

TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Aquí se vio el análisis económico que sirvió para justificar la modalidad tradicional de regulación económica, los desarrollos teóricos que fundamentaron su cuestionamiento, las líneas de pensamiento que sustentaron las nuevas modalidades que adoptó la regulación, la apuesta por la promoción de la competencia y las nuevas proposiciones en favor de una completa desregulación.

En este contexto de estado benefactor, el concepto de fallas de mercado sería la principal justificación en la economía neoclásica de la intervención pública en la economía.

Pueden identificarse cuatro fuentes o clases de deficiencia o fallas de mercado. La primera se refiere a las externalidades y los bienes públicos, la segunda falla de mercado es la que deriva de los rendimientos crecientes, la tercera falla de mercado se presenta cuando los precios y los tipos de interés no indican la escasez relativa y los costos de oportunidad capacidad y la cuarta falla de mercado escapa del análisis de las desviaciones del equilibrio competitivo y de la eficiencia y, en consecuencia, no es tenido en cuenta en muchos análisis económicos.

La esencia de la regulación es el reemplazo explícito de la competencia por las órdenes gubernamentales como el mecanismo principal que asegura un buen desempeño.

El objetivo de tales regulaciones era, explícitamente, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, dadas las significativas economías de escala y la eficiencia productiva en el contexto de la ausencia de presiones competitivas y prevenir la “competencia excesiva”, que llevaba a menudo a guerras de precios, y asegurar el acceso universal a los subsidios

1. La teoría económica de la regulación

El concepto fundamental es el de falla de gobierno desarrollado durante la década de 1970. El elemento más importante de esta teoría fue la integración del análisis del comportamiento político en el contexto del cuerpo más amplio del análisis económico.

Regulación y grupos de interés

La crítica de la regulación tradicional fue, en primer lugar, política. La regulación es como el uso en su propio beneficio, por parte de la industria, del poder de coerción del estado.

El gobierno no es el agente benevolente, todopoderoso y con conocimiento perfecto que suponía la economía del bienestar.

La teoría de la regulación económica la maquinaria y el poder del Estado puede ser un recurso o una amenaza para cualquier industria; con su poder para prohibir u obligar, para tomar o dar dinero, el estado puede ayudar o dañar selectivamente a gran número de industrias

El autor identifica dos grandes visiones alternativas de la regulación: la primera según la cual la regulación se instituye básicamente para la protección y beneficio del público en general; la segunda se centra en que el proceso político desafía la explicación racional: “lo político” es un imponderable, una mezcla constante y cambiante de fuerzas de naturaleza muy diversa, con actos de gran virtud moral y de la más vulgar venalidad.

El estado tiene un recurso básico y exclusivo: el poder coercitivo. Puede obtener dinero a través del sistema impositivo y ordenar los movimientos físicos de recursos y las decisiones económicas de los hogares y empresas sin su consentimiento. Estos poderes hacen posible que el estado sea utilizado por parte de la industria para aumentar su rentabilidad.

Cuatro son las principales políticas que una industria puede perseguir del

Estado:

i) subsidios directos en dinero;

ii) el control sobre la entrada de los nuevos rivales;

iii) el control sobre los bienes sustitutivos y complementarios;

y *iv)* la fijación de precios.

2. La reivindicación del mecanismo de mercado

Junto con la crítica del supuesto de estado benefactor, la teoría económica de la regulación desarrolló un análisis que sostenía que la operación del mercado, pese a sus presuntas fallas, podía operar con menores costos que los monopolios regulados.

Incluso aceptando la existencia (discutible) de monopolio natural, no cabía sostener la necesidad de regulación, pues era posible hacer competir a los interesados en prestar el servicio “por el mercado” mediante el mecanismo de subastas.

Cuando el precio de mercado crece por encima del nivel de competencia, los consumidores que siguen comprando el producto al nuevo precio sufren una pérdida compensada totalmente por el ingreso adicional, obtenida por los vendedores con el nuevo precio. Sin embargo, quienes dejan de comprar sufren una pérdida no compensada por ganancia alguna de los vendedores. Éste es el “exceso de carga” soportado cuando los precios se fijan por encima de los niveles competitivos. La primera pérdida constituye una transferencia desde los consumidores a los productores; la segunda representaría los costos sociales del monopolio.

Por lo que existen tres supuestos básicos:

i) la obtención de monopolios es en sí una actividad competitiva, por lo que, en el límite, el costo de obtener un monopolio es igual al beneficio esperado del mismo;

- ii) la oferta de largo plazo de todos los insumos empleados en la obtención de monopolios es perfectamente elástica y, por tanto, el precio de oferta total de esos insumos no incluye rentas;
- iii) los costos implicados en la obtención de un monopolio no tienen efectos sociales colaterales de valor.

La conclusión básica es que cuanto mayor sea el ingreso por ventas de la industria al nivel competitivo de precios y mayor sea el aumento porcentual del precio sobre el nivel de competencia, más altos tenderán a ser los costos sociales del monopolio. Y serán siempre mayores, mientras menos elástica sea la demanda del producto al precio de competencia. El costo máximo se dará cuando la demanda sea totalmente inelástica al precio de competencia.

También se concluye que la existencia de economías de escala no implica de manera alguna que existirá un solo licitante. Por el contrario, es probable que existan numerosos competidores y la oferta que gane será la menor. Si el número de competidores es grande o, si por otras razones, la colusión entre ellos es poco práctica, el precio contratado puede estar muy cerca del costo unitario.

Se sostiene que la regulación puede ser explicada por no haberse asignado un precio correcto al uso de recursos escasos. La única justificación de la regulación en este aspecto puede ser que el uso del sistema de mercado pueda resultar más caro que la regulación. No obstante, la subasta de una franquicia resolvería el problema. Nuevamente el mercado sustituye a la comisión reguladora.

En relación con otro aspecto, esto es, los cambios inesperados de ingreso, se refiere a que pueden tener lugar cambios en tecnologías y precios que hacen obsoleto el precio acordado.

Al analizar los resultados de la teoría, destacaba que la visión tradicional del análisis de competencia perfecta servía como estándar para determinar la estructura y la conducta que maximizaban el bienestar. La teoría de los mercados contestables rompe con esa tradición, al sostener que la eficiencia no depende de la existencia de un amplio número de empresas que operan en el mercado, sino que basta un número limitado de firmas.

3. La teoría económica de la regulación: un balance

Aquí se profundiza en la posibilidad de una aplicación generalizada de la subasta a la regulación de servicios públicos, para concluir que, cuando se requieren grandes inversiones en activos específicos durables y los contratos están sujetos a incertidumbres tecnológicas y de mercado, la subasta de franquicias requiere, en la práctica, la elaboración progresiva de un sistema de administración que difiere, principalmente, en el nombre y no en la clase del aparato asociado a la regulación que trata de sustituir.

El análisis de la teoría económica de la regulación debe ser analizado desde dos puntos de vista. En primer lugar, ella representó un esfuerzo orientado a terminar con la regulación pública de la economía. Al mismo tiempo, la lógica de sus argumentos tuvo un efecto dinamizador respecto del análisis económico, que se vio obligado a afinar los fundamentos de la regulación. Pero más importante aún fue que algunas de esas críticas llamaron la atención sobre aspectos poco desarrollados de la toma de decisiones dentro del gobierno y sobre la necesidad de indagar respecto a nuevos mecanismos para el impulso de las políticas públicas.

4. El nuevo institucionalismo económico y la regulación

Habla de la Teoría Marginalista que fundamenta la intervención reguladora del estado. Sólo cuando los precios de los bienes igualan a los costos marginales, la economía obtiene, a partir de sus escasos recursos y limitada tecnología, la máxima producción. El costo marginal tiene esta propiedad maximizadora y puede, con cierto cuidado, ser utilizado para detectar ineficiencias en cualquier montaje inicial.

Sin embargo, en la presencia de costos marginales decrecientes, el precio medio no permite el autofinanciamiento y haría necesario, la intervención gubernamental, la que, a través de un subsidio cubra los costos totales.

La reflexión del Nuevo Institucionalismo Económico va a ganar en relevancia, por dos elementos históricos de crucial importancia: *i)* la caída del muro de Berlín y el colapso del socialismo realmente existente que dio inicio a la transición a la economía de mercado en todo el antiguo bloque soviético, y *ii)* las dificultades que enfrentaban las propuestas de reforma estructural de las entidades financieras internacionales en América Latina.

5. La teoría de los incentivos y la regulación

Esta nueva economía regulatoria del tema de los incentivos como instrumento para superar los problemas que los desarrollos tradicionales habían enfrentado, se proponen reformular la teoría tradicional de la regulación sobre la base de la teoría del agente-principal, de manera de incluir en los modelos la descripción completa de los objetivos del regulador y de la empresa regulada, las estructuras de información, los instrumentos y las restricciones.

6. La teoría del agente-principal

La relación de agencia entre dos partes surge cuando una de ellas, designada como el agente, actúa para, o en nombre de, o como representante de la otra, designada como el principal, en un campo particular de problemas de decisión. Específicamente, aplicada a la regulación, la teoría del agente-principal se preocupa de la manera como un regulador, el principal, puede diseñar un sistema de compensaciones que incentiva a la empresa regulada, el agente, a actuar de acuerdo con los intereses del principal.

El regulador enfrentaría un problema relativamente sencillo si, aun cuando el esfuerzo de la empresa regulada no fuese observable, el producto y la relación entre el esfuerzo y el producto fuesen conocidos.

Ello permitiría inferir con precisión el esfuerzo. El problema que enfrenta el regulador es que, en la mayor parte de los casos, las acciones de las empresas reguladas no pueden ser ni observadas ni inferidas.

Más aún, el regulador tiene como objetivo que el regulado decida sus acciones y desarrolle sus esfuerzos sobre la base de la información que está disponible para el agente y no así para el regulador.

En términos genéricos, un problema de incentivos surge cuando un principal quiere delegar una tarea en un agente. Tres pueden ser las causas de esta delegación: la posibilidad de obtener un beneficio asociado a la división del trabajo, la falta de tiempo o la habilidad del principal para desempeñar por sí mismo una tarea, o por otra razón que lo induce a enfrentar un problema complejo.

7. Problemas fundamentales de la regulación por incentivos

El punto focal de atención son las industrias donde la competencia es considerada inapropiada, específicamente, en las complicaciones que surgen como efecto del conocimiento limitado que los reguladores tienen respecto de la demanda de los consumidores y de las capacidades de los productores de la industria que regulan. El primer problema que se analiza es cómo se formula la política de regulación en un contexto caracterizado por la existencia de problemas de selección adversa.

En el primero, la empresa está mejor informada que el regulador acerca de los costos de operación y, en el segundo, la empresa tiene información privilegiada acerca de la demanda. En ambos escenarios, los objetivos del regulador son limitar las transferencias desde los consumidores o los contribuyentes a la empresa.

Se destaca que las características de las políticas reguladoras óptimas varían, sustancialmente, de acuerdo con la naturaleza de la información privada de las empresas y su tecnología.

8. Potencialidades y limitaciones de la regulación por incentivos

El campo de la regulación por incentivos es donde sigue siendo necesario regular. De esta manera, la regulación por incentivos nace como un instrumento de la transición y en una relación de tensión con la competencia a la cual busca favorecer, pero al mismo tiempo limita la regulación por incentivos buscó enfrentar los problemas que llevaron al fracaso a la regulación tradicional, planteándose generar un sistema de incentivos que indujera, en todos los casos, a las empresas reguladas, ahora controladas por inversionistas privados, dotados probablemente de mayores rangos de libertad y de instrumentos más sofisticados

para alcanzar sus intereses, a adecuarse a los objetivos de maximización del bienestar social.

La nueva teoría de la regulación recoge la crítica a la visión del estado como un agente benefactor y, en consecuencia, se propone desarrollar sistemas de incentivos que de manera endógena induzcan a los reguladores a un comportamiento concordante con los objetivos de interés común.

La función objetivo del regulador es, en consecuencia, construir los sistemas de incentivos sobre la base de la modelación de todos los comportamientos posibles de cada uno de los actores de manera de anticipar el resultado que la competencia habría generado, pero que, por las imperfecciones del mundo real, no está en condiciones de lograrlo.

9. Temas de la regulación y competencia en el debate moderno

La desregulación constituyó sólo una dimensión de la política; persistió, además, la regulación tarifaria, particularmente en una nueva modalidad, la regulación por "*price-cap*", pero más importante, aparecieron nuevas tareas para el regulador, en buena medida determinadas por la irrupción de la competencia; una de particular importancia fue la promoción de mercados competitivos.

10. La nueva regulación y sus tareas en el contexto competitivo

En condiciones de competencia, la situación cambia de una manera sustancial, frente al regulador aparece el operador dominante y las empresas entrantes, que establecen de inmediato una relación conflictiva con el operador dominante y una relación tensa con el regulador.

Por una parte, entre la empresa dominante y el regulador existe, aunque sea de reciente creación, una relación histórica de conocimiento mutuo, a veces conflictiva, pero cercana y tradicionalmente unida en torno a los objetivos de desarrollo del sector.

En el pasado, los temas de la política de competencia estaban excluidos, por definición, de la participación en los sectores regulados (monopolizados).

Al introducirse la competencia, la autoridad correspondiente adquiere un papel en las industrias de infraestructura.

11. Desregulación o promoción de la competencia

Requiere que los reguladores traten a las empresas dominantes y a los entrantes simétricamente, esto es, los reguladores deben remover los costos de los dominantes y las barreras artificiales de entrada. Los beneficios de la competencia no derivan de las regulaciones de los gobiernos que redistribuyen los ingresos desde los inversionistas a los usuarios, ni tampoco de políticas de promoción del acceso respecto de las facilidades de la empresa dominante. Esas acciones representan una nueva versión de mayor regulación.