

## BREVES APUNTES EN TORNO A LAS FALLAS DEL MERCADO Y EL MONOPOLIO NATURAL<sup>1)</sup>

PABLO ARTURO OKUMURA SUZUKI

Abogado por la Universidad de Lima.  
Magister en Finanzas y Derecho Corporativo de la Universidad ESAN.

### SUMARIO

I. Introducción.- II. Clases de fallos de mercado: 1. Externalidades: 1.1. Internalización de las Externalidades; 1.2. Impuestos Pigouvianos; 1.3. Subsidios; 1.4. Teoría de Coase; 1.5. Estándar y multa; 2. Información Asimétrica; 3. Bienes Públicos; 4. Monopolio Natural; 4.1. Monopolio; 4.2. Monopolios Naturales; 4.3. Elementos adicionales en torno a los Monopolios Naturales.- III. Optimalidad sin regulación: 1. Competencia Ex Ante; 2. Empresa Pública.- IV Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

Dentro de un mercado en competencia perfecta<sup>2)</sup> el precio se forma como consecuencia de la intercepción de oferentes y demandantes, lo cual acarrea una asignación eficiente de recursos.

Esta asignación eficiente<sup>3)</sup> se produce debido a que en un mercado en competencia perfecta los demandantes de determinado bien o servicio lo adquirirán al máximo precio que estén dispuestos a pagar, en el entendido que de no hacer su oferta en estos términos, otro agente de mercado podrá ofrecer pagar una cantidad superior y hacerse de dicho bien o servicio. Por su parte, los vendedores del mismo bien o servicio fijarán su precio en función al costo marginal<sup>4)</sup>, ya que de lo contrario otro agente podrá mejorar dicho precio y perdería la oportunidad de venta.<sup>5)</sup>

En un mercado en competencia el rol de los Estados se restringe a velar por la libre competencia, el cumplimiento de los contratos, garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, tutelar los derechos del consumidor, etc; dejando la fijación de los precios al libre juego de la oferta y la demanda.<sup>6)</sup>

Sin embargo, existen situaciones en donde estas fuerzas de mercado (oferta y demanda) no concurren de manera libre, creando "equilibrios" sub óptimos; estas situaciones son denominadas como fallas de mercado, las mismas que se producen –como ya anotamos– cuando no se dan condiciones de mercados perfectos, debiendo recurrirse a soluciones fuera del mercado para conseguir resultados más beneficiosos a los que el mercado por sí solo puede producir. En tales casos la intervención de los Estados se justifica ya que el mercado descontrolado fracasaría en producir resultados de acuerdo con el interés público.

Desde un sentido práctico, las fallas de mercado se presentan en la economía cuando la cantidad producida o el nivel de consumo de determinado bien o servicio no coincide con el óptimo social, concluyendo que el interés particular no se condice con el interés general.

<sup>1)</sup> Obra derivada de la Tesis elaborada conjuntamente con Renzo Abanto Bova y Omar Gutiérrez Ochoa, para optar por el grado de Magister en Finanzas y Derecho Corporativo de la Universidad ESAN "Regulación tarifaria en el Bazar de Valores de Lima".

<sup>2)</sup> El mercado en competencia perfecta es un modelo teórico conformado por hipótesis que se resume en la existencia de suficientes demandantes y oferentes que consumen libremente sin barreras, con completa información sobre los productos que consumen, los mismos que son homogéneos.

<sup>3)</sup> Conviene precisar que la eficiencia de la que se habla no está relacionada con la equidad social, sino más bien con la eficiencia distributiva, pues la equidad social debe ser enfocada por otros mecanismos que varían de acuerdo a políticas de Estado.

<sup>4)</sup> El costo marginal es el costo de la última unidad producida.

<sup>5)</sup> Esta situación de máxima eficiencia distributiva es conocida también como el Óptimo de Pareto, es decir, que es aquella situación donde los agentes de mercado obtienen el máximo beneficio posible sin perjudicar a otros.

<sup>6)</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Octava Edición, Tomo II, Buenos Aires, 2005, pp. VI-12.

Es importante señalar que la intervención de los Estados siempre debe apuntar en primer lugar a la promoción de la competencia, cuando esto es posible; sin embargo, si la competencia no es viable por la estructura del mercado, problemas de información, entre otras causas –alguna de las cuales desarrollaremos brevemente en el presente trabajo– los Estados deben intervenir regulando la actividad económica de la manera más eficiente posible.

Esta intervención de los Estados tienen –como veremos más adelante– varios matices y grados, que pueden ir desde la reglamentación de determinada actividad, la supervisión de algunas actividades, hasta la fijación de tarifas de servicios públicos conocida como la *Regulación Económica*.

Es así que con la finalidad de ir delineando algunos conceptos, citamos la definición que el doctor Gaspar Ariño hace de la *Regulación Económica*, como aquella que penetra y configura determinadas actividades denominadas como servicios públicos o de interés general, cuando no son gestionadas por el propio Estado, reglamentando y supervisándolas no solo externamente sino su propia vida interna.<sup>6</sup> Es así que, este nivel de intervención que restringe o limita la libertad de las personas, solo tendría sustento cuando existan intereses legítimos que interesan protegerse, como los supuestos que presentaremos más adelante.

## II. CLASES DE FALLAS DE MERCADO

En primer lugar, para fines didácticos queremos presentarles un breve acercamiento a las fallas de mercado más comunes, para de esta manera identificarlas y entender mejor cómo funcionan y afectan nuestra vida cotidiana, en comparación con un mercado en competencia perfecta que es meramente conceptual para luego entrar a un análisis un poco más detallado de la falla de mercado denominada como monopolio natural.

Entre las fallas de mercado más estudiadas por la doctrina económica encontramos las externalidades, la información asimétrica, los bienes públicos y por supuesto los monopolios naturales, las cuales estudiaremos con más detenimiento en líneas posteriores.

### I. Externalidades

Se identifican en la doctrina varias clasificaciones de externalidades, pero la más común es la que las divide en externalidades negativas y positivas. Las primeras son aquellas donde la actividad privada traslada costos a la sociedad, que deberían ser asumidos por ella (ejemplo: industrias contaminantes); mientras que las positivas son aquellas que contrariamente reducen los costos de cierta actividad (ejemplo: El criador de flores que beneficia al colindante criador de abejas).

Las externalidades negativas son situaciones que se presentan en la producción de bienes o servicios que hacen que el precio de estos no reflejen los verdaderos costos de producirlo, trasladando a la sociedad parte de ellos, lo que hace que las condiciones de intercambio no sean socialmente eficientes. Estas situaciones se presentan típicamente en el caso de industrias contaminantes, donde los costos de la contaminación no son asumidos por quien las ocasiona, trasladándolos a la sociedad o a parte de ella. Como consecuencia de ello, este bien tiene un consumo excesivo, pues el precio de intercambio es mucho menor al socialmente eficiente.

Si tenemos que en una situación de competencia el precio se situará a nivel del costo marginal del producto, en situaciones con externalidades, al costo marginal se le deberá incorporar el costo de la externalidad.

<sup>6</sup> ARINO-ORTIZ, Gaspar. Publicación de las Ponencias en el Seminario Internacional. En: *El Derecho y la Privatización de los Servicios Públicos. Experiencias y Perspectivas*, organizada en la ciudad de Lima por el Instituto de los Servicios Públicos entre los días 18 y 19 de octubre del 2004, p. 18.

Ante las fallas de mercado como externalidades negativas, surgen teorías que abordan posibles soluciones, algunas de ellas no requieren de la intervención estatal, mientras que otras sí:

### 1.1. Internalización de las Externalidades

Este supuesto es posible en caso de pocos participantes en el mercado, donde los costos de transacción permiten a los agentes ponerse de acuerdo. Es el típico caso de una empresa siderúrgica que compra la ganadería colindante para poder seguir contaminando.

### 1.2. Impuestos Pigouvianos

Uno de los instrumentos que a menudo utilizan los estados para influir en las conductas de los agentes del mercado son los impuestos, de tal manera que si el impuesto fuera igual al daño marginal que se quiere evitar, el productor del daño se abstendría de ejecutar dicha conducta. Esto acarrea la necesidad de contar con mucha información sobre los costos de los agentes y la valorización de las conductas a evitarse por este mecanismo.<sup>7</sup>

### 1.3. Subsidios

Los subsidios pueden lograr un efecto similar a los impuestos pero se aplica en sentido inverso, por ejemplo pagando a la industria contaminante para que deje de hacerlo; sin embargo, su aplicación podría ser socialmente rechazada con el añadido que podría incentivar la entrada de nuevos agentes que quieren disfrutar del subsidio.

### 1.4. Teoría de Coase

Plantea que si los derechos de propiedad se encuentran bien definidos y no hay costos de transacción, el mercado puede alcanzar óptimos por sí solo, por lo que no se requeriría de regulación estatal.

Los argumentos de Coase se respaldan en que muchas veces la regulación podría ser más costosa que el daño mismo, a lo que se le agrega lo complicado de identificar la falla y lo costoso del error regulatorio.

Sin embargo, sin ánimo de profundizar en el análisis, no podemos dejar de mencionar que son pocas las actividades donde no se presenten costos de transacción considerables, ya que en la realidad las fallas afectan a una pluralidad considerable de agentes del mercado.

### 1.5. Estándar y multa

El regulador fija estándares que deben ser cumplidos por los agentes del mercado, frente a lo cual ante un incumplimiento se aplica una multa. Para que este sistema funcione, el estándar fijado por el regulador deberá coincidir con el óptimo social y la multa sea igual o cercana al daño marginal obtenido frente al incumplimiento. En tal sentido, al igual que los demás mecanismos descritos, el regulador requerirá gran cantidad de información, tanto para fijar los estándares como para imponer la multa.

## 2. Información Asimétrica

Los mercados perfectos se caracterizan porque todos los participantes en el mercado tienen el mismo grado de información. La información asimétrica se presenta especialmente por el costo que requiere obtener dicha información.

<sup>7</sup> ROSSI, Larrea y ROSSI, Máximo, *Fallas de Mercado*. En: *Notas Docentes*, [www.deconadu.us](http://www.deconadu.us), Diciembre del 2007.

Justamente los problemas de información en la toma de decisiones impiden que el mercado como modelo conduzca a un eficiente intercambio de recursos.<sup>8</sup> Siguiendo a Stiglitz mencionado por Lasheras, la asimetría informativa genera varios problemas.

El primero de ellos está dado por la imposibilidad de contar con mercados completos, ya que no es posible contar con información suficiente que permita anticipar todos los escenarios posibles y con ello todos los riesgos; en consecuencia se producirán decisiones de consumo e inversión (asignaciones) no eficientes.

Otro problema producto de la información asimétrica, lo configura la selección adversa por medio de la cual los agentes tomarán decisiones equivocadas justamente por no contar con información eficiente.

Si el Estado hace que la información sea más accesible y suficiente, la toma de decisiones de consumo será más eficiente y con ello los mercados serán más competitivos.

En la práctica esto se logra, por ejemplo, con normas de protección al consumidor, que exigen a los fabricantes rotular los envases con advertencias sobre el uso del producto, ingredientes, procedencia, etc. Otro ejemplo de ello se da cuando la administración pública difunde el record de accidentes de las empresas de transporte y la puntualidad de las empresas de aviación, entre otras medidas destinadas a proporcionar información relevante al consumidor para el proceso de decisiones de consumo.

### 3. Bienes Públicos

Una característica fundamental de los bienes públicos es que su consumo no es excluyente, es decir, que se permite su consumo de manera simultánea por varias personas y no se agota con el mismo, existiendo muchas veces imposibilidad tecnológica de excluir el consumo de quienes no pagan.

En tal sentido, la intervención de los Estados debe darse cautelando y cuidando el interés de todos en que estos bienes no se agoten con el sobre consumo y puedan preservarse; ello debido a que al ser gratuitos los agentes (denominados *free riders*) no tienen incentivos para un consumo racional.

### 4. Monopolio Natural

Si bien los monopolios no constituyen en todos los casos fallas del mercado, para fines didácticos haremos una distinción del concepto general de monopolio y el monopolio natural, que sí constituye una falla de mercado y cuyo estudio abordaremos con mayor énfasis.

#### 4.1. Monopolios

Los monopolios se configuran cuando un solo ofertante se encuentra en aptitud de atender a una industria completa o a todo el mercado. La conducta monopolística se verifica principalmente en la fijación de precios y cantidad de bienes a producirse, de manera independiente de los demás agentes del mercado (consumidores). Dicha conducta es sostenible en tanto exista un único ofertante, el producto ofrecido no cuente con sustitutos perfectos y/o existan barreras de acceso que nos sitúen en un mercado no contestable.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> LASHERAS, Miguel Angel, *La Regulación Económica*, Editorial Ariel S.A., 1999.

<sup>9</sup> La teoría de los mercados contestables, desarrollada por William Baumol, define a la contestabilidad como la efectividad de las barreras de acceso a un mercado determinado. En: [www.economicprofessor.com/economictheories/contestable-markets-theory.php](http://www.economicprofessor.com/economictheories/contestable-markets-theory.php)

En principio, existe la generalizada creencia que toda forma de monopolio es mala para el consumidor, ya que debido al poder de mercado que goza va a tener la tendencia a fijar los precios muy por encima de su costo, de manera tal que pueda obtener el mayor beneficio posible; asimismo, al no tener competidores, carece de los incentivos suficientes para mejorar procesos y reducir sus costos, trasladándolos al precio.

Sin embargo, no necesariamente la existencia de un monopolio es mala para el mercado, ya que este puede ser resultado del mercado mismo, donde se ha logrado ganar eficiencias en término de costos (ejemplo economías de escala, de ámbito o mejora en los procesos productivos) o en base a las características del bien (ejemplo innovación tecnológica o calidad superior) que permitan desplazar a competidores, esto es lo que la doctrina denomina como "Monopolio Conductual". En estos casos la intervención de los Estados se restringe a supervisar que el monopolista no abuse de su posición de dominio a través de las normas de libre competencia.<sup>18</sup>

Partiendo de la premisa que en el caso del monopolio no natural el mercado es concurrencial o desafiante<sup>19</sup>, el monopolista tendrá incentivos para no generar sobreutilidades, ya que esto alentaría el ingreso de nuevos competidores, con lo cual dicha amenaza mantendrá un equilibrio competitivo y el óptimo social, disciplinando al monopolista.

Sin embargo, existen industrias donde la respuesta de un competidor frente a las altas utilidades del monopolista, no se puede dar de manera inmediata o simplemente no es posible dicha respuesta del potencial entrante al mercado. Uno de los factores que podrían inhibir la entrada de un nuevo competidor al mercado resulta ser el hecho que en determinada actividad monopolística existan importantes costos hundidos<sup>20</sup>, lo cual introduce una ventaja significativa al monopolista frente al potencial entrante, consiguientemente un mercado será desafiante si no existen este tipo de barreras.

Debido a los grandes beneficios que puede otorgar la condición de monopolio, todo monopolista estará tentado a mantener dicho estado, por lo que buscará crear barreras que impidan el ingreso de nuevos competidores, frente a lo cual, de restarse eficiencias sociales, los Estados deberán intervenir para eliminar dichas barreras para promover la competencia.

#### 2.4.2. Monopolios Naturales

No obstante lo expuesto, incluso con una actividad intensa del Estado a favor de promover la competencia en determinado mercado, existen actividades o industrias donde por sus características propias la competencia no es posible, o de serlo restaría eficiencias a la sociedad, debido a que fundamentalmente la provisión de determinado bien o servicio se logra con menores costos, si es proporcionada por un solo agente. Al respecto Gaspar Ariño define el *Monopolio Natural* como "aquella situación donde una sola empresa puede producir el output deseado a un menor coste que cualquier combinación de dos o más empresas".<sup>21</sup>

En estos casos, el profesor Gordillo<sup>22</sup> apunta que "el monopolio no surge de manera espontánea, sino es impuesto por los Estados como un acto normativo, otorgando privilegios legales o determinadas personas para prestar servicios públicos en determinadas condiciones y por un plazo pre fijado, amparados en un interés colectivo de que esto suceda".

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 701, "Eliminar las prácticas monopolísticas, extremar y restringir de la libre competencia".

<sup>19</sup> Un mercado será concurrencial o desafiante cuando no existen barreras que impidan la entrada y salida de un nuevo competidor en cualquier momento.

<sup>20</sup> Un costo hundido es aquel que una vez incurrido no se puede recuperar, como por ejemplo un estudio de factibilidad de un proyecto o la construcción de una red de gas natural.

<sup>21</sup> ARIÑO, Gaspar. Op. Cit., p. 33.

<sup>22</sup> GORDILLO, Agustín. Op. Cit., Tomo II p. VI 13.

Esta decisión de los Estados de otorgar exclusividad en la prestación de determinados servicios está basada en criterios de índole jurídicos y económicos. Desde el punto de vista jurídico tenemos conceptos como el bienestar general y el interés público, mientras que desde el punto de vista económico tenemos como argumento, el mayor excedente del consumidor que se manifiesta por la mayor eficiencia de la inversión en infraestructura pública, lograda a través de una sola empresa, en lugar de dos o más unidades empresariales, antes comentada.

Esta propiedad especial de determinada actividad es denominada como "subaditividad de costos".<sup>16</sup> La subaditividad responde fundamentalmente a dos características: Economías de ámbito y Economías de escala.

Las "Economías de ámbito" se logran cuando los costos de producción de más de un producto se reducen significativamente, en virtud de la existencia de costos fijos que se comparten, de manera tal que el costo medio de cada unidad adicional producida se reduce progresivamente, es decir, la función de costos de producir una cantidad determinada de bienes o servicios es menor a la situación donde se producen esta variedad de bienes o servicios de manera separada.

Las "Economías de escala" se refieren al ahorro que se logra por la expansión en la escala de producción, es decir, que en determinado rango de la curva de producción el costo medio se reduce de manera sustancial con cada unidad de producción adicional. Es necesario precisar que para sostener una hipótesis sobre la existencia de un monopolio natural solo si la economía de escala tiene un rango suficientemente grande, de lo contrario la eficiencia social que hemos señalado que logra un monopolio de este tipo, no sostendría los costos de una regulación.

Sobre este aspecto Lasheras<sup>18</sup> señala que en caso de economías de escala los costos medios son decrecientes en los primeros tramos de la curva de producción, empezando a crecer en determinado momento. Siendo perfectamente posible que la función de costos pueda tener tramos donde se presenten economías de escala y tramos donde no<sup>17</sup>, algo similar se produce también en las Economías de ámbito.

Justamente esta propiedad substancial de determinado mercado, donde el costo medio de producir determinado bien o servicio es menor cuando lo produce una sola firma (curva de costos medios decreciente), que si existiera dos o más firmas, es una de las justificaciones para mantener un monopolio, regulando la entrada de nuevos competidores (eficiencia productiva), así como las tarifas (eficiencia asignativa).

Sin embargo, no basta con tener costos subaditivos para determinar que estamos ante la presencia de un monopolio natural, sino que esta debe ser de tal magnitud que nos lleve a dicha conclusión ya sea por el tamaño de la inversión, por el grado del ahorro en costos, por el tamaño del mercado, etc. Como ejemplo de lo expuesto podemos tener que una bodega en un pequeño poblado podría presentar costos subaditivos, pero evidentemente esto no sería sustento para prohibir el ingreso de nuevos competidores o regular su actividad y sus precios.

Lo expuesto en los párrafos anteriores respecto a la subaditividad, se hace particularmente relevante cuando se requiere una importante inversión en tecnología o infraestructura, pues la participación de una firma adicional podría determinar una sobre inversión y una competencia que

<sup>16</sup> PAREDES M., Ricardo y SANCHEZ C., José Miguel, *Teoría y Práctica Económica de la Regulación*, Materiales de estudio del curso Organización de la Regulación (Profesor Gonzalo Tamayo), Maestro de Finanzas y Derecho Corporativo - ESAN.

<sup>17</sup> LASHERAS, Miguel Ángel. Op. Cit.

<sup>18</sup> Notas Docentes del curso de Microeconomía Avanzada de la facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República sobre Monopolio Natural y Regulación Económica. En: [www.dicc.un.edu.uy](http://www.dicc.un.edu.uy) Información recogida en enero de 2008.

no acarrea mayores beneficios al mercado, por el contrario sería ineficiente, tanto en términos privados como sociales.

De lo mencionado en el párrafo precedente se deriva que otra característica importante de los monopolios naturales es la existencia de "importantes costos hundidos"<sup>18</sup>, ya que constituye una ventaja del monopolista frente al potencial entrante, quien deberá enfrentar esta inversión que ya fue realizada por el monopolista, constituyendo una fuerte barrera de entrada que impide que este tipo de mercados sean fácilmente desafiados.

El potencial entrante a un mercado altamente concentrado o monopolístico hará un análisis sobre la inversión requerida en activos fijos y tecnología necesaria para prestar el servicio, de ello concluirá a qué porción del mercado podrá acceder y si con ello cubriría el costo marginal de producción y recuperará su inversión.

Dadas las características especiales de los mercados con monopolios naturales, donde existen costos subaditivos, la estructura de costos no permitiría al entrante aprovechar los incentivos que tiene un monopolístico para ofrecer precios altos, y reduciendo los mismos ganar un segmento del mercado importante, ya que frente a esto esperaría una reacción del monopolista reduciendo por su parte sus precios a nivel de costos marginales, los mismos que son menores que los del entrante. En este caso el entrante no podrá retirarse fácilmente del mercado con la ganancia capturada hasta la reacción del monopolista, ya que al haber efectuado inversiones que no podrá recuperar deberá asumir estas pérdidas.

En suma, siguiendo a Spiller y Levy citados por Gallardo se podría decir que "los monopolios naturales presentan tres características: Tienen importantes economías de escala o de ámbito, requieren una importante inversión en activos (costos hundidos) y producen bienes o servicios de consumo masivo".<sup>19</sup>

En este orden de ideas, la regulación de entrada<sup>20</sup> en casos de monopolios naturales tiene por objeto evitar inversiones innecesarias cuyos costos son trasladados al consumidor final, propiciando procesos de desarrollo de inversiones más ordenado. Asimismo, es necesario precisar que la regulación de entrada es especialmente importante a fin de evitar la proliferación de redes por cada prestador de un servicio vinculado a esta tecnología, tales como telefonía fija, electricidad, agua, alcantarillado, gas, etc.

Existen casos donde los estados entregan monopolios para promover grandes inversiones que se podrían ver afectadas con nuevos entrantes, tal podría ser el caso de un puerto donde se debe de hacer una gran inversión que sería recuperada sólo si los Estados garantizan un nivel mínimo de demanda en base a proyecciones actuales de la misma; sin embargo, estas proyecciones se podrían ver afectadas si se permite la entrada de un nuevo operador, con lo que la inversión realizada por el primer operador tendría que ser innecesariamente subsidiada por los Estados.

Un elemento adicional a la regulación de entrada antes expuesta está constituida por la necesidad de ordenar la instalación de redes, ya que el desarrollo urbanístico de las ciudades no

<sup>18</sup> Son costos hundidos aquellos que no se pueden recuperar luego de que se efectuaron, un ejemplo de esto es la inversión realizada en un estudio de mercado para cierto proyecto, en tanto que este estudio sirva solo para dicho proyecto su valor no podrá ser recuperado, lo mismo sucede por ejemplo por una red eléctrica, una vez construida sus partes no se pueden recuperar ya que tiene valor solo como red y no como la suma de sus partes.

<sup>19</sup> GALLARDO, José, "Disyuntivas en la Teoría Normativa de la Regulación: El Caso de los Monopolios Naturales". En: [www.uzqg.edu.pe](http://www.uzqg.edu.pe) información extraída en diciembre del 2007, pp. 6-7.

<sup>20</sup> La regulación de entrada es aquella que tiene por propósito tener un número limitado de oferentes de determinado servicio, sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos que se consideran socialmente deseables.

podría estar aparejado de un indefinido número de redes de electricidad, agua, teléfono, gas, etc, pues ello llevaría a una indeseada proliferación de las mismas.

Si bien la regulación de entrada corrige las distorsiones que se podrían generar en el exceso de inversiones en infraestructura y el desaprovechamiento de economías de escala y de ámbito, genera a su vez otro problema generado por los incentivos que tiene un productor monopolista en obtener el mayor beneficio económico posible, fijando el precio por encima del costo marginal por carecer de los incentivos competitivos naturales a cualquier actividad.

Para evitar que el monopolista eleve excesivamente los precios, será necesaria la intervención de los Estados a través de un Regulador fijando precios de los servicios públicos y supervisando inversiones y calidad de servicios, simulando las condiciones de mercado que hubieran determinado la libre formación de los mismos en condiciones de libre competencia.

#### 4.3. Elementos adicionales en torno a los Monopolios Naturales

Adicionalmente a los elementos brevemente descritos en torno a la existencia de monopolios naturales y su regulación por parte de los Estados, su existencia puede estar abonada con políticas de cobertura de servicios públicos.<sup>21</sup>

Existen situaciones en donde la aplicación de subsidios cruzados puede ayudar a costear la ampliación de redes y de cobertura de servicios, en cumplimiento de políticas de acceso universal a estos servicios.<sup>22</sup> Esto se explica en que el costo para prestar servicios de redes (por ejemplo agua, alcantarillado, electricidad, etc.) no es el mismo en todos los usuarios, ya que algunos tendrán por razones de ubicación, geografía, etc, costos de conexión más altos que otros casos, habiendo algunos usuarios que no podrán pagar dichos costos; en esos casos se aplican tarifas donde no se tiene en cuenta el costo real de cada conexión sino se aplica una escala tarifaria en función a diversos factores, entre ellos la capacidad de pago del usuario. En todo caso el costo total operativo de la empresa prestadora de servicios deberá estar cubierto con los ingresos totales.

De aplicarse este tipo de políticas de acceso universal el servicio no podría abrirse a la libre competencia, ya que el monopolístico no estaría en igualdad de condiciones para competir con los potenciales entrantes, debido a que estos no tienen la carga económica del subsidio y por ende podrían aplicar menores tarifas atendiendo solo a segmentos rentables del mercado donde existe capacidad de consumo, dejando a cargo del monopolista los segmentos deficitarios.

En el largo plazo la apertura de la competencia afectaría la capacidad económica financiera de las empresas prestadoras del servicio, así a los usuarios más pobres que no se podrán beneficiar de la ampliación de cobertura del servicio.

### III. OPTIMALIDAD SIN REGULACIÓN

La existencia de un Monopolio Natural, no necesariamente nos debe conducir a una política de regulación tarifaria para alcanzar optimalidad social, la regulación debe ser siempre la última alternativa cuando la competencia no sea posible y fundamentalmente cuando el beneficio social de la regulación sea mayor al costo mismo de regular. Para ello se han desarrollado algunas propuestas alternativas que brevemente describiremos, sin pretender hacer un análisis profundo que escaparía de los alcances de este pequeño trabajo.

<sup>21</sup> BALDWIN, Op. Cit., Capítulo 14.

<sup>22</sup> Para mayor información ver: OKUMURA SUZUKI, Pablo Arturo, *Servicios Cruzados en el Servicio de Agua Potable en el Perú*. En [www.tdefeq.org](http://www.tdefeq.org). Información existente a febrero del 2008.



## 1. Competencia Ex Ante

Este planteamiento fue desarrollado por Demsetz desde 1968<sup>23</sup> y señala que no es necesario regular tarifas, siempre que previo al acceso al mercado se genere competencia por acceder a él –competencia por el mercado– simulando ex ante los efectos competitivos del mercado, y de esta manera se trasladaría dicho efecto vía precios a los consumidores finales del servicio a entregarse.

En estos casos las tarifas de servicios públicos son establecidas contractualmente, aparejada de factores de actualización que impidan que ésta quede desfasada por efecto de la inflación o la variación de la estructura de costos del servicio, de tal manera que la intervención del regulador en materia tarifaria se limite a la aplicación de las cláusulas contractuales, evitando así fallas regulatorias.

Algo similar sucede en Perú con las concesiones de carreteras, donde la tarifa es fijada contractualmente y no por el regulador, mientras que los postores compiten en función a la mayor contraprestación a favor del Estado (en caso de concesiones onerosas) o menor subsidio (en caso de concesiones cofinanciadas).

No obstante los beneficios resaltados, en la práctica se pueden presentar problemas, fundamentalmente debido a su larga duración (entre 20 y 30 años en promedio) y a la naturaleza de incompletos<sup>24</sup> de los mismos. Esto genera que durante su ejecución se pueden presentar renegociaciones, donde se puede modificar el beneficio competitivo ganado al alterarse el equilibrio económico financiero producido en la etapa de concurso.<sup>25</sup>

## 2. Empresa Pública

Esta fue una alternativa muy utilizada, principalmente en América Latina y Europa, donde los Estados retenían para sí el monopolio en la prestación de servicios públicos. Basado en que al no existir intereses privados, la empresa pública, como unidad de producción, carece de incentivos para elevar el precio de los servicios públicos por encima del costo marginal, ya que no se produce una distribución de dividendos entre sus accionistas. En tal sentido, no resultaría necesario aplicarle regulación tarifaria al carecer de incentivos para obtener sobreganancias.

No obstante ello, como sabemos el modelo no ha tenido buenos resultados, ya que estas empresas tampoco tenían fuertes incentivos para la eficiencia, estando además expuestas a presiones políticas que muchas veces generaron que las tarifas se coloquen por debajo del punto de equilibrio, provocando la descapitalización de dichas empresas con el consecuente desmedro en la calidad del servicio y la cobertura del mismo.

Debido al fracaso de este modelo, desde principios de la década de los 90 en el Perú se implementó un proceso de privatización de las empresas de servicios públicos, reteniendo sólo algunas unidades empresariales debido fundamentalmente a una gran oposición de sectores sociales en algunos casos (como las empresas de agua y alcantarillado), mientras que en otros casos se consideraron como empresas “estratégicas” (como en el caso de Electroperú y Petroperú).

Es a través de las empresas denominadas “estratégicas” que el Estado busca influir en mercados bajo libre competencia pero altamente concentrados, como es el caso del mercado de generación de electricidad y de refinación y comercialización de combustibles, sobre todo en el precio de dichos bienes y servicios considerados esenciales.

<sup>23</sup> DAMSETZ, Harold, Why Regulate Utilities?, En *Journal of Law and Economics*, Volumen 11.

<sup>24</sup> Los contratos tienen la naturaleza de incompletos, dado que no es posible prever todas las situaciones y supuestos que se podrán presentar durante su ejecución, obligando con ello muchas veces a su re-negociación, en estos casos el Estado no tiene una posición fuerte.

<sup>25</sup> Para mayor información sobre la ruptura del equilibrio económico-financiero en una renegociación contractual ver: GLAASH, Luis y RUS, Ginie, *Concesiones en infraestructura: Cómo hacerlo bien*, Antoni Bosch Editor, The World Bank, Barcelona, 2005.

#### IV. CONCLUSIONES

1. Existen situaciones en donde las fuerzas del mercado (oferentes y demandantes) no concurren de manera libre, creando "equilibrios" sub óptimos; estas situaciones son denominadas como fallas del mercado, debiendo recurrirse a soluciones fuera del mercado para conseguir resultados más beneficiosos a los que el mercado por sí solo puede generar. En tales casos la regulación se justifica ya que el mercado descontrolado fracasaría en producir resultados de acuerdo con el interés público.
2. Cuando la Falla de Mercado consiste en la existencia de un Monopolio Natural, lo que falla es la competencia como fuerza que impulsa la eficiencia, entonces la regulación consistirá en simular sus efectos estableciendo los precios de manera artificial. Es por ello que la existencia de un Monopolio Natural constituye una de las razones que sustentan la regulación tarifaria o regulación económica.
3. Los monopolios naturales presentan tres características: Tienen importantes economías de escala o de ámbito, requieren una importante inversión en activos (costos hundidos) y producen bienes o servicios de consumo masivo.
4. Si bien la regulación de entrada de monopolios naturales corrige las distorsiones que se podrían generar en el exceso de inversiones en infraestructura y el desaprovechamiento de economías de escala y de ámbito, genera a su vez un problema. Este está vinculado con los incentivos que tiene un productor monopolista en obtener el mayor beneficio económico posible, fijando el precio por encima del costo marginal por carecer de los incentivos competitivos naturales a cualquier actividad.
5. Para evitar esta situación será necesaria la intervención de los Estados a través de un Regulador fijando precios de los servicios públicos, simulando las condiciones de mercado que hubieran determinado la libre formación de los mismos en condiciones de libre competencia.