

EN POCAS PALABRAS
serie de divulgación en temas de Economía

**LA REGULACION
DE SERVICIOS PÚBLICOS:
Una nota introductoria**

Mario Bergara



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales

LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: Una nota introductoria

© Universidad de la República
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
José Enrique Rodó 1854
Tel. 409 2973 / 401 7707
Fax: (598-2) 409 1917
C. de Correo 6248
Montevideo, Uruguay, 1999

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización del editor.

Se terminó de imprimir en el mes de abril en los talleres de Artes Gráficas S.A., Rivadavia 2045, tel/fax 208 4888, Montevideo - Uruguay

Depósito Legal N° 313.579/99

I - INTRODUCCIÓN

La provisión de servicios públicos, que tradicionalmente ha estado manejada por empresas de propiedad estatal o ha estado fuertemente regulada, ha pasado a constituir un terreno en el cual está cada vez más presente la discusión acerca del adecuado balance entre una mayor liberalización y una justa intervención del Estado. Mientras en nuestro país este debate se ha caracterizado esencialmente por acarrear un alto componente ideológico, poco se ha avanzado en materia de un análisis más conceptual de las peculiaridades que tienen las industrias como las de electricidad, agua, gas, telecomunicaciones, entre otros. Un elemento central en este tipo de industrias refiere a la presencia de lo que se conoce como *monopolio natural*, es decir, al hecho de que resulta antieconómico tener a más de una empresa ofreciendo el bien o servicio en cuestión. En general, el componente de monopolio natural se asocia a las actividades de transporte, tales como la transmisión y distribución eléctrica, el transporte de gas o agua, etc. No tendría sentido tener más de un tendido de cableado eléctrico o telefónico, o dos gasoductos o acueductos paralelos.

Sin embargo, el hecho de que desde el punto de vista de la sociedad sea beneficioso que sólo una firma desarrolle estas actividades genera conflictos en cuanto a la posibilidad de que la misma obtenga ganancias monopólicas y no despliegue planes eficientes de inversión. Si el organismo público correspondiente tiene objetivos claros en aspectos de eficiencia en la asignación de recursos y eficiencia productiva y además posee preocupaciones distributivas, surge la necesidad de un cierto control en el mercado monopólico. La racionalidad de la intervención regulatoria es válida tanto para situaciones en que la empresa es pública, es otorgada en concesión o es privada.

Puede plantearse que esa intención de contralor no parece estar acorde a las tendencias liberalizadoras actuales. No obstante, debe recordarse que, dada su naturaleza tecnológica, nos estamos refiriendo a actividades en las que es imposible o económicamente absurdo pretender introducir competencia. Varios de los segmentos de los mercados en cuestión son potencialmente competitivos, pero no los que, por definición, corresponden a un monopolio natural. Los mercados de servicios públicos constituyen áreas relevantes en la sociedad, su consumo es masivo e involucran inversiones muy cuantiosas para su funcionamiento. Por lo tanto, el Estado asume, en general, un rol de garante de la provisión de los mismos y debe mantener una permanente preocupación de los procesos en cuestión.

La experiencia uruguaya en materia del sector financiero es aleccionadora en este sentido. A pesar de que la racionalidad económica de la regulación financiera no es idéntica a la de la regulación de monopolios naturales, se dan ciertas analogías que vale la pena recordar. En particular, se destacan dos: (i) el hecho de que el Estado, ya sea a través del gobierno o del Banco Central, tiene roles de prestamista en última instancia y de responsable del funcionamiento saludable del sistema financiero, y (ii) que este sistema tiene un papel relevante en el funcionamiento de la economía uruguaya en su conjunto. La liberalización iniciada en la década del setenta no fue acompañada de una adecuada regulación bancaria, lo cual derivó, junto al impacto de otros factores, en un descontrol en cuanto a la gestión bancaria que culminó en la crisis de principios de los ochenta. Por lo tanto, la noción de que una mayor liberalización debe ir de la

mano de una mayor fortaleza regulatoria no debería ser contraintuitivo para la sociedad uruguaya.

II - LOS PROBLEMAS INHERENTES A LA REGULACIÓN

Los objetivos asociados a la actividad regulatoria en las industrias de servicios públicos pueden tener varias dimensiones: que se especifiquen estándares de calidad y seguridad en la provisión de los mismos, que se produzcan a bajo costo y que ese hecho sea trasladado a los consumidores en forma razonable, que se den procesos de inversión adecuados, etc. En una perspectiva de análisis económico, los objetivos relevantes para un regulador pueden sintetizarse en tres: eficiencia en la asignación de recursos, eficiencia productiva y preocupaciones distributivas.

La *eficiencia en la asignación de recursos* se refiere a que la producción de los bienes o servicios en cuestión se realice combinando los distintos factores de producción de manera óptima, de forma que no exista derroche de recursos. Por su parte, la *eficiencia productiva* se relaciona a la producción al menor costo posible y, por lo tanto, se deriva del esfuerzo que realiza la empresa para reducir sus costos. Mientras la primera se asocia a un marco relativamente estático, la segunda involucra aspectos más dinámicos y depende de cómo se va desarrollando la inversión en el tiempo. Finalmente, las *preocupaciones distributivas* se vinculan a la posibilidad de que la empresa obtenga o no beneficios monopólicos. Si el regulador prefiere que parte del excedente generado sea transferido a los consumidores, deberá diseñar mecanismos para que esto suceda.

Una forma sencilla de formular el problema regulatorio consiste en hacer que el regulador diseñe incentivos de forma que los objetivos de la empresa coincidan con o se acerquen a los que conducen al bienestar social. El hecho de que tradicionalmente muchas de las firmas dedicadas a la provisión de bienes o servicios públicos fueran de propiedad estatal suponía esa coincidencia de intereses. Sin embargo, históricamente se ha visto que la propiedad pública no garantiza los resultados espe-

rados, debido a que los incentivos en muchos aspectos son menos potentes, los oficiales públicos muchas veces desarrollan agendas privadas, los procesos decisorios se politizan, y los objetivos de las firmas se mezclan con otros fines del gobierno que no siempre priorizan la gestión empresarial. Tampoco la privatización o el retiro total del Estado de estos procesos garantizan la performance deseada, por lo que, en la práctica, se tendrá que optar por arreglos institucionales con ventajas y desventajas relativas.

Un elemento central en la actividad regulatoria refiere a las *asimetrías de información* entre el regulador y la empresa regulada. Es razonable asumir que el monopolista estará mejor informado que cualquier otro agente acerca de la tecnología que utiliza y, por lo tanto, de la estructura de costos relevante para la toma de decisiones. Asimismo, suele pensarse que la empresa también tiene ventajas en cuanto a conocer la demanda de los bienes y servicios que provee. Esto la posiciona en forma ventajosa a efectos de obtener mayores beneficios, en detrimento de un mayor bienestar de los consumidores. La literatura económica señala que la firma obtendrá lo que se conoce como *renta informacional*, dado que es lo que el regulador debe sacrificar a efectos de que el monopolista revele la mayor información que posee. Por lo tanto, el precio que fijará el regulador será superior al costo marginal en un monto proporcional a la asimetría informativa. A efectos de reducir esa ganancia, se ha sugerido que se establezca la amenaza de que el regulador pueda auditar a la firma si entiende que los costos que reporta son elevados. Si detecta una desviación importante entre lo reportado por la firma y los costos reales, fijaría una pena extremadamente alta. Obviamente, ese proceso de auditoría es costoso, y por lo tanto, no es creíble que el regulador pueda hacerlo en forma frecuente. Implementar esta posibilidad de intervención puede, en el mejor de los casos, reducir la renta informacional, pero la misma no desaparece.

Un segundo aspecto en materia de asimetrías de información refiere a que las acciones que toma el monopolista para mejorar su eficiencia productiva no son generalmente observadas por el regulador. Esto hace que nuevamente la empresa pueda aprovechar esa ventaja a efectos de aplicar un esfuerzo de reducción de costos que ella considere óptimo para sus intereses.

Obviamente, ese esfuerzo será menor al requerido por un regulador que pudiera observar las acciones del monopolista.

La provisión de servicios públicos se caracteriza por tres elementos centrales.⁽¹⁾ El primero se relaciona con los altos montos de inversión requeridos y con el hecho de que los activos tienen un alto grado de especificidad. Esto significa que los mismos pierden sustancialmente su valor económico si se pretende utilizarlos en actividades alternativas. La inversión, entonces, representa un *costo hundido*. En segundo término, la producción de los bienes y servicios bajo análisis involucra la presencia de fuertes economías de escala y de variedad.⁽²⁾ Finalmente, los servicios producidos por estas empresas son consumidos masivamente por la población, lo cual hace que los procesos vinculados a estas industrias estén altamente politizados. Estos aspectos generan dificultades en cuanto a la capacidad de fijar reglas de juego claras y hacerlas cumplir, minando así la habilidad de los mecanismos de mercado de obtener los resultados deseados.

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

Por otro lado, el hecho de que exista una relación fluida entre regulador y empresa regulada puede hacer que esta últi-

1 Una discusión extendida de estos aspectos puede encontrarse en Levy y Spiller (1996).

2 La noción de economías de escala implica que el costo unitario de un bien disminuye cuanto más cantidad del mismo se produzca. Por su parte, la noción de economías de variedad refiere a que los costos de producir dos o más bienes en una firma son menores a los de producir los diferentes bienes en distintas empresas. En general, se asocian a la presencia de insumos compartidos en la producción de los diversos bienes.

ma “capture” el proceso regulatorio en su favor. No es raro observar casos en los que los reguladores pasan a trabajar a las empresas reguladas una vez que abandonan su función pública. Por lo tanto, sistemas políticos y judiciales que funcionen adecuadamente pueden reducir los incentivos de que los objetivos privados del regulador difieran sustancialmente de los de la sociedad en cuanto al funcionamiento de las empresas en cuestión. Esto también cuenta para los casos en que el regulador tiene una agenda privada independiente de los intereses de la empresa regulada. Por ejemplo, se puede encontrar casos en los que el regulador o los directores de las empresas utilizan su función pública en aras de objetivos políticos.

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

III - EMPRESAS INTEGRADAS O SEPARACIÓN DE ACTIVIDADES

La generación y la comercialización de electricidad, la producción de gas natural, las telecomunicaciones de larga distancia y la comercialización de agua son todas actividades potencialmente competitivas. Sin embargo, las empresas no pueden competir efectivamente en esos sectores si no tienen acceso a las redes correspondientes, las cuales constituyen, generalmente, monopolios naturales. Los generadores de electricidad requieren acceso a la red de transmisión de la misma, los productores de gas natural deben acceder a los gasoductos y las empresas de telefonía de larga distancia requieren acceso a la red de telefonía local. Un aspecto relevante en estas industrias se refiere a si

todas las actividades involucradas en las mismas deben ser separadas o no.

Si la industria se mantiene verticalmente integrada, la regulación puede resumirse a la fijación de precios tope para la canasta de bienes o servicios finales, dejando que la empresa decida libremente la organización de la producción y la distribución que crea más eficiente. Si hay separación de actividades, la regulación puede enfocarse en las condiciones de acceso a la red. En este caso, podrían detectarse los casos de *subsidios cruzados* entre las actividades potencialmente competitivas y la del monopolio natural, los cuales son utilizados por las empresas integradas para financiar con ganancias monopólicas el subsidio de las actividades en las que pueden enfrentar competidores. En este aspecto se basa la racionalidad de que pueda efectuarse una separación contable de las diferentes actividades, aún en el caso en que la empresa se mantenga verticalmente integrada. De todas maneras, algunos de los costos en los que incurre la empresa no son fácilmente imputables a una actividad en particular, por lo que la separación contable no es garantía de la no existencia de subsidios cruzados. Las ventajas de la separación por componentes dependen del grado de competencia que efectivamente pueda lograrse en las actividades potencialmente competitivas.

IV - MECANISMOS DE REGULACIÓN

IV.1 - La “dureza” de los arreglos regulatorios

Un aspecto central refiere a cuál es el arreglo regulatorio que gobernará la producción, distribución y comercialización en las industrias que producen bienes y servicios públicos. Este aspecto es relevante tanto en el caso en que se mantenga la integración vertical como en el caso en que lo que deba regularse sea solamente el acceso a la red correspondiente. En general, el monopolista estará sujeto a algún tipo de regulación de precios, ya sea de precios del bien final o del precio de acceso a la red, también llamado *peaje*. En los casos en que el operador del monopolio natural también compita en las otras actividades, en general se requiere que debe ofrecer

el acceso a sus competidores en los mismos términos en que lo hace para sí mismo.

La mayoría de los países que están reestructurando sus mercados de servicios públicos han seguido la estrategia de separar las actividades involucradas en las diferentes industrias e imponer algún tipo de regulación del peaje. Este es el caso de Gran Bretaña, Chile, Noruega, Argentina y Perú, entre otros. En general, utilizan una agencia regulatoria especializada para cada una de las industrias en cuestión, dejando un rol menor a los mecanismos judiciales que atienden las políticas de competencia. En términos de leyes de competencia, han otorgado una amplia discrecionalidad al control ejecutivo y ministerial, reduciendo el papel de los órganos judiciales. La más notoria excepción a estas prácticas regulatorias se encuentra en Nueva Zelanda, en donde se ha llevado a cabo el proceso más radical de desregulación de los servicios públicos y del sector financiero. En este caso, los operadores de los monopolios naturales están sujetos a la llamada *regulación blanda*. Este enfoque se basa en las leyes antimonopolio y no en la regulación de sectores específicos. Las empresas no están restringidas en la fijación de los precios y peajes, pero sí están sujetas a las mismas normas que regulan el sector privado: pueden ser llevadas a corte invocando la utilización abusiva de su posición dominante en el mercado. Adicionalmente, la regulación de "mano blanda" requiere que las firmas hagan pública la información contable de las actividades que realizan, incluyendo la separación de los diferentes segmentos en los que intervienen. Finalmente, si bien no hay un regulador específico por industria, existe un organismo ejecutivo que atiende los reclamos, puede llevar los casos a corte e, incluso, puede recomendar al gobierno que pase a un régimen de regulación de precios en el caso en que no pueda disciplinarse a una firma en alguno de los mercados monopolísticos.

Desde el punto de vista teórico, la comparación entre ambos regímenes (regulación basada en agencias ejecutivas o basado en el régimen judicial) puede hacerse sólo a la luz del análisis del marco institucional que rodea la operativa de las industrias. La regulación basada en el terreno administrativo y en el que se nombra un regulador por cada industria tiene ventajas desde el punto de vista informacional. Efectivamente, una agencia regulatoria destinada a una industria en forma especí-

fica contará con más recursos y más concentración para recabar información sobre la evolución tecnológica y la demanda de la industria en cuestión. No obstante, este arreglo institucional involucra el riesgo de que el regulador sea "capturado" por la empresa monopolista para su beneficio, dadas la frecuencia y la intensidad de su relacionamiento.⁽³⁾ El regulador puede desarrollar una agenda privada que signifique una divergencia de sus intereses con los de la sociedad. En ambos casos, un funcionamiento eficiente del sistema político que garantice controles y menores incentivos de conductas oportunistas de parte del oficial público son elementos cruciales que destacan las ventajas de un régimen de regulación administrativa. Por su parte, la regulación blanda tiene como ventajas el hecho que requiere de una asignación presupuestal menor para las actividades regulatorias y se evitan los riesgos de que las empresas "capturen" el proceso regulatorio. No obstante, existen costos de litigio y de iniciar y llevar a cabo un caso antimonopólico ante las cortes. Claramente, el elemento relevante en este caso es la eficiencia del sistema judicial. Debe notarse que bajo regulación blanda, los agentes que recogen la información relevante de las industrias en cuestión son los usuarios de los servicios del monopolio natural. Este arreglo regulatorio es, por lo tanto, menos administrativo y más "de mercado" que el de la regulación de precios.

La determinación de la "dureza" del régimen regulatorio dependerá, entonces, de la calidad relativa de los sistemas políticos y judiciales. En los hechos, ambos sistemas suelen estar correlacionados, en el sentido en que países con sistemas políticos de pobre funcionamiento también tienen pobres sistemas judiciales y viceversa. Quizás este análisis explique por qué sólo en Nueva Zelanda se haya implementado la regulación blanda, dado que la constelación institucional en ese país se caracterizaba, a la hora de las reformas, por un régimen judicial fuerte y un sistema político relativamente débil que no pudo evitar que le "sustrajeran" las actividades regulatorias de su órbita.

Desde una perspectiva uruguaya, no parece haber en el país una tradición judicial que atienda casos antimonopolio ni un desarrollo razonable de las leyes y políticas de competencia. Los marcos regulatorios que están siendo creados recientemente

3 Como síntoma de este aspecto, no es raro ver que muchos reguladores pasan a trabajar a las empresas reguladas una vez que terminan sus funciones públicas.

te son aún incipientes y están, por lógica, influenciados por una serie de situaciones de hecho surgidas en un marco de ausencia de competencia en la mayoría de los servicios públicos. Asimismo, las reformas más drásticas se asocian a los países en los que la performance de las empresas que ofrecían servicios públicos era realmente pobre. Más allá de reconocer que se puede transitar por un largo período de mejora en la eficiencia de esas empresas en el Uruguay, no parece tampoco haber una base tan deprimida que justifique y habilite, políticamente, el desarrollo de un proceso radical de reformas.

IV.2 - Formas de regulación adoptadas

A continuación se describirán brevemente las principales formas alternativas que adoptó la regulación de empresas con monopolio natural a lo largo del tiempo. En muchos casos, la intención de controlar actividades entendidas como estratégicas y con potenciales abusos por parte de empresas monopólicas se manifestó a través de la propiedad estatal de estas firmas. Si bien puede haber mecanismos administrativos que faciliten la convergencia de intereses entre la empresa y la sociedad, esto no está en absoluto garantizado. Por lo tanto, muchas de las ideas que se presentan en este trabajo son de aplicación incluso para los casos en que los servicios públicos son ofrecidos por empresas de propiedad estatal.

Una primera aproximación a la regulación de monopolios naturales se basó en la determinación de una *tasa de retorno razonable* sobre el capital invertido. La empresa monopólica tomaba libremente las decisiones de inversión, producción y precios con la única restricción de que la proporción de sus beneficios con relación al capital no fuera mayor a una tasa fijada administrativamente por el regulador. Si bien este mecanismo parecía ser coherente en la medida que limitaba la capacidad del monopolista de extraer rentas, conducía a una relación capital-trabajo elevadamente ineficiente. Se daba un proceso de sobre-capitalización, derivado del hecho de que los beneficios permitidos por el regulador se calculaban en función del capital inver-

tido. Otro aspecto problemático se refería a cuál era esa tasa de retorno "razonable"; la determinación de la misma era motivo de procedimientos altamente politizados, en los cuales las empresas monopólicas podían "capturar" el proceso regulatorio. Finalmente, requerían un caudal de información al que no siempre se podía tener un acceso adecuado, dado que las firmas aprovechaban su ventaja informacional. Este mecanismo ha sido el arreglo institucional que predominó en la regulación norteamericana de manera tradicional.

A la luz de estas dificultades de implementación y de los resultados relativamente ineficientes a los que conducía, se diseñaron algunas variantes, modificando la base sobre la cual se calculaba una tasa de retorno "razonable". En particular, se ha sugerido que dicha tasa de beneficios se calcule con relación a las ventas (es decir, en función del ingreso total de la firma), a los costos y al nivel de producción. Bajo ciertas circunstancias bastante generales, los resultados que se pueden esperar de estos mecanismos regulatorios alternativos son consistentemente más favorables que los derivados de la regulación de la tasa de retorno sobre el capital.

En parte como reacción a las ineficiencias derivadas de la regulación de la tasa de retorno, el proceso privatizador inglés se caracterizó por fijar *precios tope* para los productos finales que ofrecían las empresas de servicios públicos. En realidad, lo que se fija es la tasa de variación de los precios relevantes, considerando el ajuste por la variación general de los precios de la economía, al que se le deducía un *factor de productividad*. Este componente implicaba que se le exigía a la empresa una mejora permanente en su eficiencia, de forma que debía al menos mejorar su productividad en una proporción igual a la determinada por el regulador para no ver disminuir sus ganancias. Toda mejora que superara ese factor sería beneficiosa para la firma.

Puede verse que como lo que se fija es la tasa de variación permitida para los precios en cuestión, la determinación de las condiciones iniciales es crucial. En tal sentido, antes de poner en práctica este arreglo regulatorio, las autoridades británicas promovieron un reordenamiento de las empresas antes de ser privatizadas, a efectos de conocer de la mejor manera posible las condiciones tecnológicas y de demanda que imperaban en la industria. Asimismo, el factor de productividad se fijó en valores

CONCESIONES, SUBASTAS Y PROBLEMAS CONTRACTUALES

La necesidad de regular los mercados de servicios públicos ha sido cuestionada por diversos autores, basados en el rol de la competencia potencial. La competencia no se daría necesariamente entre las firmas que efectivamente producen en el mercado, sino entre firmas potencialmente participantes del mercado. En la situación de monopolio natural, una sola empresa producirá el bien en cuestión, pero, a priori, muchas empresas estarían en condiciones de hacerlo. El principal exponente en esta línea de pensamiento es Demsetz (1968), quien plantea que se puede lograr un resultado óptimo generando competencia ex ante a través de una subasta de la concesión de la industria monopólica. Este mecanismo tendría resultados óptimos en materia de fijación de precios y evitaría el costo de instalar agencias regulatorias.

Dos problemas básicos aparecen en este esquema. El primero refiere a que el regulador debe tener un conocimiento adecuado de la demanda del bien. El segundo problema es el vinculado a las cuestiones distributivas. Al permitir que la empresa obtenga todo el excedente del consumidor, el esquema implica que los consumidores no se ven beneficiados por las ganancias del comercio. Por tal motivo, se sugiere la posibilidad de que los potenciales oferentes subasten el derecho a satisfacer efectivamente la demanda en la industria monopólica. Otra posibilidad sería la de que el regulador no transfiera el total del excedente del consumidor, sino que se apropie de una suma fija. El problema radica en la determinación de esa suma fija, de forma de evitar que la empresa no desee participar en el mercado.

A efectos de que el mecanismo funcione adecuadamente, se requiere que el contrato de concesión se especifique de forma simple y completa, y que haya una efectiva competencia en la subasta (no solamente en el llamado inicial sino también en todas las oportunidades en que la concesión se renueve). Estos requerimientos son difíciles de encontrar en los casos de servicios públicos. En particular, Williamson (1996) sostiene que una relación de muchos oferentes en la primera subasta se transforma en una relación de dependencia bilateral una vez que uno de ellos gana la misma y realiza inversiones específicas. Por un lado, el concesionario depende de que el regulador no le expropie de manera directa o velada la inversión realizada. Por otro lado, el regulador no enfrentará a ese concesionario de manera simétrica a los demás en futuras renovaciones de la concesión, dado que el mismo está posicionado en forma ventajosa.

En la práctica, la concesión no administrada por un regulador puede generar numerosos conflictos entre la firma concesionaria y el ente que llama a la concesión, especialmente cuando existe una alta especificidad de activos. En este contexto, la obtención de información es crucial para la solución de tales conflictos y esto puede presuponer el regreso a la práctica regulatoria. La regulación directa o el descanso en las fuerzas de mercado no son tan antagónicos en la práctica, y, de hecho, el regulador puede encontrar beneficioso utilizar una mezcla adecuada de ambos arreglos institucionales. En síntesis, la complejidad en la especificación, el monitoreo y el hacer cumplir los contratos hacen que algún tipo de intervención de carácter regulatorio persista en los casos de subastas de concesiones de servicios públicos.

relativamente bajos al principio, a efectos de dar un margen a los nuevos operadores de las empresas, pero luego fue incrementándose paulatinamente. Al igual que con la fijación de la tasa de retorno "razonable" del mecanismo anterior, la fijación de este componente también está sujeta a un juego político en el que se determina su magnitud y la periodicidad con que se modifica. La regulación con precios tope fue parcialmente "importada" para la regulación en Estados Unidos, algunas veces combinándola con requerimientos en materia de tasas de retorno. También ha sido adoptada por países que han desarrollado procesos de privatización, tales como Chile, Argentina y Perú.

En algunos casos, diferentes mercados monopólicos pueden considerarse similares, por ejemplo, en el caso en que la provisión de ciertos servicios públicos está dividida geográficamente en empresas diferentes. En situaciones como estas, se ha sugerido que el mecanismo regulatorio aproveche la posibilidad de reducir la ventaja informativa de las firmas, proponiendo la regulación con mercados análogos (*yardstick competition*). A pesar de constituir un monopolio en su mercado específico, cada empresa estará "compitiendo" con las otras firmas monopólicas. Esto se debe a que el precio y las transferencias que el regulador pueda hacer a las empresas no dependerán de su desempeño, sino de la gestión de las demás.⁴ En particular, este arreglo institucional sugiere que se le fije el precio a una firma al nivel del promedio del costo marginal de las restantes empresas monopólicas. Por lo tanto, toda ganancia en eficiencia de la empresa con relación a las demás redundará en mayores beneficios para la misma. Este mecanismo conduce a resultados deseables desde la perspectiva del bienestar social, pero requiere una alta carga informacional.

En los casos en que las empresas enfrentan consumidores heterogéneos, la fijación de un solo precio tiene efectos de eficiencia, distributivos y de participación de los clientes en el mer-

4 Debe notarse que, en general, estas industrias involucran grandes inversiones en costos fijos, por lo que asegurar que el precio sea igual al costo marginal (lo cual constituiría el primer óptimo) implicaría que las empresas deberían operar a pérdida. Por tal motivo, se abre la posibilidad de que esas pérdidas sean total o parcialmente compensadas con transferencias que efectúe el regulador. Este esquema es posible solamente si estos subsidios están permitidos. De lo contrario, la fijación de precios óptima implica que los mismos deben igualarse a los costos medios de producción, a efectos de evitar las pérdidas de la empresa. Esta fijación de precios iguales a los costos medios se conoce como la del *segundo óptimo* o *precios de Ramsey*.

cado. El tema de mejorar la eficiencia en la fijación de precios cuando hay consumidores con diferente disposición a comprar el producto en cuestión ha sido analizado tanto por la teoría económica como por los reguladores en la práctica. En tal sentido se han sugerido mecanismos que mejoren los resultados correspondientes. Uno de ellos es el llamado de tarifas de dos partes o componentes (*two-part tariffs*). A través del mismo, la empresa no fija sólo un precio, sino un esquema que incluye un cargo para participar en el mercado y un precio unitario del bien o servicio ofrecido por la misma. Este mecanismo mejora la eficiencia en la medida en que el cargo inicial puede asociarse a la cobertura de los costos fijos de la empresa monopólica y el precio unitario puede aproximarse al costo marginal de producción. La aplicación de tarifas de dos componentes implica la presencia de descuentos por cantidades consumidas.

Los aspectos distributivos y de participación en el mercado también adquieren relevancia en el consumo de los servicios públicos. Por ejemplo, la fijación de un único precio deja afuera a consumidores que no están dispuestos a pagar ese monto por cada unidad del bien. Incluso, la determinación de una tarifa de dos componentes tampoco garantiza la mayor cobertura del servicio público cuando hay consumidores heterogéneos. Por tal motivo, en algunos casos se habilita la posibilidad de que la empresa ofrezca un menú de tarifas de dos partes de entre las cuales los consumidores pueden escoger. Típicamente, este menú involucra tarifas con un elevado costo de ingreso al mercado y un menor precio unitario y tarifas con un bajo costo de entrada y un mayor precio unitario. De esta manera, los consumidores que desean demandar grandes cantidades del producto escogerán las primeras, mientras aquellos que sólo tendrán un consumo reducido optarán por las segundas. Este esquema mejora los aspectos distributivos en la medida en que acerca opciones diferentes a consumidores diferentes, de forma que la autoselección que los mismos hacen les permite mejorar su bienestar. Asimismo, este mecanismo permite que entren al mercado consumidores que en los casos anteriores no estarían dispuestos a hacerlo, incrementando la participación de la sociedad en el consumo de servicios públicos que pueden considerarse relevantes para el bienestar. Puede notarse que, si bien esta práctica de ofrecer un menú de tarifas de dos componentes a los consumidores es claramente una práctica discriminatoria, los

resultados de la misma no van necesariamente en detrimento de los consumidores, ya que los mismos están habilitados para escoger el contrato que más los favorezca.

V - REFLEXIONES FINALES

La actividad regulatoria en industrias caracterizadas por la presencia de un monopolio natural no es sencilla. La complejidad se asocia tanto a problemas conceptuales como a dificultades de implementación práctica. Las dificultades relacionadas a la obtención de la información sobre las variables relevantes del mercado regulado y los huecos en materia del diseño institucional que suelen caracterizar a estas industrias no permiten que el logro de los objetivos sociales esté garantizado de modo alguno. No obstante, la tarea consiste en escoger el arreglo regulatorio que mejor se adecue a las características del mercado en cuestión y que mejor se relacione con el marco institucional prevaleciente.

El hecho de que los servicios públicos requieran de elevados montos de inversión en activos altamente específicos y de que su producción se destine a amplios sectores de la población conduce a que las decisiones con relación a los mismos involucren permanentemente un carácter político. En tal sentido, el proceso regulatorio se hace más complejo y, por tanto, se dificulta también el hecho de enfrentar problemas de asimetrías de información, problemas de intereses contrapuestos de grupos de presión y de los consumidores y problemas de adaptabilidad a una realidad cambiante e incierta. El marco regulatorio óptimo deberá contener, entonces, mecanismos que reduzcan las ventajas informacionales de las empresas reguladas, impliquen reglas de juego bien definidas y creíbles, e interactúen adecuadamente con un entorno jurídico-político-institucional que permita que el proceso regulatorio tenga la credibilidad, la transparencia y la coherencia necesaria para atacar en forma eficiente los problemas que acarrea la presencia de un segmento monopólico.

En el caso del Uruguay, las tareas inherentes a la regulación de estos mercados se han interconectado, en buena medida, con la propia gestión de las empresas, dada la propiedad estatal

en la mayoría de los casos. Las tendencias recientes marcan un avance en el sentido de introducir competencia en los segmentos potencialmente competitivos, aunque aún resta un largo camino al respecto. Este proceso requiere, entonces, de marcos regulatorios bien definidos, que fijen los términos del contrato implícito que involucra la regulación. La interacción del marco político, los intereses de los grupos de presión, la falta de experiencia en materia de políticas y legislación de competencia, y hasta la propia idiosincrasia del país en materia de cambios hacen que estos procesos sean lentos y tengan una influencia muy grande de las situaciones de hecho. El carácter excesivamente ideológico del debate acerca de las privatizaciones y las concesiones de la provisión de servicios públicos no permite, muchas veces, ubicar en sus justos términos los roles de la gestión empresarial por un lado, y de la regulación de los segmentos monopólicos por el otro. Mayor liberalización y mayor control no son nociones contrapuestas, así como no lo son la participación del sector privado y la del Estado en industrias con una naturaleza tan particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Demsetz, H. (1968): "Why Regulate Utilities", *Journal of Law and Economics*, Vol. 11.
- Levy, B. y P.T. Spiller (1995): *The Institutional Foundations of Regulatory Commitment*, Cambridge University Press.
- Williamson, O. (1996): *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.

INDICE

I. Introducción	5
II. Los problemas inherentes a la regulación	7
III. Empresas integradas o separación de actividades	10
IV. Mecanismos de regulación	11
IV.1 La "dureza" de los arreglos regulatorios	11
IV.2 Formas de regulación adoptadas.....	14
V. Reflexiones finales	19
Referencias bibliográficas	21
Indice	22