

# Modernización Institucional del Estado: Reflexiones para la Discusión \*

**Eduardo Saavedra**  
**Raimundo Soto \***

---

\*

Este ensayo fue originalmente publicado en el libro *Desafíos para Chile en el Siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico*, publicado por la Universidad Alberto Hurtado.

\* Profesores e Investigadores del Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado. Los autores desean agradecer los valiosos comentarios de Fernando de Laire, Eugenio Lahera, Rolf Lüders, Gonzalo Rivas y Humberto Vega a una versión preliminar de este ensayo. Los errores que aún pudiesen persistir y los sesgos en la selección de los temas tratados en este trabajo son de exclusiva responsabilidades de sus autores.

## Contenidos

- 1.- Introducción
- 2.- Modernización del Sector Público
  - 2.1 Modernización de la Estructura del Sector Público
  - 2.2 Modernización de la Gestión Pública
  - 2.3 Descentralización en el Sector Público y Gestión a Nivel Local
- 3.- Modernización de la Institucionalidad Regulatoria y Promotora de la Competencia
  - 3.1 Regulación de Servicios de Utilidad Pública
  - 3.2 Comisión Antimonopolios y Fiscalía Nacional Económica
- 4.- Modernización del Poder Judicial
  - 4.1 Eficiencia Procesal
  - 4.2 Capacitación de los Jueces
  - 4.3 Juzgados Específicos
- 5.- Conclusiones

Referencias

## 1. Introducción

A fuerza de ser repetida, la idea de realizar modernizaciones a la economía chilena se ha vuelto un lugar común en los discursos políticos, los que demuestran un refrescante entusiasmo inicial que rápidamente se diluye cuando se deben implementar las medidas necesarias. No obstante, este trabajo postula que resulta imprescindible realizar profundas reformas dentro del Estado chileno si deseamos que el país proyecte su crecimiento en el siglo XXI. Tras años de la apertura y crecimiento sostenido, resulta claro que este período de bonanza puede detenerse si no se enfrenta con medidas efectivas la solución de aquellos problemas que resultan evidentes cuellos de botella para el crecimiento y, por ende, para el desarrollo económico del país.<sup>1</sup>

Este ensayo se concentra en estudiar los problemas de funcionamiento del Estado chileno en cuanto a su capacidad para asegurar una adecuada asignación de los recursos económicos en aquellas áreas que potencialmente pueden afectar negativamente el crecimiento de la economía y que requieren de urgentes reformas para enfrentar el futuro con una mayor probabilidad de éxito económico. La modernización del Estado debiera producir directrices generales de política que impactarían de manera positiva en muchos de los problemas coyunturales actuales.

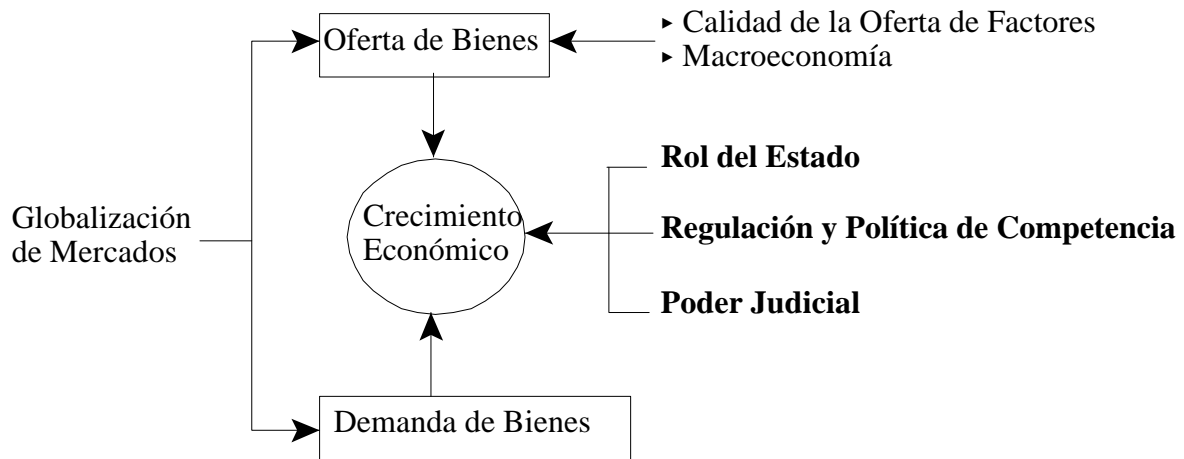
El enfoque utilizado en este trabajo es delinear qué tipos de reformas son necesarias para que Chile se proyecte en el siglo XXI con un crecimiento sostenido. Este estudio parte de tres premisas básicas que, si bien pueden ser discutidas, han sido usadas como marco de referencia en el análisis que sigue. Estas premisas son:

- La economía chilena se desarrollará en el futuro sobre la base de un sistema de mercado como mecanismo de asignación de recursos y, por lo tanto, la institucionalidad que el país debiera tener se debería enfocar en que este mecanismo sea lo más eficiente posible y a buscar las formas de evitar o reducir los efectos adversos derivados de sus fallas.
- La economía se insertará crecientemente en un sistema de economía globalizada, lo que implica que el país deberá desarrollar la habilidad de beneficiarse de dicho sistema y la capacidad de defenderse de los eventuales problemas que dicha globalización provoca.
- El desarrollo de la economía mundial se dará en un contexto crecientemente dinámico y donde el cambio (tecnológico, organizacional, etc.) será el elemento más característico de la interacción entre agentes económicos, industrias, y países. Por ello, la estrategia de desarrollo debe privilegiar la creatividad, la capacidad empresarial, y la habilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y de los mercados.

Bajo estas premisas, el objetivo del estudio exigiría discutir un conjunto bastante amplio de problemas de funcionamiento de la economía y de la institucionalidad del Estado. Ello demandaría un análisis exhaustivo que, naturalmente, excede el formato de este trabajo. Por ello, nos concentramos en tres áreas de problemas que, creemos, resultan ser determinantes para el crecimiento económico futuro. El diagrama siguiente presenta un esquema del problema.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se preocupa, fundamentalmente, de los cuellos de botella institucionales que dificultan un prolongado crecimiento de la economía, dejando de lado aquellos que eventualmente pudieran incidir sobre otras dimensiones del proceso de desarrollo económico chileno. Esta elección, por supuesto subjetiva, se fundamenta en la noción ampliamente aceptada que el crecimiento económico es una precondition necesaria para el desarrollo económico.



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

Los efectos de la globalización también se reflejarán en la oferta de bienes y servicios. La globalización impondrá sobre los productores chilenos un importante desafío de lograr los niveles de productividad y eficiencia que se observan en los mercados internacionales. Este desafío no es sólo tecnológico sino que, más importante aún, se refiere a que la globalización demandará crecientes niveles de creatividad, capacidad negociadora y de adaptación al cambio, y hábitos de trabajo que lleven hacia altos niveles de calidad de productos y procesos productivos. Adicionalmente, la interconexión de mercados se dará en ambientes productivos más exigentes desde el punto de vista ecológico y de las condiciones laborales de los trabajadores, mejorando así la calidad de vida y la sustentabilidad del proceso de desarrollo.

Teniendo en mente este desafío múltiple impuesto por la globalización, el trabajo identifica tres áreas del Estado chileno que pueden convertirse en cuellos de botella importantes para responder adecuadamente a dicho desafío. Ellas son la gestión y administración del sector público, la estructura regulatoria y política de competencia, y el funcionamiento del poder judicial.

La primera área que, estimamos, es una seria amenaza para el desarrollo económico es la administración y gestión del sector público. En la actualidad se observa una gran heterogeneidad en el nivel de eficiencia de las distintas unidades del sector público; mientras algunas de ellas tienen un mandato claro y consiguen desempeñar sus funciones con alta efectividad (como por

ejemplo el Servicio de Impuestos Internos), otras unidades tienen campos de acción que duplican los esfuerzos hechos en otras partes del sector público, se desempeñan en ambientes de gestión burocrática y desorden administrativo con altos niveles de ineficiencia, corrupción e interferencia política, o sus mandatos originales parecen haber quedado obsoletos con el paso del tiempo.

En segundo lugar, una economía de mercado como la chilena requiere de una sustancial modernización de la regulación y de la política de competencia existente en importantes áreas productivas. Muchos cuerpos regulatorios están desactualizados o son ambiguos, tanto porque las condiciones de operación de los mercados han cambiado sustancialmente como por la premura con que fueron dictados cuando se hicieron las reformas (por ejemplo, la regulación del sector eléctrico). Adicionalmente, existen sectores sin regulación alguna, pues fueron descentralizados sobre la premisa –extremadamente liberal– que el mercado sería un agente regulador suficiente, cosa que no se ha verificado en la práctica (por ejemplo, la liberalización de la locomoción colectiva en zonas con congestión y contaminación).

Una tercera área que es un evidente cuello de botella en la actualidad, y que amenaza convertirse en una seria limitación para el funcionamiento de la economía de mercado en un mundo globalizado, es el actual diseño y estado del poder judicial chileno. Más allá de consideraciones respecto del valor en sí de la justicia, la economía de mercado requiere de un poder judicial eficiente para poder funcionar adecuadamente. La principal razón de ello es que la economía de mercado se basa en la transacción de derechos de propiedad sobre bienes, servicios o recursos. En la práctica, muchas de estas transacciones se llevan a cabo fuera del mercado, a través de relaciones contractuales que se basan en la existencia de derechos de propiedad sobre dichos bienes, servicios y recursos. Así, si los derechos de propiedad no pudiesen ser defendidos legalmente a un costo y en un tiempo razonable, aparecen importantes incentivos al abuso y el comportamiento oportunista, la búsqueda de rentas, el *lobby* y la ineficiencia en el uso de recursos.

Como se ha mencionado, el objetivo de este trabajo no es presentar un análisis exhaustivo de las limitaciones que enfrenta Chile en su proceso de desarrollo. Existen otras áreas de desarrollo institucional que resultan fundamentales para conseguir un crecimiento económico sostenido que no se discuten en este trabajo. Entre ellas, mejorías en la calidad de la oferta de trabajo (tratado en Ramos, 1999) y su ligazón con la institucionalidad en salud y educación, la expansión de la infraestructura del país, la protección del ambiente, etc. Asimismo, se han dejado fuera aspectos macroeconómicos del crecimiento, como por ejemplo el proceso ahorro-inversión. El sesgo de exclusión de tópicos es evidente; se ha tratado de analizar sólo aquellos aspectos institucionales que inciden directamente sobre el desempeño de los mercados en cuanto a una asignación eficiente de recursos en ellos, más que aquellos factores institucionales que inciden sobre el desarrollo económico a través de la oferta de bienes.<sup>2</sup>

En las secciones siguientes se discuten las condiciones actuales de cada sector y las áreas en las que se identifican las mayores necesidades de implementar políticas de modernización. Se discute en ellas algunas propuestas concretas. El objetivo de este ensayo, sin embargo, no es presentar un programa de modernizaciones, sino estimular la discusión de algunas medidas y, en particular, buscar un diálogo que permita obtener consensos respecto de las necesidades de reforma y la dirección que éstas podrían tomar.

---

<sup>2</sup> Una revisión del desarrollo institucional chileno en las últimas dos décadas puede encontrarse en Cabezas y Lahera (1999).

## **2. Modernización del Sector Público**

El Estado en Chile posee tres características que son incompatibles con una economía que pretenda mantener elevadas tasas de crecimiento en un mundo globalizado como el que se presupone existirá en el próximo siglo. Estas características son:

- Existencia de una estructura del Estado que es el resultado de cambios marginales, y frecuentemente cosméticos, a instituciones creadas bajo un contexto económico y político muy diferente al de un mundo globalizado.<sup>3</sup>
- Una cultura organizacional apegada a las normas y procedimientos con muy pocos elementos de mercado, como lo sería el rol de los incentivos en promover un incremento en la productividad de los organismos públicos.
- Excesiva centralización en la gestión de las instituciones públicas.

### ***2.1 Modernización de la Estructura del Sector Público***

Tal como se muestra en esta sección, la organización actual del sector público muestra una estructura bastante sobredimensionada respecto de sus necesidades actuales y futuras. Su tamaño y principales características están influidas fuertemente por la evolución del sistema político y económico centralista que caracterizó el desarrollo del país a lo largo del siglo XX. En particular, el sistema económico imperante en Chile desde los años 30s requirió de la implementación de una serie de instituciones públicas que, en el marco de una economía de mercado inserta en un mundo globalizado, parecen no tener una misión clara y muy poca justificación para continuar existiendo. No revisar los mandatos de estos organismos ni sus modos de operación limita seriamente la eficiencia del sector público e imprime una mayor carga sobre el sector privado en el futuro.

### **Rol de Organismos Públicos y su Diseño Institucional**

El Cuadro N° 1 lista en forma no exhaustiva una serie de organismos públicos que tienen impacto en el quehacer económico. Estos organismos están agrupados de acuerdo a su naturaleza, lo que facilita el análisis de estas instituciones, en especial en cuanto a sus objetivos, tareas y resultados.

En primer lugar, se listan aquellos organismos que entregan servicios a sectores productivos específicos, como el silvoagropecuario, el minero y el pesquero. Nos cuestionamos la validez de mantener una estructura descentralizada de seis entidades dedicadas a otorgar servicios al sector agrícola (Ciren, Fia, Indap, Inia, Odepa y Sag), además de dos para el sector forestal (Conaf e Infor). Nuestras dudas apuntan a la duplicación de algunas tareas, tanto entre estos organismos como de algunos de ellos con la acción de entidades privadas en este ámbito.

---

<sup>3</sup> Es importante destacar que este comentario no sólo toca a la institucionalidad del sector público pre-Constitución de 1980, sino también a la creada o validada por ésta.

Por ejemplo, resulta dudosa la provisión estatal de los servicios de transferencia tecnológica al sector agrícola privado que entregan estas instituciones, en especial si se considera que actualmente gran parte de esta labor es realizada por el propio sector privado a través de los GTTs (grupos de transferencia tecnológica).

**Cuadro N° 1**  
**Instituciones Seleccionadas de Servicio Público con Impacto en la Economía**  
**(excluye ministerios, subsecretarías y empresas públicas)**

---

**Institutos para sectores productivos específicos**

Centro de Información de Recursos Naturales, CIREN Fundación para la Innovación Agraria, FIA Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, ODEPA Ss. Agrícola y Ganadero, SAG Inst. de Fomento Pesquero, IFOP Corp. Chilena del Cobre, COCHILCO	Inst. de Desarrollo Agropecuario, INDAP Inst. de Investigaciones Agropecuarias, INIA Inst. Forestal, INFOR Corp. Nac. Forestal, CONAF Ss. Nac. de Pesca, SERNAPESCA Ss. Nac. de Geología y Minería, SERNAGEOMIN
--	--

**Instituciones de Promoción y Fomento Tecnológico**

Corp. de Fomento de la Producción, CORFO Dir. de Promoción de Exportaciones, PROCHILE Comis. Nac. de Invest. Científica y Tecnológica, CONICYT	Ss. de Cooperación Técnica, SERCOTEC Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS Centro de Investigación Minera y Metalúrgica, CIMM
--	--

**Superintendencias**

Super. de Administradoras de Fondos de Pensiones Super. de Electricidad y Combustibles, SEC Super. de Servicios Sanitarios, SISS	Super. de Instituciones de Salud Previsional, SISP Super. de Valores y Seguros Super. de Bancos e Instituciones Financieras
--	---

**Previsión**

Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA Instituto de Normalización Previsional, INP	Dir. de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA
--	--

**Area Ambiental**

Comis. Nacional del Medio Ambiente, CONAMA Ss. de Salud Metropolitano del Ambiente, SESMA	Dirección del Medio Ambiente, DIMA
--	------------------------------------

**Servicios**

Ss. Nacional de Menores, SENAME Ss. Nacional del Consumidor, SERNAC Ss. Nac. de Turismo, SERNATUR	Junta Nac. de Jardines Infantiles, JUNJI Fondo Nac. de la Discapacidad, FONADIS Ss. Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada
---	---

**Otros**

Inst. Nac. de Estadísticas, INE Comité de Inversiones Extranjeras Dir. Gral. de Aeronáutica Civil, DGAC	Inst. Antártico Chileno, INACH Oficina Nac. de Emergencias, ONEMI Dir. Meteorológica de Chile
---	---

---

Dentro de este mismo grupo de instituciones públicas ligadas a sectores productivos, se encuentran algunas creadas para objetivos específicos y cuya labor, tal como es realizada en la actualidad no parecen tener sustento económico. En particular, nos preguntamos respecto acerca del rol social que cumple Cochilco en la actualidad. Este organismo fue creado para estudiar la evolución del precio del cobre y proponer políticas de desarrollo para el sector, sin embargo en la actualidad estos roles parecen ser de menor importancia relativa debido tanto a la aparición y uso cada vez más masivo de sustitutos más eficientes y baratos que el cobre, como por la menor dependencia del país respecto de las condiciones de este mercado.

Algo similar ocurre en varias de las instituciones dedicadas a actividades de fomento productivo y tecnológico. Respecto del rol de Indap, Sercotec y el Fosis, nos preguntamos si no sería mejor que las labores de apoyo a la pequeña y mediana empresa (industria, minería, agricultura, etc.) estuviesen concentradas en programas horizontales, por ejemplo administrados por CORFO, y así eliminar por un lado los clientelismos tan propios de estas instituciones – en donde la lógica de incentivos y responsabilidades definitivamente no opera – y aprovechar, además, economías de alcance en la provisión de estos servicios. Durante los primeros años de la actual década se avanzó en esta línea, al suprimirse los préstamos directos de CORFO y el congelamiento de los fondos de garantías a pequeños empresarios. Sin embargo, no se ha avanzado hasta la fecha en la revisión de la estructura del sector público en este ámbito. Finalmente, respecto del Cimm, nos preguntamos por qué no tratar el tema de la investigación minera tal como se hace con otras disciplinas en Chile, descentralizadamente a través de Conicyt.

En cuanto a las superintendencias, su presencia como entes reguladores y fiscalizadores tiene una razón fundamental en el marco de una economía de mercado, tal como se discute en la sección 3 de este ensayo. Creemos que, al contrario de los casos anteriores, se evidencia la falta de organismos reguladores en áreas en que el Estado ha entregado y está entregando al sector privado la operación del mercado. En particular, el programa de concesiones en carreteras, puertos y aeropuertos, junto a otras concesiones de infraestructura pública que se avecinan prontamente, requerirá de la creación de una Superintendencia de Concesiones dedicada cien por ciento a velar por el cumplimiento, renegociaciones y nuevas adjudicaciones de las concesiones.<sup>4</sup>

Siguiendo con el análisis, cabe plantearse dudas acerca de la necesidad de que el país tenga tres instituciones ligadas al tema ambiental. Proteger el ambiente no se asegura con un número alto de instituciones, sino que con propuestas específicas para resolver los problemas en este ámbito. ¿Qué rol cumple la Dima que no pueda cumplir Conama? ¿es la existencia del Sesma necesaria, responde principalmente al *lobby* del gremio médico para tomar decisiones particulares en los problemas ambientales de Santiago? Sin tener una respuesta específica a estas interrogantes, creemos que como criterio general, abordado repetidamente a través de este ensayo, el Estado debiera mantener dos instituciones claramente separadas, jerárquica y financieramente, para atacar los problemas ambientales, una entidad que dicte normas y otra que fiscalice dichas normas.

Finalmente, debiera abordarse el que Carabineros y las Fuerzas Armadas mantengan instituciones previsionales al margen del sistema de seguridad social privado (AFP). No hay razones de fondo que justifiquen un trato especial a los “trabajadores” de este sector. En consecuencia, una discusión sería en cuánto al rol social de Capredena y Dipreca requiere ser hecha, en especial la cuantificación de los costos y beneficios sociales de esta institucionalidad.

---

<sup>4</sup> Por otro lado, la baja capacidad en recursos financieros y humanos de las agencias reguladoras en Chile, tema que requiere ser abordado con celeridad, se trata en la sección 3 de este ensayo.



## **Estructura de los Ministerios Económicos**

Un segundo tema de importancia dentro de la necesaria modernización de la estructura del sector público se refiere al diseño de las labores ministeriales. En la actualidad, aparte de las superintendencias específicas (AFP, ISAPRES, Valores, etc), cuatro ministerios tienen a su cargo el diseño y la ejecución de políticas económicas, la regulación de los mercados y el control del cumplimiento de las disposiciones (Ministerios de Hacienda, Economía, Planificación y Corfo). Al interior de dichos ministerios se encuentran una serie de organismos que operan con distintos niveles de independencia (por ejemplo, Comisión Nacional de Energía, Fontec, SERNAC).

Del análisis de las funciones que ellos desempeñan y de los proyectos que realizan resulta evidente que existe un número excesivo de actores con ingerencia en el área económica y que sus objetivos tienden a traslaparse, sus mandatos resultan vagos y sus capacidades operativas limitadas. Ello ha sido reconocido por el gobierno quien ha organizado comisiones interministeriales de modernización, llegando incluso a anunciar el cierre de Mideplán (medida que no se ha concretado y parece estar, de hecho, desestimada).

En gran medida la inadecuada estructura ministerial tiene su origen en que las reformas estructurales de la economía no consideraron en profundidad realizar los ajustes necesarios en las funciones de los ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Economía que jugara un rol importante en la época que la economía chilena estaba fuertemente estatizada tiene actualmente un papel bastante menor en lo que se refiere al manejo de empresas públicas o al control de precios (limitándose a fijar algunas tarifas de servicios públicos). Por ello, ha reorientado su enfoque hacia el desarrollo de programas de fomento tecnológico y, en menor medida, a la protección del consumidor. No obstante, parte sustancial del desarrollo tecnológico se realiza a través de organismos descentralizados (Conicyt) o por medio de CORFO, a través de sus divisiones Sercotec y Fontec.

Igualmente, Mideplan tuvo un papel importante en la planificación de la economía en el pasado. Este rol resulta inconsistente en una economía de mercado, lo que ha llevado al ministerio a enfocarse en estudios prospectivos y estratégicos y al análisis de proyectos de inversión regional y social. En esta última área sus capacidades se ven en parte duplicadas por el trabajo que realizan los Ministerios de Hacienda y Economía, así como la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el MOP y el MINVU.

Existen, en consecuencia, dudas acerca de la necesidad de mantener un número tan elevado de ministerios en el área económica. Existen, sin dudas, enormes economías de alcance en fusionar las actividades de varios de ellos en una sola entidad, reorganizando las funciones en subsecretarías que den cuenta de aquellas labores propias de los ministerios que desaparecen. Ello permitiría, además, mejorar el nivel de capacitación promedio de los estamentos técnicos que en la actualidad se encuentran dispersos en distintas reparticiones. Así, sería conveniente concentrar las tareas de organización de mercados y problemas sectoriales en un solo ministerio que uniera parte sustancial de las actuales actividades de Economía, Mideplan y Corfo. El Ministerio de Hacienda, por su parte, se dedicaría a sus actuales actividades de política macroeconómica y de estrategia de desarrollo de largo plazo.

Debe reconocerse que existe el peligro de la formación de megaministerios, que facilitarían la búsqueda de rentas y el clientelismo político. Este argumento, válido ciertamente, es mitigado por el hecho que son precisamente los megaministros quienes más perderían en términos reputacionales con estas actividades. Si se agrega el argumento de las mencionadas

economías de alcance en las labores ministeriales, consideramos que la balanza se inclina favorablemente a reducir el número de ministerios.

No sólo la falta de organización o duplicación de facultades y objetivos resulta perniciosa para el desarrollo de la economía, sino además resulta preocupante la ausencia de instituciones que son necesarias para un funcionamiento eficiente del sistema económico de mercado. La liberalización de los mercados y la privatización de las empresas públicas requiere de una regulación competitiva adecuada y de que se instauren mecanismos de verificación que dicha competencia se cumple.

En este sentido, en muchos casos en la actualidad no se verifica la necesaria separación de funciones en las autoridades entre la generación de políticas sectoriales o nacionales y la supervisión y funcionamiento de los mercados. Un ejemplo claro de este problema se observa en el sector eléctrico en que el ente regulador – la CNE – y el ente verificador – la SEC – son organismos legalmente y jerárquicamente vinculados al Ministerio de Economía. Asimismo, y como ya se discutiera, la regulación y monitoreo de las concesiones de obras públicas están, de facto, en manos del Ministerio de Obras Públicas, quién no sólo diseña y asigna las concesiones, sino que determina los mecanismos de regulación y verifica el cumplimiento de las condiciones de concesión.

## **Empresas Públicas**

A pesar de que nuestra economía se define como de mercado, el Estado aún mantiene su presencia empresarial en varias áreas económicas. Aún cuando la propiedad estatal no es, per-se, inadecuada, la experiencia histórica en el caso chileno sugiere que su privatización o concesión podría permitir un mejor manejo de los recursos y una mayor eficiencia, sin que ello lleve a distorsiones graves en los mercados.

El Cuadro N° 2 resume en una matriz de doble entrada la información acerca de 35 empresas estatales – categorizadas de acuerdo al sector productivo al que pertenecen – y cuatro tipos de justificaciones que se dan para que éstas permanecen en manos del sector público.<sup>5</sup> Este cuadro sugiere qué empresas del Estado son enajenables sin mayores restricciones, cuáles requieren de la elaboración de un adecuado marco regulatorio antes de ser privatizadas, cuáles requieren ser separadas de acuerdo a la naturaleza de las funciones que realizan (como Codelco, Enami, EFE y Enap) y, por último, cuáles debieran mantenerse bajo propiedad estatal dadas las actuales condiciones de mercado y desarrollo institucional del país.

La propiedad estatal podría tal vez justificarse en nuestra economía a causa de imperfecciones de mercado (monopolios naturales y bienes públicos), pero incluso en estos casos es necesario comparar las ventajas que entrega la propiedad estatal con la propiedad privada cuando el marco regulatorio de los monopolios naturales está libre de ambigüedades, es posible proveer bienes públicos vía subsidios a operadores privados, o las entidades regulatorias y judiciales encargadas de hacer cumplir los contratos están adecuadamente preparadas para cumplir con sus deberes (ver secciones 3 y 4 de este ensayo).

---

<sup>5</sup> Este cuadro es un resumen del que aparece en Bitran y Saavedra (1993, b). Se ha excluido a las empresas de menor tamaño relativo (por ejemplo, Sacor), así como las participación estatal minoritaria (por ejemplo, Colbún).

**Cuadro N° 2**  
**Matriz de Empresas Públicas Seleccionadas y**  
**Justificaciones Económicas Tradicionales para su No-Privatización**

	Regular Monopolios Naturales	Provisión de Bienes Públicos y Ss. No Viables	Estrategia de Fomento	Estrategia Política	Sin (otros) Objetivos
Agua Potable y Alcantarillado	Servicios Sanitarios (Essan, Essco, Essal, Essat, Essel, Emssa, Essar, Essam, Esbio, Esmag, Emssat)				
Eléctricas	EDELMA				
Transporte	TRANSMARCH., EFE-Vía EMPORCHI	EFE-Pasajeros, TRANSMARCH. METRO, E. Abast. Zonas Aisladas			EFE-carga
Comunicaciones				Tv Nacional, Diario La Nación	
Industriales	ENAMI-Fundiciones, ENAP-Refinerías				FAMAE, ASMAR y ENAER
Minero-Extractivas					CODELCO-Extractiva, ENAP-Petróleo
Sector Financiero			Banco del Estado		
Otros	Correos, Zona Franca	Correos	ENAMI-Fomento		POLLA

Este cuadro sólo considera algunas empresas públicas, quizás las más conocidas. Todas las otras empresas públicas (hospitales, museos, aeropuertos, parques, estadios, etc.) son susceptibles de ser categorizadas de acuerdo a las justificaciones para continuar bajo propiedad pública.

Otras justificaciones para la mantención de propiedad estatal han perdido fuerza con la liberalización y globalización de la economía. Entre ellas, la provisión de bienes y servicios públicos privadamente no rentables, las razones de estrategia política y las justificaciones de fomento (regional, industrial, etc.).

En términos generales, existe bastante evidencia que la provisión de servicios o bienes privadamente no rentables no debe hacerse mediante la formación de empresas públicas. Chile ha sido un pionero en el uso de mecanismos de mercado (p.e., subsidios focalizados) para obtener la provisión de bienes o servicios en áreas en las que por diversas razones el sector privado no tiene interés. En este sentido se ha avanzado en diseñar un programa de privatización de empresas sanitarias, pero debiese considerarse además a otras empresas susceptibles de ser concesionadas (p.e., puertos, ferrocarriles, Edelmag).

Por otro lado, el carácter estratégico de empresas de comunicaciones –como TV nacional y Diario La Nación– no resulta claro, cuando se considera que la gran diversidad de medios y el

creciente desarrollo de sustitutos cercanos (Internet) garantiza que no es posible o rentable su monopolización por parte de grupos interesados. Igualmente, el papel de fomento que desempeñan el Banco del Estado y ENAMI debiera ser evaluado.

Las firmas categorizadas como sin justificaciones para permanecer públicas debieran ser traspasadas al sector privado prontamente. Esto toca a las típicas firmas estatales por razones de estrategia “militar” (FAMAE, ENAER, etc) y a aquellas empresas “recaudadoras de recursos”.

Probablemente la empresa pública cuya privatización sería más polémica es Codelco. Existe argumentos atendibles de economía política que podrían justificar mantener la propiedad estatal de las actividades de extracción de Codelco; un operador privado de la envergadura de Codelco tendría, inevitablemente, un gran poder político. La experiencia reciente con empresas integradas de gran envergadura en sectores industriales parece señalar que el problema puede ser considerable. Por otro lado, es posible dividir Codelco en 5 empresas independientes –una por explotación– con lo que se reduciría sustancialmente el problema. Además, se debe considerar que actualmente Codelco no es la empresa más grande en el sector minero; las empresas privadas realizan más de la mitad de las actividades productivas.

## 2.2 *Modernización de la Gestión Pública*

La gestión pública en Chile ha estado tradicionalmente marcada por un fuerte apego a las normas y procedimientos, más que a los resultados de su trabajo (Orrego, 1998). Esta cultura en la gestión pública ha redundado en muy bajos niveles de eficiencia en la provisión de los servicios y, en algunos casos, sobre la eficacia en el logro de los objetivos esperados.

Las razones de esta orientación equivocada en la gestión pública tienen su génesis en las asimetrías de información entre los empleados públicos y los “dueños del negocio”, todos los ciudadanos del país. Los dueños, a su vez, están representados por una serie de principales, muchos de los cuales tienen objetivos diversos y hasta a veces antagónicos (ministros, parlamentarios, agrupaciones gremiales, etc.).<sup>6</sup> Tanto esta multiplicidad de principales, como la imposibilidad de escribir contratos completos en este ámbito, han llevado a que la estructura de remuneraciones del sector público sea prácticamente carente de incentivos. La explicación a esta regularidad empírica se encuentra en la teoría de agencia, la que nos enseña que ante asimetrías de información y multi-principales, los agentes terminarán desviando sus esfuerzos hacia actividades fáciles de medir, aún cuando sean las menos relevantes desde la perspectiva de los propios empleadores, reduciendo los esfuerzos en aquellas dimensiones de su trabajo más relevantes para la sociedad.<sup>7</sup>

Durante la presente década se ha avanzado parcialmente en reenfocar la orientación de los servicios públicos del Estado hacia los resultados de su gestión, a través de la implementación del sistema de *indicadores de desempeño* por parte de la Dirección de Presupuestos, Dipres.<sup>8</sup> Estos indicadores pueden ser utilizados para medir la eficiencia (relación

<sup>6</sup> Ver Bitran y Saavedra (1993, c) para una discusión de los problemas de agencia al interior del gobierno.

<sup>7</sup> Martimort (1996) y Dixit, Grossmann y Helpman (1997) demuestran que, ante la presencia de multi-principales, la estructura de incentivos, asociados a los resultados de las tareas, es prácticamente nula. Holmstrom y Milgrom (1991), por otro lado, muestran que ante la presencia de actividades difíciles de medir, los principales terminan enfatizando, por ejemplo, el apego a normas y procedimientos en desmedro de los resultados de la gestión.

<sup>8</sup> Marcel (1999) explica en detalle cómo los indicadores de desempeño se han usado para medir el logro de resultados de ciertas reparticiones públicas.

entre el logro de los objetivos y el costo involucrado), eficacia (grado de cumplimiento de los objetivos), economía (capacidad para obtener recursos a mínimo costo) y calidad del servicio involucrado (eficacia en la atención a usuarios). El cuadro siguiente entrega un resumen de los indicadores de desempeño de algunas reparticiones públicas.

**Cuadro N° 3**  
**Indicadores de Desempeño para una lista seleccionada de Organismos Públicos**

<b>Institución</b>	<b>Indicador</b>
Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gtos. admin. becas / # becas (eficiencia)</li> <li>• % deserción en cursos (eficacia)</li> </ul>
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % recuperación créditos c/p (economía)</li> <li>• Días prom. tramitación créditos (calidad)</li> </ul>
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal soporte / personal de campo (eficiencia)</li> </ul>
Super. de Combustibles (SEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspecciones prom. por inspector (eficiencia)</li> </ul>
Comisión Chilena de Energía Nuclear	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobranza / facturación (economía)</li> <li>• Ingr. propios / ingr. totales (economía)</li> </ul>
Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclamos recibidos / resueltos (eficacia)</li> </ul>
Corporación Nacional Forestal (CONAF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie media afectada por incendios forestales (eficacia)</li> </ul>
Servicio de Registro Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• # atendidos en lugares apartados (calidad)</li> </ul>
Ministerio de Obras Públicas (MOP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo espera en peajes en días peak (calidad)</li> </ul>

Fuente: Marcel (1999)

Tal como se ha implementado, no obstante, este mecanismo de indicadores de desempeño no resuelve el problema de falta de incentivos en los empleados públicos. Los indicadores terminan midiendo los resultados promedio de los empleados de un determinado organismo, no sus desempeños individuales. En consecuencia, la Dipres ha ligado la entrega de recursos públicos a la institución como un todo, sin avanzar hacia la introducción de incentivos a nivel de unidades más pequeñas; ni pensar a nivel individual. En otras palabras, los incentivos institucionales son un “pago” al esfuerzo medio y no el marginal, con lo que si bien el problema de desempeño se aminora, éste no se reduce por completo.

De la discusión anterior, es posible inferir que una tarea modernizadora necesaria es la de avanzar hacia mecanismos de incentivos más individuales que los actualmente en vigencia. Esto requiere de al menos:

- *Introducir accountability en empleados públicos.* Es un hecho que mientras haya inamovilidad en los empleados públicos, cualquier mecanismo de incentivos es un mero ejercicio de premio a la mediocridad media; es decir, a aquellos trabajadores que mimetizados dentro de su organización son capaces de hacer pocos esfuerzos y obtener igualmente los beneficios de los mayores esfuerzos de sus colegas. Este es el conocido problema del polizón (*free rider*) aplicado a empleos en organismos públicos.

En este contexto, consideramos que los incentivos que se han implementado en algunas reparticiones públicas, como por ejemplo en el Servicio de Impuestos Internos o en Aduanas, no son suficientes si estos no van acompañados de una estructura de castigos creíbles y fáciles de aplicar. Por ejemplo, la idea de clasificar en listas a los funcionarios no opera. Nadie se “quema” calificando a subordinados de baja productividad con una nota inferior a 4. Más aún, en muchas reparticiones se “sugiere” que el funcionario con productividad media obtenga nota 6. Obviamente esto no está en el espíritu del mecanismo, pero se llega a ello indefectiblemente a causa de que a los superiores no se les calificará de acuerdo a su acuciosidad para calificar a un funcionario ineficiente; es decir, esta tarea no afecta negativamente a su propia evaluación.

- *Incrementar la productividad de los empleados del sector público a través de capacitación general y específica.* Sólo un par de ejemplos: cada funcionario que atiende público debiera ser un experto en uso de base de datos, al menos para que pueda contestar en 30 segundos, sin equivocarse, a qué oficina dirigirse para hacer un determinado trámite; hay reparticiones, por otro lado, que tienen bastante contacto con el exterior, sin embargo el personal que atiende público no domina el idioma inglés.

Ambos ejemplos resaltan el que la capacitación no requiere ser específica, puede ser general también. Incluso, ello puede ser un incentivo para los funcionarios más capaces, quienes podrían moverse al sector privado en caso que los incentivos monetarios en el sector público no calzaran con su productividad.<sup>9</sup>

Por último, y quizás más importante aún, es que resulta paradójico que los esfuerzos por ligar resultados institucionales a objetivos institucionales no se hayan aplicado en las reparticiones en donde creemos fundamental que llegue la modernización: salud y educación.

La modernización institucional en estas dos áreas es de capital importancia para el desarrollo económico, cuyo efecto directo sobre el crecimiento se transmite a través de sus efectos sobre la oferta y la calidad de la mano de obra. La creciente inserción de la economía chilena en los mercados internacionales requiere que la calidad de los bienes que Chile produce crezca en el tiempo. El país debería abandonar paulatinamente el patrón de exportaciones basado en recursos naturales para concentrarse en bienes de mayor nivel de complejidad y, consecuentemente, valor agregado. Ello a su vez implica que se debe elevar sustancialmente el nivel de capacitación de los trabajadores chilenos. Considerando que tanto los bienes de capital como la tecnología pueden ser adquiridos en mercados internacionales, la calidad de la producción chilena dependerá crucialmente de elevar la capacitación y efectividad de los trabajadores chilenos (de obrero a gerente). Esa mayor calidad del trabajo depende de dos elementos fundamentales que actualmente en Chile presentan debilidades operativas e institucionales y que requieren de medidas de corrección urgentes: la educación y la salud. La

---

<sup>9</sup> Implícito en esta discusión está el hecho que los problemas inherentes a la falta de incentivos individuales en el sector público no son causados por las bajas remuneraciones a sus trabajadores, sino que ésta es una manifestación de la carencia de *accountability* (inamovilidad laboral) y menor capital humano relativo al sector privado. Son estas dos últimas, individual y colectivamente, las causantes de la falta de incentivos y buenos salarios públicos, como cualquier modelo microeconómico que utilice el criterio de equilibrio en subjuego perfecto podría mostrar.

calidad de la mano de obra chilena no sólo depende del proceso de educación sino además de las condiciones sanitarias y de salud de la población.<sup>10</sup>

Respecto de otros avances hacia la modernización de la gestión pública, la misma Dipres está estudiando la modernización de la gestión presupuestaria fiscal. No obstante, este tema está aún en su etapa de estudio como para esperar su pronta implementación (Suárez, 1999).

Otro ejemplo interesante de destacar es la elaboración por parte del Ministerio de Economía de *indicadores de regulación* (Ahumada, 1998). Aún cuando están actualmente en pañales, estos indicadores tienen como objetivo ayudar a diagnosticar los problemas que persisten en los sectores de servicios básicos regulados (electricidad, telecomunicaciones y servicios sanitarios) y a implementar políticas tendientes a corregir dichos problemas. Si bien estos indicadores no miden el desempeño de los reguladores de servicios básicos – tema pendiente en la modernización de la institucionalidad regulatoria – son un buen ejemplo de una gestión pública más moderna en este ámbito.

Un segundo tema de importancia en cuanto a la modernización de la gestión pública – en el que prácticamente nada se ha avanzado – tiene que ver con el nulo avance en la creación de una institucionalidad para la evaluación de las políticas públicas. Hasta el momento, prácticamente todo el peso de una modernización en la gestión del sector público ha recaído sobre la Dipres, bajo la lógica de ligar objetivos y resultados al presupuesto de los organismos públicos. Se debe avanzar hacia la creación de una institucionalidad tanto a nivel central como a nivel de cada repartición, cuyo fin sea el de coordinar las evaluaciones de políticas, identificar nuevos objetivos y sus respectivos indicadores y, en definitiva, mejorar la productividad de los fondos públicos.<sup>11</sup>

### **2.3 *Descentralización en el Sector Público y Gestión a Nivel Local***

El proceso de descentralización llevado a cabo en Chile se encuentra actualmente en una fase de consolidación, siendo una de sus principales características la dotación de nuevas facultades a los municipios conjuntamente con la creación y operación de fondos y sistemas de financiamiento de inversiones y programas de ejecución local. En teoría, la principal ventaja de la descentralización está en mejorar la asignación de recursos, al tener los municipios la posibilidad de proveer bienes públicos locales de acuerdo a las preferencias de los individuos de la comuna. Además, cuando la comunidad decide dónde se asignan los recursos resulta más fácil aplicar el principio del beneficio para financiar el gasto público. Las principales limitaciones a la descentralización ocurren por la presencia de externalidades, por lo que ésta no debería ser aplicada a bienes públicos de alcance nacional, cuando hayan economías de escala importantes o cuando ésta produce fuertes impactos en la distribución de los ingresos. Se concluye que las funciones de distribución y estabilización debieran estar a cargo del nivel central, en tanto que en la asignación de recursos tienen participación los gobiernos subnacionales. En la práctica, sin

---

<sup>10</sup> Un análisis de diversos aspectos para una modernización institucional en estos dos sectores se encuentran en García (1999), Lemaitre (1997), Opazo y Quiroz (1997), Scalvini (1999), Soto (1998), Soto y García (1999), y Vargas (1997).

<sup>11</sup> En este ámbito, especialmente en cuanto a los métodos y la institucionalidad para la evaluación de políticas, véase el artículo de Eugenio Lahera en el Diario Financiero del lunes 4 de Octubre de 1999.

embargo, existe un número sustancial de limitaciones de los municipios y retriicciones del poder central que han impedido una descentralización efectiva, como se discute más adelante.<sup>12</sup>

## Contexto del problema

La reforma municipal de los años 1980 creó un conjunto de 337 comunas distribuidas en trece regiones a lo largo del país que se caracterizan por ser notablemente heterogéneas en términos de recursos, población, extensión, del tipo de problemas que enfrentan y la capacidad institucional para resolverlos. Como se muestra en el Cuadro N° 4 (próxima página), la región metropolitana es aquella con la mayor concentración poblacional al contar las comunas con poco más de 100,000 habitantes en promedio, mientras que regiones como la undécima y duodécima presentan promedios poblacionales bajos de 8,050 y 13,018 habitantes, respectivamente. Contrariamente, la superficie comunal del área metropolitana es relativamente pequeña (295 km<sup>2</sup>), en tanto que en la XII la superficie promedio es de más de 136,000 km<sup>2</sup>. Consistentemente, el porcentaje de ruralidad en la región metropolitana es relativamente bajo (0.16) mientras que en otras regiones alcanza valores bastante altos (más de 60% en el extremo sur). Con respecto a la situación de pobreza de las comunas, dos regiones muestran un bajo nivel de extrema pobreza, la duodécima (1.9%) y la metropolitana (8.9%), en tanto que en la primera región el promedio se eleva a 30.8%.

**Cuadro N° 4**  
**Estructura Socioeconómica de las Comunas**  
(valores promedio por Región)

Región	Población	Índice de Ruralidad (%)	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Extrema Pobreza (%)
1	33,958	0.63	5,870	30.8
2	45,636	0.37	14,049	17.8
3	25,653	0.24	8,397	16.7
4	32,893	0.57	2,710	23.7
5	37,415	0.28	443	15.4
6	21,102	0.55	495	20.0
7	28,832	0.61	1,046	14.9
8	35,394	0.49	754	21.3
9	25,201	0.54	1,027	25.8
10	22,584	0.61	1,595	14.7
11	8,050	0.67	10,973	14.9
12	13,018	0.68	136,151	1.9
Metropolitana	100,941	0.16	295	8.9
País	39,459	0.46	6,300	17.0

Fuente: Elaboración propia en base a información de Mideplan, Subdere y Unicef.

<sup>12</sup> Véase Irarrázabal (1999) para una visión más amplia que lo puramente institucional del problema de la descentralización.



## Problemas de la descentralización

En gran medida, el actual sistema de funcionamiento municipal se deriva del modelo de descentralización aplicado en el país. Existe consenso en que el proceso de descentralización indujo el traslado de importantes funciones – con sus respectivas responsabilidades y recursos – desde el nivel central a los niveles regional y local. Sin embargo, quedan pendientes algunos aspectos que es necesario perfeccionar.

Probablemente el principal problema de la descentralización es que si bien las tareas administrativas han sido, en parte, traspasadas a los municipios, la administración financiera continúa estando en gran medida manejada a nivel centralizado. Espinoza y Marcel (1994) señalan que los gobiernos subnacionales presentan un alto grado de dependencia de las transferencias del nivel central, la mayor parte en la forma de aportes para financiar servicios de salud y educación. Por ello, las municipalidades están expuestas a sufrir ajustes en cualquier momento con un consiguiente mayor riesgo. El sistema tributario municipal rígido imposibilita la fijación de tasas impositivas a nivel local consistentes con la realidad comunal, lo que no permite aumentar los ingresos municipales. Por otro lado, existe una inadecuada asignación de funciones – a nivel local y regional – debido a omisiones y contradicciones en las leyes y reglamentos que definen las funciones municipales. El sistema de transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales los incentiva a tratar de maximizar la obtención de recursos en desmedro de la eficiencia y la disciplina financiera municipal.

En este sentido, Gatica (1995) y Salazar (1995) señalan que la existencia de diferentes fondos de inversión (múltiples ventanillas) que financian el mismo tipo de proyectos con metodologías de distribución interregional y procedimientos de postulación distintos generan descoordinación e ineficiencias en la asignación de los recursos. Adicionalmente, algunos ministerios asignan sus fondos de manera centralizada con bastante independencia de las preferencias comunales (MOP, MTC, MINVU), impidiendo una descentralización efectiva de las decisiones.

Serrano (1996) aborda el tema del funcionamiento de la inversión pública descentralizada y específicamente el traspaso de fondos a las regiones y su resultado operativo. Destaca la necesidad de una mejor articulación entre fondos externos, agencias sectoriales y gobiernos regionales debido a la existencia de problemas de coordinación inter-regiones y en particular, para avanzar en la desconcentración de las decisiones de los ministerios sectoriales.

La ausencia de una descentralización de los recursos es una limitante fuerte en el proceso de descentralización, principalmente porque reduce los incentivos al manejo responsable de los municipios (*accountability*). El contrargumento a esta mayor descentralización de la gestión pública a nivel local es que ello incentivaría la descentralización del *lobby* y del manejo populista de los recursos. Aún cuando puede ser cierto – aunque aminorado por el *accountability* pertinente exigible a los propios gestores y a adecuados mecanismos de control a nivel local – esto no quita que el problema del *lobby* también está presente en el manejo de recursos centralizados.

Un segundo factor que ha limitado la efectividad de la descentralización es el grado de fragmentación de la autoridad local, que incentiva la duplicación de funciones y el desaprovechamiento de economías de escala, el traslape del ámbito de producción de bienes públicos, y el aumento de costos en la provisión de los mismos (Hochman et al., 1995). En el límite de lo ridículo, hay 20 comunas en Chile que de acuerdo al Censo de 1992 tenían menos de 2.000 habitantes; ¿es posible creer que se puede constituir un municipio eficiente y se justifica el

uso de los recursos con esa densidad poblacional? ¿Es posible suponer que dichas comunas podrán competir con otras comunas por fondos de inversión realizando proyectos bien preparados y con buena capacidad de *lobby*?

Al observar correlaciones simples entre los gastos municipales y las características de los municipios descritas en el Cuadro N° 4 se deduce que mientras más populosa es una comuna, mayor es su nivel de gasto. Pero la relación no es lineal sino creciente a tasas decrecientes. Ello sugiere que podrían existir importantes economías de escala en la gestión municipal – en particular, de proyectos de inversión – y que no están siendo aprovechadas. Ello implica que al fusionar dos comunas, el gasto agregado de la comuna crecería menos que proporcionalmente y, para un nivel similar de provisión de servicios y proyectos de inversión, se requeriría gastar menos recursos. Cuando se considera que existen más de 300 municipios en todo el país, muchos de los cuales son demasiado pequeños para funcionar adecuadamente, se puede concluir que es posible que una reducción de su número permitiría beneficiarse ampliamente de las potenciales economías de escala. Si se estima improbable que legalmente se reduzca el número de comunas, las economías de escala podrían aprovecharse permitiendo y estimulando a las comunas a asociarse para coordinar sus esfuerzos de gestión de proyectos.

Un tercer problema de los municipios es la ausencia de personal capacitado para desempeñar labores importantes de dirección y asesoría técnica. Ello induce ineficiencia en la toma de decisiones y una tendencia a los sobrecostos en los proyectos de inversión. Más grave aún para el proceso de descentralización es que la ausencia de personal calificado justifica la centralización de la administración de los recursos financieros que, como se señaló, impide una descentralización efectiva.

Un elemento adicional que perturba el proceso de descentralización se origina en que la ausencia de personal calificado. El sistema de inversiones regionales supone la capacidad de los municipios para concursar en el financiamiento de proyectos de inversión. Si bien uno de los principales objetivos de los fondos regionales es favorecer a las comunas con menor desarrollo relativo con el fin de equilibrar las diferencias existentes, en la práctica es muy difícil cumplir con este objetivo ya que las comunas más pequeñas y pobres son las que tienen menores posibilidades de presentar proyectos técnicamente viables. Además, la forma como opera el sistema de acceso a los fondos regionales ocasiona que la mayor parte de los municipios se vea forzado a presentar un número “excesivo” de proyectos y a un número amplio de ventanillas, con el fin de maximizar la probabilidad de conseguir fondos. Existe un número importante de proyectos postulados por los municipios que no reciben financiamiento, principalmente debido a una postulación inadecuada, fallas en la gestión y proyectos mal diseñados.

En resumen, para impulsar una mejor gestión local se requiere considerar una combinación de (a) mejor capacitación laboral y provisión de infraestructura adecuada; (b) mayor responsabilidad individual de los funcionarios públicos, lo que se obtiene a través de mejorar los sistemas de incentivos y castigos, y (c) mejor diseño de la estructura de gestión, información y toma de decisiones a nivel local. En este sentido resulta prioritario que el gobierno central:

- Impulse una mayor flexibilización del sistema laboral municipal, en términos de la capacidad de cada municipio de determinar tanto los salarios como los cambios en el tamaño de su planta que encuentre pertinente. Al igual que en la gestión pública a nivel central, el actual sistema incentiva la carrera burocrática a nivel local, en la que los funcionarios de bajo rendimiento son promovidos por antigüedad y el personal de buen

nivel técnico usualmente permanece poco tiempo en sus posiciones por falta de incentivos.

- Asimismo, es necesario que se asigne un monto importante de recursos a capacitación y compra de bienes de infraestructura (equipos computacionales, fax, teléfonos, etc). El financiamiento podría provenir de los mismos fondos externos (por ejemplo, del FNDR), considerando que en la actualidad una limitante fuerte a la efectividad de dichos fondos es el bajo nivel de capital humano a nivel municipal.
- Por su parte, las municipalidades deben hacer un uso más eficiente de su dotación de recursos humanos y físicos. Una manera efectiva es exigir que se implementen sistemas de información de costos por proyecto como requisito para obtener el financiamiento de los mismos. Esta medida permite que los municipios tomen conciencia del impacto que tienen los distintos proyectos sobre las finanzas municipales y puedan priorizar los proyectos de manera racional. Además les permite descubrir en forma precisa las mayores áreas de ineficiencia en el diseño, ejecución y gestión de proyectos y las limitaciones de capital físico y humano que tiene cada municipio.

### **3. Modernización de la Institucionalidad Regulatoria y Promotora de la Competencia**

La sección anterior señaló la necesidad de profundizar la participación privada en sectores con características de monopolios naturales. Con una adecuada regulación, ello redundaría en un mejoramiento en la eficiencia interna de estas empresas (eficiencia productiva) y en beneficios para los consumidores. Sin embargo, debido a la presencia de importantes asimetrías de información entre la firma privada y las entidades regulatorias, la regulación tiende a ser imperfecta y la propiedad privada en segmentos de mercado con características monopólicas puede generar distorsiones significativas en la asignación de recursos.<sup>13</sup>

En el caso de Chile, este problema es exacerbado en la medida que los servicios de utilidad pública monopólicos están verticalmente relacionados a mercados potencialmente competitivos. Ello permite que el poder de mercado de estas firmas en mercados regulados sea utilizado para obtener beneficios anormales en mercados potencialmente competitivos. Aparte de las ambigüedades existentes en los marcos regulatorios y las debilidades en el aparato judicial para resolver situaciones no previstas expresamente en las normas, la regulación está severamente limitada por la falta de capacidad técnica y autonomía de las entidades regulatorias.<sup>14</sup>

La cuestión es entonces, ¿hasta dónde es posible avanzar en una propuesta de desarrollo institucional capaz de garantizar un desarrollo armónico de las ventajas de eficiencia productiva e interna del sector privado, junto con una adecuada promoción de la competencia y protección

---

<sup>13</sup> Entre otros, ver Vickers y Yarrow (1987), Armstrong, Cowan y Vickers (1994), Levy y Spiller (1996), y Helm y Jenkinson (1998).

<sup>14</sup> Saavedra (1999) analiza teóricamente los efectos de las integración vertical en redes de utilidad pública. Basañes, Saavedra y Soto (1999) discuten la experiencia en el sector eléctrico chileno y Díaz y Soto (1999) los esquemas de regulación de telecomunicaciones.

del consumidor en estos sectores? En esta sección nos preocupamos de los aspectos regulatorios y de promoción de la competencia, mientras que en la sección siguiente abordamos el tema del poder judicial.

### 3.1 Regulación de Servicios de Utilidad Pública

Una de las proposiciones más sorprendentes de las teorías modernas de regulación es que, bajo ciertas circunstancias, resulta innecesario regular un monopolio privado en mercados de utilidad pública porque el mercado es desafiante.<sup>15</sup> La desafiabilidad del mercado consiste en que la sola amenaza de entrada por parte de un competidor potencial obliga al monopolista a producir a niveles de precio de competencia.

Las condiciones que hacen un mercado desafiante son, sin embargo, imposibles de ser observadas en la práctica, en particular los supuestos de cero costos de entrada y salida en que incurrirían los potenciales entrantes y el de capacidad de reacción lenta por parte del monopolista. En base a esta evidencia empírica, este trabajo supone que todos aquellos segmentos de los mercados que presentan características monopolísticas deberán ser regulados.<sup>16</sup> Sin embargo, la regulación de mercados no está exenta de problemas. La literatura teórica y empírica sobre la regulación de monopolios en servicios públicos enseña que las asimetrías de información entre firmas reguladas y reguladores es una seria limitante para obtener eficiencia asignativa en estos mercados. Las asimetrías de información provienen de un mayor y mejor conocimiento de las tecnologías en uso y de las condiciones de mercado por parte de los monopolistas. Como resultado de estas asimetrías de información, se generan “rentas informacionales” y se incentiva el comportamiento estratégico por parte de los agentes económicos.

En principio, la manera de reducir las rentas informacionales consiste en diseñar e implementar marcos regulatorios que provean reglas claras y sólidas desde un punto técnico. Pero, adicionalmente, se requiere que las entidades reguladoras cuenten con personal bien preparado para exigir el cumplimiento de dichas normas y, en caso de conflictos, un poder judicial capaz de resolver de manera expedita y fundada los desacuerdos.

En la práctica, en Chile existen muchas limitaciones que impiden que los reguladores inhiban la extracción de rentas en aquellos sectores donde firmas privadas operan en condiciones monopolísticas. Ello se debe principalmente a tres razones. En primer lugar, **las entidades regulatorias chilenas son técnicamente débiles para implementar la regulación existente.** Esta falta de capacidades técnicas tiene tres fuentes principales:

- *La nula independencia del poder político.* Actualmente, las autoridades sectoriales (superintendentes, el ministro de energía, etc.) son funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República, quien los puede remover de su cargo a su voluntad sin que existan procedimientos claros que justifiquen las medidas. Ello posibilita el *lobby* y

---

<sup>15</sup> Baumol, Panzar y Willig, 1986. Para un análisis crítico de esta teoría, véase Schwartz, 1987.

<sup>16</sup> Consistente con la evidencia empírica para USA (Williamson, 1968; y Masson y Shaanan, 1984) y lo que nadie puede poner en duda para Chile, este trabajo supone que las desventajas de la regulación (costos directos e indirectos) son menores a sus ventajas en términos de los beneficios sociales que ésta reporta.

puede inhibir a los entes reguladores en la aplicación de medidas técnicamente necesarias pero políticamente costosas.

- *La falta de independencia presupuestaria.* La fuente de recursos de los entes reguladores es el presupuesto de la nación y, por lo tanto, ellos operan dentro del marco institucional del sector público. Como se ha discutido en la sección anterior, el esquema de incentivos del sector público presenta severas limitaciones para que su funcionamiento sea eficiente (rigidez, burocracia, etc). En algunos países (Argentina y Brasil) los entes reguladores se financian con impuestos específicamente diseñados para ese propósito o con las utilidades que genera la concesión de derechos de explotación privados en mercados regulados.
- *Escala de remuneraciones inconsistente con la mantención y desarrollo de capacidades técnicas del personal.* En primer lugar, las remuneraciones están por debajo de aquellas en la industria regulada, lo que favorece la captura regulatoria. En segundo lugar, no hay incentivos que fomenten la especialización del personal y el desarrollo de una carrera funcionaria al interior de los entes reguladores. Ambas condiciones llevan a que los mejores profesionales jóvenes no valoren el trabajar en un organismo regulador, por el contrario, ellos son en general captados por el sector privado. Esta no es una característica en todos los países, por ejemplo en Francia y Corea la carrera pública entrega un prestigio que le permite a los reguladores competir efectivamente con la industria por personal capacitado.

Un segundo problema grave de la regulación en Chile es que el **marco regulatorio está en muchos casos incompleto o es ambiguo**, es decir, el esquema contractual o institucional que gobierna las relaciones entre regulador y firma no prevé todas las posibles contingencias de la operación del sector. La existencia de ambigüedades en cualquier tipo de regulación es usualmente resultado tanto de la complejidad del fenómeno que se trate como de la incapacidad de prever y anticipar los potenciales conflictos que se derivan de la regulación en un contexto de información limitada. La presencia de ambigüedades o indefinición en la regulación generalmente produce comportamiento oportunista tanto por parte de la empresa regulada como de las instituciones del Estado.<sup>17</sup>

Los problemas de ambigüedades en la regulación han quedado en evidencia en los últimos años en muchos sectores. En el sector eléctrico, la falta de definición de responsabilidades frente a una sequía llevó a profundizar la crisis y, por primera vez en mucho tiempo, a racionamientos en el consumo. En el sector de telecomunicaciones, la autoridad ha debido emitir continuamente regulaciones para evitar que las empresas de telefonía local usen su poder monopólico en otros mercados (larga distancia, internet, etc.). La sobre-explotación pesquera ha llevado a largas negociaciones para imponer restricciones de captura que hagan sostenible el desarrollo del sector.

Un tercer problema que no es único del caso chileno es que **la regulación es en ocasiones particularmente compleja desde el punto de vista técnico** y no existe consenso respecto del mejor esquema regulatorio. La regulación enfrenta muchas veces problemas de tipo

---

<sup>17</sup> Ver Williamson (1985), Hart (1995) y Maskin y Tirole (1999) en cuanto a comportamiento oportunista en presencia de ambigüedades.

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

A pesar de que los problemas regulatorios han sido ampliamente debatidos, en la práctica el gobierno chileno ha puesto un esfuerzo muy desigual para resolver las ambigüedades de los marcos regulatorios. La regulación en telecomunicaciones, que comenzara siendo muy precaria, ha evolucionado hacia la imposición de mejores y más efectivos esquemas de regulación de la telefonía local. Más significativamente, el gobierno realizó un gran esfuerzo para implementar el sistema multiportador en larga distancia que ha llevado a un sustancial aumento en la competencia y competitividad del sector, reduciendo tarifas y beneficiando a los consumidores de manera manifiesta.

Por el contrario, la regulación del sector eléctrico que fuese pionera en su momento al permitir competencia en generación, se ha rezagado notoriamente generando severos problemas de operación en el sector, conflictos y creciente litigación. El sistema lleva operando en manos privadas por cerca de 10 años, época en que se privatizaron los grandes operadores del sector (generadores y distribuidores). Lo ha hecho, sin embargo, en un ambiente de gran ambigüedad, pues la autoridad demoró cerca de 9 años en emitir el reglamento eléctrico que hace operativa muchas de las provisiones de la Ley Eléctrica de 1982. Este reglamento, puesto en práctica recientemente, no resuelve los principales problemas del sector, como lo son el cálculo de los peajes de transmisión eléctrica, la determinación de las áreas de influencia, el cálculo de los valores nuevos de reemplazo, etc.

El problema de manejo de la regulación por parte del gobierno no es un tema que éste no se haya planteado. Se han hecho varias propuestas para resolver parte de estos problemas. Sin lugar a dudas la más completa de ellas es la propuesta de la Comisión de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado.<sup>18</sup> En lo medular, esta propuesta propone agrupar a los organismos reguladores de servicios básicos bajo la tutela del Ministerio de Economía bajo tres áreas reguladoras (energía, telecomunicaciones y servicios sanitarios); dotar de mayores recursos a estos organismos; y, reducir la dependencia del presupuesto de la nación vía el cofinanciamiento de parte de la propia industria regulada.

Aunque esta propuesta reconoce y aborda alguno de los problemas descritos más arriba, no ataca dos elementos centrales del diagnóstico. En primer lugar, no se corrige la dependencia política de las entidades regulatorias y se cae en el error de considerar que las instituciones estatales son en esencia benevolentes. Ello, sin embargo, no refleja necesariamente la realidad. Como todas las instituciones, los entes reguladores están compuestos por agentes autointeresados, quienes a falta de adecuados incentivos y monitoreo por parte de sus mandantes (en términos económicos, como ya mencionáramos, los principales) pueden terminar alejándose de la regulación con fines socialmente benevolentes. En segundo lugar, el garantizarle ingresos a los entes reguladores sin una mayor descentralización impide que al interior de los mismos se

---

<sup>18</sup> “Defensa de la Libre Competencia, Protección de los Derechos del Consumidor, Provisión de Servicios Básicos”, Agosto de 1998.

impongan sistemas de incentivos adecuados para capacitar y mantener personal de primer nivel en la labor de regulación.

A este respecto, es pertinente mencionar tres cambios necesarios para dotar a estas instituciones regulatorias de independencia económica y política:

- *Separar las entidades regulatorias por tipo de actividad económica.* Existen varias razones que aconsejan no centralizar la regulación en un solo organismo. En primer lugar, la regulación de los diferentes sectores (eléctrico, gas, telecomunicaciones, etc.), son muy diferentes desde el punto de vista técnico, económico y, en particular, del nivel de desarrollo de cada sector. En segundo lugar, ello facilitaría la rendición de cuentas (*accountability*) de los respectivos superintendentes. En tercer lugar, se reduciría el incentivo a la captura de un regulador muy poderoso tanto por las empresas reguladas como por los partidos políticos.<sup>19</sup> Finalmente, se reduciría el problema de abandono de actividades de regulación de sectores que, por razones políticas o circunstanciales, son menos vistosas que otras actividades.<sup>20</sup>
- *Organismos regulatorios independientes, económica y jerárquicamente, de ministerios.* Esto eliminaría la dependencia política de los reguladores, permitiendo hacer más operativa la capacitación técnica, la implementación de esquemas eficientes de incentivos y la carrera funcionaria en estas entidades.
- *Dotar al Presidente de la República de la facultad de nombrar y remover a los superintendentes con la ratificación del Congreso.* Esta medida – que se aplica en muchos otros países – mantendría el rango de los reguladores como funcionarios de confianza del ejecutivo, pero permitiría que su nombramiento y evaluación fuese más transparente. En particular, ello exige implementar procedimientos claramente establecidos para su remoción (negligencia comprobada, captura regulatoria, etc.).

Otro aspecto no considerado por el Comité de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado es el aprovechamiento de economías de alcance entre el rol de regulador y el rol de promotor de la competencia. La responsabilidad de promoción de la competencia y protección del consumidor recae actualmente en las Comisiones Antimonopolios, mientras que la de educación e información del consumidor es responsabilidad del Servicio de Protección al Consumidor (SERNAC). Sin embargo, los problemas que se presentan en el ámbito de los servicios básicos son de alta especificidad y complejos de resolver. La experiencia ha demostrado que involucrar a las Comisiones Antimonopolios en estos casos ha resultado insatisfactorio. Resulta interesante considerar la alternativa de dejar esta labor de promoción de la competencia y protección del consumidor en las propias agencias regulatorias, quitándole la tutela de los servicios de utilidad pública a las Comisiones Antimonopolios.

Por último, respecto de las ambigüedades regulatorias, se ha hecho poco para lograr su identificación. Lamentablemente, sólo cuando aparecen comportamientos oportunistas es que estas ambigüedades se hacen visibles. En el corto plazo, sería interesante que se profundizara en

---

<sup>19</sup> Efecto menos claro a causa de mayores probables pérdidas reputacionales cuando el regulador es más poderoso.

<sup>20</sup> Creemos, por ejemplo, que este podría ser el caso en la Comisión Nacional de Energía respecto de la regulación de gas natural.

la implementación de mecanismos de resolución de conflicto extrajudiciales y en la exigibilidad de las soluciones planteadas por el arbitraje. En el mediano plazo, la labor de estudiar las adecuaciones al marco regulatorio debiera estar radicada en los ministerios o subsecretarías sectoriales y no en los organismos reguladores. Estos últimos sólo debieran apoyar el trabajo técnico de los ministerios en estas tareas, pero no ser los propulsores de los cambios de fondo de las normas que rigen al sector que ellos mismos regulan. De esta forma, las agencias reguladoras se transformarían en entes exclusivamente técnicos, evitándose que se mezclaran en la discusión más política que todos los cambios a la estructura regulatoria necesariamente conllevan. Por otra parte, el fortalecimiento de las instituciones regulatorias debiera reducir tanto las ambigüedades existentes en los marcos regulatorios como el comportamiento oportunista subyacente a ellas.

### **3.2 *Comisión Antimonopolios y Fiscalía Nacional Económica***

Las entidades encargadas de promover la competencia en Chile son las Comisiones Preventivas Regionales, la Comisión Preventiva Central, la Comisión Resolutiva y la Fiscalía Nacional Económica. En esta estructura institucional, las comisiones preventivas y resolutiva actúan como tribunales del sistema y, por lo mismo, son independientes de cualquier repartición pública. La Fiscalía, por su parte, es un servicio público con presupuesto y personal propios, dependiente directamente del Presidente de la República, con el cual se relaciona a través del Ministerio de Economía.

Aún cuando se pueden mencionar una serie de casos en los cuales la Comisión Resolutiva ha tomado decisiones claras en favor de la competencia en los mercados (en particular en el sector de telecomunicaciones), creemos que su accionar se encuentra limitado por varios problemas. Un primer factor restrictivo es el hecho de operar únicamente por el sentido de responsabilidad de sus miembros, sin que ninguno de ellos sea remunerado por su trabajo, disponga asesores que lo apoyen en sus decisiones, ni pueda descargar parte de sus otras obligaciones para dedicarse a ésta. Ello implica que, normalmente, el tiempo destinado a esta labor se torna marginal, quedando posiblemente circunscrito a la asistencia a la reunión semanal de dos horas y media que tienen las Comisiones.

En segundo lugar, la conformación de las Comisiones no está basada en personal especializado en temas de regulación y competencia, sino que resulta en parte de manera aleatoria (porque parte de los miembros resulta de un sorteo entre los decanos de facultades de economía y derecho de las universidades chilenas) y en parte queda a discreción del poder político (porque parte de los miembros son funcionarios públicos designados por ministros). Contar con especialistas resulta cada vez más necesario, ya que la evolución de la economía va acompañada por más actividades estratégicas crecientemente complejas por parte de las empresas. Cabe mencionar en este punto, que la conformación de las Comisiones puede afectar y ser afectada por el enfoque de la legislación antimonopolios. Por ejemplo, un énfasis en la *sanción de conductas* contrarias a la competencia, donde la demostración concreta de tales conductas es fundamental, estaría vinculado con la presencia de profesionales con formación en Derecho. En cambio, un énfasis en la *promoción de la competencia* estaría más relacionado con profesionales especialistas en organización de mercados.

Una crítica adicional a la conformación de las Comisiones es su dependencia del Poder Ejecutivo. Este aspecto puede ser particularmente grave al considerar eventuales conflictos entre



las Comisiones Antimonopolios y organismos del Estado (empresas públicas, superintendencias, organismos reguladores).

Respecto a la Fiscalía Nacional Económica, se observan limitaciones provenientes de una planta de personal inadecuada, insuficiente y mal remunerada, además de la carencia de fondos para contratar estudios a especialistas en los variados temas en que le corresponde involucrarse. Estos problemas están siendo atacados en un proyecto de ley en tramitación en el Congreso desde fines de 1997 que, al no tocar las falencias de las Comisiones Antimonopolios, podría generar un desequilibrio en sus capacidades relativas a las de la Fiscalía.

Una estrategia alternativa sería revisar globalmente la institucionalidad antimonopolios vigente, incluyendo los objetivos de la ley y la estructura, conformación y facultades tanto de las Comisiones como de la Fiscalía. El resultado de esta revisión global permitiría determinar con mayor certeza en qué aspectos se debe fortalecer cada uno de los elementos de la institucionalidad. No obstante, al considerar que una evaluación de este tipo puede prolongarse significativamente y las evidentes carencias de la Fiscalía, parece conveniente introducir en el corto plazo alguna combinación de medidas que incluyan un aumento de la planta y sus remuneraciones, y mayores fondos para contratar estudios externos.

En consecuencia, creemos que hay elementos necesarios de perfeccionar en este ámbito. En primer lugar está la necesidad de definir con mayor claridad los objetivos de la legislación antimonopolios, en un contexto en que se ha optado por no especificar conductas constitutivas de delito en sí mismas. Junto con fortalecer su rol tradicional en el control de prácticas no competitivas, las Comisiones debieran ser promotoras de la desregulación de mercados potencialmente competitivos. En este aspecto, las Comisiones debieran convertirse en organismos de consulta y discusión permanente para las superintendencias y demás órganos reguladores del Estado. Sin embargo, para cumplir este rol crítico es necesario avanzar hacia una mayor independencia de las Comisiones del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, las exigencias que impone el desarrollo de la economía a la institucionalidad antimonopolios requiere contar con los recursos y el personal adecuados. En este sentido, el proyecto de ley se concentra sólo en el fortalecimiento de la Fiscalía Nacional Económica. Una reforma más profunda debe incluir necesariamente a las Comisiones Antimonopolios, avanzando hacia una conformación de profesionales con mayor grado de especialización y eliminando la aleatoriedad del sistema actual de nombramientos.

#### **4. Modernización de la Justicia y del Poder Judicial**

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

El sistema judicial reconoce la diferente naturaleza de los conflictos en el ámbito económico por lo que se han creado instancias especiales para su tratamiento (Comisiones Antimonopolios, sistemas de arbitraje, etc.). No obstante, una parte sustancial de la litigación se canaliza, tarde o temprano, hacia las Cortes de Apelaciones o la Corte Suprema, en las cuales los conflictos económicos reciben un tratamiento similar a cualquier otra causa.

Las principales limitaciones que se pueden apreciar en el sistema judicial son la baja eficiencia procesal, la incapacidad de los jueces para conocer temas económicos y la ausencia de juzgados específicos en los que se ventilen conflictos altamente técnicos. Estas limitaciones incrementan el costo directo e indirecto de los litigios, hacen difícilmente predecibles las decisiones de los jueces, y no garantizan un tratamiento privadamente justo y socialmente eficiente de los problemas (Vargas, 1999). Incluso, algunos autores señalan que un sistema como el chileno, basado en la ley de inspiración romana tiende a inhibir el proceso de innovación tecnológica y el espíritu empresarial que son la base del sistema de mercado, pues imponen demasiadas restricciones al accionar del sector privado quien sólo puede hacer, en principio, aquello que está permitido en la Ley. Por contraste, el sistema sajón garantiza mayor espacio a la empresa al sancionar sólo aquello que esta prohibido, lo que estimula la dinámica innovativa (White, 1997).

#### **4.1 Problemas de Baja Eficiencia Procesal**

Tal como lo explica Vargas (1999) respecto de la reforma procesal-penal, el procedimiento actualmente aplicado en Chile en la mayoría de los casos es el juicio ordinario por crimen o simple delito. Este procedimiento es el mismo que se ha aplicado desde la época de la Inquisición y su diseño no reconoce la importancia de los derechos individuales por sobre el interés estatal de castigar un delito. Así, el sistema es ineficiente en la protección de las víctimas y lesiona considerablemente las garantías individuales en juego.<sup>21</sup>

Por otro lado, el sistema tampoco es eficiente en resolver los conflictos, ya que sus diversas etapas procesales toman una gran cantidad tiempo. No se dispone de un análisis cuantitativo sistemático acerca de los procedimientos penales, pero diferentes estudios señalan que aún los procedimientos más expeditos son considerablemente lentos: los procedimientos civiles sumarios tienen una duración promedio de 513 días (Cerdeña, 1993), mientras que la duración de los procedimientos contenciosos sobre alimentos, visitas y tuición alcanzan en promedio sólo en su etapa de primera instancia a 406 días (Universidad Diego Portales, 1994). En el caso de los juicios iniciados en la Comisión Antimonopolios por conductas anticompetitivas en el sector eléctrico, se estima que la duración promedio de los juicios entre 1989 y 1997 alcanzó a 32 meses, excluyendo las apelaciones a la Corte Suprema (Basañes, Saavedra y Soto, 1999). Más aún, el Juez no se involucra directamente en el 100 por ciento de los casos, e incluso, no lo hace ni siquiera indirectamente en muchos de ellos (Vargas, 1999).

La reforma procesal-penal, actualmente en trámite parlamentario, da cuenta de la necesidad de realizar cambios en este ámbito. A pesar de su importancia fundamental para la modernización de la Justicia, estos cambios fueron en sus inicios fuertemente resistidos por los propios involucrados: los abogados y el Poder Judicial. La reforma procura introducir cambios radicales en a lo menos dos ámbitos del poder judicial:

1. La profesionalización de los funcionarios judiciales, capacitación y reconversión de los que actualmente están en él y capacitación de los jueces en temas específicos (ver subsección siguiente respecto de esto último)

---

<sup>21</sup> Piénsese en el delito de giro doloso de cheques. La víctima preferiría que se le cancelase lo adeudado, en vez de ver que el culpable va a la cárcel y no puede pagar por falta de recursos.

2. Ampliación de las reformas a procedimientos civiles, tal de hacerlos más expeditos y confiables a las partes involucradas. Avances en este ámbito son complementarios a la propuesta de creación de tribunales específicos (subsección 4.3).

#### **4.2 Capacitación de los Jueces en Temas Económicos**

Los jueces chilenos no tienen entrenamiento formal profundo en economía, ni tampoco en el área de interacción entre economía y leyes. El escaso conocimiento en temas económicos que han adquirido estos profesionales usualmente proviene de sus estudios de leyes (es obligatorio ser abogado para ser juez), en los que como norma figuran pocos cursos técnicos que, además, son enseñados a un nivel tan general que les es imposible entrar en temas complejos. Esta falta de entrenamiento formal para analizar temas económicos es superada con un paciente esfuerzo individual que, si bien es encomiable, ha generado dos inconvenientes mayores:

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

El primero de dichos inconvenientes es en ocasiones resuelto por las partes en conflicto a través del uso de árbitros independientes. Aún cuando los árbitros han sido usado en importantes disputas, especialmente en aquellas generadas en los servicios de utilidad pública, su inhabilidad para emitir opiniones vinculantes (obligatorias a las partes) limita considerablemente su impacto. En consecuencia, sería conveniente estudiar la posibilidad de crear comisiones de arbitraje con poder de sanción.

Esta solución, no obstante, no resuelve el problema de fondo. De allí que se requiera de jueces que conozcan de temas económicos y tomen decisiones basados en un análisis de las condiciones que posibilitan el comportamiento oportunista de las partes. Esto requiere de dotar al sistema judicial de un sistema de capacitación permanente en temas de economía y leyes, además de hacer cambios profundos en lo procesal, como se mencionara en la subsección anterior.

Por último, parece cada vez más necesario la creación de juzgados específicos en temas económicos, lo que se trata en la subsección siguiente.

### 4.3 *Juzgados Específicos*

La creación de tribunales específicos no es algo exclusivo de los temas económicos. De hecho, actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria la creación de los Tribunales de Familia. Es, por lo tanto, perfectamente factible pensar en la creación de Tribunales Económicos.<sup>22</sup>

Las principales ventajas de la creación de Tribunales Económicos son la entrega de un servicio de justicia de mayor calidad, pues permitirían la agilización de los procedimientos y una mayor eficiencia, acceso y transparencia en el funcionamiento del Sistema. En términos prácticos, estas ventajas son consecuencia directa de dos innovaciones que se introducirían en estos tribunales específicos:

1. Para las causas civiles económicas, que atiborran los juzgados en la actualidad (como el pago de cuentas o la interpretación de contratos entre partes privadas), se debiera seguir procedimientos esencialmente orales, públicos y desformalizados, lo cual permitiría una mayor agilización del sistema. Más de 60% de las causas civiles y criminales se refiere a asuntos que no requieren del análisis de un juez, sino de la tramitación burocrática de procedimientos tales como preparación de juicios de cobranza judicial (excluyendo el mismo juicio), posesiones efectivas de herencia, manifestaciones mineras, rectificación de partidas legales, etc.<sup>23</sup>
2. Las causas más complejas requerirían de un estudio más en profundidad de las fuentes e implicancias de los conflictos. En consecuencia, estos tribunales debieran contratar personal especializado para apoyar al juez en este tipo de controversias, permitiéndole a este último una comprensión más integral del problema a resolver.

Los beneficios económicos potencialmente cuantificables de estos cambios serían básicamente dos. En primer lugar, el ahorro en tiempo de los usuarios del sistema, que debiera ser bastante elevado en aquellas causas más complejas ya que en general ellas involucran la contratación de profesionales de alto costo alternativo y los intereses en disputa son cuantiosos. En segundo término, la disminución del número de causas que pasarían a los tribunales de apelaciones, consecuencia directa de decisiones mejor evaluadas y menos aleatorias en primera instancia.

Una segunda propuesta en el ámbito de la protección del consumidor es la creación de la figura del Defensor Público. La defensa de los derechos de los consumidores es un bien público y, por lo tanto, está afecta al problema del polizón (*free rider*): los agentes esperan que otros asuman esta defensa pues sin colaborar en su costo se pueden obtener los beneficios que de ella se deriven. Sin embargo, este raciocinio hace que ningún agente colabore y no se provea en cantidad óptima dicha defensa.

---

<sup>22</sup> El documento de la Comisión de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (op. cit.) propone la creación de un Tribunal Nacional Económico, entidad que sólo sería una instancia de apelación superior en temas de competencia y provisión de servicios básicos. Nuestra propuesta puede ser pensada como complementaria a aquella.

<sup>23</sup> Anuarios de Estadísticas Judiciales, varios años.

De allí la necesidad de que el Estado provea instancias en la que los consumidores puedan informarse y defender sus derechos. A principios de esta década se creó el SERNAC, organismo dependiente del Ministerio de Economía, que es básicamente una instancia de información al consumidor. Sin embargo, este organismo no cumple (ni debiese cumplir) el papel de sancionar conductas inadecuadas. Por las mismas razones esgrimidas en la sección 3 respecto de la Fiscalía Nacional Económica, creemos que la protección del consumidor requiere un organismo especializado bajo la figura del Defensor Público. Adicionalmente, se debe explorar la posibilidad de que sentencias en litigios individuales sobre problemas económicos tengan alcance colectivo cuando las circunstancias así lo ameriten (por ejemplo, cuando se sanciona que un producto es defectuoso, todos los consumidores debiesen ser compensados y no sólo aquel beneficiado en el juicio). Este mecanismo, que en los países sajones se conoce como *class-action suits*, reduciría sustancialmente los costos judiciales.

## 5. Conclusiones

El tema de la modernización de la economía como requisito para que el desarrollo de Chile sea sustentable es un lugar común en los discursos de políticos, empresarios y economistas. La apertura y globalización de los mercados ha llevado a una importante modernización de parte sustancial del sector privado, si bien dichos sectores modernizados coexisten con áreas de la economía que se encuentran rezagadas. No obstante, la cultura empresarial y la formación profesional y técnica de los trabajadores se enfoca crecientemente hacia los mercados internacionales de rápido desarrollo tecnológico.

Este ensayo aborda el problema de la necesaria modernización del Estado. Reconociendo que en algunas áreas se ha avanzado de manera importante, el diagnóstico es que resulta imprescindible realizar profundas reformas en muchos ámbitos del accionar estatal que se han convertido en evidentes cuellos de botella para el desarrollo del país en el siglo XXI. Un tratamiento exhaustivo del tema exigiría discutir un conjunto bastante amplio de problemas, lo que podría resultar ineficiente y excedería el formato de este trabajo. Por ello, nos concentramos, en particular, en tres áreas donde las reformas resultan, tal vez, más urgentes y que, de ser implementadas, podrían producir un impacto positivo significativo y sostenido: la modernización del sector público como productor y administrador de bienes y servicios públicos, la modernización de la institucionalidad regulatoria y promotora de la competencia, y la modernización de la justicia y del poder judicial.

El enfoque utilizado parte de tres premisas básicas que, aunque debatibles, han sido usadas como marco de referencia en el análisis. En primer lugar se ha supuesto que la economía chilena continuará su desarrollo sobre la base de un sistema de mercado y, por lo tanto, la institucionalidad debiera enfocarse para que este mecanismo sea lo más eficiente posible y a buscar las formas de evitar o reducir los efectos adversos derivados de sus fallas. En segundo lugar, se estima que la economía chilena se insertará crecientemente en un sistema de economía internacional globalizada, lo que implica que el país deberá desarrollar la habilidad de beneficiarse de dicho sistema y la capacidad de defenderse de los eventuales problemas que dicha globalización provoca. Finalmente, se hace el supuesto que el desarrollo de la economía mundial se dará en un contexto crecientemente dinámico, donde el cambio tecnológico y organizacional será un elemento fundamental en la interacción entre consumidores y productores de distintos países. Por ello, la estrategia de desarrollo debe privilegiar la creatividad, la

capacidad empresarial, la flexibilidad y la habilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y de los mercados.

Tomando como referente el desafío que impone la globalización, el trabajo identifica tres áreas de la institucionalidad del Estado que son cuellos de botella para responder al desarrollo de la economía chilena. Aunque sea arbitrario, el ordenamiento es indicativo de la prioridad que le asignamos a cada tema.

La primera área que requiere una sustancial modernización son los esquemas de la regulación de muchas áreas productivas. Muchos de ellos son anticuados o están incompletos debido a que fueron dictados cuando se hicieron las reformas sectoriales que, por muy novedosas que ellas fueran en su momento, han sido superadas en muchos casos por el mismo desarrollo de los mercados.

La efectividad de la regulación depende que los reguladores cuenten con personal bien capacitado, operen bajo marcos regulatorios que provean reglas claras y sean apoyados por un poder judicial confiable en la solución expedita y fundada de conflictos altamente técnicos. Ello permite contrarrestar las ventajas de las empresas reguladas derivadas de las asimetrías de información.

Desde un punto de vista de capacidad técnica, las entidades regulatorias chilenas son bastante débiles. La escasa capacidad técnica de los reguladores tiene tres fuentes: (1) la falta de independencia del poder político, (2) la nula independencia presupuestaria del Fisco, y (3) el inadecuado sistema de remuneraciones e incentivos, el que es inconsistente con la mantención y desarrollo de capacidades técnicas del personal.

Un segundo problema grave es que los marcos regulatorios tienden a ser sumamente ambiguos. Ello permite el comportamiento oportunista por parte de las empresas reguladas, lo que eleva la conflictividad sectorial y los costos judiciales. Las autoridades han hecho poco para resolver dichas ambigüedades y las escasas propuestas, si bien reconocen los problemas, no plantean soluciones de fondo a los problemas. La propuesta más ambiciosa es la de la Comisión de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado que, en lo medular, propone agrupar a los organismos reguladores bajo la tutela del Ministerio de Economía y dotar de mayores recursos mediante el cofinanciamiento por parte de la propia industria regulada.

Esta propuesta no corrige, sin embargo, el problema de dependencia política de las entidades regulatorias y no lleva a una administración de los entes reguladores necesariamente más eficiente. Al respecto, es pertinente mencionar tres cambios mínimos que debiese implementarse: (1) separar las entidades regulatorias por actividad económica (debido a que los sectores enfrentan condiciones y problemas diferentes), lo que facilitaría la rendición de cuentas (*accountability*) de las respectivas autoridades; (2) separar a los organismos regulatorios en entidades independientes económica y jerárquicamente de los ministerios, lo que reduciría su dependencia política y administrativa, y permitiría hacer operativa la capacitación técnica, la implementación de incentivos y la carrera funcionaria en estas entidades; (3) entregar la labor de promoción de la competencia y protección del consumidor a las agencias regulatorias, quitándole la tutela a la Comisión Antimonopolios. Esta última debiese, a su vez, revisar su accionar para definir con mayor claridad los objetivos de la legislación antimonopolios, en un contexto en que se ha optado por no especificar conductas constitutivas de delito en sí mismas. Junto con fortalecer su rol tradicional en el control de prácticas no competitivas, la Comisión debiera ser promotora de la competencia en mercados potencialmente competitivos. Sin embargo, para cumplir este rol crítico es necesario avanzar hacia una mayor independencia entre las Comisiones y el Poder Ejecutivo.

La segunda área que es una seria amenaza para el desarrollo económico es la administración y gestión del sector público. El Estado en Chile posee características incompatibles con una economía de mercado que pretenda mantener elevadas tasas de crecimiento. Su estructura responde a un arreglo institucional creado en un contexto económico y político muy diferente al de un mundo globalizado y dinámico, lo que se refleja en una cultura organizacional apegada a las normas y procedimientos, cuyos incentivos no están orientados a promover un incremento en la productividad de los funcionarios públicos, y donde se da una excesiva centralización del manejo financiero y presupuestario.

La estructura estatal está sobredimensionada para las necesidades actuales y futuras del país, siendo comunes las instituciones que tuvieron en el pasado un papel que cumplir pero que en la actualidad no tiene sentido mantener. Entre ellas, empresas públicas en sectores productivos cuya justificación es actualmente dudosa, pues sus servicios son adecuadamente provistos por el sector privado (televisión y prensa, “empresas estratégicas”, etc.), o pueden serlo bajo esquemas de concesión (transporte en zonas extremas, ferrocarriles, etc.). Adicionalmente, resulta evidente el exceso de ministerios con responsabilidades en el área económica (Ministerios de Economía, Hacienda, Planificación, Obras Públicas, Agricultura, Minería y CORFO, entre otros). Pese a que ha habido intentos profundos de reorganizar y redimensionar su accionar – incluyendo la eliminación de algunos de ellos – el resultado ha sido muy modesto y continúan las duplicaciones de funciones y la ineficiencia en el funcionamiento. Sin dudas hay enormes economías de alcance en fusionar las actividades de varios de ellos en unos pocos ministerios.

Más allá de los problemas estructurales, la gestión de la administración pública está marcada por un fuerte apego a las normas y procedimientos, más que a los resultados del trabajo. Ello redundando en bajos niveles de eficiencia en la provisión de los servicios. Reenfocar la remuneración de los empleados públicos hacia indicadores de resultados es un proceso largo y desgastante pero fructífero, como sugiere la experiencia de la Dirección de Presupuestos, que ha logrado ligar la entrega de recursos al desempeño de algunas instituciones como un todo, pero aún no logra introducir incentivos a nivel de unidades y, mucho menos, individual. Aunque experiencias aisladas puedan ser significativas, se requiere un esfuerzo a nivel de todo el sector público para llevar a cabo una gestión basada en dos conceptos claves que actualmente no ocupan un lugar importante entre los administradores públicos: (1) introducir grados importantes y crecientes de responsabilidad individual (*accountability*) en los empleados públicos y, (2) incrementar la productividad de los empleados a través de capacitación general y específica.

El tercer problema grave del sector público es el alto grado de centralización de la toma de decisiones, en especial en el área financiera. La descentralización, que ha sido emblema de todos los gobiernos en los últimos 25 años, se ha limitado al proceso de municipalización, el que está estancado a mitad de camino por falta de decisión política. Existe consenso en que el proceso indujo el traslado de algunas funciones desde el nivel central a los locales, pero no una descentralización efectiva del poder de decisión. Los municipios presentan un alto grado de dependencia de las transferencias del nivel central, la mayor parte para financiar gastos corrientes como los servicios de salud y educación. El rígido sistema tributario municipal imposibilita la fijación de tasas impositivas a nivel local consistentes con la realidad comunal, lo que no permite aumentar los ingresos municipales. La centralización de los recursos deteriora la calidad de la gestión pública local porque reduce los incentivos al manejo responsable de los municipios (*accountability*) e incentiva el *lobby* y el manejo populista de los recursos. Adicionalmente, el alto grado de fragmentación de la autoridad local (más de 300 municipios) incentiva la duplicación de funciones y el desaprovechamiento de economías de escala, el

traslape del ámbito de producción de bienes públicos, y el aumento de costos en la provisión de los mismos.

Una tercera área que es un evidente cuello de botella en la actualidad y que amenaza convertirse en una seria limitación para el funcionamiento de la economía es el actual estado y diseño del poder judicial. Independientemente del valor en sí de la justicia, una economía de mercado requiere de un poder judicial eficiente para poder funcionar adecuadamente. La razón de ello es que ésta se basa en la transacción de derechos de propiedad sobre bienes, servicios o recursos. Si dichos derechos no pueden ser defendidos legalmente a un costo razonable y en un tiempo adecuado, se dan incentivos muy fuertes al comportamiento oportunista, la búsqueda de rentas, el *lobby* y la ineficiencia en la asignación de recursos.

Infortunadamente, en la justicia chilena tanto los procedimientos procesales de los temas económicos como la capacidad de los jueces para resolver los conflictos son inadecuados. El diseño judicial impone el interés del Estado por castigar un delito por sobre los derechos e intereses individuales. En el ámbito económico, ello resulta ineficiente tanto para la protección de las víctimas como la resolución de conflictos.

Las principales limitaciones que se pueden apreciar son la baja eficiencia procesal, la incapacidad de los jueces por conocer de temas económicos y la necesidad de atacar problemas altamente técnicos vía la creación de juzgados específicos. Estas limitaciones incrementan el costo directo e indirecto de los litigios, hacen impredecible las decisiones de los jueces, y no garantizan un tratamiento privadamente justo y socialmente eficiente de los problemas.

La propuesta de reforma procesal-penal, actualmente en trámite parlamentario, enfrenta los problemas del poder judicial mediante (a) aumentar la capacitación de los funcionarios judiciales y capacitación de los jueces en temas específicos a la economía, y (b) la reforma de los procedimientos civiles para hacerlos más expeditos y confiables para las partes involucradas. A pesar de estar bien orientada, la reforma no aborda dos mecanismos alternativos para hacer más eficiente la administración de justicia en el ámbito económico que podrían tener una mayor efectividad.

Una primera propuesta es la creación de tribunales específicos. Su principal ventaja es que ellos permitirían la agilización de los procedimientos y una mayor eficiencia, acceso y transparencia en el funcionamiento del sistema judicial, permitiendo en consecuencia incrementar la productividad del mismo. En términos prácticos, se sugiere que para las causas civiles-económicas, se debiera seguir procedimientos esencialmente orales, públicos y desformalizados. Para las causas más complejas que requerirían de un estudio en profundidad de las fuentes y consecuencias de los conflictos, los tribunales debieran contratar personal especializado (de costo del usuario) para apoyar al juez en este tipo de controversias, permitiéndole a este último una comprensión más integral del problema a resolver.

Una segunda propuesta en el ámbito de la protección de consumidor es la creación de la figura del Defensor Público como un mecanismo para evitar el problema del polizón (*free rider*) que caracteriza a muchos litigios del sector económico. Entre las medidas que permitirían potenciar el rol del Defensor Público está modificar la legislación para permitir las demandas de acción colectiva (*class-action suits*), que son un mecanismo muy eficiente de reducción de costos legales.



## **Referencias**

- Ahumada, G. (1998). “Indicadores de Regulación: Servicios de Utilidad Pública”, mimeo, División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía.
- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994). Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience, MIT Press.
- Basañes, F., E. Saavedra y R. Soto (1999). “Post-Contractual Renegotiations and Disputes in Chile”, Working Paper IFM-116, IADB.
- Baumol, W., J. Panzar y R. Willig (1986) “On the Theory of Perfectly Contestable Markets”, en J. Stiglitz y F. Mathewson eds. New developments in the Analysis of Market Structure, MIT Press.
- Bitrán, E. y E. Saavedra (1993, a). “Algunas Reflexiones en Torno al Rol Regulador y Empresarial del Estado”, en Después de las Privatizaciones: Hacia un Estado Regulador, ed. Oscar Muñoz, CIEPLAN.
- y ----- (1993, b). “Privatizaciones, Regulación y Competencia”. Documento presentado en el Seminario *Modernización del Estado*, Proyecto Chile.
- y ----- (1993, c). “Promoción de la Competencia y Regulación de Monopolios Naturales”, en ¿Cómo Mejorar la Gestión Pública? ed. Eugenio Lahera, CIEPLAN, FLACSO y FORO 90.
- Cabezas, M. y E. Lahera (1999). “Governance and Institutional Development of the Chilean Economy”, mimeo, CEPAL.
- Cerda, C. (1993). “Duración del Procedimiento Sumario en los Juzgados de Santiago”. Proyecto Fondecyt N° 1920509 de 1992.
- Díaz, C. A. y R. Soto (1999). “Open-access Issues in the Chilean Telecommunications and Electricity Sector”, mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Dixit, A., G. Grossman y E. Helpman (1997). “Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making”, *Journal of Political Economy*, Vol. 105, 4: 752 - 769.
- Espinoza, J. y M. Marcel (1994). “Descentralización Fiscal: El Caso de Chile”. *Serie Política Fiscal 57*. CEPAL/GTZ,
- García, L. (1999). “Reforma en el Sistema de Salud Chileno: Análisis desde una Perspectiva Institucional”, Tesis para optar al grado de Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.

- Gatica, J. (1995). "Reflexiones sobre la Descentralización Fiscal en Chile". *Revista Consigna*, Año XIX, No.444, Santafé de Bogotá, pp. 69-72.
- Hart, O. (1995). Firms, Contracts, and Financial Structure. Oxford University Press.
- Helm, D. y T. Jenkinson (1998). Competition in Regulated Industries, Oxford University Press.
- Hochman, O., D. Pines y J. F. Thisse (1995). "On the Optimal Structure of Local Governments", *American Economic Review*, Vol. 85, 5.
- Holmstrom, B. y P. Milgrom (1991). "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, Special Issue.
- Irrazábal, I. (1999). "Participación y Descentralización: ¿Mito o Desafío?", en Desafíos para Chile en el Siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico, eds. C. Aedo et al., Universidad Alberto Hurtado.
- Lemaitre, M. J. (1997). "Políticas de Mejoramiento de la Educación, 1990-1997", *Persona y Sociedad*, Vol.XI, N°2, ILADES, Santiago.
- Levy, B. y P. Spiller (1996). Regulation, Institutions, and Commitment, Cambridge University Press.
- Marcel, M. (1999). "Indicadores de Desempeño como Instrumentos de la Modernización del Estado en Chile", *Perspectivas en Política Economía y Gestión*, Vol. 2, N° 1, pp. 49-82.
- Martimort, D. (1996). "The Multiprincipal Nature of Government", *European Economic Review*, Vol. 40.
- Maskin, E. y J. Tirole (1999). "Unforeseen Contingencies, Property Rights, and Incomplete Contracts", *Review of Economic Studies*, Vol. 66, pp. 83-114.
- Masson, R. y J. Shaanan (1984). "Social Costs of Oligopoly and the Value of Competition", *Economic Journal*, September.
- Opazo, L. y J. Quiroz (1997). "Reforma Educacional: Modalidades y Alternativas de Financiamiento", *Persona y Sociedad*, Vol.XI, N°2, ILADES, Santiago.
- Orrego, C. (1998). "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", documento, División de Modernización de la Gestión Pública, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago.
- Ramos, J. (1999). "Políticas de Empleo: Una Agenda de Acción", en C. Aedo, et al. eds. op. cit.

- Saavedra, E. (1999). "Alternative Institutional Arrangements in Network Utilities: An Incomplete Contracting Approach", Documento de Investigación I-116, IADES-Georgetown University.
- Salazar, G. (1995). "Inversiones Sectoriales de Asignación Regional: ¿Inversiones Sectoriales de Decisión Regional?", mimeo, Subdere, Ministerio del Interior.
- Scalvini, E. (1999). "Reforma Institucional en la Educación en Chile", Tesis para optar al grado de Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía, IADES / Georgetown University.
- Schwartz, M. (1987). "The Nature and Scope of Contestability Theory", *Oxford Economic Papers*, Vol. 38, suplement
- Serrano, C. (1996). "Gobierno Regional e Inversión Pública Descentralizada", *Colección de Estudios No 42*, CIEPLAN (Junio).
- Soto, R. (1998). "Institutions and Economic Reforms", mimeo, Programa de Postgrado en Economía, IADES / Georgetown University.
- y L. García (1999). "Aspectos Institucionales de la Reforma de Salud en Chile", mimeo, Programa de Postgrado en Economía, IADES / Georgetown University.
- Suárez, J. E. (1999). "Modernización de la Gestión Presupuestaria Fiscal: Una Revisión de la Experiencia Internacional", mimeo, Dirección de Presupuestos.
- Universidad Diego Portales (1994). *Duración de los Procedimientos Contenciosos en los Juzgados de Menores del Area Metropolitana*, Proyecto encargado por el Servicio Nacional de la Mujer dentro de su Programa de Reformas Legales, mimeo.
- Vargas, J. E. (1999). "La Modernización de la Justicia Criminal Chilena", en *Perspectivas en Política Economía y Gestión*, Vol. 2, N° 1, pp. 1 - 22.
- Vargas, J. (1997). "Mercado, competencia y equidad en la educación subvencionada", *Persona y Sociedad*, Vol. XI, N°2, IADES, Santiago.
- Vickers, John y George Yarrow (1987). Privatization: An Economic Analysis. MIT Press.
- White, M (1997). "Legal Practice and Economic Adaptation", mimeo, Partner, White and Associates.
- Williamson, Oliver (1968). "Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade-offs", *American Economic Review*, March.
- (1985). The Economic Institutions of Capitalism. Free Press.