

**Mercado
Eléctrico**

<http://www.mercadoelectriconet.com.ar>

<http://www.melectriconet.com.ar>

melectrico@melectrico.com.ar

El presente documento integra
la biblioteca de **Mercado Eléctrico**

TEL/FAX: (54-11) 4489-1031/1055/1058 - Argentina

“La Macroeconomía en el 2000 y su relación con la regulación”:
¿Que nos dice la evidencia sobre el riesgo regulatorio en la Argentina?

Fernando H. Navajas
Economista Jefe de FIEL

Presentación al Coloquio Anual de
Cooperativas Eléctricas de la Prov. de Buenos Aires.
Mar del Plata, 27 de Agosto de 1999.

Temario:

Esquema simple de “dos” riesgos regulatorios y evidencia primaria.

Repaso de ejemplos de la “primera etapa” regulatoria de la Argentina.

¿A quién sirve la regulación? La parábola de los dos lados del mostrador.

Un viejo conflicto entre la política macroeconómica y la regulación.

Repaso de propuestas legislativas.

¿Adónde vamos? El “status-quo” versus tres “hipótesis de conflicto”.

Esquema simple de “dos” riesgos regulatorios y evidencia primaria.

Riesgo regulatorio I: El problema del hold-up y del populismo regulatorio.

- Inversiones hundidas e idiosincrásicas.
- Oportunismo contractual: la división “ex-post” de la torta.
- Oportunismo político: consumidores futuros “subrepresentados”
- Inconsistencia temporal y equilibrio de baja calidad.

Riesgo regulatorio II: Malas regulaciones, desprotección del consumidor, concentración y poder de mercado.

- Insatisfacción del consumidor.
- Decisiones regulatoria conflictivas.
- Renegociación contractual.
- Ausencia de protección frente a abusos de poder de mercado.

Recomendación: evitar ambos riesgos dada la complementariedad entre ambos.

La evidencia de la primera etapa no muestra riesgo I “en la práctica”...

...Sin embargo, pasado expropiatorio e inestable da lugar a preocupaciones genuinas..

...que se han exacerbado en el ciclo político.

Casos de Discusión para el debate de riesgo regulatorio.

Servicios públicos.

1. Tarifas y Subsidios Cruzados
2. Inversiones hundidas y expansión de capacidad”.
3. Renegociación de Contratos y Concesiones:
4. La Autonomía de los Entes Reguladores
5. Conflictos Regulatorios y Fallos Judiciales
6. El Super-Ente Regulador.
7. Coordinación entre Entes.
8. El “Windfall Profit Tax”.
9. Impuestos (ej. Aportes patronales) exclusivos.
10. Bonos Forzosos para Financiar Pymes.
11. Sustitución de Peajes por Impuestos a los Combustibles para Financiar el Mantenimiento y Desarrollo Vial.
12. Compra nacional y compras para financiar Pymes.

Energía y Recursos no renovables.

13. Restricciones al Comercio Exterior de Hidrocarburos:
14. Regulaciones de “calidad” en el sector de gas licuado.

15.Regalías Mineras.

Sector Servicios

16.Fondos de Pensión (AFJP).

17.Limites a los intereses de las Tarjetas de Crédito.

18.Regulaciones a Supermercados.

19.Restricciones comerciales y regulaciones de precios en el sector combustibles.

Política Competitiva y de Defensa del Consumidor

20.La Política de estímulo a la Competencia y la Desregulación

21.Política Competitiva a la Medida de Ciertas Empresas.

22.La Introducción de Competencia en los Sectores Regulados.

23.Precios Predatorios y Legislación Antidumping.

24.Fusiones y Adquisiciones.

¿A quién sirve la regulación? La parábola de los dos lados del mostrador.

El problema de riesgo regulatorio en la Argentina es mucho más general. Tiene que lidiar con problemas de un “orden” superior al del simple juego de respeto contractual.

El riesgo es uno de regulaciones generales en una economía en donde las transformaciones estructurales de los noventa (equilibrio fiscal, privatizaciones y apertura) han generado una “fatiga” que ha dado lugar a reacciones de tipo cultural contra el esquema competitivo de una economía moderna.

Muchos de los planteamientos contra la reestructuración económica que llaman por mayores regulaciones están pensados no para proteger a los consumidores sino más bien a los oferentes que son afectados por la reestructuración. Esta suerte de crisis cultural sobre las ventajas de una economía capitalista hace que el debate regulatorio en la Argentina tenga una dimensión muy distinta del debate profesional en otras sociedades más maduras.

En la mentalidad de muchos ciudadanos, políticos y hasta economistas en la Argentina, todavía no se ha resuelto el problema de “los dos lados del mostrador” usada en otras discusiones para diferenciar a las economías.

Cuándo se discute una decisión regulatoria ¿se piensa de un lado (los consumidores) o del otro lado (los oferentes, las corporaciones) del mostrador?. Las reformas iniciales de los noventa en la Argentina se destinaron a revertir la situación desfavorable de los consumidores. Hoy, sin embargo, no se puede decir lo mismo y muchas reformas o propuestas se piensan en función de las corporaciones, como en el caso de la reforma laboral o de las propuestas para regular supermercados.

Un viejo conflicto entre la política macroeconómica y la regulación.

Más recientemente algunos economistas han afirmado que los objetivos de la regulación de los servicios privatizados deben ser transferirle a las empresas productoras de bienes exportables las ganancias de productividad de las empresas privatizadas.

Esto lleva a medidas que no piensan en el lado correcto del mostrador. Por ejemplo, pueden terminar produciendo rebalanceos en contra de los consumidores residenciales.

Además abren el camino para discutir subsidios cruzados y sabemos que “a cambio” de eso se va a tener que resignar competencia.

Por eso no se entiende a los que al mismo tiempo proponen aumentar la competencia y miran simpáticamente a las propuestas de “regulación para bajar costos de transables”.

Si el diagnóstico es que la Argentina tiene un problema “competitivo” la respuesta tiene que ser mayor competencia o desregular y reducir los costos de transacción en la Argentina. Ello es válido para toda la economía y también para cada sector en particular.

Pero el ejemplo ilustra además un viejo conflicto entre ver la macroeconomía a través de un conjunto de instrumentos para alterar los precios relativos y dejar que los mercados o la regulación que simula los mismos operen en forma independiente.

Ejemplos del pasado:

“La política de precios de los servicios públicos no tiene una lógica microeconómica sino que se determina enteramente por la política macroeconómica”

La evidencia en Porto y Navajas (1987) sobre como cambiaban los precios de los servicios públicos en función de su importancia en el IPC.

...y del no tan pasado.

La renegociación contractual después del anuncio de la convertibilidad.

La elección del PPI de los EE.UU. en las fórmulas de price cap.

Ilustraciones de propuestas legislativas (informe de FIEL en IDEA'98).

1. subsidios simples
2. fondos
3. dudas u oposicion al acceso
4. restricciones a la compra de energia (propuestas pensadas del lado de los oferentes)
5. ajustes tarifarios
6. “superentes”y funcionamiento de entes
7. conformacion de directorios de entes
8. cortes de suministro y penalidades por facturas impagas.
9. medio ambiente y seguridad
- 10.agotamiento y sostenibilidad
- 11.privatizaciones
- 12.traslado de precios del petroleo y el gas
- 13.control del paquete accionario: informacion sobre adquisiciones y fusiones
- 14.pedidos de sanciones
- 15.nuevas regulaciones
- 16.pagos por servidumbre
- 17.informacion y defensa del consumidor
- 18.cumplimiento tributario
- 19.cumplimiento de inversiones

Evidencia: Subyace un principio fundamental que es el de los subsidios cruzados. El razonamiento básico es de tipo de “suma cero” y dice que “una transferencia se financia con otra transferencia de igual monto”. Subyacen también preocupaciones de riesgo de oferta y agotamiento que reclaman planificación. Para las inversiones vale el mismo principio.

Objetivos: Pueden estar de cualquier lado del mostrador dependiendo del subsidio que se quiere dar.

Implicancias: el riesgo regulatorio no se acomoda a las reglas regulatorias vigentes. La “agenda” puede ser más amplia.

¿Adónde vamos? El “Status-Quo” versus tres “hipótesis de conflicto”.

¿Qué escenarios macroeconómicos pueden imaginarse en el “entorno” de la regulación en la Argentina? Obviamente el “status-quo” es que la situación macro e institucional-regulatoria se mantiene. Pero imaginemos tres hipótesis de conflicto de menor probabilidad.

Escenario 1: El ejecutivo se transforma voluntaria o involuntariamente (de facto) en el regulador total en la Argentina.

Muy baja probabilidad. Pero consistente con un escenario macroeconómico de ruptura contractual a partir de una disrupción macroeconómica mayúscula. En este escenario el presidente y un equipo ministerial renegocia directamente arrasando a los entes y secretarías. (antecedente de renegociación de Cavallo con las telefónicas después de la convertibilidad).

Escenario 2: El legislativo o las secretarías de estado arrasan a los entes reguladores.

De baja a media probabilidad. Esta “reforma regulatoria” tiene dos versiones distintas pero que conducen a situaciones similares. Una es la “doctrina Roggero” sobre la necesidad de un super ente con control parlamentario. Otra es la “doctrina Terragno” de volver a regular desde las secretarías de estado porque los entes son ‘un estado paralelo

inaceptable'. En realidad esta es una anti o contra reforma regulatoria que nos aleja de la fase competitiva de la regulación.

Escenario 3: Los entes son “intervenidos” en mayor o menor medida.

De media a media-alta probabilidad. Existen dos variantes en este proceso de intervención. En “mayor” medida significa cambios directos que obedezcan a cuestiones políticas para llevar adelante renegociaciones o porque se considera que no son lo suficientemente duros. En “menor” medida es a través de presiones para que los propios reguladores adhieran a políticas desregulatorias generales destinadas a introducir competencia o a políticas específicas con objetivos macroeconómicos (bajar tarifas a determinados sectores).