

ABDALA, M y SPILLER, P., *Instituciones, Contratos y Regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 1999, 246 páginas.

La transferencia de la infraestructura de servicios públicos al sector privado fue uno de los pilares fundamentales de las reformas pro-mercado implementadas en Argentina a principios de la década de los noventa. Tal política contó en sus inicios con un alto nivel de consenso entre la población, que estima ineficiente la gestión de las empresas públicas. Sin embargo, el paso del tiempo puso en evidencia grandes disparidades en los resultados concretos de cada experiencia privatizadora.

En el libro *Instituciones, contratos y regulación en Argentina* los autores intentan condensar las lecciones de ocho años de experiencia de regulación de servicios públicos, examinando la literatura existente y aportando su propia experiencia en el tema, tanto teórica (como docentes universitarios) como práctica (como consultores en temas de privatizaciones y regulación de empresas).

La obra es prologada por el economista Miguel Angel Broda, quien destaca la pertinencia para el caso argentino del enfoque institucional aplicado por los autores, y la lucidez de las ideas expuestas. El cuerpo de la obra consta de cuatro capítulos mas una sección de referencias bibliográficas.

El primer capítulo es una introducción. En el mismo se plantea la motivación básica de todo el desarrollo posterior: “Al observar la modalidad de transferencia el sector privado y la consecuente regulación de las empresas privatizadas durante la década del noventa en Argentina, se encuentran matices y resultados muy diferentes entre los distintos sectores privatizados y las distintas jurisdicciones políticas.” (p14). El objetivo declarado de los autores consiste en analizar las causas de tales diferencias utilizando herramientas de la Nueva Economía Institucional.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico del trabajo, conformado por cuatro partes. En la primera parte los autores argumentan que el éxito de una privatización depende en forma crucial de la fortaleza de las instituciones de regulación, cuya función consiste en equilibrar las demandas de los grupos de interés afectados. La debilidad institucional repercute en forma negativa sobre la sostenibilidad en el tiempo de las privatizaciones, ya que puede provocar desequilibrios a favor del oportunismo gubernamental, facilitando decisiones que privilegien intereses de corto plazo en detrimento de los intereses de la sociedad. Cabe mencionar que la preocupación por la imparcialidad y predictibilidad de los entes de regulación es una constante a lo largo de toda la obra. Posteriormente los autores plantean los dos componentes principales del diseño de instituciones regulatorias: las *reglas de conducta de la regulación* son “... los mecanismos que la sociedad utiliza para contener los intentos discrecionales de los reguladores y para resolver los conflictos entre reguladores y empresas reguladas” (p. 18), mientras que la *estructura de incentivos a la regulación* “... comprende las normas específicas referidas al sistema de precios, subsidios, política de competencia y entrada al mercado” (p.19). Se arriba a la conclusión de que el desempeño de la empresa regulada dependerá críticamente de la elección específica que realicen los gobiernos de ambos componentes, elección que se ve restringida por las características institucionales básicas del país, provincia o sector de que se trate. En la segunda parte del capítulo tales características institucionales básicas son analizadas para el caso de Argentina a principios de la década pasada. Las mismas no resultaban propicias para la creación de entes regulatorios independientes. Un poder ejecutivo con amplias facultades legislativas, un poder legislativo que delegó sus facultades en el ejecutivo, una justicia cuya capacidad de dirimir posibles conflictos regulatorios en forma ecuaníme resultaba poco creíble, falta de una burocracia con experiencia en regulación y una fuerte acción de algunos grupos de presión (como los sindicatos o empresas

contratistas del estado) que intentaron permanentemente sesgar a su favor el desarrollo del proceso de privatizaciones. En la tercera parte se analizan qué reglas de conducta de regulación utilizó el gobierno para autolimitar su poder discrecional de ejercer oportunismo *ex post* y así reducir el riesgo empresario de los potenciales inversores, mientras que en la cuarta parte se analiza las estructuras de incentivos a la regulación adoptadas.

El capítulo tres constituye el núcleo central del trabajo. El marco teórico desarrollado en el capítulo anterior es aplicado al análisis de siete experiencias de regulación: telecomunicaciones, agua y saneamiento, electricidad, gas natural, caminos, transporte ferroviario e hidrovías. El abordaje de cada experiencia particular responde a un esquema común: en primer lugar se examinan los determinantes políticos de la privatización y los distintos grupos de interés que influenciaron cada proceso (la *Economía Política de la regulación*, en la terminología de los autores). En segundo lugar se estudian las reglas de fijación de precios y políticas de competencia adoptadas (los *incentivos a la regulación*). Posteriormente se trata de vincular las características institucionales de cada caso tanto con el desempeño del sector regulado, como con las actuaciones específicas de los entes reguladores y otras dependencias gubernamentales en distintas situaciones de conflicto entre los grupos de interés.

En el cuarto capítulo los autores exponen algunas conclusiones generales: "... del análisis de los casos surgen algunos elementos comunes, pero es claro que hay diferencias importantes tanto en el diseño de la regulación como en el desempeño de las empresas de infraestructura sujetas a regulación" (p.221). Tales diferencias son atribuidas a cuatro factores: i. la descentralización de decisiones sobre las formas específicas de privatización, donde cada área del PEN tenía plena independencia del resto (aún cuando los problemas regulatorios que enfrentasen fuesen similares), ii. la distinta naturaleza de los conflictos sociales en cada sector, en términos de capacidad de presión de los grupos afectados sobre entes regulatorios y gobierno, iii. las distintas capacidades administrativas de los entes y iv. la existencia de sectores privatizados donde el gobierno nacional no pudo efectuar reformas debido a que estaban sujetos a jurisdicción provincial o municipal. Por último, los autores analizan los desafíos futuros que enfrenta la regulación en la argentina, discutiendo el rol del poder legislativo, qué grado de participación deben tener consumidores y provincias dentro de los entes regulatorios y el dilema entre flexibilidad y rigidez en el diseño de contratos de regulación.

Un aspecto a destacar de la obra es la minuciosidad de la investigación documental realizada (que comprendió, entre otras fuentes, leyes nacionales y provinciales, reglamentaciones y decretos de los poderes ejecutivos de la nación y provincias y resoluciones de los entes reguladores, así como artículos y libros de especialistas en la materia) y lo acertado de su exposición. Muy atinado es también el uso de gráficos y tablas para presentar la información estadística (básicamente referida al desempeño de cada industria regulada) y de esquemas que logran exhibir en forma didáctica, a la vez que resumida, algunos de los principales conceptos de la obra.

Sin lugar a dudas Instituciones, contratos y regulación en Argentina es un libro de lectura obligatoria para todo individuo interesado seriamente en temas de regulación económica y en el análisis económico de las instituciones. La obra realiza un aporte invalorable a la comprensión de un desarrollo fundamental de la historia económica argentina reciente, como lo fue el proceso de privatizaciones. Sin embargo, el interés del libro no es meramente histórico: en una Argentina donde los cambios de gobierno suelen estar asociados a cambios substanciales en las políticas económicas, Abdala y Spiller con gran lucidez nos recuerdan que sólo asegurando una mayor estabilidad y transparencia de las reglas de juego podrá nuestro país ingresar en una senda de crecimiento sostenido.

*Fernando Lago*

