidar la Autonomía y el Financiamiento Local y Regional*. I. Irrázaval (ed). CEP.