



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo

Office of the Chief Economist
Research Network
Working paper R-340

Documento de Trabajo R-340
Red de Centros de Investigación

**La autonomía de los entes
reguladores argentinos:**
*Agua y cloacas, gas natural,
energía eléctrica y telecomunicaciones*

Por

Santiago Urbiztondo, Daniel Artana y Fernando Navajas*

FIEL

Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina del Economista Jefe
Documento de Trabajo R-340
Agosto 1998

* Este trabajo fue financiado y realizado en el marco del Proyecto Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.

© 1998
Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

The Office of the Chief Economist (OCE) also publishes the *Latin American Economic Policies Newsletter*, as well as working paper series and books, on diverse economic issues. Visit our Home Page at: <http://www.iadb.org/oce>. To obtain a complete list of OCE publications, and to read or download them, please visit our Web Site at: <http://www.iadb.org/oce/32.htm>

Indice

	Página
1. Introducción	1
2. El Marco Conceptual	3
3. El Caso Argentino	6
4. Hipótesis de Trabajo	12
5. Análisis de las decisiones de los Entes	13
6. Conclusiones	32
Referencias	33

Sumario: Este trabajo presenta un análisis de las relaciones entre el diseño de los Entes Reguladores, el contexto económico en el cual éstos actúan, y la existencia o no de algún tipo de sesgo en sus decisiones. Con ese fin, se examina la ocurrencia o no de distintos factores que se han identificado en el paradigma “principal-agente” tal como éste se aplica a las instituciones políticas en la nueva teoría positiva de la regulación, en cinco casos concretos de la experiencia argentina reciente: los Entes Reguladores de Agua y Cloacas de Buenos Aires, de Transmisión y Distribución de Gas Natural y Energía Eléctrica, y de Telecomunicaciones. Entre los aspectos de diseño, por ejemplo, se considera la composición, estabilidad, financiamiento, supervisión y atribuciones de los Entes, mientras que en lo referido al contexto se analiza el número de empresas reguladas, el grado de competencia entre éstas, la visibilidad de las decisiones del regulador, etc.. El número de decisiones regulatorias considerado es relativamente escaso, razón por la cual los resultados obtenidos sólo deben considerarse como preliminares.

Las conclusiones que se obtienen de este estudio son que en aquellos casos donde tanto el diseño como el contexto actúan en el mismo sentido, generando el mismo tipo de hipótesis sobre la tendencia en el accionar del regulador, la evidencia observada no contradice lo esperado, y muy por el contrario, tiende a confirmar las hipótesis postuladas. Esto ocurre en los casos de Energía Eléctrica, Gas Natural y Agua y Saneamiento: en los dos primeros, sus decisiones aparecen insesgadas o levemente “oportunistas”, mientras que en el último ocurre lo contrario. En el caso de telecomunicaciones, ciertos aspectos del contexto tienden a acentuar los factores de diseño institucional, pero otros elementos del ambiente regulatorio actúan en sentido inverso, con lo cual la predicción teórica es indefinida, aunque en forma previsible en este caso, las decisiones son tomadas en niveles superiores del gobierno.

Summary: The paper looks at the design and context of operation of newly created, formally autonomous, regulatory agencies in different sectors at the federal level in Argentina (it includes water and sewerage in Buenos Aires, natural gas, electric power and telecommunications). It tries to predict what kind of incentives should be expected of those agencies (i.e., a more concentrated industry should be expected to be able to better coordinate "transfers" and disclosure of information to the regulator and thus, ceteris paribus, this would imply a consistent bias to favor the industry in the regulator's use of the discretion enjoyed in interpreting facts to justify decisions, etc.). The implicit model behind our theory is one of an agent responding to various principals with conflicting objectives, where the principals are less informed than the agent but offer "transfers" linked to results to help the agents internalize their objectives. We then look at actual decisions taken by those agencies (the sample is small, but to our knowledge, unbiased) to see if those expected biases do happen. We conclude preliminarily that they do happen, and thus that design and context of operation of regulatory agencies, all of them sharing the same institutional foundations of the same country at the same historic period, are important for agency behavior (which should be expected, but we do not confirm, impacts upon the regulated firms' behavior in terms of investment, disclosure of information, cost minimization, etc.).

1. Introducción.

En la Argentina, los vaivenes legislativos han sido superados por el constante cambio en los signos de las decisiones administrativas. Las decisiones tomadas desde los distintos niveles del Estado han variado no sólo al interrumpirse los períodos democráticos o al producirse un cambio del partido político en el gobierno, sino también en distintos períodos de una misma administración. Los costos de estos cambios normativos, que han dado lugar a superposiciones inconsistentes de regulaciones de distinta índole, son difíciles de mensurar, aunque de acuerdo con la visión prevaleciente entre los observadores especializados, son una fuente importante -casi fundamental- de la diferencia de bienestar que separa al presente a la Argentina de, por ejemplo, Canadá, países con un nivel equivalente de desarrollo en las décadas iniciales del siglo.

La exteriorización máxima del desmanejo institucional fueron tal vez los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, epílogo inevitable de la falta de sinceramiento sobre los objetivos alcanzables y los conflictos existentes a la luz de las restricciones de recursos y comportamientos.

La superación de 50 años de inestabilidad institucional hace más de una década, y la eliminación más reciente de los altos índices de inflación típicos de Argentina han posibilitado, entre muchas de sus virtudes, visualizar ciertos problemas de diseño institucional subyacentes.

En particular, resulta fundamental minimizar la discrecionalidad y apoyarse en reglas de conducta tanto menos flexibles cuánto menos transparentes y más infundadas sean las experiencias de modificaciones anteriores. Así, aunque las reglas quitan en principio flexibilidad a la toma de decisiones frente a imprevistos, la misma regla debe contener en forma explícita la forma en que se reaccionará desde la política pública frente a condiciones imprevistas. Esto tiene ventajas de previsibilidad que acotan el riesgo de las decisiones privadas, y que minimizan la utilización improductiva de recursos en tareas de "lobbying". Las implicancias de esta visión sobre la conveniencia de contar con instituciones gubernamentales previsibles, entonces, son inmediatas. En la medida que la autonomía administrativa contribuya a este objetivo, el instrumento debe ser evaluado seriamente, considerando tanto sus ventajas como sus desventajas.

A nivel del gobierno nacional, una de las exteriorizaciones más importantes del intento por establecer reglas de juego claras y estables en la Argentina es la creación de entes reguladores autárquicos e independientes del poder político en los servicios públicos privatizados entre 1990 y 1993. Efectivamente, los servicios de agua y cloacas (en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos lindantes de la Provincia de Buenos Aires), de energía eléctrica, gas natural y telecomunicaciones, antes bajo la gestión pública, fueron transferidos en distintas formas al sector privado, creándose (o adaptándose) nuevos organismos cuyas funciones y potestades fueron diseñadas para implementar los contratos celebrados.

El diseño de estos organismos reguladores ha prestado atención en distintas maneras a su composición, a la selección y remoción de sus miembros y a su financiamiento, además de obligaciones, restricciones y potestades, con el fin de aislarlos de presiones cortoplacistas desde el gobierno. Sin embargo, esta preocupación sobre el diseño de los nuevos Entes basado en el

aislamiento institucional *per se*, sustentado en la autarquía financiera y política, no resulta suficiente para garantizar la imparcialidad y estabilidad de criterio del regulador, sino que también debe considerarse la posibilidad de una situación opuesta: la "captura" del regulador por parte de la empresa regulada. En todo caso, la "expropiación regulatoria" y la "captura" no dejaron de ser riesgos, pero en principio esos riesgos son menores cuando la visibilidad de la expropiación y/o captura es mayor, cosa que ocurre al requerir a ese fin la aprobación de una nueva legislación por hallarse cerrada o dificultada la vía administrativa simple (vgr., la decisión arbitraria del regulador).

En este trabajo se procede a realizar una primera evaluación sobre el grado de autonomía existente en los Entes Reguladores de los servicios públicos antes mencionados. El punto focal consiste en indagar en qué medida resulta suficiente la separación institucional y financiera de los Entes del poder político para lograr un comportamiento equilibrado e imparcial de los mismos. El hecho de que se trate de Entes Reguladores permite evaluar diferencias específicas del diseño de cada caso en forma más o menos aislada, por ejemplo, de inercias históricas (como sería el caso si se analiza la Comisión de Defensa de la Competencia y el Banco Central), mientras que aún subsisten diferencias de visibilidad de las decisiones (vgr., en telecomunicaciones vs. agua) y de composición y representación de los distintos receptores de las políticas (vgr., consumidores), factores ajenos al diseño institucional propiamente dicho, pero potencialmente también relevantes al conformar un contexto particular que puede propiciar determinados sesgos por sobre otros.

Específicamente, en el trabajo se describe el diseño institucional con que fueron concebidos, donde se distinguen diferencias entre los casos de Telecomunicaciones (Comisión Nacional de Telecomunicaciones, que a partir de 1997 pasó a llamarse Comisión Nacional de Comunicaciones, CNC, con jurisdicción también sobre el servicio postal), Agua y Cloacas (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, ETOSS), y Energía Eléctrica y Gas Natural (Ente Nacional Regulador de la Electricidad, ENRE, y Ente Nacional Regulador del Gas, ENARGAS) en lo referido a su composición, nombramiento y remoción del personal jerárquico, determinación de honorarios del personal jerárquico, financiamiento, etc..¹ En ese mismo sentido, se discute el grado de respeto posterior del poder político respecto de la autonomía otorgada a esos Entes (el caso saliente donde la autonomía no fue respetada es el de la CNT, intervenida durante la mayor parte de su existencia). Posteriormente, se analizan decisiones de los Entes que pudieran reflejar un sesgo o captura por cualquiera de las partes interesadas: el poder político por un lado, y la empresa por el

¹ Una cuestión interesante y vinculada con la endogenidad de las instituciones tiene que ver con los motivos por los cuales, en el mismo contexto político, el gobierno otorgó distintos grados de autonomía a los Entes. La primera respuesta a este interrogante es que, aún cuando se trata en todos los casos analizados de decisiones en la primera administración del gobierno del presidente Carlos Menem, distintos ministros, actuando en distintos contextos económicos, y con distinto grado de participación del Poder Legislativo, fueron responsables del diseño de los distintos Entes (en particular, la CNT fue creada en medio un proceso hiperinflacionario, con mucha prisa por dar una primera señal al mercado financiero internacional de que un gobierno peronista, tradicionalmente estatista, era privatizador, y con una conducción económica pre-Cavallo, mientras que en la creación del ETOSS intervinieron varias jurisdicciones). Otras explicaciones posibles son que las diferencias de diseño hayan sido subestimadas (razón por la que su elección fue delegada a empresas consultoras con distintas recetas propias), o bien que de hecho sean poco relevantes y que lo efectivamente determinante es el contexto en el que actúan dichos entes, aspecto entonces sí erróneamente obviado. De todas formas, no se visualiza una forma razonable de testear cuál de estas alternativas es la correcta, razón por la cual no se avanzará sobre el tema más allá de estas hipótesis.

otro (cuando estos intereses difieran) y se presentan las conclusiones obtenidas. La comparación entre los diseños, contextos y decisiones permite realizar algunas inferencias sobre cuáles son los factores de diseño institucional y los elementos exógenos (vgr., magnitud de conflictos y de oportunidades "oportunistas", organización de las distintas "constituencias", etc.) que resultan importantes para lograr la efectiva ecuanimidad y estabilidad en las decisiones administrativas de los Entes Reguladores.

Cabe aquí una explicación referida a la elección del análisis de las decisiones de los Entes como forma de estudiar sus sesgos, tarea que sin dudas es ardua, con información incompleta, y que inevitablemente da lugar al debate sobre su relevancia muestral. Al respecto, la alternativa natural que sería deseable utilizar es medir el grado de autonomía de los Entes en su rol de generar un ambiente que incentive la inversión privada y el crecimiento de los sectores bajo su órbita. En teoría, al ser mayor la capturabilidad (o menor el sesgo oportunista y dependencia "política" del regulador), la rentabilidad del sector regulado sería mayor, y por ende ello debería conducir a mayores niveles de inversión. Sin embargo, esta vía de medición de la autonomía presenta serias dificultades conceptuales para su puesta en práctica, razón por la cual no es adoptada aquí. En primer lugar, cada sector tiene distintas necesidades de inversión, por distinto grado de cobertura inicial del servicio. En segundo lugar, en algunos de ellos (por ejemplo, en la distribución de gas y en la construcción de cañerías de agua y cloacas), las inversiones son realizadas por las municipalidades o grupos de usuarios que luego se conectan con el distribuidor del servicio, dificultando la interpretación de las magnitudes invertidas. En tercer lugar, el nivel y la estructura tarifaria son cruciales para determinar la conveniencia de nuevas inversiones: altos niveles tarifarios inducen mayor inversión, pero si la estructura tarifaria presenta un subsidio desde los usuarios ya servidos hacia los nuevos usuarios, cuya provisión requiere inversiones mayores a los incrementos de ingresos que se generarán por medio de éstos, entonces a pesar del nivel tarifario medio las empresas tienen menores incentivos a invertir; en particular, la captura puede llevar a incrementar el precio medio pero a costa de magnificar dicho subsidio cruzado, reduciéndose aún más los incentivos a invertir. En ese sentido, la captura del regulador es, a la vez, compatible con la mayor inversión, como con una inversión menor a la prevista que luego es renegociada. Por último, en industrias que están en un proceso de transición hacia la competencia, como ocurre en el sector de telecomunicaciones, las decisiones de inversión tienen ese horizonte como determinante y resulta menos relevante el grado de captura presente del regulador, comparado con la importancia que ello tiene en empresas que continuarán siendo monopolistas sin disputas por sus mercados.

2. El Marco Conceptual.

En general, el motivo básico para diseñar instituciones autónomas (del poder político) es contribuir a la previsibilidad y estabilidad de las decisiones públicas. En el campo específico de los organismos reguladores, la autonomía se visualiza como el instrumento que otorga previsibilidad al ajuste contractual empresa-estado en presencia de inversiones hundidas, como forma de incrementar las inversiones y el desarrollo del sector (además de incrementar el valor de los activos transferidos en una privatización). Si bien éste es motivo suficiente para la creación de

entes reguladores “autónomos” en el caso de los servicios públicos, también hay otros motivos que pueden impulsar el diseño y adopción de formas organizacionales más independientes del poder político en éste y otros contextos (por ejemplo, que dichos entes son “percibidos” como independientes por la población y ello es positivamente valorado en función de la típica propensión del sector público a modificar reglas de juego en respuesta al lobbying ejercido, que las experiencias anteriores recientes en la creación de entes autónomos en otros sectores de la economía resultó positiva, etc.).

El problema con las entidades autónomas es que se corre el riesgo de introducir un conflicto con la representatividad (“political accountability”) de esas agencias, en definitiva agentes del poder político que les delega una tarea particular. Como atenuante de este riesgo se ha argumentado que subsisten mecanismos de control político (vgr., designaciones, asignación de fondos, presiones políticas/propaganda, nueva legislación, etc.) que atenúan la magnitud del problema.² Por otro lado, el riesgo de la “runaway bureaucracy” se incrementa por la acción de los grupos de interés; en particular, surge como posible la “captura” del regulador por la(s) empresa(s) regulada(s).³ Así, la “autonomía” es un “arma de doble filo”: puede evitar ciertos males (oportunismo político) y facilitar otros (inefectividad regulatoria).

En otros términos, resulta necesario reconocer que un regulador es un “agente” con múltiples “principales” (vgr., el poder político, diferenciado en los distintos poderes o partidos políticos dependiendo del contexto relevante, los grupos de interés, también clasificables de acuerdo a su rol -empresa regulada, competidoras, consumidores, etc.), y que el diseño de su autonomía debe lograr un “equilibrio” satisfactorio o “eficiente”, anticipando que dicho agente estará expuesto a recibir incentivos contradictorios por parte de los distintos principales.⁴ Así, no debe esperarse que el desempeño deseado de una agencia sea una función creciente de la autonomía con la que se la diseña, sino que es comprensible que existan distintos grados de autonomía (del poder político) deseables como forma de alcanzar ese equilibrio eficiente dependiendo del contexto en que se desempeñe esa agencia (vgr., en función de los mandatos que reciba, con distinta fuerza, de sus distintos “principales”, de la “asimetría informativa” existente, y de la capacidad reactiva para corregir desvíos de magnitud). Esto arroja una luz distinta al concepto y valoración de la “autonomía” de las agencias públicas.⁵

Una representación gráfica simplificada del modelo subyacente sería la siguiente: considerando un espacio unidimensional, las decisiones pueden moverse desde un extremo de “super-oportunismo” (precio cubre costos variables solamente) a otro de “super-captura” (precio de monopolio). La

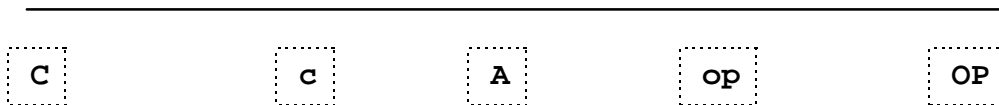
² Ver Banks y Weingast (1992), Calvet, McCubbins y Weingast (1989), Lupia y McCubbins (1994) y McCubbins, Noll y Weingast (1987). Ver también el survey de Noll (1989).

³ Los trabajos seminales de Stigler (1971), Peltzman (1976) y Becker (1983) son claros al describir cómo la “oferta” de un regulador reacciona a las “demandas” de regulación que enfrenta.

⁴ Sobre la delegación a la burocracia por parte de varios “principales políticos” con objetivos contrapuestos, ver Spiller y Urbiztondo (1991, 1994) y Urbiztondo (1991). Ver también el efecto de los grupos de interés como “principales” en Epstein y O’Halloran (1995), Foster (1992, chapter 11), Hopenhayn y Lohmann (1996), y Spiller (1991).

⁵ Sobre el grado de precisión y alcance en la delegación de decisiones -en el contexto Congreso-Corte Suprema- como función del grado de asimetría informativa, importancia asignada por la parte delegante y costos de reversión de las decisiones del agente, ver Schwartz, Spiller y Urbiztondo (1994).

discrecionalidad es necesaria porque existen modificaciones tecnológicas y de demanda que no se pueden prever al momento del contrato inicial, que llevan a renegociaciones inevitables. La autonomía de los entes reguladores tiene como objetivo transmitir incentivos al regulador para que utilice el criterio apropiado, equilibrado, frente a cada renegociación. Además, en el supuesto caso en que dichos incentivos no sean suficientes, la delegación al regulador trata de limitar los márgenes de desvío (vgr., el rango permitido) en sus decisiones. Esto se representa a continuación: [C,OP] es el intervalo de decisiones posibles sin marco regulatorio (C representa la captura absoluta del regulador por parte de las empresas reguladas, y OP es el máximo oportunismo político); [c,op] es el intervalo de autonomía del regulador en función del diseño regulatorio; A es la decisión autónoma que se ajusta correctamente a los objetivos expuestos en la creación del Ente regulador, la que debe ser adoptada por un organismo técnicamente competente y correctamente informado; entonces, dentro de su autonomía, decisiones sesgadas hacia c pueden corresponder a una mayor influencia de las empresas reguladas sobre el regulador, mientras que decisiones regulatorias sesgadas hacia op sugieren lo opuesto. Si la decisión está entre op y OP, entonces, el marco regulatorio ha sido violado (algo distinto, o en todo caso mucho más extremo y adicional a la falta de autonomía del regulador; en ese sentido, debe resaltarse que ello no ha ocurrido hasta el presente en las experiencias descritas, soportando la presión de grupos de interés pro-consumidores, incluyendo partidos políticos de la oposición y representantes del oficialismo en el Congreso, para reducir tarifas en formas no previstas contractualmente).



En ese sentido, entonces, existen aspectos de diseño y de contexto que son relevantes:

- **de diseño**, la calidad institucional de su creación, la forma de nombramiento de los cargos jerárquicos, la autonomía administrativa, la forma de financiamiento, la forma en que se confecciona el presupuesto, la estabilidad en los cargos jerárquicos y restricciones de empleo (para evitar el “revolving door”), la supervisión de sus tareas, la especificidad de la legislación (flexibilidad), etc.;
- **de contexto**, el número de empresas reguladas y el grado de competencia entre éstas, la visibilidad de las decisiones del Ente (y de su razonabilidad), la intensidad con que son afectados los distintos grupos de interés, las demandas de éstos, su poder, el momento del ciclo económico, etc.⁶

Cuál de estos elementos es el de mayor relevancia para definir las características de las decisiones regulatorias es al presente una pregunta sin una respuesta clara. Una alternativa es la sugerida por Levy y Spiller (1994), para quienes estos factores son poco relevantes, y las características deben explicarse por medio de las instituciones disponibles en los distintos países, a las que los diseños

⁶ También intervienen factores “aleatorios”, como por ejemplo las características personales de los reguladores (vgr., su función de preferencias y objetivos, capacidad técnica diferencial, etc.), pero éstas, importantes como son, no pueden guiar el diseño (aunque sí modificar el resultado respecto de lo esperado).

deben ajustarse. Otra respuesta distinta, mucho menos general, resulta al analizar cada caso en particular e intentar descubrir si estos factores son importantes, y cuáles son sus importancias relativas. Esa es la tarea que se desarrolla a continuación.

3. El Caso Argentino.

En el caso de la Argentina, a nivel nacional, hay muchas agencias “autónomas”, entendiendo como tales a los entes autárquicos, entre ellos el Banco Central, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión para la Defensa de la Competencia, que funcionan desde larga data con distinta eficacia. Sin embargo, el mayor crecimiento se ha producido durante los últimos años, en particular durante este último decenio, a raíz del proceso de privatizaciones experimentado. Centrando la atención en los Entes Reguladores específicamente creados en esta oportunidad es posible controlar diferencias de maduración de las agencias (cuando se evalúan decisiones en un mismo período), diferencias de contexto institucional (cuando se evalúan decisiones en distintos períodos), y/o de visión conceptual al momento de su creación.

En lo referido a diferencias en el diseño, el Cuadro I a continuación presenta las características salientes de los Entes Reguladores de los servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales de Buenos Aires (ETOSS), de Gas Natural (ENARGAS), de Energía Eléctrica (ENRE) y de Telecomunicaciones (CNT). De allí se pueden realizar las siguientes observaciones y razonamientos:

Cuadro I: El Diseño de los Entes Reguladores

	ETOSS (Agua y Cloacas)	ENARGAS (Gas natural)	ENRE (Energía eléctrica)	CNT (tele- comunicaciones)
Creación Ente	Decreto 999/92	Ley 24.076 (6/1992)	Ley 24.065 (1/1992)	Decreto 1185/90
Nombramiento de los Directores (ETOSS tiene 6, y el resto tienen 5 c/u)	Jurisdicciones involucradas (Nación, Prov. de Bs. As. Y MCBA)	Presidente, con “acuerdo” (opinión) del Congreso (comisión Bicameral)		Presidente (uno es propuesto por un consejo federal formado por gobernadores)
Entidad Autárquica	Sí	Sí		Sí
Financiamiento	Suma fija cargada en la tarifa	Tasa %, sobre los ingresos de las empresas reguladas (fijada por el Ente en su presupuesto), más multas a las empresas reguladas		Tasa % sobre las emp. Reguladas, igual a 0,5% en el Decreto
Confección del presupuesto	Lo establece el ETOSS; debe ser “equilibrado”	Ente eleva presupuesto al PEN para su inclusión en el proyecto de presupuesto nacional		Idem ENARGAS y ENRE
Discusión pública del presupuesto	No	El proyecto debe publicarse para que pueda ser objetado por las partes involucradas (vgr., empresas reg.)		No (excedentes del 0,5% financian proy. ofic. de telecom. y radiodif.)
Estabilidad del Directorio	Sí (6 años, puede existir una reelección)	Sí (5 años), puede existir reelección indefinidamente)		Sí (5 años, puede existir una reelección)
Restricciones de empleo Directores	No	No		Sí (un año)
Supervisión	Auditoría General de la Nación (Augena, interviene ex-post, depende del Congreso Nac.)	Augena		Sigena (reporta al PEN) y Augena
Especificidad legislación	Estructura tarifaria flexible; Price-cap híbrido global	Estructura Tarifaria flexible Price-cap con passthrough, global; Razonabilidad de las compras de gas		Estructura Tarifaria Rígida Price-cap individual c/servicio
Presupuesto (en millones de \$), 1995	\$ 6.2	\$ 19	\$ 13	\$ 54
Otros	En el financiamiento del ETOSS, la aplicación ha sido mantener una tasa fija	Audiencias públicas; el Ente debe dictar las normas de procedimiento aplicables y sujetarse a ellas. Multas reintegradas a consumidores por el ENRE		Creación posterior a la privatización de ENTEL. El Directorio fue removido por el PEN en 1992 y 1995

- La creación de los Entes por Decreto resta independencia a la agencia, vinculándola más al PEN, ya que sus funciones no fueron otorgadas por el Congreso, y por ende éste no se ve primariamente afectado por el cumplimiento o no de su independencia respecto del PEN.⁷
- Esto se visualiza en la forma de nombramiento de los Directores, ya que el Congreso tiende a participar en aquellos casos en los que la creación del Ente obedeció a una Ley del Congreso; en el caso del ETOSS, el equilibrio de poderes, más que entre el PEN y el Congreso, es entre las jurisdicciones intervinientes/delegantes, aliviando el problema vis-a-vis la CNT.⁸
- Todos los Entes fueron diseñados como entidades autárquicas, con gran flexibilidad para la toma de decisiones sobre empleo, salarios, compras, despidos, etc..
- En todos los casos se estableció que el financiamiento de los Entes no debería provenir de Rentas Generales (vgr., financiamiento público), lo que les restaría autonomía, sino que los recursos debían ser directamente captados por el regulador, y en particular el costo recaería en los usuarios de los servicios respectivos (vía el cobro a las empresas reguladas).
- Sin embargo, existen diferencias en la combinación de la forma de financiamiento y la libertad del Ente para confeccionar su propio presupuesto. Salvo el ETOSS, el diseño del resto previó que se financien con una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas (y en el caso del ENARGAS y el ENRE también en base a multas),⁹ pero sus presupuestos deben ser discutidos e incorporados en el presupuesto nacional, razón por la cual dichas alícuotas son en principio “endógenas” y dependientes de un presupuesto “exógeno”. En el caso de la CNT, ésta mantiene excedentes de una alícuota fijada en oportunidad de su creación al poder manejar proyectos oficiales de telecomunicaciones y radiodifusión.¹⁰ Con respecto al ETOSS, su financiamiento fue previsto en forma distinta: provendría de una suma fija cargada a la empresa regulada, pero su presupuesto no se incorporaría al presupuesto nacional ni debería someterse a discusión previa (como ocurre con el ENARGAS y el ENRE), en cierta medida como consecuencia del carácter interjurisdiccional de dicho ente. Debe notarse que vincular el financiamiento del Ente con los ingresos de las empresas a las que éste regula impone un serio problema de incentivos, ya que los incrementos tarifarios permiten incrementar los recursos propios del Ente. El requerimiento de incluir los presupuestos dentro del presupuesto nacional

⁷ La creación por Ley o por Decreto de los Entes obedeció a la posibilidad política en cada caso de lograr el apoyo parlamentario: la Ley de Reforma del Estado de 1989, negociada con el Radicalismo al asumir la presidencia anticipadamente Carlos Menem, autorizó la privatización (a veces en forma de concesión) de las empresas públicas, de forma tal que la posibilidad de crear los entes por Decreto siempre existió. En el caso de la CNT, la premura fue determinante en la aprobación por Decreto.

⁸ La participación en la designación de Directores en la CNT de gobernadores está vinculada con el carácter nacional del servicio regulado y por haber sido creada por Decreto.

⁹ La importancia de las penalidades dentro del financiamiento de los Entes es baja, principalmente porque deben esperar que las mismas queden confirmadas por la Justicia luego de ser apeladas por las empresas reguladas, con demoras de varios años seguramente. Por ejemplo, los montos por penalidades (provisorias) retenidas por el ENARGAS habrían representado en el año 1994 sólo un 2,6% de su presupuesto.

¹⁰ El presupuesto de la CNT pasó de \$ 42.8 millones en 1994 a \$ 54.3 millones en 1995 y a \$ 63 millones en 1996, crecimiento que no experimentaron el resto de los entes reguladores (salvo el ETOSS, como se comenta en el trabajo).

de forma tal que la alícuota fuese variable de acuerdo a la revisión que se practicara, y disponer que se tratase de un monto fijo en vez de una alícuota porcentual, tiene como objetivo atenuar este problema, ya que el Congreso tiene menor información que el Ente y entre ambos por ende también existe un problema de “agencia”.

- En todos los casos, los miembros del Directorio gozan de estabilidad en sus cargos durante un determinado período, aunque la posibilidad de ser reelectos indefinidamente en el ENARGAS y en el ENRE facilita la receptividad de éstos hacia el poder político.¹¹ La restricción en el empleo anterior y posterior para los vocales y presidente de la CNT durante un año posiblemente sea poco relevante, aunque de todas formas tendría efectos ambiguos detectados en la literatura del “revolving door”: dificulta la captura de la empresa pero también hace menos atractiva la posición del regulador, reduciendo su calidad esperada.
- En todos los casos los Entes están sujetos al control ex-post del Congreso (vía la Auditoría General de la Nación, dirigida por un miembro del primer partido político de la oposición) y en el caso de la CNT también interviene la Sindicatura General de la Nación, órgano de control ex-ante e interno (del Poder Ejecutivo Nacional); la percepción general es que ambos controles, en la práctica, no han sido efectivos a lo largo del sector público, y por ello tampoco en el caso específico de los Entes (aunque recientemente han surgido a la publicidad algunos informes, por ejemplo sobre el ENRE, donde la Augena señala que este Ente aplicó multas por una magnitud inferior a la debida).
- La vaguedad del mandato recibido por el Ente, medida en base a la capacidad de modificar la estructura tarifaria en forma discrecional, es considerable en todos los casos salvo para la CNT, con un esquema de price-cap rígido por tipo de servicio (en el diseño inicial tenía mayor discrecionalidad, pero el ajuste por costos se suprimió antes del año de operación).¹² En los otros casos la discrecionalidad reside en la no prohibición de modificar la estructura tarifaria (ETOSS, ENARGAS, ENRE), aprobación de costos en la compra del insumo básico (ENARGAS), etc.; en el caso de ENARGAS y ENRE, sin embargo, la necesidad de realizar Audiencias Públicas y de sujetarse a las normas de procedimiento que el propio Ente dicta les resta flexibilidad para tomar decisiones discrecionales al establecer un procedimiento administrativo que permite mayor protagonismo a todos los “principales” (vgr., actúa como una “alarma contra incendios” en términos de McCubbins y Schwartz (1984)).
- Es interesante notar que lo que se diseñó no siempre fue cumplido. Hasta ahora ello ocurrió en los Entes que no fueron creados por Ley Nacional: el financiamiento del ETOSS ha consistido

¹¹ Poder premiar una buena performance con la reelección, o castigar una mala performance con la no-reelección, otorga un instrumento de incentivos adicional para quien tiene la potestad de decidir sobre dicho aspecto. En ese sentido, el poder político (dependiendo de la coherencia interna que tenga para tomar la decisión, vinculado con la separación entre Congreso y Presidente) tiene una herramienta adicional que reduce la posibilidad de captura por parte de las empresas reguladas, al menos teóricamente.

¹² No obstante la rigidez tarifaria en el diseño original, legislación posterior (por medio de Decretos del Poder Ejecutivo en 1991 y 1992) determinó la realización de una modificación en la estructura tarifaria de las empresas de telefonía básica sucesoras de ENTel. Las características de este “rebalanceo” son luego analizadas con el fin de evaluar la ecuanimidad de la decisión finalmente adoptada por el regulador.

en la fijación de una alícuota sobre los ingresos de la empresa regulada, la que se ha mantenido constante hasta el presente (permitiendo que el presupuesto del Ente se incrementase considerablemente, más del 40% en un par de años), y la estabilidad del directorio de la CNT tampoco ha sido respetada, ya que el mismo fue removido en 1994.

En síntesis, a partir de Cuadro I se puede elaborar un “ranking parcial” (o incompleto, por no incorporar las diferencias de contexto) de acuerdo con el grado esperado de “alineamiento potencial” del Ente con la(s) empresa(s) regulada(s) según el diseño adoptado para el mismo. Este sería el siguiente:

- Debido a la forma de creación, financiamiento (efectiva) y autonomía presupuestaria, el ETOSS es el ente más capturable (potencialmente) por parte de las empresas.
- Debido a la necesidad de realizar audiencias públicas, someter su presupuesto a consideración, requerir opinión parlamentaria para la designación de directores, ser posible la reelección de éstos en forma indefinida, y financiarse vía la imposición de multas a las empresas, el ENARGAS y el ENRE son poco capturables por las empresas reguladas (aunque la publicidad previa del proyecto de presupuesto del Ente permite a las empresas reguladas presionarlo, y el reembolso de las multas a los consumidores por el ENRE reducen el incentivo a aplicarlas).
- La característica de la CNT es menos clara, ya que si bien podría en principio describirse como menos capturable aún en función de la restricción de empleo anterior y posterior (si bien debe reconocerse que la restricción por un año solamente puede ser muy poco relevante), por el alineamiento natural con el PEN (por haber sido creada por Decreto), y por recibir un mandato rígido y específico (en cuanto a la estructura y evolución tarifaria), debe notarse sin embargo que también existen distintos elementos que actúan en sentido contrario, como por ejemplo la posibilidad de tomar decisiones sin llamar a audiencia pública, y la posibilidad de administrar los excedentes financieros respecto de su presupuesto vía proyectos públicos de telecomunicaciones y radiodifusión. En todo caso, puesto que este ente ha sido intervenido durante un período significativo de su existencia, en los hechos difícilmente pueda considerarse como un ente autónomo, y esta condición es esperable se refleje en una importante variabilidad (sujeta a la variabilidad política) en sus posiciones.

De todas formas, esa taxonomía es incompleta, debido a que sólo considera aspectos de diseño, dejando de lado los aspectos del contexto. En los casos anteriores, algunas de las características más salientes producto del contexto vigente en cada caso son las que se incluyen en el Cuadro II a continuación:

Cuadro II: Contexto en el que actúan los Entes Reguladores

	ETOSS (Agua y Cloacas)	ENARGAS (Gas natural)	ENRE (Energía eléctrica)	CNT (telecomunicaciones)
Número de empresa Reguladas	Una	Varias	Varias	Pocas, que actúan conjuntamente (pero existe fuerte competencia potencial)
Visibilidad de sus decisiones	Escasa (estructura tarifaria compleja)	Alta	Alta	Alta
Magnitud de las Inversiones Hundidas	Altísima (depreciación muy lenta)	Alta	Alta	Moderada/Alta (progreso tecno-lógico acelera depreciación)
Característica del servicio	Barato (baja incidencia en la canasta familiar)	Variaciones estacionales en la demanda	Variaciones estacionales en la demanda	Mayor incidencia en la canasta familiar
Característica de los consumidores y de la estructura de precios existente	Nuevos usuarios de bajos recursos; usuarios de bajos recursos subsidiados	Importancia de usuarios industriales	Importancia de usuarios industriales	Fuerte subsidio a usuarios residenciales de MCBA, desde usuarios residenciales del interior y usuarios comerciales

- El ordenamiento anterior resultante del Cuadro I se acentúa por varias razones: la escasa visibilidad e incidencia presente de las decisiones del Ente aumentan la probabilidad de captura del ETOSS, y la mayor incidencia de las tarifas eléctricas y de gas sobre la industria dificultan aún más la captura de sus Entes por constituirse un grupo de interés homogéneo y más concentrado que se opone a la misma.
- Asimismo, la existencia de varias empresas dificulta la captura (o extorsión por parte de la empresa regulada al amenazar con el retiro del servicio) del ENARGAS y del ENRE (al estar separados verticalmente el transporte de la distribución), mientras que la regulación de una única empresa, sin competencia potencial, facilita la captura del ETOSS.^{13,14} Debe notarse que estos elementos son potencialmente más importantes que los de diseño (al menos cuando la creación del Ente no obedeció a una Ley Nacional) toda vez que ya han surgido observaciones que demuestran que no se respeta lo legislado (los directores de la CNT fueron separados de sus cargos, y el ETOSS no ha aplicado como corresponde el Decreto de su creación en cuanto a su financiamiento—con la tolerancia silenciosa de la empresa regulada).

¹³ En el caso de la CNT, a pesar de regular en forma explícita un número reducido de empresas, el mercado de telecomunicaciones es sumamente dinámico y existe un importante número de empresas que se aprestan a competir en él (en particular, las que no participaron o perdieron en la licitación de la ex-Entel). Por ello, este regulador de hecho regula varias empresas que compiten entre sí, con objetivos opuestos, y por lo tanto es menos factible que sea capturado por parte de las empresas explícitamente reguladas al presente.

¹⁴ Efectivamente, la “captura” puede ser informativa, como se señaló al construir el marco conceptual. Ver Potters y van Winden (1992), y Spiller y Urbizondo (1991).

- Una hipótesis adicional a considerar es que el contexto económico global afecta el tipo de decisiones de los Entes: en el ciclo ascendente, sus decisiones son más “amigables” para las empresas reguladas, mientras que en el ciclo descendente, son más duras (Joskow, 1974); la dificultad metodológica es que sólo hay tres períodos desde la creación de estos Entes (vgr., el ciclo ascendente 1991-1994, el ciclo descendente 1995-mediados de 1996, y el ciclo ascendente que se observa nítidamente desde fines de 1996), y por ende no hay suficientes observaciones para poder distinguir el efecto del ciclo respecto de una eventual tendencia temporal producto de la maduración del ambiente regulatorio, con el desarrollo de instituciones que representan a los usuarios. No obstante ello, algunas de las decisiones pro-empresas reguladas adoptadas en los sectores de saneamiento y telecomunicaciones (vgr., rebalances tarifarios que permiten mejorar la cobrabilidad y competitividad, respectivamente) fueron demoradas durante la fase descendente del ciclo económico hasta 1997, donde la actividad económica demuestra una nueva vitalidad, sugiriendo que este aspecto del contexto es importante también en el caso argentino.

4. Hipótesis de trabajo.

En base a la observación de los diseños institucionales implementados en cada caso, la hipótesis nula es que el ENARGAS y el ENRE tienen características que hacen a sus miembros menos vulnerables a la captura por parte de las empresas reguladas porque: a) regulan a varias empresas y por ello sus oportunidades laborales posteriores no están tan fuertemente atadas al grado de complacencia que muestren mientras son reguladores, ni tampoco su performance como reguladores depende exclusivamente del éxito que tuviese una única empresa regulada; b) su financiamiento admite la utilización de lo recaudado en concepto de multas y penalidades (efecto relativizado por su falta de implementación hasta el presente); c) para la designación de los miembros del directorio es necesario contar con aprobación parlamentaria; y d) existe un mecanismo de audiencias públicas para decisiones regulatorias de relevancia). El ETOSS tiene las características opuestas (vgr., su composición es deliberadamente de carácter político -con dos miembros representantes de la Provincia de Buenos Aires, de la Capital Federal y del Estado Nacional-, sin aprobación parlamentaria, regula a una única empresa, su financiamiento se ha mantenido proporcional a los ingresos de la empresa regulada y las multas no contribuyen a su financiamiento). La CNT, finalmente, es el ente dotado de menor autonomía con respecto al poder político de turno, y si bien existe un fuerte crecimiento en el número de empresas que está bajo su órbita, tiene un alto grado de exposición al lobby que realizan las dos principales empresas del sector, licenciatarias del servicio de telefonía básico de redes fijas. Este último Ente, entonces, no presenta a priori un sesgo esperado pro-empresas reguladas o pro-poder político de turno, si bien es cierto que existen altos incentivos al comportamiento oportunista del gobierno para lograr una reducción tarifaria o el incremento del número de empresas participantes en el sector (y por ende, nuevas inversiones en pos de un mercado más competitivo).

En forma consistente con estos distintos "sesgos" institucionales y características estructurales de los mercados en los que operan, a continuación se discuten algunas de las principales medidas regulatorias adoptadas por estos Entes que sugieren que el ETOSS ha tomado decisiones

favorables a la empresa regulada, mientras que esto no ha sido evidente (y en todo caso ha ocurrido lo opuesto) en los casos del ENARGAS y del ENRE. Las decisiones de la CNT, finalmente, se muestran muy dependientes de lo dispuesto por el Poder Ejecutivo, a punto tal que la importante restructuración tarifaria del mes de febrero de 1997 fue realizada por Decreto del Ejecutivo cuando pudo haberlo sido a partir de una resolución administrativa basada en la reglamentación de un Decreto anterior. Cabe señalar que esta evidencia surge de la observación de un número reducido del universo de decisiones adoptadas por los Entes Reguladores.

5. Análisis de las decisiones de los Entes.

A continuación se analizan distintas decisiones adoptadas por los Entes Reguladores cuyo diseño y ambiente de operación fue considerado en secciones anteriores. La cantidad y variedad de decisiones que adoptan estos reguladores son de tal magnitud que cualquier selección está condenada a ser incompleta. No obstante ello, sin pretender aportar resultados estadísticos, puede confiarse que en caso de analizar un conjunto de resoluciones, aunque éste sea reducido, si todas ellas presentasen el mismo signo, la presunción referida a su aplicabilidad general sería fuerte. De igual forma, si el conjunto analizado contiene decisiones razonables, puede presumirse que la institución tiene un comportamiento “autónomo”, en el sentido de ajustar su criterio correctamente en función del mandato recibido que consta en sus estatutos.

Las Decisiones del ETOSS.¹⁵

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) es el encargado de regular el servicio de agua y desagües cloacales prestado en exclusividad por una única empresa a través de un contrato de concesión en la ciudad de Buenos Aires y trece municipios lindantes. Su incumbencia abarca la aprobación y revisión tarifarias, la ejecución de obras de infraestructura y expansión, la relación con los usuarios, etc., debiendo sujetarse a lo establecido en el marco regulatorio vigente. La estructura tarifaria es compleja, de base catastral, siendo la medición del servicio obligatoria para los usuarios comerciales e industriales, pero optativa para los usuarios residenciales (la opción puede ser ejercida, a su costo, por cualquiera de las partes, siendo la medición del consumo residencial al presente muy baja). En caso de tratarse de un consumo medido, el cargo fijo pasa a ser la mitad del cargo fijo (catastral) sin medición.

A continuación se discuten distintas decisiones del ETOSS en las que se aprecia un aparente sesgo a favor de la empresa regulada, en forma consistente con la predicción anterior.

Resoluciones incorporadas en el Reglamento del Usuario. Según se determina en el art. 66 del Reglamento del Usuario, el ejercicio de la opción del usuario residencial por la medición de su servicio es por única vez salvo cuando, como consecuencia de la medición el costo del servicio se modificase en más de un 20% (debiendo ser luego resarcido por la empresa si ésta quisiera

¹⁵ Esta sección se basa en Artana, Navajas y Urbiztondo (1996b).

medirlo, en una suma igual al costo de reposición e instalación del medidor). Claro está, con posterioridad al arrepentimiento, la empresa estaría en inmejorables condiciones para decidir ella misma la medición, puesto que no tiene incertidumbre alguna sobre el hecho de que le resultará rentable hacerlo. En ese sentido, la protección del ejercicio por parte del usuario del derecho de elección pudo haberse mejorado imponiendo alguna restricción adicional a la facultad de medición de la empresa con posterioridad al arrepentimiento de un cliente que hubiese solicitado la medición.

Por Resolución del ETOSS, el costo de instalación de cualquier aparato de medición con diámetro menor o igual a los 50 mm contiene \$99 por la tarea, más un precio unitario que oscila entre \$31 para los aparatos de 15 mm de diámetro y \$ 219 para los de 50 mm. La gran diferencia de precios se produce para los aparatos de 20 a 25 mm, pasando de \$36 a \$ 112. En el caso del servicio de la provincia de Corrientes (también a cargo de una empresa privada sujeta a regulación), el costo de los medidores chicos (utilizados por el 95% de los usuarios residenciales y con una capacidad menor a 3 m³) es de \$15 y los más caros (capacidad mayor a 10 m³) es de \$30. Debe señalarse que la resolución del ETOSS determinando el valor de los medidores para la ciudad de Buenos Aires fue posterior a la licitación, lo que constituye una protección postcontractual para la empresa, en función de los valores fijados que parecen relativamente altos en relación a otros países y a los fijados para Corrientes.

El Reglamento del Usuario además establece mecanismos de solución de diferendos inadecuados. Por ejemplo, ante fallas del medidor la verificación del medidor solicitada por el usuario la realiza el concesionario, y si éste dice que funciona bien, el cargo de la inspección recae sobre el usuario, con el problema de riesgo moral que ello conlleva -a la empresa le conviene decir que no hay problemas cuando mide más de lo correcto (ver art.26).

Incremento Tarifario en 1994 (Resolución ETOSS No.81/94). La empresa solicitó un ajuste tarifario por adelanto de metas de expansión y calidad (incorporando al servicio a villas de emergencia en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, quien realizó el pedido). La estimación de mayores costos realizada por Aguas Argentinas fue auditada externamente y corregida con la autorización del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (necesaria para este tipo de decisiones). La decisión del Directorio del ETOSS fue unánime.

Las mejoras y la expansión prevista (incorporando un 6% de nuevos usuarios) requerían inversiones por \$ 122.085.000, en un plazo de 2 años. El ajuste tarifario aprobado fue del 13,5% en las tarifas vinculadas al consumo, reconexión y corte del servicio, y aproximadamente del 45% para los cargos por infraestructura y conexión del nuevo servicio tanto de agua como de cloacas.

Como primera conclusión debe notarse que hubo un fuerte rebalanceo contra los nuevos usuarios (aunque inicialmente existiera un subsidio cruzado hacia la expansión que no llegó a revertirse), y que el aumento tarifario medio fue superior al 13,5% (según funcionarios de Aguas Argentinas el incremento promedio fue cercano a 15%). Esto pasó prácticamente inadvertido a la opinión pública. Esto podría deberse a dos factores: a) al ser sólo usuarios "potenciales/futuros", los nuevos usuarios no percibieron el aumento del 42% en el precio de las conexiones y los cargos por infraestructura (se dieron cuenta cuando tuvieron que pagarlo, pero no al momento en que fue

decidido; ver Ambito Financiero del 23/2/96, pág.8, y Clarín del 24/4/96); b) Los viejos usuarios no perciben como caro el servicio y por lo tanto aceptaron un aumento en el precio (de magnitud para ellos menor).¹⁶ Estas características contrastan fuertemente con lo ocurrido en el intento de rebalanceo tarifario en teléfonos.

¿Cómo se calculó el 15% de aumento? No se dispone de la información fehaciente para contestar esta pregunta, pero sí es posible hacer algunas inferencias especulativas. Al referirse al adelanto de metas en págs.48-49 de la Memoria y Balance 1994/1995 del ETOSS, se hace mención a que éste significó un 13,8% de aumento en el programa de inversiones para todo el primer decenio de la concesión¹⁷ y un aumento en los costos operativos de \$ 284,3 millones (aproximadamente igual al 15% de los costos operativos previos) para el mismo período. Así, el incremento de costos del 15% (incluyendo supuestamente los mayores costos acumulados) generó un incremento tarifario también del orden del 15%.¹⁸

Dejando de lado el ajuste por mayores costos, es tentador suponer que el incremento del 10% en los costos producto del adelanto de inversiones¹⁹ generó un aumento tarifario de similar magnitud. Si de hecho el cálculo fue realizado de esta forma, caben los siguientes comentarios críticos. En primer lugar, si los beneficios son positivos, aumentos en los ingresos y en los costos en igual proporción implican mayores beneficios cuando no habría motivos para remunerar al nuevo capital igual ó más que la remuneración del capital existente. En segundo lugar, ese método no contempla los mayores ingresos corrientes (por el mayor consumo que resulta del aumento aproximado del 6% en el número de usuarios) que acompañan los mayores costos corrientes.

Sin poder precisar la razonabilidad o no de estos valores, debe apuntarse que la memoria del

¹⁶ La factura promedio bimestral para los servicios de agua y cloacas es de \$ 13,8, mientras que el promedio de las facturas de los servicios de Teléfonos, Gas, Energía Eléctrica y TV-Cable es aproximadamente de \$45 (cada uno). Esto ha contribuido también a que no se observen quejas mayores sobre el servicio.

¹⁷ Las inversiones suman \$ 333 millones, cuya conformación no se hace explícita, pero que seguramente contiene un ajuste tarifario por la variación de costos acumulada hasta esa fecha desde el momento de la oferta, de aproximadamente el 5%. (Aún así la composición de los \$ 333 millones no resulta clara, puesto que el costo originalmente computado por las nuevas inversiones ascendía a \$ 122 millones.) Por contrato, al llegar al 7% de aumento de costos se generaría un ajuste tarifario (en principio en igual magnitud); entonces, con el adelanto de inversiones, la revisión extraordinaria que se hubiese realizado hacia fines de 1994 (cuando los costos hubiesen aumentado en el 7%) se anticipó; por ello, del 15% de aumento promedio, el 5% correspondería a mayores costos acumulados desde la oferta hasta la revisión. Inclusive, en la Resolución se establece que para la revisión tarifaria extraordinaria siguiente se tomará como referencia el mes de Mayo de 1994, momento de la revisión (dado que desde entonces el incremento de costos rozó el 7% hace un año pero ahora es aproximadamente del 5%, la empresa no ha recibido un ajuste tarifario desde entonces).

¹⁸ En la página 49 de la Memoria, sección Revisión Extraordinaria, el ETOSS intenta explicar el método para el cálculo; el mismo consistió en mantener el nivel de endeudamiento al año 10 de la Concesión constante, razón por la cual deben aumentar los ingresos durante los años 2 a 8 de la Concesión. Esta explicación no es inconsistente con la hipótesis desarrollada aquí, y debe notarse que el criterio económicamente apropiado no es el mantener la deuda constante sino el de mantener los beneficios constantes. De todas formas, el aumento parece alto, sin que se explicita cuál fue la tasa de interés implícita utilizada.

¹⁹ El monto total del adelanto de inversiones, \$ 122 millones, distribuido en 8 años y suponiendo un costo financiero promedio del 10% anual, genera un aumento de costos en el primer decenio igual a \$ 16,8 millones por año, aproximadamente igual al 5,6% de los costos anuales al momento; para alcanzar el 10% seguramente deban incluirse incrementos en los costos operativos por mayor cobertura, pero esto no ha podido ser verificado.

ETOSS no es lo suficientemente clarificadora como para informar sobre un tema tan relevante. Debe notarse además que el artículo 11.11.3 (Revisiones Ordinarias) del Contrato de Concesión se refiere a las revisiones ordinarias como aquéllas correspondientes a la necesidad de realizar revisiones tarifarias como consecuencia de cambios en las metas y/o en las erogaciones de capital previstas en el Plan de Mejoras y Expansión Quinquenal, mientras que luego aclara que únicamente corresponderán revisiones referidas a la presentación del Segundo Plan Quinquenal y sucesivos a éste. En este sentido, el adelanto de inversiones antes de la finalización del primer Plan Quinquenal no respetaría los términos del Contrato de Concesión.

Determinación del Cargo de Infraestructura (Resolución ETOSS No.83/95). El art.40 del Régimen Tarifario de la Concesión fijó el valor referencial del cargo de infraestructura de la red domiciliaria de agua potable, por un lado, y de la red del servicio de desagües cloacales, por el otro. Estos valores sufrieron luego la modificación comentada en la resolución anterior, pero aún continuaron siendo referenciales. En consecuencia, se procedió a la determinación de un valor definitivo (opuesto al referencial) del cargo de infraestructura para el servicio de agua potable (no hace referencia al servicio de desagüe cloacal),²⁰ en función directa a la superficie del terreno y en relación inversa con el grado de mejoras de la vía pública que debía penetrar.

De acuerdo con un artículo aparecido en Diario Clarín ("Suspenden Intimaciones por la Conexión de Agua", 24/4/96), este cargo oscila entre los \$ 400 y \$ 600, lo que hace que en promedio (lineal) aparenta ser superior a los \$ 450 que surgen como indicativos por la Resolución ETOSS No.81/94 (aunque hay que considerar que la expansión de la red se produce en una zona con menos mejoras que el promedio).²¹

Según la explicación de Aguas Argentinas, este cálculo es correcto en el sentido de que cada usuario, en promedio, y salvo los propietarios con terrenos muy pequeños, ve aumentar el cargo por infraestructura porque el valor referencial especificado en el contrato se construyó sobre una estimación del costo de la conexión de una manzana, sobre el supuesto de que habrían 40 lotes (vgr., lotes de 250 m²). Sin embargo, la densidad en la zona de expansión resulta ser menor (vgr., el lote típico tiene una superficie mayor a los 250 m²). Así, el mayor cargo por infraestructura que recibe cada conexión como consecuencia de la Resolución 83/95 genera el mismo ingreso total a la empresa que el previsto con el cargo referencial (correspondiente a una densidad estimada mayor).

Debe observarse que la menor densidad en el área de expansión debió haber sido prevista por la empresa y por ende estuvo contenida dentro de la oferta económica en la licitación. Por lo tanto, el ETOSS podría haber argumentado que el cargo medio a los usuarios debía mantenerse invariante, considerando como riesgo comercial al menor ingreso generado por la menor densidad

²⁰ A pesar de constituir una modificación del esquema tarifario, y no citando en los considerandos de la resolución una propuesta por parte de la empresa, la decisión del ETOSS no parece haber contado con la aprobación previa necesaria por parte del Ministerio de Economía (la Autoridad de Aplicación), tal como lo requiere el artículo 11.11.1.1 del Contrato de Concesión.

²¹ De todas formas, se puede hacer el siguiente ejercicio: una propiedad con 400 m² de terreno (loteo típico de 10x40 del conurbano), con el menor costo de instalación (suelo más fácil y sin pavimentación ni veredas), que utilice una conexión del menor diámetro debe pagar \$ 476,7, cifra mayor que el valor previo uniforme de \$ 450 (que incluye el aumento del 45% antes comentado).

que la inicialmente prevista.

En conclusión, aunque se vincule el cargo de infraestructura al costo, y esto contenga un aspecto atendible,²² la evaluación inicial de la resolución es negativa porque: (i) mantiene un subsidio cruzado regresivo entre inmuebles que están contenidos en un mismo proyecto de extensión²³; y (ii) más generalmente, aparentemente ningún usuario mejoró su situación, ya que inclusive aquéllos con el menor costo deben pagar un cargo mayor al cargo referencial anterior. Puesto que no aparece como inevitable en el contrato la elaboración de un nuevo cargo de infraestructura dentro de una fecha determinada, y aunque no se cuenta con elementos adicionales necesarios para poder precisar esta presunción (vgr., superficie media de los nuevos usuarios, características medias del suelo y grado de pavimentación y de existencia de veredas), la resolución del ETOSS parece haber favorecido a la empresa regulada.

En síntesis, y rescatando lo fundamental de las decisiones del ETOSS, en 1994 se produjo un rebalanceo tarifario y un aumento en la tarifa promedio incluido facilitados por la escasa visibilidad de los mismos (ya que perjudicó a los nuevos usuarios, con efectos temporales retardados) y/o la baja incidencia del servicio sobre los ingresos de los usuarios en general; este “ambiente regulatorio” contrasta con el existente en telecomunicaciones durante 1995 y 1996, donde el rebalanceo tarifario que luego se comenta no pudo llevarse a cabo en función de la fuerte oposición política que tuvo al perjudicar posiblemente a la mayoría de los usuarios presentes y en función de su altísima visibilidad en un contexto recesivo. Además, sumado a la falta de claridad tarifaria del servicio sanitario (ya que se realiza sobre una base catastral compleja), el rebalanceo se produjo en un momento donde aún no se habían organizado con fuerza los grupos pro-consumidores y el Defensor del Pueblo, y en un momento económico de auge y tenue inflación, cuando todo es más tolerable que en recesión y deflación (1995 y 1996). En 1996 aparecieron presiones en sentido contrario, con el objeto de reducir el cargo por infraestructura y acotar el ejercicio monopólico de la empresa. Es posible que el regulador adopte medidas en ese sentido en función de la aprobación de un Decreto reciente del Poder Ejecutivo que habilita a la renegociación del contrato con Aguas Argentinas, sin que ello haya sido cuestionado por la empresa regulada.²⁴

²² Aunque la elasticidad de la demanda sea mínima, y por ello las consideraciones de eficiencia no tengan cabida, tienden a eliminarse subsidios cruzados desde las propiedades sin mejoras hacia las que sí las tienen.

²³ Como las características de pavimentación son las del promedio de los inmuebles, en la medida en que las mismas estén positivamente correlacionadas con la riqueza de sus propietarios hay un subsidio desde quienes no tienen mejoras hacia quienes sí las tienen, ya que al aumentar el grado de mejoras y pavimentación del promedio aumenta el cargo por infraestructura.

²⁴ Un aspecto de importancia en el que también esta concesión tiene problemas se refiere al cumplimiento del plan de expansión, que según versiones periodísticas no podrá ser respetado (en el año 5 de la concesión, instancia en la que debe evaluarse). De todas formas, este incumplimiento debe ser verificado y sólo cuando ello ocurra será posible observar y juzgar la reacción del regulador. Otras decisiones del ETOSS se comentan en Artana et al. (1996b).

Las Decisiones del ENARGAS.²⁵

El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) regula el transporte y la distribución del gas natural de acuerdo a lo establecido en el marco regulatorio del sector, con incumbencia de alcance nacional (el precio del gas en boca de pozo está desregulado y es el resultado de la competencia entre distintos productores localizados en tres cuencas principales). A su cargo se encuentra la tarea de aprobar las tarifas a los usuarios finales, admitir el costo del gas en boca de pozo para su traslado, verificar el cumplimiento de las normas de calidad del servicio, etc.. La industria cuenta con dos empresas transportistas y ocho distribuidoras que abastecen de gas natural a usuarios residenciales, comerciales e industriales a lo largo del país (excepto en la región mesopotámica donde el servicio sólo ahora comenzará a ser prestado), pudiendo los usuarios industriales contratar directamente (o por medio de “brokers” o intermediarios) con los productores, haciendo un “by pass” a las empresas distribuidoras, ya sea físico y/o comercial.

En esta sección se analiza hasta dónde las decisiones tomadas por la autoridad reguladora del mercado del gas natural, en atributo de sus funciones, han impactado desfavorable o diferencialmente en los actores de dicho mercado, en particular, sobre las empresas distribuidoras de gas natural. Gran parte de los argumentos que se examinan tienen que ver con decisiones puntuales que, se presume, tienen que haber impactado a estas empresas.²⁶ Sin embargo, para que estos casos puntuales puedan ser evaluados debe examinarse primero, y es posible hacerlo en este sector, hasta dónde los márgenes de la industria del gas han venido cambiando en los últimos años y, también, hasta dónde ese comportamiento puede atribuirse al ejercicio de la autoridad regulatoria. En ausencia de un deterioro de los márgenes de distribución, no puede argumentarse que la regulación debió haber jugado desfavorablemente para las distribuidoras. Por ello, en primer lugar se realiza una medición de los márgenes brutos de la industria, para luego sí evaluar cualitativamente distintas decisiones específicas del regulador.

La evolución del mercado y el factor regulatorio. Un examen minucioso de la incidencia regulatoria en el mercado de gas natural tropieza con una serie de obstáculos de naturaleza empírica. En primer lugar, los datos disponibles se resumen en unas pocas observaciones anuales que, a menos que reflejen cambios drásticos, pueden estar sujetos a errores de medición y/o de tipo estadístico. En segundo lugar, es difícil precisar hasta donde los cambios observados en los márgenes responden a episodios regulatorios puntuales y no son, en cambio, el resultado de cambios en otros factores, por ejemplo la estructura de la demanda de gas natural. Por estas razones, la hipótesis de trabajo que se requiere es algo distinta y podría formularse en los siguientes términos: *los cambios en los márgenes de distribución del gas natural obedecen, en lo sustancial, a cuestiones distintas al control regulatorio.*

La evidencia examinada tiende, en general, a refutar la hipótesis anterior, dejando en cambio espacio para argumentar que los impactos agregados de un conjunto de ejercicios regulatorios, entre los que se destacaría el tratamiento del passthrough de costos, han tenido una incidencia

²⁵ Esta sección resume los resultados alcanzados en Artana, Navajas y Urbiztondo (1996a).

²⁶ Naturalmente, las decisiones del regulador también afectan a las empresas transportistas. Sin embargo, la fórmula tarifaria en transporte restringe fuertemente la discrecionalidad del regulador, cosa que no ocurre en el segmento de distribución, donde se aplica una fórmula “pass-through” del costo del gas natural.

negativa sobre las licenciatarias de distribución. Debe notarse sin embargo que esta afirmación es válida para las distribuidoras en conjunto pero encierra un comportamiento distinto o heterogéneo entre las mismas. Los puntos más importantes que surgen de la cuantificación de márgenes realizada son:

- *Las Distribuidoras como un todo ven reducido su margen bruto unitario en casi 12% entre 1993 y 1995. La caída en el margen bruto total asociado a esta variación es de casi 43 millones de pesos anuales.*
- *Una descomposición de la caída del margen bruto unitario de las distribuidoras muestra que la misma se explica porque la variación del “precio medio” (o ventas unitarias) fue sólo una tercera parte del aumento experimentado por los costos unitarios de transporte y de gas.*
- *La caída en la participación del margen de distribución en las ventas finales del sector es levemente mayor a 5%, pasando de 39,5% en 1993 a 34,3% en 1995. Del 5% de participación que pierden las distribuidoras dos tercios van a incrementar la participación de las transportistas y un tercio la de los productores de gas natural.²⁷*
- *Todos los cambios anteriormente descriptos se producen esencialmente en el año 1995. Hasta 1994 no se observan con la misma intensidad.*
- *Correlacionando estos resultados con los cambios en las ventas y en la estructura de la demanda de las Distribuidoras, resulta que estas dos variables explicarían sólo parcialmente estos cambios. Por lo tanto, existirían otros factores que contribuyeron a reducir el margen de las Distribuidoras.*

Dentro de los factores que habrían influido (negativamente) en los márgenes de distribución pueden mencionarse algunas decisiones del ENARGAS. A continuación se analizan algunos conflictos regulatorios que se han suscitado a partir de algunas decisiones del Ente Regulador. En particular, se discuten tres casos: el no reconocimiento del aumento del precio pagado a los productores de gas natural en 1994 y 1995, el problema del gas retenido y el cálculo de los costos del gas y del transporte cuando una distribuidora se abastece de más de una cuenca.²⁸

El traslado del mayor costo del gas natural. En este acápite se analiza el diferendo planteado respecto al traslado a las tarifas finales de los incrementos en el precio del gas natural pagados a los productores. El problema se plantea porque cuando se desreguló el precio del gas natural en boca de pozo a fines de 1993 el precio pagado por las distribuidoras sufrió aumentos escalonados, en particular el extraído de la cuenca neuquina. El ENARGAS sostuvo que las variaciones observadas en el Verano de 1994/95 no correspondían con el patrón de oferta y demanda (ya que

²⁷ El incremento en la participación de los productores tiene que ver con que el nivel inicial del precio del gas en boca de pozo era muy bajo. Por otro lado, la mayor participación de las transportistas difícilmente pueda deberse a la intervención del regulador en función del escaso margen de decisión que éste tiene sobre los precios en el segmento de transporte.

²⁸ También se ilustra la situación presente en función de la actitud que está adoptando el regulador al inicio del período de discusión tarifaria previsto en la privatización de Gas del Estado.

en el período estival hay exceso de oferta y el precio no debe subir) y, por lo tanto, no autorizó aumentos de tarifas. Este problema se repitió un año más tarde. Finalmente, la variación en el precio del gas al productor se trasladó a la tarifa, pero el ente regulador no reconoció las diferencias observadas en los períodos anteriores (1994 y 1995).

El marco regulatorio es claro y estricto al respecto. La limitación al traslado del 100% del costo de adquisición del gas natural se restringe al caso en que una distribuidora termine pagando un precio superior al de otra distribuidora en condiciones similares de compra. En las resoluciones del ENARGAS no existe evidencia de que se haya probado un comportamiento de esta naturaleza en el período 1994-95. En particular, en ningún caso el marco regulatorio prevé problemas estacionales o la concentración en la oferta de gas como una causal válida, ambos temas que recurrentemente fueron presentados como argumentos para limitar el traslado en las audiencias públicas. Entonces, la decisión del ENARGAS no parece tener sustento suficiente.

No obstante, desde el punto de vista económico existen objeciones de cierto peso a la utilización de un mecanismo de passthrough automático, en particular porque genera evidentes problemas de incentivos en la compra del gas. En la experiencia internacional se ha recomendado la utilización de índices de costo del gas generales (es decir que no dependen de la decisión de compra de una distribuidora), pero su extensión al caso argentino puede verse limitada por el poco desarrollo del mercado spot. De todas maneras, en la práctica internacional se continúan utilizando mecanismos bastante automáticos de passthrough.

Como conclusión respecto de este punto, debe mencionarse que la carga de la prueba recae sobre el ente regulador, y que la decisión adoptada de limitar el traslado automático del mayor costo del gas no parece tener un buen sostén en el marco regulatorio vigente en la Argentina. En ese sentido, la decisión del Ente fue sesgada en contra de los intereses de las empresas de distribución reguladas.

El problema del gas retenido. El gas retenido es el porcentaje del fluido transportado que se utiliza en el trayecto desde el yacimiento hasta el citygate precisamente para transportar el gas hasta los usuarios finales. El problema se presenta porque los precios del gas natural en boca de pozo aumentaron más que el índice de precios internacionales utilizado como referencia para ajustar los precios tope de las distribuidoras. Por lo tanto, éstas argumentaron que el ENARGAS debió aumentar las tarifas para contemplar el mayor costo que enfrentan por el gas retenido. Debe señalarse que no se discute el porcentaje de gas retenido, que se habría mantenido constante, sino un cambio de precios relativos.

En este caso, se plantea una diferencia entre las licenciatarias y el ente regulador respecto de un elemento no previsto en el marco regulatorio. En efecto, no existe en el mismo una mención explícita respecto del índice que debe ser utilizado para ajustar el costo del gas retenido. Las distribuidoras pretenden corregir utilizando el precio del gas pagado a los productores y el ENARGAS decidió autorizar sólo la variación (menor) observada en el Producer Price Index de Estados Unidos (PPI).

Desde el punto de vista regulatorio es legítimo para las distribuidoras plantear el reclamo, pero los argumentos económicos no acompañan su posición porque cuando se opta por ajustar las tarifas

en función de la evolución del PPI (esquema de price cap), sin distinguir entre los distintos insumos que intervienen en el proceso, entonces no es oportuno querer diferenciar uno de ellos, el gas retenido, cuando ello sea conveniente a alguna de las partes. En ese sentido, la decisión del ENARGAS fue correcta aún cuando afectó en forma negativa los intereses de las distribuidoras de gas natural.

El uso de la capacidad de transporte. El problema económico que se plantea en relación a la capacidad de transporte surge porque las empresas distribuidoras ofrecen gas en el segmento regulado y en el libre, al mismo tiempo que se abastecen de más de una cuenca productora.

El problema del regulador es qué costo del gas acepta para el segmento regulado.²⁹ La decisión del ENARGAS fue fijar el costo de transporte y el costo del gas que conforman el costo que puede ser cobrado en el segmento regulado en función de las proporciones de transporte efectivamente contratadas en cada momento por la distribuidora de las diferentes cuencas de donde se abastece de gas natural. Esta regla de ponderadores variables se aproxima a una regulación por costo-plus, extendiendo el criterio de passthrough del precio del gas natural que prevé el marco regulatorio al costo de transporte. Las reglas costo-plus plantean problemas de incentivos que aparecen frecuentemente en la discusión de este tema.

En particular, nótese que existen dos vías por las cuales las decisiones de la empresa regulada en el segmento libre afectan el precio regulado: una directa, porque aún utilizando ponderadores fijos si compra gas de la cuenca cara para vender en el mercado libre puede aumentar el precio regulado; y otra indirecta, que se suma a la anterior si se utilizan ponderadores variables, porque en este segundo caso, también se modifica el ponderador asignado a la cuenca más cara, encareciendo por segunda vez el precio. El segundo problema surge por la utilización de ponderadores variables; el primero sólo puede eliminarse si se opta por fijar un price cap a la distribuidora del precio regulado, dejando que gane o pierda por sus decisiones de comprar gas o contratar capacidad de transporte. Si bien es cierto que el marco regulatorio argentino limita la utilización de un criterio de este tipo para resolver el primer problema al establecer que el costo del gas puede ser pasado por completo a los consumidores del “core market”, el criterio utilizado por el ENARGAS es criticable porque acentúa el vínculo entre el precio a cobrar en el segmento regulado a las decisiones de la empresa respecto de sus ventas en el mercado libre en función de la existencia del segundo efecto (por ejemplo, el precio regulado se modifica porque aumenta el gas vendido en firme en el mercado libre ya que esta decisión modificará los ponderadores). La solución a este segundo problema consiste en utilizar ponderadores fijos, ya que así se reducen los efectos derrame mencionados anteriormente, atenuando los problemas de eficiencia relacionados. Debe señalarse que en el período analizado, la utilización de ponderadores variables en vez de fijos, implicó una pérdida para las distribuidoras al haberse reducido la venta en firme al mercado libre. En ese sentido, nuevamente, la decisión del ENARGAS ha estado aparentemente sesgada en contra del interés de las empresas reguladas.

²⁹ La presencia de las distribuidoras de gas natural en dos mercados (uno regulado y otro libre) y la existencia de eventuales problemas de incentivos dan lugar a desafíos para el regulador que han sido discutidos en otros países. Ver, por ejemplo, Phillips (1993), Sutherland (1993), Davis y Flanders (1995), y Yarrow (1991).

Revisión Tarifaria Quinquenal. Para finalizar con la descripción del funcionamiento del ENARGAS, cabe mencionar que durante el corriente año fue realizada la Audiencia Pública (prevista en el marco regulatorio) para la revisión tarifaria quinquenal prevista al momento de la privatización de la empresa estatal Gas del Estado S.A. Los elementos en discusión fueron los factores de ajuste K (para financiar mayores inversiones, si fuesen aprobadas) y X (para trasladar a los consumidores los progresos tecnológicos del sector, intentando replicar el resultado de un eventual comportamiento dentro de un mercado competitivo). Luego de tener un comportamiento oscilante, el ENARGAS finalmente decidió realizar una reducción tarifaria que refleje el incremento de eficiencia esperado, medida políticamente redituable, mientras que postergó hasta después de las elecciones parlamentarias (del mes de octubre) la decisión sobre los incrementos tarifarios por mayores inversiones, medida que sugiere una intención de satisfacer las presiones políticas sobre su directorio. Asimismo, la base técnica sobre la cual el ENARGAS fundamentó las reducciones tarifarias, de magnitud variable para las distintas empresas, no contó con el suficiente sustento probatorio en el desarrollo de la Audiencia Pública y en los estudios incorporados en el expediente. En particular, la contratación de la consultora National Economic Research Associates (NERA), dió como resultado un informe con serias falencias que el regulador igualmente decidió utilizar, aún siendo advertido de las mismas.³⁰ Más allá de lo negativo de este accionar, este comportamiento verifica que el ENARGAS no ha sido capturado por las empresas reguladas.

Las Decisiones del ENRE

En la jurisdicción nacional, el Ente Nacional Regulador de la Energía (ENRE) es quien regula la transmisión de energía eléctrica y la distribución en las tres empresas privadas que sucedieron a la ex-empresas estatal Segba S.A. (con servicios en Capital Federal, Gran Buenos Aires y La Plata, Provincia de Buenos Aires). La distribución en el resto del país está en manos de empresas provinciales públicas o privadas (con procesos de privatización en rápida evolución) y la jurisdicción regulatoria es provincial (y ciertas veces también ejercida por los municipios). Así, existe un conjunto de reguladores a lo largo del país, siendo el ENRE el de mayor antigüedad e importancia. En esta sección se analizan algunas decisiones de este ente regulador que sugieren fuertemente la inexistencia de captura por parte de las empresas reguladas. Por ejemplo, considérense las siguientes:

Definición de Gran Usuario. En 1992, al transferirse a los concesionarios privados los servicios públicos de transporte y distribución de energía eléctrica, las normas vigentes establecieron un módulo de potencia de 5.000 kW para identificar los Grandes Usuarios, con posibilidades de contratar su abastecimiento eléctrico libremente con un generador en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). Posteriormente, en octubre de 1993, se disminuyó ese módulo a 1.000 kW y en noviembre de 1994, se creó una nueva categoría de usuarios, quedando el mercado libre constituido por Grandes Usuarios Mayores, con potencia superior a 1.000 kW y Grandes Usuarios Menores, de 100 kW a 1.000 kW. En ese sentido, al ampliar la admisión a la categoría de Grandes Usuarios, otorgando a estos consumidores la posibilidad de negociar más agresivamente su aprovisionamiento con su distribuidora, pudiendo hacerle “by-pass” si fuese

³⁰ Una evaluación del informe NERA se realiza en Artana, Bour, Elías, Navajas y Urbiztondo (1997).

conveniente por medio de su participación directa en el MEM, el ENRE actuó de manera contraria a los intereses de las Distribuidoras, aunque con fundamentos económicos apropiados (de hecho, cabe notar la conveniencia de que la definición del tamaño del usuario sea endógena, vgr., que cualquier usuario tenga la posibilidad de participar en el MEM si ello le resultara atractivo y conveniente una vez que incurra en los costos que ocasiona, lo que constituiría un paso adicional, pero en el mismo sentido, al tomado por el regulador).

Aplicación de multas. En lo que se refiere a la aplicación de multas, las distintas penalidades dispuestas por incumplimientos en el servicio, tales como fallas en relevar y procesar información necesaria para el control por parte del Ente, suspensión del servicio a un conjunto de clientes, inseguridad en la transmisión, etc., obtuvieron respaldo judicial al ser apeladas por las empresas destinatarias, lo que da lugar a interpretar las mismas como apropiadas y amparadas en el marco regulatorio del sector. Asimismo, un 60% de las demandas de usuarios por daños causados en artefactos eléctricos por oscilaciones o picos de tensión fueron resueltos favorablemente desde la creación del ENRE, mientras que se rechazaron un 33% de las mismas, porcentajes que si bien pueden ser engañosos no hacen evidente una actitud inequívocamente pro o anti empresa por parte del regulador.³¹

Ajuste del precio de la energía vendida por las centrales térmicas. Otro ejemplo que revela la posición del ENRE frente a las empresas reguladas del sector se presentó con algunos de los generadores térmicos que adquirieron las primeras centrales en el proceso de privatizaciones con un contrato que les fijaba un precio por la energía vendida, independiente del valor que surgiera en el mercado spot. Este precio fijado en dólares se integraba por un componente fijo ajustable por el IPM de los Estados Unidos y por otro variable que reflejaba el costo del combustible y que se actualizaba en función de la evolución en el precio del fuel oil y del gas natural.

El diferendo entre el ENRE y las generadoras se produce porque existe un error en el precio del fuel oil calculado para el período base. Se fijó un valor que no correspondía con el que surgiría para ese período de aplicar la fórmula que combina los precios internacionales del fuel oil de los diferentes meses de cada año posterior al base. Entonces, existe una incongruencia en la fórmula que en los hechos resultó en una quita en el valor pagado a las generadoras por las distribuidoras que fue cuestionada, en primer lugar, al ENRE, y luego judicialmente.³²

Esta decisión del ENRE, que también se extendió a otros casos conflictivos, sugiere un sesgo neutro (o anti-empresa) en las decisiones del organismo regulador.

³¹ No obstante ello, como se señaló anteriormente, la Auditoría General de La Nación dió a conocer un informe en el cual se señala que los montos de dichas multas fueron menores que los previstos en la normativa legal, lo que en caso de ser correcto abonaría la hipótesis opuesta, vgr., las decisiones del ENRE podrían tener un sesgo pro-empresa regulada.

³² Esta quita no puede ser interpretada como un factor X implícito de reducción en la tarifa por mejoras en la eficiencia de la empresa porque los descuentos de este tipo deben plantearse (y es como se hace) en forma explícita en el contrato o en el marco regulatorio.

Las Decisiones de la CNT.

El sector de telecomunicaciones en la Argentina tiene como participantes primarios a las dos empresas licenciatarias del servicio básico que operan monopolios regionales, y que fueron las sucesoras en esos servicios de la ex-empresa estatal Entel. Estas dos empresas, en forma unificada hasta el presente, también han provisto el servicio de larga distancia en exclusividad, habiendo recibido sin embargo una fuerte competencia desde las empresas que operan el “call-back”, servicio de llamado revertido con sede en el exterior (vgr., Miami, Santiago de Chile, etc.). También participan aquí tres empresas de telefonía celular, dos de ellas de propiedad distinta a la de las licenciatarias, mientras que está prevista la incorporación de dos operadores adicionales de PCS a la brevedad. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CNT, de jurisdicción nacional (sin que existan reguladores provinciales), tiene como tarea verificar el cumplimiento de las inversiones y pautas del servicio que el contrato de exclusividad estableció, así como también realizar las tareas de cómputos tarifarios que dicho contrato y legislación posterior han establecido.

En esta sección se comentan distintas decisiones regulatorias, una de ellas de extrema importancia y difusión y debate público, en el sector de telecomunicaciones. Esta decisión fundamental acaparó gran parte de la tarea regulatoria durante los últimos 5 años, y el desenlace reciente de la misma permite obtener una conclusión sobre el rol que dicho regulador tuvo en el proceso. La discusión en profundidad de este caso se presenta luego de realizar una breve descripción de la historia institucional de la CNT, caracterizada por la inestabilidad. Asimismo, como surge de la observación de otras decisiones recientes, resulta evidente que la CNT no ha sido capturada por las empresas sucesoras de la ex-Entel. Esto es perfectamente compatible con su estructura institucional, sumamente dependiente del Poder Ejecutivo como se discute a continuación, y con las características del medio en el cual desarrolla su actividad, caracterizada por la presencia de un gran número de importantes empresas internacionales que intentan entrar al mercado para competir una vez terminado el período de exclusividad, lo que se espera ocurrirá en el año 2000.

La Evolución de la CNT

La CNT fue creada en oportunidad de la privatización de la ex-Entel, en 1990, antes de la transferencia de la empresa pero después de finalizado el proceso licitatorio y definida la adjudicación. Al año de estar en funciones, esta Comisión -cuyos miembros fueron designados por el Poder Ejecutivo sin realizar un proceso público de selección-, inmediatamente fue insertada en el ámbito de la Subsecretaría de Comunicaciones, creada en Diciembre de 1991. La baja calidad técnica de sus miembros ha sido esgrimida como justificativo de la creación de la Subsecretaría en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y de su inmediata intervención al inicio del año 1992. En particular, fue durante esta “primera” CNT, en Noviembre de 1991, cuando se firmó el Decreto No.2585, en el cual se establecieron las pautas para realizar el rebalanceo tarifario que luego se analiza (por ejemplo, fijando como criterio mantener los ingresos de las empresas reguladas invariantes), y se procedió a la dolarización de las tarifas adaptándolas a la Ley de Convertibilidad.

La intervención de la CNT estuvo vigente hasta Octubre de 1993, y en ese lapso no existieron

avances tangibles en el tema regulatorio más conflictivo, vgr., el rebalanceo tarifario. Es así que en esa fecha se normaliza la Comisión, realizando concursos para cubrir los cargos de Presidente y miembros del Directorio, muchos de los cuales tenían una visión negativa de la conveniencia de realizar el rebalanceo sujetándose a lo establecido en el Decreto No.2585. Esto puede explicar el fracaso de las negociaciones entre la Subsecretaría y las empresas licenciatarias del servicio telefónico básico en oportunidad de realizarse la primera Audiencia Pública (hacia fines de 1994), situación que fue detonante para la nueva intervención ordenada por el ministro de Economía en 1995. Esta nueva etapa, con la CNT intervenida, se caracterizó por una centralización aún mayor de las decisiones y discusiones sobre el rebalanceo en el ámbito de la Subsecretaría de Comunicaciones con la contratación de la consultora internacional National Economic Research Associates (NERA) y la realización de dos nuevas Audiencias en las que se evidenció una fuerte oposición pública, potenciada por la inminencia de elecciones presidenciales y altamente sensibilizada por la crisis económica del año 1995.

La última etapa de la CNT, que desemboca en su situación actual, comienza en Marzo de 1996, cuando la Subsecretaría de Comunicaciones se transforma en Secretaría de Comunicaciones con dependencia directa de Presidencia de la Nación, y fue el resultado de pujas políticas internas en el partido gobernante. Luego de un período inicial breve, la CNT (aún intervenida) participó de la decisión del rebalanceo que se comenta a continuación.

Como puede observarse, entonces, esta agencia regulatoria dista muchísimo de ser autónoma, siendo de hecho una extensión del Poder Ejecutivo, y confundiéndose en su accionar con la Secretaría de Comunicaciones, que a pesar de estar facultada para decidir sobre la nueva estructura tarifaria por medio de una Resolución, decidió actuar por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo, No.92/97, de forma tal que la medida tuviese un mayor sustento político.

El Rebalanceo Tarifario en Teléfonos

El Decreto 92/97, vigente a partir del mes de Febrero a pesar de una disputa judicial aún no resuelta, determinó un significativo cambio en la estructura tarifaria del servicio telefónico básico en la Argentina. El mismo es el resultado de una larga discusión en la que la opinión pública fue informada mediante distintas audiencias públicas en las cuales fueron debatidas distintas propuestas. El Decreto ha dado lugar a una fuerte reducción en el precio de las llamadas de larga distancia (nacionales e internacionales) y a un importante aumento en los cargos por mantenimiento de líneas (vgr., abonos). En este breve resumen del tema se realizan dos tareas. En primer lugar, se analiza la procedencia, tanto formal como sustantiva, para realizar un rebalanceo tarifario en la dirección del establecido en el Decreto referido. En segundo lugar, se describen y comentan los rasgos salientes del rebalanceo decretado.

La cuestión de principios: ¿rebalanceo sí o no?

En esta cuestión debe notarse, como forma de motivar la discusión, que existen dos alternativas extremas en discusión: reestructurar o no reestructurar. En primer lugar, cabe preguntarse si el marco legal contempla la posibilidad de un rebalanceo. Al respecto, la respuesta es afirmativa siempre que surja del consenso entre las empresas prestatarias y el gobierno: la autorización de la empresa se requiere por una cuestión de seguridad jurídica, ya que podría simplemente defender el

status-quo de la estructura tarifaria anterior (la decisión unilateral del gobierno de reducir ciertas tarifas sin la aprobación de la empresa sería considerada una violación contractual con serias consecuencias para las inversiones en éste y otros sectores de la economía); la posición del gobierno es legítima si por medio de esta medida se obtienen mejoras en el funcionamiento presente y futuro del sector, aprovechables por el conjunto de los usuarios. Desde el punto de vista formal, debían respetarse los decretos de 1991 que contenían menciones explícitas sobre el rebalanceo sobre la base de no afectar los ingresos de las telefónicas, anteriores a la venta del 30% del paquete accionario en manos del Estado de Telefónica y Telecom.

En segundo lugar, el método de regulación tarifaria que establece el contrato es de precio (promedio) fijo, sin rentabilidad asegurada ni máxima, por lo que resulta irrelevante a los fines de discutir las ventajas de una reestructuración determinar cuánto ganan las empresas, o si el servicio telefónico es en general caro o barato.³³ Así, puesto que el nivel de ganancias de las empresas no es motivo de regulación, un rebalanceo tarifario requiere no ser expropiatorio y en consecuencia admite la coexistencia de subas en ciertos servicios y reducciones en otros.

En tercer lugar, como se señaló anteriormente, la legitimidad depende del efecto del rebalanceo. En ese sentido, los economistas han estudiado este problema desde el siglo pasado, aceptándose ampliamente el criterio establecido por Ramsey hace casi 70 años: con el fin de financiar el costo total del servicio telefónico, y en presencia de costos fijos que no son asignables a ningún servicio en particular (incluyendo como un “costo fijo” a las ganancias que las empresas reguladas pueden mantener simplemente negándose al rebalanceo), las tarifas deben apartarse de los costos particulares de cada servicio de forma de cubrir esos costos fijos con la menor distorsión posible en las cantidades consumidas respecto de las óptimas (aquéllas para las que la valoración de los usuarios -el precio- es igual al sacrificio de recursos necesario para su provisión -el costo variable del servicio-). En general, esto se logra con márgenes precio-costos variables mayores en los servicios cuyas demandas sean menos sensibles (o elásticas) al precio. Bajo este criterio, por ejemplo, dado que la demanda por conexión es poco sensible al precio y que la demanda del servicio de larga distancia tiene alta sensibilidad al precio, los costos fijos del servicio telefónico deben tender a ser financiados con sobrecargos en el abono (y en mayor medida en el abono comercial, ya que allí la demanda es aún menos sensible al precio). Las correcciones por la distribución del ingreso de los usuarios del servicio, suponiendo que aquellos de mayores ingresos usan intensivamente el servicio de larga distancia y que los usuarios de bajos ingresos usan intensivamente la conexión, que llevan a atenuar esta propiedad de la estructura óptima, muy difícilmente logren revertirla. En todo caso, debe notarse que la estructura de consumo puede obedecer más a la combinación de bajos ingresos y altos precios de los servicios deseados en vez de ser motivada por preferencias estrictamente distintas sobre el uso de los servicios (vgr., un trabajador jujeño que habita en el conurbano bonaerense usa intensivamente la conexión y la

³³ En lo que hace al nivel de beneficios, se ha dicho que el pliego licitatorio imponía una rentabilidad máxima del 16% sobre el capital. Esto es incorrecto, ya que lo que allí se estableció es que las empresas podían solicitar un ajuste tarifario si durante los primeros dos años en operación su rentabilidad fuese inferior a esa cifra, debiendo reducirse estas tarifas posteriormente si la rentabilidad por dicho reajuste superase el 16%. Nada decía sobre la rentabilidad máxima permitida si las empresas no solicitaban un reajuste en primer lugar. De todas formas, las empresas renunciaron a ese derecho en el contrato de transferencia, por lo cual la discusión sobre la rentabilidad de las telefónicas es ociosa, y en todo caso, independiente del problema del rebalanceo.

comunicación urbana porque le resulta carísimo llamar a su familia residente en Jujuy, y no porque no tenga a quien llamar allí).

Desde este punto de vista, la estructura tarifaria vigente hasta 1996 en la Argentina estaba absolutamente desbalanceada: el abono y las tarifas urbanas (en menor medida) eran baratos mientras que las tarifas interurbanas e internacionales eran exageradamente caras. Esto es muy claro cualquiera sea la estimación de costos y demandas medianamente razonable que se realice, así como también surge inmediatamente si se las compara con los precios de otros países que no tengan los mismos sesgos generales (y mucho más aún si se comparan las estructuras relativas de precios, dejando de lado los niveles absolutos, lo que realmente corresponde hacer en función de lo comentado anteriormente).

Los beneficios generados por una estructura tarifaria adecuada son múltiples. Por un lado, se logra el uso económicamente eficiente de los distintos servicios por parte de los usuarios (vgr., se evita que un usuario no realice una llamada de larga distancia importante y valiosa mientras que al mismo tiempo otro usuario realice llamadas locales de escasa utilidad). Por otro lado, desde el punto de vista dinámico, se establecen los incentivos adecuados para la extensión de la red (vgr., que las empresas obtengan beneficios al incorporar nuevos usuarios), se facilita la aparición de competencia en el segmento urbano (por las compañías de TV-Cable con fibras ópticas, por ejemplo) al hacerlo rentable -lo que requiere señales claras para que se encaren con tiempo las inversiones correspondientes, y que a su vez contribuya una vez terminado el período de exclusividad a la reducción paulatina de las tarifas urbanas-, se termina con la traba a la integración regional que surge del alto costo de las comunicaciones interurbanas, etc.

No obstante estas ventajas, la oposición a la restructuración ha sido y aún es muy fuerte. Los argumentos más utilizados, explícita o implícitamente, han sido los siguientes: i) el alto nivel de beneficios de las empresas en función del marco legal vigente indica que sólo deben reducirse las tarifas interurbanas y de larga distancia sin que se produzcan aumentos compensatorios en otras tarifas; (ii) los precios de las llamadas internacionales bajan de todas formas por la inserción del "call-back", de manera tal que es conveniente mantener el "status-quo" y aprovechar el abaratamiento inevitable en dicho segmento; (iii) no hay información suficientemente confiable sobre costos y demandas en la Argentina; y (iii) la restructuración es inequitativa e injusta. Al respecto, dejando de lado el primer argumento en base a las consideraciones ya realizadas anteriormente, pueden realizarse las siguientes observaciones.

Efectivamente, el rebalanceo con beneficios constantes implicaría una protección a las empresas al evitar que continúen produciéndose pérdidas por el call-back, y en virtud de lo señalado anteriormente, ello conllevaría una protección indebida de los beneficios de las empresas; sin embargo, si la restructuración implica además de una reducción de las tarifas internacionales (que ocurrirá de todas formas) y un reacomodamiento de los abonos y las tarifas urbanas e interurbanas, una reducción de la tarifa promedio cada año que incorpore la anterior fuente de reducción de beneficios (vgr, el call-back) protegería a las empresas y permitiría obtener las ventajas de una estructura balanceada (con respecto al abono, las llamadas urbanas y las interurbanas) que se comentó más arriba. Específicamente, esta reducción en la tarifa media (estimada en el orden del 1,5% ó 2% anual hasta el año 2000 adicional a las reducciones ya

vigentes) resolvería este problema en una forma más eficiente que mantener el status quo (ver Artana, López Murphy, Navajas y Urbiztondo (1996)).

También es cierto que la información estadística disponible en la Argentina es sumamente precaria, fundamentalmente en cuanto a costos, pero no es menos cierto que no puede seriamente suponerse que una vez obtenida la misma no fuese recomendable realizar un rebalanceo significativo. Una alternativa viable es utilizar estimaciones de costos y demandas internacionales de disponibilidad real, razonablemente ajustadas a las características propias de la situación inicial en el mercado argentino.

Finalmente, cabe notar que la estructura tarifaria tradicionalmente vigente en la Argentina distaba muchísimo de ser justa. En primer lugar, las familias más pobres, en general, no tienen teléfono, y en caso de no producirse el rebalanceo tampoco lo tendrían en un futuro cercano (básicamente porque no sería rentable para las telefónicas colocarlos con las tarifas urbanas y los abonos en el nivel anterior cuando los nuevos usuarios son de bajo consumo urbano). En segundo lugar, aunque fuese el caso que la reestructuración genere un aumento en las facturas de cuatro de cada cinco personas y una reducción sólo en la quinta, ésto no convierte en "justo y equitativo" que la quinta persona esté subsidiando el consumo (incluyendo el pago de los beneficios de las telefónicas) de las otras cuatro (en todo caso esto hace a la factibilidad política del rebalanceo, pero no es necesariamente en esta dimensión en la cual deben evaluarse las bondades de las alternativas disponibles). En tercer lugar, aún cuando fuese cierto que los usuarios de menores recursos usan intensivamente el servicio urbano, esto no implica que se perjudiquen con la reestructuración, ya que con ella pueden comunicarse con familiares y amigos en lugares distantes del país (la desutilidad de no hacerlo hoy no está contenida en ninguna estadística); en otras palabras, es obvio que con estos precios por las llamadas de larga distancia los usuarios de menores recursos utilicen casi exclusivamente el servicio urbano, pero esto no implica que continúen con el mismo patrón de consumo luego de una profunda reducción de estas tarifas. En cuarto lugar, un esquema de "bajo consumo", por el cual se protege a los usuarios que sólo usan el teléfono para comunicaciones cortas y necesarias (urgencias médicas, por ejemplo) reduciendo sustancialmente el precio del abono pero encareciendo las llamadas iniciales (ubicándose los consumidores en un esquema u otro de acuerdo a cuál haya sido su consumo final de forma tal que su factura sea la menor posible), constituye un reaseguro en ese sentido. En quinto lugar, finalmente, la redistribución de ingresos corresponde a la política de impuestos y gastos públicos, no a la tarifación de servicios; así se ha actuado con las actuales estructuras tarifarias de servicios como el gas, la electricidad, el transporte urbano, etc..

En conclusión, es posible diseñar un nuevo esquema tarifario que supere sustantivamente al anteriormente vigente. Los principios básicos que el mismo debería respetar son: (i) no expropiar ni favorecer indebidamente a las empresas prestatarias, (ii) contemplar la situación de los usuarios actuales pero también de los potenciales del servicio, y (iii) eliminar subsidios de algunos usuarios a otros que no son defendibles bajo ningún criterio de justicia ni equidad.

El Rebalanceo del Decreto 92/97

A continuación se presentan los cambios tarifarios resultantes del Decreto y se los compara con

los que hubiesen surgido en base a otras propuestas anteriores. Las propuestas alternativas consideradas son relevantes para brindar un punto de referencia que ayude a explicar la situación actual. Un aspecto no discutido aquí, aunque de interés, es el referido a la evolución de las propuestas de rebalanceo de las empresas telefónicas desde 1994 hasta 1996, con la contratación de la Consultora NERA por parte del gobierno, donde se observa que los términos del rebalanceo inicial han sido sucesivamente mejorados para el interés de los usuarios del servicio.³⁴

Como se observa en el cuadro a continuación, desde el punto de vista puramente estático, las diferencias entre la estructura tarifaria del Decreto y la estructura anterior, básicamente, residen en un fuerte incremento en los abonos (si el valor de los pulsos libres que se eliminan se dedujera del costo inicial del abono, éste se hubiese calculado en aproximadamente 5 pesos, y por ende el aumento en el abono residencial se computaría como superior al 120%), atenuado en cierta medida -no muy significativa- para los usuarios de bajo consumo (y jubilados), un aumento menor en las llamadas urbanas (fundamentalmente en horas pico, donde el uso principal es el comercial), una reducción moderada en las llamadas interurbanas de corta distancia (de difícil cálculo por la variedad de los cambios, pero aquí estimada en un 23%), y una muy fuerte reducción en los precios de las llamadas de media y larga distancia nacional e internacional.

Estructuras Tarifarias Alternativas

	Anterior	Ejercicio de FIEL	Var.% ejercicio	Propuesta Telefónicas	Var.% Propuesta	Dec.92/97	Var.% Decreto
Abono Residencial	8.9	22	147%	16	80%	12.5	40%
Abono Comercial	35	79	126%	35	0%	35	0%
Pulsos libres	75	-		-		-	
Llamada urbana	0.022	0.033	49%	0.033	50%	0.026	18%
Llamada interurbana							
corta distancia	0.26	0.06	-75%	0.22	-15%	0.2	-23%
media distancia	0.75	0.08	-89%	0.54	-28%	0.54	-28%
larga distancia	1.4	0.11	-92%	0.58	-59%	0.64	-54%
Llamada internacional	2	0.98	-51%	0.90	-55%	1	-50%
Esq. bajo consumo	No	si**		si***		si***	

* Valores aproximados y agregados. Abonos y pulsos son mensuales. Llamadas expresadas en minutos.

** Hasta 450 pulsos/mes, abono igual al anterior y precio por llamada igual al doble del nuevo precio.

*** Hasta 150 pulsos/mes, reducciones de abono que comienzan con el 20% (hasta 70 pulsos) y luego caen. Este esquema de bajo consumo está mal diseñado, ya que no satisface las condiciones de continuidad, convexidad y autoselección (vgr., la reducción es tanto en abono como en precio de las llamadas).

³⁴ La propuesta inicial de rebalanceo fue elaborada por las compañías telefónicas y presentada públicamente en 1994 en dos Audiencias Públicas convocadas al efecto. Sus características salientes eran: a) la división de la Capital Federal en varias áreas, de forma tal que muchas llamadas pasarían de ser urbanas a ser interurbanas, con un precio marcadamente superior; b) un incremento en el precio del abono residencial en 40% y el precio del abono comercial en 20%; c) la reducción en las tarifas de larga distancia era moderada (con un máximo del 46% para las de larga distancia nacional, pero de sólo el 2% y 12% para las de corta distancia nacional y de larga distancia internacional, respectivamente; y d) según estimación de la Consultora NERA (cuestionada por las licenciatarias), su aplicación hubiese generado un incremento en las ganancias de las empresas del orden de los US\$ 500 millones anuales (vgr., hubiese duplicado la rentabilidad).

Desde el punto de vista dinámico, el decreto establece que si con la nueva estructura tarifaria los ingresos de las empresas telefónicas se incrementasen, ello daría lugar a una reducción tarifaria compensatoria, y que en caso de que sus ingresos disminuyeran, daría la posibilidad a que se realice un ajuste en sentido inverso que restablezca el nivel de ingresos previo. En esta decisión hay tres particularidades. En primer lugar, al fijar ingresos, y no ganancias, es esperable que los beneficios tiendan a reducirse por el siguiente motivo: el “volumen” del servicio telefónico, entendido como la agregación de distintos servicios de corta, media y larga distancia, aumenta por efecto del rebalanceo -lo que constituye precisamente su conveniencia social y es consistente con la “maximización del superávit del consumidor” del modelo de Ramsey, siendo el resultado de mayores incrementos en el uso de servicios cuyos precios disminuyeron en relación a la reducción en el uso de servicios ahora más caros, en función de las distintas elasticidades de demanda y magnitudes involucradas- y con éste se incrementará seguramente el costo global de provisión del servicio, restando así mayores recursos al flujo neto de ingresos de las empresas. En segundo lugar, la incapacidad del regulador para conocer y auditar costos (específicamente importante en este caso) e ingresos, reflejado en el hecho de que se prevé la coordinación de dicha medición por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, sumada a la desventaja informativa que en general existe en toda relación entre un ente regulador y una empresa regulada, hace muy poco factible que se pudiera identificar un eventual incremento en los ingresos de las empresas y que operase la cláusula de reducción tarifaria compensadora (mientras que, obviamente, el sesgo opuesto es perfectamente posible y esperable). Por último, la protección contra el call-back que de hecho resulta de la nueva estructura, tanto en llamadas internacionales como en larga distancia nacional, no genera a su vez una reducción tarifaria más acelerada que sustituya la fuente de reducción de beneficios de las empresas (y la caída de las tarifas medias en el mercado telefónico en general) como sí ocurre en el trabajo presentado por FIEL (ver Artana, López Murphy, Navajas y Urbiztondo (1996)).

Comparando la estructura tarifaria del Decreto con la propuesta de FIEL, de carácter metodológico sobre la aplicación estricta del modelo de Ramsey a la Argentina adaptando información internacional sobre costos y demandas, se observa que la magnitud del rebalanceo decidido es mucho menor que la requerida en base a criterios estrictos de eficiencia, demostrando que distintos argumentos políticos y de negociación están presentes en la solución alcanzada. En lo que respecta a los argumentos políticos, está el deseo del gobierno de acotar el incremento en el abono (que de todas formas era más atenuado en la propuesta de FIEL para los usuarios de bajos recursos, con un esquema de descuentos mucho más generoso que el finalmente adoptado) en base al mayor número de usuarios que ello perjudicaría (inclusive contabilizando las ventajas de menores tarifas de larga distancia). En lo que se refiere a los elementos propios de la negociación con las empresas, el interés de éstas se refleja en la estructura tarifaria que propusieron en Octubre de 1996, con escasas reducciones en las tarifas interurbanas de corta distancia (donde no enfrentan competencia presente ni tampoco potencial en un mercado desregulado como el que se espera para el año 2001, a diferencia de la competencia presente del call-back en larga distancia y la competencia potencial del Cable-TV y de la telefonía personal en corta distancia), de hecho reflejado en la estructura finalmente adoptada.

Como conclusión final, entonces, aunque el rebalanceo admite justificativos lógicos sólidos, la implementación del mismo ha combinado aciertos y errores. Los aciertos corresponden a haber persistido en cumplir con los compromisos asumidos en una venta de activos públicos anterior (lo que reduce el riesgo de inversiones en toda la economía), y en hacer esfuerzos para que las ventajas que conlleva una estructura de precios eficiente fuesen alcanzadas.³⁵ Entre los errores cometidos, los más notables son i) no haber acentuado la reducción en las claves tarifarias con menor competencia futura (vgr., llamadas interurbanas de corta distancia), ii) no haber sustituido la protección que el rebalanceo otorga contra el call-back por medio de una aceleración en el ritmo de reducción tarifaria general, y iii) la apertura de nuevas negociaciones tarifarias para realizar ajustes compensatorios donde el regulador cuenta con una importante desventaja informativa. No obstante ello, hay un aspecto que debe considerarse muy positivo resultante de estos años de debate en torno a las tarifas telefónicas: la discusión debió girar en base a argumentos lógicos cada vez más expuestos a la opinión pública, y en ese sentido el aporte final que sería deseable es la realización de un informe de difusión pública por parte de la Comisión de Comunicaciones en el cual se expliciten los cálculos que llevaron a las decisiones cuantitativas adoptadas.

Telefonía celular, cargo por interconexión y “calling party pays”. Otras decisiones recientes de este regulador (actuando en forma conjunta, como órgano asesor, con la Secretaría de Comunicaciones, responsable formal de las Resoluciones comentadas) se refieren a incrementar el número de frecuencias para el servicio de telefonía celular y personal, definir en base a un parámetro internacional (vgr., el caso inglés) el cargo por interconexión (con un descuento del 22% para la terminación de llamados en la red de las licenciatarias del servicio de telefonía básico por parte de los operadores independientes del interior del país), e inducir (reglamentando) a que los usuarios de la telefonía celular no deban pagar las llamadas entrantes, las que les son facturadas a quien inicia la misma (en la mayoría de los casos usuarios de las empresas licenciatarias del servicio básico, quienes deben facturar a sus clientes y transferir a la empresa de telefonía celular los cargos correspondientes), incrementando la competitividad de la telefonía celular (contra los intereses de las licenciatarias, al menos en las zonas urbanas rentables). En estas decisiones el criterio seguido parece haber sido potenciar la competencia hasta donde fuese posible sin lesionar legalmente (cuestión sobre la cual aún la instancia judicial no ha finalizado), aunque si lo hace económicamente, los intereses de las licenciatarias con exclusividad en la provisión del servicio básico telefónico (“punto a punto”). En ese sentido, al menos durante el último período, resulta evidente que la CNT no ha sido capturada por las empresas sucesoras de la ex-Entel, hecho perfectamente compatible con su estructura institucional, sumamente dependiente del Poder Ejecutivo como se discutió anteriormente.

³⁵ Haber adoptado como criterio del rebalanceo el de ingresos constantes es una ventaja para los consumidores respecto de lo que hubiese sido técnicamente conveniente y natural, vgr., mantener los beneficios constantes, si bien no queda claro que este “éxito” haya sido aún detectado por alguna de las partes o buscado conscientemente por el regulador.

6. Conclusiones

Este trabajo presenta un análisis de las relaciones entre el diseño de los Entes Reguladores, el contexto económico en el cual éstos actúan, y la existencia o no de algún tipo de sesgo en sus decisiones. Con ese fin, se examina la ocurrencia o no de distintos factores que se han identificado en el paradigma “principal-agente” tal como éste se aplica a las instituciones políticas en la nueva teoría positiva de la regulación, en cuatro casos concretos de la experiencia argentina reciente: los Entes Reguladores de Agua y Cloacas de Buenos Aires, de Transmisión y Distribución de Gas Natural y Energía Eléctrica, y de Telecomunicaciones.

Las conclusiones que se obtienen de este estudio son que en aquellos casos donde tanto el diseño como el contexto actúan en el mismo sentido, generando el mismo tipo de hipótesis sobre la tendencia en el accionar del regulador, la evidencia observada no contradice lo esperado, y muy por el contrario, tiende a confirmar la ocurrencia de los sesgos esperados. Esto ocurre en los casos de Energía Eléctrica, Gas Natural y Agua y Saneamiento. En el caso de telecomunicaciones, ciertos aspectos del contexto tienden a acentuar los factores de diseño institucional, pero otros elementos del ambiente regulatorio actúan en sentido inverso, con lo cual la predicción teórica es indefinida, aunque en forma previsible en este caso, las decisiones terminan siendo transferidas a niveles superiores del gobierno.³⁶

Desde un punto de vista más amplio, esta evidencia indicativa de la importancia del diseño y el contexto como factores explicativos de las diferencias de comportamiento encontradas, contrasta con el resultado obtenido por Levy y Spiller (1994), quienes analizando una muestra con 5 países, centran su análisis sobre las diferencias institucionales entre éstos, que implican distintas capacidades para diseñar esquemas regulatorios (vgr., “governance alternatives”) confiables.³⁷ Si se extiende la interpretación de la hipótesis institucional de Levy y Spiller, el grado de “autonomía/captura” de los distintos entes reguladores argentinos debería ser similar, cosa que no se verifica en el análisis realizado, donde diferencias de diseño y de contexto ayudan a explicar los distintos patrones de comportamiento observados. En ese sentido, limitando estos resultados al caso argentino, la hipótesis de Levy y Spiller referida a la importancia de las instituciones básicas de cada país debe complementarse con el estudio del diseño y contextos específicos en que actúan los entes reguladores. Una tarea pendiente entonces es indagar si este resultado se produce también en otros países, vgr., si aún cuando las instituciones y alternativas de “governance” son las mismas (necesariamente, salvo que se consideren performances en momentos distintos), los desempeños difieren por industrias.

³⁶ Alternativamente, la historia sectorial previa a la privatización también es relevante, en particular en lo que hace a la disponibilidad de recursos humanos en las empresas que luego son privatizadas, ya que varios de los empleados jerárquicos de dichas empresas posteriormente se desempeñan en los Entes Reguladores.

³⁷ La caracterización de la Argentina en ese estudio (sobre telecomunicaciones) señala que la inexistencia de un Poder Judicial independiente, entre otras cosas, impide un diseño regulador creíble y genera malos resultados. Si bien la caracterización institucional realizada en ese trabajo es mayormente correcta, al centrarse en los cambios durante el primer año luego de la venta de ENTEL, la “volatilidad contractual” se produce en forma concomitante con la salida de la hiperinflación, momento en el que naturalmente es más factible que se rompan “todos” los contratos previos. Considerando los últimos 4 años, y en otras industrias con procesos de privatización más razonables (aunque también imperfectos), la caracterización seguramente no sería tan dura.

Referencias

- Artana, D., E. Bour, V. Elías, F. Navajas y S. Urbiztondo: "Las Tarifas de Transporte y Distribución de Gas Natural en la Argentina: Evaluación del Informe NERA", FIEL, Junio, 1997.
- Artana, D., R. López Murphy, F. Navajas y S. Urbiztondo: "El Rebalanceo de las Tarifas Telefónicas en la Argentina", Documento de Trabajo No.48, FIEL, Diciembre, 1996.
- Artana, D., F. Navajas y S. Urbiztondo: "Una Evaluación de las Decisiones del Regulador del Gas Natural en la Argentina ", mimeo, FIEL, Diciembre, 1996a.
- Artana, D., F. Navajas y S. Urbiztondo: "Argentina: La Regulación Económica en las Concesiones de Agua Potable y Desagües Cloacales en Buenos Aires y Corrientes", FIEL-Red de Centros, BID, Diciembre, 1996b.
- Banks, J. S. y B. R. Weingast: "The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information", American Journal of Political Science, Vol.36, No.2, 1992.
- Becker, G.: "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", Quarterly Journal of Economics, Vol.98, 1983.
- Calvert, R. L., M. D. McCubbins y B. R. Weingast: "A Theory of Political Control and Agency Discretion", American Journal of Political Science, Vol.33, No.3, 1989.
- Davis, E. y S. Flanders: "Conflicting Regulatory Objectives: The Supply of Gas to UK Industry", en Bishop, M., Kay, J, y Mayer, C. The Regulatory Challenge, Oxford University Press, 1995.
- Epstein, D. y S. O'Halloran: "A Theory of Strategic Oversight: Congress, Lobbyists and the Bureaucracy", Journal of Law, Economics and Organization, Vol.11, No.2, 1995.
- Foster, C.D.: Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, Blackwell, 1992.
- Hopenhayn, H. y S. Lohmann: "Fire-Alarm Signals and the Political Oversight of Regulatory Agencies", Journal of Law, Economics and Organization, Vol.12, No.1, 1996.
- Joskow, P.: "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation", Journal of Law and Economics, Vol.17, No.2, 1974.
- Levy, B. y P. T. Spiller: "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", Journal of Law, Economics and Organization, Vol.10, No.2, 1994.
- Lupia, A. y M. D. McCubbins: "Learning From Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed", Journal of Law, Economics and Organization, Vol.10, No.1, 1994.
- Lupia, A. y M. D. McCubbins: "Designing Bureaucratic Accountability", Journal of Law and Contemporary Problems, Vol.57, No.1, 1994.

McCubbins, M. D. y T. Schwartz: "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", American Journal of Political Science, Vol.2, 1984.

McCubbins, M., R. Noll, y B. Weingast: "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", Journal of Law, Economics and Organizations, Vol.3, 1987.

Noll, R.: "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", Handbook of Industrial Organization, Vol. II (de R Schmalensee y R.D. Willig), Capítulo 22, Elsevier Science Publishers, 1989.

Peltzman, S.: "Toward a More General Theory of Regulation", The Journal of Law and Economics, 1976.

Phillips, C.: The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice, Public Utilities Report, 1993.

Porto, A. y S. Urbiztondo: "Regulación Económica: Un Enfoque 'Principal-Agente' de la Relación entre el Estado, el Regulador y la Empresa Regulada", Estudios de Economía, Vol.20, No.2, Chile, Diciembre, 1993.

Potters, J. and F. van Winden: "Lobbying and Asymmetric Information", Public Choice, Vol.74, 1992.

Schwartz, E. P., P. T. Spiller y S. Urbiztondo: "A Positive Theory of Legislative Intent", Journal of Law and Contemporary Problems, Nos. 1 y 2, 1994.

Spiller, P. T.: "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or Let them be Bribeed", Journal of Law and Economics, Vol.32, 1991.

Spiller, P. T. y S. Urbiztondo: "Interest Groups and the Control of the Bureaucracy: An Agency Perspective on The Administrative Procedure Act", Anales de la XXVI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre, 1991.

Spiller, P. T. y S. Urbiztondo: "Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple Principals Theory of Political Bureaucracies", European Journal of Political Economy, Vol.10, No.3, 1994.

Stigler, G.: "The Theory of Economic Regulation", The Bell Journal of Economics, Vol.2, 1971.

Sutherland, R.: "Natural Gas Contracts in an Emerging Competitive Market", Energy Policy, Diciembre, 1993.

Urbiztondo, S.: "Sobre el Poder relativo de Presidentes y Congresos: Un Modelo con dos Principales Asimétricamente Informados", Económica, Año XXXVII, Nros.1-2, 1991.

Yarrow G.: "Vertical Supply Arrangements: Issues and Applications in the Energy Industries", Oxford Review of Economic Policy, Vol.7, N°2, Summer, 1991.