

Documento de Trabajo N° 84

**Transparencia, confidencialidad y
competencia: Un análisis económico de las
reformas actuales en el mercado de gas
natural argentino**

*Santiago Urbiztondo, FIEL**



Fundación de
I nvestigaciones
Económicas
Latinoamericanas

Buenos Aires agosto de 2005

** Este informe fue elaborado por Santiago Urbiztondo (Economista Asociado y Director del Departamento de Estudios Regulatorios). Agradezco comentarios y referencias aportadas por Daniel Artana, Walter Cont y Sebastián Auguste. Este documento forma parte del programa anual de estudios de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque los resultados no comprometen la opinión individual de sus miembros, ni de las entidades fundadoras de FIEL, sus empresas y organizaciones patrocinantes.*

QUÉ ES FIEL?

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, es un organismo de investigación privado, independiente, apolítico y sin fines de lucro, dedicado al análisis de los problemas económicos de la Argentina y América Latina.

Fue fundada en 1964 por las organizaciones empresarias más importantes y representativas de la Argentina, a saber: la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina.

FIEL concentra sus estudios en la realización de investigaciones en economía aplicada, basadas en muchos casos en el procesamiento de la estadística económica que elabora directamente la institución.

Estas investigaciones abarcan áreas diversas, tales como economía internacional, mercado de trabajo, crecimiento económico, organización industrial, mercados agropecuarios, economía del sector público, mercados financieros. En los últimos años la Fundación ha concentrado sus esfuerzos en diversas líneas de investigación relacionadas con el sector público y su intervención en la economía, trabajos que han hecho de FIEL la institución local con mayor experiencia en este área. Dentro de esta temática, ocupa un lugar destacado el estudio y la propuesta de soluciones económicas para los problemas sociales (educación, salud, pobreza, justicia, previsión social). Recientemente se han incorporado nuevas áreas de investigación, tales como economía de la energía, medioambiente, economía del transporte y descentralización fiscal.

El espíritu crítico, la independencia y el trabajo reflexivo son los atributos principales de las actividades de investigación de FIEL.

Por la tarea desarrollada en sus años de existencia, FIEL ha recibido la "Mención de Honor" otorgada a las mejores figuras en la historia de las Instituciones-Comunidad-Empresas Argentinas, y el premio "Konex de Platino" como máximo exponente en la historia de las "Fundaciones Educativas y de Investigación" otorgado por la Fundación Konex.

La dirección de FIEL es ejercida por un Consejo Directivo compuesto por los presidentes de las entidades fundadoras y otros dirigentes empresarios. Dicho órgano es asistido en la definición de los programas anuales de trabajo por un Consejo Consultivo integrado por miembros representativos de los diferentes sectores de la actividad económica del país, que aportan a FIEL los principales requerimientos de investigación desde el punto de vista de la actividad empresarial. Un Consejo Académico asesora en materia de programas de investigación de mediano y largo plazo. Los estudios y las investigaciones son llevados a cabo por el Cuerpo Técnico, cuya dirección está a cargo de tres economistas jefes, secundados por un equipo de investigadores permanentes y especialistas contratados para estudios específicos.

AV. CORDOBA 637-4° PISO- (C1054AAF) BUENOS AIRES-ARGENTINA

TEL. (5411) 4314-1990-FAX (5411) 4314-8648

postmaster@fiel.org.ar

www.fiel.org

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Dr. Juan P. Munro

Vicepresidentes: Ing. Víctor L. Savanti

Ing. Juan C. Masjoan

Sr. Luis Mario Castro

Secretario: Ing. Franco Livini

Prosecretario: Sr. Marcelo Lema

Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez

Protesorero: Ing. Manuel Sacerdote

Vocales: Guillermo E. Alchourón, Alberto Alvarez Gaiani, Juan Aranguren, Juan Bruchou, José M. Dagnino Pastore, Carlos de la Vega (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Adelmo Gabbi (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), José M Gogna, Alberto L. Grimoldi, Silvio Machiavello, Héctor Marsili, Francisco Mezzadri, Luciano Miguens (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Raúl Padilla, Aldo B. Roggio, Mariano Rossi, Santiago Soldati, Esteban Tackacs, Juan Pedro Thibaud, Amadeo Vázquez, Oscar Vicente, Federico Zorraquín.

CONSEJO CONSULTIVO

Cristian Beyer, Martín J. Blaquier, Alejandro Bulgheroni, José Gerardo Cartellone, Enrique Cristofani, Horacio De Lorenzi, Martín Del Nido, Jorge Ferioli, Rodolfo Ferro, Martín Fornara, Amalia Lacroze de Fortabat, Juan Larrañaga, Pablo de Lazari, Eric Legros, Eduardo Mignaquy, Roberto Philipps, Paolo Picchi, Francisco Ponasso, Pedro Sáenz de Santa María Elizalde, Horacio Turri, Gonzalo Verdomar Weiss, Mauricio Wior.

CONSEJO ACADEMICO

Miguel Kiguel, Manuel Solanet, Mario Teijeiro.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefe: Daniel Artana, Juan Luis Bour, Fernando Navajas (Director)

Economistas Asociados: Sebastián Auguste, Walter Cont, Santiago Urbiztondo

Economistas Senior: Marcela Cristini, Mónica Panadeiros, Abel Viglione.

Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.

Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.

Economista Junior: Guillermo Bermúdez.

Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Alfonso Martínez.

Asistentes de Estadísticas: I. Aldasoro, F. Ares, M. Cotlar, E. Goldstein, V. Djmal, L.A. Schupak.

Entidad independiente, apolítica sin fines de lucro, consagrada al análisis de los problemas económicos y latinoamericanos. Fue creada el 7 de febrero de 1964. -FIEL, está asociada al IFO Institut Für Wirtschaftsforschung München e integra la red de institutos corresponsales del CINDE, Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Constituye además la secretaría permanente de la Asociación Argentina de Economía Política.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS	1
2. TRANSACCIONES ECONÓMICAS, COMPETENCIA E INFORMACIÓN: EL ANÁLISIS ECONÓMICO	4
DISTINTAS FORMAS Y DIMENSIONES DE LA COMPETENCIA Y LA ASIMETRÍA INFORMATIVA	4
COMPETENCIA PERFECTA E INFORMACIÓN.....	5
MONOPOLIO E INFORMACIÓN.....	6
COMPETENCIA IMPERFECTA, TRANSACCIONES COMPLEJAS E INFORMACIÓN.....	9
<i>Competencia imperfecta</i>	9
<i>Transacciones complejas</i>	11
<i>El rol de la información ante competencia imperfecta y transacciones complejas</i>	14
CONCLUSIÓN.....	16
3. DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y CONFIDENCIALIDAD	19
4. CONFIDENCIALIDAD, TRANSPARENCIA Y PRECIOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO DE ARGENTINA	24
5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE GAS NATURAL EN LA ARGENTINA Y EL MEG	28
6. COMENTARIOS FINALES	33

Esta investigación es parte del Programa de Estudios de FIEL, aprobado por su Consejo Directivo, aunque no refleja necesariamente la opinión individual de sus miembros ni de las Entidades Fundadoras o Empresas Patrocinantes.

1. INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS.

La privatización de Gas del Estado en 1992 dio lugar al desarrollo de un mercado de gas natural crecientemente competitivo durante los años 1990, en el cual los grandes usuarios (industriales y luego comerciales) pudieron acceder a compras de gas y capacidad de transporte en mercados primarios y secundarios, vía comercializadores o de manera individual. Distintas reglamentaciones de la Secretaría de Energía y del ENARGAS, particularmente hacia principios de la década actual, tenían como objetivo profundizar el desarrollo de estas transacciones para así permitir mayor competencia y eficiencia en la asignación de recursos escasos.

Luego de la crisis de los años 2001-2002, y en el contexto de un demorado proceso de renegociación contractual que involucra a las transportistas y distribuidoras de gas natural, el Poder Ejecutivo está avanzando nuevamente en este sentido a partir del anuncio de la creación del Mercado Electrónico del Gas (MEG), a partir del Decreto 180/2004 del PEN, por el cual se prevé la aplicación de nuevos y mucho más exigentes estándares de publicidad de información hasta ahora privada, obligaciones de realizar ventas y compras en dicho mercado, etc.

En ese sentido, aún cuando el MEG supone la creación de un mercado spot para gas y capacidad de transporte, dicho Decreto exige a los distintos actores del mercado hacer públicos prácticamente todos los términos de sus contratos, cualquiera haya sido el mecanismo por el cual éstos fueron celebrados.

En este documento se analizan los principios económicos de sana competencia y eficiencia que sustentan la exigencia, por parte de la autoridad regulatoria, de distintos requisitos de transparencia y publicidad de la información, aplicables tanto al mercado de gas natural como a otras instancias de transacciones económicas comparables.

Como se discute aquí, la competencia perfecta –situación en la cual existe información completa sobre todas las dimensiones posibles de cada transacción (con bienes homogéneos, no específicos, transacciones atemporales, perfecta atomización, ausencia de conductas estratégicas, etc.)– es una estructura de mercado teórica (en el mejor de los casos, extrema y muy infrecuente). Las transacciones económicas típicamente son más complejas que lo que allí se supone (esto es, son multidimensionales –en tiempo, espacio, condicionalidad, calidad, etc.–, en contextos donde los actores tienen algún poder de mercado –antes o después de la transacción, derivada o no de inversiones específicas a la transacción–, donde la información privada es una herramienta competitiva fundamental, etc.), y la cantidad de información liberada en cada transacción es también distinta y en general incompleta.

En ese contexto, la mayor publicidad (o menor confidencialidad) sobre distintos elementos de una transacción individual producto de un requisito regulatorio pro-transparencia puede tener efectos positivos o negativos sobre la eficiencia del funcionamiento del mercado (permitiendo la proliferación de transacciones que benefician tanto a las partes directamente involucradas como indirectamente a quienes tienen vínculos de provisión de insumos o compra de productos con éstas) dependiendo –central aunque no únicamente– de la naturaleza del bien o servicio objeto de la transacción, el grado de atomización de los actores económicos involucrados, y otros

elementos estructurales tendientes a evitar acuerdos o conductas individuales anticompetitivas. En la medida en que la información de una transacción individual perjudique a algunas de las partes que intervienen, ello supone un mayor costo de transacción, que generará modificaciones reactivas en sus conductas (inversiones específicas, diseño contractual, etc.), perjudicando no sólo a quienes son alcanzados de manera directa por este requisito, sino también al resto de los agentes del mercado que contarán con una calidad inferior (distorsionada) de la realidad agregada del mercado en su conjunto. Vale decir, la publicidad de la información contenida en un contrato generaría una “externalidad negativa” sobre el resto del mercado, reduciendo las opciones transaccionales abiertas y/o la calidad de las mismas.

En el caso particular del mercado de gas natural en la Argentina, la transparencia plena de cada transacción no tiene un fuerte justificativo por cuatro motivos centrales. Primero, el poder de mercado de cada oferente es relativo (mucho menor al de un monopolista), y por ende el grado de competencia espontáneo es posiblemente aceptable, con escasas posibilidades de discriminar precios explotando clientes cautivos. Segundo, los oferentes son bastante heterogéneos entre sí (en términos de tamaño y de existencia en el mercado), de forma tal que la información completa sobre cada dimensión contractual podría dificultar un proceso competitivo en el cual los entrantes incrementan su participación de mercado. Tercero, la publicidad plena de la información puede facilitar la colusión tácita entre los oferentes, ya que permite detectar rápidamente cualquier incumplimiento de los términos colusivos que se puedan pactar. Cuarto, la publicidad de la información también incluye decisiones estratégicas de los clientes, quienes reaccionarán evitando transacciones, distorsionándolas, etc.

Por otra parte, además de caracterizar conceptualmente el rol de la información en el funcionamiento de distintos mercados competitivos e ilustrar su aplicabilidad al mercado argentino de gas natural, el trabajo revisa brevemente la experiencia en Estados Unidos sobre la instrumentación de requisitos de transparencia en el mercado de transporte de gas natural, y los resultados derivados de la protección de la confidencialidad contractual en el transporte ferroviario de ese país, siendo ambos avales de una política de transparencia que resguarde la confidencialidad de distintas características sensibles de los contratos que pudieran desalentar transacciones deseables.

También se analizan brevemente los resultados observados en el sector eléctrico de la Argentina, en términos de la evolución del precio spot y el desarrollo de contratos. Se verifica allí que los contratos de abastecimiento (a término) del MEM son reducidos y estándar precisamente debido a la preexistencia de un mercado spot muy líquido, estableciéndose claramente, además, que la reducción del precio del MEM en los años 1990s fue producto básicamente de condiciones de exceso de oferta (mayor capacidad instalada y aumento en la eficiencia en la operación de las centrales) y no del desarrollo del mercado contractual.

El análisis económico conceptual y la ilustración de diferentes regulaciones pro-competitivas en materia de publicidad y confidencialidad arrojan algunas conclusiones nítidas sobre los lineamientos centrales que debería respetar la reglamentación del Decreto 180/04 de la Secretaría de Energía en esta materia.

Según se argumenta aquí, las transacciones de compra y venta de gas y capacidad de transporte que son alcanzadas por los requisitos de transparencia del Decreto 180/04 no son estándar (más

allá de que el gas sea un *commodity*, incluyen características específicas de espacio, tiempo, seguridad, condicionalidad, regularidad, etc.) e implican inversiones específicas (tanto por parte de los productores de gas que debieron hundir su capital para estar en condiciones de extraerlo, como por parte de quienes adquirieron derechos de mediano y largo plazo sobre la capacidad de transporte, sobre la propia producción de gas, etc.), particularmente debido a la inexistencia de un mercado spot suficientemente desarrollado (como sí ocurre en el sector eléctrico de la Argentina, y con la reventa de capacidad de transporte de gas natural en Estados Unidos).

Además, las regulaciones estructurales del mercado del gas natural argentino aseguran –y deben orientarse a asegurar– una participación suficientemente diversificada de oferentes y demandantes aliviando el riesgo de abuso de posición dominante por parte de algunos de dichos participantes sin desalentar transacciones eficientes. Esto es importante tanto en los “mercados primarios” (las primeras ventas que hasta ahora se han realizado básicamente en base a contratos bilaterales), como en los “mercados secundarios” que se pretende desarrollar vía el MEG (en los cuales la capacidad de transporte y los derechos contractuales sobre la producción y despacho del gas son ofrecidos y demandados por varias empresas distintas, adquirentes de dichos derechos en transacciones primarias).

En efecto, tomando en cuenta que las regulaciones pro-transparencia consideradas en el Decreto 180 se refieren a todo tipo de transacciones (primarias y secundarias, de gas y de transporte), donde hay una concentración intermedia tanto en la oferta como en la demanda, el objetivo central debe ser permitir transacciones eficientes (reducir costos de transacción para la mejor satisfacción de necesidades no estandarizadas de compradores y vendedores), en vez de evitar el abuso de información privada por parte de un monopolista (el cual se manifestaría en discriminaciones de precios, negación de suministro, etc.). En ese sentido, la naturaleza de la información privada (confidencial) de los actores en este mercado no tiene por qué diferir respecto de lo ocurrido en otros mercados competitivos, debiendo facilitarse información pública “del mercado” (esto es, agregada pero no individual) para reducir costos de transacción y al mismo tiempo permitir la estructuración de intercambios adaptados a las necesidades específicas de las distintas partes.

La estructura del trabajo es la siguiente. La sección 2 sintetiza los rasgos centrales del enfoque económico moderno en cuanto a la relación existente entre información privada, información pública, estructuras de mercado, dimensiones de la competencia, complejidad de las transacciones, y eficiencia. La sección 3 ilustra cómo distintas reformas regulatorias pro-competitivas en Estados Unidos, tanto en la industria de gas natural como en transporte ferroviario, difieren en los requisitos de transparencia, notando sus resultados (cuando son conocidos) algunas diferencias estructurales con el caso argentino. La sección 4 analiza los resultados observados en el sector eléctrico argentino, revisando la relación entre el precio spot y el desarrollo y transparencia de los contratos administrados por CAMMESA durante los años 1990. La sección 5 presenta una breve caracterización del mercado de gas en Argentina y las reformas propiciadas por el Decreto 180/04 (en cuanto a la creación del MEG en particular). Finalmente, en la sección 6 se incluyen algunos comentarios finales.

2. TRANSACCIONES ECONÓMICAS, COMPETENCIA E INFORMACIÓN: EL ANÁLISIS ECONÓMICO.

El análisis económico moderno, dentro del cual la economía de la información ha sido un importantísimo motor durante los últimos 25 años, reconoce en general la posibilidad de que exista escasez o sobre-abundancia de información pública.¹ En el primer caso, la existencia de información privada da lugar –en el extremo– a la inexistencia de mercados (o transacciones) porque la parte menos informada anticipa su desventaja en la negociación (problemas de “selección adversa”), o puede permitir que la parte más informada manipule a sus clientes y competidores debido a su ventaja informativa (desalentando tal competencia). En el segundo caso, debido a que en cierto tipo de transacciones la información sobre sus características es al mismo tiempo información sobre las conductas de vendedores y de compradores (por ejemplo, el compromiso de comprar cierta cantidad de un insumo señala una decisión del cliente sobre el nivel de su propia producción y posicionamiento en el mercado), la disponibilidad inmediata de información sobre las decisiones estratégicas de los competidores y clientes puede de hecho incrementar el poder de mercado de un actor dominante (si lo hubiere), desalentar la búsqueda de cuasi-rentas informativas que fortalecen la dinámica competitiva e innovadora (una dimensión del “Efecto Ratchet” por el cual ciertas transacciones o conductas dejan de ser deseables por las consecuencias negativas que producen sobre la pérdida de información privada), o incluso facilitar prácticas colusivas (acuerdos de división de mercado por medio de la más fácil detección del incumplimiento de los términos pactados).

A continuación se realiza un breve repaso, no necesariamente exhaustivo, sobre las distintas estructuras de mercado y de información que dan lugar a uno u otro tipo de conclusión respecto del grado de información pública deseable.²

Distintas formas y dimensiones de la competencia y la asimetría informativa

La competencia en términos económicos, y las decisiones productivas de una empresa en particular (tanto en lo referido a la inversión como al esfuerzo para la reducción de costos, transmisión de información, fijación de precios, etc.), tiene muchas dimensiones y acentos según sean las restricciones tecnológicas y regulatorias, las preferencias de los consumidores, etc. Frecuentemente los libros de texto resaltan la competencia en materia de precios y cómo la misma difiere según sea la cantidad de empresas en un mercado, la facilidad de ingreso de nuevos competidores, la atomización de compradores y vendedores, etc. Sin embargo, tal competencia en precios es posterior a (y luego interactúa con) la definición de las distintas características del producto, materia sobre la cual también existe competencia por medio de mejoras en la calidad, diferenciación, reputación, etc. En ese sentido, la competencia es un proceso dinámico en el cual las empresas (existentes y/o potenciales) definen las características de sus productos y –según las restricciones que enfrenten– fijan sus precios, en todo momento procurando optimizar estas

¹ La información es “pública” cuando es compartida por todos los agentes económicos, y “privada” en caso contrario. Ver más adelante.

² Existe una extensa bibliografía a consultar por parte del lector interesado. En particular, Tirole, J.: *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, 1987.

decisiones siguiendo un objetivo propio (maximizar beneficios, intertemporalmente, por ejemplo).

En lo que respecta a las estructuras de información, las categorías pueden referirse a si es “completa” o “incompleta” (“imperfecta”), si es “simétrica” o “asimétrica”, o si se aplica a factores “exógenos” o “endógenos”.³ Así, la información es completa cuando todos los agentes económicos saben todas las alternativas tecnológicas, preferencias y disponibilidad, e incompleta cuando algunas de estas características son desconocidas por alguno o todos los agentes económicos. La información es simétrica cuando todos los agentes económicos comparten la misma información sobre las variables que afectan su relación, y asimétrica cuando alguno de ellos tiene información superior sobre una o más variables relevantes. Finalmente, la información (sea completa o incompleta, simétrica o asimétrica) puede referirse a variables fuera del control de las partes de una transacción (el “estado de la naturaleza”, en términos de alternativas tecnológicas, costos de insumos, tamaño del mercado, etc.) o a variables controladas por una de las partes (esfuerzo para minimizar costos, para desarrollar nuevos productos, para evitar siniestros, etc.).

Dada la interacción dinámica entre estructura, conducta y desempeño (la estructura de un mercado afecta la conducta de las empresas que en él intervienen y por ende los resultados de esta competencia, pero también es cierto que las acciones de las empresas –su conducta– pueden modificar la estructura), el estudio de estructuras de mercado ha sido crecientemente complicado (y hasta arbitrario), pero continúa siendo didácticamente conveniente. En consecuencia, a continuación se discuten problemas informativos salientes en distintas estructuras de mercado, realizando las consideraciones dinámicas (que pueden afectar dicha estructura) en cada caso.

Competencia perfecta e información

En un mercado donde se agotan las economías de escala rápidamente, el producto es homogéneo, la demanda está atomizada y existe libertad de entrada y salida, cabe esperar resultados competitivos en los cuales participan muchas empresas, y cada una de ellas es incapaz de establecer precios distintos a los que “dicta el mercado”. Tal situación, denominada como de “competencia perfecta” en la literatura económica, lleva a que las decisiones que maximizan (el valor presente de los) beneficios (esperados) sean “eficientes”, en el sentido de que se coloca el esfuerzo óptimo para la minimización de costos (eficiencia productiva) y se asignan los recursos (incluyendo los fondos para la formación de capital, vgr., la inversión) también de manera eficiente (vgr., proyectando los beneficios y costos esperados al momento de la toma de decisiones, ambos factores sujetos sólo al riesgo de modificaciones exógenas a la empresa en los mercados de factores, del producto, en la tecnología, etc.). También, al menos en el largo plazo, los beneficios de las empresas competitivas son “normales”, implicando que los consumidores reciben todo el excedente social de la producción y el intercambio (la diferencia entre la

³ *Esta morfología informativa aproxima de manera simplificada un conjunto amplio de situaciones analizadas en la literatura económica. Definiciones más precisas pueden ser convenientes en trabajos de investigación con fines y audiencias distintos a los que guían a este documento.*

valoración o voluntad de pago de los consumidores por cada una de las unidades consumidas y el costo de su producción), logrando así eficiencias en los planos productivos y asignativos.⁴

En este contexto, la información se supone completa (es decir, todos los participantes conocen todas las opciones tecnológicas y de precios posibles, al instante y sin costos), pero de hecho la información sobre ofertas y demandas individuales resulta irrelevante: como el producto es homogéneo y cualquier diferencia de precios saca del mercado al producto más caro, existe un único precio, que además resume toda la información relevante;⁵ como existen múltiples empresas y clientes, ninguna empresa ni cliente debe hacer una inversión específica a una relación contractual, y en consecuencia la transacción económica es de corto plazo (spot); como todas las empresas tienen la misma tecnología, todas adoptan las mismas decisiones, y por ende no importa conocer nada específico sobre una de ellas en particular. Sintéticamente, las características exógenamente supuestas sobre el producto y la tecnología llevan a que ninguna empresa (ni consumidor) pueda tener una conducta estratégica (decidiendo cuánto llevar al mercado, o cómo estructurar un contrato, para afectar el precio, ganar participación de mercado, etc.). Ausente la posibilidad de conductas estratégicas, el anonimato es la característica saliente de los mercados perfectamente competitivos.

A menudo, las autoridades regulatorias de distintas industrias, atraídas por las bondades de eficiencia de los mercados perfectamente competitivos, procuran establecer regulaciones que lleven a comportamientos (o resultados) similares. La característica de información completa de los mercados perfectamente competitivos luce entonces como un elemento central a replicar.

Sin embargo, la información completa es sólo una entre varias condiciones para la eficiencia plena que brindan los mercados competitivos, y el incumplimiento de alguna de estas condiciones adicionales puede llevar a desear (desde el punto de “vista social”, esto es, por parte de un regulador interesado en la eficiencia del mercado para que los consumidores finales capten sus beneficios en el corto y/o largo plazo) la existencia (y protección) de estructuras informativas imperfectas. En efecto, ciertas transacciones que implican especificidades (inversiones hundidas), o productos que requieren desarrollos tecnológicos innovadores (I&D), eficientes desde el punto de vista social pero inexistentes en el paradigma (teórico o de aplicación práctica muy limitada) de la competencia perfecta, resultan inviables si no se limitan las conductas posibles de las partes en términos de modificar compromisos, Imitar el acceso a información privada, etc. En otras palabras, en materia de información, no es estrictamente cierto que “más es mejor”, ya que ello sólo es así en el caso de que se cumplan varias otras condiciones que en general no se verifican en transacciones medianamente complejas. Veamos algunas alternativas.

Monopolio e información

La definición más utilizada en los libros de texto y en las discusiones públicas identifica a un mercado monopolístico como aquél donde actúa una única empresa. La interpretación que se le da a

⁴ *La eficiencia productiva se define como la minimización de costos en la producción y la eficiencia asignativa consiste en que los precios de los bienes y factores reflejen su verdadera escasez (en el sentido de que el precio sea igual al costo marginal). A menudo se hace referencia a la “eficiencia distributiva” de esta solución en cuanto a que el excedente social es retenido por los consumidores, quienes supuestamente tienen un mayor peso que los dueños de la empresa dentro de la función de bienestar social.*

⁵ *Este atributo informativo de los precios es continuamente resaltado en los mercados financieros, por ejemplo.*

esta situación en forma implícita es que tiene asegurada su condición de tal y que por consiguiente no debe cuidarse de perder o compartir el mercado a manos de un potencial entrante. En estas condiciones, la empresa tiene “poder de mercado”: tiene capacidad para escoger el precio que maximiza sus beneficios enfrentando toda la función de demanda, y su comportamiento individual tiene por ende implicancias de primer orden sobre el mercado, logrando precios más elevados que los que resultarían en caso de competir con otras empresas.

Las características de eficiencia productiva, asignativa y distributiva del monopolio así entendido dependen en forma crucial de la capacidad que éste tenga para discriminar precios entre los distintos consumidores en función de la voluntad de pago de éstos. Si logra discriminar precios perfectamente (para lo que requiere conocer perfectamente las preferencias de los consumidores y evitar las reventas), logrará extraer todas las ganancias del intercambio (el excedente social), siendo el nivel de producción el mismo que se verificaría en competencia perfecta, al mismo tiempo que minimiza el costo de producción (aún cuando los incentivos dinámicos para la introducción de nueva tecnología podrían ser menores que en los mercados competitivos donde la “sobrevivencia” está en juego). Por el contrario, si no puede discriminar precios, maximizará beneficios reduciendo el nivel de producción por debajo del nivel de competencia perfecta, colocando un precio mayor al costo marginal tanto más cuanto menos reaccionen los consumidores reduciendo sus cantidades consumidas (vgr., cuanto menor sea la “elasticidad-precio” de la demanda, definida como la variación porcentual en las cantidades demandadas ante una variación porcentual pequeña en el precio). Aquí existirán fuertes ineficiencias asignativas, con ineficiencias intermedias a nivel distributivo (considerando la distribución intermedia del excedente social entre consumidores y empresa respecto de la competencia perfecta y la discriminación perfecta de precios), pero con (aceptable) eficiencia productiva.

Desde el punto de vista dinámico, por otra parte, la adquisición de una posición de monopolio puede ser el incentivo que guíe a la realización de inversiones que produzcan innovación tecnológica y progreso en la economía, hecho que explica porqué los derechos de propiedad intelectual (patentes) son defendidos en los países que más descansan en la libertad de empresa y que confían en las bondades de los mercados. En ese sentido, existe un *trade-off* del monopolio entre los consumidores de hoy y los consumidores futuros (perjudicando a los primeros por una ineficiencia estática pero beneficiando a los segundos por una mayor eficiencia dinámica) que intenta ser resuelto en base a determinar la duración óptima de los derechos de exclusividad en el uso de la propiedad intelectual.

No obstante el entendimiento generalizado de estas propiedades del monopolio, las mismas son estrictamente ciertas únicamente cuando el monopolista no enfrenta la posibilidad de que otras empresas entren a disputarle su mercado, vgr., lo “desafíen”. En caso de que otras empresas tengan acceso a los recursos y tecnología necesarios, entonces los beneficios extraordinarios del monopolista atraerían a otras empresas y los mismos deberían ser compartidos, posibilidad que induce a aquél a atemperar su conducta abusiva como forma de desalentar la competencia de empresas entrantes. En el extremo, si no existen costos de entrada y de salida (vgr., si no hay costos hundidos), o si la velocidad de entrada es suficientemente mayor que la velocidad de reacción del monopolista establecido (para permitir obtener los ingresos que financien el costo hundido del entrante), el precio de equilibrio solamente permite obtener beneficios normales tal como ocurre en los mercados perfectamente competitivos.

Por otra parte, cuando existen asimetrías entre la empresa establecida y las potenciales entrantes (vgr., costos para las empresas potencialmente entrantes que ya fueron hundidos por el monopolista, o información asimétrica sobre los costos de cada una de las empresas), el monopolista puede adoptar conductas estratégicas que igualmente le permitan limitar (y hasta eliminar) la entrada: los “precios límites” (vgr., precios suficientemente bajos como para convencer a los entrantes que la empresa establecida tiene una tecnología que no les permitirá obtener beneficios al competir) y los “precios predatorios” (vgr., amenazas de precios por debajo del costo como forma de construir reputación que también convenza a los entrantes que la empresa establecida tiene incentivos dinámicos –reputacionales– para declarar guerras de precios ruinosas a los entrantes) son las caracterizaciones de esta conducta estudiadas en la literatura. Lo interesante y problemático desde el punto de vista de la política pública es que es precisamente esta conducta estratégica para el mantenimiento del monopolio la que lleva a precios más bajos que los que regirían en su ausencia (aspecto positivo), al tiempo que permite la perpetuación del monopolio en el tiempo. Mientras que los beneficios por precios menores son inmediatos y visibles, los costos del monopolio futuro son sólo hipotéticos, y requieren el cumplimiento de condiciones de mercado de difícil existencia (vgr., que cese la disputabilidad del mercado para que existan precios límites, o que el monopolista tenga un horizonte temporal infinito para que existan precios predatorios),⁶ lo que ha generado una actitud más permisiva en relación a las recomendaciones de política económica sobre los comportamientos competitivos aceptables.

Considérese ahora algunos problemas de información asimétrica, y el efecto que tendría la mayor transparencia en el contexto de un mercado dominado por un monopolista. En una situación estricta de monopolio (sin competidores potenciales), la mayor información que tengan los consumidores sobre las decisiones de producción, precios, etc., del monopolista no necesariamente les permitirá obtener mejores términos (en definitiva, el monopolista es su única opción), al tiempo que si fuese el monopolista quien recibe información sobre sus consumidores ello podría llevar (con mayor probabilidad, dependiendo de las restricciones regulatorias y costos de transacción para realizar reventas) a prácticas discriminatorias (de primer grado en el extremo, cobrando el monopolista un precio distinto a cada comprador, desapareciendo por ende la relación negativa entre mayores volúmenes y menores precios, lo cual permite restablecer un nivel de provisión óptimo –aunque todas las ganancias del intercambio serían captadas por el monopolista).

Nótese en particular que la información plena sobre los distintos precios del monopolista, con la exigencia de no poder “discriminar” precios (estableciendo una cláusula del tipo “el cliente más favorecido”, por la cual cada cliente tiene derecho a pedir un trato no peor que el recibido por cualquier otro cliente), impide también la instrumentación de diferencias de precios eficientes (que o bien no sean discriminatorias porque reflejan diferencias de costos, o bien que sean discriminatorias pero permitan atender a clientes –vía descuentos selectivos– que de otra forma quedarían fuera del mercado). En efecto, el impedimento de discriminar precios por parte de un monopolista puede llevar a que clientes con baja capacidad de pago sean excluidos, aún cuando podrían contribuir en menor medida al pago de costos fijos comunes a todo el servicio

⁶ *Estos comportamientos son más factibles cuando hay asimetrías informativas entre las empresas, lo que inclusive permite que existan precios predatorios (destinados a construir reputación de empresa combativa para la empresa establecida) aún con un horizonte temporal finito.*

(implicando por ende una pérdida de eficiencia agregada, más allá de cualquier consideración distributiva adicional).

En una situación donde el monopolista (incumbente) debe enfrentar entrantes potenciales, por otra parte, el problema tiene cierta similitud: si el monopolista tiene información imperfecta sobre las características (o transacciones iniciales) de sus potenciales competidores (o sus incipientes desafiantes ya ingresados al mercado), éstos están en mejores condiciones para disputarle el mercado, ya que el monopolista no sabrá a qué atenerse si decidiera una práctica predatoria, o no podrá reaccionar a tiempo contra un entrante eficiente que logra penetrar el mercado sigilosamente (firmando contratos de largo plazo con mejores términos que los del monopolista sin que éste se entere a tiempo). En este contexto, claramente, informar al monopolista sobre las características o decisiones de sus desafiantes potenciales o efectivos se vuelve un mecanismo muy efectivo para ayudarlo a mantener su condición de tal!

Competencia imperfecta, transacciones complejas e información

Competencia imperfecta

La gran mayoría de los mercados funcionan con características intermedias entre las de competencia perfecta y monopolio puro. Así, al tiempo que varias empresas participan en un mismo mercado, éstas suelen tener impacto individual sobre el resto de los participantes (vgr., tienen cierto “poder de mercado” y espacio para realizar “conductas estratégicas”). Típicamente, los resultados percibidos en estos mercados (oligopolio, competencia monopolística)⁷ son distintos que los que se supone corresponderían a un mercado (correctamente) competitivo, dando lugar a distintas demandas de intervención pública para resolver las “fallas” proclamadas. Al respecto, es posible que en efecto existan tales fallas, pero a menudo –lamentablemente– tal evaluación se realiza tomando como referencia hipotética una situación de competencia perfecta (que no es aplicable, por ejemplo, si los productos no son homogéneos), y olvida que la intervención directa sufre sus propias limitaciones (fallas), concluyendo por ende que tal intervención permitirá alcanzar el “primer óptimo” de la competencia perfecta, e incurriendo así en una manifiesta *“falacia de Nirvana”* (esto es, la comparación de un sistema real imperfecto con un sistema perfecto sólo en teoría, y como producto de omitir reconocer explícitamente los supuestos irreales en los que se basa).⁸

Las estructuras de mercado oligopólicas son aquéllas donde actúan un número reducido de empresas, todas ofertando un producto homogéneo, sin que existan otras empresas en condiciones de incorporarse al mercado para competir (ya sea porque no tienen acceso a un insumo básico, a la tecnología, o a una licencia que las habilite). Un caso particular, que

⁷ Por simplicidad expositiva, a continuación sólo se considerará al caso de un mercado oligopólico. Existen distintas situaciones definidas como estructuras con “competencia monopolística”, incluyendo siempre la existencia de dos o más empresas, pero con diferencias sobre la disponibilidad o no de entrantes potenciales en el mediano plazo, y la homogeneidad o no de los productos.

⁸ Con la falacia de Nirvana inicialmente se denominó las propuestas de intervención directa del Estado en la economía a partir de la identificación de “fallas del mercado” (resultantes de externalidades, monopolios naturales, asimetría informativa, etc.), sin tomar en cuenta que la intervención del Estado también está sujeta a sus propias fallas (problemas de información, de incentivos –agencia–, etc.), que deben sopesarse para una decisión eficiente.

simplifica la exposición (manteniendo las conclusiones básicas) es cuando existen sólo dos empresas (duopolio).

Existen básicamente cuatro modelos distintos de oligopolio: Cournot, Stackelberg, Bertrand y Colusión, que difieren básicamente en la secuencia de las decisiones, las variables de decisión (cantidades o precios), y la capacidad de coordinar acciones entre empresas. En el modelo de Cournot ambas empresas deciden el nivel de producción en forma simultánea, realizando una predicción puntual sobre el nivel que escogerá su rival. Una vez que ambas escogen sus cantidades, éstas son llevadas a un mercado donde el precio es aquél que permite abastecer a toda la demanda (racionando vía precio y no vía cantidad). Si las empresas son idénticas (vgr., tienen iguales costos marginales), ambas producen la misma cantidad, y en particular el equilibrio (vgr., la única combinación de niveles de producción tal que ninguna de las empresas querría modificar su decisión una vez observada la decisión de su competidor) se caracteriza por un precio superior al costo marginal, pero inferior al que resultaría si ambas empresas coordinasen sus decisiones para alcanzar el máximo nivel de beneficios conjuntos (colusión o cartelización).

En el modelo de Stackelberg, aún cuando las decisiones son respecto del nivel de producción, una de las empresas tiene una ventaja estratégica sobre la otra de forma tal que puede imponer (secuencialmente) su decisión, influyendo sobre el nivel elegido por su rival: como resultado, la empresa “líder” produce más que si fuese una competidora al estilo Cournot, y la empresa seguidora produce menos que en aquél caso, pero ambas producen más en forma conjunta que en el equilibrio de Cournot. Tanto en el modelo de Cournot como en el de Stackelberg, al aumentar el número de empresas las cantidades producidas aumentan y el desempeño del mercado mejora (ya que disminuye el precio y la calidad está exógenamente determinada, al menos mientras no existan costos fijos muy elevados que se dupliquen).

La conducta colusiva, por otra parte, aún cuando fuese deseada por las empresas que participan en un mercado oligopólico, requiere el cumplimiento de condiciones muchas veces inexistentes: las empresas deben poder monitorear el cumplimiento de los acuerdos (difícil por problemas de información asimétrica, demandas estocásticas, etc.) y castigar los desvíos (algo que requiere largos horizontes temporales suficientemente valorados donde no se obtendrían los beneficios de la colusión), además de poder evitar naturalmente la entrada de nuevas empresas competidoras. Al aumentar el número de empresas en un cartel, si éste logra maximizar los beneficios conjuntos, el precio del producto no se alterará y por ende la ineficiencia asignativa será igual a la de un monopolista. Sin embargo, la posibilidad de realizar acuerdos colusivos es menor al aumentar el número de empresas, ya que los costos de transacción a incurrir para hacer efectivo el cumplimiento de dicho acuerdo crecen exponencialmente (es más difícil la negociación, la detección de desvíos, la coordinación para penalizar al “traidor”, etc.).

Finalmente, en el modelo de Bertrand, las empresas escogen simultáneamente el precio de sus productos, estando en condiciones cada una de ellas de abastecer por sí solas toda la demanda que se les presente si fuese necesario. A diferencia de los otros casos, aquí el precio de equilibrio es igual al costo marginal, y por ende un eventual aumento en el número de empresas no genera ningún tipo de beneficio social. Vale decir, si no existen limitaciones de capacidad máxima de producción de cada empresa y los costos marginales de producción son constantes, la competencia vía precios para desplazar al competidor genera una asignación de recursos similar a la obtenida en condiciones de competencia perfecta.

Vale decir, los distintos modelos de oligopolio generan predicciones muy distintas sobre la magnitud de las ineficiencias (fallas) del mercado, y sobre el vínculo entre ellas y el número de empresas. Sin embargo, ello no implica que un modelo sea “el” correcto, ya que cada uno puede ser el que mejor describe un contexto competitivo según sean las condiciones aplicables. Por ejemplo, si la tecnología de las empresas demuestra una fuerte restricción de capacidad (en el extremo, las empresas deben elegir su capacidad de producción para luego utilizar la misma con un costo por unidad nulo) y compiten por única vez (o un número reducido de veces, o bien en condiciones de mercado cambiantes y sujetas a fuertes asimetrías informativas), la elección de la capacidad implica decidir sobre la cantidad máxima a producir (lo que luego implicará escoger un precio que permita utilizarla a pleno), los modelos de Cournot y Stackelberg son apropiados (dependiendo de la secuencia de decisiones relevante). En cambio, si bajo estas condiciones la tecnología no presenta este tipo de limitación (vgr., no hay restricciones de capacidad, o bien en un determinado momento hay mucha capacidad excedente), el modelo de Bertrand es más relevante. Finalmente, si el número de empresas es muy pequeño y éstas pueden monitorearse fácilmente e interactuar en forma repetida, el riesgo de que se formen carteles es mayor.

Estas estructuras alternativas también han sido caracterizadas ampliamente en base a la “teoría de los juegos”, herramienta analítica que ha revolucionado el desarrollo de la ciencia económica en los últimos 20 años (y que valió el Premio Nobel a John Nash, John Harsanyi y Reinhard Selten en 1994). En lo que se refiere a la colusión, la teoría de los juegos (no cooperativos) indica que ella sólo puede resultar en juegos repetidos, y que la repetición debe ser infinita (salvo cuando existan asimetrías informativas entre los jugadores, o bien el juego tenga un final desconocido y siempre exista la posibilidad de un período adicional, o bien existan equilibrios múltiples si el juego no fuese repetido). Así, la conducta colusiva es el resultado de estrategias intertemporales de los jugadores donde se realizan amenazas (creíbles) en cuanto a que la detección de trampas serán penalizadas con el cese de la colusión, de forma tal que cada uno de los participantes encuentra óptimo resistir frente a la tentación de obtener beneficios de corto plazo produciendo más que lo acordado (y transfiriendo al resto parte del costo que significa la reducción del precio de equilibrio que ello implica) ya que así evita sufrir penalidades más importantes.

Vale decir, más allá de las estructuras de mercado que en cierta medida han sido definidas ad-hoc a lo largo de la evolución del estudio de la organización industrial, lo relevante es caracterizar quiénes son los participantes en un mercado (tanto los observados como los potenciales), determinar cuáles son los instrumentos (estrategias) que tienen para competir (o coordinar sus decisiones), y establecer qué posibilidad existe para que determinadas conductas sean adoptadas en forma consistente por cada uno de ellos en su afán por maximizar el logro de sus objetivos individuales.

Transacciones complejas

Los intercambios y relaciones contractuales de libro de texto hacen referencia a un hecho atemporal, donde cada uno de los agentes económicos tiene una participación instantánea y obtiene un resultado inmediato. Sin embargo, los mercados y las empresas también son

escenarios de intercambios y contratos (en general, transacciones) que requieren diferimiento temporal en su ejecución.⁹

Para tales transacciones más complejas, los contratos son instrumentos de coordinación cuya flexibilidad y adaptabilidad permiten ajustarlos a las condiciones precisas en que se utilizan. En ese sentido, una transacción spot es un arreglo contractual especial, particularmente simple, en el cual la relación se inicia y se termina prácticamente en un mismo instante (dejando de lado vínculos esporádicos y acotados posteriores –por ejemplo, compensación por calidad defectuosa, etc.–).

Ahora bien, los contratos que establecen obligaciones de ambas partes al cabo de varios períodos pueden perseguir distintos objetivos y distintas características. En lo que respecta a los objetivos, dos grandes categorías son las siguientes: a) transferir riesgos entre las partes, y b) proteger (y por ende promover) inversiones específicas a la relación bilateral.

El tipo de contrato (en términos de duración, obligaciones, precios, flexibilidad, etc.) que eligen las partes depende centralmente de la naturaleza de la transacción, de las partes y del contexto legal y de mercado en el que posteriormente deberá implementarse, en búsqueda de algún resultado eficiente (logrando menores costos, mayor seguridad, etc., que los obtenibles con una transacción alternativa).

Para transacciones que involucran la entrega de un *commodity* (gas natural, por ejemplo), la forma estándar que pueden tomar es la de un contrato a término (“*forward*”), por el cual se pacta la entrega física del bien objeto del contrato (en un momento y lugar predeterminado) a cambio de una contraprestación (por ejemplo, pago monetario), con una cierta frecuencia (única vez, durante un año, 10 años, etc.).

Naturalmente, las relaciones contractuales más complejas tienden a ser también más problemáticas en cuanto a su manejo o gobernabilidad. En primer lugar, al extenderse la relación en el tiempo, y frente a eventuales alteraciones en las condiciones externas (vgr., tecnología disponible, desarrollos competitivos, shocks en mercados de insumos, eventos de la naturaleza, etc.), los arreglos contractuales deben prever la forma en que se verán afectados los derechos y obligaciones de ambas partes. En segundo lugar, cualquiera sea el grado de especificidad y cobertura del contrato, a menudo alguna de las partes tendrá incentivos a renegar del mismo y evitar su cumplimiento, lo que exige la utilización de mecanismos de instrumentación (“*enforcement*”) que prevengan estas conductas.

La literatura económica moderna identifica a la mayor especificidad de los activos como la causa del incremento en los costos de contratación en el mercado que inducen a la integración vertical: estos activos específicos generan cuasi-rentas (vgr., rendimientos por encima de los costos variables de operación destinados a financiar los costos hundidos que debieron incurrirse, que son mayores que los rendimientos máximos alternativos en otros usos), y en consecuencia motivan la conducta oportunista posterior a la inversión para apropiarse de las mismas, generando un costo

⁹ *En realidad, aún en los mercados de libro de texto, el intercambio es el resultado visible de un proceso productivo descentralizado, donde cada una de las partes culmina con la transferencia el resultado de su esfuerzo y decisiones anteriores. Sin embargo, al suponerse que existe tal mercado y que el mismo es eficiente, con afluencia de muchos compradores y vendedores, estas consideraciones pierden relevancia.*

adicional en las negociaciones que es evitable por medio de la integración vertical (en definitiva, es imposible ser oportunista con uno mismo).

Un ejemplo puede ilustrar la situación. Supóngase que una empresa debe realizar una inversión en tecnología para llevar adelante la producción de un determinado insumo requerido por un cliente. Al momento de decidir la inversión y negociar las condiciones de pago por ese insumo, los costos de inversión en dicha tecnología serán sumados a los costos de producción a incurrir una vez instalada la misma, y de acuerdo con las capacidades de negociación de las partes, se llegará a un acuerdo que permita a ambos obtener réditos de dicho contrato. Sin embargo, una vez que la inversión ya fue realizada, ocurre una *‘transformación fundamental’*¹⁰ y el cliente tiene incentivos para rever los términos contractuales y solamente pagar a su abastecedor los costos de producción variables, obviando remunerar la inversión ya realizada (hundida). En la medida en que la tecnología sea suficientemente específica como para solamente ser utilizada en la producción del insumo en cuestión, y este insumo solamente sea utilizado por el cliente contratante, sin poder las partes recurrir a un mercado líquido alternativo, el valor de recupero de dicha inversión es nulo (o muy bajo al menos, dependiendo de los costos de adaptación para un uso alternativo). Así, la inversión hundida no recuperable (específica) es potencialmente “expropiable” por el comprador.

En ausencia de integración vertical, y anticipando este riesgo de expropiación (o *‘hold-up’*), la inversión específica no se realizará a menos que existan formas contractuales que aseguren suficientemente su respeto posterior.

Un instrumento en tal sentido es precisamente la especificación contractual del intercambio (otro instrumento, además de la integración vertical, es la construcción de reputación, pero también tiene sus limitaciones). Sin embargo, la utilidad de contratos explícitos requiere que éstos sean ejecutables y respetados. Las limitaciones al respecto pueden aparecer tanto por las dificultades propias de la administración de justicia (que comprenden desde el costo de acceso a la misma hasta el riesgo de decisiones inadecuadas), como porque los costos de transacción resultantes de la información imperfecta sobre las condiciones presentes y de la previsión limitada sobre los eventos futuros llevan a que, casi indefectiblemente, los contratos sean “incompletos”, dejando abiertos ciertos grados de libertad dentro de los cuales formalmente no existe un incumplimiento contractual y los tribunales o árbitros no pueden proveer la solución.

Debe notarse por último que estos contratos de largo plazo son más útiles si logran reducir los costos de búsqueda de información previo a su celebración (para no equivocarse cláusulas de ajuste contractual que luego sean perjudiciales), y si una vez vigentes instrumentan correctamente el objetivo deseado (reflejar la asignación deseada de riesgos, los costos de provisión, la valoración del comprador, etc.), minimizando (eliminando en lo posible) el riesgo de repudio o abandono por alguna de las partes. Puesto que las distintas características de los contratos conllevan ventajas y desventajas en estas dimensiones (por ejemplo, una asignación de riesgos extrema –vía un precio fijo durante todo el contrato– puede requerir mayores costos de estimación de las

¹⁰ Williamson, O.: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press, 1985.

perspectivas inflacionarias, etc.), los diseños contractuales tenderán a balancear estos *trade-offs* según las características de cada operación.¹¹

Estas características de los contratos como forma de inducir inversiones específicas a una relación bilateral, o para evitar quedar expuesto ante terceros que pretendan extraer cuasi-rentas, son particularmente relevantes en el mercado de gas natural argentino. Por un lado, tanto en lo referido a gas como a transporte, los contratos en la Argentina tenían habitualmente una extensa duración, en un rango amplio que alcanza los 5 ó 10 años en el caso del gas (considerando en particular los contratos celebrados directamente por los productores de gas con grandes clientes, distribuidoras y comercializadoras),¹² y plazos aún mayores en las ventas (primarias) de capacidad de transporte (cuyos compradores posteriormente pueden revenderla, típica aunque no necesariamente en plazos menores o incluso en un mercado spot eventualmente). Por otro lado, estos contratos tienen distintas rigideces cuantitativas (cláusulas “*take-or-pay*”, etc.) que implican posiciones firmes, rígidas en ausencia de un mercado spot desarrollado, lo cual caracteriza tanto al mercado mayorista de gas natural como de capacidad de transporte en la Argentina. En consecuencia, tanto el productor de gas como el transportista (en las transacciones primarias), pero eventualmente también los comercializadores, grandes usuarios y distribuidoras (en transacciones secundarias), celebran contratos de compra y venta de gas y/o transporte en los cuales sus posiciones netas pueden ser holgadas o estrechas en distintos momentos (en el caso de los comercializadores, este riesgo es precisamente una parte central de su contribución al mercado), y la información pública sobre las mismas significa una desventaja estratégica (frente a los clientes en el primer caso y frente a los competidores en el segundo caso), particularmente debido a la inexistencia de un mercado spot desarrollado que permita colocar la capacidad excedente o conseguir el gas para complementar posiciones insuficientes.

El rol de la información ante competencia imperfecta y transacciones complejas

En estos contextos de competencia imperfecta y/o donde las transacciones son complejas, la información que disponga cada agente económico sobre la conducta del resto puede afectar de distinta manera los costos de transacción, y llevar tanto a una ampliación del conjunto de transacciones eficientes como a su inhibición. En ese sentido, la información contenida en cada transacción individual genera una externalidad sobre otros actores económicos, la cual puede ser positiva o negativa.

Algunos ejemplos de ambos casos ya fueron señalados en los párrafos anteriores. La información sobre las conductas de los competidores en un contexto oligopólico puede facilitar la cartelización o fortalecer la posición de un monopolista que está siendo desafiado por entrantes recientes, pero la información sobre las transacciones de mercado (incluyendo los contratos) puede reducir los costos de búsqueda que deben realizar otros agentes para celebrar sus propios

¹¹ También es relevante el problema de sub-inversión, o de sub-especificidad en la inversión, como forma de atenuar el riesgo frente a comportamientos oportunistas. Efectivamente, si las dificultades contractuales son tales que no es posible (o bien es muy costoso) acordar un contrato que brinde garantías suficientes respecto del “*hold-up*”, entonces la reacción frente al mismo será evitar la exposición por medio de un retraso en las inversiones o bien por medio de la elección de tecnologías más flexibles que permitan mantener abiertas otras opciones externas.

¹² Actualmente los contratos son por períodos menores pero ello puede obedecer a la situación de transición que vive el mercado luego de la crisis del año 2002 que redujo la previsibilidad sobre las reglas de juego en el sector.

contratos, recibiendo así una externalidad positiva. Ahora bien, si la información que se hace pública permite identificar a los actores de cada transacción, y esta identificación provoca a alguna de las partes una desventaja frente a una negociación posterior (porque fuerza términos iguales aún en situaciones sutilmente distintas, informa sobre diferencias entre costos hundidos y capacidad excedente que permiten la explotación de cuasi-rentas, informa sobre decisiones estratégicas en otros mercados, etc.), dicha(s) parte(s) reaccionará(n) en sus próximos contratos, reduciendo su calidad, encareciéndolos, reduciendo su enforcement, etc.¹³

En este caso, entonces, la externalidad positiva de la mayor transparencia no podrá materializarse debido a las distorsiones que la misma provoca sobre quienes generan tal información (las partes de cada contrato). Vale decir, una transparencia que:

- a) facilite acuerdos colusivos o la defensa de una posición dominante de mercado –al informar a todos los oferentes de un mercado oligopólico y particularmente a una eventual empresa establecida que enfrente una competencia creciente de nuevos entrantes, cada dimensión relevante de todas las transacciones celebradas–,
- b) expone a quienes tienen “posiciones firmes”, difíciles de ajustar (en cuanto a la cantidad de un recurso disponible y no vendido, como podría resultar de un contrato “*take-or-pay*”), a un comportamiento oportunista por parte de sus competidores –ajustando sus ofertas a la posición coyuntural específica del agente cuya posición rígida se hace pública– o de sus clientes –quienes intentarán extraer las cuasi-rentas del oferente a sabiendas de que su producto tiene un costo hundido y por ende está urgido por colocarlo–,
- c) hace pública la información privada y estratégica de un cliente (por ejemplo, sus decisiones de abastecimiento de un insumo según términos contractuales difíciles de ajustar o deshacer, informando así a sus competidores sobre sus costos, planes de producción, capacidad de reacción, etc.), y en consecuencia,
- d) induce comportamientos estratégicos (defensivos) tendientes a distorsionar el contenido informativo de los contratos, deteriorar su calidad, etc.,

implicará mayores costos de transacción para las partes directamente afectadas, perjudicando a éstas pero también indirectamente al resto del mercado (incluyendo los clientes finales).

En efecto, es de central importancia notar que el perjuicio de tal situación no se limita sólo a las partes directas de la transacción cuyas cláusulas se hacen públicas (y sus clientes y proveedores en sus respectivos procesos productivos), sino que también reducirá la calidad de información sobre “el mercado” (sin nombre ni apellido) que podrá tener dominio público.

¹³ *Esta reacción es denominada en la literatura regulatoria como un “Efecto Ratchet”: si un regulador obtiene información de una empresa regulada para utilizarla en su contra, ésta querrá esconder esta información, encareciendo (de distintas formas) su obtención. En efecto, la literatura regulatoria aconseja por ende agotar el esfuerzo regulatorio para obtener información externa a la empresa regulada, y/o comprometerse a no utilizar inmediata e irrestrictamente contra ésta la información que le solicite. Ver Laffont, J. y J. Tirole: A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, The MIT Press, 1993.*

En ese sentido, Kühn (2001) analiza qué tipo de información facilita la colusión, y cuál la dificulta, presentando argumentos teóricos y evidencia empírica de algunos estudios de caso que indican que la menor comunicación entre empresas es un mecanismo útil para evitar la colusión. Una de sus conclusiones específicas respecto de cuál información es socialmente útil (contrastando el aporte a la eficiencia y el riesgo de facilitar la colusión), y por ende qué tipo de intercambios de información deberían ser permitidos por las autoridades de defensa de la competencia, es particularmente relevante: “No debe contemplarse ninguna prohibición de (publicar) datos agregados. Contrastando con la (publicación) de información desagregada, el potencial de la información agregada para aumentar la eficiencia es mucho mayor.” (Kühn (2001), pp.196).

Conclusión

No existe una relación lineal entre mayor información y mayor eficiencia económica cuando los productos no son homogéneos, el número de participantes en el mercado es acotado, o se requieren inversiones específicas a una relación bilateral que precisan transacciones complejas (contratos de mediano y largo plazo). En el caso de información agregada la difusión plena de la misma habitualmente es positiva, pero si bien la mayor información desagregada sobre las transacciones realizadas en un mercado en algunos contextos podría ayudar a reducir los costos de transacción y minimizar ineficiencias asignativas, en otros contextos podría facilitar la colusión, retrasar o limitar el ingreso o crecimiento de competidores de un monopolista establecido, retraer inversiones específicas, distorsionar o esconder estratégicamente la información correspondiente a una transacción, etc.

La mayor transparencia informativa procurada típicamente por las autoridades regulatorias que pretenden favorecer desarrollos competitivos está correctamente orientada cuando efectivamente logra reducir los costos de transacción, mejorando la calidad de la información disponible para que cada actor económico tome sus decisiones conociendo la situación “del mercado” y permite al regulador supervisar que las conductas no sean anticompetitivas (resultando en transacciones ineficientes). En estos casos, la transparencia permite aprovechar las externalidades positivas de la información contenida en cada contrato, permitiendo su mayor desarrollo vía menores costos de transacción.

Sin embargo, también es frecuente que las autoridades regulatorias procuren la mayor transparencia con el fin de evitar todo tipo de prácticas discriminatorias, aún cuando en algunos contextos particulares tal discriminación podría generar resultados eficientes e incluso también más equitativos (por ejemplo, por parte de un monopolista que querría voluntariamente cobrar menores precios a clientes con demandas más elásticas, posiblemente debido a su menor capacidad de pago, quienes quedarán desatendidos si dicho monopolista debe ofrecer a todos sus clientes iguales precios y condiciones), lo cual llama la atención sobre la necesidad de realizar un

ejercicio de reflexión detenida sin anteponer recetas (prohibiciones) generales que en estos casos pueden ser dañinas.¹⁴

Por otra parte, debe notarse que en materia de regulación pro-competitiva en industrias de servicios públicos existe de hecho un sesgo a imponer requisitos de transparencia diferenciales (mayores) sobre empresas incumbentes y con claro poder de mercado (monopólico), como forma de “nivelar el campo de juego” para facilitar el ingreso de nuevos competidores, más allá de que esta asimetría regulatoria pueda o no ser correcta (esto es, por ejemplo, lo que ocurre en materia de interconexión en el sector de telecomunicaciones de la Argentina a partir del liberalización del mercado en el año 2000).¹⁵

En el caso particular de una oferta oligopólica (donde hay un puñado de oferentes y una capacidad de producción relativamente fija –pero con algún grado de libertad– en el corto plazo) y una demanda que tampoco es anónima (ya que existen grandes clientes cuyas decisiones de abastecimiento reflejan sus decisiones de producción), como ocurre en las transacciones primarias y secundarias del mercado de gas natural en Argentina, la transparencia plena de cada transacción no tiene un fuerte justificativo (como la tendría en el caso de un monopolio no disputado, donde se busca transparentar la información de la conducta de éste frente a sus clientes atomizados) por cuatro motivos centrales:

- 1) el poder de mercado de cada oferente es relativo (mucho menor al de un monopolista), y por ende el grado de competencia espontáneo es posiblemente aceptable, con escasas posibilidades de discriminar precios explotando clientes cautivos;
- 2) los oferentes son bastante heterogéneos entre sí, siendo algunos de ellos mucho más pequeños (y recientes en el mercado) que otros, de forma tal que la información completa sobre cada dimensión contractual podría dificultar un proceso competitivo en el cual los entrantes ganan participación de mercado al antiguo monopolista;
- 3) la publicidad plena alternativamente puede facilitar la colusión tácita entre los oferentes, ya que permite detectar rápidamente cualquier incumplimiento de los términos colusivos que se puedan acordar (elemento básico para imponer penalidades que aseguren la disciplina);

¹⁴ *Un error común en la discusión pública e interpretación normativa es confundir las diferencias de precios que obedecen a diferencias de costos con aquellas que no responden a ese motivo (siendo estas últimas las únicas que constituyen una discriminación). Efectivamente, esta confusión a menudo lleva a pensar que la uniformidad de precios coincide con la prohibición de realizar discriminación de precios cuando de hecho podría ocurrir exactamente lo opuesto: un mismo precio es discriminatorio si los costos son distintos. Naturalmente, con plena flexibilidad de precios, las diferencias pueden deberse a diferencias de costos o a intentos de explotación de diferencias en la elasticidad-precio de las demandas (discriminación).*

¹⁵ *El Reglamento Nacional de Interconexión aprobado por el Decreto 764 en septiembre del año 2000 establece distintas asimetrías en materia de requisitos de información destinadas a asistir a nuevos entrantes y duplicar la infraestructura básica para los distintos servicios de telecomunicaciones. Concretamente, los prestadores con poder dominante (75% del mercado) y significativo (25%) son los únicos que tienen que hacer ofertas de referencia, donde los precios sean transparentes y orientados a costos, y ofrecer interconexión en las centrales de conmutación locales y superiores.*

- 4) la información no es sólo sobre los oferentes, sino también sobre decisiones estratégicas de los clientes, quienes reaccionarán (evitando transacciones, distorsionándolas, encareciéndolas, etc.).

3. DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y CONFIDENCIALIDAD.

En esta sección se comentan un par de ejemplos regulatorios, ambos de Estados Unidos, en lo referido a los requisitos de transparencia y respeto de la confidencialidad contractual. El primero corresponde a la industria de gas natural, y el segundo a la reforma (des)regulatoria del servicio de transporte ferroviario de pasajeros y cargas. Dichas experiencias contrastan entre sí, con soluciones diametralmente opuestas, solo una de las cuales tiene resultados verificables: la confidencialidad de los contratos de transporte de cargas en los ferrocarriles ha posibilitado importantes progresos en dicho mercado, incluso con reducciones tarifarias a pesar de una situación financiera inicial insostenible.

Requisitos de información en las ventas de capacidad de transporte de gas en Estados Unidos

Desde la aprobación del *Natural Gas Policy Act* en 1978, donde los precios del gas en boca de pozo dejaron de estar regulados por la *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC) –luego complementada en 1989 con el *Natural Gas Wellhead Decontrol Act*–, y pasando por la Orden 436 de la FERC en 1985 que determinó el acceso abierto a las redes de transporte, la industria del gas natural en EE.UU. ha sufrido modificaciones profundas en las cuales el rol de la competencia ha sido creciente. En efecto, la industria se transformó a partir de una estructura “tradicional” donde las transportistas compraban gas desde los productores a precios regulados y lo transportaban a los mercados de consumo donde era revendido a las empresas distribuidoras locales (LDC) y usuarios finales con tarifas también reguladas, hacia una estructura donde las LDC y los usuarios industriales y finales de manera creciente sólo utilizan a las transportistas como medio de transporte (regulado) del gas que compran con precios libres directamente a los productores y comercializadores.

En este contexto, durante los años 1990s la actividad regulatoria estuvo concentrada en lograr que la competencia se desarrollara en un pie de igualdad para permitir un mercado más fluido de intercambio que a su vez mejore las opciones de todos los participantes.¹⁶

En lo que respecta a la información sobre las ventas de capacidad de transporte firme, las órdenes 636 del año 1992 y 637 del año 1999 establecieron requisitos crecientes, y muy amplios, aplicables a las transportistas tanto sobre sus ventas directas de capacidad a usuarios finales como sobre sus ventas a otros intermediarios (típicamente LDC), que compran la capacidad de transporte en contratos a mediano y largo plazo y luego pueden revenderla a otros agentes/cargadores (“*released capacity*”).

Así, desde el año 2000, por ejemplo, las transportistas deben informar todos los datos relevantes de las transacciones realizadas (el nombre de las partes de sus respectivos contratos, un número de identificación de cada cargador, el precio fijado en cada contrato y el precio máximo regulado si fuese aplicable, la duración del contrato, los puntos y zonas de recepción y entrega cubiertos por el contrato, cantidades contratadas, detalles especiales, etc.), capacidad de transporte

¹⁶ *La FERC anuncia sus objetivos de la siguiente manera: “crear un marco regulatorio que promueva un mercado eficiente con buenas alternativas a la mayor cantidad posible de cargadores y al mismo tiempo sea justo y proteja a los usuarios cautivos sin buenas alternativas”.*

disponible (incluyendo capacidad máxima según diseño, ampliaciones previstas, reducciones por reparación, etc.), información de mercado (incluyendo el nombre de los cargadores que tengan capacidad firme, la cantidad de capacidad que controlan, la tarifa aplicable, el período del contrato, puntos y zonas de recepción y entrega comprometidos, un código identificador del cargador, indicación de existencia de tarifas negociadas, el nombre de agentes que comercialicen la capacidad de transporte en una zona tarifaria, etc., con frecuencia trimestral), e información sobre vínculos societarios del transportista con otros agentes del mercado. Según lo establecido en la Orden 637, esta información debe ser provista sin demoras (esto es, al mismo momento en que se están ejecutando los contratos), en la página web de cada transportista, con acceso tanto por parte la FERC como del resto de los agentes del mercado.

En el proceso de debate previo a la aprobación de la Orden 637, distintos participantes del sector expresaron diversas críticas sobre el costo que implicaba la pérdida de confidencialidad al permitir identificar las particularidades de las compras de transporte firme de cada cliente, y el incentivo que esta publicidad generaría para realizar compras de paquetes de servicios de gas (“*bundled services*”, que podrían incluir compras de gas, transporte, etc.), que dañarían la transparencia del mercado al reducir la calidad de la información disponible en manos del regulador. Algunos comentaristas, refiriéndose a la inmediata difusión de los nombres de los cargadores en la información hecha pública sobre las ventas de capacidad de los transportistas, requisito que ya era exigido desde la aprobación de la Orden 636 en 1992 a las ventas secundarias de capacidad (*released capacity*), señalaron explícitamente lo siguiente: “debido a que muchos cargadores no quieren que se hagan públicos los detalles de sus transacciones, actualmente evitan transacciones secundarias de capacidad y se vuelcan a favor de transacciones que incluyen paquetes de servicios de gas ... una política de publicación inmediata de la información transaccional de las operaciones de las transportistas llevará a transacciones aún más agregadas, y por lo tanto frustrará el objetivo de una mayor transparencia de mercado que persigue la Comisión”.¹⁷

Al defender la publicidad inmediata de los nombres de los cargadores en cada contrato celebrado por los transportistas, la FERC no respondió el reparo expuesto sobre la mutación contractual hacia el *bundling* con el fin de esconder precios y otra información confidencial, y sustentó dicho requisito en permitir que tanto el regulador como el resto de los cargadores pudieran controlar una discriminación o preferencia indebida por parte del transportista, y en la complejidad práctica de dar a conocer dichos nombres con un rezago temporal respecto del resto de las dimensiones contractuales informadas (además de decir que dicho requisito ya se aplicaba sobre las ventas secundarias de capacidad).

Asimismo, en uno de los documentos técnicos de apoyo que se puede consultar en el sitio web de la FERC,¹⁸ los autores concluyen lo siguiente:

“Cuando hay una elección entre la confidencialidad y la publicidad de información en mercados oligopólicos, normalmente es mejor errar del lado de la publicidad. Es más seguro legalmente, la información crea un sistema de auto-monitoreo, y es más fácil corregir un error. Es mucho más fácil eliminar un requisito informativo que crearlo. Esta

¹⁷ Consultar Order No.637, “Final Rule”, Docket No. RM98-10 y RM98-12, Capítulo IV (“Reporting Requirements for Interstate Pipelines”), pp. 194-195.

¹⁸ O’Neill, P., C. Whitmore y M. Veloso: “The Governance of Energy Displacement Network Oligopolies”, Federal Energy Regulatory Commission Office of Economic Policy, Discussion Paper 96-08, 1997.

inercia inhibe la evolución hacia mejores formas de administración (“governance”). Cuando la confidencialidad es importante (por ejemplo, por razones de propiedad), la decisión regulatoria es más compleja que simplemente decir sí o no. La necesidad de confidencialidad de una empresa puede ser reconciliada con una necesidad regulatoria de transparencia de varias formas. Por ejemplo, la publicidad de cierta información puede ser demorada o restringida a algunas partes. Además, los datos pueden ser agregados para ocultar información individual.” (énfasis agregado).

En ese sentido, resulta llamativo que la FERC no haya aceptado inicialmente que el mejor *trade-off* entre los beneficios y costos de la transparencia hubiera sido que ella requiriese información plena pero sólo requiriese la publicidad de un subconjunto de dicha información. En efecto, con los requisitos de publicidad máxima que surgen de la Orden 637, los cargadores y otros transportistas podrían estar al tanto de cada transacción realizada con el fin de evitar discriminaciones o favoritismos indebidos, pero podrían también obtener a partir de ello ventajas competitivas posiblemente oportunistas que desalentaran transacciones eficientes. El control de las discriminaciones y favoritismos indebidos podría haberse delegado a la FERC, haciendo pública la información que sea relevante para tomar decisiones de abastecimiento, reduciendo los costos de transacción, sin desalentar arreglos contractuales eficientes.

De hecho, no obstante su rígida postura inicial, en mayo del año 2000 la FERC accedió a modificar los requisitos de información de las transportistas (Orden 637-A), permitiendo ciertas demoras en dar a publicidad información sobre transacciones ya comprometidas: en efecto, las transportistas continuaron con la obligación de informar la capacidad firme disponible en su sistema en tiempo real, ajustando dicha capacidad disponible cuando se realizaran ventas de la misma en firme, pero sin informar sobre la identidad del comprador.

Vale decir, la FERC reconoció el daño que generaría al mercado la publicidad inmediata de información comercialmente sensible de los cargadores, permitiendo cierto rezago en la revelación de su identidad, no sólo sobre las ventas de capacidad de transporte firme de las transportistas (confidencialidad eliminada por la Orden 637 desde 1999) sino también sobre las ventas secundarias (*released capacity*), cuya confidencialidad había sido suprimida por la Orden 636 en 1992. Esta reconsideración en la Orden 637-A es la mejor indicación de que la FERC comprendió la conveniencia de no hacer pública información que adicionaría costos de transacción al mercado.

En cualquier caso, debe notarse que estos requisitos de transparencia en el mercado de gas de Estados Unidos tienen lugar en un contexto muy diferente del argentino por tres motivos principales:

- Los transportistas están autorizados a ofrecer descuentos tarifarios (que están prohibidos en la Argentina sobre el transporte interrumpible, y que no pueden ser discriminatorios en el caso del transporte firme). En otras palabras, existen en la Argentina otras restricciones regulatorias que tratan de prevenir la discriminación de tarifas de transporte.
- Hay una preocupación especial por evitar favoritismos con empresas vinculadas, mientras que en la Argentina existen restricciones a los porcentajes accionarios que cada empresa puede tener en las diferentes etapas verticales del negocio gasífero.
- Existe un mercado de reventa de capacidad de transporte bastante líquido (mucho más, claramente, que en la Argentina), reduciendo la información estratégica (y costos

hundidos) que se derivan de posiciones tomadas en cuanto a la capacidad de transporte. En otras palabras, los contratos pueden “deshacerse” parcialmente en el mercado de modo de continuar preservando la confidencialidad, más allá de cumplimentar con los requisitos de publicidad de la información impuestos por el regulador.

Transparencia y transporte ferroviario en Estados Unidos

Antes del año 1980, la regulación económica prohibía a los ferrocarriles de Estados Unidos cualquier flexibilidad de precios, necesaria para competir entre sí y con otras formas de transporte. También se les prohibía reestructurar sus sistemas, incluyendo el abandono y uso infrecuente de sus líneas, algo necesario para controlar sus costos. Sumado a ello, la industria no estaba en condiciones para cubrirse de la inflación por el rezago regulatorio en las tarifas. Así, nueve ferrocarriles quedaron en bancarota, la industria tenía una baja rentabilidad y no podía atraer capital, enfrentando una constante reducción en su participación de mercado.

Al aprobarse el *Staggers Rail Act* de 1980 y su implementación por la *Interstate Commerce Commission* (ICC), varias de estas restricciones fueron removidas, proveyendo mayor flexibilidad a la industria para ajustar sus tarifas y diseñar sus servicios para las necesidades específicas de sus clientes y sus propias necesidades de ingresos.

La libertad más importante dada a los ferrocarriles por el Staggers Act fue el derecho de realizar contratos confidenciales con sus clientes a fin de garantizar ciertos volúmenes de carga y niveles de servicio en ciertos períodos, permitiendo a los ferrocarriles mejorar la utilización de sus activos por medio de una mejor planificación de sus vagones de carga. Según describen la situación Ekelund y Hébert (1998),¹⁹ la confidencialidad de tales acuerdos estaba prohibida anteriormente sobre la base de que debilitaría el concepto de “*common carrier*”. Aunque el ICC había comenzado a considerar favorablemente los contratos entre transportistas y cargadores en 1978, requería que éstos fuesen abiertos para la inspección pública. El requisito de *disclosure* desalentó a ambos: los clientes temían revelar sus volúmenes de venta, fuentes de abastecimiento y costos de transporte a sus competidores, mientras que los ferrocarriles temían que la decisión del ICC fuera revertida por el poder judicial. Sólo la aprobación de la confidencialidad por medio del Staggers Act indujo a ambas partes a adoptar una relación contractual.

Como resultado de ello, actualmente la industria ferroviaria ha visto mejorar significativamente su salud financiera, mejoró el servicio prestado y las tarifas bajaron en términos globales, mientras que todos los indicadores de calidad mejoraron. En lo que respecta a las tarifas de carga, éstas han bajado entre 1% y 2% al año en términos reales desde 1980, contrastando con un aumento en el orden del 3% anual en los 5 años previos.²⁰

En otras palabras, en una industria que tiene algunas similitudes con la de transporte de gas natural (por ejemplo, monopolio natural en la infraestructura de transporte, cargadores que desean mantener confidencialidad sobre sus transacciones para no “dar ventajas” a sus competidores, etc.), el haber permitido que algunas partes de los contratos sean confidenciales

¹⁹ Ekelund, R. y R. Hébert: “*Railroad Reregulation: Is the C.U.R.E. Cure Worse Than the Disease*”, *Cato Policy Analysis* No.98, 1988.

²⁰ Ver “*Impact of the Staggers Rail Act of 1980*”, en la página web de la Federal Rail Administration, del Department of Transportation: www.fra.dot.gov/downloads/policy/staggers_rail_act_impact.pdf.

ayudó a aumentar notoriamente los volúmenes transportados (aún cuando ello pueda haber facilitado alguna discriminación de precios), lo que mejoró el bienestar social.

4. CONFIDENCIALIDAD, TRANSPARENCIA Y PRECIOS EN EL SECTOR ELÉCTRICO DE ARGENTINA.

Esta sección analiza brevemente la relación entre el precio spot del MEM con el desarrollo y transparencia de los contratos administrados por CAMMESA en el sector eléctrico durante los años 1990.

En el sector eléctrico de la Argentina se suscriben básicamente dos tipos de contratos: los llamados contratos de abastecimiento de energía y los contratos de reserva fría (poco relevantes, típicamente celebrados entre generadores), ambos negociados libremente por las partes y administrados por CAMMESA. En los contratos de abastecimiento el generador puede cumplir su compromiso con su propia generación, adquiriendo la energía en el mercado spot o suscribiendo contratos de reserva fría. En general, se basan en precios fijos a dos años, discriminando por curva horaria, aunque a veces el precio se encuentra atado al precio spot.

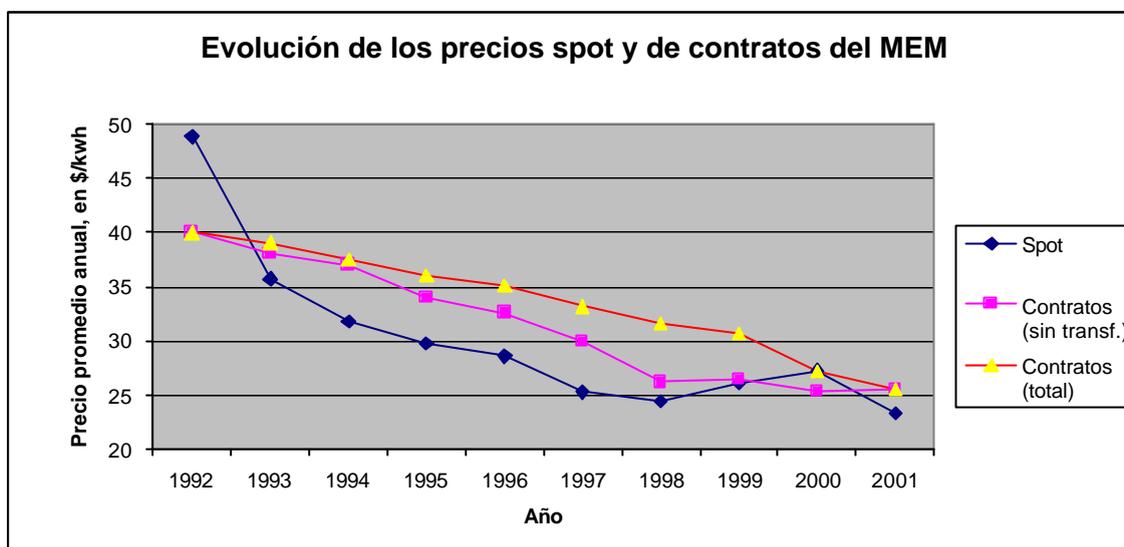
Si bien hay un gran número de contratos en el MEM (que llegaron a representar el 60% del abastecimiento a fines de los 1990s), el análisis de su composición no permite concluir en absoluto que tal situación sea un éxito. Por un lado, las distribuidoras sólo adquieren una cuarta parte de la energía a través contratos de abastecimiento libremente negociados entre partes (sin considerar los contratos pre-privatización transferidos con precios ex-post superiores a los del mercado), ya que sólo pueden trasladar a sus clientes el precio estacional de la energía, y por ende tienen un incentivo muy acotado para hacerlo (se limita a cubrirse del riesgo de suministro de energía por la incidencia de las penalidades aplicables, pero de hecho la energía no suministrada en el MEM ha obedecido básicamente a restricciones de transmisión y dichas restricciones no pueden originar legalmente compensaciones de la transportista).

Por otro lado, la participación de los grandes usuarios está originada en distorsiones regulatorias (evitar pagar el precio estacional típicamente fijado por encima del precio spot y los contratos transferidos de los generadores térmicos privatizados en 1992) e impositivas (evitar, vía la realización de by-pass comercial a la distribuidora, el pago de impuestos provinciales y municipales aplicables sobre el componente energético de la tarifa de los grandes usuarios).²¹

Desde el inicio del funcionamiento del MEM en 1992, la información sobre los contratos (típicamente con duración entre 1 y 2 años) es suministrada por las partes a CAMMESA completando una planilla que incluye todos los datos del contrato (incluyendo la identidad de las partes) y que queda a disposición de los actores del MEM con acceso a MEMNET.

²¹ *Los grandes usuarios con más de 30 kW de demanda (5.000 kW en 1992) pueden participar en el MEM haciendo by-pass a las distribuidoras. Hay 3 categorías de gran usuario: los Grandes Usuarios Mayores (GUMA), quienes deben suscribir contratos por al menos el 50% de sus compras, los Grandes Usuarios Menores (GUME) y los Grandes Usuarios Particulares (GUPA), quienes deben contratar la totalidad del suministro. Existen ciertas restricciones a los tipos de contratos que pueden ser suscriptos. Los contratos de los GUME y GUPA son liquidados a través de una empresa de distribución local, mientras que los contratos de distribuidoras y GUMA son registrados en – y liquidados a través de– CAMMESA.*

En cualquier caso, la reducción de los distintos precios del MEM durante los años 1990, reflejada en la figura a continuación, no puede atribuirse a la disponibilidad de información sobre los contratos administrados por CAMMESA.



Los valores reflejados en la figura muestran una fuerte reducción del precio spot del MEM entre 1992 y 1998, de 48.8 a 24.4 \$/kwh aproximadamente (esto es, un 50%), habiéndose verificado más de un 80% del mismo entre 1992 y 1996 (de 48.8 a 28.6, es decir, un 41.5%). A su vez, los precios de contratos típicamente fueron superiores al precio spot como producto de la continua caída de este último resultante del *boom* de inversiones (fundamentalmente desplazando la generación térmica marginal en base a fuel-oil y gas-oil por plantas térmicas a gas) y consecuente exceso de oferta en la primera mitad de los 1990s, por lo cual no hay elementos para concluir que el desarrollo de dichos contratos llevó a una reducción en el precio spot.

Según distintos estudios sectoriales ampliamente disponibles, la reducción de precios del MEM durante los años 1990s ha sido explicada a partir de la incorporación de plantas térmicas a gas que desplazaron a los generadores térmicos marginales (fuel-oil y gas oil) aprovechando la mayor disponibilidad y menor precio real del gas natural, además de aumentar sustancialmente la eficiencia operativa,²² la ampliación de la operatividad de la generación de base (nuclear e hidráulica, con dificultades operativas en los años previos a la reforma del sector en 1992), y el demorado ingreso de centrales hidroeléctricas de envergadura.

En efecto, Bastos y Abdala (1996), haciendo referencia a las expectativas existentes al inicio de la reforma del sector, señalan que “se espera una caída drástica en el precio unitario de la electricidad como resultado del arranque de unidades hidroeléctricas nuevas como Piedra del

²² La información publicada por CAMMESA muestra que el consumo en Kcal/KWh del parque generador se redujo alrededor del 40% entre 1992 y 2002.

Águila y Yacynetá” (p. 182).²³ Mateos, Rodríguez Pardina y Rossi (1999), en un artículo publicado en los Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, argumentan que la reducción en el precio MEM se debió a la evolución de la potencia disponible, el precio del gas natural y el nivel de hidráulidad, y solamente hacen una breve descripción de la existencia del mercado a término. Pollitt (2004) menciona un aumento importante en la capacidad instalada de generación, y también mejoras en la productividad del trabajo en las empresas post-privatización (cita el caso de Endesa en particular).²⁴ Rabinovich y Ferro (2003) mencionan que los precios mayoristas de electricidad disminuyeron un 50% debido a las nuevas tecnologías y gran competencia.²⁵ Finalmente, la Central Térmica San Nicolás (1999) señaló que el MEM “ha experimentado un cambio estructural profundo en los últimos años desde que el nuevo marco regulatorio y la incorporación de empresas privadas le ha otorgado un gran dinamismo, contribuyendo al mejor aprovechamiento de los recursos del parque generador. Una excesiva hidráulidad, junto con la entrada de generadores térmicos turbogas, ubicados en las cercanías de los yacimientos gasíferos, provocaron caídas de más del 52% en los precios del mercado spot desde mayo de 1993”.²⁶

Así, la reducción del precio spot fue lo que llevó a la caída en los precios de los contratos, y no a la inversa. El contrato spot precede, en volumen y reducción de precios, al crecimiento de los contratos de abastecimiento, cuyas características estandarizadas y de corto plazo son precisamente un subproducto de la existencia de dicho mercado spot. La diferencia entre ambos precios tendió a disminuir lentamente al cabo de la década pasada, producto de la sucesión de ofertas cada vez más atractivas por parte de generadores que podían garantizar su contrato accediendo al MEM con menores márgenes de ganancia sobre el mercado spot, captando cada vez una menor parte de la ventaja impositiva que obtenían los grandes usuarios que hacían bypass. Claramente, la existencia de un mercado spot tan desarrollado es lo que facilitó el desarrollo de contratos de corto plazo, con precios a veces referidos al precio spot (de todas formas, el riesgo de precio quedaba acotado por la escasa duración de los mismos).

Por otra parte, al existir un mercado spot tan desarrollado la publicidad sobre la información estratégica para las partes contenida en esos contratos pierde importancia porque los actores de mercado pueden realizar transacciones en el mercado spot para recomponer o deshacer sus posiciones con muy bajos costos de transacción.

En cualquier caso, el impacto positivo de la transparencia sobre el desarrollo contractual no ha sido demostrado (aunque posiblemente por motivos regulatorios ajenos a dicha transparencia). De hecho, el grado de desarrollo contractual en el sector eléctrico ha sido típicamente definido como insatisfactorio, ya que –salvo excepciones debidas a especificidades de la inversión– se trata de contratos de plazos muy reducidos (2 años a lo sumo), con escasa participación de las empresas distribuidoras, originados fundamentalmente para evitar impuestos distorsivos y sólo en

²³ Bastos, C. y M. Abdala: *Reform of the Electric Power Sector in Argentina*, Editorial Antártica SA, Buenos Aires, 1996. De acuerdo con la información de Yacynetá, la primera turbina arrancó el 2/9/94.

²⁴ Pollitt, M.: “Electricity Reform in Argentina: Lessons for Developing Countries”, University of Cambridge mimeo, 2004.

²⁵ Presentación “Coloquio Internacional de la red MONDER, Globalización – Energía y Medio Ambiente”, 23-26 noviembre 2003, Buenos Aires (Argentina).

²⁶ Opinión citada en la Memoria de las Privatizaciones del Ministerio de Economía, accesible en: http://mepriv.mecon.gov.ar/Agua_y_Energia/Produccion-SanNicolas.htm.

segunda instancia para asegurar precios a ambas partes. Tal es así que hacia principios de la actual década se intentaron reformas regulatorias (Decreto 804/01 del PEN, inmediatamente revocado por el Congreso) tendientes a permitir el *passthrough* del costo de abastecimiento resultante de los contratos efectivamente celebrados por cada distribuidora eléctrica (en vez de reconocer sólo el precio estacional sancionado por CAMMESA), para así fomentar el desarrollo de contratos de mediano y largo plazo que suavizaran las señales económicas de escasez que sobrevendrían ante un crecimiento adicional de la demanda no reflejado en el precio spot (de corto plazo).

Conclusiones

Los contratos de abastecimiento de gas natural tienen varias diferencias con los contratos típicos del sector eléctrico. En el gas natural, los precios pactados no se vinculan al precio spot del gas natural y tienen plazos más extensos, lo cual –sumado a la ausencia de un mercado spot líquido– implica que la publicidad de los términos contractuales específicos deja expuesta a las partes a información privada sobre decisiones estratégicas relativamente rígidas, que dificultan su posición negociadora en este u otro mercado, y que por ende querrán esconder.

Por otro lado, la oferta en el sector eléctrico está muy desconcentrada, en particular en lo que se refiere a los contratos (ya que los generadores del Estado –que son los más grandes– no pueden celebrarlos). De ese modo, el efecto de la transparencia plena sobre todas las dimensiones contractuales que existe a través de CAMMESA no genera el riesgo de cartelización o de defensa del monopolista o empresa incumbente frente a los entrantes, como podría ocurrir en el caso del gas natural.

A su vez, a diferencia del mercado de transporte de gas natural en Estados Unidos, el mercado de reventa (secundario) en la Argentina tiene muy pocas transacciones, de forma que las opciones para recomponer o deshacer una posición son también más costosas en la Argentina que en Estados Unidos, implicando en el primer caso un costo mayor por la pérdida de confidencialidad que resulta al revelar sin rezago alguno la identidad de las partes de cada contrato.

Sin dudas, el éxito del Decreto 180/04 en crear un mercado spot fluido de gas y de capacidad de transporte en la reventa harían menos relevantes estas rigideces, lo cual a priori parece un argumento suficiente para obviarlas. Esto, sin embargo, sería un grave error: el éxito del Decreto 180 en crear un mercado spot podría ser a costa de destruir el mercado de contratos, desplazando una alternativa contractual por otra, cuando lo correcto es que ambas estén disponibles y que las partes elijan la estructura de sus transacciones (spot, contratos cortos, largos, estandarizados, idiosincráticos, etc.) con la mayor libertad posible, para satisfacer sus necesidades de seguridad de abastecimiento, diversificación de riesgos, etc.

5. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE GAS NATURAL EN LA ARGENTINA Y EL MEG.

Cuando se reformó el sector, con la aprobación de la Ley 24.076 en 1992, la industria del gas natural fue dividida en tres segmentos verticales distintos –producción, transporte y distribución–, quedando el primero librado a las reglas del mercado y los dos segundos bajo la regulación del ENARGAS, vía licencias regionales a 2 transportistas y 8 (9 desde 1997) distribuidoras. A su vez, la exclusividad de las distribuidoras no alcanzaba a los grandes usuarios industriales, quienes podrían realizar un by-pass físico o comercial, negociando en forma directa su transporte y provisión de gas. Posteriormente, como parte auxiliar de las transacciones competitivas procuradas por medio de esta división estructural, surgió la figura del comercializador, quien adquiere y vende capacidad de transporte y/o contratos de gas, además de asistir a los grandes usuarios en sus decisiones de abastecimiento.²⁷ En este contexto, el desarrollo efectivo de esta competencia descansa tanto en ausencia nominal de exclusividades (posibilidad de realizar by-pass) como en la disponibilidad efectiva de mecanismos de bajo costo para ejercitar tal libertad (en términos del acceso a la infraestructura básica limitada y con características de monopolio natural): para que el mercado de producción sea competitivo los productores y comercializadoras de gas deben poder acceder sin discriminación a las redes de transporte, y lo mismo debe ocurrir en el otro extremo de las transacciones (distribuidores y grandes usuarios también deben poder acceder a la red de transporte).

En la Argentina, el mercado spot de gas natural es muy reducido, y el abastecimiento de gas típicamente se realiza vía contratos entre distribuidoras y grandes usuarios, por un lado, y productores y comercializadores por el otro.

La composición de la oferta de gas puede definirse en términos primarios (producción) o secundarios (comercialización, situación posterior a la celebración de contratos entre productores y comercializadores, por los cuales estos últimos pasan a ser también oferentes). No es posible medir con precisión el grado de concentración en la comercialización de gas natural, pero existen cuatro actores principales en la oferta primaria del producto.

²⁷ *Los comercializadores son intermediarios que reducen los costos de transacción por distintas vías, a saber:*

- a) *asumen riesgos de precio y volúmenes, lo cual contribuye a la previsibilidad buscada por los productores, y la flexibilidad de precios, volúmenes, financiamiento y calidad de servicio que buscan los clientes;*
- b) *generan liquidez, ya que su inclusión aumenta el número de participantes y de transacciones en el mercado;*
- c) *cubren aspectos operativos, ya que a través de la agregación logran manejar temas operativos (despachos) que de otra forma serían muy ineficientes y representarían una barrera que impediría el acceso de una masa importante de consumidores al mercado mayorista de gas; y*
- d) *proveen soluciones integrales, adaptando y flexibilizando las alternativas del mercado a las necesidades del cliente mediante servicios de peaking, provisión de combustibles alternativos, financiamiento, etc.*

Desde otra perspectiva, los comercializadores pueden lograr diversificar la oferta de gas natural que resultaría en caso de que cada productor comercializara directamente su propio gas, reduciendo por esta vía la posibilidad de comportamientos colusivos.

En lo que respecta a la situación actual del transporte, la oferta primaria en principio es monopólica (TGN y TGS en sus respectivas áreas de exclusividad), pero la capacidad de transporte de hecho pertenece (vía contratos de largo plazo) a las distribuidoras y algunos grandes usuarios, básicamente. Esta oferta secundaria de transporte puede a su vez transarse en un mercado de reventa de capacidad de transporte (MRC), el cual es hoy muy reducido.

El Decreto 180/04

Por medio del Decreto 180/2004, del 13/2/2004, se crea el Mercado Electrónico del Gas (MEG) y se incluyen distintos requisitos informativos sobre todas las transacciones mayoristas, cualquiera sea la forma contractual adoptada, previendo una amplia publicidad de dicha información para que sea accesible a todos los actores del mercado.

Las partes salientes del Decreto (incluyendo su mensaje de elevación), en lo que respecta a la transparencia procurada, son las siguientes (el resaltado en **negrita** es propio):

*Es política de esta administración lograr una **mayor transparencia** en las actividades que se relacionan con la prestación de los servicios públicos, mejorando de esa forma, el caudal y calidad de la información que recibe la sociedad respecto del funcionamiento de los mismos.*

*Será función primordial del MEG, transparentar la información comercial y de despacho relacionada con el mercado de gas natural y su transporte, constituyendo ésta la herramienta apta para garantizar, en igualdad de condiciones, el fácil acceso de todos los agentes del mercado a igual, **mejor y mayor** nivel de información.*

La información de los despachos de los sistemas de transporte y distribución deberá estar disponible en tiempo real para garantizar la eficacia de la utilización de la misma por parte de todos los agentes del mercado.

También será función esencial del MEG, garantizar el funcionamiento transparente, eficiente, de manera unificada y en tiempo real de mercados de compra venta de gas natural en condiciones spot, y de los distintos mercados secundarios o de reventa de transporte en los cuales una de las partes sea un sujeto activo previsto en la Ley N° 24.076.

*Asimismo, es de vital importancia y urgencia generar las herramientas reglamentarias que garanticen **transparencia** en el mercado de reventa de capacidad de transporte del gas natural, **a fin de asegurar el suministro más eficiente y justo de este bien.***

*Art. 6° — Dispónese la creación del MEG cuyas funciones fundamentales serán **transparentar el funcionamiento físico y comercial de la industria de gas natural** y coordinar en forma centralizada y exclusiva todas las transacciones vinculadas a mercados de plazo diario o inmediato (mercados "Spot"), de gas natural y a los mercados secundarios de transporte y de distribución de gas natural.*

*Art. 8° — Las reglamentaciones, acuerdos y disposiciones que se implementen en el MEG tendrán como límite objetivo, propender, dentro de los mercados físicos y comerciales que se definen en el presente decreto, a la conformación de **precios de equilibrio eficientes** dados por la libre interacción entre oferta y demanda, en las **mejores** condiciones de información y transparencia que se puedan proporcionar en **beneficio** de las partes (oferentes y demandantes) y de todos los demás interesados.*

*Art. 11. — La SECRETARIA DE ENERGIA determinará las normas de tipo regulatorio a las que se ajustará el funcionamiento del MEG para el cumplimiento de sus funciones, las que deberán garantizar la transparencia tanto del despacho como de los mercados de compra y venta de gas, transporte y distribución, así como la conformación de precios eficientes logrados por la interacción de la oferta y demanda en ámbitos de negociación y transacción nutridos de la **mejor** información a la que se pueda acceder.*

El MEG dispondrá y ejecutará las acciones necesarias para el mejor cumplimiento de las siguientes funciones:

*a) Transparentar y publicar **toda** la información del despacho de las transportistas, distribuidoras y los demás agentes del despacho de gas, estén o no conectados al sistema de transporte, así como **toda** otra información de despacho de los sistemas de transporte o distribución, considerada **relevante**.*

d) Asegurar la libre interacción, en tiempo real, de oferentes y/o demandantes en los mercados "spot" y secundarios de la industria del gas.

f) Garantizar el acceso de todos los sujetos de la industria a la información en tiempo real, referida al despacho de los sistemas de transporte y distribución, y a los precios resultantes en los mercados que integren el MEG, acorde a las disposiciones del presente decreto.

*i) Crear, actualizar y publicar en el ámbito del MEG los **índices de precios y demás estadísticas** relacionados con el despacho de los sistemas de transporte y distribución, con los distintos mercados de gas natural, transporte o distribución, y con los contratos a término de compraventa de gas natural y transporte, tanto para el mercado interno como para el externo.*

*j) Garantizar a los sujetos de la industria del gas el acceso a la **información básica y comercialmente relevante** contenida en los contratos entre los sujetos activos de la industria del gas natural en lo referente a: precios, origen del gas natural, volúmenes, plazos, condiciones de "Tomar o Pagar", "Entregar o Pagar", Cantidad Máxima Diaria, Cantidad Diaria Contractual, cláusulas de "Recuperación de gas", y toda otra modalidad contractual que la SECRETARÍA DE ENERGÍA determine que deba ser dada a publicidad. Deberá, sin embargo, preservar la **confidencialidad** de toda la información que **no sea relevante para transparentar** las transacciones del mercado.*

Comentarios sobre el Decreto 180/04 en lo referido a la información pública y el MEG

Resulta claro que el funcionamiento de un mercado es mejor cuando las alternativas contractuales abiertas sean mayores, ya que cada tipo de transacción podrá ajustarse de la mejor forma a sus características específicas, evitando riesgos de relaciones bilaterales sin opciones externas y abusos de poder de mercado. Al mismo tiempo, la mayor información sobre estas alternativas y sus resultados, impersonales, permite dotar de flexibilidad a los acuerdos contractuales (fijando precios en función del precio spot, por ejemplo), reduce los costos de búsqueda que otros actores del mercado deben incurrir para cerrar sus propias transacciones, etc.

Sin embargo, como ya fue visto en la sección 2, la información de mercado que ayuda a reducir los costos de transacción no necesariamente debe identificar qué actor económico la origina. En ese sentido, si bien el objetivo de transparencia del Decreto 180/04 es en general correcto, no debe perderse de vista que tal transparencia es sólo un instrumento para un objetivo más amplio, definible como el funcionamiento eficiente del mercado de gas natural, por medio del cual tarde o temprano los consumidores finales reciben las ventajas de los menores costos de transacción, independientemente de que por este camino puedan existir o no transferencias (originando "ganadores" y "perdedores" respecto del status-quo) en la cadena productiva y de comercialización.

En consecuencia, existe una clara diferencia entre los términos utilizados en los considerandos del Decreto 180/04, donde correctamente se hace referencia a la "mejor información" que sea "en beneficio de las partes y demás interesados", y su posterior articulado, donde en algunos casos se

hace referencia a “toda la información relevante”, lo cual supone independencia respecto de su utilidad y contribución al objetivo central de eficiencia y correcta representación (en el mediano y largo plazo) de los intereses de los usuarios finales.

La difusión de información que ayuda a la transparencia del mercado incluye, por ejemplo, índices de precios, cantidades, condicionalidades, duración contractual, puntos geográficos, etc., en tiempo real. También es importante que la información contractual se utilice para informar al público sobre la composición de la oferta primaria y secundaria de gas natural y de capacidad de transporte (incluyendo vínculos accionarios entre los distintos participantes), de la forma más relevante para poder auditar el funcionamiento del mercado y tomar decisiones de abastecimiento eficientes.

Sin embargo, puede ser altamente contraproducente hacer pública la información sobre la identidad de las partes detrás de cada contrato existente, y los precios y plazos pactados, ya que ello supone informar en tiempo real la identidad de quien tenga posiciones holgadas o estrechas de gas o transporte, la identidad de los usuarios que contratan su abastecimiento por 1, 2 ó 5 años, con qué rigidez, etc., que son innecesarias para cumplir con los requisitos de transparencia mencionados en el párrafo anterior.²⁸ Dado que esta información resulta de transacciones bilaterales derivadas de contratos que suponen una relación específica (por la naturaleza de la transacción y por la carencia de un mercado spot desarrollado), la publicación de toda la información relevante sobre cada contrato y transacción (incluyendo en particular la identidad de las partes de cada contrato, el precio y el plazo), aún fuera del MEG, constituye un exceso que daña incluso el desarrollo del mercado spot de gas y venta secundaria de capacidad de transporte que el MEG pretende desarrollar.²⁹

Una reglamentación regulatoria que exija un grado excesivo de transparencia, respecto de transacciones que revelan situaciones estratégicas de las partes, no será receptada pasivamente por los afectados. Tal situación implica la imposición de mayores costos, parcialmente evitables por las partes por medio de la alteración de las condiciones contractuales (por ejemplo, estableciendo compromisos vagos que permiten esconder información pero que las partes se comprometen informalmente –o por un contra-documento– a interpretar de una manera particular). La forma específica que tome dicha ambigüedad contractual es difícil de predecir con

²⁸ *Nótese que en un mercado desarrollado la confidencialidad de la identidad de las partes permitiría evitar las externalidades negativas mencionadas en este documento: no se puede penalizar a quien incumple un acuerdo colusivo si no se conoce su identidad, las empresas líderes del mercado no pueden presionar para quitarle negocios a los pequeños entrantes si no conocen con quiénes éstos hacen transacciones, y los competidores de los cargadores no pueden inferir datos estratégicos de éstos. En un mercado pequeño como el argentino es evidente que para preservar la identidad de las partes puede ser necesario que en algunas transacciones se mantengan confidenciales otros aspectos del contrato como el precio y el plazo (por ejemplo, cuando hay un solo comprador de volúmenes importantes en un área geográfica).*

²⁹ *Recientemente, por medio de la Resolución 882/04 de la Secretaría de Energía (publicada en el Boletín Oficial el 18 de Julio), se ha previsto que los transportistas de gas sean informados diariamente por la sociedad administradoras del MEG (MEGSA) sobre varias dimensiones contractuales en contratos de compra-venta de gas a término, incluyendo la identidad de las partes intervinientes, estableciendo que tal identidad deberá mantener carácter reservado entre los transportistas y MEGSA (art.8). Así, se infiere una preocupación por parte de la Secretaría de Energía en cuanto a preservar la identidad de los agentes contratantes, tal como se aconseja en este documento, pero por otra parte no resulta claro aún cómo podrá garantizarse tal situación (considerando que los transportistas reciben dicha información diariamente).*

precisión (el *bundling* de servicios de gas referido en los comentarios a la Orden 637 en Estados Unidos es claramente una opción), pero sin dudas ocurrirá con mayor frecuencia y magnitud cuando las partes sean suficientemente importantes como para poder realizar acuerdos en base a la defensa de su reputación, y en cualquier caso significará una peor calidad contractual, reduciendo el grado de seguridad jurídica y encareciendo el abastecimiento de energía, con daños generalizados a todos los usuarios (directos e indirectos) del servicio.

Una ilustración sobre la mutación contractual, en otro ámbito, corresponde a los mecanismos diseñados para evitar ciertos impuestos provinciales, como por ejemplo el impuesto de sellos. En efecto, para evitar el pago de dicho impuesto se han celebrado “contratos tácitos”, esto es, contratos cuya formalización no se completa, entendiéndose que una propuesta escrita es aceptada a partir del silencio de la otra parte.³⁰ Vale decir, las partes de una transacción encuentran una forma de materializar la relación contractual que no está alcanzada por el impuesto de sellos por cuanto no hay aceptación de la propuesta ni firma ni aceptación con transcripción sino sólo ausencia de todo documento. Así, para eludir el impuesto las partes se involucran en un esquema de precariedad contractual que provoca inseguridad jurídica.³¹

En definitiva, el objetivo instrumental de la publicidad de los contratos debe ser reducir los costos de transacción que incurran las partes de todos los contratos existentes y futuros, para así facilitar la realización de transacciones eficientes para las partes directas y para terceros (el mercado en su conjunto), y resulta claro que la información nominativa de cada transacción no cumple con estas condiciones, implicando de hecho mayores costos de transacción que encarecen, desalientan y reducen transacciones eficientes.

³⁰ *Existen diversos ejemplos de transacciones no formalizadas para evitar el pago del impuesto a los sellos. Uno de ellos corresponde a la provincia de Chubut, en el cual la empresa Tecna, Estudios y Proyectos de Ingeniería S.A. fue contratada por AMOCO para la venta de un planta llave en mano de una unidad de destilación, almacenaje y despacho de gas oil. La propuesta de AMOCO fue hecha mediante carta con la cláusula expresa de que la misma “.. se considerará aceptada por Uds. (Tecna) en caso de no ser rechazada dentro de los tres días hábiles de ser recibida”. Este conflicto, y otros similares, han sido recientemente resueltos definitivamente a favor de las empresas y en contra de las pretensiones de los fiscos provinciales, pero ello sólo fue posible por medio de un deterioro de la calidad contractual y posteriores costos del litigio en todas las instancias judiciales.*

³¹ *Vale la pena considerar las disputas que resultarían en el mercado del gas natural en caso de existir contratos tácitos de gas o de transporte (entre otras, ¿deberían informarse al MEG? ¿contendrían la totalidad del acuerdo celebrado?).*

6. COMENTARIOS FINALES.

Dentro de un saludable proceso de liberalización y desregulación del mercado de gas natural en la Argentina, con el también saludable establecimiento de reglas claras y transparentes para mejorar la calidad de las transacciones disponibles a todos sus actores –lo cual permite mejorar la asignación de riesgos y reducir los costos de transacción–, resulta claro que la instrumentación de requisitos de transparencia y el respeto de ciertos aspectos de confidencialidad de las partes deben interactuar de manera consistente para proveer al eficiente funcionamiento del mercado, y por medio de éste satisfacer el mejor interés de sus usuarios en el corto, mediano y largo plazos.

Como se observó en la parte central de este documento, no existe una correspondencia lineal entre “mejor” y “mayor” información cuando las características del mercado regulado no corresponden a las de un mercado perfectamente competitivo (esto es, cuando el bien transado no es homogéneo, tiene diferencias de calidad, exige decisiones de inversión irreversibles, las transacciones consisten en contratos bilaterales con costosas alternativas externas para su alteración, hay concentración intermedia en la oferta, no hay anonimato en la demanda, etc.).

Del mismo modo, tampoco es cierto que la publicidad de toda información comercialmente “relevante” de un contrato “beneficie” a las partes y demás interesados (léase, usuarios finales), ya que la perspectiva de informar en tiempo real a competidores y clientes potenciales sus debilidades coyunturales y decisiones estratégicas llevará a las partes del contrato a encarecer, distorsionar y/o reducir dichos intercambios, con perjuicios para sí mismos y para el resto de los actores económicos (incluidos los usuarios), vía una peor calidad de la información disponible para reducir costos de búsqueda y transacción en otras operaciones.

Así, vale la pena remarcar que la mejor implementación de los objetivos del Decreto 180/04 – esto es, un mercado eficiente en beneficio del conjunto de usuarios de gas natural–, requiere efectivamente que el regulador disponga de la mayor cantidad de información posible para asegurar que no haya prácticas distorsivas recurrentes o permanentes, y que los agentes del mercado tengan a tiempo la información relevante sobre disponibilidad de capacidad, precios medios de otras transacciones, etc., para planificar mejor sus decisiones y reaccionar a tiempo a las señales del mercado. Pero que en caso de que la información hecha pública genere daños directos a los actores del mercado, ello implica un mayor costo de transacción aún para transacciones eficientes (no discriminatorias, sin perjuicios ocultos sobre terceros, etc.), lo cual genera una reacción en forma de menor calidad contractual, y en definitiva también, menor disponibilidad de información de calidad para el propio regulador y el resto de los agentes del mercado.

Así, la mejor instrumentación del Decreto 180/04 exige que la información sobre algunas dimensiones contractuales (nombre de los clientes, por ejemplo) no se haga pública (al menos no de manera inmediata). En definitiva, ello mejora la calidad de la información relevante para cada interesado (regulador, clientes, etc.), permitiendo el ejercicio de la responsabilidad de control de abusos y al mismo tiempo reduciendo los costos de transacción.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. La Fuerza de Trabajo en Buenos Aires, J. L. Bour. Diciembre 1981.
2. Encuesta sobre Remuneraciones en la Industria. Diseño Metodológico. J. L. Bour, V. L. Funes, H. Hopenhayn. Diciembre 1981.
3. Algunas Reflexiones sobre el Tratamiento a los Insumos no Comercitados en el Cálculo de Protección Efectiva. G. E. Nielsen. Diciembre 1981.
4. Ganado Vacuno: El Ciclo de Existencias en las Provincias. M. Cristini. Junio 1982.
5. Oferta de Trabajo: Conceptos Básicos y Problemas de Medición. J. L. Bour. Julio 1982.
6. Ocupaciones e Ingresos en el Mercado de Trabajo de la Cap. Fed. y GBA. H. Hopenhayn. 1982. 3 tomos.
7. La Oferta Agropecuaria: El Caso del Trigo en la Última Década. M. Cristini. Septiembre 1983.
8. Determinantes de la Oferta de Trabajo en Buenos Aires. J. L. Bour. Enero 1984.
9. El Ciclo Ganadero. La Evidencia Empírica 1982-84 y su Incorporación a un Modelo de Comportamiento. M. Cristini. Noviembre 1984.
10. El Impuesto a la Tierra, las Retenciones y sus Efectos en la Producción Actual y la Futura. M. Cristini, N. Susmel y E. Szewach. Octubre 1985.
11. El Impuesto a la Tierra: una Discusión de sus Efectos Económicos para el Caso Argentino. M. Cristini y O. Chisari. Abril 1986.
12. La Demanda de Carne Vacuna en la Argentina: Determinantes y Estimaciones. M. Cristini. Noviembre 1986.
13. Las Encuestas de Coyuntura de FIEL como Predictores del Nivel de Actividad en el Corto Plazo. M. Cristini e Isidro Soloaga. Noviembre 1986.
14. La Política Agropecuaria Común (PAC): Causas de su Permanencia y Perspectivas Futuras. M. Cristini. Julio 1987.
15. Informe OKITA: Un Análisis Crítico. D. Artana, J. L. Bour, N. Susmel y E. Szewach. Diciembre 1987.
16. Regulación y Desregulación: Teoría y Evidencia Empírica. D. Artana y E. Szewach. Marzo 1988.

17. Sistema de Atención Médica en la Argentina: Propuesta para su Reforma. M. Panadeiros. Mayo 1988.
18. Investigaciones Antidumping y Compensatorias contra los Países Latinoamericanos Altamente Endeudados. J. Nogués. Agosto 1988.
19. Aspectos Dinámicos del Funcionamiento del Mercado de Tierras: El Caso Argentino. M. Cristini, O. Chisari. Noviembre 1988.
20. Incidencia de los Impuestos Indirectos en el Gasto de las Familias. J. L. Bour, J. Sereno, N. Susmel. Enero 1989.
21. Inversión en Educación Universitaria en Argentina. J. L. Bour, M. Echart. Junio 1989.
22. La Promoción a la Informática en la Argentina. D. Artana, M. Salinardi. Septiembre 1989.
23. Principales Características de las Exportaciones Industriales en la Argentina. C. Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Diciembre 1989.
24. Efectos de un Esquema de Apertura Económica sobre la Calidad de Bienes Producidos Localmente. C. Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Marzo 1990.
25. Evolución de las Cotizaciones Accionarias en el Largo Plazo. C. Miteff. Julio 1990.
26. Algunas Consideraciones sobre el Endeudamiento y la Solvencia del SPA. D. Artana, O. Libonatti, C. Rivas. Noviembre 1990.
27. La Comercialización de Granos. Análisis del Mercado Argentino. D. Artana, M. Cristini, J. Delgado. Diciembre 1990.
28. Propuesta de Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. J. Piekarz, E. Szewach. Marzo 1991.
29. El Sistema de Obras Sociales en la Argentina: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. M. Panadeiros. Agosto 1991.
30. Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza. M. Cristini, J. Delgado. Octubre 1991.
31. Los Acuerdos Regionales en los 90: Un Estudio Comparado de la CE92, el NAFTA y el MERCOSUR. M. Cristini, N. Balzarotti. Diciembre 1991.
32. Costos Laborales en el MERCOSUR: Legislación Comparada. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Abril 1992.

33. El sistema Agro-Alimentario y el Mercado de la CE. M. Cristini. Junio 1992.
34. Gasto Público Social: El Sistema de Salud. M. Panadeiros. Setiembre 1992.
35. Costos Laborales en el MERCOSUR: Comparación de los Costos Laborales Directos. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Diciembre 1992.
36. El Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR: los conflictos. M. Cristini, N. Balzarotti. Febrero 1993.
37. Encuesta sobre Inversión en la Industria Manufacturera. M. Lurati. Julio 1993.
38. La Descentralización de la Educación Superior: Elementos de un Programa de Reforma. Agosto 1993.
39. Financiamiento de la Inversión Privada en Sectores de Infraestructura. FIEL/BANCO MUNDIAL. Diciembre de 1993.
40. La Experiencia del Asia Oriental. FIEL/BANCO MUNDIAL. Marzo de 1994.
41. Reforma Previsional y Opción de Reparto-Capitalización. José Delgado. Junio 1994
42. Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America. D. Artana, R. López Murphy. Octubre 1994.
43. Defensa del Consumidor. D. Artana. Diciembre 1994.
44. Defensa de la Competencia. D. Artana. Marzo 1995.
45. Encuesta sobre Inversión en la Industria Manufacturera (2da. parte). M. Lurati. Setiembre 1995.
46. Precios y Márgenes del Gas Natural: Algunas Observaciones Comparativas. F. Navajas. Octubre 1995.
47. Las PYMES en la Argentina. M Cristini. Diciembre 1995.
48. El Relanceo de las Tarifas Telefónicas en la Argentina. D. Artana, R. L. Murphy, F. Navajas y S. Urbiztondo. Diciembre 1995.
49. Una Propuesta de Tarificación Vial para el Area Metropolitana. O. Libonatti, R. Moya y M. Salinardi. Setiembre 1996.
50. Mercado Laboral e Instituciones: Lecciones a partir del Caso de Chile. Ricardo Paredes M. Diciembre 1996.

51. Determinantes del Ahorro Interno: El Caso Argentino. R. López Murphy, F. Navajas, S. Urbiztondo y C. Moskovits. Diciembre 1996.
52. Las Estadísticas Laborales. Juan L. Bour y Nuria Susmel. Junio 1997.
53. Decentralisation, Inter-Governmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. The Case of Argentina. Ricardo L. Murphy and C. Moskovits. Agosto 1997.
54. Competencia Desleal en el Comercio Minorista. Experiencia para el Caso Argentino. D. Artana y F. Navajas. Agosto 1997.
55. Modernización del Comercio Minorista en la Argentina: El Rol de los Supermercados. D. Artana, M. Cristini, R. Moya, M. Panadeiros. Setiembre 1997.
56. La Deuda Pública Argentina: 1990-1997. C. Dal Din y N. López Isnardi. Junio 1998.
57. Regulaciones a los Supermercados. D. Artana y M. Panadeiros. Julio 1998.
58. Desarrollos Recientes en las Finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina. R. López Murphy y C. Moskovits. Noviembre 1998.
59. Aspectos Financieros de Tipos de Cambio y Monetarios del Mercosur. Diciembre 1998.
60. El Problema del Año 2000. Implicancias Económicas Potenciales. E. Bour. Marzo 1999.
61. El Crédito para las Microempresas: Una Propuesta de Institucionalización para la Argentina: M. Cristini y R. Moya. Agosto 1999.
62. El Control Aduanero en una Economía Abierta: El Caso del Programa de Inspección de Preembarque en la Argentina. M. Cristini y R. Moya. Agosto 1999.
63. La Integración Mercosur-Unión Europea: La Óptica de los Negocios. M. Cristini y M. Panadeiros. Diciembre 1999.
64. La Apertura Financiera Argentina de los '90. Una Visión Complementaria de la Balanza de Pagos. Claudio Dal Din . Junio 2000.
65. Hacia un Programa de Obras Públicas Ampliado: Beneficios y Requisitos Fiscales. S. Auguste, M. Cristini y C. Moskovits. Setiembre 2000.
66. Una Educación para el Siglo XXI. La Evaluación de la Calidad de la Educación. G. Cousinet. Noviembre 2000.
67. Una Educación para el Siglo XXI. La Práctica de la Evaluación de la Calidad de la Educación. Experiencia Argentina e Internacional. M. Nicholson. Diciembre 2000.

68. Microeconometric Decompositions of Aggregate Variables. An Application to Labor Informality in Argentina. L. Gasparini. Marzo 2001.
69. Apertura Comercial en el Sector Informático. P. Acosta y M. Cristini. Junio 2001.
70. Reseña: Índice de Producción Industrial y sus Ciclos. Lindor Esteban Martin Lucero. Agosto 2001.
71. El Agro y el País: Una Estrategia para el Futuro. Octubre 2001.
72. Seguridad Social y Competitividad: El Caso del Sistema de Salud. M. Panadeiros. Marzo 2002.
73. Estructuras Tarifarias Bajo Estrés. F. Navajas. Setiembre 2002.
74. Nuevas Estrategias Competitivas en la Industria Farmacéutica Argentina y Reconocimiento de la Propiedad Intelectual. M. Panadeiros. Octubre 2002.
75. Infraestructura y Costos de Logística en la Argentina. M. Cristini, R. Moya y G. Bermúdez. Noviembre 2002.
76. Productividad y Crecimiento de las PYMES: La Evidencia Argentina en los 90. M. Cristini, P. Costa y N. Susmel. Mayo 2003.
77. Renegotiation with Public Utilities in Argentina: Analysis and Proposal. S. Urbiztondo. Octubre 2003.
78. Cables Suelos: La Transmisión en la Provincia de Buenos Aires (Comedia) E. Bour y Carlos A. Carman. Noviembre 2003.
79. Educación Universitaria. Aportes para el Debate acerca de su Efectividad y Equidad. M. Echart. Diciembre 2003.
80. Las PyMES Argentinas: Ambiente de Negocios y Crecimiento Exportador. M. Cristini y G. Bermúdez. Junio 2004.
81. Las Nueva China Cambia al Mundo. M. Cristini y G. Bermúdez. Septiembre 2004.
82. La Anatomía Simple de la Crisis Energética en la Argentina. F. Navajas y W. Cont. Septiembre 2004.
83. Proyecto Mundial de Internet: El Capítulo Argentino. FIEL e Instituto de Economía Aplicada (Fundación Banco Empresario de Tucumán). Noviembre 2004.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

ACARA-Asoc. de Conces. de Autom. de la Rep. Arg.
Aga S.A.
Amarilla Gas S.A.
American Express Argentina S.A.
Aseg. de Caucciones S.A. Cía. Seg.
Aseg. de Créditos y Garantías
Asoc. Argentina de Cías. de Seguros
Asoc. Bancos de la Argentina –ABA
Automóvil Club Argentino

Banca Nazionale del Lavoro S.A.
Banco CMF S.A.
Banco COMAFI
Banco Galicia
Banco de Inversión y Comercio Exterior - BICE
Banco del Chubut
Banco Europeo para América Latina
Banco Patagonia-Sudameris S.A.
Banco Río
Banco Sáenz S.A.
BankBoston
Banco Macro -Bansud S.A.
Bayer S.A.
BBV Banco Francés
BNP Paribas
Bodegas Chandon S.A.
Bolsa de Cereales de Buenos Aires
Bolsa de Comercio de Bs.As.
Booz Allen & Hamilton de Arg. S.A.
Bunge Argentina S.A.

C&A Argentina SCS
Cablevisión S.A.
Caja de Seguro S.A.
Cámara Argentina de Comercio
Cámara de Comercio e Industria
Franco Argentina

Cámara de Frigoríficos de Argentina
Camuzzi Argentina
Cargill S.A.C.I.

Carrefour Argentina S.A.
Central Puerto S.A.
Cepas Argentinas S.A.
Cervecería y Maltería Quilmes
Citibank, N.A.
CMS Operating S.A.
Coca Cola de Argentina S.A.
Coca Cola FEMSA de Buenos Aires
Compañía de Radio Comunicaciones Móviles
COPAL
Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S.A.
CTI Compañía de Teléfonos del Interior S.A.

Daimler Chrysler
Direct TV
Droguería Del Sud
Du Pont Argentina S.A.

EDENOR S.A.
Editorial Atlántida S.A.
Esso S.A. Petrolera Argentina
Estudio Glibota Mac Loughlin y Asoc.

F.V.S.A.
Falabella S.A.
Farmanet S.A.
Ford Argentina S.A.
Fratelli Branca Dest. S.A.
Fund. Cámara Española de Comercio de la Rep. Arg.

Gas Natural Ban S.A.
Grupo Danone
Grimoldi S.A.

Hewlett Packard Argentina S.A.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

**IBM Argentina S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
Internet Securities Argentina SRL.
IRSA**

**Javicho S.A.
Johnson Diversey de Argentina S.A.
José Cartellone Const. Civiles S.A.
JP Morgan Chase**

**La Holando Sudamericana
Loma Negra C.I.A.S.A.
Luncheon Tickets S.A.**

**Marby S.A.
Massalin Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S..
Medicus A. de Asistencia Médica y
Científica
Mercado Abierto Electrónico S.A.
Mercado de Valores de Bs. As.
Merchant Bankers Asociados
Metrogas S.A.
Murchison S.A. Estib. y Cargas**

**Nike Argentina S.A:
Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.
Novartis
Nuevo Banco Bisel S.A.**

**OCA S.A.
Organización Techint
Orígenes AFJP S.A.
Orlando y Cía. Sociedad de Bolsa**

**Pan American Energy LLC
PBBPolisur S.A.
Petrobras Energía S.A.
Philips Argentina S.A.**

Pirelli Argentina S.A.

**Repsol-YPF S.A.
Roggio S.A.**

**S.A.C.E.I.F. Louis Dreyfus y Cía. Ltda.
San Jorge Emprendimientos S.A.
SC Johnson & Son de Arg. S.A.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Sealed Air Argentina S.A.
Sempra Energy International
Argentina
Shell C.A.P.S.A.
Siembra AFJP
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Swift Armour S.A. Argentina**

**Telecom Argentina
Telecom Italia S.P.A. Sucursal
Argentina
Telefónica de Argentina
Total Austral
Transportadora de Gas del Norte SA**

**Unicenter Shopping
Unilever de Argentina S.A.
Unión de Administradoras de Fondos,
Jubilaciones y Pensiones**

Vidriería Argentina S.A.