
CORRUPCIÓN Y CAPTURA EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

*Frédéric Boehm**

LAS REFORMAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La falla de mercado relacionada con los sectores de servicios públicos—agua potable y alcantarillado, energía, transporte y telecomunicación— es una estructura de costos subaditiva ligada a la existencia de redes, economías de escala y de alcance que lleva a una situación de monopolio natural. La duplicación de la red sería ineficiente, pues la estructura de costos medios decrecientes en un monopolio natural significa que una empresa que quisiera ofrecer el bien o el servicio a un precio competitivo incurriría en un déficit correspondiente a los costos fijos. Además, en estos sectores existen fuertes dimensiones sociales y medioambientales, con externalidades negativas y positivas. Debido a esos problemas, a la necesidad de grandes inversiones en infraestructura y a la importancia política de estos sectores, se argumentó durante mucho tiempo que estos servicios debían ser prestados por entidades públicas, de ahí el nombre de servicio público.

Más tarde, ante los problemas crecientes del sector público, las teorías de las fallas del gobierno empezaron a cuestionar la capacidad de producción y planificación del Estado, y a preguntar si los intentos de corregir las fallas del mercado no generan daños aún peores. Con los cambios tecnológicos y la voluntad política para introducir reformas, las privatizaciones y liberalizaciones a gran escala se iniciaron en el Reino Unido y en Chile a principios de los ochenta¹. Estas reformas se extendieron a todo el mundo y la tendencia aún se mantiene. La

* Candidato a Doctor, Berlin University of Technology (TU Berlin, Germany), fredericboehm@hotmail.fr Quiero agradecer a Bianis Castillo, Mariela Candela, Lida Ruiz y a un árbitro anónimo de esta revista por sus comentarios. Fecha de recepción: 14 de febrero de 2005, fecha de aceptación: 16 de septiembre de 2005.

¹ Ver Costas y Bel (1995) para una síntesis de los motivos de estos procesos.

Unión Europea² denominó “servicios de interés económico general” a los servicios públicos, para subrayar que si bien son de interés general no tienen que ser prestados por entidades públicas.

Sin embargo, debido a sus características especiales, se considera que después de las reformas es necesaria la intervención del Estado a través de la regulación. Si bien se logró introducir la competencia en algunos sectores a través de desintegraciones verticales, hay partes o sectores enteros, como el del agua, con características de monopolio natural, además de que las reformas no resolvieron los problemas de externalidades. La regulación debe proteger la viabilidad financiera de la empresa para evitar el déficit, mientras que el regulador debe proteger a los usuarios contra el poder monopolístico y los abusos de precios y calidad.

Existen dos tipos de regulación: una regulación orientada por los costos, y una regulación por incentivos, que establecen un esquema de interacción entre el sector privado, con funciones de producción y comercialización, y el sector público, con funciones de regulación y control. El papel del sector público se mantiene, más fuerte que nunca, a pesar de las privatizaciones.

Este artículo presenta una visión teórica de la problemática de la captura y la corrupción en los puntos de interacción entre los sectores privado y público en la regulación de las empresas privatizadas. Con un enfoque neoinstitucional, se examinan los dos tipos de regulación, las desintegraciones verticales y la subasta del derecho monopolístico a través de concesiones. Se indican las oportunidades de corrupción que ofrecen estos procesos, sin insinuar que la corrupción es una consecuencia inevitable de las reformas, pero como la economía es una ciencia de incentivos, éstos se deben tomar en cuenta. Se precisan los conceptos de captura y de corrupción, y para terminar, se discute si la regulación, a pesar de los peligros de ser capturada, sigue siendo necesaria.

CAPTURA Y CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE LA REGULACIÓN

Antes de las reformas, en muchos países se consideraba que en los servicios públicos había mucha corrupción y eran un instrumento de politiquería para brindar favores a amigos del partido en el poder³. Al-

² En el artículo 86, antiguo artículo 90, del Tratado de la Comunidad Europea, y el artículo 16 introducido por el Tratado de Amsterdam.

³ Ver también el interesante trabajo empírico de Davis (2004), en el cual se investiga, a través de entrevistas, la corrupción en el sector del agua y el saneamiento en Asia.

gunos autores, como Savas (2000, 223) y Torres (2000, 145), defendían la privatización como instrumento para reducir la corrupción. Otros, como Rose-Ackerman (1996), Stiglitz (2002) y Boehm et al. (2005) señalaban que las características de los sectores, la privatización y la regulación podían crear oportunidades para la corrupción y la presión de los grupos de interés. La teoría de la elección pública y la escuela de Chicago ponen en duda la regulación basándose en la captura del regulador por los intereses particulares de la industria regulada.

La noción de “captura” del Estado tiene origen en la teoría de Marx y fue introducida en la teoría económica moderna por George J. Stigler, apoyándose en los trabajos de Downs (1957) y Olson (1965). La hipótesis de Stigler (1971) es que una industria puede utilizar el poder coercitivo del Estado, o poder *público*, para conseguir rentas privadas. Stigler destaca que los mecanismos tradicionales para conseguir rentas de monopolio, como el *limit pricing* o la integración vertical para crear barreras de entrada, son menos eficientes que las regulaciones. Otros autores de la escuela de Chicago, Posner (1974 y 1975), Peltzman (1976) y Becker (1983), afinaron la teoría de Stigler, incluyeron otros intereses diferentes a los de la industria y mostraron la competencia por los favores del Estado.

Esta teoría positiva de la captura de la escuela de Chicago luego se desarrolló de forma normativa en la escuela de Toulouse con el modelo principal-agente. Laffont y Tirole (1991, 1090) critican a la escuela de Chicago porque no considera la información asimétrica y porque sólo contempla el lado de la oferta, el de la industria, sin analizar el lado de la demanda, el del regulador. La teoría principal-agente, a su vez, permite explicar la discreción del regulador, la verdadera fuente de rentas monopolísticas y por qué las industrias tienen poder para influir en el regulador.

Martimort (1999), también de la escuela de Toulouse, argumentó que la agencia reguladora recorre un ciclo vital. Al inicio, cuando el interés y la supervisión del poder legislativo y de los ciudadanos aún es fuerte, y la motivación de los reguladores es alta, el riesgo de captura es pequeño y el regulador suele actuar a favor del interés público. Pero una vez disminuye el interés en el debate público por la regulación, y el contacto entre regulador y empresas reguladas se vuelve costumbre, el regulador es más vulnerable a la captura de los intereses privados de la industria. El riesgo de captura, según esta teoría, aumenta con el tiempo.

La captura se puede diferenciar mediante tres criterios. Primero, según el actor activo. El regulador puede ser capturado por la industria

o por los políticos. Stigler (1971) trata el caso de la captura por la industria; la captura por políticos es el ejemplo clásico del abuso de las empresas públicas para el populismo y la politiquería.

Segundo, según el tiempo transcurrido entre una captura *ex ante* y una captura *ex post*. En la captura *ex ante*, la regulación aún no existe y se intenta capturar el poder legislativo para influir en el diseño de las instituciones reguladoras⁴. En la captura *ex post*, la regulación ya está vigente y se intenta capturar el poder ejecutivo.

Tercero, hay diferencias entre una captura legal y una oculta a través de corrupción. Cabe señalar que la captura no tiene per se una connotación de ilegalidad. Si bien la captura del regulador puede incluir la corrupción, también se puede lograr con actividades legales dentro del sistema político, lo que se conoce como *lobby*. Estas actividades han sido objeto de estudio de la nueva economía política y de la teoría de la elección pública, siguiendo la idea de búsqueda de rentas propuesta por Buchanan y Tullock (1962), y desarrollada en Tullock (1967) y Krueger (1974).

El problema económico de la búsqueda de rentas es que los recursos utilizados para este fin no son productivos, no hacen crecer el “pastel”, sólo sirven para agarrar una parte más grande: son un desperdicio económico. Además, hay una pérdida de bienestar doble: primera, la pérdida por las actividades no productivas de la búsqueda de rentas –el desperdicio–, y segunda, por las pérdidas monopolísticas que se generan después, si el monopolio natural no está regulado. En los servicios públicos, la búsqueda de rentas puede ocurrir antes y después de las reformas para obtener un derecho de monopolio, y esquivar la regulación que busca maximizar el beneficio social.

La corrupción se define como el abuso del poder público con fines privados⁵. Se llama “abuso” a toda conducta que se desvía de reglas formales o informales; un enfoque neoinstitucional del problema de la corrupción parece, pues, la metodología más adecuada para su análisis⁶. El poder público se puede adquirir por nombramiento o por elección. Usualmente se nombra a los empleados de empresas públicas como agentes públicos, porque mantienen una función pública. En el contexto de las privatizaciones se puede argumentar, de forma más controversial, que una empresa pública privatizada mantiene su carácter público en ese sentido, pues lo único que cambia es la

⁴ En este contexto, el Banco Mundial habla también de *state capture*.

⁵ Definición que utilizan el Banco Mundial y Transparencia Internacional.

⁶ Ver Lambsdorff et al. (2005) para un análisis de la corrupción desde la perspectiva neoinstitucional.

organización de la prestación del servicio, sin perder su carácter de interés general. Así, los empleados de empresas privatizadas tienen poder público, por decirlo así, del cual pueden abusar. En este sentido es clave ver si los usuarios pueden elegir entre diferentes prestadores del servicio después de la privatización.

Es importante subrayar que los “beneficios privados” para el corrupto no solo incluyen dinero, sino también otros bienes materiales e inmateriales como estatus o poder. Además, el beneficio puede ser dirigido a familiares o amigos, por ejemplo. Del lado del corrupto se puede decir, de forma general, que la corrupción se utiliza para eludir costos o para obtener beneficios.

Cuando se habla de los tipos de corrupción se suele diferenciar entre soborno, malversación de fondos, fraude, extorsión, favoritismo y nepotismo (Andvig et al., 2000, 15-18). En la discusión sobre la corrupción en los procesos de privatización es importante, además, tener en cuenta la colusión horizontal entre actores privados para extraer beneficios del sector público, por ejemplo en subastas (Boehm y Polanco, 2003, 4). Finalmente, se diferencia entre corrupción de alto nivel, que incluyendo altos niveles de la administración, políticos y tribunales, y corrupción de bajo nivel, que se presenta a niveles más bajos de la administración y es más repetitiva.

En cuanto a los efectos de la corrupción sobre la economía, la literatura reconoce ampliamente sus efectos negativos. Pero aquí no detallaremos los múltiples daños causados por la corrupción a la economía y al sistema democrático⁷.

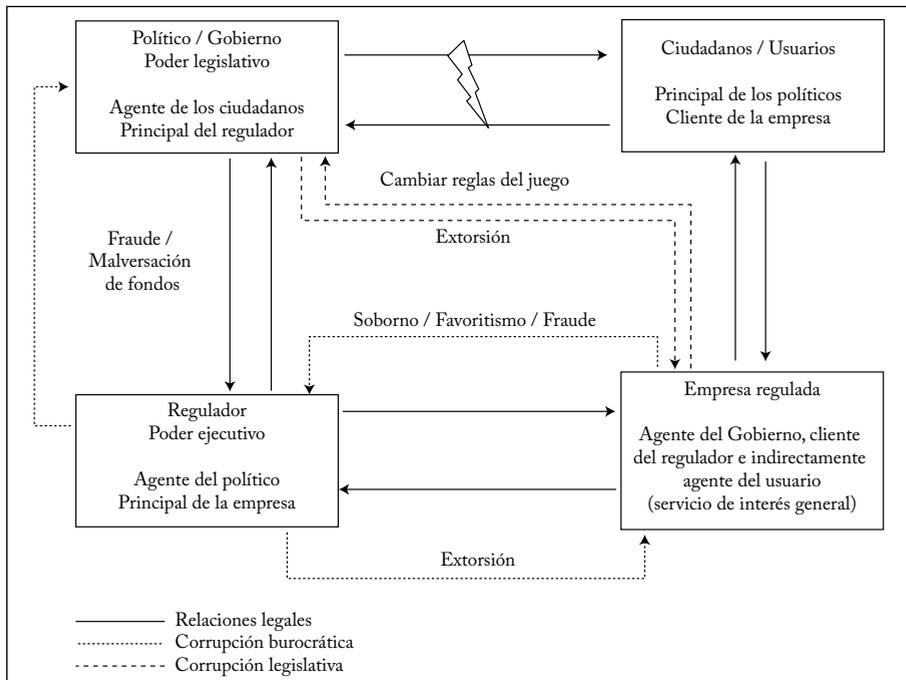
Para analizar la corrupción y la captura, es preciso recurrir al modelo principal-agente-cliente (PAC). En los procesos de regulación se pueden distinguir cuatro actores: a) los ciudadanos en general o usuarios; b) los agentes políticos, o poder legislativo; c) el regulador, o poder ejecutivo, y d) las empresas reguladas. Pero en el caso de la regulación, la definición de los principales y de los agentes no es nítida. Según el nivel, un mismo actor puede cambiar de agente a principal o de agente a cliente, y viceversa. Estache y Martimort (1999, 3) hablan de la naturaleza multiprincipal de la estructura de gobierno: el regulador comparte el control con la empresa, el poder legislativo comparte el poder con el regulador y, finalmente, la administración y el poder legislativo están divididos en diferentes grupos y agencias, que pueden tener objetivos diferentes o competir por obtener recursos.

⁷ Para una discusión más detallada de los efectos negativos de la corrupción, ver Boehm y Polanco (2003), Andvig et al. (2000) y Mauro (1995).

Si bien el modelo PAC permite un análisis profundo de muchos aspectos de la corrupción y de la captura, falla en el análisis de principales corruptos. Los políticos, gracias a su mayor información y a su poder, se pueden comportar de manera oportunista y abusar de su posición, y no son pocos los ejemplos al respecto⁸. El único modo de captar este fenómeno es considerar a estos actores como agentes de los ciudadanos, lo que es difícil modelar y, además, poco realista, porque las elecciones libres son un modo muy imperfecto de control, si es que existen. De hecho, las economías que se caracterizan por tener principales corruptos no se destacan por ser muy democráticas.

La siguiente representación muestra los cuatros actores y los tipos de corrupción que pueden ocurrir entre ellos.

Gráfica 1
Actores de los procesos de regulación y posibles relaciones corruptas



Fuente: elaboración propia.

⁸ Las oportunidades de los políticos para obtener beneficios corruptos se presentan sobre todo en el proceso de privatización. Sobre estos riesgos y ejemplos de corrupción, ver Boehm y Polanco (2003) y Boehm y Olaya (2005).

TIPOS DE REGULACIÓN Y CAPTURA

En el mundo real, los precios de segundo óptimo de Ramsey –precios de regulación que teóricamente maximizan el bienestar social cubriendo el déficit del monopolio natural y que serían la mejor respuesta⁹– tienen varios problemas a la hora de aplicarlos. Por ello, se desarrollaron mecanismos reguladores para acercarse a este ideal. Todos estos mecanismos intentan cubrir el déficit en que incurriría la empresa si fijara un precio igual al costo marginal, y a la vez reducir al mínimo los costos sociales de mantener precios más altos. Mientras que una empresa pública puede operar sin beneficios y minimizar el *mark-up* necesario sobre el precio competitivo, a una empresa privada se le debe conceder cierta tasa de retorno sobre las inversiones y el servicio que presta.

En resumen, la regulación consiste en mediar entre los intereses de las empresas privadas y los intereses de los usuarios o de la sociedad, garantizando la prestación eficiente y eficaz del servicio.

REGULACIÓN POR COSTOS

La idea básica de la regulación *cost-plus*, la alternativa europea frente a la regulación por tasa de retorno que se usa en Estados Unidos, es la siguiente: se permite a las empresas un excedente sobre los costos, que se puede interpretar como una recompensa por el riesgo empresarial. La empresa reporta sus costos, los costos esperados, la estimación de la función de demanda, y hace una propuesta de precios. Basado en esta información, el regulador examina los beneficios de la empresa regulada y rechaza o acepta los precios.

La regulación por tasa de retorno, ROR, concede a la empresa regulada una tasa de retorno “justa”. Usualmente, esta regulación consiste en tres etapas. Primera, el regulador examina los costos de la empresa y determina cuáles son los costos relevantes para llevar a cabo la actividad regulada. Segunda, el regulador determina la tasa de retorno justa, basado en la tasa del mercado más una prima de riesgo. Finalmente, se determinan los precios que cubren los costos identificados en el primer paso y la tasa de retorno.

La regulación por costos tiene varios problemas. Sappington (2002, 240-243) señala, por ejemplo, que la ROR no proporciona ningún

⁹ Aunque subsiste el problema de la eficiencia productiva que tampoco se garantiza con los precios de Ramsey, porque se le garantiza a la empresa la cobertura del déficit.

incentivo a la empresa para reducir costos, es decir, para aumentar la eficiencia productiva. Todo lo contrario: al relacionar los beneficios con los costos, la empresa tiene incentivos para “inflar” los costos y negociar precios y beneficios, más altos. Ligado a este problema, la empresa regulada tiende a elegir una razón capital-trabajo sesgada a favor del capital (efecto Averch-Johnson). La ROR tiene altos costos administrativos de control y de información, porque el regulador debe verificar los costos que reporta la empresa. Además, los usuarios asumen la carga del riesgo, pues pagan estos incrementos en el precio del servicio. Esto reduce aún más el incentivo a la eficiencia interna. Mientras que los aumentos de costos suelen llevar a aumentos de precios, las reducciones de costos no incentivan a la empresa a negociar precios más bajos. Por último, la empresa se ve incentivada a practicar el *cost shifting*, o traslado de costos de actividades no reguladas a actividades reguladas, para aumentar los beneficios garantizados.

En ambos casos –regulación por tasa de retorno y regulación *cost-plus*– los costos que reportan las empresas y la valoración de sus activos son de suma importancia. En la regulación *cost-plus* este problema es obvio: como la restricción enlaza las ventas a los costos, existen fuertes incentivos para manipular artificialmente los costos, o mentir acerca de su monto real. Para los gerentes es racional despilfarrar recursos, por ejemplo, exceso de capacidad, edificios lujosos, actividades de *lobby*, gastos excesivos en publicidad, laxo control de los precios de los insumos o menores esfuerzos de los gerentes¹⁰. En estas circunstancias existen, además de estas formas de despilfarro, oportunidades y fuertes incentivos para estrategias ilegales, como manipulación de la contabilidad y falsificación de datos (fraude), etc. La consecuencia de reportar costos superiores al regulador es la siguiente: el regulador debe tomar en cuenta los costos medios más altos, y permitir que la empresa fije un precio más alto que el precio de segundo óptimo; así, los usuarios pierden.

La asimetría de información entre el regulador y la empresa regulada facilita la aprobación de una regulación favorable a través de estos métodos, legales o corruptos. Pero existe la posibilidad de que el regulador descubra las irregularidades y sancione a la empresa. Esto puede llevar al pago de sobornos o a conceder favores a miembros de la agencia reguladora. Por ejemplo, el regulador puede hacer una

¹⁰ Los gastos en publicidad son particularmente interesantes, pues no sólo representan costos; también pueden aumentar la demanda y desplazar la curva de ventas.

auditoría minuciosa y detectar comportamientos oportunistas. Estas auditorías las pueden realizar consultores especializados. En este caso existen incentivos para que la empresa regulada silencie a los que llevan a cabo la auditoría mediante sobornos directos u otros favores, para que no reporten las infracciones que ha cometido.

Por último, el peligro de captura está particularmente presente en las renegociaciones de precios, tanto en la regulación por tasa de retorno como en la de *cost-plus*. Éstas se caracterizan por su alto nivel de discrecionalidad. De hecho, existen pocas reglas claras y transparentes a la hora de negociar los precios, y ambas partes tienen un gran margen de decisión en las negociaciones. Además, los gerentes responsables de las negociaciones y los reguladores tienen un contacto frecuente y, para que este contacto sea agradable y se minimice el estrés, muchas veces desarrollan relaciones de amistad y de confianza recíproca. Si bien esto puede reducir los costos de transacción de las negociaciones, es obvio que el riesgo de corrupción y de captura es más alto.

REGULACIÓN POR INCENTIVOS

Los problemas de eficiencia asignativa y de eficiencia productiva de las regulaciones tradicionales basadas en costos llevaron a diseñar otras formas de regulación. En la práctica, la más importante es la regulación por precios techo (*price cap*, PC), que pone un límite a los precios que se pueden cobrar, sin vincular estos límites a los costos de la empresa, al menos teóricamente. En general, un PC permite un aumento de los precios, en promedio, paralelo a la inflación, menos un factor x que representa las mejoras de productividad de la industria regulada. La regulación por PC permite que la empresa fije libremente su estructura de precios y, como la regulación no está vinculada a los costos, la empresa puede aumentar sus beneficios mejorando su eficiencia interna y buscando innovaciones. En teoría, la regulación por PC supera los inconvenientes de las regulaciones tradicionales. Además de ofrecer incentivos para reducir costos, reduce el costo de la regulación (a priori se requiere muy poca información), evita la sobrecapitalización, y la asignación del riesgo de las variaciones en los costos a las empresas. Puesto que los precios son fijos en promedio, toda variación de costos, favorable o desfavorable, sólo afecta a los beneficios de la empresa¹¹.

¹¹ Para una discusión de la regulación IPC-x en España, ver Costas et al. (2000).

Así, en la regulación por incentivos también existen menos oportunidades para la captura. La idea de que el juego de incentivos, creados por las normas reguladoras, regula a la empresa elimina una gran parte de la discrecionalidad que se observa en la regulación basada en costos. Mientras que en esta última los agentes públicos deben controlar y vigilar permanentemente la información que reciben, y negociar de forma regular con los gerentes, la regulación por precios techo evita el contacto permanente. En teoría, la aplicación casi automática de las reglas, que además suelen ser transparentes, minimiza el peligro de captura por la industria regulada.

En la práctica, estas diferencias entre las regulaciones por costos y por precios techo son menos obvias; en la realidad se difuminan los límites entre ambos tipos de regulación. El factor x de la regulación IPC- x se calcula en la práctica de modo que garantice cierta rentabilidad, es decir, una tasa de retorno determinada. Y en las revisiones periódicas de los precios techo, los nuevos precios dependen de los costos y beneficios observados por el regulador en el pasado. El incentivo para reducir los costos depende de forma crucial del *regulatory lag*: cuanto más corto sea el período entre dos revisiones, menor será el incentivo para reducir los costos, porque la empresa prevé que el regulador tomará en cuenta los beneficios realizados al revisar los precios.

Se enfrenta entonces una situación similar a la de las regulaciones tradicionales. Una vez que los costos influyen en los precios permitidos, reaparecen los incentivos para trasladar costos de actividades no reguladas a actividades reguladas. Por un lado, incentivos para inflar los costos poco antes de las revisiones de precios, a través de despilfarro o a través de la manipulación de la información. Por otro lado, a la hora de renegociar los precios techo, el regulador debe recoger, evaluar y controlar los datos de costos y beneficios de las empresas. Existe de nuevo una interacción personal entre el regulador y el regulado, y un riesgo de captura, bien sea porque las empresas ineficientes paguen para que el regulador no sancione un comportamiento ilegal (manipulación de costos, por ejemplo), o para que cierre los ojos ante la ineficiencia (real) de la empresa.

Además de estas discrepancias entre la teoría y la práctica, la regulación por incentivos tiene problemas inherentes. Por ello, la manera más fácil de reducir costos consiste en reducir la calidad. Y las reducciones de calidad equivalen a aumentos disimulados de precios. Mientras que la regulación por costos puede llevar la calidad al nivel óptimo, la regulación por incentivos puede generar graves problemas

en la calidad del servicio. Por esta razón, las regulaciones de precios techo suelen estar acompañadas por regulaciones de calidad.

No obstante, estas regulaciones de calidad pueden ser objeto de captura. Se puede influir activamente en los objetivos de esta regulación en el proceso legislativo. Las empresas reguladas pueden hacer *lobby* en favor de regulaciones laxas, o presionar a los políticos argumentando que la calidad tiene un precio y que esto lleva a tarifas más altas, algo que resta votos a los políticos. Las empresas también pueden intentar influir directamente en las normas de regulación a través de sobornos y favores a los políticos, y a los administrativos, que deben preparar los proyectos de normas y realizar los peritajes. En un segundo paso, cuando la regulación está vigente, la empresa puede tener incentivos para pagar sobornos a la entidad que debe controlar la calidad para que no revele infracciones, siempre y cuando los costos de la corrupción sean más bajos que los de cumplir la regulación.

También es dudoso que el regulador cumpla su promesa de no reducir los precios (según las ganancias de eficiencia de la empresa regulada) antes del período de revisión. Frente a beneficios extraordinarios, el regulador puede ceder a presiones políticas para ajustar los precios hacia abajo antes del tiempo de revisión previsto. Esto sería contraproducente para los incentivos de reducir los costos y reintroduciría los incentivos para despilfarrar recursos o manipular los costos, con todos los peligros de actos corruptos para ocultar esas acciones. Pero cuando el regulador respeta los tiempos de revisión, la regulación por precios techo puede permitir beneficios extranormales muy altos, que pueden generar problemas políticos y distributivos cuando la empresa puede elegir no suministrar el servicio en zonas o a grupos con altos costos sin incurrir en sanciones (el llamado *cream skimming* o *red lining*). Este aspecto es muy sensible para la sostenibilidad de las participaciones privadas en la prestación de servicios públicos, ya que para la población es difícil entender que una empresa de servicios públicos obtenga altos beneficios y deje al mismo tiempo sin servicio a parte de la población. Así, la corrupción puede servir para definir en el contrato las zonas de suministro, y para ocultar los beneficios reales o la manipulación de los costos.

En conclusión, las diferencias teóricas entre la regulación por incentivos y las regulaciones tradicionales por tasa de retorno y por costos, no son tan nítidas en la práctica. De hecho, la asimetría de información entre la empresa regulada y el regulador lleva, en ambos casos, a que los costos que reporta la empresa y su evaluación por el regulador jueguen un papel clave. La empresa puede obtener una renta

por su ventaja informativa, y puede tener incentivos para defender esta renta a través de la captura y de la corrupción.

DESINTEGRACIÓN VERTICAL Y SUBASTA DEL DERECHO DE MONOPOLIO

Las antiguas empresas públicas eran, en general, empresas verticalmente integradas, responsables de todo el ciclo de producción del servicio público. De acuerdo con Coase (1937), la integración vertical es un mecanismo que internaliza en la empresa los costos de transacción del mercado. En este sentido, la integración vertical ahorra costos. Sin embargo, la integrada vertical de la empresa pública se justificaba con el argumento de que, de por sí, tenía el carácter de monopolio natural. Un análisis más profundo de este argumento llevó a cuestionar la estructura de costos de monopolio natural en todos los eslabones de la cadena vertical: el único que tiene características de monopolio natural es el de la red de transporte.

Entonces se intenta introducir la competencia mediante una desintegración vertical de las antiguas empresas públicas, que separa ciertas actividades de la cadena vertical. Así la regulación se podría concentrar en la parte del monopolio natural. Esto se intentó sobre todo en el sector eléctrico, donde era posible aislar la parte que tiene características de monopolio natural —el transporte a través de la red— y liberalizar las demás —la generación y la comercialización—, dejando que la competencia regulara el precio en el mercado.

Es generalmente aceptado que una competencia real, económica y política, es un mecanismo eficaz contra la corrupción, porque que disminuye las rentas, provee incentivos de vigilancia y control e introduce transparencia¹². Las políticas que buscan introducir la competencia para aumentar la eficiencia, como la desintegración vertical, pueden tener también efectos positivos sobre la corrupción. Pero no se observan efectos positivos en dirección opuesta, es decir, la corrupción es letal para la competencia.

En muchos casos, la desintegración vertical no se ha ejecutado a fondo. Quizás por dos razones. Primera, las empresas establecidas

¹² Ver Clarke y Xu (2002) y, para la competencia política, Johnston (2002). Ver también Bliss y Di Tella (1997) y Celentani y Ganuza (2002) que encuentran efectos menos claros en modelos formales. En un análisis econométrico de la hipótesis de que el nivel de rentas y la estructura del mercado (o sea, el nivel de competencia) determinan el nivel de corrupción, Ades y Di Tella (1999, 992) encuentran, por el contrario, un efecto claramente positivo de un incremento de la competencia, y concluyen que “las políticas que buscan incentivar mercados competitivos pueden controlar la corrupción”.

—los antiguos monopolios públicos integrados verticalmente— tienen incentivos para presionar contra una separación efectiva y contra todo intento de introducir competencia a través de nuevas empresas. Esta presión puede ser favorecida por las relaciones cercanas que los gerentes de las antiguas empresas mantienen con la administración y los políticos. Los contactos establecidos anteriormente son un activo para la nueva empresa privada y reducen los costos de la búsqueda de rentas. No está de más pensar que las empresas establecidas pueden utilizar sus contactos y su poder para impedir la introducción de competencia efectiva; mediante actividades de *lobby* o corrupción directa o indirecta de los responsables en el gobierno. Segunda, el gobierno puede tener incentivos para privatizar una empresa que tiene poder de mercado, porque así se eleva el valor de contrato para la empresa privada y, por consiguiente, los ingresos del gobierno y las posibilidades de participar en las rentas. Stiglitz (1998, 23) advierte claramente sobre las posibles consecuencias futuras de esta estrategia: “privatizar un monopolio puede crear intereses arraigados poderosos que dificulten la regulación o la competencia en el futuro”.

Además de desintegrar verticalmente a las empresas públicas, a veces se intenta introducir la competencia en las partes monopolísticas, mediante la subasta del monopolio a través de concesiones. Por ejemplo, en Perú y España la red de transporte de electricidad está en manos de una empresa privada. El sector del agua y alcantarillado es un ejemplo donde la desintegración es casi imposible, porque se trata de monopolios locales donde es difícil separar las actividades de producción (tratamiento de aguas), transporte y comercialización y alcanzar escalas suficientes para que sean rentables para varias empresas. Por esto, la subasta repetida del derecho monopolístico (*franchise bidding*) a través del tiempo es una manera interesante de introducir la competencia. La competencia, entonces, no es en el mercado mismo, sino para acceder a él. La idea es que la competencia repetida por el contrato evita el abuso de la posición de monopolio¹³.

En este contexto, Demsetz (1968) y otros autores de la escuela de Chicago argumentaron que la subasta repetida hace innecesaria la regulación del monopolio natural. Argumento que ha sido criticado por sus supuestos restrictivos. Williamson (1985, 326), por ejemplo, subrayó que debido a las circunstancias especiales de los sectores de

¹³ Una idea alternativa, la *yardstick competition*, que fue introducida en el sector de agua en Chile con el modelo de la empresa eficiente, busca introducir la competencia a través de la comparación de cada empresa regulada con una empresa ficticia “eficiente”.

servicios públicos (incertidumbre y especificidad de los activos), los contratos de largo plazo son incompletos y requieren que las partes se pongan acuerden procedimientos en caso de cambios imprevistos que obliguen a renegociar el contrato inicial. Pero estos procedimientos no se implementan por sí solos. La necesidad de renegociar es una invitación a un comportamiento oportunista. Para que la subasta de los monopolios sea eficiente se requieren tantos mecanismos de regulación y control como en una regulación tradicional.

Además, las subastas y concesiones tienen riesgos altos de corrupción y de comportamiento oportunista¹⁴. Williamson (1985, 334) menciona una gran variedad de problemas relacionados con los criterios de la subasta, su ejecución, el cierre del contrato y las renegociaciones.

¿LA CAPTURA ES UNA RAZÓN PARA DEJAR DE REGULAR?

Como vimos en la discusión anterior, existen muchas oportunidades para capturar al regulador, y toda captura tiene efectos negativos sobre los objetivos de la regulación. La regulación, según la teoría del interés público, debe corregir la falla de mercado del monopolio natural en los sectores de red. Este objetivo general se asocia con las metas de conseguir la eficiencia asignativa, es decir, que los precios reflejen los costos, y la sostenibilidad financiera de la empresa. En otras palabras, la regulación debe proteger los intereses de los usuarios (o de la sociedad) contra el poder monopolístico y, a la vez, proteger a las empresas privadas contra las decisiones arbitrarias del gobierno, para que tengan incentivos para invertir. Además, la regulación tiene objetivos distributivos que se pueden condensar en el término “equidad”, que consiste básicamente en el servicio universal, es decir, el pleno acceso físico y económico a los servicios públicos.

La captura tiene efectos negativos sobre cada uno de estos objetivos. Primero, la captura significa que las reglas de la regulación se distorsionan a favor de la empresa a expensas de los usuarios o de la sociedad: no se garantiza la eficiencia asignativa. Segundo, no se logra la eficiencia productiva, porque la corrupción y las actividades de *lobby* tienen costos que se incluyen en el precio y elevan el costo marginal¹⁵. El mecanismo de la competencia no funciona, y las em-

¹⁴ Para una discusión detallada del problema de la corrupción en subastas de contratos públicos, ver Boehm y Olaya (2005).

¹⁵ Para tener una idea de la magnitud de los costos de la corrupción y de su alcance, ver la encuesta del Banco Mundial, la *World Business Environmental Survey* (WBES) del año 2000, que indica que más del 80% de las empresas del planeta paga hasta el 25% de sus ingresos anuales en transferencias corruptas a agentes públicos.

presas del sector no son automáticamente las más eficientes, sino las que tienen mejores conexiones o mejor *savoir faire* en el arte de la búsqueda de rentas. Tercero, la economía pierde recursos, puesto que la adaptación y utilización de los mecanismos para prevenir la corrupción y la captura también cuestan, y absorben recursos que dejan de estar disponibles para fines redistributivos.

Hemos visto que en la literatura de la elección pública y de la escuela de Chicago se sostiene que todo tipo de regulación crea más problemas de los que resuelve. Estas teorías consideran que el sector privado es per se más eficiente que el sector público, y que es mejor dejar actuar el mercado. Por un lado, argumentan que la regulación impide el desarrollo del sector privado. Por otro lado, reducen la regulación —en la teoría de la captura del regulador de Stigler y otros— a simple marioneta de las empresas reguladas. Los reguladores actúan a favor de las empresas, no en interés de los usuarios.

Pero, ¿es esta una razón para dejar de regular los servicios públicos? Para empezar, es necesario enfatizar que el problema de las fallas de mercado es real, y como Stiglitz (1997) muestra de manera contundente el gobierno tiene que cumplir un papel activo para superar estas fallas de mercado y garantizar un desarrollo eficiente y equitativo de la economía. Acemoglu y Verdier (2000) argumentan que frente a ciertas fallas de mercado es necesaria una intervención, aun cuando encierre el peligro de corrupción, ya que en este caso la corrupción es el daño más pequeño. El argumento de que la corrupción es un medio del mercado para eludir regulaciones que distorsionan la asignación eficiente de los recursos llevaron a Leff (1989) y De Soto (1986) a recomendar su eliminación.

Acemoglu y Verdier (2000, 196) insisten en la necesidad de la regulación y resaltan un punto muy importante para esta discusión: toda regulación implica oportunidades e incentivos corruptos, pero si bien existen regulaciones ineficientes (por ejemplo, como resultado de una captura en el sentido de Stigler), también existen fallas de mercado que tienen consecuencias tan graves que la corrupción no puede servir de pretexto para dejar de regular.

Los servicios públicos no sólo se caracterizan por tener una estructura de monopolio natural (una falla de mercado) en uno de los eslabones de la cadena productiva, sino también por la existencia de fuertes externalidades medioambientales y sociales (otra falla de mercado). Los bienes que producen son bienes especiales, sobre todo el agua o la electricidad, que no son semejantes a otros bienes de consumo. La electricidad no se puede almacenar, e igualar la de-

manda con la oferta requiere una planificación minuciosa; un corte del suministro no sólo tendría costos económicos enormes, sino que llevaría a un caos total (Skoufa et al., 2001, 8). El agua es un bien esencial para la vida humana y no tiene ningún sustituto, a pesar de los intentos (fructuosos) de los últimos años de equipararla a un bien económico normal¹⁶. Si se quiere involucrar al sector privado en la prestación de estos bienes para aprovechar su *savoir faire* de gestión o atraer capital privado para hacer las inversiones necesarias, se deben tener en cuenta estas fallas de mercado. Abolir la regulación sería jugar el juego de la industria: entrar en mercados con poca competencia y usuarios cautivos.

En el marco de la discusión sobre la contratación externa de servicios públicos Rose-Ackerman (1999, 85) subraya que a veces las empresas públicas pueden ser más eficientes que las empresas privadas. Y un monopolio privado es peor que un monopolio público, pues es más difícil de controlar. La alternativa apropiada a la producción pública es, pues, la producción privada regulada. Rose-Ackerman (1999, 86) advierte que las reformas de liberalización o privatización, sin una reforma de las funciones del gobierno que fortalezca las instituciones, incrementan las relaciones corruptas, establecen monopolios privados y deterioran la credibilidad del Estado. En su análisis de las privatizaciones en América Latina, Manzetti (1999) considera que estas reformas aumentaron la concentración de los mercados en vez de reducirla.

En un entorno de privatización, los servicios públicos requieren una regulación. En este ensayo repasamos y destacamos los peligros de la captura y de la corrupción en la regulación, que no sólo existen sino que son notables. Pero abolir la regulación no es el camino adecuado, ya que los costos son mayores que los costos de la captura. Pensamos que es mejor minimizar este “mal necesario” mediante mecanismos y políticas de prevención en el proceso de regulación.

Para terminar, hay que mencionar dos aspectos esenciales que pueden ayudar a minimizar el peligro de la captura y la corrupción. Primero, para lograr una autonomía real, tanto de la política como de las empresas reguladas, se debe invertir más en mejorar la información acerca de las empresas y de sus mercados. Además, esta información se debe compartir en forma transparente. Segundo, los usuarios deben ejercer mayor influencia. La consideración de los intereses de los usuarios en el juego regulador puede servir de contrapeso al interés de

¹⁶ Ver, por ejemplo, la discusión de esta tendencia en Finger y Allouche (2002).

la industria o de la política. No obstante, como destaca Ugaz (2001, 10), son muy pocas las agencias reguladoras en las que los usuarios están representados formalmente. Esto tiene que cambiar, ya que los usuarios, actuales y futuros, son los que pagan en últimas las consecuencias de todas las fallas de la regulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y T. Verdier. 2000. "The Choice between Market Failures and Corruption", *American Economic Review* 90, 1, pp. 194-211.
- Ades, A. y R. Di Tella. 1999. "Rents, Competition, and Corruption", *American Economic Review* 89, 4, pp. 982-993.
- Andwig, J. C.; O. H. Fjeldstad; I. Amundsen; T. Sissner y T. Soreide. 2000. "Research on Corruption. A Policy Oriented Survey", Report Commissioned by NORAD, CMI, NUPI.
- Bardhan, P. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature* 35, 3, pp. 1320-1346.
- Becker, G. 1983. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98, pp. 371-400.
- Bliss, C. y R. Di Tella. 1997. "Does Competition Kill Corruption", *Journal of Political Economy* 105, 5, pp. 1001-1023.
- Boehm, F. y J. Olaya. 2005. "Opportunities for Corruption in Public Contracting Auctions and Ways to Address Them-The Role of Transparency in Bidding Processes", Working Paper presented at the European Workshop on "Auctions and Public Service Procurement", Paris, April 15-16.
- Boehm, F.; J. Olaya y J. Polanco. 2005. "Privatization and Corruption", E. U. von Weizsäcker, O. Young y M. Finger, eds., *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing*, Earthscan.
- Boehm, F. y J. Polanco. 2003. "Corruption and Privatization of Infrastructure in Developing Countries", Working Paper 1, Transparency International's Integrity Pacts and Public Contracting Programme.
- Buchanan, J. M. y G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Celentani, M. y J. J. Ganuza. 2002. "Corruption and Competition in Procurement", *European Economic Review* 46, 7, pp. 1273-1304.
- Clarke, G. y L. Xu. 2002. "Ownership, Competition, and Corruption: Bribe Takers versus Bribe Payers", Working Paper, World Bank.
- Coase, R. H. 1993. "The Nature of the Firm", O. E. Williamson y S. G. Winter, eds., *The Nature of the Firm. Origins, Evolutions and Development*, New York y Oxford, Oxford University Press.
- Costas, A. y G. Bel. 1995. "Regulación y desregulación en la economía europea actual", J. Velarde; J. L. García Delgado y A. Pedreño, eds., *Regulación y competencia en la economía española*, Madrid, Civitas, pp. 33-63.
- Costas, A.; J. R. Borrel y J. Calzada. 2000. *La nueva regulación de precios IPC-x*, Madrid, Fundación Retevisión.

- Davis, J. 2004. "Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector", *World Development* 32, 1, pp. 53-71.
- Demsetz, H. 1968. "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics* 11, pp. 55-66.
- De Soto, H. 1986. *El otro sendero*, Lima, ILD (Instituto Libertad y Democracia).
- Downs, A. 1957. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy* 65, 2, pp. 135-150.
- Estuche, A. y D. Martimort. 1999. "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions", World Bank Policy Research Working Paper 2073.
- Finger, M. y J. Allouche. 2002. *Water Privatisation. Trans-national Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*, London y New York, Spon Press.
- Johnston, M. 2002. "Party Systems, Competition, and Political Checks against Corruption", A. J. Heidenheimer y M. Johnston, eds., *Political Corruption. Concepts & Contexts*, third edition, New Brunswick, London, Transaction Publishers, pp. 777-794.
- Krueger, A. 1974. "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review* 64, pp. 291-303.
- Laffont, J. J. y J. Tirole. 1991. "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, November, pp. 1088-1127.
- Lambsdorff, J.; M. Taube y M. Schramm. 2005. "Corrupt Contracting: Exploring the Analytical Capacity of New Institutional Economics and New Economic Sociology", J. Lambsdorff; M. Taube y M. Schramm, eds., *The New Institutional Economics of Corruption*, London y New York, Routledge Frontiers of Political Economy.
- Lambsdorff, J. G. 2002. "Corruption and Rent-seeking", *Public Choice* 113, pp. 97-125.
- Leff, N. 1989. "Economic Development through Bureaucratic Corruption", A. J. Heidenheimer; M. Johnston y V. LeVine, eds., *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick y Oxford, Transaction Publishers, pp. 389-404.
- Lovei, L. y A. McKechnie. 2000. "The Costs of Corruption for the Poor - The Energy Sector", *Public Policy for the Private Sector*, April, World Bank.
- Manzetti, L. 1999. *Privatization South American Style*, Oxford y New York, Oxford University Press.
- Martimort, D. 1999. "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs", *Review of Economic Studies* 66, 4, pp. 929-947.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 681-712.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Peltzman, S. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19, pp. 211-240.

- Posner, R. A. 1974. "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 5, 2, pp. 335-358.
- Posner, R. A. 1975. "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy* 83, pp. 807-828.
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption. A Study in Political Economy*, New York, San Francisco y London, Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. 1996. "The Political Economy of Corruption –Causes and Consequences–", *Public Policy for the Private Sector* 74, Washington D.C., World Bank.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sappington, D. E. 2002. "Price Regulation", M. Cave et al., eds., *Handbook of Telecommunications Economics* 1.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Seven Bridges Press.
- Skoufa, L.; A. Wollin y G. Lafferty. 2001. "Privatization and Deregulation of Public Utilities: Contesting the Neo-Classical Paradigm from a Business Strategy Perspective", *cms* 2001 –Economics/Institutions–, July.
- Stigler, G. J. 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1, pp. 3-21.
- Stiglitz, J. E. 1997. "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", E. Malinvaud; J. C. Milleron; M. K. Nabli; A. K. Sen; A. Sengupta; N. Stern; J. E. Stiglitz y K. Suzumura, eds., *Development Strategy and Management of Market Economy* 1, Oxford, Clarendon Press.
- Stiglitz, J. E. 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", The 1998 WIDER Lecture, Helsinki, <http://www.wider.unu.edu/events/annuel1998.htm>
- Stiglitz, J. E. 2002. *Globalization and its Discontents*, New York, W.W. Norton & Company.
- Torres, G. 2000. "The Tortuous Road to Privatization in Venezuela", M. H. Birch y J. Haar, eds., *The Impact of Privatization in the Americas*, Miami, North-South Center Press.
- Tullock, G. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal* 5, pp. 224-32.
- Ugaz, C. 2001. "A Public Goods Approach to Regulation of Utilities", Discussion Paper 9, United Nations University, WIDER.
- Williamson, O. E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press.