Junio 1991

El Proceso de Regulación Implícito en las Privatizaciones.

La economía Argentina se enfrenta a un hecho completamenteinédito: luego de largas décadas el Estado ha decidido desprenderse de algunas de las empresas que administraba. Esta decisión sin precedentes requiere una aclaración: el hecho que se privaticen empresas administradas por el Estado, si bién implicará una menor participación del mismo en la actividad económica, no implicará una mayor desregulación de la misma. Por el contrario, las privatizaciones en la que el actual gobierno se encuentra enfrascado llevarán necesariamente a la regulación de las tarifas y calidad del servicio prestado por las empresas que resulten adjudicatarias. Esta nota presenta algunas ideas referentes al proceso de regulación que se avecina.

¿ Por qué un país presenta una determinada estructura deregulaciones ? Una hipótesis tradicionalmente aceptada por muchos economistas consiste en asumir que los gobernantes intentan maximizar el bienestar de la sociedad. En términos del tema que nos ocupa, esta hipótesis se vería reflejada por un ente regulador que defienda los intereses de los consumidores frente a las empresas adjudicatarias, a través de un estricto control de las tarifas y de la calidad de los servicios prestados. De esta forma se eliminarían las distorsiones provocadas por las características monopólicas de las empresas adjudicatarias.

Esta nota propondrá una hipótesis alternativa basada en la llamada "Economía de la Regulación," desarrollada a partir de los seminales trabajos de George Stigler (1971) y Sam Peltzman (1976). La Economía de la Regulación asume que el rol principal de la actividad regulatoria del Estado no es corregir imperfecciones del mercado sino redistribuir ingresos. En toda sociedad existen diversos grupos "demandantes" de regulaciones. Ejemplos típicos de estos grupos son las industrias, sindicatos, consumidores, jubilados, locatarios, locadores, o aún el grupo de ciudadanos lectores de este diario. En general, cualquier conjunto de individuos definidos según la ocupación, localización geográfica, edad, ingreso, o cualquier otro atributo común de sus integrantes, puede ser denominado un grupo de interés, y por ende considerado un potencial demandante de regulaciones.

¿ Por qué un grupo de interés habría de demandar una regulación ? El Estado poseé un atributo que no es compartido por ningún ciudadano: el poder de coerción. Es a través de este atributo que el Estado puede producir grandes redistribuciones de riqueza mediante impuestos y subsidios, o bién regulaciones que provoquen un similar efecto redistributivo. El Estado, en su rol regulador, puede beneficiar a diversos sectores de la sociedad a través de una infinidad de regulaciones. En general resulta impensable hallar una regulación redistributivamente neutral; aún la aparentemente mas inocua regulación que el lector pueda imaginarse generará, sin lugar a dudas, efectos redistributivos que favorecerán a algún grupo de interés y, por ende, necesariamente perjudicarán a algún otro.

¿ Por qué los gobernantes habrían de "ofrecer" regulaciones ? El Estado como "oferente" favorecerá mediante regulaciones a los grupos que esten dispuestos a "pagar" un mayor "precio" por las mismas; precio que se verá reflejado por el número de votos que, en forma directa, o indirecta (a través, de por ejemplo, contribuciones a las campañas políticas), cada grupo esté dispuesto a aportar.

Desde este punto de vista una regulación no es más que el reflejo de las condiciones de demanda y oferta por la misma, de igual forma que el precio y la cantidad transada de cualquier bién reflejan las condiciones de demanda y oferta por dicho bién. Así pues las regulaciones no son correctas o erroneas según incrementen o disminuyan el bienestar de la sociedad, porque ellas no buscan maximizar el bienestar de dicha sociedad sino satisfacer a quienes las ofrecen y demandan.

Retornando al proceso de regulación que se avecina, si asumimos que las acciones de los gobernantes se dirijen a maximizar el bienestar de la sociedad estamos implícitamente suponiendo que el Estado oferente habrá de satisfacer la demanda de regulaciones por parte de los consumidores; esto, en términos de la Economía de la Regulación, implicaría que o bién los consumidores son el único grupo de demandantes, o bién que son el grupo que está dispuesto a pagar un mayor precio por estas regulaciones.

Dado que en el caso que nos ocupa resulta sencillo identificar otro grupo de potenciales demandantes: las empresas adjudicatarias, debemos preguntarnos si es de esperarse que sean los consumidores el grupo dispuesto a pagar un mayor precio. En realidad, el que los consumidores representen un grupo muy numeroso mas que una ventaja resulta ser un handicap. Supongamos que el Estado favorezca con sus regulaciones a los consumidores, los mismos probablemente no estarán dispuestos a pagar un alto precio por las mismas pues al ser un grupo tan numeroso el beneficio que cada uno de ellos obtendría resultaría imperceptible respecto a otros factores que en el momento de votar probablemente dominen su voluntad. Obviamente, resultará aún más improbable, dado el pequéño beneficio que cada consumidor habría de obtener, que los ciudadanos (en su calidad de consumidores) se organizen como grupo y realizen, por ejemplo, aportes a las campañas políticas de los candidatos que estén dispuestos a regular en su beneficio.

Asimétricamente, las empresas que resulten adjudicatarias (los ciudadanos relacionados económicamente con las mismas) representan un grupo mucho más pequeño, por lo que el perjuicio que cada uno de los miembros de este grupo habría de soportar en caso de una regulación desfavorable resultará considerable y no tan solo será tomado en cuenta en el momento de votar, sino que resulta probable que estos ciudadanos se organizen como grupo y realizen diversos aportes a las campañas políticas de los candidatos que estén dispuestos a regular en su beneficio.

Resulta, por lo tanto, interesante analizar bajo que condiciones el Estado regulador otorgará un mayor peso a los intereses de los consumidores. Cuanto mayor sea la difusión pública de

los efectos económicos provocados por las regulaciones de las empresas adjudicatarias mayor será la toma de conciencia de los consumidores sobre los efectos de las mismas, y por ende es probable que un mayor número de consumidores tomen en cuenta dichas regulaciones en el momento de votar (es decir que los consumidores, definidos como un grupo de interés, estén dispuestos a abonar un mayor precio por estas regulaciones). En otras palabras, una mayor difusión de los efectos económicos provocados por las regulaciones de las empresas adjudicatarias incrementará el costo (en términos de votos) de regular en desmedro de los intereses de los consumidores; esto generará una eventual tarifa mas cercana a valores competitivos que en el caso en que los consumidores permanezcan desinformados.

En síntesis, se puede afirmar que si bién la Argentina se encuentra frente a un hecho sin precedentes, al enfrentar el Estado un proceso sistemático de privatizaciones, este proceso no implicará en si mismo una mayor desregulación de la economía. No existe ninguna razón económica para asumir que el Estado regulador intentará incrementar, a través de estas regulaciones, el bienestar de la sociedad. Sin embargo, de ser posible promover la suficiente difusión pública de los efectos económicos producidos por estas regulaciones, es probable que el Estado oferente elija darle un mayor peso a los intereses de los consumidores. Debe quedar en claro que este resultado, de ser alcanzado, surgiría como un equilibrio en el "mercado de las regulaciones," donde dada la mayor difusión pública de las mismas se incrementaría el costo político de satisfacer la demanda de las empresas adjudicatarias.

En conclusión, de nada vale exigirle al Estado que en su rol regulador defienda los intereses de los consumidores; resultará mucho mas provechoso dedicar tinta y esfuerzo a hacer público los efectos económicos de las eventuales regulaciones. De no ser así, es posible predecir que las empresas adjudicatarias habrán de funcionar con altísimas tasas de retorno, y nosotros, los consumidores, habremos de ser los que paguemos las tarifas resultantes.