

El Riesgo Moral y la Regulación de la Calidad de los Servicios Públicos

Aresio Antonio Viveros Zuazo*

Resumen:

Una de las funciones de un organismo regulador es la supervisión de la calidad del servicio que las empresas reguladas prestan a los usuarios finales, con el objeto de lograr una mejora en su prestación y verificar el cumplimiento de los estándares de calidad mínimos que la legislación de la materia impone a las concesionarias de dichos servicios públicos.

Dada la asimetría de información que tiende a existir entre las empresas prestadoras de servicios públicos y el regulador, la toma de decisiones por parte de éstas les permite disminuir los costos en que deben incurrir para prestar un servicio con estándares de calidad adecuados, a efectos de maximizar sus beneficios; e impide que el regulador pueda fiscalizar tal servicio y tomar las acciones correctivas necesarias en favor de la población. Este conflicto de intereses es conocido como riesgo moral.

El presente artículo identifica y describe las situaciones en las que puede presentarse riesgo moral, proponiendo la utilización de incentivos para solucionar dicho conflicto.

Palabras clave:

Riesgo Moral – Regulación – Servicios Públicos – Calidad – Riesgos – Asimetría de Información

Abstract:

One of the main purposes of a Regulatory Agency is to monitor the quality of the service that regulated companies provide to its final users, in order to achieve an improvement in its performance and verify compliance with minimum quality standards that legislation impose on the concessionaires of public services.

Given the asymmetry of information that tends to exist between the companies providing public services and the regulator, the decision by the latter allows them to reduce the costs that must be incurred to provide a service with appropriate quality standards, in order to maximize their benefits; and prevents the regulator to oversee such a service and take necessary corrective actions for the population. This conflict of interest is known as moral hazard.

This article identifies and describes the situations in which moral hazard can occur, proposing the use of incentives to resolve the conflict.

Keywords:

Public services – Quality – Information asymmetry – Moral hazard – Regulation

Sumario:

1. Introducción – 2. Origen y definiciones – 3. Riesgo moral y asimetría de la información – 4. Riesgo moral y la regulación de los servicios públicos – 5. La regulación como mecanismo para minimizar el riesgo moral en la prestación de servicios públicos

* Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, graduado con distinción Magna Cum Laude en el año 2005. Ha culminado exitosamente el Post Grado de Derecho de la Energía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Maestría en Gestión de la Energía en la Universidad ESAN. En el ámbito académico, es profesor del Diplomado de Especialización en Regulación – Servicios Públicos y Obras de Infraestructura de la Universidad San Martín de Porres. Inició su experiencia laboral con prácticas pre-profesionales en estudios jurídicos de reconocido prestigio en el año 2002, ingresando en el año 2004 a Luz del Sur S.A.A.. El Dr. Viveros se incorporó al Estudio Navarro, Ferrero & Pazos Abogados en el año 2008, siendo a la fecha Socio del Estudio.

1. Introducción

La privatización de las empresas estatales dedicadas a la prestación de servicios públicos de redes (electricidad y telecomunicaciones principalmente) contó con un evidente consenso de la sociedad, surgido del grado de ineficiencia y atraso técnico en que habían caído estas empresas públicas. El cambio del régimen jurídico y las sucesivas reformas en la regulación han logrado, sin lugar a dudas, progresos sustantivos en la prestación de dichos servicios y en la mejora de la infraestructura asociada.

Los servicios públicos suelen ser imprescindibles y, por lo tanto, tienen una demanda asegurada en un mercado cautivo. En algunos casos además, por sus condiciones técnicas, se ofrecen en forma monopólica o por parte de un grupo reducido de empresas; es decir, con poca o ninguna competencia. Cuando los servicios públicos son prestados directamente por el Estado se supone que éste, para bien o para mal, eficiente o ineficiente, es el representante de los intereses generales de la sociedad y, por lo tanto, de los consumidores. Pero cuando los servicios públicos son ofrecidos por empresas privadas en el marco de la mencionada delegación, el Estado debe desarrollar mecanismos para proteger tales intereses.

En ese marco, tanto la lógica como la práctica habitual imponen la formación de entes reguladores autónomos destinados a monitorear el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad y a defender los intereses de los usuarios, de manera que éstos introduzcan eficiencias en dichos mercados cautivos a efectos de simular condiciones de competencia; y para cumplir adecuadamente con sus funciones. Estos entes deben disponer de una apropiada institucionalidad, solvencia técnica y recursos adecuados para la tarea asignada.

Cuando se habla de regulación, usualmente se piensa en tarifas; sin embargo, el diseño institucional de los organismos reguladores en el Perú también permite que éstos regulen estándares de calidad de servicio e inversiones. Es importante resaltar que las tarifas, los estándares de calidad y el nivel de inversiones, están directamente relacionadas entre sí: cuando las tarifas son muy bajas, comprometen la capacidad de realizar inversiones y mantener estándares de calidad altos; en contrapartida, un nivel de calidad excesivo o de inversiones demasiado altas para una tarifa determinada puede generar que la

empresa prestadora del servicio quiebre o no sea sostenible a largo plazo.

En ese orden de ideas, tenemos que una de las funciones más importantes de un organismo regulador es la supervisión de la calidad del servicio que las empresas reguladas prestan a los usuarios finales, con el objeto de lograr una mejora en su prestación y verificar el cumplimiento de los estándares de calidad mínimos que la legislación de la materia impone a las concesionarias de dichos servicios públicos.

En palabras de Gustavo Ferro y Omar Chisari:

“La regulación de la calidad apunta a definir estándares mínimos admisibles en la prestación de los servicios, dado que en presencia de topes de precios o tasas de rentabilidad garantizadas, una vía de escape de la empresa regulada, es bajar la calidad del servicio, en el entendimiento de que mayor calidad implica mayores costos. De modo que la regulación de calidad procura evitar esta práctica elusoria, y garantizar niveles homogéneos de servicio para los consumidores.”¹

Sin embargo, existen diversos problemas que dificultan esta labor del regulador en lo relativo a la supervisión de calidad del servicio prestado por las empresas reguladas. Muchos de estos problemas se originan en las decisiones que toman las empresas prestadoras del servicio público en función a su posición de dominio y propiedad sobre la información relativa a la prestación del servicio – asimetría de la información.

Dada la asimetría de información que tiende a existir entre las empresas prestadoras de servicios públicos y el regulador, el proceso de toma de decisiones por parte de dichas empresas luego de suscribir un contrato de concesión les permite disminuir los costos en que deben incurrir para prestar un servicio con estándares de calidad adecuados, a efectos de maximizar sus beneficios; e impide que el regulador pueda fiscalizar tal servicio y tomar las acciones correctivas necesarias en favor de la población. Este conflicto de intereses es conocido como riesgo moral.

Como veremos en el presente artículo, el riesgo moral, que es un concepto económico relevante en la teoría de la agencia y se encuentra estrechamente ligado al problema de la asimetría de la información, finalmente redonda en la actividad regulatoria que se efectúa sobre los servicios públicos, especialmente en la supervisión de la calidad de los mismos.

1 Gustavo Ferro, Omar Chisari. Tópicos de Economía de la Regulación de los Servicios Públicos. 2010. HAL Id: hal-00473038 <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00473038>

2. Origen y definiciones

“El Riesgo Moral es la situación en la que un individuo no tiene que asumir todos los costos asociados con sus acciones. Es el riesgo de que el agente desarrolle actividades que son indeseables (inmorales) desde el punto de vista del principal”².

El término “Riesgo Moral” tiene su origen en la literatura de seguros. Según Stiglitz³, las compañías de seguros eran conscientes de que cuanto más amplia era la cobertura menor era el incentivo para que el asegurado tuviese cuidado. El hecho de no tener el cuidado debido se consideraba “inmoral”; de ahí, el nombre. En palabras de August Gelissen⁴:

“Si un individuo no tiene que pagar las consecuencias de sus acciones porque está asegurado, podrá ser menos precavido y negligente en torno a los riesgos que asume” [traducción propia].

Entonces, tenemos que en los supuestos de seguros, el “riesgo moral” se da cuando las personas aseguradas tienen algún incentivo para provocar o dejar que se produzca el hecho cubierto por el seguro. Por ejemplo, si se asegura un bien con la condición de que en caso de pérdida total su reposición debe hacerse por un bien nuevo, habría incluso un incentivo para tener un siniestro, o para no evitar la agravación del daño, pues el asegurado obtendría un beneficio de esta situación, que escaparía del control de la aseguradora.

La doctrina es uniforme respecto a la definición y alcances del riesgo moral, que podría resumirse en aquella situación que se produce cuando un agente controla una variable de interés para otro agente, que no puede observarla, debido a que no tiene acceso a la información necesaria.

Por ejemplo, De la Cruz⁵ indica que los problemas de selección adversa y riesgo moral se refieren a las situaciones en las que, en una posible interacción

entre dos individuos, uno de ellos (o ambos) tiene información privada de alguna característica clave para la relación. Las empresas, que actúan movidas por el propio interés, generalmente sólo están dispuestas a compartir información si ello no les supone ningún perjuicio.

Para Bengt Holmstrom⁶:

“El riesgo moral se refiere al problema de inducir a los agentes a proveer de niveles adecuados de producción cuando sus acciones no pueden ser observadas o fiscalizadas directamente.” [Traducción propia].

Por su parte, Camissa y Piazza⁷ señalan que se identifica una situación de riesgo moral cuando existe una divergencia de intereses entre las partes, lo que ocurre siempre que hay separación entre la propiedad y la gestión (teoría del principal y el agente⁸), y además existe información asimétrica. Los intereses del principal son habitualmente distintos a los del agente, y por ello existe un incentivo a que, aprovechándose de la existencia de información asimétrica, éste último realice acciones a favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses del principal.

Entonces, el riesgo moral se podría conceptualizar como el problema que surge cuando un individuo se porta de manera distinta al comportamiento diligente ordinario que debería observar en función a su exposición al riesgo. Parafraseando a Camissa y Piazza, es un problema de incentivos que se presenta cuando una persona u organización no es recompensada por lo que hace o cuando no tiene que pagar todos los costes de sus actos. Se considera como una forma de oportunismo ex-post, vinculado a la existencia de contratos incompletos y asimetría informativa⁹.

Según indica De la Cruz¹⁰, una de las consecuencias del riesgo moral es que este impide a las empresas aprovechar las oportunidades de ganancia mutua.

2 Documento conceptual y de política de supervisión – Superintendencia Bancaria de Colombia. Disponible en: <http://www.superfinanciera.gov.co/ComunicadosyPublicaciones/supervision062005.pdf>

3 STIGLITZ, M. 2002. La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica. Asturias, España: Revista Asturiana de Economía - RAE N° 25 2002. Disponible en: http://www.ucv.vt/fileadmin/user_upload/facultad_agronomia/Imagenes/J_Stiglitz_Nuevo_Paradigma.pdf

4 GELISSEN, August (2010). Incentive Regulation of Electricity Distribution Networks. Disponible en: <http://alexandria.tue.nl/extra2/afstversl/tm/Gelissen%202010.pdf>

5 DE LA CRUZ FERRER, Juan (2002). Principios de Regulación Económica en la Unión Europea. Centro Europeo de Regulación Económica y Competencia. Disponible en: <http://cerecom.org/publicaciones/LIBRO PRINCIPIOS REGULACIÓN CAP 5.pdf>

6 HOLMSTROM, Bengt (1982). Moral Hazard in teams. Disponible en <http://www.jstor.org/pss/3003457>

7 CAMISSA, Eduardo y Gustavo Piazza (2003). “El manejo de los riesgos en la concesión de servicios públicos”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

8 La teoría del principal y el agente, o teoría de la agencia, analiza la forma de los contratos formales e informales mediante los que una o más personas denominadas como “el principal” encargan a otra persona denominada “el agente” la defensa de sus intereses, delegando en ella cierto poder de decisión. (Camissa y Piazza, 2003)

9 CAMISSA, Eduardo y Gustavo Piazza (2003). “El manejo de los riesgos en la concesión de servicios públicos”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

10 DE LA CRUZ FERRER, Juan (2002). Principios de Regulación Económica en la Unión Europea. Centro Europeo de Regulación Económica y Competencia.

Asimismo, Acuña¹¹ indica que si los mercados son incompletos y la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa vuelven a la asignación óptima un objetivo inalcanzable. Sin embargo, el mismo De la Cruz también indica que a medida que los mercados se desarrollan, aparecen mecanismos institucionales que propician la seguridad jurídica y facilitan la cooperación entre las empresas.

Natalia Martín¹², indica que los dos problemas principales generados en la relación de agencia política son la selección adversa y el riesgo moral. En las situaciones de riesgo moral, el problema se convierte en la búsqueda de un equilibrio entre riesgo e incentivos, ya sea el agente adverso o neutral al riesgo. La neutralidad al riesgo permite al principal conceder al agente el derecho a tomar decisiones por una cantidad fija y el agente trata de tomar la mejor decisión que le permita igualar su esfuerzo con el coste marginal. Cuando el agente es adverso al riesgo, su deseo de compartir éste reduce sus incentivos y toma la segunda mejor solución. En estas circunstancias, no es posible alcanzar la mejor decisión debido a la limitación de información que impide observar el esfuerzo y especificar los términos de un contrato completo.

Ahora bien, en los párrafos anteriores se ha hablado del riesgo moral en el agente; sin embargo, éste también se puede presentar en el principal, por ejemplo, en la relación sociedad (principal) – estado (agente). Así, muchas veces nos encontraremos ante algunos funcionarios gubernamentales que podrían tener incentivos (políticos o económicos) para modificar unilateralmente condiciones de contratos ya firmados con empresas concesionarias de servicios públicos en detrimento de los usuarios (lo que iría en contra de los intereses de la sociedad), ya que estas acciones son tomadas por el sector privado como riesgos que finalmente son trasladados al costo de la provisión del servicio, afectando su calidad.

También puede darse el caso de riesgo moral en los casos en que exista más de un principal, por

ejemplo en la relación gobierno central (principal) y empresa concesionaria, como se ilustra con el ejemplo siguiente, presentado por Acuña¹³:

“En la relación entre el gobierno (principal) y una empresa concesionaria (agente), el primero solicitará a la empresa que invierta, sin embargo una vez que esta lo hace el gobierno querrá llevarse las ganancias por medio de los impuestos. De ahí que los agentes no puedan estar seguros de que si se comportan bien serán recompensados”.

3. Riesgo moral y asimetría de la información

Según Silvia Regoli¹⁴, el riesgo moral está relacionado íntimamente a la asimetría de información. Este es el caso de la regulación de servicios públicos, donde debido a las características del propio servicio y de la demanda, existen incentivos para bajar la calidad de los servicios o realizar inversiones de menor calidad que las previstas originalmente en el contrato, dado que igualmente éste ya está garantizado.

Dentro del enfoque del interés público, la disponibilidad de la información es un elemento imprescindible en la regulación y, desde esta perspectiva, la formulación de los marcos regulatorios adecuados y eficientes se basa en el control de la asimetría de la información. La información asimétrica que tiende a existir entre el regulador y la empresa regulada, permite que esta última se encuentre mejor informada especialmente en todo lo relativo a costos y nivel de esfuerzo. La información asimétrica impide que el regulador le indique con precisión a la empresa lo que debe hacer, aunque el primero trate de inducirla a actuar según el interés público.

Sobre el particular, Raúl Tabarquino¹⁵ distingue entre dos fuentes de asimetrías de la información: (i) el riesgo moral; que es derivado de la existencia de variables endógenas que no son observadas por el regulador, pero que las empresas reguladas pueden modificar o controlar discrecionalmente;

11 ACUÑA, Carlos (compilador) (2007) “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” Jefatura del Gabinete del Gobierno Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Argentina

12 MARTIN, Natalia (2000). Tesis de Doctorado. Una Aproximación a la Política de los Costes de Transacción a través del Análisis Institucional Comparado. La Regulación de Medicamentos en Dos Ámbitos Institucionales. La Industria Farmacéutica en España y Estados Unidos. Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Disponible en: <http://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/47/1/TEISIS02-090312.pdf>

13 ACUÑA, Carlos (compilador) (2007) “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” Jefatura del Gabinete del Gobierno Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Argentina. Disponible en <http://www.clad.org/otras-publicaciones/lecturas-sobre-el-estado-y-las-politicas-publicas-retomando-el-debate-de-ayer-para-fortalecer-el-actual>

14 REGOLI, Silvia (2003). “Aspectos institucionales de la regulación de empresas de servicios públicos. el caso del ente de regulación de servicios sanitarios de la provincia de Santa Fe”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Disponible en http://www.aaep.org.ar/ponencias/congreso2/Regoli_Silvia.pdf

15 TABARQUINO, Raúl. Los Servicios Públicos domiciliarios en Colombia: Una mirada desde la ciencia de la política pública y la regulación. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2011c/997/index.htm>

y, (ii) la selección adversa, que surge en el caso de las empresas de servicios públicos y ocurre cuando existen variables exógenas que son de conocimiento de las empresas reguladas, pero sobre las cuales –a pesar de su mejor conocimiento– no pueden incidir.

Por ejemplo, para la suscripción de un contrato de concesión de un servicio público, la selección adversa relacionada con la asimetría de información estaría ligada básicamente al manejo de la información durante o antes de la firma del contrato de concesión; mientras que el riesgo moral referido a la asimetría de la información es un problema de incentivos que se considera como una forma de oportunismo que sucede luego de la firma del contrato de concesión.

Como ya se ha mencionado, se identifica una situación de riesgo moral cuando existe una divergencia de intereses entre las partes. El conflicto de intereses surge como consecuencia de la diferencia entre el objetivo principal de las empresas concesionarias (maximizar sus beneficios) y el interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible). Así, el concedente o principal procura maximizar el bienestar de la comunidad, bajo la piedra angular del interés público y, por otro lado, el agente o concesionario representado por las empresas privadas tiene un interés particular buscando maximizar sus beneficios.

Para ilustrar con precisión cómo se manifiesta el riesgo moral en la relación Principal (Estado) – Agente (Concesionario), se puede recurrir al siguiente ejemplo: El Estado “A” es el principal (concedente) y la empresa “B” es el agente (concesionario). “B” debe elegir entre dos acciones: “x” o “y” para cumplir sus compromisos asumidos en el respectivo contrato de concesión. Tomar la opción “x” resulta menos costoso para la empresa que tomar la opción “y”, y resultaría complicado que A pudiera fiscalizar los resultados de dicha decisión; sin embargo, la opción “x” implicará que los usuarios obtengan una menor calidad de servicio. Como es de esperarse, B elegirá la opción que le cueste menos, “x”, aunque sepa que la acción “y” es la mejor para quien lo contrató, su principal, y los usuarios a los que representa.

Entonces, tenemos que el hecho de que B no seleccione “y” puede deberse a los siguientes factores: (i) La remuneración de B no depende de la acción que elija; es decir, no disminuye significativamente si elige la peor decisión para A; (ii) B no está expuesto a un castigo porque no existe esa posibilidad en la legislación o porque resulta extremadamente caro para A caer en la cuenta de que la decisión no era la apropiada; (iii) B puede alegar que las consecuencias de

“x” obedecen a hechos ajenos a su decisión, no habiendo forma de comprobar lo contrario. Así, mientras que antes de tomar la decisión A puede establecer una relación estimada de su acción y el resultado, no será posible de que luego de tomada la decisión, B pueda verificar sus causas y efectos directos.

Implícitamente, hay un conflicto de intereses entre A y B, que hace que B oculte deliberadamente su acción. A desearía un comportamiento adecuado de B; pero éste último, sabedor de las falencias para detectarlo, prefiere maximizar sus beneficios. Se presenta así el comportamiento oportunista de B, pues sin castigo o premio por las acciones, ésta siempre preferirá evitar mayores costos.

Así las cosas, bajo el contexto de la teoría del agente-principal, “el principal” encarga a otra persona denominada “el agente” la defensa de sus intereses, delegando en ella cierto poder de decisión. Los intereses del principal son habitualmente distintos a los del agente, y por ello existe un incentivo para que, aprovechándose de la existencia de información asimétrica, el agente realice acciones a favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses del principal comportándose de una manera oportunista.

4. Riesgo moral y la regulación de los servicios públicos

Hemos indicado en los párrafos precedentes que en la generalidad de los casos, el “Riesgo Moral” ocurre cuando el “principal” encarga o da poder al “agente”, y este último se desenvuelve en función de sus intereses, los cuales no están totalmente alineados con los del primero. La posibilidad de riesgo moral se acrecienta cuando existe asimetría de información entre el principal y el agente. Lo anterior cobra especial relevancia en la prestación de servicios públicos, pues no es sólo el Principal (Estado, a través del regulador) quien se ve perjudicado por las decisiones del agente (empresas concesionarias), sino la sociedad en su conjunto.

En el caso de los servicios públicos, y específicamente en la supervisión de la calidad de su prestación, cuya titularidad corresponde al Estado, quien la ha delegado a terceros a través de contratos de concesión, esta dicotomía se manifiesta entre los organismos reguladores y las empresas reguladas, que como titulares del servicio concesionado, son propietarias o tienen mejor acceso a la información relativa a su prestación.

De acuerdo con lo anterior, puede haber hasta tres casos de riesgo moral en relación a la prestación de servicios públicos:

- a) El primer caso ocurre entre el supervisor (regulador) y la empresa supervisada, en los papeles de principal y agente. En este caso la empresa supervisada tiene mayor información de los costos del servicio y tratará de reducirlos una vez que sus ingresos estén asegurados.

Para llevar lo mencionado anteriormente a la práctica, podemos tomar como ejemplo lo que sucede en la prestación del servicio de alumbrado público. En este caso, tenemos por una lado al agente –la empresa concesionaria– que se beneficia de una reducción de costos al reducir el mantenimiento del servicio de alumbrado público; y por otro lado el Estado, a través del regulador, que tiene la misión de fiscalizar que el servicio cumpla con estándares de calidad establecidos. Por su parte, la concesionaria conoce específicamente la situación de su infraestructura y la calidad del servicio de alumbrado público, pero el regulador únicamente puede obtener información de manera muestral.

Esta situación de asimetría de información se profundiza en aquellos supuestos en los que el principal (en este caso el regulador) no puede o le resulta prohibitivamente costoso supervisar si el agente (la concesionaria) está cumpliendo adecuadamente el contrato de concesión. Siguiendo con el ejemplo anterior, resultaría extremadamente costoso que el Organismo Supervisor. OSINERGMIN fiscalizara el adecuado funcionamiento de cada uno de los postes de alumbrado público de cada una de las concesionarias de distribución en el Perú, a efectos de comprobar si está cumpliendo con las normas de calidad del servicio de alumbrado público en sus respectivas áreas de concesión. Este hecho proporciona un margen para comportamientos oportunistas (riesgo moral) por parte de dichas empresas concesionarias, quienes entregarán la información relativa a sus instalaciones de alumbrado público que sí cumplen con la normativa, u ocultaran aquella que no lo hace. Así evitarán incurrir en costos de mantenimiento de todas sus instalaciones.

- b) El segundo caso ocurre entre la sociedad y el supervisor, en los papeles de principal y agente. En este caso, la primera le encarga al segundo supervisar a la empresa de servicios públicos, sin embargo el supervisor podría tener intereses propios, inmediatos o futuros, por los cuales favorecería a la empresa supervisada.

Por ejemplo, se puede dar el caso en que el personal del supervisor tiene posibilidades de ser contratado posteriormente por la empresa concesionaria, especialmente cuando el

mercado es reducido. En ese caso, tendremos que el supervisor buscará evitar que se sancione a la concesionaria o ayudarla, a efectos de ver mejoradas sus posibilidades de contratación a futuro.

En este supuesto, el personal del regulador (agente) se ve en una encrucijada de incentivos por parte del agente en perjuicio de la sociedad (principal). Por un lado, la sociedad exige que el personal del regulador vele por sus intereses cuidando aspectos de calidad y seguridad en el servicio, sin embargo el personal del regulador podría tener sus propios intereses futuros, por ejemplo, asegurarse una posición en la empresa concesionaria, por lo que podría tender a favorecerla.

- c) Un tercer caso ocurre entre la sociedad y el gobernante de turno, que actúa en representación del Estado. El Gobierno pretenderá comportarse de forma que pueda continuar en el poder u obtener réditos políticos, utilizando para ello políticas populistas como la disminución de las tarifas o el exceso de infraestructura ociosa. En estos casos, el Regulador, como ente independiente, es el encargado de evitar que esto suceda y su obligación es la búsqueda del equilibrio. Sin embargo, si el Regulador no es independiente, se corre el riesgo de que se vea forzado por el Gobierno a perseguir sus intereses, apoyando las políticas que llevarían a las empresas a salir del sector y a impedir las inversiones requeridas.

Así, el personal encargado de la supervisión, al estar respaldado por el Gobierno, puede cometer negligencias, porque no tiene que pagar directamente las consecuencias de sus acciones, “está asegurado con el apoyo político”.

Finalmente, se debe tomar en consideración que existe un factor temporal que influencia el riesgo moral: se ha dicho que el riesgo moral se presenta cuando un individuo no tiene que asumir todos los costos asociados a sus acciones, sin embargo aún en el caso que los tenga que asumir, si existe un desfase temporal suficientemente amplio entre el acto y las consecuencias habría posibilidad de riesgo moral. Un ejemplo claro se puede encontrar en la fijación de tarifas de redes, en la cual la tarifa está en función de un programa de obras futuras, en el cual se reconocen los costos a partir del año de entrada en operación de los proyectos, sin embargo si estos proyectos no entran en funcionamiento la empresa igual cobra la tarifa prevista hasta la siguiente fijación tarifaria, en la que tendrá que devolver lo que cobró indebidamente más un interés, usualmente más bajo que su costo de oportunidad del dinero.

5. La regulación como mecanismo para minimizar el riesgo moral en la prestación de servicios públicos

Para Bonifaz, el mayor problema de riesgo moral, en un contexto de regulación de servicios públicos:

“...Se presenta por la imposibilidad del ente regulador de observar los esfuerzos de las empresas por reducir costos. Debido a esta dificultad los regímenes regulatorios modernos se enfocan en incentivar a las firmas a revelar información sobre sus costos y condiciones de demanda, al mismo tiempo que buscan incentivarlas a realizar actividades destinadas a reducir costos. En este caso, esta forma de regulación es superior a aquellas destinadas sólo a fijar precios o tarifas iguales al costo marginal, puesto que, ante la presencia de información asimétrica, el regulador enfrenta un trade-off entre la eficiencia asignativa (fijar un precio igual al costo marginal), la eficiencia productiva (entrega del servicio al menor costo posible) y la minimización de los efectos distribucionales adversos de los excesos de beneficios que podría tener la empresa dada su ventaja de información”.

Según Stiglitz¹⁶, para diseñar mecanismos y estructuras eficientes de regulación se debe tomar en cuenta las asimetrías de información (desventajas de información del regulador), el riesgo moral (problemas para asegurar que el comportamiento del regulador sea congruente con el bienestar social) y la falibilidad humana (los errores son inevitables). Es importante también considerar las limitaciones en la implementación y la vigilancia del cumplimiento.

Por su parte, Blazquez¹⁷ indica que el problema de la regulación a los monopolios naturales es de tipo principal (regulador) – agente (empresa regulada) y las restricciones con las que se enfrenta el regulador para implementar sus políticas son principalmente de carácter informativo. Las restricciones informativas se refieren a que los reguladores no pueden tener confianza en contratos de regulación que son contingentes a la información proporcionada únicamente por la empresa, es decir, la información que no se puede verificar fácilmente. En este sentido, se contempla normalmente dos tipos de restricciones informativas: riesgo moral y selección adversa. El

riesgo moral se refiere a situaciones en las que el principal no puede controlar el comportamiento del agente o en las que el agente recibe información privada una vez iniciada la relación. Cuando se dan estas situaciones, el agente actúa de forma discrecional sobre aspectos que afectan a sus costes o a la calidad de sus productos.

Entonces, a efectos de minimizar la problemática del riesgo moral en la prestación de los servicios públicos, la regulación de los mismos debe ser diseñada de manera que cree los incentivos necesarios para reducir la asimetría de información entre principal y agente y castigue las conductas que menoscaben la prestación del servicio en condiciones de calidad adecuadas.

Para ello, resulta necesario como primer punto dotar a los organismos reguladores de la institucionalidad suficiente para que cumplan con su labor de supervisión y fiscalización de la calidad del servicio público de electricidad de manera eficiente. Asimismo, es importante que los incentivos y los riesgos que enfrenta el personal de los reguladores estén alineados. Por ejemplo una supervisión que persiga favorecer indebidamente a las empresas, o a decisiones políticas sin base técnica debería penalizar al responsable en una magnitud tal que evite dicha situación.

En palabras de Quintanilla¹⁸:

“(...) el efecto inmediato de contar con un Órgano Regulador con autonomía suficiente, brinda a dicho órgano la capacidad institucional necesaria para resistir la influencia de la sociedad (agentes) y para intervenir en la economía para moldear los resultados económicos; así como para mitigar los riesgos de influencia de grupos de interés, captura y politización”.

Finalmente, es importante aclarar que la función supervisora de calidad de los reguladores no debe entenderse bajo supuesto alguno como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial privada, sino como una actividad encaminada a eliminar barreras a la libre competencia, impedir el abuso de la posición dominante de las empresas concesionarias en casos de monopolio natural, buscar reducir la asimetría de la información y tener herramientas e incentivos apropiados para premiar o sancionar conductas de riesgo moral.

16 STIGLITZ, J. (2010). Regulación y Fallas. Revista de Economía Institucional, vol. 12, n.º 23, segundo semestre/2010, pp. 13-28. Disponible en www.economiainstitutional.com/pdf/No23/jstiglitz23.pdf

17 BLAZQUEZ, María (2008). Regulación y Eficiencia en el Sector Eléctrico Español 1998 – 2004. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://tdx.cat/bitstream/handle/10803/3967/mlbg1de1.pdf?sequence=1>

18 Quintanilla, E. (2006) Autonomía del Organismo Regulador de Energía de Perú: Un estudio de caso. Tesis Doctoral. Programa Doctoral en Administración y Dirección de Empresas ESADE-ESAN. Lima - Perú.

Por tanto, la utilización de incentivos, como premios por mantener el índice de calidad o multas por no hacerlo, multas económicamente representativas ante faltas a los compromisos contractuales y la definición de metas mínimas del servicio adecuadamente remuneradas, serán piezas claves para el control de la

conducta de las empresas reguladas, pues desde nuestro punto de vista, la única solución al riesgo moral es estructurar la regulación de forma que la empresa regulada, movida por su propio interés, lleve a cabo las acciones que el regulador disponga en beneficio de los usuarios. ☒

