

El marco institucional, el proceso económico
y los servicios públicos

Bergara, Mario

Documento de Trabajo Nro. 5
Facultad de Administración y Ciencias Sociales
Universidad ORT Uruguay
Febrero 1999
ISSN 1510-7477

Documento de Trabajo



ISSN 1510-7477

**El Marco Institucional, el Proceso Económico
y los Servicios Públicos**

Mario Bergara

**Documento de Trabajo N° 5
Facultad de Administración y Ciencias Sociales
Universidad ORT Uruguay**

Febrero 1999

Mario Bergara, Universidad ORT Uruguay

RESUMEN

El trabajo analiza la relevancia de la naturaleza y las características del marco jurídico-político-institucional y su relación con el proceso económico y, en particular, con el proceso de inversión y la performance en los sectores de monopolios naturales. Especial énfasis se asigna a aquellos sectores en que una red interactúa con actividades potencialmente competitivas. Se discute la forma en que operan las restricciones derivadas de reglas formales o informales sobre la eficacia del proceso regulatorio y sobre los resultados de los sectores regulados. En particular, se destaca la importancia de ofrecer compromisos creíbles contra potenciales conductas oportunistas por parte de los gobiernos y las agencias regulatorias, a efectos de reducir los costos de transacción del proceso regulatorio.

El análisis se enmarca en los desarrollos más recientes vinculados a la teoría de los costos de transacción y del análisis institucional, que enfatizan no solamente la importancia del alineamiento de los incentivos *ex ante*, sino también la de las formas organizacionales que gobiernan el proceso regulatorio *ex post*. No sólo son relevantes las reglas del juego, sino también la forma en que se desarrolla el juego.

Se plantea a su vez el vínculo entre la naturaleza y sofisticación de las instituciones y los arreglos regulatorios vigentes en los diferentes países. En particular, se analizan los factores que determinan la dureza del marco regulatorio y el grado de intervención relativa de aparatos administrativos específicos a cada industria y del sistema judicial en la problemática de los servicios públicos.

I – INTRODUCCIÓN

El presente trabajo refiere a la relevancia de la naturaleza y las características del marco jurídico-político-institucional y su relación con el proceso económico y, en particular, con el proceso de inversión y la performance en los sectores de monopolios naturales. Especial énfasis se asigna a aquellos sectores en que una red interactúa con

actividades potencialmente competitivas. Se discute, asimismo, la forma en que operan las restricciones derivadas de reglas formales o informales sobre la eficacia del proceso regulatorio y sobre los resultados de los sectores regulados. En particular, se destaca la importancia de ofrecer compromisos creíbles contra potenciales conductas oportunistas por parte de los gobiernos y las agencias regulatorias, a efectos de reducir los costos de transacción del proceso regulatorio. Este análisis adquiere especial relevancia en los sectores tales como telecomunicaciones, electricidad, gas y agua, dado que la inversión se caracteriza por un alto grado de especificidad, sus productos son consumidos masivamente, y están sujetos a importantes interferencias de naturaleza política.

El análisis presentado en este documento está enmarcado en los desarrollos más recientes vinculados a la teoría de los costos de transacción y del análisis institucional, que enfatizan no solamente la importancia del alineamiento de los incentivos *ex ante*, sino también la de las formas organizacionales que gobiernan el proceso regulatorio *ex post*. En otras palabras, se destaca que no sólo son relevantes las reglas del juego, sino también la forma en que se desarrolla el juego.

Un aspecto básico que se plantea tiene que ver con el vínculo entre la naturaleza y sofisticación de las instituciones y los arreglos regulatorios vigentes en los diferentes países. En particular, se analizan los factores que determinan la dureza del marco regulatorio y el grado de intervención relativa de aparatos administrativos específicos a cada industria y del sistema judicial en la problemática de los servicios públicos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la Sección II se desarrolla la relación entre el marco institucional y el proceso económico en general, delineándose los principales conceptos teóricos y destacándose algunas referencias de análisis empírico sobre el tema. Por su parte, la relación entre el marco jurídico-político-institucional y los servicios públicos se plantea en la Sección III. En particular, se discute la importancia de las instituciones como mecanismos para dar credibilidad a los compromisos de los gobiernos y las agencias regulatorias y cómo influyen sobre la inversión y la performance de los servicios públicos. Se presentan investigaciones aplicadas a la relación entre el marco institucional y la inversión en infraestructura de telecomunicaciones y electricidad en un conjunto amplio de países. También se destacan algunos análisis específicos de casos

acerca del tema. Asimismo, se desarrolla la relación entre el marco institucional y la naturaleza y las características de los arreglos regulatorios, poniendo especial atención al tema de la dureza de la regulación de servicios públicos. Finalmente, la Sección IV presenta una serie de reflexiones finales.

II – EL MARCO INSTITUCIONAL Y EL PROCESO ECONÓMICO

La relación entre el marco jurídico-político-institucional y los procesos económicos ha sido objeto de una creciente atención en los últimos años. Diversas ramas de las ciencias sociales han confluído en explicitar la importancia de las instituciones, de su diseño y de su impacto e interacción con el conjunto de procesos de una sociedad.

En el área de la ciencia económica, se han desarrollado aceleradamente las ramas que priorizan el estudio de las instituciones y las formas organizacionales, ligadas a los avances en materia de la teoría de la agencia, el manejo de la información asimétrica, los contratos incompletos, los derechos de propiedad, la teoría de los costos de transacción y el análisis institucional. Esto ha sido confirmado con el hecho de que dos de los pioneros de esta temática hayan recibido el Premio Nobel de Economía: Ronald Coase en 1991 y Douglass North en 1993. Cabe hacer notar que el análisis institucional, si bien se aparta en varios aspectos conceptuales y metodológicos del análisis económico tradicional, no abandona la tradición neoclásica por completo. Más bien, desarrolla elementos no enfrentados previamente por la ciencia económica predominante, dado que se formula preguntas sobre aspectos que la tradición neoclásica había tomado como dados.

El neo-institucionalismo en economía implica un nuevo enfoque a los problemas de economía política. Su objetivo consiste en ampliar y modificar los fundamentos microanalíticos de la teoría económica al tomar en consideración la forma en que las instituciones políticas y económicas afectan la performance de las economías a lo largo del tiempo. Provee, por lo tanto, un contexto más rico que la corriente económica tradicional, ya que explora dimensiones adicionales a las de precio y cantidad (que han caracterizado al análisis marginalista).

Se hace necesario, a efectos de avanzar en la comprensión de estos aspectos, definir algunos conceptos básicos del análisis institucional, previo a comentar una serie de trabajos empíricos que se destacan en la literatura.

II.1 – Conceptos básicos del análisis institucional

De acuerdo a North (1990), las instituciones pueden ser consideradas como las reglas de juego en una sociedad y podrían definirse como las restricciones creadas por los hombres que dan forma a la interacción entre los agentes. En consecuencia, estructuran los incentivos en el intercambio y las interrelaciones humanas, ya sean políticas, sociales o económicas. Las restricciones institucionales incluyen tanto lo que se le prohíbe a los individuos que hagan como las condiciones bajo las cuales los individuos pueden desarrollar ciertas actividades. Como se describirá más adelante, esas restricciones pueden tener diversos grados de formalidad.

Las instituciones afectan, entonces, la performance de las economías y la evolución diferente que sufren las diversas economías está fundamentalmente influenciada por la forma en que evolucionan las instituciones. Comprender la forma del cambio institucional es clave, por tanto, para comprender la evolución histórica de una sociedad. El impacto de las instituciones sobre los costos del intercambio y la producción determina la forma y la magnitud en que las mismas afectan el proceso económico. Tomadas conjuntamente con la tecnología empleada, las instituciones determinan las oportunidades y los costos de transacción y transformación de una economía. Por lo tanto, también determinan las posibilidades y los beneficios potenciales de la actividad económica.

El rol principal de las instituciones en una sociedad consiste en reducir la incertidumbre, al establecer una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) para la interacción humana. Proveen las estructuras de incentivos de una sociedad. Las mismas no suelen ser creadas para ser socialmente eficientes, en el sentido que, al menos las reglas formales, son diseñadas para servir los intereses de aquellos con el suficiente poder de negociación como para crear nuevas reglas. En un mundo en que existen costos de transacción, este poder negociador juega un rol central en determinar la dirección del cambio económico e institucional en el largo plazo.

North (1984) desarrolla una visión de costos de transacción de la historia económica. Sugiere que mientras las relaciones de intercambio simples pueden descansar en contratos relativamente informales, el intercambio impersonal más complejo requiere el desarrollo de contratos más elaborados y de mecanismos para hacer cumplir los mismos basados en la participación de agentes externos a la relación y la especificación de derechos de propiedad. En particular, plantea que el hecho de que la información sea costosa hace que las transacciones sean también costosas. Estos costos estarían vinculados a la medición de los atributos que otorgan valor al objeto del intercambio, a la protección de los derechos de propiedad y a las actividades que permiten que los contratos se cumplan (*enforcement*). Estos costos representan la fuente de las instituciones sociales, políticas y económicas.

Los derechos de propiedad son aquellos que le permiten a los individuos apropiarse del fruto de su trabajo y de los bienes y servicios que poseen. Esta apropiación dependerá de las normas legales, las formas organizacionales, la capacidad de hacer cumplir los contratos y las normas de conducta imperantes en una sociedad, es decir, del marco institucional. Dado que existen costos de transacción en cualquier régimen de derechos de propiedad, éstos nunca serán perfectamente especificados y respetados. Es así que los individuos destinan recursos para asegurar el cumplimiento de los mismos. Un análisis profundo del problema de los derechos de propiedad puede encontrarse en Barzel (1989).

La política y la economía están ineludiblemente ligadas en cualquier interpretación de la performance económica. Los modelos económicos y políticos son específicos a las constelaciones particulares de restricciones institucionales, las cuales varían en el tiempo y en las diferentes economías. Una serie de factores determinan la forma y la eficacia con que las instituciones resuelvan los problemas de la coordinación entre los agentes. Entre ellos se destacan la motivación y las preferencias de los mismos, la complejidad del contexto relevante y la habilidad de los agentes de descifrar y ordenar los elementos centrales de dicho contexto, destacándose la medición y las posibilidades de cumplimiento de los contratos.

Tal como se planteó precedentemente, el marco institucional incorpora tanto restricciones formales como informales. Estas últimas están indisolublemente ligadas a la matriz cultural de una sociedad. En particular, la forma en que los individuos procesan y

utilizan la información de que disponen está definida por la cultura concreta. Por lo tanto, la cultura influencia la manera en que se especifican las restricciones informales y, consecuentemente, la forma en que las mismas afectan la evolución de las sociedades. Los convencionalismos y las normas son específicos a las diferentes culturas. Un aspecto importante del rol que cumplen las restricciones informales se refiere al hecho de que las mismas no reaccionan inmediatamente a cambios en las normas formales, por lo que deben ser tenidas en cuenta en forma sistemática y relativamente independiente de las restricciones formales.

La creciente complejidad de las sociedades lleva a la necesidad de una mayor formalización de las restricciones. A su vez, el avance tecnológico tiende a disminuir los costos de medición y estimula mediciones precisas y estandarizadas. La creación y desarrollo de sistemas legales más formales para atender disputas más complejas lleva a la imposición de reglas formales, las cuales pueden complementar e incluso incrementar la efectividad de las restricciones informales. En la medida en que la adopción de regímenes más formales reduzca significativamente los costos de informarse, monitorear y hacer cumplir los contratos, las restricciones informales pueden pasar a constituir soluciones factibles para relaciones de intercambio relativamente más complejas.

Las reglas formales incluyen las normas jurídico-políticas, las reglas económicas y los contratos. Las primeras definen, en un sentido amplio, la estructura jerárquica del marco político y jurídico, la estructura básica de toma de decisiones y las características explícitas del control de la agenda relevante. Por su parte, las reglas económicas definen los derechos de propiedad, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso derivado de la propiedad y la habilidad para enajenar un activo o un recurso. Finalmente, los contratos contienen las provisiones específicas a un acuerdo de intercambio particular. Queda claro que la estructura final de las reglas depende, entre otros factores, de la diversidad de intereses económicos y políticos y del poder de negociación relativo de los agentes.

Siguiendo el razonamiento de Weingast y Marshall (1988), las instituciones políticas constituyen acuerdos *ex ante* de cooperación entre los agentes del sistema político. Las mismas incluyen las estructuras organizacionales y las reglas formales e informales que guían el intercambio político. Justamente las reglas formales tienden a designarse con el

objetivo de facilitar dicho intercambio. No obstante, según North (1990), no hay que efectuar la analogía entre la democracia en el terreno político y los mercados competitivos en el ámbito económico. La distinción fundamental refiere a la eficiencia de los derechos de propiedad.

En un sentido general, se podría plantear que la normativa jurídico-política conduce a un cierto conjunto de reglas económicas, a pesar de que la causalidad opera en ambos sentidos. Es decir, los derechos de propiedad y los contratos individuales se especifican y se hacen cumplir bajo un cierto marco jurídico-político, pero también la estructura de intereses económicos y de poder de negociación influye sobre la estructura política. En equilibrio, una estructura de derechos de propiedad dada será consistente con el marco político vigente en la sociedad.

Por su parte, los contratos (tanto el conjunto de oportunidades de los agentes como las formas organizacionales que los mismos prevén) reflejarán la estructura de incentivos incorporada en la estructura de derechos de propiedad. Los contratos son inherentemente incompletos por una serie de factores. En particular, la teoría de contratos incompletos distingue cuatro tipos de inconvenientes para especificar un contrato completo. Dos de ellos ocurren antes de la firma del mismo y otros dos surgen a posteriori. Primero, las partes se enfrentarán con algunas contingencias que pueden no ser previsibles a la fecha del contrato. Segundo, aún si tales contingencias se pudieran prever, serían demasiadas como para incorporarlas a la letra del contrato. Tercero, el monitoreo del contrato, esto es controlar que la otra parte respete sus términos, implica siempre un costo que puede llegar a ser elevado. Cuarto, hacer respetar los contratos también entraña un costo considerable, si es que es posible.

En síntesis, puede plantearse que *las instituciones están constituidas por un complejo de restricciones formales e informales, que reflejará la presencia de costos de transacción (sobre todo en materia de medición y de la capacidad de hacer cumplir los contratos). El marco institucional define las restricciones para el intercambio y, por lo tanto, tiene un rol relevante en la performance de una economía.*

II.2 – La economía de los costos de transacción

El análisis de las formas organizacionales y su relación con el marco institucional ha sido enriquecido por la teoría de los costos de transacción. Una descripción detallada de la misma puede encontrarse en Williamson (1996). Aquí se destacarán sólo los elementos centrales de la misma.

Las formas organizacionales importan sólo al grado de que: (i) existen impedimentos para llegar a determinados acuerdos, monitorearlos y hacerlos cumplir, y (ii) estos impedimentos difieren de un modo de organización a otra. El principio central de la economía de los costos de transacción (ECT) es que la eficiencia de los arreglos institucionales alternativos debe ser estudiada a la luz de una comparación de los costos de “transar” bajo cada modalidad. De lo que se trata es de hacer elecciones relevantes entre formas factibles de organización. Es bastante común evaluar la eficiencia de una organización mediante la comparación de una determinada situación real con una situación hipotética ideal. Williamson toma distancia de esta metodología y afirma que aunque puede ser un buen ejercicio intelectual, es engañoso e irrelevante por lo menos en tres aspectos: (i) la comparación operacional relevante es entre formas alternativas que sean factibles; (ii) si una de las alternativas de comparación es una forma ya existente, dicha comparación debe ser hecha para ventajas reales y no potenciales; y (iii) una forma de organización puede no ser posible de implementar por carencia de apoyo político. Por lo tanto, para Williamson el test de fallas apropiado debe ser el del criterio de *remediabilidad: se presume eficiente un resultado por el cual ninguna forma superior alternativa y factible puede ser descrita e implementada con ganancias netas.*

El enfoque de la ECT se centra en el estudio de la organización de las relaciones contractuales. Pero la eficacia de los modos alternativos de organización varía con el entorno institucional y con los atributos de los actores económicos. Por tanto, el estudio de las formas de cómo se administran las relaciones contractuales tiene su soporte en características macro (entorno institucional) y características micro (el individuo). Así, el entorno institucional es tratado como un *locus* de parámetros móviles cuyos cambios, a su vez, mueven los costos comparativos de organización. Adicionalmente, el entorno

institucional también es donde se originan los supuestos de comportamiento de los individuos.

En efecto, el entorno institucional define las reglas del juego. Si existen cambios en los derechos de propiedad, leyes contractuales, normas, costumbres, etc., que inducen a cambios en los costos comparativos de las formas organizacionales, entonces tendrá lugar

una nueva configuración de la organización económica. Por su parte, las organizaciones tienen vida propia. Los efectos de retroalimentación a partir de las formas organizacionales hacia el entorno institucional pueden ser instrumentales o estratégicos. Un ejemplo del primero sería una mejora de la ley contractual, dando lugar a las partes quienes encuentran en la ley contractual existente un soporte muy pobre para la integridad de un contrato. Los cambios estratégicos tomarían por ejemplo la forma de barreras proteccionistas al comercio contra la competencia doméstica o exterior. La retroalimentación a partir de las formas organizacionales hacia el nivel de los individuos puede ser interpretada como la formación de una “preferencia endógena” gracias a la publicidad u otras formas de “educación”. El individuo también está influenciado por el entorno institucional en la medida que las preferencias endógenas son el producto de condiciones sociales.

La ECT toma como unidad de análisis a la transacción y la misma ocurre cuando un bien o servicio es transferido atravesando una interfase tecnológicamente separable. Éstas no operan fluidamente; existen fricciones cuya contrapartida económica son los costos de transacción. El análisis de costos de transacción supone un examen de los costos comparativos de planear, adaptar y monitorear el desempeño de las tareas bajo estructuras alternativas de organización. Asimismo, la ECT se base en dos supuestos de comportamiento. El primero consiste en que el conocimiento humano está sujeto a *racionalidad limitada*, que se define como una conducta intencionalmente racional pero sólo limitadamente, el cual contrasta con el supuesto usual de racionalidad global que implica la capacidad humana para procesar información infinita. El otro aspecto relevante para el enfoque de costos de transacción en el comportamiento de los individuos está vinculado al *oportunismo*. Aunque este puede tomar variadas formas, la ECT lo describe

como un comportamiento estratégico de parte de los individuos, definido como la búsqueda del interés propio sin escrúpulo alguno. De esta manera, los individuos revelan información sólo en una forma selectiva y distorsionada, de acuerdo a su conveniencia.

En la medida que la ECT adopta un enfoque contractual de la organización económica, los supuestos de comportamiento tienen importantes consecuencias a la hora de evaluar las relaciones contractuales. De este modo la racionalidad limitada y el oportunismo sirven a los efectos de distinguir los modos de contratación factibles de los no factibles. Todos los contratos dentro del conjunto factible son necesariamente incompletos. Por tanto, el lado *ex post* de las relaciones contractuales toma una importancia significativa desde el punto de vista de la organización económica. La importancia se vuelca hacia el lado de la resolución de disputas, la adaptación y la capacidad para llenar brechas que los contratos incompletos implican.

Otro concepto conveniente para tratar los contratos sería suponer que los individuos cumplirán satisfactoriamente sus promesas. También esta conducta está bajo sospecha si suponemos comportamiento oportunista de parte de los agentes. En este caso los esfuerzos *ex ante* por explorar la credibilidad de los agentes económicos y las salvaguardas *ex post* para detener el oportunismo cobrarán importancia económica en la medida que haya un riesgo de comportamiento de este tipo.

Conjuntamente con los supuestos de comportamiento, el concepto de *activo específico* es el soporte de las principales proposiciones del enfoque de ECT. La existencia o no de activos específicos, actuando en conjunción con los supuestos de comportamiento, será crucial para determinar si en una relación contractual las transacciones se organizan o no dentro de la institución firma.

La condición de activo específico hace referencia al grado al cual un activo puede ser reasignado a usos alternativos y por usuarios alternativos sin sacrificar su valor productivo. Intuitivamente se puede asimilar a un costo hundido, pero la esencia de su concepto se puede ver más claramente en un contexto de contratos incompletos. La ECT propone, sin llegar a ser exhaustivo, seis tipos de activos específicos, a saber: (i) especificidad de sitio o ubicación, donde sucesivas estaciones de trabajo son localizadas en una estrecha relación para economizar en inventarios y costos de transporte; (ii) activo

específico físico o especializado que solamente sirve para producir un componente; (iii) activos específicos humanos que sobrevienen del *learning by doing*; (iv) activos dedicados, que refieren a inversiones discretas en una planta de propósito general que son hechos a pedido de un cliente en particular; (v) nombre de marca del capital; y (vi) especificidad temporal, donde el activo se valora de acuerdo al momento en que se transe el bien en cuestión.

En síntesis, Williamson entiende que la coexistencia de racionalidad limitada (límites a obtener y procesar información), oportunismo, incertidumbre y especificidad de activos tienden a generar fallas en la organización en general y en los mercados en particular. El reemplazo del mercado por la jerarquía podría ser una estrategia correcta para sortear esas dificultades.

En un escenario de comienzo de negociación de contratos, los términos en que éstos se acuerden dependerán de si se pueden conseguir o no más de un oferente calificado. En este sentido, se obtendrá un monopolio si existe un único proveedor calificado mientras que un estado de competencia se obtendrá si existen varios. La ECT acepta esta descripción de competencia de ofertas *ex ante*, pero agrega que también deben incluirse en el estudio de los contratos las características *ex post*. Una valoración completa requiere que tanto la ejecución del contrato como la competencia *ex post* en la fecha de renovación del contrato sean tenidas en cuenta.

El cuestionamiento principal de la ECT está dirigido a criticar el resultado que se obtiene luego de la firma del primer contrato. Efectivamente, la condición de varios oferentes calificados al principio no implica necesariamente que esta condición se mantenga después del primer contrato. La competencia dependerá del hecho de que los bienes y servicios involucrados en el contrato estén soportados en inversiones durables en activos específicos. Si estas inversiones especializadas no se llevan a cabo, entonces el ganador de la oferta inicial no tiene ventaja sobre los perdedores. Por el contrario, una vez que las inversiones específicas toman lugar, los competidores ya no operarán en igualdad de condiciones. Se procesa lo que Williamson llama la *transformación fundamental*. De este modo, lo que fue una oferta de “grandes números” al principio se transforma después de efectuadas ciertas inversiones específicas, en un monopolio bilateral. La razón de por

qué las inversiones en activos específicos introducen asimetrías entre el oferente ganador y los no ganadores se debe encontrar en los valores económicos que se sacrificarían si la relación comercial que viene manteniendo el oferente ganador y el demandante se terminara. Aquí no sólo el oferente ganador es incapaz de realizar ganancias reasignando estos activos específicos a otros usos, sino que también el comprador debe inducir a los potenciales nuevos oferentes a hacer esas inversiones y buscar en un nuevo proveedor externo la oferta de menor costo.

La ECT ubica el enfoque de su análisis sobre la comparación de los costos de transacción. De la variedad de factores que soportan el *análisis estructural discreto*, Williamson focaliza los siguientes: (i) las firmas no son meras extensiones del mercado sino que utilizan diferentes medios; (ii) las diferentes leyes contractuales que le dan soporte sirven para definir cada forma genérica de gobernación; y (iii) el análisis marginalista está típicamente interesado en refinamientos de segundo orden, abandonando el análisis económico de primer orden.

Williamson sostiene que la jerarquía no es solamente un acto contractual, sino que también es un instrumento contractual; una continuación de las relaciones de mercado pero por otros medios. En este sentido, el desafío de un análisis contractual comparativo se plantea entonces en términos de discernir y explicar los diferentes medios. La hipótesis que adelanta Williamson es que cada forma de organización (mercados, híbridos y jerarquías) está sustentada por una diferente forma de *ley contractual*. La ley contractual clásica se aplica a las transacciones legales y económicas en que la identidad de las partes es irrelevante. La identidad de los contratantes importa en la medida que romper un contrato prematuramente o hacer malas adaptaciones persistentes ubicaría cargas sobre una o ambas partes. La adaptación bilateral efectuada a través del “hágase” (*fiat*) o la jerarquía es el rasgo característico de la organización interna. La ley contractual implícita de la organización interna es la de la *tolerancia*. Efectivamente, existen aspectos de las relaciones contractuales donde las cortes tienen competencias pero en otras no. Los perjuicios en las demoras, entregas, fallas de calidad y demás disputas técnicas entre divisiones de una organización son asuntos en donde las cortes no pueden intervenir. En este sentido la jerarquía es su propia corte de apelaciones. Esto es, se apela a ella para que

resuelva las diferencias y disputas internas de una organización. Finalmente, Williamson pone énfasis en que el primer problema que debe enfrentar la organización económica es la adaptación efectiva y la eliminación de fricciones.

Las diversas formas organizacionales enfrentan leyes contractuales de diferente índole. Pero además de la ley contractual existen otros factores que explican las diferencias entre las formas organizacionales. Efectivamente, las diferencias en lo que respecta a adaptabilidad, y uso de incentivos e instrumentos de control son cruciales para la explicación.

La adaptación como problema de primer orden a ser resuelto por la organización económica ha sido tradicionalmente dejado de lado. Por diferentes vías, Hayek (1945) y Barnard (1938) abordaron este problema. Hayek sostiene que el principal problema económico con que se enfrenta la sociedad es el de la rápida adaptación en determinadas circunstancias de tiempo y lugar. Todo esto en el entendido que el sistema de precios es un mecanismo extraordinariamente eficiente para comunicar información e inducir el cambio. Un enfoque parecido sostuvo Barnard, pero en donde la adaptación a circunstancias cambiantes está planteada *dentro de la organización interna*. Efectivamente, en un entorno de muchas fluctuaciones “..la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio de carácter complejo...Esto requiere reajustes de los procesos internos en la organización donde el centro de nuestro interés está en los procesos por los cuales la adaptación es llevada a cabo” (Barnard,1938).

Williamson acuerda con ambas apreciaciones, pero aclara que refieren a adaptaciones de índole diferente. Las adaptaciones en el sentido de Hayek, que Williamson bautiza como *adaptaciones autónomas* (tipo A), se apoyan en el sistema de precios. Cambios en la oferta o en la demanda de un bien se reflejan en cambios en los precios. Respondiendo a estos cambios, los individuos toman la acción correcta. Los consumidores y productores responden a los cambios de precios a los efectos de maximizar su utilidad y beneficios respectivamente. Pero existe otro tipo de perturbaciones en las que se necesita una respuesta coordinada de las partes. Aunque en principio la coordinación puede dejarse en manos de una de las partes, queda el peligro que ésta se comporte estratégicamente, distorsionando la información o revelándola en forma incompleta y selectiva. Es el caso

donde las partes de una transacción soportan dependencia bilateral de largo plazo. Si bien en el marco de contratos incompletos, el llenar brechas, corregir errores y efectuar realineamientos eficientes es de interés común de las partes, también es cierto que la distribución de las ganancias resultantes es indeterminada. En la medida en que la coordinación de las inversiones y los realineamientos se vuelvan cada vez más importantes y con una frecuencia mayor, se hace necesario recurrir a un mecanismo diferente de adaptación que se lleva a cabo dentro de la organización interna. Justamente sobre ellos es que Barnard se centró y es a ellas que Williamson define como *adaptación cooperativa* (tipo C). A los efectos de evitar los costos y demoras que supone la negociación entre partes autónomas, la relación se replantea suplantando la autonomía por la jerarquía. De este modo, cuando existen transacciones del tipo de dependencia bilateral, la configuración de la relación de autoridad tiene ventajas adaptativas sobre la autonomía.

Si bien se pueden realizar ganancias netas a partir de la jerarquía cuando se levanta una condición de dependencia bilateral, la organización interna carece de la misma intensidad de incentivos de los mercados, además de agregar costos burocráticos. La jerarquía está apoyada en la eficacia de controles administrativos dentro de las firmas y estos costos varían de firma a firma.

Una vez definidas las formas polares de organización económica (mercados y jerarquías) y sus características, quedan por analizar los modos híbridos (variadas formas de contratos de largo plazo, comercio recíproco, concesiones, etc.). En términos de la ley contractual que los soporta, los modos híbridos son formas más elásticas que la ley clásica de los mercados, pero también más legales que la tolerancia que caracteriza a las jerarquías. En términos de adaptabilidad, intensidad de incentivos y controles administrativos, los modos híbridos se mueven en un rango intermedio entre las jerarquías y los mercados. Preserva la autonomía de la propiedad de donde saca fuertes incentivos y alienta la adaptación a disturbios de tipo A. Pero en la medida que existe dependencia bilateral, los contratos de largo plazo son soportados por salvaguardas contractuales y por un aparato administrativo. Esto facilita las adaptaciones de tipo C, pero al costo de la atenuación de incentivos. Una ventaja con que cuenta la jerarquía sobre los modos híbridos con respecto a la dependencia bilateral está en que los contratos internos pueden ser todavía más

incompletos. Según Williamson, las adaptaciones a disturbios importantes son menos costosas dentro de las firmas por las siguientes razones: (i) requieren menos documentación; (ii) la resolución de disputas internas a través de la “orden” (*fiat*) ahorra recursos y facilita la adaptación a tiempo; y (iii) la organización interna tiene acceso a incentivos adicionales (recompensa en la carrera, y participación en los beneficios) que promueven la orientación en equipo.

Los modos híbridos se caracterizan por incentivos de mediana intensidad y un grado intermedio de aparato administrativo, despliegan adaptaciones también de mediana intensidad de ambas clases (tipo A y C) y operan bajo un régimen de contratos legales con fuerza cuasi legal. Si los comparamos con los mercados y las jerarquías, los modos híbridos se ubican en una posición intermedia.

PRINCIPALES ATRIBUTOS	FORMAS ORGANIZACIONALES		
	MERCADOS	HÍBRIDOS	JERARQUÍAS
INSTRUMENTOS Intensidad incentivos Controles administrativos	Fuerte Débil	Intermedio Intermedio	Débil Fuerte
PERFORMANCE Adaptación tipo A Adaptación tipo C	Fuerte Débil	Intermedio Intermedio	Débil Fuerte
LEY CONTRACTUAL	Fuerte	Intermedio	Débil

A medida que las inversiones en activos específicos se profundizan, serán necesarias respuestas coordinadas toda vez que se presenten disturbios importantes. En este sentido, los incentivos de alto poder de los mercados impiden que aquí pueda haber adaptabilidad dado que cada parte querrá apropiarse lo más que pueda de las ganancias potenciales que surgen de la adaptación. Cuando las partes bilateralmente dependientes no pueden llegar rápida y fácilmente a un acuerdo a consecuencia de su incapacidad negociadora, se incurren en costos de mala adaptación. Por ello, es dable esperar que estas transacciones se transfieran desde el mercado a la jerarquía aunque se pueda incurrir en costos burocráticos, dado que los mismos pueden ser más que compensados por las ganancias de adaptación.

La hipótesis general de la ECT establece que el objetivo de la organización económica es alinear las transacciones (que difieren en sus atributos) con las formas organizacionales (que difieren en sus costos y competencias) en forma discriminatoria, esto es, de minimizar los costos de transacción.

Las transacciones difieren en sus atributos en lo que concierne a la frecuencia con que ellas ocurren, al grado y tipo de incertidumbre a la que están sujetas y a la existencia de activos específicos. Aunque todos los atributos de las transacciones son importantes, la condición de activo específico se vuelve relevante en el enfoque de costo de transacción. También las formas organizacionales difieren en sus costos y competencias, según la intensidad de incentivos, los controles administrativos y su capacidad de adaptación

Cuando existen transacciones que necesitan ser adaptadas y que no son ni predominantemente autónomas ni bilaterales sino que requieren una mezcla de ambas, se organizan frecuentemente bajo un modo híbrido. Consecuentemente, existe un rango intermedio de activos específicos para los que la mezcla de adaptaciones podría ser superior a las adaptaciones de tipo A y tipo C que soportan los mercados y las jerarquías respectivamente.

El planteo Williamsoniano destaca que las transacciones sujetas a oportunismo *ex post* se beneficiarán si se puede elaborar protecciones apropiadas *ex ante*. Por lo tanto, en lugar de responder al oportunismo con oportunismo, el negociador sabio tratará de dar y recibir compromisos creíbles. Los incentivos pueden, entonces, realinearse o pueden crearse estructuras específicas para la organización de las transacciones.

En síntesis, de la ECT se desprende que el marco institucional (jurídico-político y social), las formas organizacionales (mercados, firmas, híbridos) y las características concretas de las transacciones (especificidad de activos, frecuencia e incertidumbre) determinan conjuntamente la magnitud potencial de la expropiación oportunista. Por lo tanto, las instituciones afectan la organización y los resultados económicos.

II.3 – Algunas referencias empíricas

El papel crucial que juega institucionalidad jurídico-político-social sobre los procesos económicos ha sido enfatizado en una serie de trabajos aplicados, muchos de ellos

dirigidos al análisis de la historia económica. En esta sección sólo se comentarán algunos de los trabajos más conocidos al respecto.

Por ejemplo, North y Weingast (1989) dieron los primeros pasos en esta línea, aplicando este enfoque al estudio de la revolución en el Reino Unido en el siglo XVII. Estos autores centran el análisis en los factores políticos subyacentes en el crecimiento económico y el desarrollo de los mercados. No sólo focalizaron el estudio en las reglas que regían el intercambio económico, sino en las instituciones que habilitaban el cambio de tales reglas y las formas de hacerlas cumplir. Un factor político crucial era el grado en que el régimen imperante estaba comprometido con o limitado por dichas reglas de juego. Para hacer posible un proceso de desarrollo económico, el gobierno no debe solamente establecer el conjunto relevante de derechos de propiedad, sino que además debe mostrar un compromiso creíble con el mismo. El trabajo comentado sugiere que las nuevas instituciones surgidas en el proceso revolucionario del siglo XVII permitieron un marcado incremento en la seguridad de los derechos privados, estimulando, de esa manera, el desarrollo de los mercados, la inversión y, consecuentemente, el crecimiento económico.

En una línea de razonamiento similar, Mokyr (1993) concluye que la revolución industrial fue facilitada por una mejor especificación de los derechos de propiedad, que permitió una organización económica más eficiente en Gran Bretaña. El aspecto relevante que relaciona los derechos de propiedad y el crecimiento económico consiste en la mayor eficiencia en la asignación de recursos derivada de la asimilación de los retornos y los costos privados y sociales. Los derechos privados en la innovación tecnológica (a través de patentes y marcas), un mejor sistema de cortes y de protección policial y la ausencia de impuestos de carácter confiscatorio son ejemplos de cómo el mismo fenómeno pudo incrementar la tasa de actividades de innovación y de acumulación de capital. Aún cuando Gran Bretaña no era un ejemplo puro del *laissez-faire*, el autor sugiere que tenía notorias ventajas con respecto a otras economías, tales como España y Prusia. A pesar de que en los papeles regía un número importante de regulaciones, restricciones y obligaciones, en los hechos, el gobierno británico daba más libertades a los empresarios. Los mismos podían desarrollar con cierta tranquilidad sus negocios, siempre que respetaran ciertas restricciones. Además, el gobierno prácticamente no intervino en forma directa en la

actividad comercial e industrial. Inclusive, en los hechos, una serie de reglas y regulaciones se consideraban reliquias de la época de los Tudor y los Stuart y, por lo tanto, no se enfatizaba su cumplimiento. El autor señala también que el progreso tecnológico dependió, en gran medida, del contexto político. El gobierno británico respaldó vigorosamente la innovación durante todo el período de la revolución industrial. Otro aspecto crucial que distinguía a Gran Bretaña de la mayor parte de los países europeos en esa época era la falta de centralización del poder político. Finalmente, la estabilidad política británica también constituyó un activo en el camino hacia la modernización.

El enfoque institucional también fue desarrollado a efectos de analizar la transformación del mercado medieval que descansaba en mecanismos privados relativamente informales en un mercado dependiente del poder coercitivo del estado y las leyes contractuales. En tal sentido, se destacan los trabajos de Milgrom *et al.* (1990) y Greif *et al.* (1994). Por su parte, De Long y Shleifer (1993) sugieren que, previo a la revolución industrial en Europa Occidental, los regímenes no absolutistas, tales como las monarquías constitucionales y las ciudades basadas en las reglas impuestas por las oligarquías de mercaderes, mostraban un crecimiento sustancialmente mayor en las respectivas poblaciones que los regímenes absolutistas. Esta variable constituía la mejor aproximación a la estimación de la prosperidad económica en esa época. Esta apreciación también corrobora la importancia de la institucionalidad política en el proceso de desarrollo.

Otro estudio que vincula las instituciones públicas, las transacciones privadas y los resultados económicos es el de Stone *et al.* (1996). El mismo desarrolla un análisis comparativo del contexto legal y regulatorio de los negocios en Brasil y en Chile. En particular, ellos investigan la forma en que leyes y reglamentaciones complejas y poco transparentes y mecanismos de resolución de conflictos legales caros, lentos y a veces inaccesibles pueden afectar la evolución de los negocios. Como era de esperarse, concluyen que los negocios chilenos se vieron beneficiados por una mayor simplicidad y consistencia de los mecanismos jurídicos relativos a lo ocurrido en Brasil. No obstante, sugieren que esos beneficios fueron mitigados en parte por las diferencias entre las leyes formales y su aplicación práctica en Brasil. En algunas áreas, Brasil ha desarrollado sustitutos institucionales relativamente efectivos para reducir los costos que hubieran surgido de un

marco institucional formal ineficiente. En otras áreas, sin embargo, los negocios brasileños enfrentaron altos costos de transacción en aspectos regulatorios, a través de procesos más complejos e intensivos en recursos. También tenían un impacto negativo los costosos mecanismos de resolución de conflictos, una mayor incertidumbre y frecuentes procesos de renegociación.

Algunos trabajos utilizan medidas subjetivas para las instituciones políticas y obtienen correlaciones notorias entre las mismas y la inversión y el crecimiento en los diversos países. Entre ellos, se destacan los de Borner et al. (1995), Mauro (1995) y Knack y Keefer (1995). Sin embargo, a efectos de testear econométricamente la relación entre las restricciones institucionales y el crecimiento económico, Henisz (1998a) propone una medida objetiva de las restricciones políticas y judiciales para un conjunto amplio de países. Utilizando información para diversos conceptos institucionales y basado en un modelo sencillo de interacción entre los sistemas políticos y judiciales, el autor genera variables que reflejan las restricciones jurídico-políticas. La información proviene, entre otras fuentes, de la base de datos correspondiente al International Country Risk Guide y refiere a aspectos vinculados a la estructura federativa de los estados, a la solidez del sistema de ley y orden y a los diversos alineamientos políticos entre los distintos agentes relevantes.

Por su parte, Henisz (1998b) utiliza medidas objetivas análogas para medir el impacto institucional sobre la inversión multinacional y, sobre todo, la forma concreta que la misma adopta. En la medida en que se hace necesario la implementación de compromisos creíbles de no expropiar por parte de los países para recibir inversión extranjera, el autor evalúa los riesgos contractuales (capacidad de los agentes de manejar el sistema jurídico-político a su favor) y políticos (amenaza de expropiación oportunista) que se perciben en los países, como variables determinantes de las decisiones de inversión. Además del impacto directo de los riesgos políticos y contractuales de cada país, plantea la existencia de un efecto de magnificación de ambos tipos de riesgos cuando aparecen conjuntamente: la importancia del riesgo contractual es mayor en presencia de riesgo político. Los resultados sustentan la proposición de que la presencia y la magnitud de estos riesgos son tenidas en cuenta por las multinacionales al decidir la forma de penetración en

un país (ya sea a través de un *joint venture* con agentes locales o de una planta propia). Las multinacionales intentarán protegerse del riesgo de expropiación de los gobiernos (riesgo político) compartiendo los riesgos con agentes locales. Sin embargo, si el riesgo de que sean estos agentes los que puedan expropiar las ganancias de la inversión (riesgo contractual), las multinacionales optarán por desarrollar plantas propias. El trabajo sugiere que en caso de que ambos riesgos sean relevantes y se produzca el efecto de magnificación descrito, es mayor la probabilidad de que las multinacionales decidan evitar asociaciones con agentes domésticos.

III – EL MARCO INSTITUCIONAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios públicos constituyen un área que ha tomado creciente importancia dados los procesos de desregulación y privatización en diferentes países. En ese contexto, el papel desempeñado por los diversos marcos institucionales ha sido también motivo de debate y desarrollos teóricos y aplicados. La presente sección contiene los avances conceptuales que relacionan el contexto jurídico-político-social con los procesos de inversión y los resultados de los servicios públicos. Especial énfasis se pondrá a la cuestión de generar compromisos creíbles de parte de los gobiernos y los agentes reguladores acerca de la no-expropiación (legal o administrativa) de la inversión en estos sectores. Se incluirán, asimismo, las referencias a la investigación empírica en este terreno. Las mismas se dividirán en aquellas que llegan a conclusiones generales acerca de la interrelación entre el marco institucional y los servicios públicos y las que constituyen estudios de casos específicos. Finalmente se discutirá el rol del contexto jurídico-político en el diseño de los arreglos regulatorios en los servicios públicos. En particular, se relacionarán las instituciones a la dureza de la regulación y del papel específico otorgado a las agencias regulatorias y al sistema judicial en cada arreglo institucional.

III.1 – El problema de la credibilidad

El marco en el que se desarrollan las actividades contractuales en el área de los servicios públicos suele ser complejo, dada la naturaleza inherentemente política del mismo. A este contexto particular contribuyen básicamente tres factores que, combinados,

caracterizan a los sectores que ofrecen servicios públicos. El primero se relaciona con los altos montos de inversión requeridos y con el hecho de que los activos tienen un alto grado de especificidad. Esto significa que los mismos pierden sustancialmente su valor económico si se pretende utilizarlos en actividades alternativas. La inversión representa, entonces, un costo hundido. Este aspecto se relaciona al segundo factor que hace que la producción de estos servicios se caractericen, en general, por importantes economías de escala y de espectro o variedad. La noción de economías de escala implica que el costo unitario de un bien disminuye cuanto más cantidad del mismo se produzca. Por su parte, la noción de economías de variedad refiere a que los costos de producir dos o más bienes en una firma son menores a los de producir los diferentes bienes en distintas empresas. En general, se asocian a la presencia de insumos compartidos en la producción de los diversos bienes. Los servicios públicos se asocian a industrias en donde al menos un componente de la misma constituye un monopolio natural. Esto implica que resulta antieconómico tener a más de una empresa ofreciendo el bien o servicio en cuestión. En general, el componente de monopolio natural se relaciona con las actividades de transporte, tales como la transmisión y distribución eléctrica, el transporte de gas o agua, etc. No tendría sentido tener más de un tendido de cableado eléctrico o telefónico, o dos gasoductos o acueductos paralelos. Finalmente, los servicios producidos por estas empresas son consumidos masivamente por la población, lo cual hace que los procesos vinculados a estas industrias estén altamente politizados. Estos aspectos generan dificultades en cuanto a la capacidad de fijar reglas de juego claras y hacerlas cumplir, minando así la habilidad de los mecanismos de mercado de obtener los resultados deseados.

En estos casos, los gobiernos tendrían los incentivos de actuar en forma oportunista con relación a los inversores. Por su parte, bajo estas condiciones, los inversores tenderán a reducir su exposición al riesgo expropiatorio, a no ser que se otorguen ciertas garantías a través de mecanismos legales o administrativos. La forma más sencilla de expropiación administrativa consiste en fijar los precios por debajo de los costos medios de largo plazo. Sin embargo, existen modos más sutiles. Por ejemplo, luego de que la inversión específica fue llevada a cabo, el gobierno podría tratar de reducir la flexibilidad de precios de la compañía, requerir que la misma desarrolle inversiones especiales, ciertas políticas de

compra y de empleo, o incluso restringir sus movimientos de capital y de ganancias. Todos estos intentos de expropiación constituyen mecanismos administrativos relativamente sustitutivos de la expropiación legal, y pueden llevarse a cabo incluso cuando los gobiernos mantengan la protección de los derechos de propiedad concebidos en forma tradicional.

Tal como lo plantea Spiller (1996), la expropiación de activos específicos puede ser redituable para un gobierno si los costos directos (como, por ejemplo, la pérdida de reputación o la reducción de futuras inversiones en el área de los servicios públicos) son pequeños con relación a los beneficios de corto plazo (como, por ejemplo, alcanzar una reelección al reducir los precios de los servicios públicos o atacar visiblemente a un monopolio), y además, los costos institucionales indirectos (tales como no seguir los procedimientos administrativos adecuados y no considerar las posiciones del sistema judicial) no son de dimensiones considerables. Por lo tanto, los incentivos para la expropiación deberían ser mayores en los países en que: (i) son reducidos los requisitos de procedimientos formales e informales para la toma de decisiones en el ámbito regulatorio; (ii) la política regulatoria está muy centralizada en la administración; (iii) el sistema judicial no tiene la tradición o el poder de revisar las decisiones administrativas; y (iv) cuando el horizonte temporal con que se manejan los gobiernos es relativamente corto. En cuanto a este último aspecto, Salant y Woroch (1992), Salant (1995) y Gilbert y Newbery (1988) han observado que la preocupación por las ganancias futuras derivadas de la cooperación pueden compensar las tentaciones oportunistas de corto plazo, dado que puede plantearse que tanto las empresas como las agencias regulatorias tienen horizontes infinitos o suficientemente largos como para valorar la cooperación.

Por lo tanto, el marco institucional que rodea la actividad de estas industrias se transforma en un ingrediente crucial para el logro de los objetivos regulatorios. Por un lado, el diseño de las instituciones relevantes debe otorgar credibilidad al proceso regulatorio, en el sentido de que los inversores no deberían prever la posibilidad de una expropiación administrativa de su inversión (ya sea por cambios en el tipo de propiedad de la empresa o por la fijación de precios que no permita la recuperación de la inversión). En tal sentido, el resultado de la actividad regulatoria no está desligado de la calidad de las instituciones, entendidas éstas en sentido amplio (instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, los

intereses de los diferentes grupos sociales, las normas y costumbres generalmente aceptadas, la capacidad administrativa, etc.).

Los inversores saben que, bajo ciertas circunstancias, los gobiernos podrían comportarse en forma oportunista, y por lo tanto, desarrollarán estrategias para proteger sus inversiones. Por ejemplo, invertirán en activos menos específicos. Esto implica, entonces, que se eligen tecnologías más flexibles pero menos eficientes, limitando el valor social de la empresa en cuestión. En un caso extremo, la inversión específica ni siquiera se llevaría a cabo y, por lo tanto, la provisión estatal del servicio sería la solución institucional residual. La importancia del marco institucional como factor que limite la discrecionalidad de gobiernos y reguladores es particularmente elevada en estos casos.

Levy y Spiller (1994) desarrollan el marco de análisis de la interacción entre el contexto institucional, la naturaleza de las instituciones regulatorias y los resultados en los servicios públicos. Ellos enfatizan que la credibilidad y la efectividad de un marco regulatorio (y por lo tanto su habilidad para promover inversiones específicas) varían con las instituciones políticas y sociales de un país. Agregan que los resultados pueden ser satisfactorios bajo un rango amplio de procedimientos regulatorios, en la medida que tres mecanismos complementarios reduzcan la discrecionalidad de la acción administrativa: (i) restricciones sustanciales en la discrecionalidad del regulador, (ii) restricciones formales e informales en el cambio del sistema regulatorio, y (iii) instituciones que aseguren el cumplimiento formal (tanto de sustancia como de procedimientos) de las restricciones mencionadas. Cabe destacar que los aspectos vinculados a la incertidumbre regulatoria, las disputas costosas entre firmas y reguladores y la calidad de los sistemas de arbitraje son discutidos en forma interesante por Bishop *et al.* (1995).

De acuerdo a Levy y Spiller (1995), resulta útil, a efectos de entender la capacidad de los países de comprometerse con ciertos procesos e instituciones regulatorios, considerar tanto las formas organizacionales (*governance*) como la estructura de incentivos implícita en la actividad regulatoria. Este último factor es el que ha sido tradicionalmente tratado en la literatura económica. En cuanto al primer aspecto, se destacan los cinco niveles planteados por North en cuanto a las características institucionales de un país: (i) las instituciones legislativas y ejecutivas, (ii) el sistema judicial, (iii) las costumbre y normas

informales, (iv) la naturaleza y el balance de los intereses sociales en juego, y (v) las capacidades administrativas y burocráticas.

Con relación a los dos primeros factores, varios trabajos se destacan en el estudio de la discrecionalidad burocrática, la influencia de los poderes legislativo y ejecutivo, la capacidad de compromiso y la interacción entre políticos, grupos de presión y reguladores; entre ellos, Weingast y Moran (1983), Ferejhon y Shipan (1990), Spulber y Besanko (1992) y Spiller (1990). Sobre el tema de la discrecionalidad de las agencias regulatorias cuando se habilita la revisión judicial, es recomendable el trabajo de Spiller (1992), mientras que un excelente trabajo sobre las instituciones legislativas y ejecutivas es el de Shugart y Carey (1992).

Una forma de clasificar a los países es hacerlo en función de las relaciones entre las instituciones legislativas y ejecutivas. En tal sentido, los gobiernos pueden considerarse *divididos* o *unificados*. Los primeros serían los sistemas parlamentarios que requieren permanentemente de acuerdos de coaliciones, dado que las reglas electorales promueven la proliferación de partidos políticos, haciendo dificultoso para uno de ellos obtener las mayorías legislativas necesarias. También pueden ser los sistemas presidencialistas en los que las reglas electorales no le otorgan al ejecutivo un control cerrado de la legislatura. Por su parte, los gobiernos unificados pueden ser los sistemas parlamentarios cuyas leyes electorales le otorgan el gobierno al partido mayoritario o los sistemas presidencialistas que alinean las elecciones legislativas y ejecutivas, de forma que permitan que el partido del presidente opere con mayoría parlamentaria.

Otros indicadores de descentralización refieren al grado de federalismo en el gobierno (aspecto estudiado por Weingast, 1994), el número de cuerpos legislativos elegidos bajo reglas electorales diversas, el grado de sofisticación y desarrollo de los partidos políticos y el lapso de estabilidad democrática de los países. Cada una de estas medidas aumenta la necesidad de establecer acuerdos entre entidades institucionalmente independientes a efectos de lograr cambios políticos en el *status quo*. En los gobiernos unificados puros, el cambio en las reglas de juego de un gobierno puede hacerse de manera unilateral por parte de la administración siguiente. En cambio, en los gobiernos divididos, los cambios de administración no proveen al nuevo gobierno con la habilidad de revertir las

políticas previas. Por lo tanto, la credibilidad de una política regulatoria es mayor en estos últimos. Los gerentes de las empresas que brindan servicios públicos podrán, así, hacer previsiones más confiables para basar sus decisiones económicas en consideraciones menos politizadas.

Por su parte, un sistema judicial independiente y profesional da mayor seguridad en términos de satisfacer la condición de hacer cumplir las restricciones formales, implicando así un marco institucional más creíble.

Además de la institucionalidad gubernamental básica, debe tenerse en cuenta el rol del juego de intereses sociales y el balance entre los mismos como un factor inherente al contexto institucional. En particular, mientras más distantes y desbalanceados los intereses en juego, mayor será el potencial del gobierno de revertir las políticas. Una mayor inestabilidad política conduce a una mayor probabilidad de conductas oportunistas por parte de los gobiernos y los reguladores y, por lo tanto, a un resultado más ineficiente en el área de los servicios públicos.

Finalmente, se destaca la relevancia de la calidad de la burocracia de los distintos países. En términos generales, puede plantearse que un país que cuenta con mayores capacidades administrativas puede desarrollar un régimen regulatorio más sofisticado y menos sujeto a conductas oportunistas que reduzcan los incentivos a invertir en los sectores en cuestión.

En cuanto a la estructura de incentivos del marco regulatorio, la misma debería promover la inversión, la eficiencia en la asignación de recursos y la introducción de nuevos servicios y tecnologías. Pero también la estructura de incentivos se ve afectada por el contexto institucional global (sobre todo por las capacidades burocráticas), la economía política de los aspectos redistributivos (en donde la demanda por subsidios y la defensa del poder de mercado son relevantes) y la institucionalidad específica de la regulación (que determina, en buena medida, el grado de discrecionalidad).

La regulación de servicios públicos debe estar diseñada teniendo en cuenta el contexto institucional. Pero, como postula Spiller (1996), también los instrumentos utilizados para tal diseño se ven afectados por las características institucionales. Dependiendo de la naturaleza de las instituciones de un país, diversos instrumentos

regulatorios (procedimientos administrativos, legislación específica, contratos, etc.) pueden otorgar diferentes grados de compromiso y credibilidad.

Un primer instrumento analizado consiste en la posibilidad de legislar en el área específica del servicio en cuestión. De esta manera, se delegaría en una agencia regulatoria la implementación de la ley referida, cuyas decisiones (tanto en sustancia como en procedimientos) estarían sujetas a revisión judicial. Spiller (1996) sugiere que esta opción sería adecuada en casos en que la acción legislativa es costosa y el sistema judicial es relativamente independiente del poder ejecutivo. Destaca además la necesidad de un consenso legislativo que habilite al cuerpo a aprobar leyes de naturaleza muy específica.

Un segundo instrumento regulatorio se vincula a otorgar credibilidad a través de especificar mecanismos procesales específicos, de forma que garantice ciertas salvaguardias a los intereses de las empresas reguladas contra una potencial expropiación administrativa. También aquí se puede habilitar la revisión judicial. Este mecanismo no parece útil en casos con sistemas parlamentarios tradicionales, en los que se aprecia una importante descentralización en la toma de decisiones.

Finalmente, se podría lograr cierta credibilidad regulatoria a través de la utilización de contratos. Esto consistiría en otorgar la licencia de los servicios públicos, especificando el proceso regulatorio que se utilizaría para la fijación de precios. El incumplimiento de estos contratos podría fácilmente ser llevado a las cortes, las cuales debieran tener una tradición fuerte de respeto a los contratos de concesión. Obviamente, este esquema sufre de los problemas asociados a los contratos incompletos, en la medida que no es posible estipular cláusulas para todas las contingencias posibles y para todas las dimensiones asociadas a la actividad regulatoria.

Hasta el momento, se enfatizó la posibilidad de que el interés del regulador sea el de expropiar a la empresa regulada, en aras de otros objetivos personales. Sin embargo, el hecho de que exista una relación fluida entre regulador y empresa regulada puede hacer que esta última "capture" el proceso regulatorio en su favor. No es raro observar casos en los que los reguladores pasan a trabajar a las empresas reguladas una vez que abandonan su función pública. Por lo tanto, sistemas políticos y judiciales que funcionen adecuadamente pueden reducir los incentivos de que los objetivos privados del regulador difieran

sustancialmente de los de la sociedad en cuanto al funcionamiento de las empresas en cuestión. Esto también cuenta para los casos en que el regulador tiene una agenda privada independiente de los intereses de la empresa regulada. Por ejemplo, se puede encontrar casos en los que el regulador o los directores de las empresas utilizan su función pública en aras de objetivos políticos.

Otro aspecto relevante en la actividad regulatoria se relaciona a que se enfrenta a una realidad cambiante e incierta. La innovación tecnológica no es rara en muchas de estas industrias e incluso en algunos casos (como las telecomunicaciones) su ritmo puede ser vertiginoso. Asimismo, tanto las condiciones de demanda como los resultados concretos del cambio técnico muchas veces involucran un alto componente de incertidumbre. En este contexto, la capacidad de adaptación y la flexibilidad de los mecanismos regulatorios pasan a ser requisitos importantes a la hora de valorar las ventajas y desventajas relativas de los mismos.

III.2 – Referencias empíricas generales

Algunos trabajos aplicados testean la relación entre la calidad de las instituciones y las inversiones en infraestructura en los servicios públicos más relevantes. En particular, Bergara *et al.* (1998) y Henisz y Zelner (1998) utilizan medidas objetivas de restricciones político-institucionales a efectos de analizar su impacto sobre la inversión acumulada en los sectores de electricidad y telecomunicaciones a nivel internacional.

En el primer caso, el análisis econométrico utiliza la capacidad de generación de electricidad per cápita como variable endógena. Las variables explicativas incorporan aspectos institucionales y no institucionales. Entre estos últimos, se usan el producto per cápita, la proporción del sector industrial en el producto, el grado de urbanización y la proporción de generación hidroeléctrica en el total. Por su parte, utilizan dos opciones para medir las restricciones político-institucionales. La primera incorpora información sobre la tradición judicial de cada país, el grado de federalismo, la presencia de más de una cámara legislativa, la eficiencia legislativa, la participación del sector militar, la importancia de la religión y de los partidos políticos, la calidad de la burocracia, y el grado de corrupción y de tensión entre los intereses de diversos grupos de interés. La muestra abarca, en este caso,

a ochenta y siete países. Una alternativa incorpora, a las ya mencionadas, una variable que refleja la permanencia de los jueces en la judicatura de cada país. En esta segunda opción, sólo se contaba con información para treinta y ocho países. Dada la elevada correlación entre todos los indicadores utilizados, se optó por conformar una variable compuesta que reflejara la importancia de las restricciones institucionales. Los resultados son concluyentes en cuanto a que las instituciones tienen un rol determinante en la determinación de la capacidad de generación eléctrica, tomada como *proxy* de las decisiones de inversión en dicho sector.

En el segundo trabajo mencionado, se investigan las determinantes institucionales de la difusión de infraestructura básica de telecomunicaciones en ciento catorce países entre 1960 y 1992. Se demuestra que las diferencias entre las naciones en el control de la discrecionalidad ejecutiva creado por las estructuras políticas y los sistemas de partidos afectan las tasas de penetración de infraestructura básica de telecomunicaciones a través de dos mecanismos diferenciados. El primero refiere a que la capacidad de un país con un nivel inicial reducido de avanzar en la penetración de dicho servicio en forma rápida varía positivamente con la habilidad del entorno institucional de limitar las posibilidades del cambio de políticas y el riesgo de expropiación. El segundo se vincula a que un país con agentes políticos altamente restringidos muestra una conducta de búsqueda de rentas menor, incrementando la eficiencia del proceso de penetración mencionado.

III.3 – Algunos estudios de casos

Levy y Spiller (1994) sugieren que los sistemas regulatorios de servicios públicos confrontan una tensión entre su habilidad de comprometerse a un conjunto estable de reglas de juego y su capacidad de responder en forma flexible a circunstancias cambiantes en los sectores en cuestión. Asimismo, muestran que los países difieren en su dotación institucional y, por lo tanto, en las formas en que resuelven esa tensión. Enfatizan, asimismo, el rol de la organización interna del gobierno, las reglas electorales y el sistema judicial en permitir estructuras regulatorias que reduzcan la discrecionalidad administrativa.

El caso de las privatizaciones en el Reino Unido es estudiado por Spiller y Vogelsang (1995). El problema planteado por los autores consiste en que, dado que el

gobierno en ese país tiene, en principio, una elevada discrecionalidad administrativa, ¿cómo fue posible que el mismo pudiera privatizar los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua, aeropuertos, etc.) en la década del ochenta? Ellos sugieren que la respuesta a esta interrogante reside en la utilización sutil de los procesos y otros instrumentos institucionales tradicionales (basados, muchos de ellos, en el respeto del sistema judicial inglés por los contratos y las leyes contractuales) que restringían sustancialmente la discrecionalidad regulatoria. Por lo tanto, el compromiso era creíble debido a la interacción entre la estructura y el proceso regulatorios. En otras palabras, el proceso regulatorio en el Reino Unido fue diseñado para promover credibilidad, dados los riesgos inherentes a la naturaleza del marco institucional en dicho país.

La mayor parte de los estudios de casos en materia de cómo los gobiernos difieren en su capacidad de transmitir compromisos creíbles se refieren al sector de telecomunicaciones. En particular, Galal (1995) analiza el caso chileno. Este autor atribuye el éxito de las reformas en dicho país en la década del ochenta a la aparición de una clase empresarial privada, proceso que acompañó al vertiginoso cambio tecnológico. La credibilidad de los contratos en Chile se deriva de la larga tradición de ese país de instituciones políticas estables y un sistema judicial relativamente independiente. También influyen en este proceso factores tales como la especificidad de las reglas de la regulación y las dificultades para efectuar cambios legales, debido a la naturaleza del juego político chileno (división de poderes, fuerte judicatura y legislatura fragmentada). También sugiere que el compromiso de inversión del sector privado dependió no sólo de la credibilidad de los contratos, sino también de las regulaciones específicas y los mecanismos de resolución de conflictos en materia de tarifas o entrada de empresas.

Una historia diferente es contada por Esfahani (1995) acerca del caso de las telecomunicaciones en las Filipinas. Este autor plantea que el sistema regulatorio es débil e inefectivo y carece de reglas transparentes y específicas como resultado de las mismas fuerzas que han hecho débil la judicatura en ese país. De las mismas, destaca los intereses de la elite filipina de mantener el control sobre los profesionales que supuestamente debían servir como agentes imparciales en estos procesos. Por lo tanto, el gobierno no pudo comprometerse institucionalmente a ciertas políticas ni evitar regulaciones de tipo

oportunista. En ese contexto, la inversión en telecomunicaciones tiene fases muy cortas de expansión y períodos muy largos de estancamiento.

En cuanto a la performance del sector de telecomunicaciones en Jamaica, Spiller y Sampson (1995) expresan que la intensidad de los problemas contractuales entre el gobierno y los grupos de presión y entre las empresas y el gobierno explica, en buena medida, la evolución de las instituciones regulatorias, los arreglos en materia de propiedad y los resultados en el mercado en cuestión. Adicionalmente, los intentos por resolver estas dificultades contractuales han fallado, dado que han ido en la dirección de restringir la capacidad del gobierno y de las firmas de implementar esquemas eficientes en materia de fijación de precios.

Finalmente, la secuencia de privatización y regulación en el caso de las telecomunicaciones en Argentina es estudiada por Hill y Abdala (1995). En particular, destacan la importancia de la herencia político-institucional de ese país en la explicación del proceso. Una vez que la volatilidad que caracterizó a la política argentina por décadas dio paso a una situación de mayor estabilidad y predictabilidad, estos procesos se hicieron viables. Asimismo, evalúan el rol de haber privatizado primero y regulado después en la capacidad del gobierno de desarrollar la credibilidad necesaria para una reforma exitosa.

Otro sector que ha recibido atención en los trabajos empíricos es el de electricidad. Por ejemplo, Zelner (1998) analiza los efectos de las instituciones políticas y la fortaleza de los “competidores políticos” de la empresa (consumidores, proveedores de bienes sustitutos, etc.) sobre las estrategias en materia de incorporación de tecnologías, utilizando el caso de las firmas del sector eléctrico de Estados Unidos. De acuerdo a este trabajo, cuando la firma enfrenta a competidores políticos fuertes, instituciones “flexibles” que no logran limitar la discrecionalidad de tales agentes llevan a que la empresa afronte la posibilidad de pérdidas por consideraciones redistributivas. En cambio, si los competidores políticos son débiles, las mismas instituciones otorgan a la firma la posibilidad de obtener ganancias en el juego político. Si la empresa espera tener un tratamiento político favorable, puede llegar a sobreinvertir, dado que anticipa retornos excepcionales y, por lo tanto, desarrolla una estrategia de incorporación tecnológica oportunista. Por otro lado, si espera tener un tratamiento desfavorable, anticipará retornos no compensatorios y desarrollará una

estrategia tecnológica defensiva caracterizada por menores activos específicos. Usando información del período 1990-1996, el autor analiza las estrategias de las empresas eléctricas norteamericanas en cuanto a construir plantas generadoras de energía o comprar a través de contratos de largo plazo. Los resultados sostienen la hipótesis de que la dirección y la magnitud de los efectos dependen crucialmente de la fortaleza política de los competidores.

Otro análisis del impacto del cambio institucional sobre el sector eléctrico se ofrece en Bergara y Spiller (1997) y (1998), que se centran en el caso de Nueva Zelanda. Este país lleva a cabo un proceso de liberalización y desregulación de magnitudes no experimentadas por otros países. En particular, se estudia el efecto de los cambios derivados de la reforma en el sector eléctrico en las condiciones de competencia entre las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad. Uno de los aspectos que caracterizan la reforma refiere a la creación de un mercado mayorista y la posibilidad de que los consumidores tengan acceso directo a las empresas de generación eléctrica. Una mayor volatilidad del precio *spot*, un desarrollo considerable de los contratos por diferencias y una mayor competencia entre los agentes comercializadores conducen a que el juego en este sector esté, en forma creciente, referido a cuestiones financieras y de manejo de los riesgos implícitos. El cambio institucional tuvo, entonces, impactos sustanciales en el grado y la naturaleza de la competencia entre las empresas del sector y los nuevos agentes de comercialización de electricidad.

Finalmente, puede mencionarse el trabajo de Vogel (1986), en el que se utilizan las consideraciones institucionales a efectos de analizar las políticas de regulación ambiental en Estados Unidos y en el Reino Unido. En particular, este autor sugiere que las instituciones políticas jugaron un rol preponderante en la determinación de estilos nacionales de regulación sumamente diferenciados.

En cuanto a los estudios empíricos sobre las instituciones y la utilización de los diversos instrumentos regulatorios, corresponde mencionar los planteos de Spiller (1998). En el marco de su análisis de los procesos privatizadores en países latinoamericanos, el autor describe el uso de los distintos instrumentos con relación a la necesaria credibilidad que los gobiernos deben desarrollar en tales procesos. Por ejemplo, las privatizaciones en

Chile se basaron en una legislación altamente específica, incluyendo detalles referidos a la fijación de precios, la valuación de activos y hasta cómo debe estimarse el costo del capital. El marco político-institucional determinaba que la legislación específica era el mecanismo que otorgaba mayor compromiso por parte del gobierno, hecho que condujo a elevados niveles de inversión en electricidad y telecomunicaciones. En Argentina también pudo generarse credibilidad en el caso del sector eléctrico, lo cual llevó a que la inversión privada fuera considerable, en oposición a lo ocurrido en el caso de las telecomunicaciones. Spiller (1998) también comenta el caso de Jamaica, en que se pretendió introducir el estilo norteamericano de otorgar mayor discrecionalidad en los mercados eléctrico y de telecomunicaciones. Sin embargo, en países donde la limitación judicial de las decisiones administrativas no es frecuente, los resultados de este mecanismo pueden ser negativos, como efectivamente lo fueron en el caso en cuestión. El uso del derecho contractual en el marco de concesiones de servicios públicos se ejemplifica, por su parte, en el caso de la electricidad en Bolivia.

III.4 – Las instituciones y el régimen regulatorio

El contexto jurídico-político-institucional también tiene una importancia determinante en la selección de las particularidades de los arreglos regulatorios. En particular, el papel relativo que tienen las agencias regulatorias y el sistema judicial en el proceso de control de los servicios públicos estará influido de manera crucial por las peculiaridades institucionales de los países. Este aspecto puede definir, de alguna manera, la “dureza” del marco regulatorio en cuestión.

Estas consideraciones se desarrollan en Bergara (1998), quien efectúa un análisis comparativo institucional entre un régimen de regulación de precios tradicional y la regulación blanda que se ha desarrollado en Nueva Zelandia. Se centra el estudio en las industrias de servicios públicos caracterizadas por la presencia de un componente de monopolio natural que debe ser regulado. En general, este componente está constituido por la red de transporte, por lo que es relevante determinar tanto el precio de acceso o peaje como las condiciones de acceso a la misma. Utilizando el enfoque de la teoría de costos de transacción, el autor plantea que el régimen de regulación de precios constituye una

respuesta organizacional de estilo jerárquico al problema regulatorio, mientras que la regulación blanda neozelandesa se considera una solución del estilo de mercado a dicho problema. Mientras el primer arreglo institucional descansa básicamente en un amplio uso de los controles burocráticos, el segundo implica incentivos más poderosos para la toma de decisiones descentralizada de los agentes. Mientras el primero tiene más capacidad de desplegar la adaptación cooperativa (entre agencia regulador y empresa), el segundo es más apto para la adaptación autónoma o de mercado. Finalmente, mientras la regulación de precios utiliza esencialmente un orden legal administrativo, la regulación blanda descansa básicamente en la legislación contractual.

La mayoría de los países que están desarrollando reformas en la provisión de los servicios públicos han optado por conformar agencias regulatorias específicas que fijen los precios y las condiciones de acceso a las redes: Argentina, Perú, Reino Unido, Noruega, Chile, entre otros. Sin embargo, el proceso de desregulación más radical tiene lugar en Nueva Zelanda, en donde la Comisión de Comercio (dependiente del Ministerio de Comercio) debe hacer cumplir la Ley de Comercio de 1986, en la que se da paso a una mayor liberalización de los mercados. Los operadores de las redes en los servicios públicos no están sujetos a las resoluciones de ninguna agencia específica, pueden fijar precios, deben hacer pública la información relevante de sus actividades y están sujetos a las decisiones judiciales cuando son llevados a corte.

Mientras la regulación “dura” está basada en una agencia específica para cada industria a ser controlada, la regulación de “mano blanda” utiliza un potencial regulador de toda la economía, no específico, y descansa básicamente en el funcionamiento de las cortes como mecanismo de aplicar restricciones a potenciales abusos monopólicos. Para los agentes familiarizados con los costos de la regulación en términos de instalación de aparatos burocráticos, corrupción o ineficiencias en la asignación de recursos, la regulación blanda puede parecer atractiva. Sin embargo, Bergara (1998) advierte que los resultados de la misma dependerán crucialmente del marco institucional relevante en cada país. El principal *trade-off* entre ambos regímenes extremos se relaciona con los méritos relativos de tener sistemas políticos o jurídicos eficientes. Sin embargo, otros factores también inciden en la conveniencia de uno u otro arreglo regulatorio: (i) las consideraciones

distributivas del regulador, (ii) el grado de asimetría de la información, (iii) el costo social de obtener fondos por parte del gobierno, (iv) la aversión al riesgo de los monopolistas, (v) la credibilidad de la amenaza de auditorías, y (vi) las posibilidades de transferencias privadas entre los agentes.

El régimen de regulación de precios permite que se desarrolle una relación fluida entre la empresa y un agente regulador relativamente bien informado, que incrementa las posibilidades de que despliegue una agenda privada y que el proceso regulatorio sea capturado por la firma en cuestión. La eficiencia del sistema político es determinante a efectos de mitigar estos problemas. Por su parte, en la regulación blanda, los agentes mejor informados llevarían a la firma monopólica a las cortes y, por lo tanto, la eficiencia del sistema judicial es clave para que la empresa esté restringida efectivamente y se evite el abuso de su posición dominante en el mercado.

La regulación dura será superior en los casos en que las consideraciones distributivas no sean importantes, la asimetría de información entre regulador y empresa sea menor y las restricciones impuestas por la revisión judicial sean más fuertes. En cambio, un sistema político débil y elevados costos sociales de recaudar fondos hacen menos atractivo el esquema de agencia regulatoria. Por su parte, la regulación blanda será preferida en los casos en que las rentas monopólicas potenciales sean menores, el sistema judicial sea más eficiente, el contexto global sea más incierto para el monopolista y la amenaza de intervención en caso de abusos sea más creíble. Si son factibles las transferencias entre los agentes relevantes del mercado, la regulación blanda será menos atractiva, mientras que ocurrirá lo contrario si existe una mayor asimetría informacional entre el monopolista y los agentes mejor informados del mercado.

El trabajo citado sustenta una interpretación plausible de por qué se desarrolla la regulación blanda en Nueva Zelanda y no en otros países con sistemas judiciales fuertes. La idea es que, en general, la calidad del sistema judicial y la del sistema político están altamente correlacionadas. Por lo tanto, en los países que serían buenos candidatos para la regulación blanda, también existe una institucionalidad política fuerte que dificulta que le sea quitado el proceso regulatorio de su órbita. En Nueva Zelanda se da una peculiar constelación de instituciones que hace que convivan un sistema judicial fuerte con una

larga tradición anglosajona y un sistema político debilitado en la década de los ochenta luego de una profunda crisis económica y política. En ese contexto institucional, fue posible transferir la base del proceso regulatorio desde el ámbito político al judicial. Cabe aclarar, no obstante, que en la medida que se den shocks externos importantes que requieran respuestas rápidas en el área regulatoria, se incrementará la demanda por formas más duras de regulación, aunque no necesariamente se desvirtuaría el sentido de la regulación blanda.

IV – CONSIDERACIONES PARA EL CASO URUGUAYO

Las soluciones al problema regulatorio han adoptado diferentes formas en los distintos países. Como se desprende del análisis previo, esa variedad de arreglos estructurales están, de alguna manera, determinados por el entorno jurídico-político-institucional. Las principales características de los marcos regulatorios pueden describirse en función de si se establecen agencias específicas para las industrias de servicios públicos, si el sistema político participa en forma determinante del proceso regulatorio, si se descansa de manera importante en la experiencia del sistema judicial en cuanto a la dilucidación de los contratos relevantes en los sectores en cuestión, y si los instrumentos regulatorios se basan en los procedimientos administrativos o en la naturaleza legislativa de las decisiones. Es de relevancia efectuar algunas consideraciones acerca del proceso que se viene desarrollando en el Uruguay en cuanto a la evolución de los servicios públicos y de las perspectivas del mismo en función de los elementos centrales del marco institucional relevante.

Un primer aspecto a tener en cuenta en el ordenamiento institucional uruguayo refiere a la elevada participación del sistema político en el desarrollo y la definición de las peculiaridades de los servicios públicos. Históricamente, tanto la creación como las características (en muchos casos, de monopolio de propiedad estatal) de los servicios públicos han estado pautadas por definiciones en la órbita política y en la mayoría de los casos surgieron de legislación específica. Particularmente, las dos primeras décadas del siglo fueron ricas en cuanto a definir las formas en que se iban a desarrollar los servicios públicos en el futuro. La historia reciente también posiciona al sistema político con una

importancia superlativa en esta área. La Ley de Empresas Públicas y la Ley del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico reflejan, justamente, el hecho de que las decisiones centrales relacionadas con los aspectos de privatización, liberalización de mercados y formas regulatorias tienen su expresión en la órbita legislativa.

Un segundo aspecto relevante en el marco institucional tiene que ver con la muy escasa tradición de resolución de temas de naturaleza económica por parte del sistema judicial uruguayo. Sin que esto implique un juicio de valor acerca de la calidad de la judicatura uruguaya en términos generales, es claro que no ha desarrollado experiencias en materia de resolver adecuadamente las disputas contractuales cuando están en juego elementos de cierta complejidad económica. La formación del cuerpo judicial en el país no pone énfasis en los aspectos económicos de los contratos y, adicionalmente, no existe un fluido relacionamiento interdisciplinario que supla dicha carencia entre los profesionales jurídicos. Por tal motivo, las resoluciones posibles que surjan de la órbita judicial en materia de contratos relacionados con los servicios públicos contienen un elevado grado de aleatoriedad e incertidumbre.

Los dos aspectos reseñados permiten concluir que, a la luz de los desarrollos teóricos enunciados precedentemente, los mecanismos regulatorios óptimos no van a descansar sustancialmente en la participación del sistema judicial. Asimismo, restringen los arreglos regulatorios factibles a aquellos en los que el sistema político mantiene una intervención relevante, dado que parece impensable extraer los principales aspectos del proceso regulatorio de la órbita de influencia política en el país. Esta conclusión parcial es de suma importancia a la hora de evaluar alternativas regulatorias, dado que es de rigor analizar propuestas viables en el sentido que no violenten los equilibrios de carácter político. Sólo en temas que no sean extremadamente salientes podrán algunos agentes (por ejemplo, aquellos de naturaleza más ejecutiva) tomar decisiones referidas a aspectos regulatorios sin que intervenga en forma más o menos directa el cuerpo legislativo, aprovechando ventajas informacionales y una relación específica de principal-agente.

Cabe destacar un tercer aspecto idiosincrático del caso uruguayo que también debe considerarse a la hora de evaluar los procesos en cuestión. Es el referido al referéndum que derogó algunos artículos de la Ley de Empresas Públicas en 1992. El mismo arrojó como

resultado un criterio selectivo acerca de qué áreas la sociedad uruguaya estaba más proclive a privatizar, desregular o liberalizar y qué áreas deseaba mantener en la órbita estatal. Este pronunciamiento del conjunto de la sociedad no sólo restringe, en buena medida, el ámbito sobre el que se realizan propuestas de liberalización y privatización y el ritmo en que se efectúan, sino que además modifica la actitud de aquellos agentes que impulsan los cambios en las áreas de servicios públicos.

El hecho de que, históricamente, los servicios públicos han sido atendidos por empresas estatales en las que se confunde sistemáticamente el rol de productor con el de regulador, hace que el Uruguay no haya acumulado experiencias en términos de actividades regulatorias independientes. Este es un aspecto importante en la medida en que los procesos de liberalización requieren el desarrollo de instituciones regulatorias independientes de las empresas estatales proveedoras de servicios. El marco institucional relevante, a su vez, irá determinando, junto a otros factores, las posibilidades y las formas en que ciertas actividades propias de un regulador sean “extraídas” de las propias empresas. La vasta y variada experiencia internacional en materia regulatoria deberá ser atendida con un criterio abierto, aunque con un espíritu crítico que permita tomar lo mejor de la misma para la constelación particular de instituciones que existen en el país.

La inexperiencia regulatoria y la escasa actividad judicial en la materia en cuestión también se relaciona a la necesidad de desarrollar un criterio más definido en términos contractuales. Tal como se comentó en la revisión teórica, los contratos son inherentemente incompletos por causa de la racionalidad limitada y, particularmente en los sectores de servicios públicos, están sujetos a posibles conductas oportunistas. No obstante, parece claro que el contenido de los arreglos contractuales podrían incorporar más dimensiones de las que comienzan a especificarse en los contratos ya existentes, de forma de minimizar las brechas posibles en los acuerdos y dar lugar a interpretaciones más precisas. Por ejemplo, más allá de arreglos con respecto al precio de ciertos servicios, pueden incluirse especificaciones de calidad de los servicios, estándares mínimos, procesos de inversión con algún grado de especificación, etc. El no cubrir todas las dimensiones contractuales posibles y la inexistencia de un sistema judicial entrenado en este tipo de cuestiones incrementa los costos de transacción asociados a contratos entre el aparato estatal y el

sector privado, dificultando los procesos de liberalización y generación de competencia efectiva en los sectores potencialmente competitivos. Cabe recordar que sólo cuando se logra un grado de competencia razonable en estos segmentos de mercado se justifica económicamente la separación del componente de monopolio natural para ser regulado en forma aislada.

La forma en que se está desarrollando el proceso de liberalización de los mercados de servicios públicos tiene peculiaridades que pueden ser interpretadas a la luz de los determinantes institucionales de dicho proceso. La elevada politización y el papel menor que tienen los individuos y el sistema judicial son un elemento común a todos los procesos en cuestión. Los órganos ejecutivos han ido tomando resoluciones típicas de un regulador, pero no en los aspectos más salientes de las respectivas actividades. A la hora de definir los elementos relevantes en un mercado, en general se ha recurrido a la solución legislativa, de forma de hacer viables ciertos objetivos que chocaban contra trabas burocráticas y contra intereses de grupos.

Un caso claro es el del sector de energía eléctrica. Luego de diversos intentos de cambios en el sector, sobre todo en el área de la generación de electricidad y en los aspectos vinculados a las relaciones comerciales con Argentina, la forma instrumental que, en principio, viabilizó los mismos fue la aprobación de la Ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico. No obstante, cabe aclarar que también el hecho de llevar a la órbita legislativa estas cuestiones tiene repercusiones acerca de cómo procesarlas en el futuro y genera, a su vez, otro tipo de restricciones y de criterios para la definición de las mismas. Por ejemplo, la inexperiencia del sistema político de procesar este tipo de temáticas hace que aspectos cruciales (como la ubicación institucional y la composición del organismo regulador) sean pensados de manera excesivamente "política", desvirtuando, en cierta medida, la propia naturaleza institucional de los mismos.

Estos hechos también repercuten en la forma en que los órganos ejecutivos impulsen cambios en otros sectores de servicios públicos en el futuro. En este sentido, es llamativo que no la determinación de un marco regulatorio para el sector de telecomunicaciones aún no esté en la agenda legislativa. Una razón lógica para esto se vincula al resultado del referéndum de 1992. Sin embargo, pueden encontrarse interpretaciones complementarias

que ayudan a explicar el fenómeno. Por ejemplo, los órganos ejecutivos, que manejan más información acerca de las cuestiones técnicas del sector, han ido tomando resoluciones asociadas a la estructura de funcionamiento de los diversos servicios de telecomunicaciones en forma más o menos explícita. No obstante, no surgen definiciones globales para el sector. Probablemente, tomando como dato la forma en que el sistema político manejó la cuestión del sector eléctrico, los órganos ejecutivos prefieran avanzar en soluciones técnicamente más ventajosas, de manera que, en el momento de elevar a la órbita legislativa la temática regulatoria de las telecomunicaciones, se trabaje sobre ciertas situaciones de hecho.

Estos procesos se vinculan a la necesidad de un reordenamiento interno de las empresas públicas y del marco jurídico y económico que las rodea, de forma que se encuentren en condiciones razonables para la competencia en los segmentos potencialmente competitivos a la hora de la liberalización de los mismos. Este reordenamiento debería incorporar aspectos impositivos, el marco jurídico que las relaciona al Estado, un “sinceramiento” de sus costos operativos por cada producto que ofrecen, etc. Estos elementos también chocan con el hecho de que las empresas públicas son utilizadas como agentes impositivos, en la medida que las transferencias que realizan a los fondos fiscales son tenidas en cuenta en la fijación de las tarifas. Por lo tanto, los incentivos para ese “sinceramiento” pueden verse parcialmente mitigados desde una perspectiva gubernamental que valore la no conveniencia de explicitar impuestos alternativos.

En todo caso, varios requisitos previos se hacen necesarios a efectos de diseñar esquemas regulatorios eficientes para los servicios públicos en el Uruguay. Entre ellos se destacan: (i) una mayor calificación del sistema judicial para tratar temas eminentemente técnicos y económicos, (ii) un diseño institucional que defina claramente el rol de los diversos agentes (incluyendo la determinación de reguladores independientes) y que mejore la estructura de incentivos entre los mismos (empresas públicas, directores de las mismas, competidores actuales o potenciales, reguladores, consumidores, etc.), y (iii) una mayor calificación del sistema político de forma que el tratamiento de estos temas tenga una menor interferencia con el ciclo político.

V – REFLEXIONES FINALES

El impacto del ordenamiento institucional sobre los resultados y los procesos económicos en general alcanza también a los servicios públicos en particular. Tanto los resultados en materia de inversión y precios en los mercados de servicios públicos como los arreglos regulatorios diseñados para su contralor están influidos en forma determinante por el contexto jurídico-político-institucional. Por lo tanto, cualquier análisis que no considere dicho marco podrá llevar a conclusiones no válidas, en el sentido que los mismos arreglos regulatorios y las mismas formas organizaciones de las empresas en cuestión pueden conducir a efectos muy disímiles si se enmarcan en instituciones diferentes.

Los servicios públicos presentan características que dificultan los compromisos contractuales entre las partes: inversiones altamente específicas, en general con carácter monopólico y actividades notoriamente politizadas. Una elevada discrecionalidad por parte de los reguladores o los gobiernos incrementa los riesgos de expropiación o de desarrollo de agendas privadas por parte de los agentes en cuestión. Esto conduce a procesos de inversión subóptima y a resultados económicos ineficientes. Por lo tanto, el marco institucional debe diseñarse a efectos de otorgar credibilidad al proceso regulatorio y reducir los riesgos inherentes a estos mercados a través de hacer crebles los compromisos del gobierno.

La naturaleza de los sistemas político y judicial, las costumbres y normas informales de una sociedad, la contienda de intereses sociales en juego y la calidad de la burocracia en cada país pasan a jugar un rol relevante en el diseño de los marcos regulatorios, su factibilidad y sus resultados, así como en las formas organizacionales y de propiedad de las empresas que brindan los servicios públicos y su performance en términos de precios e inversión. También inciden en la elección de los instrumentos regulatorios centrales, tales como la legislación específica, la utilización de contratos y concesiones, procedimientos administrativos o la aplicación de agencias regulatorias con alta discrecionalidad.

La realidad que enfrentan los mercados de servicios públicos es, muchas veces, cambiante y relativamente incierta. Por lo tanto, se hace necesaria una institucionalidad flexible para adaptarse a la misma. Sin embargo, como norma general, se está dispuesto a

sacrificar ciertos márgenes de flexibilidad en aras de lograr una mayor credibilidad en el cumplimiento de las normas y los contratos por parte de los gobiernos y los reguladores.

Finalmente, se hace necesario destacar, como cuestión metodológica, que la visión institucional y la teoría de los costos de transacción enfatizan el hecho de que los contratos son inherentemente incompletos y, por lo tanto, no todas las formas organizacionales ni los marcos institucionales son factibles. Esta imposibilidad muchas veces se deriva de la no viabilidad política de los arreglos deseados por ciertos grupos sociales. Esto acarrea como consecuencia que siempre el análisis relevante debe hacerse en forma comparada entre diversos arreglos viables y que, además, la evaluación de los méritos relativos de cada régimen organizacional debe efectuarse en concordancia con un cierto contexto institucional relevante. No tiene sentido desarrollar comparaciones con arreglos ideales que carecen de viabilidad. La hipótesis de alineamiento discriminatorio rige en todos sus términos en el área de la regulación de los servicios públicos, ya que involucra transacciones con un alto grado de especificidad de activos, pocos agentes relevantes y un marco sumamente politizado. Por lo tanto, la solución institucional debe alinear estos atributos con los costos y las capacidades relativas de cada arreglo posible, de forma de minimizar los costos de transacción inherentes a estas actividades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alston, L., T. Eggertsson y D. North** (1996): *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press.
- Barzel, Y.** (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press.
- Bergara, M.** (1998): "Network Access Pricing and Light-Handed Regulation: A Comparative Institutional Analysis", Dissertation Manuscript, University of California, Berkeley.
- Bergara, M., W. Henisz y P. Spiller** (1998): "Political Institutions and Electric Utility Investment: A Cross-Nation Analysis", *California Management Review*, Vol. 40, Nro. 2.

- Bergara, M. y P. Spiller** (1997): "The Introduction of Direct Access in New Zealand's Electricity Market", *Utilities Policy*, Vol. 6, Nro. 2.
- Bergara, M. y P. Spiller** (1998): "Competition and Direct Access in New Zealand's Electricity Market", en *Deregulation of Electric Utilities*, editado por Georges Zaccour, Kluwer Academic Publishers.
- Bishop, M., J. Kay y C. Mayer** (1995): *The Regulatory Challenge*, Oxford University Press.
- Borner, S., A. Brunetti y M. Wedder** (1995): *Political Credibility and Economic Development*, New York, St. Martins Press.
- De Long, J. B. y A. Shleifer** (1993): "Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution", *Journal of Law and Economics*, Vol. 36.
- Derbyshire, J. D. y I. Derbyshire** (1996): *Political Systems of the World*, New York: St. Martin's Press.
- Eggertsson, T.** (1990): *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press.
- Eggertsson, T.** (1996): "A Note on the Economics of Institutions", en *Empirical Studies in Institutional Change*, Alston, Eggertsson y North Eds., Cambridge University Press.
- Esfahani, H.S.** (1995): "Regulations, Institutions, and Economic Performance: The Political Economy of the Philippines Telecommunications Sector", en *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Levy y Spiller Eds., Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. y C. Shipan** (1990): "Congressional Influence on Bureaucracy", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6.
- Galal, A.** (1995): "Regulation, Commitment and Development of Telecommunications in Chile", en *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Levy and Spiller Eds., Cambridge University Press.
- Gilbert, R. y E. Kahn** (1996): *International Comparisons of Electricity Regulation*, Cambridge University Press.
- Gilbert, R. y D. Newbery** (1988): "Regulation Games", Center for Economic Policy Discussion Paper N° 267, University of California, Berkeley.

- Goldberg, V.** (1976): "Regulations and Administered Contracts", *Bell Journal of Economics*, N° 7.
- Gorvin, I.** (1986): *Elections Since 1945: A Worldwide Reference Compendium*, London: St. James Press.
- Greif, A., P. Milgrom, et al.** (1994): "Coordination, commitment and enforcement: The case of the merchant guild", *Journal of Political Economy*, Vol. 102, N° 4.
- Henisz, W.** (1997): "The Institutional Environment for Multinational Investment", Dissertation Manuscript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Henisz, W.** (1998a): "Judging the Impact of Political Constraints on Economic Growth", Dissertation Manuscript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Henisz, W.** (1998b): "The Institutions and Governance of Economic Reform", Dissertation Manuscript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Henisz, W. y B. Zelner** (1998): "The Institutional Determinants of Infrastructure Growth in Telecommunications: A Cross-national Study", Manuscript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Hill, A. y M. Abdala** (1995): "Argentina: The Sequencing of Privatization and Regulation", en *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Levy y Spiller Eds., Cambridge University Press.
- International Country Risk Guide: *The Handbook of Country and Political Risk Analysis*, several issues.
- International Energy Agency (1993): *Energy Statistics of the OECD Countries*, OECD.
- International Energy Agency (1996): *Energy Prices and Taxes*, OECD.
- Knack, S. y P. Keefer** (1995): "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economic and Politics*, Vol. 7, N° 3.
- Levy, B. y P.T. Spiller** (1994): "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Five Country Studies of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10, N° 2.

- Levy, B. y P. Spiller** (1995): *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Cambridge University Press.
- Mauro, P.** (1995): "Corruption, Country Risk and Growth", *Quarterly Journal of Economics*.
- Milgrom, P., D. North, et al.** (1990): "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs" *Economics and Politics*, Vol. 2, N° 1.
- Mokyr, J.** (1993): *British Industrial Revolution: An Economic Perspective*, Westview Press.
- North, D.** (1984): "Government and the Cost of Exchange in History", *Journal of Economic History*, Vol. 44, N° 2.
- North, D.** (1986): "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 142, N° 1.
- North, D.** (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- North, D.** (1991): "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 5, N° 1.
- North, D.** (1994): "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, 84.
- North, D. y B. Weingast** (1989): "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, Vol 49, N° 4.
- Oxley, J.** (1995): "International Hybrids: Transaction Cost Treatment and Empirical Study", Business and Public Policy, Haas School of Business. University of California, Berkeley.
- Peltzman, S.** (1976): "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol. 14.
- Saiegh, S. y M. Tommasi** (1998): *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Salant, D.** (1995): "Behind the Revolving Door: A New View of Public Utility Regulation", *Rand Journal of Economics*, Vol. 26, N° 3.

- Salant, D. y G. Woroch** (1992): "Trigger Price Regulation", *Rand Journal of Economics*, Vol. 23.
- Shugart, M. y J. Carey** (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Spiller, P.T.** (1990): "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or 'Let Them Be Bribed'", *Journal of Law and Economics*, Vol. 33.
- Spiller, P.T.** (1992): "Agency Discretion Under Judicial Review", *Mathl. Comput. Modelling*, Vol. 16, N° 8/9.
- Spiller, P.T.** (1993): "Institutions and Regulatory Commitment in Utilities Privatization", *Industrial and Corporate Change*, Vol 2, N° 3.
- Spiller, P.T.** (1996): "A Positive Political Theory of Regulatory Instruments: Contracts, Administrative Law or Regulatory Specificity", *Southern California Law Review*, Vol 69, N° 2.
- Spiller, P.T.** (1998): "Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos: implicancias para futuras investigaciones comparadas", en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Saiegh y Tommasi Eds., Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Spiller, P.T. y C. Sampson** (1995): "Regulations, Institutions and Commitment: the Jamaican Telecommunications Sector", en *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Levy y Spiller Eds., Cambridge University Press.
- Spiller, P.T. y L. Viana** (1996): "How Not to Do It: Electricity Regulation in Argentina, Brazil, Uruguay and Chile", in *International Comparisons of Electricity Regulation*, Gilbert y Kahn Eds., Cambridge University Press.
- Spiller, P.T. y I. Vogelsang** (1995): "Regulations, Institutions and Commitment: the British Telecommunications Sector", en *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Levy y Spiller Eds., Cambridge University Press.
- Spulber, D. y D. Besanko** (1992): "Delegation, Commitment, and the Regulatory Mandate", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 8, N° 1.
- Stigler, G.** (1971): "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 3.

- Stone, A., B. Levy y R. Paredes** (1996): "Public Institutions and Private Transactions: A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business Transactions In Brazil and Chile", en *Empirical Studies in Institutional Change*, Alston, Eggertsson y North Eds., Cambridge University Press.
- Vogel, D.** (1986): *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press.
- Weingast, B.** (1993): "Constitutions as Governance Structures", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149.
- Weingast, B.** (1994): "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10.
- Weingast, B. y W. Marshall** (1988): "The Industrial organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, Vol. 96.
- Weingast, B. y M. Moran** (1983): "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy*, Vol. 91, N° 5.
- Weyman-Jones, T.** (1995): "Problems of Yardstick Regulation in Electricity Distribution", en *The Regulatory Challenge*, Bishop, Kay, y Mayer Eds., Oxford University Press.
- Williamson, O.** (1988): "The Logic of Economic Organization", *Journal of Law, Economics and Organization*, N° 4.
- Williamson, O.** (1996): *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.
- World Bank** (1990): "Summary Data Sheets of 1987 Power and Commercial Energy Statistics for 100 Developing Countries". Working Paper Energy Series Paper No. 23, The World Bank Industry and Energy Department.
- World Bank** (1991): *World Resources: A Guide to the Global Environment*, Oxford University Press.
- World Bank** (1993): *World Tables*, J. Hopkins University Press.

Zelner, B. (1997): "The Effect of the Institutional Environment on the Adoption of Generating Technologies in the US Electric Utility Industry, 1970-1995", Manuscript.

Zelner, B. (1998): "Political Institutions, Political Competition and Procurement Strategy in the US Electric Utility Industry", Manuscript.