

**REGULACIÓN ECONÓMICA: UN ENFOQUE
"PRINCIPAL-AGENTE" DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO,
EL REGULADOR Y LA EMPRESA REGULADA
(Con Aplicaciones al Caso Argentino)***

Alberto Porto
Santiago Urbiztondo****

SÍNTESIS

En este trabajo se realiza un análisis teórico de la regulación económica, poniendo énfasis en las distorsiones (y el costo de sus soluciones) que se generan por la presencia de asimetrías en la información disponible para la firma regulada, los reguladores, y la sociedad, remarcando asimismo las dificultades resultantes de la incapacidad de convenir comportamientos futuros a partir del surgimiento de nueva información o de la posibilidad de comportamientos oportunistas ante decisiones irreversibles. Estas consideraciones se ven reflejadas al observar la evolución paralela que han seguido en la Argentina el contralor de las empresas públicas y el aumento en los requerimientos informativos.

ABSTRACT

In this paper we offer a theoretical analysis of economic regulation, emphasizing distortions (and the cost their solutions involve) generated by the presence of asymmetries in the information available to the regulated firm, regulators and society, by stressing likewise the difficulties stemming from the lack of ability to agree on future behavior resulting from either new information or the possibility of opportunistic behaviors vis à vis irreversible decisions. These considerations are perceivable when observing the parallel evolution followed in Argentina by the comptroller of public utility companies and the increase in informational requirements.

* Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en los Anales de las XXV Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 1992.

** Instituto Torcuato Di Tella y Universidad Nacional de La Plata.

*** Universidad de San Andrés, Instituto Torcuato Di Tella y Universidad Nacional de La Plata.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos de Pablo Gerchunoff y Fernando Navajas.

REGULACIÓN ECONÓMICA: UN ENFOQUE "PRINCIPAL-AGENTE" DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO, EL REGULADOR Y LA EMPRESA REGULADA (Con Aplicaciones al Caso Argentino)*

Alberto Porto
Santiago Urbiztondo

1. INTRODUCCIÓN

La participación del Estado en la regulación de la actividad privada es inevitable, ya sea por "acción" u "omisión". En el primer caso, el Estado regula activamente cuando ejerce algún tipo de control directo sobre el funcionamiento de un determinado mercado, entre ellos la fijación de un precio máximo, de una tasa de retorno que no supere un determinado valor (y a veces que no sea inferior a otro valor), el establecimiento de barreras a la entrada, la nacionalización, etc.. La segunda forma suele confundirse con la ausencia de regulación.¹ En este caso el Estado regula a través de permitir la competencia en el mercado y la provisión de un marco jurídico y económico que induzca decisiones privadas consistentes con el interés general de la población. De esta forma, por ejemplo, el mercado de artefactos para el hogar está (descentralizadamente) regulado por medio de la competencia y libre acceso al mercado de un número ilimitado de firmas productoras. Aquí el Estado "regula" a través de no crear un monopolio legal y de no distorsionar por medio de impuestos y de políticas macroeconómicas inconducentes las decisiones de dichas firmas.

La elección de una u otra de estas alternativas regulatorias depende, sin duda, de la disponibilidad de instrumentos en cada caso particular. Partiendo de una situación en la que se observa una distorsión (precio mayor que costo marginal), la elección óptima requiere de la formulación de una sucesión de preguntas:

a) ¿Es "naturalmente monopolístico", el mercado que se considera?²

* *Estudios de Economía*, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, vol. 20, n°2, diciembre 1993.

¹ Esta forma de regulación se conoce por el nombre de "desregulación". La terminología usada en este trabajo es distinta a la usual para resaltar que por medio de la desregulación se pretende en realidad una regulación mutua entre empresas, por medio de la competencia.

² Un mercado es "naturalmente monopolístico" si su función de producción es tal que el costo de satisfacer la demanda por ese producto es mínimo con un solo proveedor.

- b) Si lo es, y por lo tanto considerando formas de regulación directa, ¿se encuentra el regulador en una posición desventajosa en cuanto a la disponibilidad de información? ¿En cuáles de esas formas de regulación?
- c) Si la información es asimétrica, ¿cuáles son las formas y el costo de eliminar esa asimetría?
- d) Si la asimetría es eliminada (o inexistente), ¿cuáles son las consideraciones dinámicas que surgen a partir de la regulación?

Para ejemplificar un caso de monopolio natural, supóngase que se deben producir 100 unidades de un bien y que la producción puede llevarse a cabo en una única empresa o en dos. Cada empresa origina un costo fijo igual a \$100, cualquiera sea el nivel de producción. El costo medio variable es igual a \$1. Si las 100 unidades se producen en una sola empresa, el costo medio total será igual a 2\$ (costo medio variable de \$1 más costo medio fijo de \$1). Si se produce en dos empresas - en cada una la mitad del total - el costo medio total será de \$3 (\$1 de costo medio variable y 2\$ de costo medio fijo; éste resulta de \$100 por empresa dividido por 50 unidades de producto). Entonces, es socialmente deseable tener una sola empresa ya que el costo de producción es menor. El problema que se plantea es evitar que la única empresa "explote" monopolísticamente a los consumidores fijando el precio.³

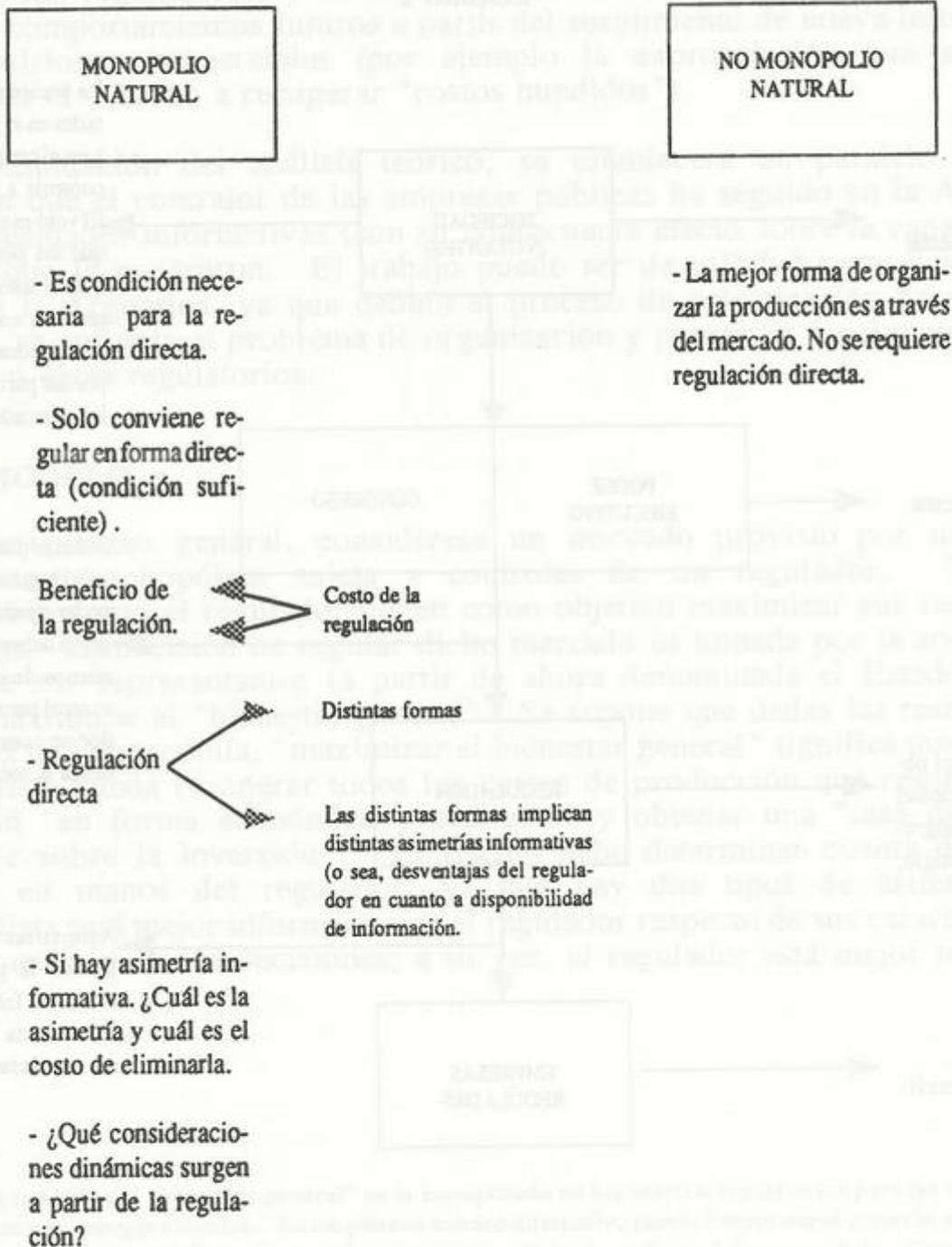
Si la respuesta al interrogante (a) es negativa, la solución óptima es recurrir al mercado para que regule el funcionamiento y las rentas del monopolista, ya que se estaría en presencia de lo que se llama un "mercado desafiante" (contestable market) (por la competencia de otras firmas). El caso contrario, es decir cuando la respuesta es afirmativa, constituye una condición necesaria - pero no suficiente - para practicar una regulación directa.⁴ De lo que se trata es que el efecto neto de la regulación sea positivo; esto es, que el beneficio de la reducción en la distorsión propia de un monopolio natural no conlleve un costo superior en alguna

³ Un caso lo constituye el transporte y la distribución del gas natural. En el Marco Regulatorio se separan estas dos actividades y se las considera monopolios naturales sujetos a regulación. Tener dos gasoductos que recorran el mismo trayecto tendría costos más altos que contar con solamente uno (en tanto no existan problemas de capacidad). Pero esa ventaja del lado de los costos hace necesario evitar que el transportista aproveche su posición en el mercado como único comprador de gas en boca de pozo (monopsonista) y como único vendedor al distribuidor (monopolista). La actividad debe ser regulada. Lo mismo ocurre con la distribución del gas natural en una cierta localidad; si compiten dos empresas los costos serían más altos que si existe una sola. Pero una sola firma podría cargar precios de monopolio a los consumidores (cuya única "defensa", si no hay regulación, sería utilizar otros combustibles domésticos como kerosene, energía eléctrica, etc.). Nuevamente el punto es aprovechar las ventajas de tener una sola empresa (costos más bajos) pero evitando que ésta se comporte como monopolista (cargando precios más altos que los socialmente óptimos). El problema también aparece, con variantes, en los casos de energía eléctrica, teléfonos, agua y saneamiento urbano, etc.

⁴ Véase Demsetz (1968), donde se propone por primera vez reemplazar la regulación por medio de un mecanismo de competencia en el otorgamiento del permiso de explotación del monopolio.

otra dimensión. Sin lugar a dudas el grado de asimetría de información en que se encuentra el regulador, así como también algunas consideraciones dinámicas, son cruciales para determinar la conveniencia de regular activamente dicho mercado (Cuadro 1).

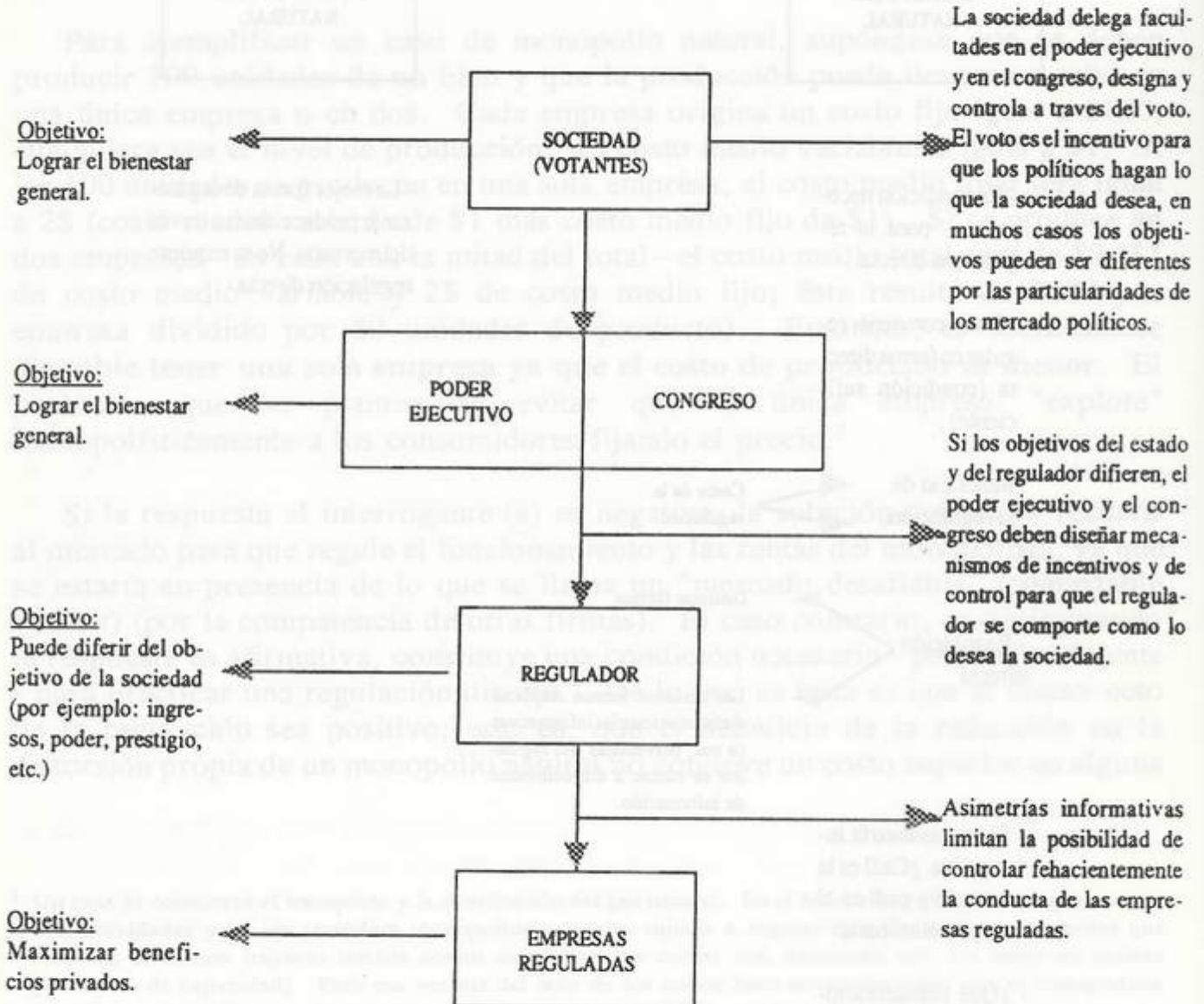
CUADRO 1



Lo hasta aquí señalado parecería ser suficiente como para determinar las ventajas relativas de distintos tipos de regulación. Sin embargo, el análisis realizado omitió un eslabón: el Estado regula a través de sus reguladores. Esta omisión equivale a suponer que el regulador tiene el mismo objetivo que los

representantes de la sociedad (léase el Presidente y los miembros del Congreso), un supuesto como mínimo sospechoso. Es decir, se debe reconocer que la estructura jerárquica real es la siguiente: la sociedad (a través de sus representantes en el Congreso y el Ejecutivo) delega en un regulador la tarea de controlar una empresa (monopolista) para que ésta tome decisiones productivas que maximicen el bienestar general (la función de utilidad de la sociedad).

CUADRO 2



De esta forma, si se acepta que los reguladores tienen objetivos propios, que difieren de los de la sociedad en su conjunto (supuestamente representados cabalmente por la resultante de voluntades del Presidente y del Congreso), son necesarias algunas consideraciones adicionales. En particular, quien diseña el esquema regulatorio debe prever la forma de incentivar al regulador para que

éste, a su vez, incentive a la empresa regulada a maximizar el bienestar de la sociedad. El costo de dicho incentivo debe asimismo contabilizarse para determinar la conveniencia del esquema regulatorio bajo consideración (Cuadro 2).

En este trabajo se dará por descontado lo beneficioso de una regulación directa, poniendo énfasis en las distorsiones (y el costo de sus soluciones) que se generan por la presencia de asimetrías en la información disponible para la firma regulada, los reguladores, y la sociedad, así como también la incapacidad de convenir comportamientos futuros a partir del surgimiento de nueva información o de decisiones irreversibles (por ejemplo la expropiación que surge de desconocer el derecho a recuperar "costos hundidos").

A continuación del análisis teórico, se establecerá un paralelo entre la evolución que el contralor de las empresas públicas ha seguido en la Argentina y las necesidades informativas (con su consecuente efecto sobre la capacidad de control) que la generaron. El trabajo puede ser de utilidad para el momento actual en la Argentina, ya que debido al proceso de privatización de empresas públicas, se enfrenta el problema de organización y puesta en funcionamiento de agencias o entes regulatorios.

2. EL MODELO

En un planteo general, considérese un mercado provisto por una firma naturalmente monopólica sujeta a controles de un regulador. Tanto el monopolista como el regulador tienen como objetivo maximizar sus respectivos beneficios. La decisión de regular dicho mercado es tomada por la sociedad, a través de sus representantes (a partir de ahora denominada el Estado), quien quiere maximizar el "bienestar general". Se supone que dadas las restricciones operantes en la economía, "maximizar el bienestar general" significa que la firma monopolista pueda recuperar todos los costos de producción que resulten de la operación "en forma económica y prudente" y obtener una "tasa de retorno razonable sobre la inversión".⁵ El Estado debe determinar cuánta discreción quedará en manos del regulador, ya que hay dos tipos de asimetrías: el monopolista está mejor informado que el regulador respecto de sus características, las del mercado, y sus decisiones; a su vez, el regulador está mejor informado

⁵ Esa interpretación del "bienestar general" es la incorporada en los marcos regulatorios para las industrias del gas natural y la energía eléctrica. En un planteo teórico alternativo puede interpretarse como la maximización de una suma ponderada del excedente del consumidor y de los beneficios del monopolista. Esta ponderación (llámese α) tiene dos casos extremos: si sólo interesa la utilidad de los consumidores, es equivalente a maximizar el excedente del consumidor sujeto a beneficios no negativos del monopolista; por otro lado, si sólo interesa el beneficio del monopolista la decisión de precio y cantidades es la misma, pero el beneficio de aprovechar todo el excedente del consumidor es otorgado al monopolista; es decir, el Estado le permite al monopolista discriminar precios. Para mantener la generalidad del planteo se dejará que dicha ponderación sea por el momento indeterminada (aunque conocida por todos los participantes).

que el Estado respecto del esfuerzo que pone en regular al monopolista.⁶ Finalmente, esta relación se repite un período tras otro.

A continuación se describe con algún detalle un modelo de regulación muy simple. Más adelante, se presenta en un grado de complejidad creciente, el efecto de incorporar al modelo básico cada una de las consideraciones hechas en este trabajo.

3. EL MODELO CON INFORMACIÓN COMPLETA Y SIN CONSIDERACIONES DINÁMICAS

Considérese una situación en la que el Estado, el regulador y el monopolista tienen total conocimiento de las condiciones de demanda, de la estructura de costos y de las acciones llevadas a cabo por cada uno de ellos.

En este caso, un primer elemento simplificador del esquema general es que la discrepancia de objetivos entre el Estado y el regulador desaparece; por ejemplo, el Estado amenaza con publicitar la deslealtad en la que pueda incurrir el regulador y enviarlo a la justicia. Ante tal amenaza, el regulador elige regular correctamente, es decir, fijar el precio que cubra los costos de producción operando eficientemente, permitiendo además obtener la tasa razonable de retorno.⁷ De esta forma, se puede concentrar la atención en la relación entre el regulador y el monopolista como si fuese el mismo Estado quien está regulando.

Adicionalmente, y dado que el regulador y el monopolista tienen la misma información sobre costos y demanda, el regulador puede "incentivar" al monopolista a que maximice el bienestar de la sociedad a través del siguiente planteo:

"Elija precio igual al costo medio (eficiente) más la tasa razonable de beneficio; si no lo hace, le expropio la empresa".

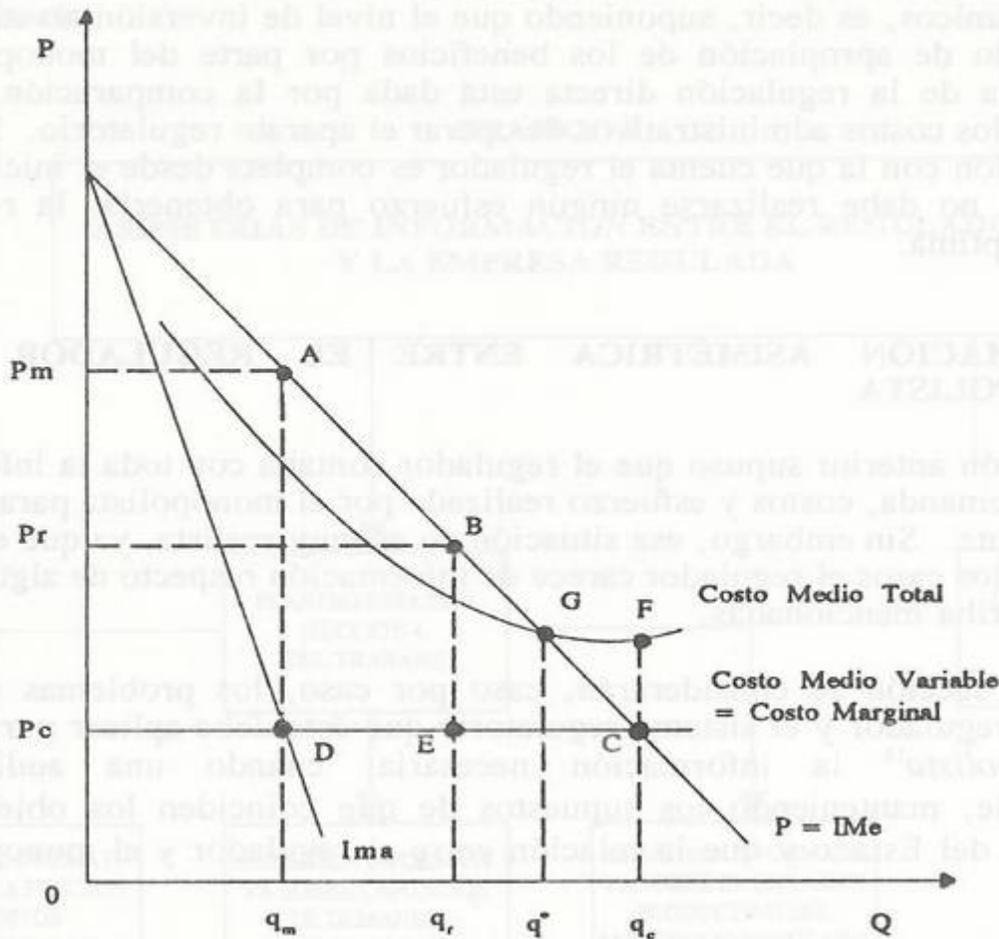
Suponiendo que $P(Q)=a-bQ$ y $C(Q)=F+dQ$ (con a,b,F y $d > 0$)⁸ son las funciones de demanda (inversa) y de costo respectivamente, el Gráfico 1 muestra los beneficios de la regulación.

⁶ El esfuerzo del regulador tiene dos partes. Por un lado, debe esforzarse para eliminar, o al menos disminuir, la asimetría de información en que se encuentra con respecto al monopolista (en el caso planteado en el texto, reconociendo "costos eficientes" y la "tasa razonable de retorno sobre el capital"); por otro lado, el regulador tiene que regular de la forma en que el Estado quiere (en el caso de la nota al pie 5 anterior, respetando la ponderación que el Estado tiene sobre la utilidad de los consumidores y del monopolista). Esta segunda actividad constituye un esfuerzo porque se supone que el regulador está sujeto a presiones (o "premios") de parte del monopolista (pero no de los consumidores) para que regule en su favor, es decir, para que no regule.

⁷ En el modelo más general de la nota 5, regular correctamente significa respetar la ponderación α del Estado.

⁸ A pesar de que el costo marginal es constante, este mercado es naturalmente monopolístico debido a que una parte del costo fijo F es irrecuperable o "hundido": esta parte hundida es la que le da a la firma ya instalada una ventaja sobre sus potenciales competidores, dado que su incidencia es solamente considerada por estos últimos (constituyéndose en una barrera a la entrada). Véase nota de pie 2, anterior.

GRÁFICO 1



Si el monopolio actuara sin regulación produciría la cantidad $0q_m$, vendiéndola al precio $0p_m$, ya que es el par precio-cantidad que maximiza el beneficio. La solución eficiente es fijar la cantidad y el precio de competencia ($0q_c-0p_c$); en ese caso la firma no cubriría el costo fijo. Las pérdidas financieras son incompatibles con los mercados de la vida real; por consiguiente, si el Estado le obliga a fijar el precio eficiente $0p_c$, le debería entregar un subsidio equivalente al monto del costo fijo (probablemente más una tasa de retorno sobre la inversión). El Estado permite que el costo fijo se recupere con el precio. El precio regulado será $0p_r$, (menor que el de monopolio, pero mayor que el eficiente o de competencia) y la cantidad resultante $0q_r$ (mayor que la de monopolio, pero menor que la de competencia).⁹ La "ganancia" debida a la regulación está representada por el área ADEB.

En una situación como la descrita, la regulación del monopolio via precio máximo P_r es eficiente: no se produce ninguna distorsión en las decisiones de producción del monopolista y el nivel de esfuerzo será óptimo, ya que es el

⁹ P_r en el Gráfico 1 permite obtener beneficios extraordinarios, ya que es mayor que el costo medio (que incluye el costo de oportunidad del capital de la firma). Esto es así con el fin de contemplar el caso de regulación por tasa de retorno, donde la tasa regulada (s) se ha considerado tradicionalmente mayor al costo de oportunidad del capital (r). Véase nota de pie 12.

monopolista quien sufre las consecuencias de sus actos.^{10,11,12} Al no haber efectos dinámicos, es decir, suponiendo que el nivel de inversión no es afectado por el grado de apropiación de los beneficios por parte del monopolista, la conveniencia de la regulación directa está dada por la comparación del área ADEB con los costos administrativos de operar el aparato regulatorio. Dado que la información con la que cuenta el regulador es completa desde el inicio, lo que supone que no debe realizarse ningún esfuerzo para obtenerla, la regulación directa es óptima.

4. INFORMACIÓN ASIMÉTRICA ENTRE EL REGULADOR Y EL MONOPOLISTA

La sección anterior supuso que el regulador contaba con toda la información referida a demanda, costos y esfuerzo realizado por el monopolista para producir eficientemente. Sin embargo, esa situación no es muy realista, ya que en la gran mayoría de los casos el regulador carece de información respecto de alguna de las variables arriba mencionadas.

En esta sección se considerarán, caso por caso, los problemas que debe afrontar el regulador y el sistema regulatorio que éste debe aplicar para obtener *del monopolista*¹³ la información necesaria, cuando una auditoría es impracticable, manteniendo los supuestos de que coinciden los objetivos del regulador y del Estado y que la relación entre el regulador y el monopolista es

¹⁰ Nótese que este no sería el caso si la regulación que permite cubrir todos los costos de producción y obtener una tasa razonable de retorno se practicara en una situación de información incompleta (sobre tecnología, costos, esfuerzo del monopolio, etc.). Debido a que el regulador le permite cubrir "todos los costos" y no tiene información sobre los costos eficientes ni sobre el esfuerzo del monopolio, la firma regulada podría no tener incentivos para operar eficientemente.

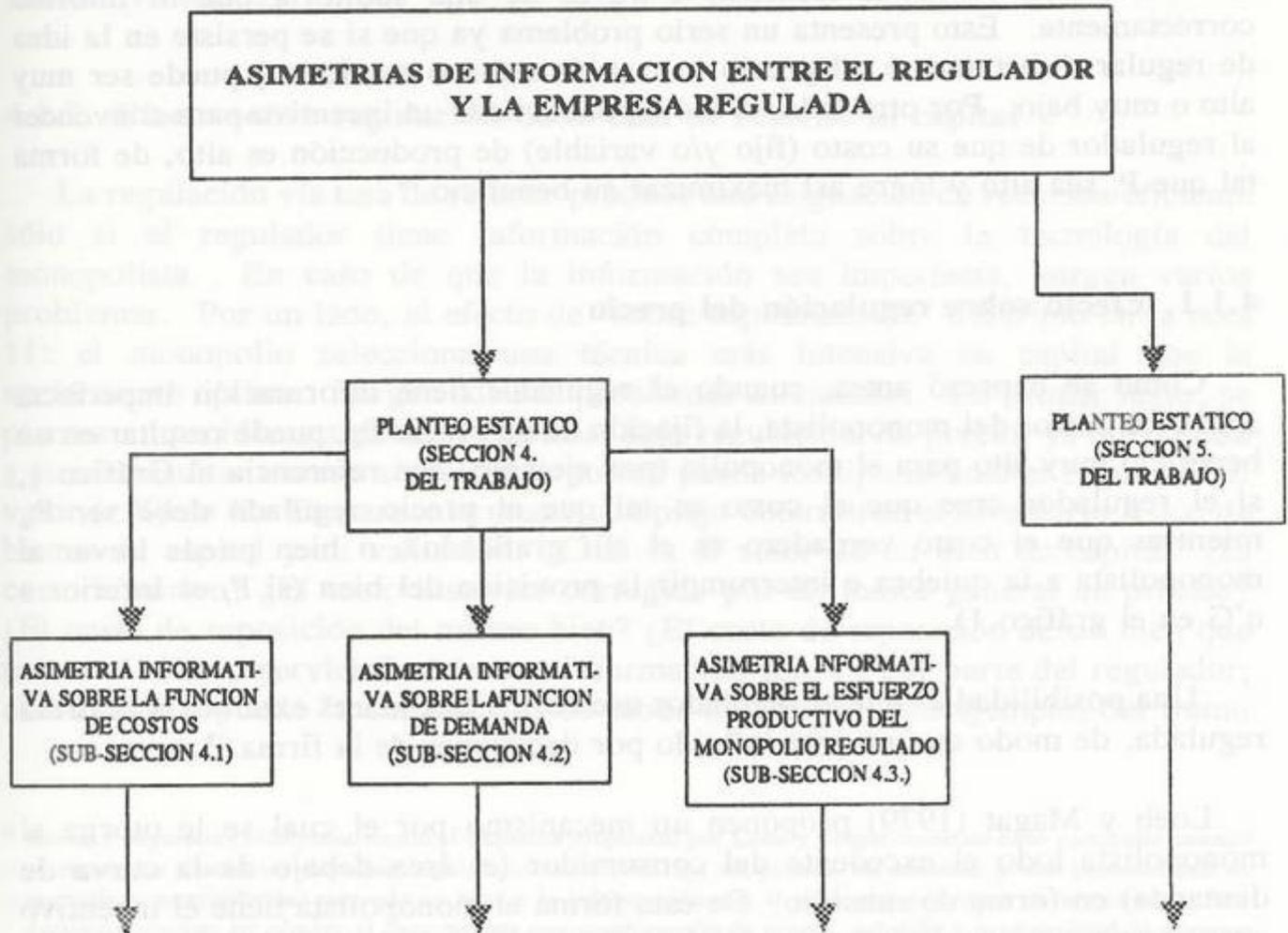
¹¹ La regulación vía "tasa razonable de retorno" establece que el beneficio del monopolista será cero cuando éste se contabiliza considerando una tasa de retorno sobre el capital (s) mayor que el costo de uso (r) de dicho capital (K). De esta manera, el beneficio obtenido por el monopolista es positivo pero menor que el que resultaría en la ausencia del esquema regulatorio. El sistema es ineficiente ya que induce al monopolista a usar K más allá de su costo económico con el fin de recibir la tasa $s > r$, único medio de incrementar su beneficio. Esto es conocido como el efecto "Averch-Johnson" de sobrecapitalización. Si el regulador cuenta con información completa sobre tecnología, éste efecto puede ser eliminado.

¹² La regulación que fija el precio eficiente Op_c y le otorga a la firma un subsidio igual al costo fijo (más la tasa de beneficio) es una ficción teórica. El supuesto implícito es que la recaudación impositiva para costear el subsidio otorgado a la firma no es distorsionante. Este supuesto es muy fuerte y provee un justificativo para la regulación vía tasa de retorno.

¹³ Limitar la información sobre el costo de producción que posee el regulador a aquella que éste adquiere del monopolista no conlleva ninguna pérdida de generalidad en el planteo (es decir, no restringe artificialmente las posibilidades regulatorias al alcance del ente regulador). Esto está demostrado por un resultado importantísimo en la teoría de Mecanismos de Implementación llamado "El Principio de la Revelación" (Myerson, 1979), por el cual toda asignación a la que se arribe por medio de un mecanismo en el que el monopolista miente respecto de su verdadero costo puede implementarse por otro mecanismo en el cual el monopolista no tiene incentivos a mentir. Por lo tanto, no se pierde ninguna generalidad al concentrarse en esquemas regulatorios en los cuales el monopolista no tiene incentivos para mentir, es decir, a esquemas que son "incentivo-compatibles". Sin lugar a dudas la regulación sería llevada a cabo en forma más eficiente si esta asimetría no existiese, pero dado que existe, no se incurre en ninguna ineficiencia adicional al limitarse a considerar esquemas en los cuales el monopolista revela su información privada correctamente.

estática (gráfico 2). Adicionalmente, se considerarán las ventajas que proporciona una auditoría.

GRAFICO 2



Plantea problemas para la regulación directa; el precio puede ser muy alto o muy bajo.

- (i) Regulación por precio (Punto 4.1.1)
 - ¿Cómo se fija si no se conocen los costos?
 - (a) Costos standard externos a la firma (difíciles de obtener)
 - (b) Subsidio al monopolio (objetable por razones de eficacia, equidad información y viabilidad política).
- (ii) Regulación por tasa de retorno. (Punto 4.1.2)
 - (a) Es ineficiente: alienta la sobrecapitalización expansión ineficiente; etc.
 - (b) ¿Cómo se valúa el capital? ¿Cómo se distribuyen los costos comunes?
- (iii) Distribución de costos comunes. (Puntos 4.1.3)

Aun con información perfecta sobre costos, el regulador no tiene información sobre la demanda. El monopolio puede aprovechar su ventaja informativa para escapar a la regulación.

Aun con información perfecta sobre costos y demanda, puede ser que el regulador no cuente con información completa sobre el esfuerzo productivo del monopolio regulado. Esta ventaja informativa le permitirá al monopolio tener costos y precios más altos que los eficientes.

- En el primer período el regulador obtiene información, La firma anticipa que el regulador utilizará esa información en los períodos siguientes y actúa estratégicamente (falsea la información en su favor).

- Grado de compromiso que asume el regulador en cuanto al uso de la información (no "expropiar" no "renegociar", etc.), de modo de evitar comportamiento estratégicos de la firma.

4.1. Información asimétrica sobre la función de costo

Supóngase que el monopolista tiene información privada sobre su función de costos (los valores de F y d) y que el regulador no puede obtenerla (debido a su alto costo o a carencias técnicas) a través de una auditoría que lo informe correctamente. Esto presenta un serio problema ya que si se persiste en la idea de regular directamente, el precio (o tasa de retorno resultante) puede ser muy alto o muy bajo. Por otro lado, el monopolista tiene un incentivo para convencer al regulador de que su costo (fijo y/o variable) de producción es alto, de forma tal que P_r sea alto y logre así maximizar su beneficio.¹⁴

4.1.1. Efecto sobre regulación del precio

Como se expresó antes, cuando el regulador tiene información imperfecta sobre los costos del monopolista, la fijación de un precio Op_r puede resultar en un beneficio muy alto para el monopolio (por ejemplo, con referencia al Gráfico 1, si el regulador cree que el costo es tal que el precio regulado debe ser P_m mientras que el costo verdadero es el allí graficado), o bien puede llevar al monopolista a la quiebra e interrumpir la provisión del bien (si P_r es inferior a q^*G en el gráfico 1).

Una posibilidad es que el regulador use costos estándares externos a la firma regulada, de modo que no esté influido por decisiones de la firma.¹⁵

Loeb y Magat (1979) proponen un mecanismo por el cual se le otorga al monopolista todo el excedente del consumidor (el área debajo de la curva de demanda) en forma de subsidio. De esta forma el monopolista tiene el incentivo correcto para producir hasta donde el costo marginal es igual al precio. Nótese que este esquema es "incentivo-compatible", ya que si se le pregunta al monopolista por su verdadero costo, éste no tiene ninguna reserva en contestar con la verdad puesto que igualmente logra capturar el excedente del consumidor (que es independiente de su anuncio). El sistema de Loeb y Magat implica una redistribución a favor del monopolista difícil de justificar políticamente. Inclusive, aunque se estableciera un impuesto de suma fija (y por lo tanto no distorsionante) al monopolista, el nivel del mismo estaría acompañado por los mismos riesgos que la fijación del precio por parte del regulador.^{16,17} Las

¹⁴ En consecuencia, el Principio de la Revelación a que se hizo referencia en la nota 13 asegura que la mejor regulación posible dada la asimetría de información consiste en premiar (lo mínimo posible) al monopolista con un bajo costo de producción para que revele su parámetro tecnológico.

¹⁵ El sistema de costos estándar requeriría información de costos de otras firmas (Sherman, 1989).

¹⁶ Nótese que el monopolista toma el nivel de esfuerzo socialmente óptimo para aprovechar su tecnología, ya que es capaz de capturar todos los beneficios que de él se derivan.

dificultades, por un lado, de contar con un sistema de costos estándar, externo a la firma; y, por otro lado, de justificar un sistema que otorgue un subsidio al monopolista, incluyendo la dudosa neutralidad del impuesto recaudado con ese fin, hace que la regulación vía tasa de retorno haya sido considerada como una alternativa válida.

4.1.2. Efecto sobre regulación de la tasa de retorno al capital

La regulación vía tasa de retorno produce una asignación de recursos eficiente sólo si el regulador tiene información completa sobre la tecnología del monopolista. En caso de que la información sea imperfecta, surgen varios problemas. Por un lado, el efecto de "sobre-capitalización" descrito en la nota 11: el monopolio selecciona una técnica más intensiva en capital que la socialmente óptima. Surgen además problemas adicionales. En primer lugar, se plantea un problema similar al existente bajo regulación vía precio, ya que la tasa \bar{r} puede resultar excesiva si el monopolista puede manipular ante el regulador el valor $(r.K)$ de K . Es particularmente complejo determinar el inventario físico de bienes de capital y su valuación: ¿Cuál es el valor de un bien de capital? ¿El costo histórico? ¿El costo histórico corregido por un índice general de precios? ¿El costo de reposición del mismo bien? ¿El costo de reposición de un bien que preste el mismo servicio? Aún con información sobre \bar{r} por parte del regulador, el monopolio puede "manipular" K de modo de escapar, por ejemplo, del tramo

¹⁷ Baron y Myerson (1982) obtuvieron el esquema propuesto por Loeb y Magat como un caso particular cuando el regulador diseña un esquema regulatorio en el cual fija un precio, un subsidio y una probabilidad de permitir la provisión del mercado en base a la información que el monopolista provee de sus costos. Este esquema consiste en ofrecer al monopolista una combinación de precio, subsidio y probabilidad de permiso de servir el mercado que lo inducen a la revelación de su verdadero costo. Dicho caso particular emerge cuando el regulador pondera igualmente el excedente del consumidor y los beneficios obtenidos por el monopolista. En caso de que la ponderación favorezca a los consumidores, el esquema regulatorio óptimo (e incentivo-compatible) requiere introducir una distorsión (hacia arriba) en el precio establecido cuando el monopolista declara ser relativamente ineficiente. De esta forma, se logra reducir el beneficio otorgado al monopolista para que, en caso de ser eficiente, encuentre provechoso así declararlo. Como esta reducción en el beneficio del monopolista eficiente va a los consumidores, cuya ganancia tiene una mayor ponderación, la redistribución, a pesar de implicar una pérdida respecto del precio óptimo bajo información completa, es socialmente beneficiosa.

Baron y Besanko (1984) consideran la posibilidad de introducir una auditoría en el modelo de Baron y Myerson. Esta auditoría es impulsada por una información de alto costo emitida por el monopolista, y su práctica permite observar el costo y determinar (probabilísticamente) si el monopolista brindó información incorrecta en forma deliberada. La falta de seguridad de que así sea se debe a que el monopolista mismo tiene información incompleta - aunque mejor que la del regulador - acerca del costo final de producción. En caso de que se "demuestre" que el monopolista sobreestimó sus costos deliberadamente se le impone una "devolución" para los consumidores. En términos generales, esta práctica mejora el bienestar general ya que la distorsión requerida para obtener la información del monopolista (que hicimos referencia en el párrafo anterior al comentar el modelo de Baron y Myerson) disminuye. Debe notarse que esta auditoría "gatillada" por reportes de alto costo requiere que el regulador sea capaz de comprometerse a llevarla a cabo mismo luego de que la información correcta ha sido transmitida por el monopolista, cosa que ocurre cuando el mecanismo es "incentivo-compatible". Si así no fuera, sin embargo, se rompería el sistema de incentivos y pasaría a ser "incentivo-incompatible", elemento que hay que tener en cuenta al valorar su mérito.

inelástico de la curva de demanda. En segundo lugar, bajo el supuesto de que $s > r$, se produce un incentivo a minimizar el esfuerzo por mejorar la tecnología y reducir costos en el uso del capital. Además, en caso de que la firma regulada participe en otro mercado competitivo - cuyo capital forma parte de la base sobre la cual se fija la tasa de retorno s - puede generar un incentivo para fijar un precio por debajo del costo marginal de largo plazo en este mercado.

Braeutigam and Panzar (1989) consideran las ineficiencias de la regulación vía tasa de retorno cuando el monopolista produce a la vez en otro mercado competitivo, cuando existen costos comunes cuya asignación es arbitraria, e incluso si $s=r$. Estos autores, estiman que la "regulación vía tasa de retorno incentiva al monopolista a informar incorrectamente sobre la asignación de costos, a elegir una tecnología ineficiente, a llevar a cabo esfuerzos para reducir el costo de producción de una manera ineficiente, a producir menos de lo eficiente en el mercado no-regulado (si el capital usado en él no forma parte de la base para aplicar s), a elegir un precio menor que el costo marginal en un mercado competitivo, cuando éste sea incluido en el conjunto de mercados regulados por una tasa agregada de retorno, y a llevar a cabo diversificaciones ineficientemente". A continuación se presenta un ejemplo de los problemas relacionados con la asignación de costos comunes.

4.1.3. Efecto sobre asignación de costos comunes ("overhead")

La regulación vía precio puede ser visualizada como regulación via tasa de retorno sobre costos totales, suponiendo que la determinación del precio se ajusta a los "costos contables" de la firma.¹⁸ Un problema es la determinación de los costos totales. En esta subsección se demuestra que, aun pudiendo verificar (a través de una auditoría) que los costos informados por la firma regulada son los reales, la asignación de costos comunes de una firma regulada que también participa en otro mercado competitivo, genera un incentivo a despilfarrar recursos para aumentar la asignación de costos comunes al mercado regulado y maximizar así sus beneficios. Para ello se presenta un ejemplo elaborado por Rogerson (1991).

Supóngase que una firma produce en un mercado regulado y en otro competitivo, para lo cual utiliza trabajo (atribuible a cada mercado) y capital (no atribuible a un mercado en particular). El costo de capital se denomina costo común y la incapacidad de su asignación es resuelta por el regulador considerando la cantidad de trabajo empleado en cada sector. El precio en el mercado regulado es igual al costo de producción, mientras que el precio en el mercado competitivo es exógenamente determinado. Entonces, el aumento en el costo que resulta de

¹⁸ Se usa el término "costo contable" para diferenciarlo del costo técnica y económicamente eficiente.

un aumento en el uso de mano de obra en el mercado regulado, es cubierto por un aumento del precio. Esto de por sí solo no induciría a ningún despilfarro,¹⁹ ya que los beneficios continuarían siendo cero. Sin embargo, al aumentar el número de trabajadores en el mercado regulado se consigue traspasar parte de los costos comunes del sector competitivo al sector regulado, provocando un aumento adicional en el precio fijado en este mercado. De esta forma, la existencia de costos comunes en firmas que están sujetas a regulación basada en el costo de producción, conlleva la creación de distorsiones en la asignación de recursos y despilfarro.²⁰ Nótese que la auditoría de tipo puramente contable es inútil en este caso, dado que la firma no está mintiendo respecto de sus costos de producción, sino que simplemente no está produciendo eficientemente.

La asignación de costos comunes enfrenta al regulador con los problemas de los subsidios cruzados (entre consumidores) y los precios anticompetitivos (entre productores). La relevancia de este punto puede ejemplificarse con el caso de la industria del Gas Natural, cuyo marco regulatorio ha sido recientemente aprobado por ambas cámaras del Congreso de la Nación. El costo de transporte del gas, que en gran parte es un costo común, equivale a alrededor del 60 por ciento del costo marginal total de provisión al consumidor. El ente regulador deberá calcular cómo se distribuye ese costo común entre las diferentes categorías de usuarios (industriales, domésticos, etc.).

4.2. Información asimétrica sobre la función de demanda

Otro aspecto relevante para la regulación directa, sobre el cual es posible que la firma regulada esté mejor informada que el regulador, es la posición y forma de la función de demanda. Por ejemplo, aun suponiendo que el regulador tiene información completa sobre costos, si no conoce la posición de la curva de demanda puede terminar convalidando el precio de monopolio $0p_m$ en el gráfico

¹⁹ Excepto por la posibilidad de que existan "ineficiencias X" de la firma, es decir, que el aumento en el uso de la mano de obra permita reducir el esfuerzo del monopolista en el mercado regulado. Sin embargo, en esta sección aún se considera que el esfuerzo del monopolista es observado por el regulador, por lo que este efecto no puede emerger.

²⁰ El ejemplo numérico presentado por Rogerson es el siguiente:

- Una firma produce dos productos: uno regulado (R) y otro no regulado (N);
- El costo laboral en R (CL_R) es de \$ 100; el costo laboral en N (CL_N) es de \$ 100; el costo común (C_C) para la producción de ambos bienes es de \$ 300;
- El esquema regulatorio es tal que el costo común se asigna proporcionalmente al costo laboral. Entonces, el costo total de R (CT_R) es \$ 250, mientras que el costo total de N (CT_N) es de \$ 250;
- Por lo tanto, los precios son: $P_N = p^*$ (dado por el mercado), y $P_R = \$ 250$;
- Supóngase ahora que la firma despilfarra 100 pesos y declara que son parte del costo laboral de R. Entonces, $CT_N = \$ 100 + \$ 100 = \$ 200$, y $CT_R = \$ 200 + \$ 200 = \$ 400$, y los precios son $P_N = p^*$ (como antes) y $P_R = \$ 400$;
- En consecuencia, la firma tiene incentivos para usar más trabajo que el necesario en la producción del bien regulado, puesto que el aumento de ingresos por dicha práctica es de \$ 150, mientras que el aumento de costos es de solamente \$ 100.

1. El regulador fijaría Op_r si conociera la curva de demanda; el monopolio puede "escapar" del punto B convenciendo al regulador de que la curva de demanda tiene, por ejemplo, una menor ordenada al origen que la real.²¹ En la subsección siguiente se considera una situación en la que el regulador observa la demanda y el costo, pero no sabe cuánto esfuerzo puso la firma para reducir este último.

4.3. Información asimétrica sobre el esfuerzo productivo

Laffont y Tirole (1986) presentan un modelo en el que la firma tiene información superior tanto respecto de la composición del costo (contablemente observado por el regulador)²² como de la inversión en reducción del costo (asimilable con el esfuerzo productivo, que significa al monopolista cierta desutilidad). En ausencia de esta segunda característica, el esquema regulatorio sería el considerado bajo información completa en la sección 3 de este trabajo. Sin embargo, si ante esta asimetría, todo lo que gaste la firma (es decir, el costo contable) le es devuelto por el regulador vía fijación de un precio p_r mayor, ésta no invertirá en la reducción del costo, es decir, minimizará el nivel de esfuerzo.

²¹ El esquema regulatorio óptimo descrito en las notas 5 y 7 anteriores es sensible a la forma de la función de costos. En caso de que el costo marginal -supuestamente conocido por el regulador- sea constante, esta desventaja informativa no produce ningún problema. El regulador coloca precio = costo marginal y subsidio = costo fijo, dejando a la firma que provea al mercado descentralizadamente. Lewis y Sappington (1988a) y Riordan (1984) demuestran que en caso de que el costo marginal sea creciente y cuando hay una restricción de capacidad, respectivamente, el regulador puede delegar la elección de precio a la firma ofreciéndole un menú con combinaciones de subsidio y precio que induce una revelación verdadera (como en el modelo de Baron y Myerson (1982) para el caso de asimetría de información respecto del costo de producción), donde el resultado se caracteriza por la eficiencia del esquema regulatorio, es decir, la asimetría de información se resuelve sin la introducción de distorsiones para extraer rentas informativas. La situación es la opuesta cuando el costo marginal es decreciente. Lewis y Sappington (1988a) muestran que en este caso es el regulador quien debe fijar el precio tomando solamente en cuenta sus expectativas respecto de la posición de la demanda, puesto que la delegación de autoridad sobre el precio a la firma conlleva un aumento en las rentas obtenidas por ésta que supera la potencial ganancia en superávit del consumidor. Lewis y Sappington (1988b) consideran una situación en la que la firma tiene información superior a la del regulador respecto de la función de costos y la posición de la demanda que enfrenta. Hasta cierto punto el esquema regulatorio óptimo es una combinación de los correspondientes a asimetrías respecto del costo (Baron y Myerson, 1982) y respecto de la demanda (Lewis y Sappington, 1988a) exclusivamente. Sin embargo, la flexibilidad otorgada a la firma para elegir el precio se ve hasta cierto punto limitada.

Hasta aquí se han considerado situaciones que se encuadran dentro de lo que se conoce como problemas de "adverse selection", es decir, la asimetría de información es respecto de alguna característica previa al establecimiento del esquema regulatorio exógenamente determinada. Adicionalmente, si el nivel de esfuerzo del monopolista no es observado, estaríamos en presencia de una asimetría informativa adicional que da lugar a problemas conocidos como "moral hazard". Cabe señalar que, puesto que en los esquemas hasta aquí discutidos (excepto el de Baron y Besanko, 1984) el beneficio de la firma no depende de la observación del costo o de la demanda, el problema de "moral hazard", si existiese, está solucionado: la firma recibe todo el beneficio derivado de un mayor esfuerzo que contribuya a disminuir el costo realizado. En Baron y Besanko (1984) no hay "moral hazard", es decir, la firma no debe decidir sobre el nivel de esfuerzo que corresponde para producir eficientemente (o bien, este nivel de esfuerzo no le acarrea ninguna desutilidad).

²² La función de costo es $C = (\beta - e)q + \epsilon$, donde q es la cantidad producida, β es el parámetro de eficiencia "intrínseca", e es el nivel de esfuerzo que reduce el costo y ϵ es un error aleatorio de predicción del costo.

Para que ello no ocurra, el esquema óptimo consiste en reembolsar a la firma sólo parte de sus costos y permitir que ésta obtenga parte del beneficio de su esfuerzo, es decir, que el precio regulado sea mayor que el costo contable cuando éste sea relativamente bajo.²³ Como resultado, y puesto que no es óptimo permitir a la firma apropiarse de todos los beneficios de su esfuerzo (fijando un precio p , único), el nivel de esfuerzo implementado es subóptimo y el precio del producto es muy alto comparado con el caso de información completa.

5. CONSIDERACIONES DINÁMICAS

Esta sección se refiere a lo que ocurre cuando la relación entre la firma y el regulador se repite en un segundo período. En ese caso hay dos aspectos vinculados entre sí y que deben ser considerados. Primero, luego del primer período, el regulador obtiene cierta información, cuyo uso en el segundo período - al ser anticipado por la firma - puede afectar la conducta estratégica de ésta;²⁴ segundo, es crucial establecer el grado de compromiso que el regulador asume ante la firma respecto del uso que hará de esa información. A continuación se describirán algunos resultados referidos a estas consideraciones.

5.1. Costos hundidos: efectos sobre el nivel de inversión

El problema del compromiso en el uso de la información puede observarse aun en una situación estática, en la que parte de la inversión realizada por una firma se "hunde" (es decir, no puede ser recuperada; por ejemplo, las cañerías para la red de distribución de gas natural, o los gasoductos para el transporte). Al respecto, Besanko y Spulber (1989) estudian una situación en la que la firma regulada tiene información privada sobre su función de costo (cada tipo de firma puede ordenarse de acuerdo a su eficiencia) y donde parte de la inversión necesaria para proveer el mercado debe hundirse, es decir, el valor de recupero es menor que el costo de la inversión. Esta asimetría informativa será develada cuando la firma elija el nivel de inversión óptimo en respuesta a un determinado esquema regulatorio o a un menú de precios y subsidios ofrecidos por el regulador, como en Baron y Myerson (1982).

Considerando que el regulador puede no respetar su palabra una vez que la firma realizó la inversión, el único esquema regulatorio (o menú) creíble es aquél que el regulador no desea cambiar una vez solicitada la información. La incapacidad de respetar lo acordado por parte del regulador lleva a que el nivel

²³ La fracción del costo devuelto a la firma decrece con el nivel producido (o aumenta con el costo anunciado por la firma) con el fin de incentivar a las firmas intrínsecamente más ineficientes (con B alto) a que pongan más esfuerzo en la reducción de costos.

²⁴ Esta situación también puede darse si se trata solamente de un período, pero el regulador puede no atenerse al contrato ofrecido.

de inversión sea inferior al óptimo, puesto que el precio final contabiliza como costo de capital solamente la porción recuperable de la inversión (y la subinversión es la respuesta para aliviar esta expropiación). Considerando una demanda inelástica, las firmas más ineficientes deben elegir un nivel de inversión mayor al que sería óptimo bajo información completa, ya que solamente de esta forma consiguen convencer al regulador de que son ineficientes y que, por lo tanto, debe fijar un precio más alto. De esta forma, la subinversión debida a la falta de compromiso del regulador es aliviada por la presencia de una asimetría en la información (y hasta puede resultar en sobreinversión para las firmas más ineficientes). Sin embargo, los efectos sobre el nivel de inversión que ejercen la falta de compromiso del regulador y la información asimétrica, no necesariamente van en sentido opuesto. Urbiztondo (1992) demuestra que esta asimetría en la información cuando la demanda del mercado tiene una elasticidad mayor que uno, acentúa la subinversión debido a que las firmas más ineficientes ahora deben reducir el nivel de capital elegido para señalar al regulador su tipo (ineficiente) y conseguir que el precio regulado sea más alto.

5.2. Revelación de información y compromiso en su uso

Considérense ahora las alternativas que surgen al repetirse el acto regulatorio en un segundo período. En este caso hay que tener presente dos aspectos. Primero, se debe establecer si el parámetro tecnológico que caracteriza a la firma (es decir, su eficiencia intrínseca) está correlacionado en ambos períodos, y segundo, determinar cuál es el compromiso que el regulador puede asumir en el primer período de no usar la información revelada en contra de la firma en el segundo período, es decir, de no modificar el contrato inicial.²⁵ Ahora, véanse por partes las posibles combinaciones. Supóngase primero que no hay correlación del parámetro tecnológico entre períodos, es decir, que la información revelada en el primer período no es relevante en el segundo. Como resultado se implementa en ambos períodos el mismo esquema que surgiría sin repetición, independientemente de la capacidad que tenga el regulador de no usar la información revelada por la firma en el primer período en su contra en el segundo.²⁶ Por otro lado, en caso de que haya correlación (supóngase perfecta) entre los parámetros tecnológicos de la firma entre períodos, resulta crucial determinar el grado de compromiso del regulador. Si puede comprometerse a no usar la información revelada en el primer período contra la firma en el segundo,

²⁵ Esto se debe a que en esquemas regulatorios como el de Baron y Myerson (1982) la firma revela su tipo (tecnológico) al elegir una combinación precio-subsidio del menú ofrecido por el regulador. Entonces, si esa información es relevante en el segundo período, el regulador no necesita incentivar a la firma a que haga pública su información y, por lo tanto, le surgen incentivos a elegir precio igual a costo marginal y subsidio igual al costo fijo, dejando a la firma con beneficio cero.

²⁶ Si, adicionalmente, la firma puede comprometerse a no abandonar el mercado si la realización de su productividad en el segundo período es más baja de lo esperado, el contrato del primer período sería el óptimo estático (por ejemplo como en Baron y Myerson, 1982) y se dejaría a la firma con ganancias esperadas iguales a cero en el segundo período.

el esquema de Baron y Myerson (1982) se implementa dos veces; si el regulador no puede comprometerse a no usar estratégicamente dicha información, Laffont y Tirole (1988a) demuestran que es imposible diseñar un esquema en el que se consiga extraer alguna información de la firma en el primer período (el equilibrio será "pooling").²⁷ Sin lugar a dudas, la imposibilidad de permitir que las firmas respondan en sus decisiones de producción a sus parámetros productivos con el fin de no ser detectadas por el regulador impone una pérdida de eficiencia motivada por la regulación que debe ser considerada al evaluar los beneficios de la misma.²⁸

6. INFORMACIÓN ASIMÉTRICA ENTRE EL ESTADO Y EL REGULADOR

En esta sección se analiza la situación en la que el regulador no necesariamente tiene los mismos objetivos regulatorios que el Estado. En particular, puede ocurrir que el acto regulatorio conlleve la realización de cierto esfuerzo del regulador que resulte inobservable al Estado (y, por lo tanto, sobre el cual no se puede contratar). Al respecto surgen dos posturas extremas en la literatura americana. Por un lado, hay quienes sostienen que el escaso y esporádico monitoreo por parte del Congreso de la actividad de la burocracia (incluyendo en ésta a las agencias reguladoras) es una señal de que los burócratas se comportan independientemente de los deseos de su principal político (el Congreso) y responden a sus propios intereses. Por otro lado, Weingast (1984) presenta una visión opuesta describiendo los instrumentos que el Congreso tiene a su disposición (y utiliza) para transmitir sus objetivos a los burócratas (entre ellos se encuentran autorizaciones de incrementos presupuestarios y su contrapartida en penalizaciones, influencias en las designaciones, especialización en los sub-comités, etc.). Además, el Estado debe considerar que hay otros agentes económicos que también están interesados en el resultado de la regulación y que, por lo tanto, intentarán trasladar sus objetivos al regulador²⁹ (Gráfico 3). En cualquier caso, debe reconocerse que la posibilidad de que los burócratas de las agencias reguladoras persigan intereses propios (o transmitidos por grupos de interés) requiere contar con monitores (independientes de los intereses a controlar)

²⁷ La razón por la cual se torna imposible "separar" distintos tipos de firmas es que la compensación que debe dársele a una firma eficiente en el primer período para que revele su tecnología superior (dado que el regulador fijará precio igual al costo marginal revelado en el segundo período) debe ser tan alta que firmas más ineficientes encuentran óptimo hacerse pasar por eficientes en el primer período (capturando la renta informativa de las firmas más eficientes) y dejar el mercado en el segundo (cuando el regulador fija precio igual al costo marginal de la firma eficiente).

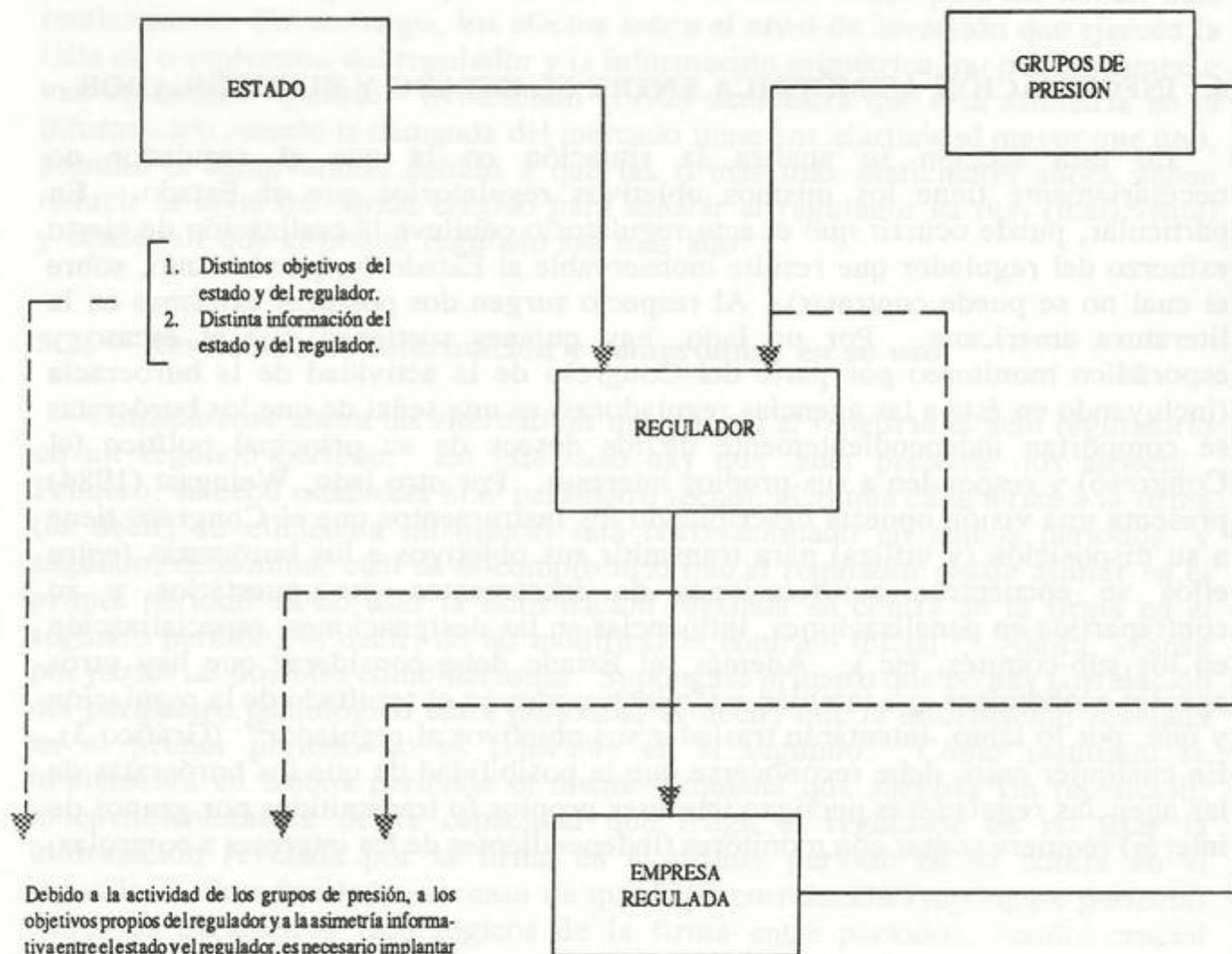
²⁸ Al respecto, Baron y Besanko (1987) proponen un arreglo "justo" en el cual la firma debe comprometerse a participar en el segundo período si el regulador no actúa en forma expropiatoria.

²⁹ Spiller (1990), teniendo en cuenta explícitamente la competencia entre grupos de interés y el Congreso sobre el accionar de las agencias regulatorias, desarrolla un modelo en donde estos dos puntos de vista surgen como casos extremos.

de la agencia reguladora, o bien establecer un sistema de incentivos que alivie la tendencia a desviarse de la burocracia.³⁰

GRAFICO 3

EL ESTADO, LOS GRUPOS DE PRESION Y EL REGULADOR



Debido a la actividad de los grupos de presión, a los objetivos propios del regulador y a la asimetría informativa entre el estado y el regulador, es necesario implantar esquemas de incentivos y control del regulador..

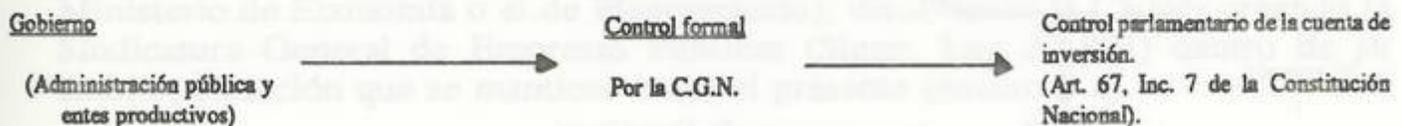
³⁰ Spiller (1990) observa que la competencia entre el Congreso y los grupos de presión por capturar a los reguladores otorga a éstos últimos una renta que puede ser capitalizada por los miembros del Congreso por medio del cobro en servicios previos a los agentes que nombre al frente de las agencias reguladoras (por ejemplo, requerir que los reguladores se hayan desempeñado anteriormente como sus asesores con un salario menor al del mercado).

7. EVOLUCIÓN DEL CONTRALOR DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA

En esta sección se describe brevemente el surgimiento y evolución en el tiempo del contralor de las empresas públicas en la Argentina.³¹ Las distintas etapas reflejan claramente (aunque en general en forma implícita) la importancia de las asimetrías de información y de las relaciones principal-agente. Esta evolución es de utilidad para la etapa actual de regulación de empresas privadas.

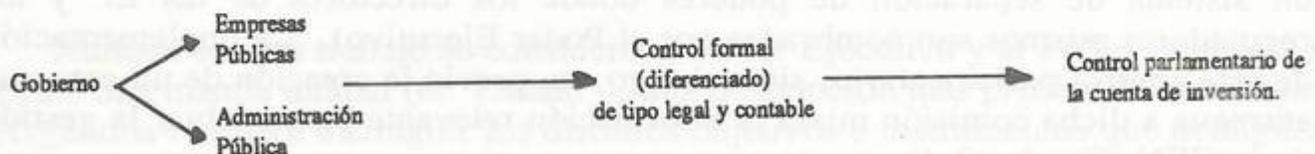
Hasta 1949 no había separación entre la Administración Pública (el "Gobierno General") y las haciendas productivas (las "Empresas Públicas"), estando toda la actividad bajo el control formal (auditoría contable) de la Contaduría General de la Nación (CGN) (Cuadro 3.a).

CUADRO 3.a



A partir de 1949 la diferencia entre la Administración Pública y los entes productivos fue reconocida (Ley 13.653) y con ella surgió la necesidad, al tener patrimonio propio, de confeccionar balances generales de las "nuevas" Empresas Públicas (EP), cuyo control (aun de tipo contable) pasa de la CGN al Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN), organismo en la órbita del Poder Ejecutivo. Cabe señalar que este primer paso no debe considerarse casual. La década del 40 vio un gran desarrollo industrial y un incremento en la demanda de servicios públicos que hizo imperiosa la necesidad de descentralizar el funcionamiento de las EP para atender esas demandas. Al mismo tiempo, la creación de un ente de contralor (el TCN) refleja la preocupación por la potencial desviación de la conducta de los directores de las EP y la existencia de asimetrías de información entre éstos y los representantes del Estado.³² (cuadro 3.b).

CUADRO 3.b

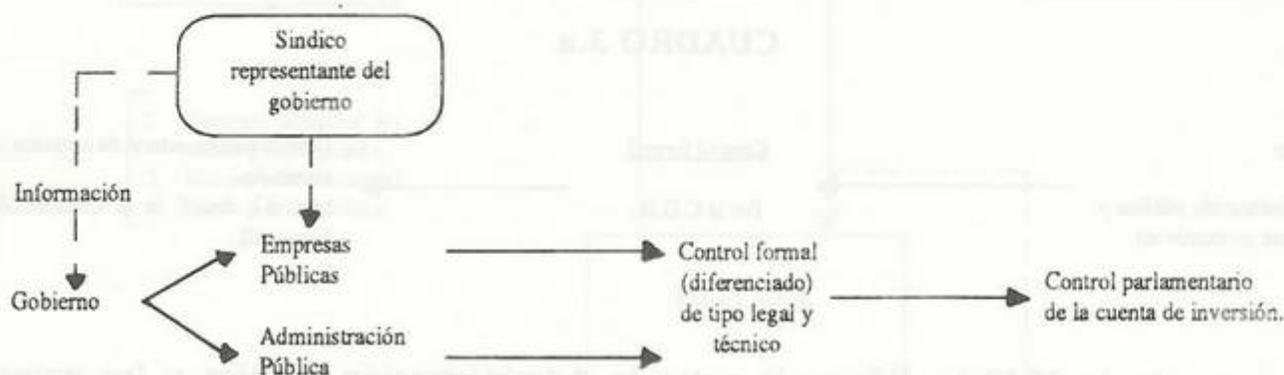


³¹ La referencia sobre el material que aquí resumimos es de Sigep (1983).

³² Es de esperar entonces que si los directores de las EP tienen intereses propios, más aun los tienen los directores de empresas privadas, quienes no deben su posición al gobernante de turno y no obtienen su recompensa en retribución a "lealtades" pactadas dentro del sistema político.

Diez años más tarde, y ante la expansión de estas empresas, la Ley 15.023 introdujo la figura de Síndicos de la Secretaría de Hacienda, quienes tenían participación activa a través de su asesoramiento a dicha Secretaría y el impedimento a las EP para que lleven a cabo programas cuestionados por los respectivos Síndicos. Esta modificación, que introdujo la evaluación de los actos de gestión, tampoco debe ser considerada fortuita. Fue la respuesta al descubrimiento de que el control de tipo contable-financiero no era suficiente para restringir la desviación que los directores de las EP seguían hacia sus propios objetivos. Si bien la Ley 15.023 no llegó a aplicarse por más de un par de años a partir de 1964, su espíritu no deja lugar a dudas sobre la creciente preocupación del Estado por controlar el funcionamiento de las EP³³ (Cuadro 3.c).

CUADRO 3.c



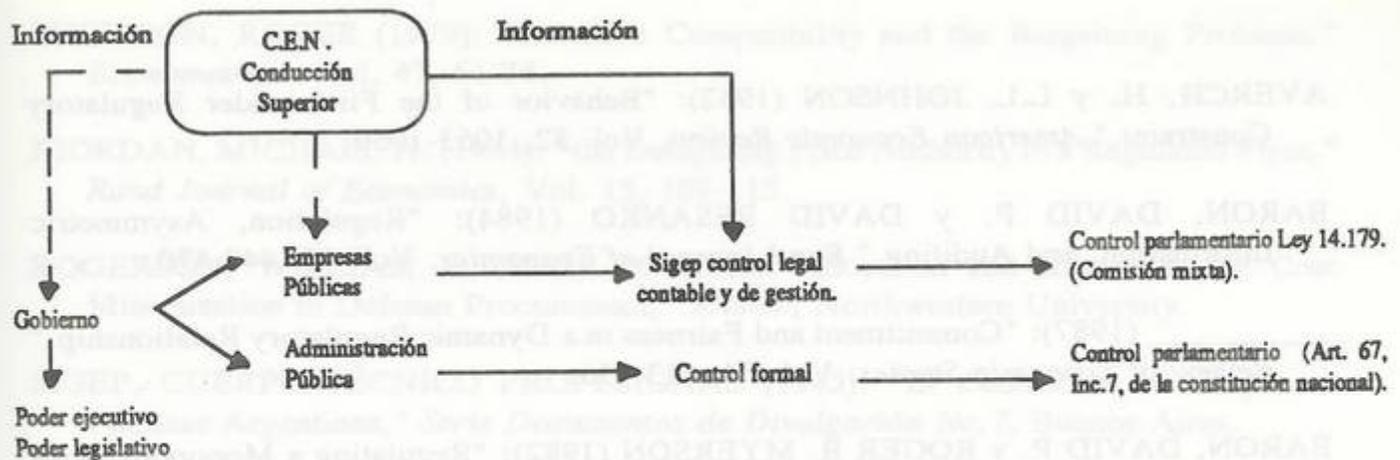
A partir de 1973 la conducción superior de todas las EP fue ejercida por la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), la que atendía, mediante una Sindicatura General, el control legal, contable y de gestión, además de centralizar toda la información, quedando fuera de su órbita solamente la fijación de políticas y objetivos sectoriales y el ejercicio del poder de policía.

Si bien este esquema regulatorio fue objetado por las EP, alegando que obstaculizaba su funcionamiento, el mismo introdujo un elemento llamativo y único: el control de gestión de la CEN por una Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (Ley 14.179). Esta particularidad tiene dos aspectos salientes. Primero, que reconoce la necesidad de *regular al regulador*, y segundo, que, por primera vez, se reconoce formalmente al Congreso³⁴ como encargado de realizar dicho monitoreo (tal como debe ser en un sistema de separación de poderes donde los directores de las EP y los reguladores mismos son nombrados por el Poder Ejecutivo). La implementación de este control parlamentario, sin embargo, no previó la creación de un ente que entregue a dicha comisión mixta la información relevante para evaluar la gestión de la CEN (Cuadro 3.d).

³³ Excepto entre 1964 y 1966, el sistema anterior permaneció vigente en la práctica hasta 1967, cuando la Ley 17.130/67 autorizó al Ministerio de Economía a designar representantes en las EP, aunque éstos no contaban con las facultades que la Ley 15.023 acordaba expresamente a los Síndicos.

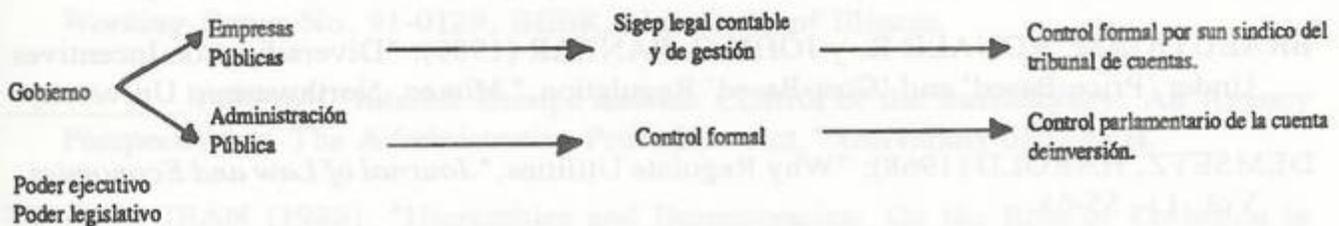
³⁴ El control parlamentario de las cuentas públicas es función constitucional - Art. 67 de la Constitución.

CUADRO 3.d



Desde 1976, el control de las EP fue retomado por el Poder Ejecutivo (por el Ministerio de Economía o el de Planeamiento), disolviendo la CEN y creando la Sindicatura General de Empresas Públicas (Sigep, Ley 21.801) dentro de su ámbito, situación que se mantiene hasta el presente (cuadro 3.e).

CUADRO 3.e



En síntesis, la evolución del contralor de las EP en la Argentina se ha caracterizado por la imposición de controles inicialmente de tipo financiero-legal (Tribunal de Cuentas de la Nación) y luego volcados a evaluación de gestión, reflejando que la necesidad de delegación y descentralización de la actividad del Estado provocó la necesidad de adquirir información que permitiese controlar la conducta de sus partes. Asimismo, salvo entre 1973 y 1976, las agencias encargadas del control de las Empresas Públicas tenían una vinculación directa con el Poder Ejecutivo y no con el Legislativo.

Aunque en este trabajo se consideró al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo como una misma unidad (el "Estado"), una descripción más precisa de la realidad Argentina requiere distinguir los distintos objetivos e instrumentos que persiguen sus miembros. Esta tarea se está llevando a cabo en la actualidad, fundamentalmente sobre la base de una serie de trabajos de Spiller y Urbiztondo.³⁵

³⁵ Véanse, Spiller (1990), Spiller y Urbiztondo (1991a, 1991b) y Urbiztondo (1991a, 1991b).

REFERENCIAS

- AVERCH, H. y L.L. JOHNSON (1962): "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, Vol. 52, 1053-1069.
- BARON, DAVID P. y DAVID BESANKO (1984): "Regulation, Asymmetric Information, and Auditing," *Rand Journal of Economics*, Vol. 15, 447-470.
- _____ (1987): "Commitment and Fairness in a Dynamic Regulatory Relationship," *Review of Economic Studies*, Vol. 54, 413-436.
- BARON, DAVID P. y ROGER B. MYERSON (1982): "Regulating a Monopolist with Unknown Costs," *Econometrica*, Vol. 50, 911-930.
- BAUMOL, WILLIAM J. y ROBERT D. WILLIG (1981): "Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 96, 405-431.
- BESANKO, DAVID y DANIEL F. SPULBER (1989): "Sequential Equilibrium Investment by Regulated Firms," *Working Paper*, Indiana University.
- BRAEUTIGAM, RONALD R. y JOHN C. PANZAR (1989): "Diversification Incentives Under 'Price-Based' and 'Cost-Based' Regulation," *Mimeo*, Northwestern University.
- DEMSETZ, HAROLD (1968): "Why Regulate Utilities," *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, 55-65.
- LAFFONT, JEAN-JACQUES y JEAN TIROLE (1986): "Using Cost Observation to Regulate Firms," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, 614-641.
- _____ (1988a): "The Dynamics of Incentive Contracts," *Econometrica*, Vol. 56, 1153-1175.
- _____ (1988b): "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture," *Working Paper No. 506*, MIT.
- LEWIS, TRACY R. y DAVID E. SAPPINGTON (1988a): "Regulating a Monopolist with Unknown Demand," *American Economic Review*, Vol. 78, 996-998.
- _____ (1988b): "Regulating a Monopolist with Unknown Demand and Cost Functions," *Rand Journal of Economics*, Vol. 19, 438-457.
- _____ (1989): "Oversight of Long Term Investment by Short Lived Regulators," *Discussion Paper No. 45*, University of California, Davis.

- LOEB, MARTIN y WESLEY A. MAGAT (1979): "A Decentralized Method for Utility Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, 399-404.
- MYERSON, ROGER (1979): "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem," *Econometrica*, Vol. 47, 61-74.
- RIORDAN, MICHAEL H. (1984): "On Delegating Price Authority to a Regulated Firm," *Rand Journal of Economics*, Vol. 15, 108-115.
- ROGERSON, WILLIAM P. (1991): "Overhead Allocation and Incentives for Cost Minimization in Defense Procurement," *Mimeo*, Northwestern University.
- SIGEP, CUERPO TÉCNICO PROFESIONAL (1983): "El Control de las Empresas Públicas Argentinas," *Serie Documentos de Divulgación No. 7*, Buenos Aires.
- SHERMAN, ROGER (1989): *The Regulation of Monopoly*, Cambridge University Press.
- SPILLER, PABLO T. (1990): "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation (or 'Let Them Be Bribe')," *Journal of Law and Economics*, Vol. 33, 65-101.
- SPILLER, PABLO T. y SANTIAGO URBIZTONDO (1991a): "Political Appointees vs. Career Civil Servants: A Multiple Principals Theory of Political Bureaucracies," *Working Paper No. 91-0129*, BEBR, University of Illinois.
- _____ (1991b): "Interest Groups and the Control of the Bureaucracy: An Agency Perspective on The Administrative Procedure Act," University of Illinois.
- TIROLE, JEAN (1986): "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 2, 181-214.
- URBIZTONDO, SANTIAGO (1991a): "Cooperation Through Monitoring in a Multiple-Principals/Single-Agent Model (With Applications to The General Accounting Office)," University of Illinois.
- _____ (1991b): "Sobre el Poder Relativo de Presidentes y Congresos: Un Modelo con dos Principales Asimétricamente Informados," *Económica*, Nos. 1 y 2, 131-144.
- _____ (1992): "Investment Without Regulatory Commitment: The Case of Elastic Demand," *Journal of Regulatory Economics*, forthcoming.
- WEINGAST, BARRY R. (1984): "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective," *Public Choice*, Vol. 44, 147-192.