

LA CAPACIDAD REGULATORIA DEL ESTADO EN ARGENTINA*

**Oscar Oszlak,
Ruth Felder y
Karina Forcinito**

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**
- 3. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO**
- 4. LA NUEVA PREOCUPACIÓN POR LA REGULACIÓN**
- 5. LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES**
- 6. CONCLUSIONES**
- 7. ANEXOS**
- 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

* Documento elaborado por el Area de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, abril de 2000. Publicado con autorización.

LA CAPACIDAD REGULATORIA DEL ESTADO EN ARGENTINA¹

1. INTRODUCCIÓN	4
2. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	6
3. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO	10
3.1 LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO Y LAS PRIVATIZACIONES	10
3.2 MODALIDADES Y ALCANCES DE LA PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS	11
3.2.1 Telecomunicaciones	11
3.2.2 Gas natural	12
3.2.3 Energía eléctrica	13
3.2.4 Corredores viales	15
3.2.5 Ferrocarriles	16
3.2.6 Aguas y servicios cloacales	17
4 LA NUEVA PREOCUPACIÓN POR LA REGULACIÓN	18
5 LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES	20
5.1 REGLAS DE JUEGO	20
5.1.1 El proceso de fijación de reglas de juego	21
5.1.2 La formalización de las reglas de juego en los marcos regulatorios	26
5.2 RELACIONES INTERINSTITUCIONALES	38
5.2.1 Las competencias regulatorias y la independencia del regulador	38
5.2.2 El control de los entes	42
5.2.3 Otros organismos involucrados en la regulación y el control de los servicios	42
5.2.4 Instancias de articulación entre los actores	44
5.2.5 Los usuarios y sus formas de organización	47
5.3 ORGANIZACIÓN INTERNA Y ASIGNACIÓN DE FUNCIONES	48
5.3.1 La dirección de los organismos	49
5.3.2 La estructura organizativa y las competencias	52
5.3.3 La desconcentración territorial	53
5.4 DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FÍSICOS Y HUMANOS	54
5.4.1 El presupuesto de los entes	54
5.4.2 La dotación de personal	56
5.4.3 La información para el control	57
5.5 POLÍTICAS DE PERSONAL Y CAPACIDADES INDIVIDUALES	60
6. CONCLUSIONES	62
7. ANEXOS	66

¹ En el presente trabajo se retoman, actualizan y profundizan los principales aspectos problemáticos de la regulación estatal sobre los servicios públicos privatizados en la Argentina, originariamente planteados en Oszlak y Felder (1998). El trabajo avanza en el análisis de los instrumentos técnicos, jurídicos e institucionales que se han desarrollado para que los entes reguladores puedan cumplir su papel de manera más efectiva y expone los déficit que registra todavía su capacidad de gestión en este campo.

7.1 ANEXO 1: PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS Y SECTORES ESTATALES	66
7.2 ANEXO 2. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EN EL SISTEMA DE CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE GESTIÓN PRIVADA	71
7.3 ANEXO 3: PRINCIPALES DÉFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ENTES REGULADORES.....	73
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

1. Introducción

La reforma del estado iniciada en Argentina, al igual que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, hacia fines de los años '80, reconoce dos etapas claramente diferenciadas. Observadas retrospectivamente y quizás por simplicidad, han sido denominadas “primera” y “segunda” fases de la reforma, aún cuando en los hechos se trata de dos momentos cuantitativa y cualitativamente diferentes.

La primera fase consistió en la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros (empresarios privados, ONGs, gobiernos subnacionales, proveedores) de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios, tanto para usuarios de la sociedad como del propio estado. Además de la privatización, descentralización y tercerización, que fueron sus principales instrumentos, esa etapa también incluyó la desregulación de numerosas actividades económicas (controles de precios, intervenciones equilibradoras en los mercados, mecanismos de promoción). En el caso argentino, las transformaciones tuvieron un carácter veloz y profundo, traduciéndose en la supresión de una porción significativa de la estructura institucional del estado nacional, de su dotación de personal y, en última instancia, de algunos de sus roles tradicionales.

Cuando se observa que, convencionalmente, la actividad estatal se manifiesta a través de la producción de bienes, la prestación de servicios y la regulación de la actividad socioeconómica, resulta claro que se ha producido un “desvestimiento” del dominio funcional del estado nacional, parcialmente compensado por la asunción de nuevos roles: en lugar de producir directamente los bienes y los servicios, ahora intenta regular las condiciones de prestación de esas mismas funciones, que fueran transferidas a otros agentes sociales, asumiendo además, en ciertos casos, responsabilidades de promoción y financiamiento.

Corresponde aclarar que las funciones reguladoras que sustituyen a las directamente productivas, son diferentes a las desactivadas a través de las políticas de desregulación antes mencionadas. La diferencia esencial entre unas y otras es el carácter público de los bienes o servicios involucrados. En efecto, la nueva regulación pretende abarcar las relaciones entre el estado, los prestadores y los usuarios, en cuanto a las condiciones en que los nuevos operadores prestan servicios públicos. En cambio, las regulaciones suprimidas en el marco de la reforma estatal apuntaban, más bien, a la aplicación de reglas de juego mediante las cuales el estado intentaba preservar o corregir determinados desequilibrios económicos o sociales, como en el caso del establecimiento de precios sostén; el aprovisionamiento de ciertos insumos críticos; el uso de stocks de intervención para regular los mercados; la fijación de la paridad cambiaria, el salario mínimo o la tasa de interés bancaria. En estos casos, existe un “interés público” pero no un “servicio público” afectado.

Existe, asimismo, otra área importante de intervención estatal vinculada con la función reguladora, aunque de naturaleza distinta a la anterior. Se trata de las funciones de habilitación, control e inspección de establecimientos privados y públicos dedicados a la producción y comercialización de diversos bienes de consumo (alimentos, medicamentos) o a la prestación de determinados servicios (v.g. de salud, educativos, recreativos, culturales, de seguridad) en aspectos relativos a las condiciones de producción, calidad de los bienes o servicios, observación de normas de moralidad pública, etc.

Si bien el estado nacional no llegó a desprenderse de estas funciones, existen indicios de que el masivo desmantelamiento de su aparato institucional durante la primera fase de la reforma pudo haber comprometido, en parte, su capacidad para ejercer plenamente las funciones regulatorias irrenunciables que le corresponde desempeñar en estas áreas. Las frecuentes denuncias sobre comercialización de medicamentos no autorizados o falsificados, alimentos en deplorable estado de higiene, accidentes producidos por la falta de controles oportunos -entre muchos otros ejemplos- ponen de manifiesto la debilidad institucional existente para prevenir tales situaciones.

Con estas notas introductorias se intenta ubicar el tema de la regulación estatal dentro del marco de los cambios producidos durante la primera fase de la reforma del estado. Resuelta la cuestión de su *tamaño*, parece recortarse ahora, más nítidamente, un conjunto de cuestiones ligadas a la redefinición del *rol* del estado tras el proceso de reforma, uno de cuyos rasgos más destacables es la transformación de productor en regulador.

Como se ha mencionado, antes de los procesos de reforma los estados desarrollaban amplias tareas de regulación. Sin embargo, las reformas modificaron tanto los objetivos a alcanzar a través de la regulación, como el contenido de la función de regulación y, consecuentemente, el tipo de capacidades requeridas para cumplirla.

Mientras en la etapa anterior la regulación suponía la existencia de regímenes sectoriales y territoriales en materia de beneficios impositivos, controles de precios o licencias de importación, entre otros, las actuales actividades de regulación y control suponen la existencia de instrumentos técnicos, normativos y administrativos tendientes a incidir en la estructura de los mercados, los esquemas tarifarios, los compromisos de inversión, la calidad de los productos y servicios, la seguridad de los usuarios y de terceros o el cumplimiento de los contratos.

La aplicación de estos instrumentos, en general, supone un proceso sistemático y continuo, llevado a cabo habitualmente por agencias especializadas, mediante el cual se exigen o se proscriben ciertas actividades o conductas por parte de actores privados o públicos. Se configuran así pautas de relación entre el propio estado, los actores privados pasibles de la regulación -en general empresas privadas proveedoras de bienes y/o servicios críticos- y receptores de estos bienes o servicios, se trate de clientes, usuarios, sectores que desarrollan actividades económicas que requieren de estos servicios o ciudadanos en general.

La experiencia argentina en materia regulatoria ha sido sin duda insatisfactoria. En general, según las evidencias recogidas en encuestas, entrevistas, fuentes documentales y estadísticas, el desempeño de los entes creados para regular los servicios públicos privatizados, ha sido altamente deficiente. El presente informe tiene por objeto identificar y, en lo posible, cuantificar, los déficit de capacidad institucional que revela el funcionamiento de estos entes reguladores. El conocimiento de esta experiencia podría contribuir a la búsqueda de soluciones para mejorar tal capacidad, no sólo en la Argentina sino también en otros países latinoamericanos que enfrentan situaciones similares.

El informe plantea inicialmente una serie de consideraciones conceptuales acerca de los problemas de la regulación, particularmente sus objetivos, modalidades y mecanismos institucionales, mostrando la complejidad de los procesos e interacciones que vinculan a los diferentes actores involucrados. Luego, presenta algunos antecedentes del proceso

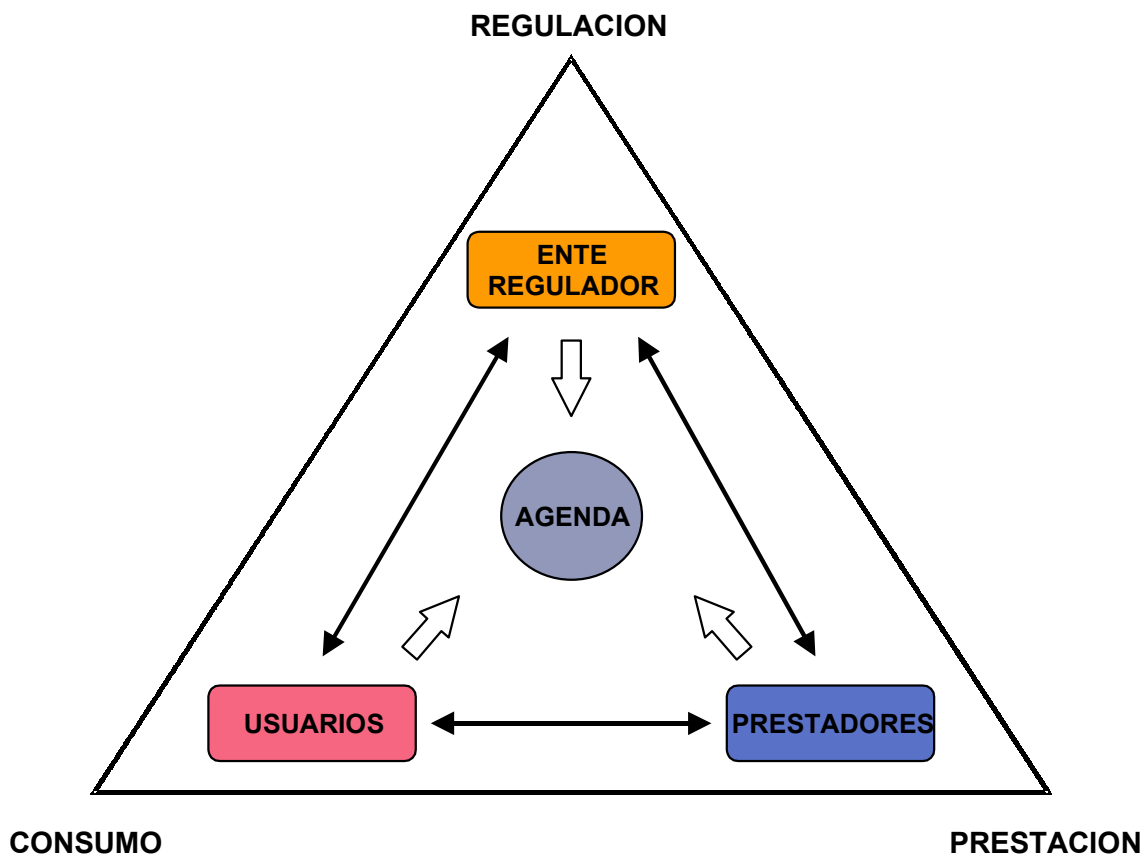
de privatización que originó la creación de los entes y el diseño de los marcos regulatorios, señalando de qué modo la especificidad de cada tipo de servicio público condicionó el diseño institucional y contribuyó a generar distintos tipos de déficit de capacidad regulatoria. El análisis se detiene seguidamente en cada uno de los factores de déficit propuestos, aportándose evidencia empírica para estimar su respectiva gravedad. Finalmente, las conclusiones destacan los principales hallazgos efectuados en el curso de la investigación.

2. Consideraciones conceptuales

La prestación y regulación de servicios públicos supone una relación entre empresas prestadoras y usuarios, mediada por acciones estatales. En la Figura 1 se representan los actores que participan en las relaciones triangulares así creadas y la naturaleza de los vínculos que establecen entre sí. En cada vértice del triángulo tienen lugar diferentes procesos que merecen ser examinados separadamente pero, a su vez, también las vinculaciones entre los vértices pueden resultar de gran importancia para el análisis. Esta relación asume diferentes características según las ecuaciones que se establezcan entre calidad, precio y cobertura de los servicios.

FIGURA 1

PRESTACION, CONSUMO Y REGULACION:
ACTORES Y PROCESOS



Los actores identificados son el *estado regulador*, los *prestadores de servicios* y los *usuarios*. En el vértice asignado al estado, se deciden cuestiones relativas al ámbito de la **regulación**, los aspectos que abarca y sus alcances, los criterios de aplicación, los marcos jurídicos y los mecanismos institucionales a emplear para asegurar su vigencia. En el vértice de la **producción**, los prestadores, dentro del marco regulatorio establecido, adoptan políticas relativas a los volúmenes de los servicios, los tipos de usuarios, las tecnologías a emplear, los costos y precios, las inversiones requeridas, la introducción de nuevos productos y las estrategias para maximizar los beneficios de la explotación y ganar nuevos mercados, extender las concesiones o contrarrestar la acción reguladora. En el vértice del **consumo** se decide -siempre que sea posible- la utilización o no de los servicios, los eventuales sustitutos a emplear (v.g. gas por electricidad; transporte ferroviario por automotor), la frecuencia o alcance de la utilización de los servicios, las tácticas de “free riders” (enganches a redes, viajes sin pasaje), las estrategias individuales, familiares o empresarias para afrontar el costo de los servicios.

Los actores mencionados poseen combinaciones diversas de recursos materiales, de información, de coerción e ideológicos que respaldan las decisiones que adoptan y que se ponen en juego en la relación con los otros actores. Considerando estos recursos, es posible analizar las relaciones que mantienen los actores ubicados en cada vértice del triángulo y el tipo de cuestiones que están en juego en ellas.

En el vínculo **regulación-prestación**, los problemas centrales que se plantean son, por ejemplo, los de la capacidad institucional, legitimidad y poder coercitivo de los órganos reguladores para ejercer su rol. Esto incluye, entre otras cosas, conocer con precisión qué significa regular, cómo se define el rol estatal en este aspecto, con qué alcance, cómo salvaguardar el interés público en este sentido, qué problemas de “captura burocrática” se suscitan o cuál es la efectividad de los recursos de coerción y legitimidad que tiene el estado frente a los de información y recursos materiales que manejan las empresas como base de su poder relativo.

En el vínculo **prestación-consumo**, las partes toman posición frente a cuestiones tales como el grado en que los servicios que se prestan satisfacen las necesidades de los usuarios; la medida en que la prestación discrimina según usuarios (por ejemplo, en cuanto al alcance geográfico); los criterios de rentabilidad frente a las inversiones requeridas para su suministro; la razonabilidad de los precios o tarifas y los patrones de comparación; la incidencia de las tarifas sobre el presupuesto de los usuarios y el impacto sobre los precios relativos, la equidad distributiva, etc.

Finalmente, en la relación **regulación-consumo** se verifica en qué medida queda amparado el interés de los usuarios; qué canales abre la regulación a la participación ciudadana; cuál es la efectividad del rol estatal; cuanta legitimidad gana o pierde el estado en el ejercicio de su función reguladora; qué transferencias de recursos se producen mediante los precios.

De todas las relaciones y procesos previamente enumerados, el presente informe considerará, especialmente, los que tienen lugar en el “vértice” de la regulación, ya que la “densidad” y orientación de esas interacciones reflejarán, en última instancia, la capacidad institucional del estado para cumplir eficazmente su rol regulador. Los otros vértices y sus interrelaciones conforman, no obstante, dimensiones analíticas que, o bien explican parcialmente los déficit de capacidad institucional existentes o bien proporcionan información contextual imprescindible para comprender estos déficit.

La institucionalidad regulatoria incluye la formulación de objetivos regulatorios, es decir, definiciones acerca de los bienes que se pretende resguardar a través de la regulación, las cuales remiten a la pregunta: ¿por qué regular? Además, requiere establecer modalidades adecuadas para cumplir con estos objetivos y poner en marcha instrumentos específicos de intervención. Veamos estos tres aspectos separadamente.

En general la regulación se orienta por alguna combinación de los siguientes objetivos:

- garantía de condiciones técnicas para la operación eficiente y confiable del servicio;
- introducción de modificaciones en la configuración de los mercados de producción y distribución;
- garantía de existencia de reglas generales e iguales para todas las empresas prestadoras;
- estímulo a la inversión y el desarrollo tecnológico en la provisión del servicio;
- gestión eficiente y equitativa de recursos comunes;

- promoción del acceso a los servicios básicos por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas;
- protección de intereses de los usuarios y respuesta a sus consultas y reclamos;
- control de eventuales impactos sobre el medio ambiente.²

En función de alguna combinación de estos objetivos que se considere deseable es posible definir las modalidades de intervención regulatoria, que incluyen la identificación de procesos susceptibles de ser regulados y las orientaciones y límites que se establecerán. Entre las modalidades de regulación usuales se pueden mencionar:

- concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio;
- revisión periódica de precios y tarifas;
- definición y supervisión del cumplimiento de estándares técnicos y operacionales;
- aprobación de planes estratégicos de las empresas prestadoras;
- establecimiento de requisitos técnicos, financieros y administrativos para la interconexión de redes y
- elaboración de requisitos para la publicación de estados financieros e informes públicos por parte de los operadores.

Es necesario aclarar que no existen relaciones unívocas entre objetivos a alcanzar y modalidades de intervención regulatoria, ya que el logro de un objetivo puede demandar intervención sobre varios procesos e, inversamente, la regulación de algunos aspectos de la actividad puede satisfacer más de un objetivo de los anteriormente mencionados.

Finalmente, dada una combinación de objetivos y modalidades de regulación, se requiere una dotación de recursos institucionales que, en un sentido amplio, incluye un marco normativo favorable, apoyos políticos oportunos, un esquema organizativo adecuado, insumos en cantidad y calidad suficientes y recursos humanos altamente capacitados. Por lo general, esta tarea de diseño institucional se desarrolla a través de la propia práctica de la actividad regulatoria, lo cual explica en parte los serios déficit de capacidad que revela la organización y funcionamiento de los entes correspondientes.

A efectos del análisis realizado en este informe, los tipos de brechas o de déficit de capacidad institucional serán clasificados según la conceptualización propuesta por Tobelem (199.), es decir, según se originen en las reglas de juego que rigen el proceso regulatorio, en las relaciones inter-institucionales que se establecen en torno a ese proceso, en las falencias de organización interna o asignación de responsabilidades, en carencias de insumos físicos o recursos humanos, en políticas de personal adoptadas o en las capacidades individuales de los agentes empleados por los entes.

² Estas son algunas de las dimensiones que plantea Martín (1996) en su propuesta para el análisis de los regímenes de regulación.

3. Cambios en el rol del estado

3.1 La reforma del sector público y las privatizaciones

Durante la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo a partir de los años 70, el desempeño de las empresas estatales fue mostrando un creciente deterioro: declinó su contribución al crecimiento, se redujo la productividad de sus inversiones y las tarifas de sus servicios perdieron toda relación con sus costos salariales y de insumos. Adicionalmente, desde mediados de esa década se incrementó drásticamente su endeudamiento en moneda extranjera (Gerchunoff y Cánovas, 1995: 484). Más tarde, la agudización del desequilibrio fiscal de la economía determinó un recorte generalizado de los gastos de las citadas empresas, lo cual deterioró aún más su funcionamiento.

Tras el estallido hiperinflacionario de 1989, la necesidad de reformulación del estado se tornó imperiosa e ineludible. En este marco, la política de privatizaciones de empresas públicas constituyó uno de los ejes principales de esta reformulación. La ley 23.696, sancionada poco después de la asunción del presidente Menem, delineó los ejes para la futura reforma del sector público. Esta norma destacaba “la carencia de recursos” y el notorio deterioro de las empresas públicas “mal administradas”, con “cuadros económico-financieros graves”, “déficits acumulados y crecientes” y “servicios ineficientes”.

La privatización de las principales empresas estatales se planteó como un instrumento para alcanzar diversos objetivos. Entre ellos, la estabilización macroeconómica, la cancelación de la deuda pública, la apertura de negociaciones con los acreedores externos para la obtención de nuevo financiamiento, la mejora en la calidad de los servicios prestados y la introducción de reformas estructurales orientadas a aumentar la productividad global de la economía, en las que el sector privado asumiría un nuevo protagonismo, relegando al estado a un papel subsidiario. En una primera etapa signada por urgencias económicas y políticas, la búsqueda de credibilidad política en el mundo de los negocios y la necesidad de recomponer relaciones con los acreedores externos tuvieron un peso casi excluyente. Un trabajo realizado por FIEL (1999) destaca que la alta incertidumbre del momento inicial constituyó un factor que obligaba a obtener mayores recursos fiscales, lo que a su vez explicaría las ventas o concesiones de monopolios legales (con reservas de mercado) o con tarifas elevadas, aunque no resultara la decisión más aconsejable desde el punto de vista de los problemas que esta política provocaría a posteriori. En una etapa posterior y superadas las urgencias macroeconómicas más agudas, las autoridades contaron con mayores grados de libertad para el diseño de la política de privatizaciones y pudieron atender objetivos diferentes (Gerchunoff y Cánovas, 1995).

La magnitud de la privatización realizada en Argentina y la premura con que se realizó, fueron los rasgos más destacables de este proceso. Como puede observarse en el Anexo 1, en pocos años se transfirieron a operadores privados la empresa de telecomunicaciones, la aerolínea de bandera, la mayor parte de los ramales ferroviarios, los subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, la producción y distribución de electricidad y gas, el servicio de provisión de agua potable y cloacas del Gran Buenos Aires, áreas petroleras primarias y secundarias, empresas petroquímicas, canales de televisión y se concedieron rutas para ser explotadas mediante el cobro de peajes, además de venderse un elevado número de empresas manufactureras.

El orden de prioridades de cada etapa se tradujo en discontinuidades en cuanto a metodología y modalidades de instrumentación de las transferencias al sector privado. Así, por ejemplo, en una primera etapa -antes de la sanción de la Ley de Convertibilidad- las privatizaciones se caracterizaron por:

- el peso de la capitalización de títulos de deuda externa para el pago de los activos estatales.
- la falta de consideración a la formulación de marcos regulatorios consistentes y organismos de control idóneos.
- la ausencia de segmentación de las empresas a privatizar.

El caso paradigmático dentro de esta etapa lo constituye la privatización de la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTel), operación en la que se capitalizó deuda externa por un monto de alrededor de u\$s 5.000 millones (más de la tercera parte del total de deuda capitalizado en todo el proceso de privatizaciones).

En una segunda etapa los procesos de privatización asumieron los siguientes rasgos:

- segmentación vertical y horizontal de las empresas como paso previo a la venta.
- combinación de la venta de una proporción mayoritaria del capital empresario con la oferta pública de acciones.
- preferencia por el pago en efectivo.
- atención (con ciertas limitaciones) a la necesidad de crear marcos regulatorios y entes reguladores, antes de transferir las empresas al sector privado.

Los casos destacables de esta etapa son las privatizaciones del área energética, en particular los sectores gasífero y eléctrico. Como se detallará más adelante, son los dos únicos casos en los que la privatización y regulación se apoyaron en leyes del Congreso Nacional.

La transferencia al sector privado implicó una profunda transformación en los mercados, procesos, productos y modalidades de comercialización de los servicios privatizados, que condicionarían las demandas de intervención estatal posterior.

3.2 Modalidades y alcances de la privatización de los servicios

Entre los aspectos a considerar al examinar la privatización de los servicios públicos, cabe destacar el tipo y alcance de las modificaciones estructurales que se introdujeron en los mercados de cada uno de ellos.

3.2.1 Telecomunicaciones

El sistema telefónico administrado por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) estaba integrado por las redes urbanas que interconectaban a los usuarios de una misma zona y por una red interurbana (troncal) que enlazaba las distintas redes urbanas entre sí (y que incluía la transmisión de datos e imágenes de televisión). ENTel tenía a su cargo la casi totalidad de las redes interurbanas de telecomunicaciones, incluyendo los servicios de télex y facsímil, y detentaba el virtual monopolio de las comunicaciones con el exterior. La privatización implicó la división del territorio en dos

regiones (norte y sur) de las que se harían cargo dos sociedades que gozarían de un período de exclusividad en la prestación del servicio básico de telefonía durante siete años, prorrogables por otros tres, en caso de cumplirse ciertas metas de servicio. En esta etapa las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (LSB) prestarían el servicio de telefonía básica sin exposición a la competencia en los ámbitos del servicio básico local y de larga distancia (tanto nacional como internacional).³ Las tarifas cobradas por las LSB quedaban sujetas a regulación estatal. Adicionalmente, las LSB fueron habilitadas para prestar un conjunto de servicios en régimen de competencia, tales como telefonía celular, televisión por cable y transmisión de datos.⁴ Tras el período de exclusividad, la prestación del servicio telefónico básico sería abierta a la competencia y las LSB podrían competir fuera del ámbito geográfico al que debían restringir su operatoria en la etapa previa.⁵ El “Plan de Liberalización” (Decreto 264/98), finalmente implementado, estableció una apertura gradual y restringida a dos operadores adicionales (con redes preexistentes de gran cobertura), fuertemente integrados verticalmente (Abeles, Forcinito y Schorr, 1999).

3.2.2 Gas natural

El marco regulatorio gasífero introdujo importantes modificaciones a la forma en que históricamente había funcionado el sector en la Argentina, en lo que hace a la estructura del mercado, la forma de regular las tarifas, los distintos tipos de servicios prestados por las empresas, etc. Una de las claves de esta alteración fue la desintegración vertical y horizontal de la empresa Gas del Estado, que históricamente había proporcionado en forma monopólica los servicios de transporte y distribución de gas natural.⁶ Con el propósito de lograr un mercado con una dinámica competitiva⁷, la empresa fue subdividida en dos sociedades transportistas y en ocho unidades de distribución con jurisdicción sobre distintas regiones del país, estableciéndose restricciones a la integración vertical.⁸

³ Para ello se creó una empresa “satélite”, de propiedad compartida entre las dos Licenciatarias, para la prestación del servicio de larga distancia internacional (luego Telintar). Cabe mencionar que es habitual en los países con regulaciones avanzadas impedir o limitar la participación de las empresas que proporcionan el servicio local bajo condiciones monopólicas en la prestación del servicio de larga distancia. Este tipo de medidas se orientan a promover la competencia en éste último segmento del mercado y a proteger a los usuarios del potencial abuso de poder de mercado por parte de las empresas mencionadas.

⁴ Esta posibilidad dio lugar a un proceso de integración vertical y horizontal por parte de las LSB durante la vigencia del período de exclusividad que se contribuyó a obstaculizar la posibilidad de introducir competencia en el futuro.

⁵ El cumplimiento parcial de las metas a que hacíamos referencia más arriba determinó la decisión de la Secretaría de Comunicaciones de limitar el período de exclusividad a dos años.

⁶ Cabe mencionar que en el esquema previo el Estado fijaba los precios de transferencia que Gas del Estado debía pagar a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), empresa estatal que realizaba la exploración y producción del fluido casi en forma monopólica.

⁷ El supuesto implícito era que, como producto de la subdivisión de Gas del Estado, el incremento en el número de actores en el sector permitiría introducir ciertas presiones competitivas en el mismo. Al respecto, en los considerandos del decreto 1.738/92 se señala que uno de los principales objetivos de la privatización de Gas del Estado es “la estructuración de mercados en los que el acceso de los oferentes y demandantes resulte lo más amplio posible, dando lugar al juego dinámico de la competencia entre el mayor número de participantes”.

⁸ Se limitó la posibilidad de que los productores controlen el capital de una firma transportista. Ni productores ni transportistas pueden hacer lo propio respecto de una distribuidora. Los grandes usuarios no pueden tener una participación controlante sobre una distribuidora dentro de su propia área de consumo.

Pese a esta disposición, la configuración actual del mercado resulta de un importante proceso de reintegración vertical –e incluso horizontal– de la cadena gasífera, asociado tanto a la estructura de mercado que emerge del marco regulatorio de la privatización de Gas del Estado como al proceso de transferencias de capital registrado con posterioridad a la misma. Ciertos agentes económicos han podido insertarse simultáneamente en los distintos eslabones que componen la cadena (producción, transporte y distribución), a la vez que participan en el sector en calidad de grandes usuarios industriales y en otros segmentos de la cadena energética (petróleo y energía eléctrica) (FLACSO, 1999).

Otra modificación importante introducida por el nuevo marco regulatorio sectorial es la forma de relación entre empresas transportistas y distribuidoras con las compañías productoras de gas natural. En el régimen anterior a la privatización, dicha relación se encontraba regulada a través de una tarifa determinada oficialmente por la Secretaría de Energía. Con la sanción del nuevo marco regulatorio se apuntó a que el precio del gas adquirido en “boca de pozo” –es decir, el precio que reciben las empresas extractoras de gas– quedara definido por la interacción entre la oferta y la demanda –ambas caracterizadas por estructuras de mercado con un alto grado de concentración–. Durante el primer año de actividad de las Licenciatarias del Transporte y Distribución, el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte, que se incluye en las tarifas finales abonadas por los distintos tipos de consumidor, era fijado por el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Desde enero de 1994 el precio del gas en “boca de pozo” pasó a ser determinado por el mercado.⁹ Como resultado de esta transformación emergió un mercado mayorista, cuyos principales actores son las empresas productoras y las distribuidoras, los grandes usuarios industriales¹⁰ y las generadoras termoeléctricas.

3.2.3 Energía eléctrica

A comienzos de los años 90, el sector eléctrico experimentó una reorganización estructural e institucional similar a la del sector gasífero. Hasta entonces, el mercado mayorista operaba sobre la base de un grupo de empresas, mayoritariamente estatales e integradas verticalmente, que distribuían sus excedentes y faltantes –en las distintas etapas del proceso de transformación de la energía eléctrica– a través del Despacho Nacional de Cargas (DNC).¹¹

⁹ Decreto 2.731/93 (de desregulación del mercado generador de gas). Cabe señalar que el sistema de regulación tarifaria vigente carece de un esquema de incentivos que induzca a las transportistas y distribuidoras a negociar menores precios del gas en “boca de pozo” con los productores, ya que las variaciones en el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte son transferidas automáticamente a las tarifas de transporte y distribución, es decir, al usuario final.

¹⁰ Los grandes usuarios se encuentran habilitados para convenir la compra de gas directamente con los productores, mediante contratos (“by pass” físico o comercial) que implican una desvinculación –total o parcial, según el tipo de contrato establecido– entre el usuario y el sistema de distribución. La desvinculación es “física” cuando el usuario se hace cargo de la construcción de un ducto hasta sus instalaciones, evitando, de esta forma, la intervención de una distribuidora. Es “comercial” cuando el consumidor pacta con el transportista y luego le abona al distribuidor la tasa correspondiente

¹¹ La determinación del precio de las distintas empresas demandantes se veía afectada por tarifas “políticas” donde, por ejemplo, la ex SEGBA pagaba un precio muy superior al correspondiente para Agua y Energía Eléctrica que, así, podía trasladar tales diferenciales a las empresas provinciales no generadoras y a algunas grandes industrias

Con anterioridad al traspaso de los activos estatales al sector privado se separaron las fases de transporte y distribución (monopolios naturales), a la vez que se introdujeron presiones competitivas en el mercado de generación (usinas hidroeléctricas y plantas de generación térmica), mediante la constitución del Mercado Eléctrico Mayorista y la determinación del precio de la energía eléctrica en el punto de su ingreso al sistema de transporte y distribución. A partir de agosto de 1991 las generadoras integradas al sistema interconectado vendían toda su producción al DNC (papel que luego asumiría el Organismo Encargado de Despacho de CAMMESA¹²), a un valor equivalente al costo marginal horario de generación del sistema. A su vez, el DNC vendía toda la energía demandada por los distribuidores a un precio único, que se revisaba trimestralmente en función de las proyecciones de la oferta y la demanda.¹³ Durante 1992 se sancionaron las normas que completaron el reordenamiento del sector eléctrico en todas sus etapas, con el establecimiento de pautas para las transacciones entre los oferentes de energía eléctrica (generadores) y sus demandantes mayoristas (distribuidores y grandes usuarios)¹⁴ y se concretó la transferencia a los operadores privados.

La privatización determinó que las empresas debían especializar en una sola de las fases del proceso de transformación de la energía eléctrica (generación, transporte o distribución). De modo semejante a lo dispuesto en la privatización de Gas del Estado, generadoras, distribuidoras y grandes usuarios no pueden tener control accionario sobre transportistas. A la vez, ninguna distribuidora puede ejercer control sobre una generadora –y viceversa–.¹⁵ Con esta regulación se reconocen las diferentes morfologías de cada una de las instancias de la cadena eléctrica a la vez que se configuran las relaciones comerciales que se establecen entre los diversos actores. Así, por ejemplo, en la generación eléctrica existe un mercado potencialmente competitivo¹⁶, mientras que la transmisión y la distribución son actividades monopólicas (si bien en la distribución existe la posibilidad –aún no explotada– de introducir cierto grado de competencia). Las relaciones comerciales en el interior del mercado eléctrico sólo se establecen entre generadores y distribuidores o grandes consumidores (estos últimos pueden contratar la provisión de energía eléctrica con los distribuidores, o directamente

demandantes. Los precios fijados por los distribuidores a los consumidores finales respondían, en última instancia, a criterios de política macroeconómica que, como tales, tendían a subordinar a aquellos estrictamente económicos vinculados a los propios costos implícitos en la prestación del servicio de provisión final de la energía eléctrica.

¹² Se trata de la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista, creada en septiembre de 1992 como empresa sin fines de lucro. La misma está integrada por partes iguales por el Estado Nacional y por cada uno de los distintos actores del sector. Sus funciones esenciales son las de ordenar la programación estacional de la generación eléctrica, atendiendo a la optimización técnica y económica del despacho, y administrar las transacciones energéticas entre los distintos actores intervinientes.

¹³ Resolución de la Secretaría de Energía Nro. 38/91

¹⁴ La Ley 24.065, sancionada a principios de 1992, su Decreto Reglamentario 1.398/92 y la Resolución de la Secretaría de Energía Eléctrica Nro. 61/92 fijan las normas de funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)

¹⁵ Pese a las limitaciones mencionadas, se asiste, al igual que en el sector gasífero, a un proceso de reintegración vertical y horizontal de las unidades de negocio segmentadas. Este proceso se evidencia en la evolución de las tenencias accionarias y/o participaciones mayoritarias comunes en empresas formalmente independientes que actúan en las distintas fases de la cadena.

¹⁶ La generación térmica no requiere autorización previa del Poder Ejecutivo, y la generación hidroeléctrica requiere de una expresa concesión de explotación si la potencia instalada es superior a 500 KW.

con los generadores, bajo un esquema similar al mencionado para el caso del gas natural). Los transportistas –monopolios naturales– limitan su participación al cobro de una tarifa en concepto de servicio de “peaje” (regulada oficialmente).

Los generadores integrados al sistema interconectado perciben un precio equivalente al costo marginal de corto plazo determinado con una periodicidad horaria. Las transacciones que se realizan en este segmento (entre generadores y distribuidores y entre generadores y grandes usuarios) no están sujetas a regulación tarifaria.¹⁷ En cambio, las tarifas cobradas por las distribuidoras están sujetas a regulación por parte del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) en el caso de Edenor, Edesur y Edelap¹⁸ y por parte de entes de regulación de jurisdicción provincial. El sistema de fijación de precios en el segmento de distribución prevé un mecanismo de *pass-through* que permite que los distribuidores trasladen a los usuarios finales los aumentos tarifarios que se producen en el mercado mayorista.

3.2.4 Corredores viales

Hasta fines de los años ochenta, la construcción y el mantenimiento del sistema vial argentino se financiaban fundamentalmente con recursos provenientes de impuestos a los combustibles y lubricantes. La sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica implicó una reestructuración del sistema vial y de sus mecanismos de financiamiento. El sector fue declarado en emergencia a causa del estado de “intransitabilidad” de las rutas nacionales a la vez que se promovió la transferencia de las mismas al sector privado. Se estableció un programa de “Reconversión Vial” basado en la descentralización, desregulación y privatización de la red nacional de caminos. En función de diferenciaciones establecidas sobre la base de indicadores tales como cantidad y tipo de tránsito (intra o interprovincial) y estado de la calzada en los diferentes tramos, se definieron las rutas que serían transferidas al ámbito provincial y los tramos que se entregarían en concesión al sector privado, a la vez que se estableció una nueva forma de encarar la gestión del resto de las rutas nacionales que reemplazaría al sistema tradicional de construcción y reparación estatal. Trece operadores privados se hicieron cargo de dieciocho corredores viales mediante concesión para el mantenimiento y explotación de obra pública por un plazo de 12 años a contar desde noviembre de 1990. Los aproximadamente 9.000 km de rutas concedidas representan más del 30% de las rutas nacionales pavimentadas y conectan las principales áreas productivas y urbanas del país y la mayor parte de los puertos y puentes internacionales. En 1994, se concederían además tres autopistas de acceso a la Ciudad de Buenos Aires.¹⁹ En diecisiete de ellos los operadores privados pagan canon al estado, mientras que en el restante el estado subvenciona la operación. Los montos de

¹⁷ Originalmente, para poder celebrar contratos con los generadores, los grandes usuarios debían garantizar una potencia demandada mínima de más de 5 MW. Con posterioridad, tal requisito se contrajo a un mínimo de 1 MW y, probablemente, tal potencia mínima para ingresar al MEM sea reducida a 100 KW. Ello ha traído aparejada una sustancial pérdida de clientes supuestamente “cautivos” de las distribuidoras.

¹⁸ Estas empresas concentran el 45% del mercado nacional.

¹⁹ Las autopistas que incluyen la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires son cuatro. Una de ellas, la autopista Buenos Aires-La Plata, había sido concesionada años antes (1983) y las condiciones fueron renegociadas en 1994.

canon ofrecidos (o de subsidios solicitados) determinaron la adjudicación de los corredores. En cada caso se fijaron las obras iniciales mínimas necesarias²⁰ y se previó que, en caso de producirse incrementos sustanciales y sostenidos en los volúmenes de tránsito mayores a los planeados, los concesionarios podrían acordar con el estado planes de mejoras del nivel de servicios.

Las obligaciones de inversión se financiarían con el cobro de tarifas de peaje. Se fijaron los montos iniciales de estas tarifas, previéndose una actualización mensual de las mismas mediante una fórmula que combinaba diversos índices.²¹ Se contempló la posibilidad de convenir con el concesionario nuevas tarifas o de variar el plazo de la concesión, en el caso de que el Estado considerara conveniente modificar el monto de las tarifas de peaje. Esta disposición contribuyó a configurar un escenario de flexibilidad de los contratos. En efecto, a los pocos meses de firmados los contratos comenzaron a revisarse los niveles tarifarios y a ensayarse diversos esquemas de financiamiento, sin que hasta el momento se haya detenido este proceso de revisión permanente de las condiciones iniciales.

3.2.5 Ferrocarriles

Las deficiencias de los servicios de transporte ferroviario de cargas y pasajeros, y el persistente y creciente déficit de la empresa Ferrocarriles Argentinos (próximo a los u\$s 500 millones al año), convirtieron al servicio ferroviario en un caso paradigmático para el programa de privatización, por lo menos en lo referido a la consecución de algunos de sus principales objetivos (supresión de la incidencia de los déficit de las empresas públicas, mejoramiento sustantivo de la calidad del servicio ofrecido, etc.).

El plan de reestructuración ferroviaria (Decreto 666/89) estableció los lineamientos generales de la reforma estructural de los ferrocarriles mediante la incorporación de capital privado de riesgo. En él se definieron las modalidades de segmentación de Ferrocarriles Argentinos (F.A) y de concesión integral de los servicios. Los cambios a introducir variaban según estos segmentos: el servicio de carga, el servicio suburbano y el servicio interurbano de pasajeros. El plan de reestructuración se desarrolló siguiendo tres ejes: la concesión de ramales al capital privado bajo el sistema de licitación pública, la provincialización y/o municipalización de determinados tramos y el cierre de aquellos ramales que no resultaran atractivos para el sector privado ni de interés para las provincias o jurisdicciones que pudieran estar involucradas.

En 1990 se fijaron algunos criterios rectores que, con ciertos matices, pasarían a sustentar las modalidades diferenciales bajo las que se efectivizaría la transferencia de los servicios al sector privado, según se tratase del transporte de cargas o de pasajeros. Mientras en el primer caso se establecería el pago de un canon al estado, en el segundo se otorgarían subsidios estatales que cubrirían la operación del servicio y la realización de inversiones.²² En el primer caso, las concesiones se extenderían por treinta años, con

²⁰ Corrección de las deficiencias más graves en las calzadas y restitución de la señalización vertical

²¹ Se componía de la siguiente manera: el 40% por el índice de precios mayoristas, el 30% por el costo de vida y el 30% por la variación de la cotización del dólar estadounidense

²² Al respecto cabe hacer notar que, inicialmente, al momento de las concesiones, el aporte estatal a las empresas concesionarias en concepto de subsidios se ubicaba en el orden de los 110 millones de dólares al año. Tal subsidio estatal se destinaba a cubrir los posibles déficit operativos de los prestatarios privados, así como las inversiones

opción a diez años adicionales. Se estableció un cuadro de tarifas máximas que estarían sujetas a aprobación gubernamental. En el segundo caso, se estableció inicialmente que las concesiones se extenderían en la mayoría de los casos por diez años y en el restante por veinte años.

3.2.6 Aguas y servicios cloacales

La empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), a cargo de la provisión de agua potable y del servicio de desagües cloacales de la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense, fue concedida al consorcio Aguas Argentinas por treinta años. La adjudicación se realizó en función de los niveles tarifarios que se proponían en cada oferta. A diferencia de lo ocurrido en las restantes privatizaciones, el caso de OSN no implicó mayores cambios en la configuración estructural del mercado, dado que no se modificó el monopolio vigente durante la etapa de prestación estatal.

Luego de esta breve descripción de los principales procesos de privatización, corresponde efectuar algunas observaciones generales sobre el impacto de los cambios producidos sobre la configuración de los mercados de los distintos servicios públicos presentan y las demandas de regulación que los mismos originan. La siguiente tipología permite clasificar a los servicios en función de estos aspectos:

1. **Monopolios naturales tradicionales:** en los que por la naturaleza de los servicios prestados no es posible que haya más de una empresa prestadora. Dentro de este conjunto, donde no se admite ningún tipo de competencia, pueden citarse el transporte ferroviario, el mantenimiento de los corredores viales y la provisión de agua corriente y cloacas.
2. **Monopolios naturales “en disolución” con ventajas de precedencia:** en los que los cambios tecnológicos recientes relativizan el carácter de monopolio natural con que tradicionalmente se consideraba a las actividades. Tal es el caso de las telecomunicaciones. El hecho de que el servicio haya sido prestado tradicionalmente por una única empresa, plantea restricciones al ingreso de nuevas firmas que deben ser contempladas por parte de la autoridad estatal a efectos de evitar prácticas consideradas desleales por parte de empresas que detentan, por su precedencia, una posición dominante en el mercado.
3. **Monopolios naturales vinculados con mercados competitivos:** en los que coexisten segmentos que constituyen monopolios naturales con otros potencialmente competitivos. En esta categoría se ubican claramente los sectores gasífero y eléctrico en los que el transporte y distribución son monopólicos, mientras que la generación eléctrica y el mercado de gas en boca de pozo están sometidos a la competencia.

Estas diferencias suponen la necesidad de considerar exigencias regulatorias específicas aunque no excluyentes. En el caso de los monopolios tradicionales, se trata de monitorear las tarifas, la calidad y el grado de cobertura de los servicios. Debe procurarse

requeridas para el mantenimiento y renovación de la infraestructura y el conjunto de las instalaciones cedidas en la concesión.

que las tarifas reflejen tasas de rentabilidad razonables sobre los activos sujetos a explotación, a la vez que se garantizan patrones mínimos de desempeño y se promueven mecanismos para expandir la cobertura y resolver los problemas de alcance de los servicios a sectores que, por diversos motivos, no son comercialmente viables.²³

En el caso de lo que se ha denominado monopolios naturales “en disolución” con ventajas de precedencia y en aquellos monopolios naturales vinculados con mercados potencialmente competitivos, la regulación tarifaria, de calidad y universalización debe complementarse con políticas de regulación de defensa de la competencia. En el sector de las telecomunicaciones, para introducir competencia en un mercado tradicionalmente abastecido por una única empresa, es necesario que la regulación tarifaria esté acompañada de una política de defensa de la competencia que impida que los denominados “incumbentes” (los monopolios preexistentes a la apertura del mercado) establezcan prácticas restrictivas de la competencia (v.g: precios predatorios, subsidios cruzados, condiciones discriminatorias de interconexión, etc.). En el caso del sector energético también es crucial la política de defensa de la competencia, ya que la interrelación que existe entre los distintos subsectores que lo integran (eléctrico, gasífero y petrolero) plantean la necesidad de acciones preventivas que eviten la construcción y/o el abuso del poder de mercado en perjuicio de los usuarios y de la competitividad sistémica de la economía.²⁴

4 La nueva preocupación por la regulación

El orden de prioridades definido durante la primera etapa de reforma del estado se caracterizó por la primacía del objetivo de restricción de la intervención estatal, en función del cual se trataba de concretar las transferencias al sector privado. Más recientemente, la intervención del estado en el plano regulatorio fue revalorizada y el diseño de instituciones apropiadas para ejercer este rol comenzó a concitar creciente aceptación en ámbitos políticos, técnicos y académicos.

La transferencia al sector privado generó expectativas acerca del aumento de la calidad de los servicios, las que paulatinamente se convertirían en exigencias crecientes. En estrecha relación con este cambio cultural fueron surgiendo nuevas formas de acción orientadas a proteger los intereses de los usuarios de los servicios. Desde mediados de la década de los '90 se crearon varias organizaciones de defensa de los derechos e

²³ La regulación de la cobertura involucra fundamentalmente el tema del financiamiento y, en consecuencia, está estrechamente ligada con la regulación tarifaria y con la política impositiva. Mientras la prestación estaba en manos del estado, la extensión de las redes de infraestructura hacia sectores no rentables tendía a realizarse mediante subsidios cruzados entre distintos tipos de usuarios. Al pasar a la prestación privada puede mantenerse la estructura relativa de precios que subsidia la expansión de las redes a nivel residencial o, de lo contrario, debe diseñarse una estrategia diferente de financiamiento que se atenga a los objetivos de servicio universal.

²⁴ Se trata de evitar que determinadas empresas se ubiquen estratégicamente en diversos puntos de la cadena energética a fin de obtener eventualmente ganancias de carácter monopólico. Dado que los llamados mercados mayoristas de energía eléctrica y gas natural (así como el de derivados del petróleo) se encuentran desregulados, incluso una adecuada política de regulación en los segmentos de transporte y distribución de electricidad y gas puede dar lugar a precios alejados de una relación costo-beneficio razonable, si los precios a los que ingresan los fluidos a los sistemas de transporte y distribución se encuentran sobrevaluados. Cabe aclarar que estos precios se transfieren automáticamente (“passthrough”) al valor final que abonan los usuarios. En estos casos, la regulación estatal activa concierne a los segmentos de transporte y distribución.

intereses de usuarios y consumidores, quienes asumieron un papel protagónico en la difusión de los derechos del consumidor, en la investigación sobre seguridad y calidad de productos y servicios diversos y en la provisión de información y orientación adecuada a los consumidores y clientes. A partir de la privatización de los servicios públicos han tenido una destacada participación en la representación y defensa de los derechos de los usuarios. En la actualidad, una decena de asociaciones de este tipo tiene reconocimiento formal.²⁵ Varias de ellas tienen como antecedente iniciativas de figuras políticas que a partir de las privatizaciones hicieron propios los reclamos de los usuarios de los servicios públicos. A estas formas de mediación se le suma el protagonismo asumido por diversas agencias estatales que, más o menos formalmente, cobraron protagonismo como canales de demandas y reclamos de los usuarios.

Estas tendencias se potenciaron en ocasión de situaciones controvertidas relacionadas con la prestación y el control de los servicios privatizados, que instalaron estos temas en el centro del debate público. También coincidieron, no casualmente, con la renovación del pensamiento acerca del estado, que en los últimos años ha vuelto a destacar la importancia de su intervención y la necesidad de su fortalecimiento.

Si bien la regulación tiene características y afronta problemas que no son ajenos al conjunto de las actividades de la administración pública, la naturaleza de las tareas regulatorias tiene algunas particularidades que conviene considerar. En general, la función regulatoria comprende el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores privados de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios. Esta función es ejercida por organismos (agencias o entes especializados) que gozan de poderes *quasi judiciales*, como el de imponer el cese de ciertas actividades; *quasi legislativos*, consistentes en adoptar reglas de conducta obligatorias; *administrativos y de gestión*, permitiendo interferencias que incluso penetran en la actividad empresarial; *ejecutivos, de investigación y de programación* que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de intervención y recomendación de una nueva legislación (Majone y La Spina, 1993).

Este conjunto de funciones plantea requisitos de muy diversa índole y, en consecuencia, impone exigencias particulares desde el punto de vista de las capacidades institucionales necesarias para satisfacerlos. La reglamentación sectorial, el control y la sanción de las conductas que se apartan de las normas demandan recursos de diversa índole, adecuadamente coordinados, para que su aplicación contribuya al mejor funcionamiento de las actividades reguladas.

El análisis que sigue procurará emplear un enfoque sistemático para analizar los *déficit de capacidad institucional* observables en los organismos del gobierno argentino que cumplen funciones regulatorias en el contexto del estado post-ajuste. El objetivo es reconocer los desafíos institucionales que supone esta sustitución de los roles tradicionales de producción, financiamiento y prestación, por otros de regulación y control. Para ello, el trabajo centrará su atención en la relación que debería existir entre las

²⁵ Para el desarrollo de las funciones previstas por la Ley de Defensa del Consumidor, estas asociaciones deben estar inscriptas en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores abierto en la Secretaría de Comercio de la Nación.

responsabilidades de la regulación y la capacidad institucional disponible.²⁶ Ello implica examinar cuestiones relativas a:

1. Las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en la gestión reguladora;
2. La índole de las redes inter-institucionales que se establecen entre los mismos;
3. Los arreglos estructurales y funcionales que se crean para cumplir la función reguladora;
4. Las políticas de incentivos y sanciones establecidas para quienes deben cumplir con tales funciones;
5. Los recursos materiales y humanos de que se dispone para ello y,
6. Las capacidades individuales que se requieren para que el papel regulador sea cumplido cabalmente.

Se tomarán en cuenta aspectos que involucren al conjunto de los servicios privatizados, aunque también se efectuarán referencias a servicios, instituciones y especificidades sectoriales que resulten relevantes en cada uno de los niveles de análisis propuestos.

5 Las capacidades institucionales

5.1 Reglas de juego

La definición de los objetivos y prioridades de la regulación estatal parece ser un punto de partida ineludible para poder determinar los arreglos interinstitucionales requeridos, los esquemas organizativos apropiados, los recursos necesarios y demás variables asociadas a la capacidad institucional para ejercer funciones reguladoras de manera eficaz. Parte del éxito de la regulación está asociado, precisamente, con la claridad de tales reglas. Por ejemplo, con la existencia de un marco regulatorio con mínima ambigüedad respecto a quiénes se encuentran alcanzados por las normas o a cuáles son los criterios aplicables en cada situación. Cuanto menor la incertidumbre respecto de los derechos y obligaciones de cada parte, menor el margen de negociación entre las mismas, lo cual tiende a minimizar el impacto de las asimetrías de poder y, de este modo, a incrementar la efectividad de la regulación.

Hablar de reglas de juego supone considerar un espectro de variables muy amplio y heterogéneo, tales como los supuestos de los actores intervinientes en la relación, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados por cada parte, los espacios y márgenes de acción política, la naturaleza moderada o maximalista de las demandas o las oportunidades de formación de coaliciones. La definición de los objetivos y prioridades que regirán la relación entre los actores involucrados en la prestación de los servicios es un punto de partida ineludible para el análisis del conjunto de dimensiones asociadas a la capacidad institucional necesaria y disponible para el equilibrio de la relación prestación-regulación-consumo.

²⁶El concepto de capacidad institucional utilizado en el trabajo se ajusta a la definición sugerida por Tobelem (1992). Las variables propuestas por este autor para analizar los "déficit de capacidad institucional" del sistema de regulación estatal serán utilizadas a los efectos de identificar y evaluar las posibles fuentes de esos déficit.

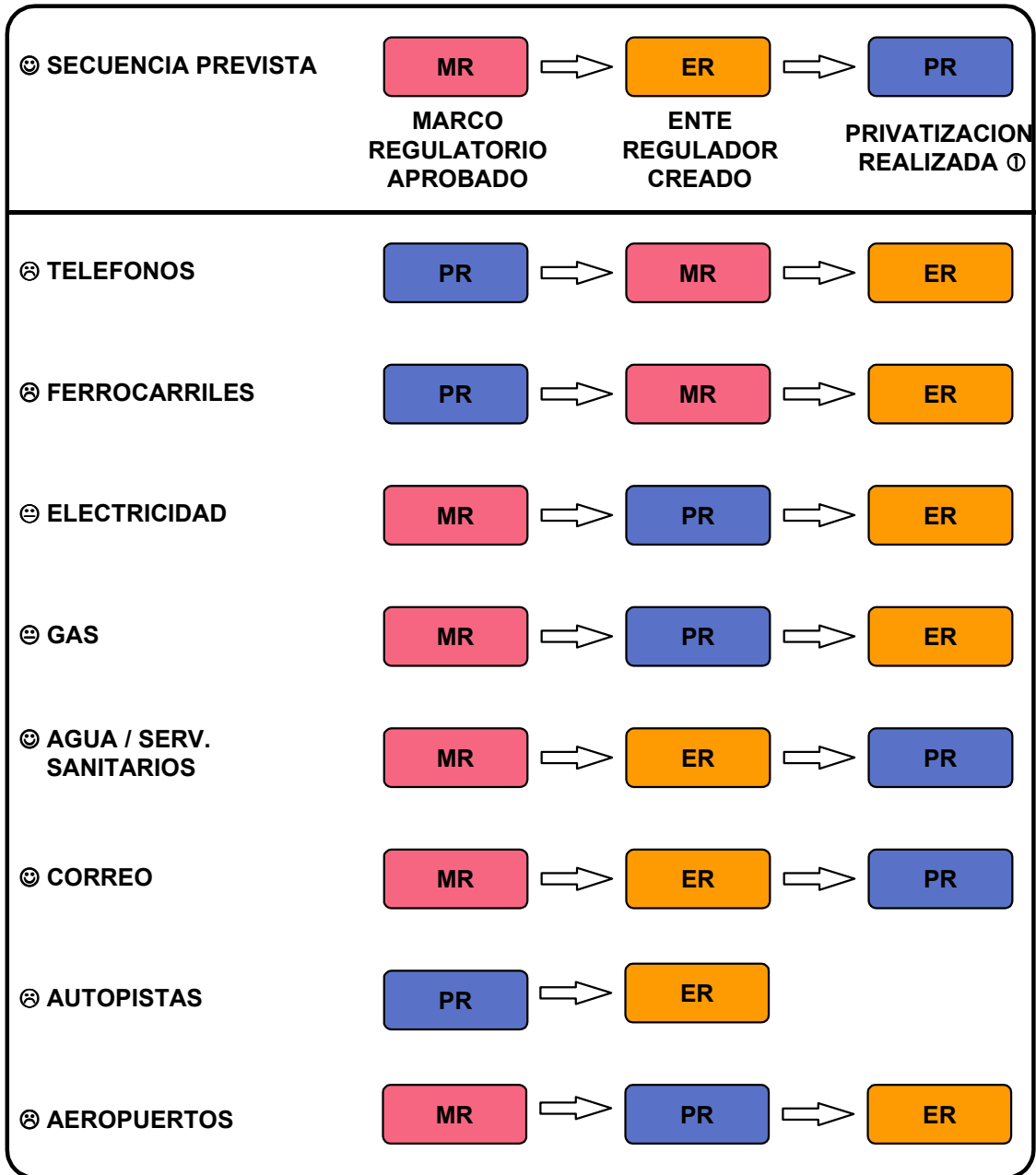
A efectos del análisis, y dentro del extenso abanico de aspectos que conforman las *reglas de juego* mencionadas, diferenciaremos dos niveles fundamentales. El primero se vincula con los debates y la articulación de los consensos necesarios en torno de la importancia y de los efectos diferenciales de la regulación sobre la actividad económica y la vida cotidiana, lo cual remite a un nivel de análisis más estrictamente político. El segundo abarca un conjunto de aspectos técnico-normativos, que merecen la atención de los especialistas preocupados por alcanzar mayor precisión o evitar contradicciones y vacíos en la definición de los derechos y obligaciones de cada uno de los actores, así como de los procedimientos a seguir frente a circunstancias diversas. A su vez, en cada uno de estos niveles pueden considerarse diversas dimensiones.

5.1.1 El proceso de fijación de reglas de juego

En relación con el primer nivel mencionado, resulta importante considerar las formas en las cuales se fueron configurando las reglas que luego regirían el funcionamiento de los servicios. Hacemos énfasis en este punto, porque el carácter excepcional de la crítica situación económica y política en la que se transfirieron los servicios al sector privado dejaría su impronta sobre el escenario posterior y, particularmente, sobre los rasgos de la institucionalidad regulatoria estatal. En otros términos, las reglas de juego que se fueron estableciendo durante el propio proceso de privatización condicionarían las modalidades de prestación y regulación de los servicios.

La etapa se caracterizó por la urgencia gubernamental por concretar las transferencias, factor al que puede atribuirse una incidencia importante en la secuencia de privatización de los servicios, y sanción de los marcos regulatorios y creación de los órganos reguladores correspondientes. El problema central, que permitiría explicar la creación tardía de algunos de los organismos de regulación, fue la ausencia de criterios preestablecidos acerca del funcionamiento esperado de los servicios y de los propios organismos de control (Ver Figura 2). Esta circunstancia puso en evidencia, una vez más, la vigencia de un estilo decisorio donde la *motivación* (compulsión a actuar) prevaleció sobre la *comprensión* del problema sobre el que se estaba actuando (Hirschman, 1964).

FIGURA 2
PRIVATIZACION Y CREACION DE INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA
SECUENCIA PREVISTA Y REAL



① INCLUYE PRIVATIZACIONES Y CONCESIONES

El caso de las telecomunicaciones es citado como ejemplo de los inconvenientes que produjo esta modalidad. Spiller señala que las falencias en el diseño de la privatización de las telecomunicaciones la convirtieron en una transacción de alto riesgo, dada la

carencia de reglas de juego previas a la transferencia de la propiedad de la empresa, entre las que se cuentan “la inexistencia de un marco regulatorio creíble previo” y el desconocimiento que tenían los oferentes acerca de cuáles serían los mecanismos de fijación de precios.

Este tipo de situaciones de alta incertidumbre respecto a los alcances del marco regulatorio puede generar formas de selección adversa, al atraer a inversionistas dispuestos a tomar riesgos más altos, o a aquellos con mayor capacidad para ejercer influencia y captar rentas en desmedro de los consumidores (Bitrán y Saavedra, 1993). En la práctica, la indefinición normativa pudo haber alentado comportamientos oportunistas por parte de algunas empresas que en sus ofertas asumieron compromisos de difícil cumplimiento destinados a ganar las licitaciones. Los errores de apreciación respecto del horizonte de negocios del transporte ferroviario de cargas en el momento de presentación de las ofertas parecen haber sido una clave de las pérdidas sufridas por las empresas y de importantes incumplimientos de los programas de inversión fijados por los contratos.

Otra consecuencia de la falta de marcos regulatorios previos es la controversia potencial entre la vigencia de las cláusulas contractuales iniciales y los posteriores intentos de reglamentar obligaciones empresarias y/o nuevos controles. También el caso del servicio ilustra las dificultades adicionales que debieron sortearse para avanzar en la normatización de diversos aspectos de la operación técnica y comercial de los servicios. En 1996 la Secretaría de Comunicaciones elaboró un proyecto de Reglamento de Estudio y Análisis de la Opinión Pública (REAOP)²⁷ que fijaba pautas para la realización de encuestas de medición de la satisfacción de los usuarios con el servicio recibido. Las empresas mostraron una fuerte oposición a asumir la obligación de realizar estos sondeos, situación que finalmente llevó a la CNC a realizar mediciones por sí misma. Tanto el Reglamento General del Servicio Básico Telefónico como el reglamento de calidad se sancionaron una vez iniciada la gestión privada y ambos sufrieron modificaciones producidas en parte por objeciones interpuestas tanto por las empresas como por asociaciones de defensa de los usuarios.²⁸

5.1.1.a. La jerarquía de la normativa

Otro de los rasgos determinantes del momento inicial de fijación de reglas de juego fue la ausencia de debate parlamentario en torno al control de los servicios. La sanción por decreto de buena parte de los marcos regulatorios y la creación de los organismos reguladores mediante este mismo instrumento normativo condicionó su futura estabilidad e institucionalización. Para Spiller (...) el sector de telecomunicaciones también ilustra este tipo de problemas. El diseño del régimen regulatorio, introducido por un decreto presidencial y posteriormente alterado varias veces por otros decretos, en los hechos fue dejado sin efecto por la introducción de un congelamiento en los precios de las telecomunicaciones. En verdad, el tipo de norma que respalda la creación de los organismos les otorga un status diferenciado. La creación mediante una ley supone que el funcionamiento de los entes se sustenta en la mayor legitimidad y permanencia del

²⁷ Resolución 161/96, Secretaría de Comunicaciones.

²⁸ La versión inicial del primero de ellos data de 1992 y la del segundo de 1993.

instrumento legal, mientras en los casos de entes creados por decreto, su accionar queda sujeto a una voluntad ejecutiva mucho más fácilmente alterable (Thury Cornejo, 1995).²⁹ En sentido similar, Rodríguez Pardina (1998) plantea que la creación por decreto determina que el organismo goce de autoridad delegada por el Poder Ejecutivo. En cambio, en los organismos creados por ley, su poder normativo emana del Poder Legislativo.

Por otra parte, durante esta primera etapa de la privatización, la incidencia de los usuarios en las definiciones iniciales fue virtualmente inexistente, contradiciendo en los hechos las supuestas expectativas de un nuevo protagonismo de los usuarios en el control de los servicios.³⁰

El recambio gubernamental producido en octubre de 1999, abre una etapa en la que previsiblemente se asistirá a cambios considerables en los esquemas regulatorios vigentes. Antes de asumir, integrantes del nuevo gobierno anunciaban su propósito de enviar al Congreso un proyecto de ley de creación de los entes reguladores³¹ y de realización de concursos para la cobertura de los puestos de dirección de estos organismos, uno de cuyos efectos inmediatos sería la remoción de aquellos funcionarios que fueron designados de manera directa. De modo más general, el actual presidente anunciaba su voluntad de fortalecer los resguardos para los usuarios de los servicios privatizados.

5.1.1.b. La renegociación de los contratos

Las modificaciones contractuales suponen una redefinición de las reglas de juego básicas que rigen la prestación de los servicios. En varios de los servicios recientemente privatizados se produjeron o se están analizando importantes renegociaciones contractuales. El tema resulta controvertido ya que es necesario compatibilizar la necesaria adaptación del funcionamiento de los servicios a cambios de condiciones respecto del momento inicial de firma de los contratos, con el resguardo de la transparencia de las renegociaciones y el equilibrio requerido respecto a la asignación de costos y beneficios de los nuevos contratos.

En algunos casos, las modificaciones procuraron resolver aspectos problemáticos de los esquemas iniciales, que comprometían la viabilidad de la gestión privada en las condiciones pactadas y obligaban a la búsqueda de salidas que no alterasen la ecuación económica establecida en los contratos. En este sentido, un trabajo de FIEL (1999) plantea que hubo casos en los que las propuestas incluyeron planes de inversión o montos de canon a pagar, sobre la base de proyecciones de demanda que no necesariamente se concretarían. De acuerdo con el mismo trabajo, en otros casos las renegociaciones se originaron en la solicitud estatal de ampliaciones de inversiones o de mejora de la calidad del servicio.

²⁹ De hecho, los organismos creados mediante leyes no sufrieron modificaciones en su misión y ubicación institucional, cosa que ocurrió en casos de creación por decreto.

³⁰ Según los dichos del entonces Ministro de Obras Públicas *“el Gobierno está dejando la administración [de las empresas de servicios] en manos de la sociedad [y] la sociedad va a controlarlas, les va a exigir eficiencia, buen servicio (...). El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público* (Entrevista al Ministro Dromi, Diario Página 12, 3-5-90)

³¹ De concretarse, cambiaría el status legal de los organismos creados por decreto.

Más allá de los aspectos técnicos específicos que motivaron las revisiones contractuales, buena parte del debate político sobre el tema se centra en la situación más favorable para las empresas que habría resultado de las renegociaciones. Rodríguez Pardina, Petrecolla y Cruces (1999) afirman que “las fallas en estos aspectos [los diseños contractuales originales] han provocado una continua necesidad de revisiones contractuales que (...) han tendido a favorecer a las empresas por sobre los intereses de los usuarios y consumidores.”

Una de las primeras y más importantes renegociaciones fue la de los contratos de concesión de rutas por peaje. Esta concesión planteó desde sus inicios una opción entre altos niveles tarifarios, fuertemente cuestionados por los usuarios, y la necesidad de subsidio estatal que pesaba sobre las cuentas públicas. La imposibilidad de superar esta tensión abrió paso a una renegociación global del esquema inicial en el que se revisarían tarifas, inversiones, mecanismos de financiamiento, etc. El caso del servicio de agua potable y cloacas es otro ejemplo de la inviabilidad del diseño inicial: se había planteado un mecanismo por el cual los nuevos usuarios financiarían su propia incorporación a la red. La dificultad de cobro de los cargos correspondientes hizo impracticable esta modalidad, obligando a rediseñar el esquema de financiamiento y las obras a ejecutar. Las nuevas pautas contractuales fueron objeto de críticas que señalan el otorgamiento de ventajas a la empresa concesionaria (García, 1997).

Aun más controvertidas resultaron las renegociaciones de las concesiones ferroviarias impulsadas por las empresas, que aducían la imposibilidad de cumplir con las inversiones pactadas y de hacer frente a los montos de canon a que se habían comprometido inicialmente. La modificación de las condiciones contractuales mereció fuertes objeciones, tanto por sus contenidos como por los procedimientos empleados. En tal sentido, Kippes (1999) señala que, para el caso de los ferrocarriles de cargas, el hecho de que no se hubieran materializado las previsiones iniciales de demanda -argumento que motorizó las renegociaciones- no es suficiente. El mecanismo de selección de ofertas pudo haber inducido a los participantes en la licitación a manifestar en sus propuestas un exagerado optimismo sobre la evolución de la demanda que justificase mayores inversiones. El autor considera que aun cuando la adecuación de las inversiones a la demanda real es conveniente, resulta negativa desde el punto de vista de la reputación regulatoria.

El nuevo gobierno anunció su intención de renegociar los contratos ferroviarios de los servicios metropolitanos, pero sobre la base de criterios diferentes a los seguidos en las renegociaciones realizadas por la administración anterior.³²

Indudablemente, las reglas de juego deben tener la necesaria flexibilidad como para adaptar el funcionamiento de los servicios a nuevas demandas y escenarios. En consecuencia, la posibilidad o necesidad de revisar aspectos de los contratos y de los esquemas regulatorios no debe descartarse por una cuestión de principio. Sin embargo, en aras de la seguridad jurídica, más que la inamovilidad de los criterios inicialmente fijados, deberían garantizarse mecanismos claros de discusión y redefinición de criterios regulatorios.

³² Diario Página 12, 10-11-99

5.1.2 La formalización de las reglas de juego en los marcos regulatorios

Como se adelantara más arriba, otra cuestión clave en la configuración de reglas de juego entre reguladores y prestadores es la formalización de los criterios aplicables a diversos aspectos que componen su relación. En general, los marcos regulatorios formalizan objetivos estratégicos de política sectorial y precisan esquemas que contienen orientaciones para la acción empresarial y pautas de intervención estatal que, más o menos directamente, remiten a estos objetivos y, de hecho, implican el establecimiento de prioridades.

De modo muy general, puede señalarse que los marcos establecen objetivos múltiples relacionados con la introducción de competencia en los mercados, los resguardos contra los abusos de posición dominante en los mercados, la protección de los usuarios, el cuidado del medio ambiente, el fomento de las inversiones y la incorporación de tecnología, la seguridad y confiabilidad del sistema de que se trate, el libre acceso, la no discriminación y el uso generalizado de los servicios, la razonabilidad de las tarifas, y otros aspectos relacionados. Los distintos marcos regulatorios mantienen el carácter de servicio público de las prestaciones, lo que implica compromisos de regularidad, uniformidad, continuidad y universalidad.

Con referencia a estos planteos, Rodríguez Pardina (1998) critica la falta de jerarquización de los objetivos y cita el caso del Reino Unido, donde los entes tienen como objetivo primordial promover la competencia y otros objetivos secundarios sujetos al mismo. Se plantea que la multiplicidad de objetivos es potencialmente contradictoria y acarrea problemas en la medida en que dificulta la tarea del regulador, ya que se mantiene indefinida su función principal. Por otro lado aumenta la discrecionalidad al permitir que el regulador elija en cada momento cuál de los objetivos debe prevalecer. Sin embargo, otras autoras plantean, por el contrario, el carácter problemático de la postergación de los objetivos relacionados con la regulación social (v.g. garantías de accesibilidad, situación de usuarios con necesidades especiales, etc) (López y Felder, 1996).

En función de los objetivos establecidos en los marcos regulatorios, de las particularidades sectoriales y de la nueva configuración de los mercados de servicio, se establecieron pautas para la actividad estatal (regulación, fiscalización y control, sanción) que difieren según los servicios de que se trate. En primer término, cabe señalar que en todos los casos se han previsto pautas para el ajuste de las tarifas sobre la base de cuadros tarifarios iniciales establecidos generalmente en los contratos de transferencia de los servicios. La operación de los servicios está sujeta al otorgamiento de autorizaciones, concesiones o licencias.³³ En la mayoría de los casos, los entes reguladores tienen a su cargo, entre otros aspectos, el control de cumplimiento de las inversiones pactadas en los respectivos contratos de transferencia, la fiscalización de las actividades empresarias, la evaluación del desempeño de los servicios, la inspección de las instalaciones y equipos, la reglamentación de aspectos técnicos, etc. No sucede lo mismo en el caso del ENRE, que no es responsable de la supervisión del cumplimiento de las inversiones, en virtud de que el contrato de concesión del servicio eléctrico no fijó obligaciones de inversión, limitándose a establecer metas de calidad de servicio que deben cumplir los

³³ En general, la facultad de otorgarlas le corresponde al Poder Ejecutivo.

concesionarios.³⁴ Durante el primer quinquenio de operación privada el ENARGAS monitoreó el cumplimiento de las inversiones comprometidas en los contratos de las empresas gasíferas. Finalizada esta primera etapa, las licenciatarias libertad de seleccionar las inversiones que permitan cumplir con los niveles de calidad de servicio fijados y controlados por el ente regulador (Informe ENARGAS 1998). A diferencia del caso anterior, en este último sector, la ausencia de obligaciones de inversión no se tradujo en controles restringidos únicamente a los resultados. En efecto, el organismo regulador controla las obras que realizan las licenciatarias.³⁵

Por otra parte, el servicio telefónico, la provisión de gas natural y la provisión de electricidad cuentan con reglamentación específica de calidad de los servicios que se aplican a los distintos operadores. Diferente es el caso del transporte ferroviario que carece de una reglamentación de calidad de tipo general y sólo especifica los estándares exigibles en los respectivos contratos de concesión (Kippes, 1999).³⁶

5.1.2.a. Los esquemas tarifarios

La regulación tarifaria es un aspecto central de la intervención estatal en el funcionamiento de los mercados de servicios, ya que la evolución de las tarifas es, junto con la configuración de los mercados, uno de los factores que tiene fuerte impacto sobre la distribución del ingreso y sobre la competitividad de la economía. En otros términos, el esquema tarifario es una de las reglas de juego básicas en el funcionamiento de los servicios públicos privatizados. En efecto, de éste dependerán los costos y beneficios que asumirá cada uno de los actores integrantes del sistema de prestación de los servicios; la existencia de incentivos para que los prestadores reduzcan sus costos y mejoren sus niveles de calidad y los márgenes de negociación entre estado y empresas prestadoras.³⁷

Una tarifa media que reporte un margen de rentabilidad razonable para las prestadoras, admite la existencia de estructuras tarifarias muy distintas. En consecuencia, además del comportamiento de la tarifa media de los servicios, resulta conveniente atender a la evolución de la estructura relativa de precios entre las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuarios (v.g. la evolución comparada de las tarifas que deben abonar los usuarios residenciales *vis à vis* los usuarios comerciales e industriales, y dentro de este grupo, la relación entre las tarifas abonadas por los grandes usuarios y las que pagan las pequeñas y medianas empresas).

Existen dos mecanismos básicos de regulación tarifaria de los monopolios naturales:

Costo plus (o tasa de rentabilidad): Por este método el proveedor percibe un margen de ganancia preestablecido por sobre sus costos de producción. Este método requiere que el regulador esté en condiciones de determinar la estructura de ingresos y costos de las

³⁴ En este caso, el criterio establecido implica que el ENRE no interviene en la gestión empresarial, lo que, en principio, implica menos exigencias en términos de recursos para la realización de controles pero, a la vez, mayor rigurosidad en la supervisión del cumplimiento de los estándares de calidad.

³⁵ A la vez, esta modificación supuso controversias con las empresas que reclamaban mayores niveles tarifarios, a cambio de avenirse a cumplir con los indicadores de calidad establecidos. Sin embargo, funcionarios del ENARGAS manifiestan que en el organismo no existe ninguna disposición a autorizar los aumentos solicitados.

³⁶ Merece recordarse que esta distinción no tiene sentido en el caso del servicio regulado por el ETOSS, ya que es prestado por un solo concesionario.

³⁷ Nos referimos tanto a las negociaciones en torno de las tarifas que permiten niveles razonables de rentabilidad, como al acceso a la información para el monitoreo.

operadoras; la adecuación de los gastos empresarios a las necesidades operativas; los requerimientos genuinos de inversión de las empresas y el costo del capital, etc. En síntesis, se trata de que el Estado sea capaz de controlar y promover la utilización eficiente del capital por parte de las empresas y de establecer el nivel de la tasa de rentabilidad considerada razonable. Al admitir la traslación de los aumentos de costos a las tarifas, brinda pocos estímulos al incremento en la eficiencia productiva y/o asignativa (efecto Averch-Johnson). Por otra parte, al requerir que los organismos reguladores cuenten con una cantidad y calidad de información muy significativa, agudiza los problemas de asimetrías de información entre regulador y regulado.

Price cap (o precio tope): Este esquema fue una de las principales novedades regulatorias surgidas del proceso de privatizaciones realizado en Gran Bretaña durante la década de los ochenta. Se basa en reducciones tarifarias preestablecidas en función de una magnitud base e implica la actualización de las tarifas en función de la evolución de un índice representativo de la evolución de los precios menos un coeficiente de eficiencia predeterminado (Índice de Precios al Consumidor, Índice de Precios Mayoristas o una combinación de ambos).³⁸ De esta forma, no sólo se reducen los requerimientos de información por parte del organismo regulador, sino que se pretende beneficiar a los usuarios (cautivos) al transferirles, cuanto menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo. Si bien este método minimiza los problemas de asimetrías de información y garantiza precios reales decrecientes a los usuarios, su implementación requiere determinar el nivel tarifario base y la magnitud del coeficiente X. Al momento de iniciarse el proceso de regulación tarifaria y cada vez que se realiza una revisión global de las tarifas, el regulador debe contar con la información que supone la aplicación del método “costo-plus” (información acerca de los costos operativos y de capital de la empresa) para estimar, en función de una tasa de rentabilidad predeterminada, la tarifa base a partir de la cual se instrumentarán los sucesivos ajustes de precios.³⁹ Por otra parte, la efectiva transferencia de los incrementos de productividad a los usuarios depende del nivel tarifario base a partir del cual se lleva adelante la actualización.

En Argentina, la regulación tarifaria de la mayor parte de los servicios privatizados se caracteriza por los siguientes rasgos:

- aplicación del mecanismo de price cap en parte de los servicios (servicio básico telefónico, transporte y distribución de gas natural, transporte y distribución de energía eléctrica).⁴⁰
- incrementos tarifarios previos a la privatización.
- reestructuraciones tarifarias que tenderían a encarecer relativamente el costo de los servicios para los usuarios residenciales.⁴¹

³⁸ De aquí que el mecanismo se conozca también como “IPC – X” donde X es el coeficiente de eficiencia. En un contexto inflacionario puede funcionar como un sistema de indexación parcial de precios.

³⁹ Como ocurriera en Argentina ante la implementación del rebalanceo tarifario del servicio básico telefónico a comienzos de 1997 o en ocasión de la revisión quinquenal de tarifas, que se realizó en los segmentos de transporte y distribución de gas natural en 1998.

⁴⁰ En los casos de ferrocarriles, agua potable y cloacas, y corredores viales, no se especificaron criterios de ajuste tarifario. Los marcos regulatorios se limitan a establecer que las tarifas deben ser acordes con niveles de rentabilidad razonables.

- dolarización de las tarifas e indexación por la evolución de los precios estadounidenses.

En el caso de telecomunicaciones se estableció inicialmente un mecanismo de actualización automática del pulso telefónico, que luego entraría en contradicción con lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad.⁴² En consecuencia, se fijó el valor del pulso telefónico en dólares y se previó un mecanismo de ajuste periódico según las variaciones semestrales del IPC estadounidense. Esta cláusula de ajuste tarifario se incorporaría luego a los marcos regulatorios vigentes para la provisión de gas y electricidad. Posteriormente, las renegociaciones contractuales llevadas a cabo en el servicio de provisión de agua potable y en los casos de algunos corredores viales, llevarían a la adopción de mecanismos de ajuste tarifario semejantes. En el primer caso, a la dolarización de las tarifas se agregó la introducción de la posibilidad de instrumentar revisiones tarifarias anuales. En el segundo, se establecieron mecanismos de ajuste periódico de los peajes y, posteriormente, también se dolarizaron las tarifas y se establecieron mecanismos de ajuste según la evolución del IPC estadounidense.

5.1.2.b. La evolución de las tarifas y el impacto socio-económico de la regulación

La conjunción de medidas de ajuste “sistemático” de precios con modificaciones en materia de regulación tarifaria, repercutió decisivamente sobre la evolución de los niveles tarifarios de los distintos servicios públicos. Ello puede observarse claramente en el Cuadro 1, donde se compara la evolución de los precios y tarifas de una selección de servicios públicos privatizados, con la variación de los precios minoristas y mayoristas⁴³ para el período comprendido entre marzo de 1991 (momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad) y diciembre de 1998.

⁴¹ Se adoptó el criterio de que el precio del servicio cobrado debería reflejar el costo de provisión del mismo, eliminando los subsidios que anteriormente se contemplaban para determinadas categorías de usuarios.

⁴² Esta ley dispone una paridad cambiaria entre el peso y el dólar norteamericano de 1 a 1, así como la libre circulación y utilización de esta moneda como medio de pago.

⁴³ Se trata, respectivamente, del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM).

CUADRO 1
Variación de precios y tarifas seleccionados

SECTOR	INDICE DICIEMBRE 1998
Indice de Precios Mayoristas Nivel General	112,9
Indice de Precios al Consumidor Nivel General	163,0
Corredores viales	169,3 ⁽¹⁾
Telefonía básica residencial	142,9
Telefonía básica comercial	71,7
Gas natural (promedio)	137,3
Residencial	211,8
Servicio General Pequeño	115,1
Gran Usuario Industrial (Interrumpible)	95,1
Gran Usuario Industria (Firme)	101,4
Energía eléctrica	89,1
Residencial	91,5
Bajo consumo	98,4
Alto consumo	29,6
Industrial	86,1
Bajo consumo	75,3
Alto consumo	66,6
Combustibles líquidos (promedio)	101,4
De uso final (kerosene, nafta común y especial)	116,6
De uso intermedio (gasoil y fuel oil)	94,6

Indices base marzo 1991 = 100

(1) Abril 1991=100.

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Así puede apreciarse, por ejemplo, cómo el incremento en las tarifas de peaje (69,3%) supera tanto al aumento del IPC (63,0%) como al del IPIM (12,9%). Esta asimetría se encuentra asociada al tipo de cláusula de ajuste definida en el marco regulatorio del sector, que estableció un mecanismo de actualización de las tarifas basado en la tasa LIBOR, la cual, como fuera mencionado, no guarda mayor relación con la evolución de los precios domésticos.

La tarifa promedio de gas natural, por su parte, se incrementó un 37,3% durante el período bajo análisis. Pero, mientras las tarifas residenciales se incrementaron un 111,8%, muy por sobre el aumento que registró el IPC (63,0%)⁴⁴, las tarifas no residenciales correspondientes a usuarios pequeños y medianos aumentaron un 15,1% (magnitud levemente superior al incremento del IPIM), en tanto que las abonadas por los grandes usuarios industriales disminuyeron o se mantuvieron prácticamente estables,

⁴⁴ La tarifa del gas de uso residencial es, de todas las presentadas, aquella que más se ha incrementado desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad.

dando lugar a una reducción real en el costo del gas para este subconjunto de usuarios.⁴⁵ Las principales modificaciones en la estructura tarifaria del servicio eléctrico responden a un patrón similar a la estructura tarifaria gasífera.⁴⁶ La tarifa de electricidad disminuyó 10,9% entre marzo de 1991 y diciembre de 1998 como resultado del reordenamiento de la estructura del sector y del elevado grado de hidraulicidad de las regiones donde se ubican las principales represas hidroeléctricas, lo que indujo, al aumentar la oferta de energía eléctrica, una disminución en su precio mayorista. Las tarifas residenciales reflejan una disminución inferior a la registrada por los usuarios industriales, y, a su vez, dentro de las tarifas residenciales, la que menos se redujo es la correspondiente a los usuarios de bajo consumo (1,6%), en tanto la que más disminuyó es la abonada por los usuarios de alto consumo (70,4%).

Si bien entre marzo de 1991 y diciembre de 1998 el incremento del costo del servicio telefónico residencial (42,9%) resulta inferior al verificado por el IPC (63,0%), tal evolución relativa no contempla el salto de nivel que supuso el aumento que se instrumentó antes de la privatización de ENTEL.⁴⁷ También en este sector el patrón de evolución de las tarifas difiere según el tipo de usuario. En efecto, entre 1991 y 1998 las tarifas comerciales bajaron un 28% y las residenciales subieron un 43%. Ello se vincula, en primer lugar, con el rebalanceo tarifario aplicado en 1997 (que supuso un aumento de alrededor del 25% en el costo del servicio básico residencial, y una disminución de 21% en la tarifa correspondiente a los usuarios comerciales) y, en segundo lugar, con el hecho de que las disminuciones tarifarias propias del mecanismo “price cap” tendieron a aplicarse exclusivamente sobre las tarifas de larga distancia, que representan una proporción más significativa dentro del consumo de los usuarios del segmento corporativo.

Aunque no es un servicio público, resulta interesante revisar el análisis de los precios de los principales combustibles líquidos, por cuanto se trata de un mercado en el que, a lo largo de la década del noventa, se han instrumentado diversas medidas tendientes a incrementar el papel del mercado como asignador de recursos (desregulación petrolera y privatización de YPF). El precio promedio ponderado aumentó tan solo un 1,4% en el período bajo análisis. No obstante, la evolución no es homogénea. Los combustibles destinados al consumo final (kerosene, nafta común y nafta especial) registraron un incremento de 16,6%, inferior al aumento registrado por el IPC (63,0%). Por su parte, el precio promedio de los combustibles de uso preponderantemente intermedio (gas oil y fuel oil) disminuyó un 5,4% entre marzo de 1991 y diciembre de 1998.

Cabe señalar que en el caso de los combustibles líquidos, por tratarse de un bien comercializable, la comparación más apropiada –en términos de los efectos de la desregulación del mercado– es aquella que los relaciona con la evolución del precio internacional del petróleo crudo (más aún cuando las políticas de privatización de YPF y de desregulación del mercado petrolero fueron implementadas bajo el supuesto de que

⁴⁵ Cabe recordar que este incremento y reestructuración tarifarios se produjeron, fundamentalmente, antes de la privatización de la ex Gas del Estado.

⁴⁶ También en este caso las principales modificaciones en la estructura tarifaria fueron aplicadas con anterioridad a la firma de los contratos de concesión.

⁴⁷ Entre enero y noviembre de 1990 (momento en que se firmaron los contratos de transferencia), el valor del pulso telefónico aumentó un 711% (medido en dólares estadounidenses), mientras el tipo de cambio y los precios mayoristas se incrementaron un 235% y 450%, respectivamente. Este importante incremento tarifario afectaría –muy favorablemente– la *performance* económica de las empresas telefónicas durante todo el período de exclusividad.

darían lugar a la convergencia entre los precios locales y los internacionales de combustibles). Así, en el Cuadro 2 se observa cómo, ante una disminución de 43,2% en el precio internacional del petróleo crudo entre marzo de 1991 y diciembre de 1998, los precios de los combustibles líquidos aumentaron (es el caso de las naftas común y especial, cuyos precios subieron 9,2% y 20,9%, respectivamente) o bajaron significativamente menos (kerosene, gas oil y fuel oil, cuyos precios cayeron sólo 7,1%, 14,0% y 3,2%, respectivamente). Ello pone de manifiesto las consecuencias que acarrea una regulación inadecuada de mercados caracterizados por estructuras de oferta altamente concentradas.

CUADRO 2
Variación de precios de los combustibles líquidos sin impuestos

COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	INDICE DICIEMBRE 1998
Nafta común	109,2
Nafta especial	120,9
Kerosene	92,9
Gas oil	86,0
Fuel oil	96,8
Petróleo crudo (WTI)	56,8

(Indices base marzo 1991 = 100)

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, sobre la base de información oficial.

En síntesis, si se observan las diferencias entre tipos de usuario, la evolución de las tarifas de los servicios públicos denota una tendencia al encarecimiento relativo del servicio residencial respecto al comercial e industrial y, dentro de este subconjunto, del dirigido a los pequeños y medianos *vis à vis* los grandes. El correlato distributivo de esta tendencia se refleja en el mayor peso que ha pasado a representar el pago de los servicios públicos dentro de la total del gasto de los hogares argentinos. De acuerdo con datos provenientes de un reciente estudio del Banco Mundial (1999), entre 1986 y 1996 (esto es, antes y después de las privatizaciones), el porcentaje del gasto de los hogares que el primer quintil de la población (el 20% más pobre) destina al pago de servicios públicos prácticamente se duplicó, al pasar del 9,1% al 17,4%. No muy diferente es la tendencia reflejada por el segundo quintil, cuyo gasto destinado al pago de servicios públicos pasó de 8,5% a 15,9% del total de sus gastos. Desde el punto de vista de la competitividad, los pequeños y medianos clientes comerciales e industriales deben afrontar tarifas superiores a las que abonan los grandes usuarios industriales.⁴⁸

Como se desprende de las evidencias empíricas analizadas, las diversas cláusulas de ajustes de precios que presentan los distintos sectores privatizados han repercutido sobre la evolución tarifaria de los mismos. Interesa ahora dilucidar los efectos de los diferentes marcos regulatorios sobre el desempeño económico de las distintas firmas privatizadas.

⁴⁸ Ello reproduce, para el caso de los servicios públicos, el mismo fenómeno que los sectores de las pequeñas y medianas empresas experimentan, por ejemplo, en el mercado de capitales, donde se les aplican tasas de interés significativamente mayores a las vigentes para las empresas de mayor envergadura.

Al respecto, cabe señalar que ciertos autores plantean la existencia de un alto grado de correlación entre la *performance* empresarial y las principales características de los marcos regulatorios de los sectores donde las mismas actúan.⁴⁹

Ello resulta particularmente importante en lo que atañe a la regulación tarifaria. Si bien el método “price cap”, utilizado en buena parte de los servicios, no contempla directamente el margen de rentabilidad empresarial, el mismo se encuentra implícito, como se mencionara, al disponerse el nivel y la estructura tarifarias con que empieza a regir el mecanismo de ajuste periódico de tarifas. En este sentido, y atento a las evidencias disponibles, los incrementos y reestructuraciones tarifarios aplicados con anterioridad al traspaso de las empresas públicas al sector privado, así como –entre otras medidas– la dolarización de las tarifas y su ajuste por la variación de los precios estadounidenses, han repercutido decisivamente en el rendimiento económico de las firmas encargadas de la prestación de los mismos.

El Cuadro 3 muestra la evolución de la rentabilidad sobre ventas promedio de una gama representativa de sectores privatizados⁵⁰ en términos relativos a la registrada por el conjunto de la cúpula empresarial local (que comprende a las doscientas empresas de mayor facturación del país). En todos los años considerados –con la excepción del sector de energía eléctrica en 1993 y 1994– las empresas analizadas obtuvieron márgenes de utilidad sobre ventas muy superiores a los registrados por el conjunto de las empresas más grandes –y, en su mayoría, más rentables– del país (entre dos y tres veces mayores).⁵¹

CUADRO 3
Evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas
y de la cúpula empresarial. 1993-1997.

	1993	1994	1995	1996	1997	PROMEDIO 93/97
Concesiones viales	6,6	11,6	9,6	7,5	9,7	9,1
Distribución gas natural	16,7	13,0	10,5	8,6	9,4	11,6
Transporte gas natural	40,1	46,1	42,5	37,3	37,1	40,6
Combustibles líquidos	12,8	10,8	12,0	9,5	10,2	10,9
Distribución energía eléctrica	-8,7	-0,4	7,5	8,9	9,3	3,9
Telecomunicaciones	15,3	17,0	16,4	13,8	15,5	15,6
Cúpula empresarial local	4,5	5,6	5,8	4,3	4,7	5,0

(en porcentajes)

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

⁴⁹ Así, por ejemplo, a juicio de Spiller, una forma de probar que los reguladores no han sido capturados por las empresas consiste en comparar las rentabilidades de las firmas reguladas con los rendimientos de firmas que no se encuentren sujetas a regulación. En tal sentido, sostiene que “los rendimientos anormalmente altos podrían indicar apoderamiento si pueden ser asociados estadísticamente con los cambios en el ambiente regulador” (Spiller, 1997).

⁵⁰ En el desempeño de cada sector se incluyen los márgenes de rentabilidad de las principales empresas que operan en los mismos.

⁵¹ Se toma como referencia 1993 porque recién a partir de dicho año se concretaron todas las privatizaciones que involucran a las empresas y los sectores analizados.

Otra perspectiva de análisis, complementaria de la precedente, que permite avanzar en la caracterización de la *performance* económica de las empresas privatizadas durante la década del noventa, surge de analizar qué proporción de la masa total de beneficios generada por el conjunto de las 200 mayores empresas fue internalizada por las empresas privatizadas que integran dicho agregado. De acuerdo con la información correspondiente al año 1997, las firmas privatizadas que formaban parte de ese grupo, representaban apenas el 12% de las empresas del panel y el 21,3% del volumen agregado de facturación, pero internalizaron el 54,6% de la masa total de beneficios generada por el conjunto de firmas.

En definitiva, los rendimientos de las empresas de servicios públicos privatizados parecen encontrarse “asociados estadísticamente con los cambios en el ambiente regulador”. En efecto, y más allá de los comportamientos diferenciales constatables desde un punto de vista sectorial, los rendimientos extraordinarios obtenidos por las empresas de servicios públicos privatizados resultan esperables, dado el contexto normativo y operativo en que han tendido a desenvolverse. A los incrementos y reestructuraciones tarifarios, efectuados con anterioridad a la firma de los contratos de transferencia o concesión, se suman diversas cláusulas de ajuste tarifario aplicadas luego de la privatización. Como se adelantara, algunas de estas cláusulas estaban incluidas en los contratos de transferencia o concesión originales, en tanto otras fueron incorporadas con posterioridad, como producto de renegociaciones contractuales entre el gobierno y las empresas.

5.1.2.c. La defensa de la competencia

El control de las prácticas anticompetitivas y de los actos de concentración empresaria constituye una dimensión regulatoria de especial importancia en mercados monopólicos u oligopólicos de servicios que, además de tener importancia estratégica, están complejamente interrelacionados. Estas condiciones pueden conducir a situaciones de abuso de posición dominante en el mercado. En términos generales, la regulación antimonopólica debe tender a evitar que un mismo actor se posicione sin restricciones en distintos segmentos de los mercados involucrados, especialmente en los casos en los que resulta posible introducir presiones competitivas.⁵²

El tema es problemático, si se tiene en cuenta la caracterización que hacen Gerchunoff y Cánovas (1994) acerca de los mercados de servicios públicos tras la privatización. Los autores señalan que uno de los rasgos notables de la experiencia argentina en materia de privatización de servicios públicos es la existencia sistemática de normas que tienden a preservar el carácter monopólico de las empresas privatizadas.⁵³ Como resultado, se configuraron y consolidaron estructuras de mercado altamente concentradas

⁵² Tal es el caso de las telecomunicaciones, donde debe evitarse que un mismo actor se posicione sin restricciones en, por ejemplo, el segmento de telefonía local, de carácter monopólico, y en el de la telefonía móvil, bajo régimen de competencia. En los sectores de gas natural y de electricidad, una regulación adecuada de la estructura de propiedad del capital debería tender a evitar que un mismo actor logre posicionarse simultáneamente en distintos eslabones de las respectivas cadenas (generación, transporte y distribución).

⁵³ Este resguardo permitió reducir el riesgo sectorial y garantizar, a la vez, la amortización del capital en plazos previsibles y una vida tranquila para los accionistas y las gerencias. A cambio de ello, las autoridades cobraban un precio más alto por los activos que vendían.

(telecomunicaciones) o se produjeron procesos de integración vertical y horizontal de las distintas cadenas productivas (gas natural y energía eléctrica). A esto se suma el hecho de que la ley de Defensa de la Competencia N° 22.262, sancionada en 1980, no se aplicaba a los servicios públicos, porque primó el criterio de excluir de sus alcances a las actividades que cuentan con organismos específicos de regulación.⁵⁴ Así, estas actividades quedaron excluidas de los controles referidos a prácticas anticompetitivas, constitución y abuso de posición dominante en el mercado, fusiones, adquisiciones y concentración de capital, aunque en buena parte de los casos presentan características de monopolio natural y en otros cuentan con reservas legales de mercado.

La situación podría cambiar a partir de la previsible reglamentación de la nueva ley de defensa de la competencia (N° 25.156) sancionada en septiembre de 1999. La norma introduce cambios que podrían tener un efecto considerable con relación a la regulación de la estructura de la propiedad y el funcionamiento de los sectores privatizados. Prevé la creación de un organismo de aplicación de la normativa (el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia) que cuenta con mayor autarquía que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) que estaba bajo la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería. A diferencia de la situación previa, el control no se limita a la conducta de los agentes sino que incluye también la estructura de los mercados. En efecto, mientras la legislación previa sancionaba el abuso de posición dominante en el mercado, la nueva norma busca evitar la creación de posiciones dominantes y, naturalmente, la instrumentación de prácticas abusivas. Al mismo tiempo resulta más precisa en la identificación de las prácticas anticompetitivas prohibidas.

En lo específicamente referido a los servicios públicos, la mayor innovación es que extiende el ámbito de aplicación de la normativa antimonopólica a los mercados que se encuentran regulados por órganos específicos de contralor. Las atribuciones otorgadas al Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia implican la posibilidad de instrumentar un doble monitoreo sobre la acción de las firmas privatizadas: 1) la evaluación de las conductas empresarias sobre las estructuras sectoriales (a cargo de los entes reguladores) y 2) un control general del comportamiento empresarial (del organismo pro-competencia). Si bien los cambios introducidos por la ley recientemente sancionada abren nuevas perspectivas en materia de regulación, cabe plantear ciertos interrogantes acerca de la efectividad que pueda lograrse en evitar la constitución de posiciones dominantes de mercado, teniendo en cuenta que la mayoría de las actividades privatizadas se caracteriza por estructuras de mercado altamente concentradas, lo que supone la existencia de actores con un importante poder de mercado (precisamente la situación que la ley procura evitar).

5.1.2.d. Los esquemas sancionatorios

⁵⁴ Con relación a este punto, no hay acuerdo acerca de si los servicios públicos privatizados están alcanzados por esta norma. Mientras Petrecolli (1999) señala que, aunque existían falencias en la reglamentación de la relación entre la normativa y las autoridades de aplicación de la regulación sectorial y las de defensa de la competencia, la CNDC tenía atribuciones para participar en aquellos casos en que los operadores de servicios incurriesen en conductas anticompetitivas. Otros autores consideran que los mercados de servicios públicos quedaban fuera (FLACSO, 1999)

El esquema sancionatorio es un elemento clave para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de los compromisos de inversión, de los estándares de calidad y demás obligaciones de las empresas prestadoras. La situación en este sentido varía según los servicios de que se trate. Por ejemplo, en el caso del servicio eléctrico se han detallado las sanciones que corresponden en función del tipo y gravedad de los problemas e incumplimientos que se produzcan. En telecomunicaciones se ha fijado un Régimen de Penalidades aplicable a los prestadores del servicio de telefonía básica por incumplimientos de sus obligaciones. Las penalidades están graduadas en función de la gravedad y reiteración de la infracción, las dificultades y perjuicios ocasionados y el grado de afectación del interés público. La aplicación de sanciones, a su vez, es independiente de la obligación de las licenciatarias de indemnizar a los perjudicados. En sentido inverso, los contratos de concesión de los servicios ferroviarios de pasajeros establecen multas de modo general, dejando amplio margen de discrecionalidad para su determinación en cada caso concreto. Tampoco en el caso del transporte y distribución del gas existe una grilla de sanciones, aunque existen criterios generales para la aplicación de las mismas. Funcionarios entrevistados manifiestan que resulta preferible la posibilidad de analizar la sanción caso por caso, atendiendo a los eventuales agravantes y al desempeño empresarial.

En una apreciación general sobre este punto, Rodríguez Pardina (1998) señala que la aplicación de las sanciones previstas en los contratos de concesión y las licencias ha sido una fuente incesante de fricciones entre las empresas y los reguladores. Por otra parte, señala el autor, “la fuerte demora en el análisis de los incumplimientos y efectivización de las sanciones, que en algunos casos supera ampliamente un año, es otro elemento que menoscaba la utilidad de este mecanismo”.

5.1.2.e. La protección de los usuarios

Además de la normativa sectorial, que establece criterios para la provisión y regulación de cada uno de los servicios, durante los últimos años se han sancionado normas de diverso alcance que inciden sobre las reglas de juego en la materia.

En primer término, la Constitución sancionada en 1994 incorpora una serie de nuevos derechos y garantías entre los que se cuentan los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios. Como parte del reconocimiento de derechos, se determina la necesidad de legislar para establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias en los organismos de control. Por el momento esta disposición constitucional no fue reglamentada.

Por su parte, la Ley 24.240, de Defensa del Consumidor, incorporó un capítulo referido a los servicios públicos en el que determina obligaciones empresarias, en muchos casos más estrictas que las que surgen de los marcos regulatorios. Pese a que regula aspectos centrales de la relación entre empresas y usuarios, la aplicación de sus criterios es de carácter supletorio y queda reservada a las situaciones no contempladas en los marcos regulatorios.⁵⁵

⁵⁵ Abarca obligaciones de provisión de información, plazos para resolución de reclamos y recepción de facturas, procedimientos frente a reclamos empresarios incorrectos, límites a los recargos por pago fuera de término, etc.

5.1.2.f. La precisión de la normativa

Parece obvio que cuanto más exhaustivos los marcos regulatorios, más limitado el margen de discrecionalidad en las decisiones de regulación. Pero, también es cierto, aunque tal vez menos obvio, que demanda mayores esfuerzos para su elaboración. En este sentido, Spiller (1997) aboga por una legislación detallada y señala que el marco del sector eléctrico es un ejemplo en tal sentido, mientras que el del sector de telecomunicaciones habría tomado una dirección diferente, ya que la legislación es ambigua y deja su implementación en manos de la agencia regulatoria. Con una preocupación similar, Vispo (1999) señala problemas de diseño del detalle técnico requerido para implementar las prescripciones legales (v.g., una grilla de multas que permite una excesiva discrecionalidad a reguladores “empáticos” frente a los problemas de la industria, o bien suficientemente “distantes” pero técnicamente subinformados).

En términos más generales, expresiones tales como *razonabilidad de las tarifas*, *defensa de los derechos de los usuarios*, *competencia o eficiencia* que están contenidas en los marcos regulatorios son abstractas (López y Felder, 1996). Su efectiva aplicación depende de la posibilidad de desagregarlas hasta los niveles requeridos por las exigencias de gestión. En algunos de estos casos, la tarea se dificulta por la eventual falta de acuerdo acerca de los alcances de los derechos y obligaciones atribuibles a los distintos actores.

5.1.2.g. Los proyectos de redefinición de la normativa regulatoria

En los últimos años se presentaron, además, diversos proyectos legislativos que revisan aspectos generales o parciales de los esquemas regulatorios. Estos proyectos apuntan, en general, a garantizar una mayor participación del Poder Legislativo en el “control de los controladores” y a reforzar la posición de los usuarios frente a las actuaciones de las nuevas prestadoras privadas de servicios públicos. En la mayoría de los casos no han llegado a tratarse (López y Felder, 1997).

Más allá de los trámites parlamentarios, en este momento se están produciendo negociaciones entre el gobierno y las empresas prestadoras tendientes a modificar algunas de las pautas vigentes en la prestación de los servicios, especialmente los niveles tarifarios. Hasta el momento se ha anunciado una rebaja en el servicio de telefonía básica.

También se hicieron anuncios en el sentido de que se revisarían los incumplimientos contractuales en que incurrieron las empresas adjudicatarias. Manifestaciones de este tipo suponen reconocer el incumplimiento de una tarea básica de los entes reguladores, como es el monitoreo de la observancia de los contratos. Cabe destacar la preocupación que han generado las fallas reiteradas en la provisión del servicio eléctrico en la ciudad de Buenos Aires y que ha llevado a anuncios de investigación del diseño técnico y contractual de las privatizaciones, para determinar si las empresas han cumplido con las obligaciones de inversión y de innovación tecnológica que les imponían los contratos de concesión⁵⁶, en un sector cuya privatización había sido considerada un modelo a

⁵⁶ Diario Página 12, 17-12-99.

seguir.⁵⁷

5.2 Relaciones interinstitucionales

Un segundo nivel de análisis de capacidades institucionales refiere a la dinámica que se genera en torno a las relaciones que mantienen los diferentes actores involucrados en el proceso de regulación-prestación-uso de los servicios. En lo que sigue, revisaremos en primer término algunos problemas propios de las dimensiones interinstitucionales que se dan al interior del “vértice” de la regulación para luego referirnos a los problemas inherentes a las relaciones entre regulador y regulado. Finalmente incorporamos la problemática propia de la relación de los receptores de los servicios con los proveedores y con los reguladores. En la figura que se incluye como Anexo 2 se grafican sintéticamente las principales relaciones de este sistema de regulación.

Si bien por razones de simplificación el análisis, hasta ahora, no ha efectuado mayores distinciones respecto a la identidad de los actores, huelga señalar que en cada uno de los “vértices” del triángulo presentado en la Figura 1 interviene más de un actor. Por ejemplo, si bien nos hemos referido a los entes reguladores, son diversas las instituciones que cuya actuación esperable debería coadyuvar a los fines regulatorios, aún cuando en algunos casos los limitan, bloquean o reorientan en diversos sentidos. La acción de estas instituciones impacta sobre el sistema regulatorio a través de la fijación de políticas sectoriales, del control de los entes de regulación, de la defensa del interés de los usuarios y administrados, etc.

5.2.1 Las competencias regulatorias y la independencia del regulador

En primer término, resulta necesario considerar la relación que existe entre los organismos regulatorios y las agencias gubernamentales a cargo de las políticas sectoriales (v.g. Secretarías de Energía, de Transporte, de Comunicaciones, de Recursos Naturales y Medio Ambiente).⁵⁸ En este sentido, tanto la claridad con que se delimitan las funciones como la perdurabilidad de los esquemas de división de tareas entre ambas instancias son premisas básicas para el cumplimiento adecuado de los objetivos asignados a cada una de ellas. En varios de los servicios, la asignación de competencias y las inserciones y relaciones interinstitucionales sufrieron sucesivas modificaciones. La delimitación de las atribuciones de los reguladores *vis à vis* las agencias del Poder Ejecutivo está estrechamente ligada con uno de los problemas más recurrentes en materia de regulación estatal como es la independencia del regulador respecto de las instancias políticas. El resguardo de la independencia de las agencias reguladoras se funda en la necesidad de dar continuidad a la labor de los equipos técnicos y de las autoridades político-administrativas, más allá de la duración de un gobierno. También pretende aislarlos de presiones políticas y así brindarles mayores posibilidades de que su acción se guíe fundamentalmente por criterios técnicos. De esta forma, se aseguraría la

⁵⁷ Los trabajos de Spiller y Bastos, entre otros, sostienen esta visión.

⁵⁸ Cabe aclarar que las denominaciones pueden haber variado a raíz de la sanción de la nueva Ley de Ministerios N° 25.233, en diciembre de 1999.

necesaria previsibilidad para tomar decisiones que, por lo general, condicionan por muchos años la oferta del servicio.

Una somera revisión de la relación de los organismos de regulación con las secretarías y subsecretarías de sus respectivas áreas permite identificar una serie de problemas en materia de relaciones interinstitucionales. Si bien en la Argentina los entes se organizaron bajo la forma de organismos autárquicos, en algunos casos la falta de autonomía respecto del poder político y los signos de captura por parte de las empresas reguladas se han convertido en objeto de numerosas críticas.

El caso más notorio de los problemas mencionados es el de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones que inicialmente se ubicó en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos,⁵⁹ en 1991 pasó a la Subsecretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y en 1996, a la de la Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos creada en ese momento. En el mismo año se creó la Secretaría de Comunicaciones en el ámbito de la Presidencia de la Nación, cambiando también la inserción institucional de la CNT. Finalmente, la CNT se fusionó con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, transformándose en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones.⁶⁰ Paralelamente se produjo un paulatino recorte de las competencias de la agencia regulatoria a favor de la asunción de nuevas responsabilidades por parte de la Secretaría de Comunicaciones. En efecto, al crearse la CNT se le asignaron competencias para la regulación administrativa y técnica, el control, la fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones. Gradualmente, las atribuciones del organismo se fueron acotando a favor de la Secretaría del área, la cual asumió las funciones de fijar tarifas, decidir acerca de la prórroga del período de exclusividad de las licenciatarias, etc. Finalmente se formalizó una división de tareas, según la cual la Secretaría tiene a su cargo la formulación de políticas y las potestades reglamentarias en materia de telecomunicaciones. Informalmente, se reconoce que la regulación está a cargo de la Secretaría, mientras que la Comisión se centra en tareas de control.⁶¹ Por otra parte, la relación entre ambas instancias es muy fluida: parte de las tareas se realizan en forma conjunta y la CNC asiste a la Secretaría en algunos aspectos técnicos y reglamentarios. Urbiztondo, Artana y Navajas (1997) son categóricos al afirmar que la ex CNT (luego transformada en CNC) “dista mucho de ser autónoma, siendo de hecho una extensión del Poder Ejecutivo (...) confundándose en su accionar con la Secretaría de Comunicaciones”.⁶²

Un esquema de división del trabajo similar al descrito se adoptó en el área de transporte, en el que la Secretaría tiene a su cargo las tareas regulatorias, mientras la CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte) se circunscribe a la ejecución

⁵⁹ Decreto 1185/90

⁶⁰ Recientemente transferido a la órbita del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

⁶¹ El fundamento de este esquema es la diferencia conceptual entre las tareas de regulación y de control. Se argumenta que, mientras las tareas de control son de carácter técnico, la regulación involucra la fijación de políticas y, en consecuencia supone problemas políticos que no pueden quedar en manos de organismos técnico-administrativos.

⁶² Como ejemplo, citan el caso de una fuerte reestructuración tarifaria realizada en 1997. Aunque la Comisión está facultada para decidir acerca de la estructura tarifaria, esta decisión se tomó por medio del Decreto 92/97 del Poder Ejecutivo, de manera tal que la medida contara con mayor sustento jurídico y político.

de los contratos y la normativa dictada por aquélla. Esta comisión también es ejemplo de una marcada inestabilidad institucional. En efecto, a fines de 1992, luego de transferidos los primeros tramos de la red al sector privado, se creó la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF) a la que se le atribuyeron funciones de arbitraje entre los actores del sistema. Meses después se creó la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), que quedó a cargo de la regulación y del control de la gestión de los operadores ferroviarios. Luego la CNRF se transformó en el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario, para luego disolverse. Finalmente, en 1996 se creó la actual CNRT por fusión de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), la CNTF y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF) responsable del diseño y control del cumplimiento de los contratos de los servicios metropolitanos de pasajeros.

A la inestabilidad de estos esquemas se le suma el hecho de que las respectivas Secretarías tienen estructuras orgánicas muy reducidas y requieren, para cumplir con sus funciones, de la asistencia de las Comisiones. Por ejemplo, la CNRT asume competencias propias de la Secretaría, como es el caso de las tramitaciones de los permisos de transporte automotor.

También el Organismo de Control de Concesiones Viales, a cargo de supervisar el sistema vial, carece de atribuciones para ejercer la regulación del sector y se restringe a controlar el cumplimiento de los contratos. La definición de los cuadros tarifarios, las compensaciones a pagar a los concesionarios y las decisiones relativas a las renegociaciones contractuales quedan a cargo de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía que, en consecuencia, tiene a cargo las decisiones más importantes de la regulación del sector. En este caso, la falta de independencia del organismo resulta aún más clara, ya que éste forma parte de la Dirección Nacional de Vialidad de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. La dirección tiene a su cargo “la gestión y administración del resto de la red vial en la que realizan obras los principales socios integrantes de los consorcios viales interurbanos. Se produce una superposición de roles entre ente administrador y agencia regulatoria que, como lo señala Kippes, 1999) no resulta óptima desde el punto de vista del monitoreo del sistema concesionado.

Las renegociaciones contractuales a que se hacía referencia más arriba, también ilustran la falta de claridad en la asignación de competencias y la injerencia política en las tareas regulatorias. Tanto las renegociaciones de los contratos ferroviarios como del contrato para la provisión de agua potable y desagües cloacales (en Capital Federal y parte de la provincia de Buenos Aires) han sido conducidas por las secretarías de las áreas respectivas sin intervención de los organismos de control, pese a que el cumplimiento de los contratos era uno de los elementos a considerar. En el caso del servicio de agua potable, la actuación de la Secretaría de Ambiente Humano y Desarrollo Sustentable resulta aún más significativa, ya que el ETOSS es un organismo tripartito integrado por la nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, que no forma parte de la estructura de la Administración Pública Nacional. A pesar de ello, la Secretaría de Ambiente Humano y Desarrollo Sustentable tuvo una considerable injerencia en el desarrollo de la regulación del sector, la que se manifestó principalmente en el protagonismo asumido en la renegociación del contrato con la empresa Aguas Argentinas, de la que el ETOSS no participó.

Cabe señalar que el reciente cambio de gobierno ha implicado un cambio considerable en materia de relaciones interinstitucionales. Aunque, previsiblemente, los organismos de regulación sigan bajo la órbita de las mismas Secretarías, muchas de éstas han sido reubicadas en el marco de un reacomodamiento ministerial aprobado a poco de asumir el nuevo gobierno.⁶³ Mientras la Secretaría de Energía (en la que se ubican el ENRE y el ENARGAS) permanece en jurisdicción del Ministerio de Economía, las Secretarías de Transporte y Comunicaciones pasarían a la órbita del nuevo Ministerio de Infraestructura y Vivienda, lo que reubicaría a la Comisión Nacional Reguladora de Transporte y a la Comisión Nacional de Comunicaciones, a los organismos de control de las concesiones viales y accesos por peajes, de control de aeropuertos y al ENABIEF que administra los inmuebles remanentes de las privatizaciones ferroviarias. La Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, que mantiene vínculos con el ETOSS⁶⁴ ha sido transferida al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Otra dimensión clave atinente a las relaciones interinstitucionales es la que se refiere a la existencia de instancias de articulación entre los reguladores sectoriales de mercados que pueden funcionar como sustitutos cercanos y que, por lo tanto, requieren de coordinación en las políticas de regulación y control. Un ejemplo de esta situación es el de los diferentes modos de transporte. El caso es particularmente complejo, dado que el sistema de transporte afecta distintas jurisdicciones políticas, agencias administrativas y empresas que operan bajo diferentes regímenes legales (Vispo, 1999). La creación de la CNRT, que implicó unificar las tareas de control del transporte ferroviario y del transporte automotor podría haber sido un avance en esta dirección.⁶⁵ Sin embargo, integrantes de la propia agencia reconocen que la unificación resultó en un deterioro del desempeño con respecto de las agencias anteriores. También señalan que no se ha logrado fusionar la fiscalización de los distintos modos de transporte.

También el mercado de los insumos energéticos (energía eléctrica, gas natural y combustibles líquidos) presenta rasgos de este tipo. Aquí, la presencia de agentes económicos que desarrollan simultáneamente actividades de producción petrolera y gasífera, de transporte y refinación de petróleo, de transporte y distribución de gas natural, de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, demanda una regulación que trascienda las visiones parciales para hacer frente a la compleja problemática de la regulación antitrust. Las competencias de los entes existentes (ENARGAS y ENRE) están limitadas a algunos de los subsectores mencionados, lo que disminuye sus capacidades de enfrentarse a estructuras empresarias diversificadas que operan en distintas ramas de actividad.

En este sentido, es auspiciosa la previsible reformulación de las relaciones interinstitucionales que surgiría de la integración de las actividades de los entes reguladores sectoriales con el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, a que se hizo referencia más arriba. En efecto, la existencia de un organismo especializado en el

⁶³ Hasta el momento se ha promulgado la nueva estructura de la Administración Pública Nacional sólo hasta el nivel de Subsecretarías.

⁶⁴ Cabe aclarar que este organismo no se ubica formalmente en la estructura del Estado Nacional, dado su carácter interjurisdiccional.

⁶⁵ Cabe aclarar que además de unificar las tareas de fiscalización de la CONTA (Comisión Nacional de Transporte Automotor), CNTF (Comisión Nacional de Transporte Ferroviario) y UCPRF (Unidad de Coordinación del Programa de Recuperación Ferroviaria), se separaron estas funciones de las de planificación y promoción del sistema de transporte, que quedaron a cargo de la Secretaría del área.

análisis de los efectos de los distintos tipos de concentraciones y fusiones y en la identificación de las prácticas anticompetitivas, representa un avance considerable respecto del esquema previo. A la vez, esta nueva división del trabajo, podría redundar en una reducción del riesgo de captura de los entes por parte de las empresas reguladas o del poder político.

5.2.2 El control de los entes

El control externo de los entes reguladores e, indirectamente, de los adjudicatarios de las empresas privatizadas, está a cargo del Poder Legislativo. Dentro del control parlamentario, a su vez, pueden diferenciarse los mecanismos de control parlamentario propiamente dichos y los controles realizados por organismos técnicos, funcionalmente autónomos, que actúan en la órbita legislativa. En el primero de los casos se ubica la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, creada por la Ley N° 23.696. Es un organismo intercámaras compuesto por seis diputados y seis senadores, cuyo objeto es ejercer la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de la ley citada. Para poder informar a los cuerpos legislativos debe ser informada por las autoridades de aplicación y los organismos de control (Bruno, 1996).

El control realizado por organismos técnicos hace referencia a la función de la Auditoría General de la Nación (AGN) dependiente del Congreso de la Nación. Este organismo tiene competencia para el control de las privatizaciones y de los entes reguladores. En este último caso, ejerce un control de legalidad, realiza evaluaciones del control interno, audita los estados contables y la gestión. También controla el cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de quienes se han hecho cargo de las empresas privatizadas y concedidas. Emite informes de auditoría y dictámenes de estados contables de los entes reguladores que son comunicados a los propios entes, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas⁶⁶ y a los Ministerios que tienen a su cargo el control de la privatización de que se trate. Sin embargo, la propia AGN enfrenta falencias que limitan la efectividad de los controles que realiza. Funcionarios del organismo señalan, por ejemplo, la falta de seguimiento sistemático del impacto de las recomendaciones e informes que producen.

5.2.3 Otros organismos involucrados en la regulación y el control de los servicios

Además de las agencias estatales que participan en el control de los servicios y de la gestión de los entes, existen otras que cumplen fundamentalmente un rol mediador entre los usuarios, las empresas y los organismos de regulación. Una de ellas es el Defensor del Pueblo de la Nación, figura de creación reciente, que tiene jerarquía constitucional y cuya misión se centra en la defensa de los derechos constitucionales y legales.⁶⁷ En materia de control de las empresas privatizadas interviene en aquellas cuestiones que

⁶⁶ Se trata de un órgano intercámaras conformado por seis senadores y seis diputados que ejerce el control de las actividades de la AGN. Tiene facultades para requerirle a ésta trabajos específicos y de producir despachos sobre sus informes. Estos despachos son sometidos a resolución de las Cámaras (Bruno, 1996).

⁶⁷ Creada en 1993 por la Ley N° 24.284, se le dio rango constitucional en la reforma de la Carta Magna de 1994 (art. 86).

afectan a los ciudadanos (derechos de consumidores y usuarios, derecho a la salud, a la información, a un medio ambiente sano, etc.). Tiene facultades para actuar judicialmente en la defensa de los derechos de incidencia colectiva. También ejerce controles para determinar la existencia de hechos u omisiones por parte de la administración. Los controles se basan tanto en quejas presentadas por particulares -lo que es considerado un mecanismo de participación ciudadana en el control de las empresas privatizadas- como en su propia iniciativa frente a irregularidades que afecten los intereses o derechos mencionados (Cermesoni, 1997).

De acuerdo con los informes anuales que realiza la propia institución, la cantidad de quejas recibidas crece constantemente. En el caso concreto de los servicios públicos domiciliarios, ubicados dentro del Área de Administración Económica, el número de actuaciones se ha ido incrementando paulatinamente. Esta agencia interviene tanto en la protección individual de los usuarios como en la tutela y representación del conjunto de usuarios, de determinados sectores, categorías, zonas, áreas o comunidades, en los debates de carácter general que los afectan. En el primer caso, las cuestiones formuladas por ciudadanos, o bien iniciadas de oficio por la institución, se refieren generalmente a problemas de medición de consumo; facturación; calidad de los servicios técnicos y comerciales (atención de reclamos); demoras en la instalación o acceso a los servicios; suspensión, interrupción o corte de suministro; daños y seguridad, entre otros. En el segundo, la intervención de la institución se ha concentrado en la participación en audiencias públicas y en presentaciones ante diversas instancias. Cabe citar su destacado papel en dos instancias de conflicto emblemáticas: las discusiones previas a la implementación del rebalanceo de las tarifas telefónicas y la presentación de recursos judiciales ante la reformulación del esquema tarifario para el servicio de agua potable y desagües cloacales.

Las intervenciones en materia de servicios públicos se concentran en problemas referidos a los servicios públicos domiciliarios. En 1995, fueron los usuarios del servicio gasífero quienes formularon la mayor cantidad de reclamos (entre otros motivos, a raíz del incremento tarifario impuesto en junio de ese año). En 1996, se destacaron las demandas vinculadas con el servicio de agua, en buena medida a partir de la acción de amparo interpuesta por la Defensoría, relativa a evitar la instalación de medidores únicos en viviendas afectadas al régimen de propiedad horizontal. En 1997, fue el servicio telefónico, y especialmente, el rebalanceo tarifario, el que acaparó las quejas de los usuarios. 1998 se caracterizó por un incremento de las intervenciones relativas a inconvenientes que afrontan los usuarios de la red vial y de los distintos medios de transporte, sin que disminuyeran los problemas referidos al servicio telefónico y a la distribución de agua.

En virtud de la Ley de Defensa del Consumidor a la que se hizo referencia anteriormente, la Dirección de Defensa del Consumidor tenía injerencia en aspectos no contemplados por la normativa específica. Limitaciones jurídicas han determinado una participación incidental. Por ejemplo, el organismo ha intervenido para evitar pautas publicitarias de las empresas consideradas engañosas y que podrían dar lugar a interpretaciones confusas. Frente a problemas puntuales, se ha requerido la intervención de la Comisión de Defensa de la Competencia. Se destaca el caso del sector de telecomunicaciones, en el que la desregulación del servicio determinó que tanto la CNC como la Secretaría de Comunicaciones acudieran a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia para

realizar consultas técnicas. Formalmente, la CNC puede pedir la intervención (de carácter consultivo) de este organismo para la prevención de conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias en el ámbito de las telecomunicaciones. Más allá de estas solicitudes, la existencia de marcos regulatorios específicos ha generado discusiones acerca de la competencia de este organismo “pro-competencia”, pese al carácter de monopolio natural de algunos de los servicios y de las importantes reservas de mercado consagradas por los contratos.

5.2.4 Instancias de articulación entre los actores

Si se incluyen en el análisis de las relaciones interinstitucionales los otros “vértices” del triángulo propuesto más arriba, deben considerarse otras características y problemas que plantean los esquemas regulatorios vigentes.

Uno de los problemas inherentes a la relación prestación-regulación es el de la captura de los organismos de regulación por parte de las empresas reguladas. En relación con este problema Urbiztondo, Artana y Navajas analizan la situación de varios de los organismos regulatorios de los servicios y destacan diversos factores que los vuelven más o menos susceptibles de ser capturados.

En su opinión, la existencia de muchas empresas dificulta la captura de organismos como el ENARGAS o el ENRE (o la eventual extorsión por parte de la empresa regulada, amenazando el retiro del servicio)⁶⁸, mientras que la regulación de una única empresa sin competencia potencial facilita la captura del ETOSS. En sentido similar se expresa Vispo (1999), quien afirma que la existencia de un único ente regulatorio para un proveedor de servicio también único parece ser el menos aconsejable desde el punto de vista de la facilidad de cooptación. De hecho, esto abre la posibilidad de una simbiosis entre ambas organizaciones. Esta situación parecería verificarse en la relación entre el ETOSS y Aguas Argentinas. El caso de las telecomunicaciones merece una consideración diferente por parte de Urbiztondo, Artana y Navajas (1997), porque pese a que el número de empresas explícitamente reguladas es restringido, el mercado de telecomunicaciones es sumamente dinámico y existe una importante cantidad de empresas que se aprestan a competir en él. De hecho, al regular a varias empresas que compiten entre sí, se torna menos factible la captura del regulador por parte de las empresas explícitamente reguladas.⁶⁹

La necesidad de aprobación parlamentaria para la designación de los directores de los entes y la existencia del mecanismo de audiencia pública, también son considerados factores que operan en sentido contrario a la captura de los reguladores por parte de las empresas reguladas. Estas condiciones se dan en los casos del ENRE y el ENARGAS. En el ETOSS se produce la situación opuesta. La integración del directorio es

⁶⁸ Los autores acotan que la separación vertical entre transporte y distribución, que existe en estos sectores, favorece esa independencia. Se argumenta que el riesgo de captura es menor, debido a que la existencia de varias empresas diversifica las oportunidades laborales posteriores de los reguladores. Así, su motivación para favorecer a una sola empresa regulada o comprometerse con su éxito eventual, tiende a debilitarse.

⁶⁹ Cabe aclarar que el trabajo citado es anterior al proceso de desregulación del sector de telecomunicaciones, el cual, hasta el momento, no ha logrado los resultados esperados. Prueba de esto es el reciente anuncio de la Secretaría de Comunicaciones de que seguiría aplicándose el régimen de regulación tarifaria basado en el “price cap”, dada la inexistencia de competencia en las áreas de operación de las licenciatarias del servicio básico telefónico (Diario Página 12, 6-11-99)

deliberadamente política, la designación de sus miembros no requiere aprobación parlamentaria, su financiamiento es proporcional a los ingresos de la empresa regulada. Los autores ratifican esta hipótesis señalando que el ETOSS ha tomado decisiones favorables a las empresas reguladas, mientras que esto no fue evidente en los casos del ENARGAS y el ENRE.

Por su parte, Vispo (1999) destaca la existencia de canales de negociación política entre los reguladores y diversos personeros del poder político. Sugiere la figura de “cooptación bifronte”, por la cual los entes sufren a la vez los embates de los regulados y la persistente influencia del poder político. Más allá de la relación entre ente regulador y empresa regulada, el autor destaca la lógica política que permite explicar modalidades de resolución de conflictos que, sistemáticamente, han excedido a los entes reguladores y han determinado el involucramiento de otras esferas del aparato estatal y de los máximos niveles de gobierno.

Al incorporar al análisis el “vértice” del consumo es necesario tener en cuenta la notoria disparidad que existe entre las empresas prestadoras y los usuarios. Mientras las primeras cuentan con recursos económicos y de información y tienen canales fluidos de contacto con la administración, los segundos cuentan con formas organizativas incipientes, carecen de la necesaria información para evaluar el funcionamiento de los servicios y en buena medida desconocen el alcance de los derechos y obligaciones de las partes. A esta disparidad se suma, en la mayoría de los casos, la imposibilidad de elegir el prestador del servicio. En consecuencia, interesa especialmente considerar las decisiones que se toman en el vértice de los usuarios y las relaciones que se establecen con otros vértices, a la luz de las capacidades de estos actores, tanto aquéllas formalmente conferidas por los esquemas normativos como las que surgen de sus propias formas de organización.

Los mecanismos de articulación con los usuarios difieren según los servicios. En todos los casos existen vías para realizar reclamos, consultas y quejas en las empresas (áreas de atención a clientes, libros de quejas). En algunos servicios, los usuarios pueden elevar sus reclamos a los entes reguladores sólo en segunda instancia. Tales son los casos del ENARGAS, ETOSS y CNC. Diferente es la situación en el ENRE y la CNRT, que reciben reclamos de usuarios aunque éstos no hayan sido dirigidos previamente a las empresas prestadoras.

En varios casos se han llevado a cabo sondeos de opinión de los usuarios. Algunos de los entes realizaron consultas para conocer el grado de satisfacción con el funcionamiento de los servicios y con el accionar de los propios entes. Desde 1996, el ENARGAS desarrolla una encuesta acerca del trámite de los reclamos de los usuarios, como un elemento de evaluación de su propia relación con éstos. En el caso de las telecomunicaciones se intentó formalizar un mecanismo de sondeo de la satisfacción de los usuarios con el servicio ofrecido. La Secretaría de Comunicaciones elaboró un modelo de reglamento para que las empresas realizaran encuestas.⁷⁰ Sin embargo, la negativa empresaria a cumplir con este requerimiento llevó a la realización de sondeos propios.

Existen, además, otros instrumentos más o menos formalizados de consulta a los

⁷⁰ Se trata del Reglamento de Estudio y Análisis de Opinión Pública (REAOP). Resolución 161/96, Secretaría de Comunicaciones.

distintos actores participantes de la prestación de los servicios. Por ejemplo, en el caso de telecomunicaciones, se ha resuelto la implementación de Documentos de Consulta, mecanismo por el cual se requiere la opinión de las empresas reguladas como paso previo al dictado de actos que las involucren. Las propuestas sometidas a consulta se envían además a operadores independientes, a prestadores de servicios en competencia, organizaciones de usuarios y clientes, fundaciones, sindicatos, asociaciones profesionales y cámaras empresarias.⁷¹ En la CNRT se crearon instancias de cooperación que cuentan con apoyo empresario, realizan estudios y brindan apoyo al funcionamiento de la Comisión.⁷²

Uno de los mecanismos de mayor difusión ha sido la audiencia pública. A través de esta instancia, los reguladores pueden conocer las opiniones de los distintos actores involucrados en el proceso de regulación y recoger información relevante para la toma de decisiones, tanto en relación con el desempeño de los prestadores como del propio ente de regulación. En varios de los servicios es de realización obligatoria frente a la toma de determinadas decisiones de gran impacto sobre los usuarios (v.g. reglamentación, reajustes tarifarios, renegociaciones contractuales, prórroga de plazos de concesiones, planes de inversión). Son de carácter consultivo y no se prevé que las posturas y recomendaciones que en ellas se vierten impliquen algún tipo de compromiso para los reguladores. En todos los casos los entes tienen la facultad de convocarlas y los directorios de conducirlas (López y Felder, 1997). Las reglamentaciones de los distintos servicios contienen criterios dispares respecto de las situaciones que justifican u obligan a convocar audiencias públicas. En el ENRE, el ENARGAS y la CNC se prevén situaciones en las que es obligatoria la realización de audiencias públicas; no así en el ETOSS. En el caso de la CNRT no se reglamentó la aplicación de este mecanismo. Sin embargo, por orden judicial, se realizaron audiencias públicas previas a las renegociaciones de los contratos de los servicios metropolitanos de pasajeros.

En términos generales, Gordillo (1998) considera que la “utilidad práctica [del mecanismo de audiencia pública] es insustituible, al obligar a las autoridades públicas a escuchar razones y evaluar alternativas antes de tomar decisiones que afectan el medio ambiente o la comunidad en cualquier otro modo”. El autor destaca la relevancia de las audiencias realizadas con motivo de amparos solicitados por una asociación de usuarios (ADELCO) en 1994; por el Defensor del Pueblo y un partido político en 1996, para que no se renegociaran las tarifas telefónicas sin previa audiencia pública; y por un particular que cuestionó el otorgamiento de la prórroga de la exclusividad de las licenciatarias de telefonía básica. En el primero de los casos, la asociación mencionada logró el reconocimiento de su legitimidad para la defensa de intereses de incidencia colectiva. Gordillo establece diferencias entre los esquemas regulatorios, según se haya consagrado la audiencia pública como un mecanismo necesario para la toma de determinadas decisiones o se realicen audiencias “con renuencia y a fuerza de demandas judiciales”. Esta obligación es uno de los factores que el autor considera determinantes de resultados regulatorios favorables o desfavorables en términos de

⁷¹ Resolución 57/96, Secretaría de Comunicaciones.

⁷² Cabe aclarar que uno de los problemas recurrentes en materia de control de transporte, es la proliferación de prestadores de transporte automotor clandestinos. Esta práctica requiere de cuantiosos recursos de control, a la vez que es motivo de preocupación de las empresas reguladas que, potencialmente, tendrían incentivos para colaborar en la erradicación del fenómeno.

transparencia, niveles tarifarios, aplicación de sanciones, etc.

Varios de los servicios incluyen la figura del Defensor del Usuario o Defensor de los Clientes, que brinda asistencia técnica y legal a los usuarios durante las etapas previas y de desarrollo de las audiencias públicas. Sin embargo, su alcance es limitado en la medida en que está designado por las autoridades de los entes de regulación y que no actúa en representación de los usuarios. En este sentido, se considera que se trata de un funcionario más vinculado a los mandatos institucionales que a las demandas de los destinatarios de los servicios (López y Felder, 1997).

5.2.5 Los usuarios y sus formas de organización

Pese a la existencia de los mecanismos de consulta descritos, los usuarios tienen serias limitaciones para incidir en aspectos de la prestación y regulación de servicios que los afectan directamente (calidad de los servicios, provisión de información, atención de reclamos, niveles tarifarios, etc). Distintos trabajos señalan a los usuarios como los actores más débiles del sistema (Vispo, 1999; Gordillo, 1998; López y Felder, 1996 y 1999). Un indicador de las limitaciones que tiene la acción de los usuarios es la falta de información sobre el alcance de sus derechos y obligaciones vis a vis los derechos y obligaciones de las empresas y la función de los reguladores. Según datos de un estudio (Petracci, 1998), el grado de conocimiento de los entes reguladores de los cuatro servicios domiciliarios no llega en ningún caso al 15% de los entrevistados. El ENRE es conocido por el 14% de los entrevistados, la CNC por el 13%, el ETOSS y el ENARGAS por el 11%.

En los últimos años se han desarrollado formas organizativas que se proponen fortalecer la posición de los consumidores y usuarios frente a la administración y frente a las empresas privadas. Se trata de las asociaciones de usuarios y consumidores, que en su mayoría surgieron entre 1994 y 1996. En general, desarrollan tareas de asesoramiento y atención de reclamos de usuarios y consumidores, además de realizar estudios específicos sobre los servicios. Ultimamente, han adquirido protagonismo frente a situaciones en las que estaba en juego el interés colectivo de los usuarios (rebalanceo de las tarifas telefónicas, renegociaciones contractuales, falta prolongada de suministro de electricidad, etc.)

La Ley de Defensa del Consumidor ha legitimado a estas asociaciones para actuar en la defensa de los derechos de incidencia colectiva y diversos pronunciamientos judiciales han ratificado este reconocimiento que, de acuerdo con Gordillo (1998), alcanza a la temática de los servicios públicos privatizados. Sin embargo, no se ha concretado el mecanismo de inclusión de las asociaciones de usuarios en los organismos de control previstos por la Constitución Nacional. El tema ha generado numerosas controversias tanto por la propia posibilidad de inclusión de la representación de los usuarios en los organismos de regulación como por las formas que tendría esa inclusión. Se han presentado numerosos proyectos de ley que propusieron esquemas diversos de incorporación de las organizaciones de usuarios a los entes. En la mayoría de los casos estos proyectos no llegaron a ser tratados en las comisiones parlamentarias correspondientes. Las distintas propuestas optan por crear instancias consultivas de incorporación de las asociaciones de usuarios o por formalizar la presencia de representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores en los

directorios de los entes o en nuevas instancias de control a crearse. Por su parte, las asociaciones también difieren entre sí en cuanto a las formas de concreción de la disposición constitucional.⁷³

En algunos de los organismos de regulación reconocen la importancia de la formalización de mecanismos de articulación con los usuarios, aunque las perspectivas sobre las posibles modalidades de lograrlo difieren. Así, mientras en la CNRT se discutió un proyecto de creación de un Consejo Asesor que no llegó a concretarse, en el caso de la CNC se plantea que “los clientes no pueden ser parte del organismo de control” aunque se considera que la falta de “un sistema organizado de contacto con las asociaciones de defensa del consumidor” es un déficit. En 1998 se creó una Comisión de Usuarios en el ETOSS, integrada por las asociaciones de consumidores que operan en el territorio de injerencia del organismo. Con un perfil diferente a las instancias mencionadas, en el ENARGAS se estableció un Programa de Capacitación e Información a Asociaciones de Defensa del Consumidor, en cuyo marco se han desarrollado cursos sobre diversos aspectos de la regulación del servicio. El programa es evaluado positivamente por integrantes de estas asociaciones, aunque se señala como una limitación la ausencia de posibilidades de consulta e intercambio.

En términos generales, reasegurar la legitimidad del sistema regulatorio, el resguardo contra el riesgo de captura y el respeto de los derechos de los actores involucrados requiere del fortalecimiento de los organismos, sobre la base de señales políticas claras que muestren la importancia de la función regulatoria en la agenda estatal y los beneficios que se derivan de su optimización. La transparencia de las decisiones regulatorias, la claridad de la gestión de los entes y el refuerzo de sus mecanismos de rendición de cuentas, permitirían alcanzar un punto de equilibrio que lograra, a la vez, mantener la independencia respecto del poder político, evitar la cooptación por parte de las empresas reguladas y resguardar la legitimidad del sistema regulatorio.

5.3 Organización interna y asignación de funciones

Puede parecer una verdad de perogrullo señalar que los modelos y estructuras organizativas de una institución deben adecuarse a la naturaleza de la misión, objetivos y metas que persigue. Y sin embargo, son escasas las que consiguen plenamente este ajuste entre medios y fines. En parte, porque sus objetivos -o el alcance de los mismos- no son claros y, por lo tanto, resulta difícil establecer relaciones causa-efecto entre un cierto esquema organizativo y su aptitud para lograrlos. Y en parte, también, por fallas de diseño, vacíos o superposiciones de funciones y desplazamientos de objetivos debidos a interferencias políticas o luchas de poder.

Vistos desde este ángulo, los entes reguladores contarían con importantes ventajas constitutivas. Por su naturaleza, se trata en general de organizaciones que pueden diseñarse *ex novo*, cuentan con una misión legítima y amplio consenso social, no reciben el legado de pesadas burocracias ni culturas patológicas y, potencialmente, están en

⁷³ En algunos casos tienen posiciones netamente favorables a la inclusión de un representante de los usuarios en los directorios de los entes. En otros manifiestan desacuerdos que tienen diversas causas: el desbalance de representación que se produciría, la falta de capacidad técnica frente al resto de los directores o la voluntad de mantener independencia respecto del funcionamiento regulatorio.

condiciones establecer funciones de producción más racionales y eficaces.

Sin embargo, la experiencia argentina demuestra que estas organizaciones no son inmunes a los problemas recién descritos: su misión no tiene un alcance definido; sus funciones no son debidamente asignadas a las unidades y funcionarios responsables; y su subordinación al poder político las expone a verdaderos vaciamientos en el plano decisorio.

A continuación se desarrollarán algunos aspectos más desagregados de esta problemática. En primer término se hará referencia a los órganos de dirección de los entes, aspecto que ha suscitado considerable atención por parte de los analistas, por el impacto que tienen tanto las formas de selección de los directores como los requisitos e incompatibilidades a que están sujetos quienes ocupan estos cargos sobre la autonomía regulatoria y la rigurosidad de los controles. Sin embargo, la conformación de los directorios es condición necesaria pero no suficiente para la adecuación organizativa a los objetivos regulatorios. También es necesario considerar la asignación de competencias entre las distintas unidades que componen los entes. Finalmente, resulta importante considerar los avances en materia de desconcentración territorial, especialmente en los entes con jurisdicción nacional.

5.3.1 La dirección de los organismos

La dirección de todos los organismos reguladores está a cargo de cuerpos colegiados designados por el Poder Ejecutivo (Ver Cuadro 4). Sólo en los casos del ENRE y el ENARGAS tiene participación el Congreso en la designación y remoción de los directores, aunque esta intervención tiene carácter no vinculante. Rodríguez Pardina (1998) destaca la claridad y transparencia de las reglas por las cuales se designan los directorios en los entes citados.⁷⁴

Merece señalarse el caso particular del ETOSS, en el que el directorio de seis miembros representa a tres jurisdicciones: el gobierno federal, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. Si se toma en cuenta esta multiplicidad, junto con la rotación anual en la presidencia, se puede considerar que la funcionalidad del organismo resulta debilitada por la carencia de un mandato claramente definido y con líneas nítidas de responsabilidad. Casi ningún director ha cumplido su mandato de seis años y esta inestabilidad es un indicador de las dificultades derivadas del carácter tripartito del ente (Rodríguez Pardina, 1988). Asimismo, Urbiztondo (1999) considera que la representación política en la conformación del directorio actúa en detrimento de una dirección profesional.

Por otra parte, los directores están sujetos a las normas sobre incompatibilidad fijadas para los funcionarios públicos. En algunos casos se ha establecido además la prohibición de que, durante el ejercicio de su función, tengan intereses en las empresas reguladas (CNC, ENRE, ENARGAS, CNRT). Sólo en la CNC y en la CNRT esta prohibición se extiende por un período adicional, luego de finalizado el mandato. Pese a esta formalidad, una de los integrantes del directorio del ENRE, designada por una comisión

⁷⁴ No obstante el autor señala algunas falencias en las prácticas de designación de estos funcionarios. Critica el sesgo hacia el conocimiento ingenieril del sector en detrimento de los aspectos económico regulatorios y las demoras en las renovaciones de los integrantes del directorio una vez vencidos los mandatos.

de notables convocada por la Secretaría de Energía, proviene de las empresas Eseba y Edenor. Una situación similar se había producido en la conformación del primer directorio del organismo (Vispo, 1999: 67).

**CUADRO N° 4
DIRECTORIOS DE LOS ENTES REGULADORES**

ORGANISMO	N° INTEGRANTES	FORMA DE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN	REQUISITOS ESPECIFICADOS	DURACIÓN EN EL CARGO	INCOMPATIBILIDADES
<i>CNC</i>	Ocho	Nombrados y removidos por el PEN, por incumplimiento de sus obligaciones	Ser especialistas en alguna disciplina vinculada con el área de las telecomunicaciones y tener experiencia en el tema	Cinco años, pudiendo ser reelegidos por un sólo período adicional.	Las establecidas por la ley 22.140 (para los funcionarios públicos)
<i>ETOSS</i>	Seis	Designados por el PEN, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a razón de dos miembros por jurisdicción. Sólo podrán ser removidos con justa causa	Reunir los requisitos para ser funcionario público y contar con probada experiencia e idoneidad acordes a las actividades que debe cumplir	Seis años, pudiendo renovarse por un solo período.	Las establecidas por la ley 22.140 (para los funcionarios públicos).
<i>ENRE</i>	Cinco	Nombrados y removidos por acto fundado del PEN, previa intervención de una Comisión Especial del Congreso de la Nación, con participación igualitaria de ambas Cámaras	Poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia.	Cinco años, cesando en forma escalonada. Pueden ser renovados indefinidamente.	Las fijadas por la ley para los funcionarios públicos, aunque no se establece ninguna prohibición que los inhiba, al cese de sus funciones, para trabajar en el sector regulado.
<i>ENARGAS</i>	Cinco	Designados por el PEN. Sólo pueden ser removidos por acto fundado del PEN. Previa designación o remoción el PEN debe comunicar los fundamentos de tal decisión a una Comisión del Congreso de la Nación integrada por los Presidentes y Vicepresidentes de las Comisiones que cada una de las cámaras determinen en función de su incumbencia, garantizando una representación igualitaria de senadores y Diputados.	Antecedentes técnicos y profesionales en la materia.	Cinco años, con posibilidad de ser renovado en forma indefinida. Cesarán en forma escalonada cada año.	Las vigentes para los funcionarios públicos. No obstante, no se fija ninguna prohibición que los inhiba, luego de finalizada sus funciones, para desempeñar tareas en el sector anteriormente regulado. No podrán ser propietarios ni tener interés alguno, directo o indirecto en empresas de consumidores que contraten directamente con el productor, de productores, de acondicionamiento, de transporte, comercialización, distribución de gas y de almacenamiento.
<i>CNRT</i>	Cinco	Designados por el PEN. Sólo podrán ser removidos de sus cargos por acto fundado del PEN por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el decreto 1388/96 (Creación de la CNRT)	Poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia	Cinco años.	Las vigentes para los funcionarios públicos. Durante su mandato y hasta dos años después no podrán ser propietarios ni tener interés en empresas de transporte

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa regulatoria

5.3.2 La estructura organizativa y las competencias

Al internarnos en los niveles más desagregados de la estructura organizativa de los entes, se advierten otras deficiencias. En primer lugar, para que los órganos de regulación puedan ser garantes efectivos de la protección del interés público involucrado en la prestación de los servicios, las funciones que se les atribuyen deben poder ser desagregadas en acciones asignables a las unidades organizativas que las componen. Sin este nivel de especificación, es imposible que el enunciado genérico de objetivos se concrete en la gestión de los entes.

Los entes reguladores creados hasta la fecha prevén en su organización la constitución de unidades gerenciales especializadas según las funciones que deben desarrollar. La CNRT es una excepción a esta regla, en tanto unidades de este tipo coexisten con gerencias que se circunscriben a la supervisión de un modo de transporte. Para ilustrar este punto, la Gerencia de Control Técnico restringe sus tareas al control del transporte automotor y no interviene en el control del transporte ferroviario, aunque existe una previsión normativa en este sentido. El control técnico en este último caso es realizado por la Gerencia de Concesiones Ferroviarias que, formalmente, debería hacerse cargo de controlar los contratos de concesión. Esta particularidad es considerada, desde la propia agencia reguladora, como un signo de falta de concreción de la fusión de los organismos de control del transporte.

Por otra parte, en este organismo no se han definido claramente las competencias y funciones a partir del segundo nivel de apertura de su estructura organizativa. El primer nivel de apertura está establecido por decreto mientras que el segundo es producto de resoluciones internas. La estructura resultante tiene deficiencias, entre las que se puede citar la falta de formalización de la existencia de la Mesa de Entradas. Aunque necesaria, la definición de competencias es sin embargo insuficiente para asegurar su ejercicio efectivo, alterado a menudo por interferencias políticas en la cadena de mando, que desvirtúan la línea de autoridad. Por ejemplo, entre los deberes de la CNRT se cuenta el de solicitar información y documentación de las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el debido cumplimiento de la fiscalización encomendada. Sin embargo, esta atribución no se reitera en la asignación de responsabilidades a las gerencias que tienen incumbencia en el tema (Gerencia de Concesiones Ferroviarias, Gerencia de Calidad y Prestación de Servicio, Gerencia de Control Técnico y Gerencia de Seguridad en el Transporte). En su momento se planteó un proyecto para elaborar un manual de procedimientos, que no llegó a aprobarse.

En el caso de la CNC los manuales de procedimientos están en proceso de elaboración. Pese a que no cuenta con una definición formal de las tareas de cada área, en la agencia reguladora manifiestan que las tareas y procesos son ampliamente conocidos por los empleados de las áreas en cuestión, existiendo por lo menos dos personas que conocen la misma tarea.⁷⁵

En el ENARGAS, el organigrama se formalizó sólo hasta el nivel de las gerencias. El organismo no cuenta con manual de organización, aún cuando funcionarios del mismo plantean que el esquema de división del trabajo vigente relativiza la necesidad de este tipo de instrumentos. En efecto, la mayoría de las tareas son llevadas a cabo por grupos

⁷⁵ Informe de la Secretaría de Comunicaciones, anexo CNC, 21-1-98.

de trabajo de los que participa el personal de distintas gerencias. Los grupos son multidisciplinarios y no siguen patrones jerárquicos. Es usual que funcionarios de menor nivel escalafonario estén a cargo de la coordinación de grupos en los que participan gerentes y hasta directores.

En resumen, existen aún fuertes brechas entre las responsabilidades encomendadas a los entes, su distribución en términos operativos entre las diferentes unidades organizativas que los integran y el cumplimiento efectivo de sus competencias por parte de estas unidades. Junto con los déficit en materia de descentralización funcional y los problemas de incompatibilidades no resueltos, los factores señalados contribuyen a reducir la capacidad institucional de los entes para cumplir su misión.

5.3.3 La desconcentración territorial

La desconcentración y descentralización de los organismos de regulación constituye una forma válida de acercar los organismos a las demandas y consultas de los usuarios. Por otra parte, puede contribuir a homogeneizar la calidad de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones empresarias aún en los puntos más alejados del país.

En el ENARGAS se han realizado avances en materia de desconcentración territorial. En este momento funcionan diez delegaciones y agencias regionales distribuidas en el territorio nacional. Las mismas dependen de la Gerencia de Regiones y están a cargo de la representación del organismo, la atención de los reclamos y la recolección y derivación de inquietudes formuladas por las provincias y municipios. Se ocupan fundamentalmente de la atención de reclamos de los usuarios y de la recepción de trámites de distinto tipo que luego son girados a la sede central en Buenos Aires. En estas sedes la planta de personal es muy reducida: está integrada por tres funcionarios (jefe de la delegación, asistente técnico y secretaria). No obstante, en algunos casos colaboran en auditorías a solicitud de la sede central. La CNC tiene delegaciones en todas las provincias en las que los usuarios pueden realizar trámites, quejas y reclamos.

En cambio, la CNRT tiene una sola sede fuera de la ciudad de Buenos Aires. En efecto, recientemente se creó una delegación en la provincia de Salta que incluye un área de atención a usuarios.⁷⁶ Para suplir esta limitación, se realizaron algunos convenios con distintas provincias y con la Gendarmería Nacional para delegar tareas de fiscalización (fundamentalmente relacionadas con controles en rutas). En este caso particular, la instrumentación de mecanismos que garanticen el mayor alcance territorial de la regulación es particularmente importante teniendo en cuenta que los controles deben llevarse a cabo en toda la red de caminos y vías del país.

En el caso del ETOSS, el área regulada no alcanza a todo el territorio nacional, sino únicamente a la Capital Federal y a trece partidos de la Provincia de Buenos Aires que son atendidos por una sede ubicada en la zona céntrica de la ciudad.

Como mencionamos más arriba, la existencia de sedes en puntos alejados del territorio facilita el acceso de los usuarios. También permite la realización de controles sistemáticos más allá de la Capital Federal y de otras grandes ciudades. Sin embargo, desde el punto de vista de las capacidades institucionales, constituye una exigencia

⁷⁶ La creación de esta sede se relaciona con la concesión del Ferrocarril Belgrano Norte. La sede societaria de la empresa se ubica en la provincia citada y sus operaciones se concentran en el NOA.

adicional para los organismos de regulación en la medida en que aumenta la necesidad de coordinación y de recursos para su funcionamiento.

5.4 Disponibilidad de recursos físicos y humanos

5.4.1 El presupuesto de los entes

El presupuesto refleja en términos monetarios la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de la misión de los entes. A la vez, el origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación constituyen indicadores elocuentes acerca del grado de independencia de los entes reguladores respecto de las empresas y del poder político. Este aspecto ha concitado gran atención en los análisis acerca del funcionamiento de los entes.

En primer término, cabe señalar que la situación de los organismos es heterogénea. El ENARGAS, el ENRE y la CNC confeccionan sus presupuestos y los elevan al PEN para su inclusión en el proyecto de presupuesto nacional. En el ENARGAS y en el ENRE, los recursos para el financiamiento provienen fundamentalmente de las tasas de inspección y control que pagan distintos actores del sistema, así como de las multas percibidas. En ambos casos se estipula que los proyectos de presupuesto deben publicarse para que puedan ser analizados y, eventualmente, observados por las partes involucradas. El ETOSS establece su propio presupuesto y los recursos provienen fundamentalmente de un porcentaje (2,67%) de la facturación a los usuarios. Por último, a diferencia de los demás organismos, la CNRT prácticamente no dispone de fondos propios, pese a que genera recursos⁷⁷ (Ver Cuadro N° 5).

**CUADRO N° 5
ORIGEN DE LOS RECURSOS DE LOS ENTES**

ENTE	FORMA DE FINANCIAMIENTO
ETOSS	Contribución directa de los usuarios incluida en cada factura (2,6% de la factura).
ENRE	Presupuesto determinado por el Ente y recaudado mediante una tasa pagada por las empresas participantes del sector (generación, transmisión y distribución) en proporción a su facturación.
ENARGAS	Presupuesto determinado por el Ente y recaudado mediante una tasa pagada por las empresas sujetas a la Ley (transportistas y distribuidores)
CNC	Tasa pagada por los prestadores de servicios de telecomunicaciones: 0,5% de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios.
CNRT	Recursos provenientes del presupuesto nacional.

⁷⁷ Sólo cuenta con una porción menor de la tasa de fiscalización del transporte automotor. En el marco de las recientes renegociaciones de los contratos ferroviarios se discutió la posibilidad de implementar una tasa de fiscalización que pagarían las concesionarias. También se barajó la posibilidad de que una parte del aumento tarifario autorizado por los contratos renegociados se dirigiera a la creación de un fondo público que, entre otros fines, se aplicaría al financiamiento de la CNRT.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa regulatoria

Rodríguez Pardina (1998) considera que existen problemas relacionados con el actor sobre el que recae el financiamiento del ente de que se trate. Si bien, en última instancia, son siempre los usuarios los que se hacen cargo de los costos de la regulación (en tanto las empresas tienen como costo reconocido el pago de la tasa al regulador), en los casos en los que se cobra directamente a los usuarios (caso del ETOSS) puede generarse un problema de tipo agente-principal, dado que los usuarios no cuentan con información suficiente -o con medios adecuados para obtenerla- para verificar si el nivel de gastos del regulador es adecuado. A diferencia de los usuarios, las empresas cuentan con alicientes para controlar el nivel de gastos de los reguladores, tanto por su mayor capacidad de acceder a la información como por la magnitud de los importes que deben destinar al financiamiento de los entes.

Por otra parte, se señala que el mecanismo por el cual se fijan los recursos que percibirá el ente puede tener impactos en términos de la captura del regulador. Probablemente, los organismos de control tenderían a no tomar medidas restrictivas de las ganancias empresarias que tuvieran como efecto “no deseado” la reducción de su propio presupuesto. Urbizondo, Artana y Navajas (1997) consideran que la fijación de los ingresos del ETOSS como una alícuota constante de los ingresos de la empresa regulada permitió un incremento de más del 40% de sus recursos en un par de años, pero este tipo de mecanismo aumenta el riesgo de captura por parte de Aguas Argentinas. En función de este problema, Gerchunoff (1994) propone un esquema de financiamiento en el que parte de los ingresos del organismo resulten del cumplimiento del plan de expansión explicitado en el pliego y otra parte sea fija y esté desvinculada de los resultados financieros del concesionario.

**CUADRO N° 6
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS ENTES**

ORGANISMO	PROGRAMAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ENRE	total presupuestado	27.768.260	15.558.088	15.321.010	14.128.000	16.128.245	16.680.000
	programas correspondientes a las tareas de regulación				13.292.157	14.937.994	16.550.000
ENARGAS	total presupuestado	26.550.000	22.449.199	18.256.025	17.465.000	19.500.920	20.508.000
	programas correspondientes a las tareas de regulación				15.256.401	16.989.910	19.408.000
CNC**	total presupuestado	43.755.480	42.113.809	46.826.552	70.000.000	47.761.967	77.905.000
	programas correspondientes a las tareas de regulación		22.113.809	15.050.674	19.116.485	30.051.472	32.502.000
CNRT***	total presupuestado	36.377.228	33.668.221	30.621.031	20.207.480	21.024.000	19.757.665
	programas correspondientes a las tareas de regulación		28.168.221	17.034.924	13.217.556	15.295.516	14.590.665

* Se consignan los recursos destinados al cumplimiento de las tareas específicas de los entes, en aquellos casos en los que una parte del total de los recursos presupuestados es transferido al Tesoro Nacional

** Hasta 1996 se consigna el presupuesto de la CNT. A partir de 1997 la CNC absorbió las tareas de

regulación del servicio postal

*** Hasta 1996 se suman los presupuestos de los distintos organismos competentes en regulación de transporte.

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 1994/95/96/97/98/99

Como se observa en el Cuadro 6, el presupuesto de la CNC ha sido considerablemente más alto que el resto de los reguladores, aunque en varios casos, los recursos efectivamente disponibles para cumplir con las tareas de regulación también han aumentado. Por otra parte, también puede observarse que las posibles ventajas de los mecanismos de obtención de recursos por parte de los entes se han visto opacados por la práctica de las autoridades económicas de decidir sobre los fondos recibidos por los organismos. De acuerdo con Rodríguez Pardina (1998) esta práctica de restricción de recursos puede ser utilizada como un instrumento de presión para alinearlos con los deseos del gobierno.

Como señaláramos más arriba, el presupuesto es un reflejo monetario de los recursos de que disponen los organismos para su funcionamiento, pero el problema de disponibilidad de recursos es más complejo. Existe evidencia de que muchos de ellos no cuentan con los recursos requeridos para realizar las distintas tareas especializadas a su cargo. La *función de producción* implícita en la integración de los insumos empleados - infraestructura, gastos en personal y bienes o servicios no personales- no parecen corresponderse a menudo con la exigida por la naturaleza de la labor técnica que deben cumplir.

5.4.2 La dotación de personal

La idea que orientó el diseño de las plantas de personal de los entes fue la conformación de equipos reducidos y altamente especializados. Un dato que ilustra esta situación es el hecho de que las plantas aprobadas para el conjunto de los entes para 1999 representaban el 0,5% del personal del Ejecutivo. Más allá de este criterio general, existen situaciones diferentes de acuerdo con los entes de que se trate. Mientras la CNC contaba para 1998 con 300 cargos de planta a los que se sumaban aproximadamente 300 funcionarios contratados, las plantas de personal del ENARGAS aprobada para el mismo año contaba con 130 cargos.

Desde este punto de vista, la CNRT atraviesa una situación particularmente crítica. Con motivo de sucesivos recortes presupuestarios, muchas áreas clave quedaron acéfalas o con personal insuficiente para controlar a las empresas prestadoras. Por ejemplo, buena parte de su dotación es contratada y paulatinamente se han ido restringiendo los recursos presupuestarios para estas contrataciones. Aunque la limitación es de carácter general, la carencia de recursos humanos es más aguda en el caso del control del transporte ferroviario. Buena parte de las personas que tienen a su cargo estas tareas pertenecen a la empresa Ferrocarriles Argentinos actualmente en liquidación y su situación laboral es precaria, ya que sus puestos de trabajo se eliminarán cuando la liquidación finalice. Funcionarios del organismo señalan que sería imposible cumplir las mínimas actividades necesarias si el organismo funcionara exclusivamente con la planta aprobada.

Recientemente, funcionarios del ENRE han manifestado la existencia de limitaciones de este tipo en el organismo. Concretamente, frente a la alarma desatada por la posibilidad

de colapso del sistema eléctrico que abastece a la ciudad de Buenos Aires, las autoridades locales demandaron una intervención preventiva del ente que fue respondida negativamente porque “no tienen capacidad para contratar los recursos humanos que esa tarea requiere”⁷⁸.

Como hemos señalado anteriormente, en algunos casos, las Secretarías de las áreas respectivas carecen de estructuras propias y de plantas de personal.⁷⁹ En estos casos, las Comisiones respectivas afrontan mayores demandas en términos de recursos, ya que deben hacerse cargo del apoyo técnico necesario para el cumplimiento de las competencias de las secretarías. Esta exigencia, que podría ser adecuadamente respondida en el caso de la CNC por tener asignado un presupuesto mucho más alto que el resto de los organismos de regulación, es crítica en el caso de la CNRT, cuyo presupuesto es insuficiente para cumplir con las tareas de control.

5.4.3 La información para el control

Otro de los insumos clave para el ejercicio del control y uno de los puntos críticos de la relación regulador-regulado, es la información sobre el desempeño empresarial. Si bien la disponibilidad de información no garantiza la efectividad del control, su carencia es un impedimento indudable. De aquí la importancia de promover mecanismos que permitan la obtención y circulación de la información. En todos los casos la normativa regulatoria prevé la obligación de los prestadores de proveer la información solicitada por los entes. Complementariamente, los entes realizan inspecciones y auditorías en las empresas o cuentan con servicios de terceros para realizarlas.

Por ejemplo, la CNRT ha implementado un mecanismo de presentación de informes periódicos por parte de las empresas de autotransporte. Esta presentación es requisito indispensable para la realización de cualquier trámite en la Comisión. A su vez, en el caso de los ferrocarriles, algunos aspectos del monitoreo de la información resultan cruciales. Por una parte la posibilidad de negociar autorizaciones de aumentos tarifarios depende de la presentación de la información correspondiente al cumplimiento de metas de calidad. Por otra, la información sobre realización de las obras comprometidas en los contratos es requisito para el cobro de los subsidios correspondientes.

En consecuencia, los reguladores consideran que las concesionarias cumplen con las demandas de información porque tienen un interés propio involucrado. También señalan que los controles más exhaustivos sobre el transporte ferroviario se realizan en los servicios que cuentan con subsidio estatal. Por su parte, la Comisión realiza sus propios controles en las sedes de las empresas de autotransporte, en las terminales de ómnibus (control de la relación laboral de los choferes; fiscalización de los tacógrafos; cumplimiento de servicios; etc), en las obras realizadas por las empresas ferroviarias (certificación de obras), en los talleres de estas mismas empresas (cumplimiento de las renovaciones de material rodante, devolución al estado del material de rezago), además de inspecciones de limpieza de vagones, de puntualidad, etc.

Un funcionario entrevistado señala que los controles se realizan y la prueba de ello es

⁷⁸ Diario Página 12, 17-12-99.

⁷⁹ Por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones no tiene presupuesto propio y funciona con recursos provistos por la CNC destinados, en parte, a la contratación de personal temporario.

que se aplican penalidades. No puede afirmar, en cambio, que sean suficientes. Especialmente, se admiten falencias en materia de fiscalización de transporte ferroviario que resultan de la carencia de recursos humanos a la que nos referimos previamente. La evaluación realizada por la Auditoría General de la Nación es más concluyente en este sentido. Por ejemplo, en un informe de 1996, referido a los controles que ejercía la ex CNTF en materia de seguridad y de accidentes en el transporte de cargas por ferrocarril, destacaba la ausencia de programas de análisis y evaluación de la seguridad del transporte ferroviario que establecieran metas cuantificables.⁸⁰

En el caso del mercado del gas, las empresas tienen obligaciones de brindar información al ENARGAS. Esta obligación se respalda en la aplicación de sanciones ante los incumplimientos. Sin embargo, el control no se basa exclusivamente en las fuentes de información provistas por la empresa. El ente mantiene una política de fiscalización permanente de distintos aspectos del desempeño empresario. Por ejemplo, durante 1998 se realizaron 2.228 auditorías, inspecciones y monitoreos. En este sentido, funcionarios del organismo destacan que, aunque el criterio de evaluación del desempeño empresario es el cumplimiento de indicadores de calidad de servicio, existe una política de no abandonar la supervisión de distintos aspectos de la gestión empresaria y, especialmente, de la marcha de las obras realizadas por las licenciatarias.⁸¹

Diversos autores coinciden en señalar que la falta de información es uno de los problemas más agudos que enfrentan los organismos de regulación. Una de las fuentes de este problema es inherente a la propia intervención regulatoria estatal que, inevitablemente, está sujeta a asimetrías de información. En este sentido, Vispo (1999) señala que las asimetrías se reproducen en todos los niveles del sistema: las firmas respecto de los entes reguladores; los entes respecto de sus principales políticos; los entes y sus principales políticos respecto de las agencias de auditoría. Estas asimetrías generan rentas para aquellos agentes que conocen el verdadero estado de situación en cada mercado. Así, en términos del autor citado, la industria dispone de una ventaja masiva respecto del regulador, pero también éste respecto de la legislatura y de los consumidores. Este tipo de problemas se potencia bajo condiciones de cambio tecnológico, en las que las asimetrías de información se multiplican continuamente.

Por otra parte, estos problemas clásicos se agravan por diversos factores. Por ejemplo, Rodríguez Pardina (1998) señala que, pese a las atribuciones formales que tienen los entes para acceder a la información, por distintos motivos demuestran "...no haber utilizado su facultad de recabar información en forma adecuada". En ningún caso "se ha desarrollado un trabajo consistente y sistemático de información contable y financiera de la empresa. Esto, en parte, se explica por la orientación ingenieril de los entes. Por otro lado, una percepción errónea de la regulación por precios máximos llevó a los entes a subestimar la importancia de la información de costos". De hecho, como comentáramos

⁸⁰Resolución N° 67, 3-4-96. Cabe acotar que, aunque la información data de hace algunos años, es poco previsible que la situación haya mejorado, dado que en términos generales, la Comisión enfrenta restricciones cada vez más agudas en los controles que realiza.

⁸¹ La prolongada interrupción del servicio eléctrico sufrido por casi 150.000 usuarios de la ciudad de Buenos Aires durante febrero de 1999 puede haber funcionado como incentivo para la decisión adoptada por el ENARGAS. El problema se originó en falencias de diseño y de control de calidad de los productos utilizados para la construcción de una obra de distribución de electricidad. El ENRE no pudo prever el desperfecto porque sus controles se limitan al cumplimiento de las metas de calidad y no interviene en relación con las estrategias que tienen las empresas para alcanzar estas metas.

anteriormente, la redefinición periódica del índice a aplicar para el cálculo de las tarifas hace indispensable contar con esta información.

Como ejemplo, puede citarse la crítica de Makhholm (1996), quien señala la carencia de procedimientos contables uniformes a los que deban sujetarse las empresas reguladas participantes del mercado del gas natural. Cabe señalar que, siguiendo esta recomendación, el ENARGAS ha diseñado un plan de cuentas único que deben adoptar las empresas. Este plan, todavía no implementado, ha generado resistencias por parte de las empresas, las que discuten que el balance de resultados deba elaborarse sobre la base del plan de cuentas regulatorio.

Otros autores hacen extensiva esta falta de criterios homogéneos a que deben atenerse los sistemas contables de las empresas al conjunto de los sectores sujetos a regulación. De acuerdo con Rodríguez Pardina, Petrecolla y Cruces (1999) esta falencia impide que los organismos de regulación cuenten con información para determinar si eventuales reclamos empresarios tienen algún fundamento. A juicio de los autores, la situación empeora indudablemente la posición del regulador ante posibles renegociaciones.⁸²

Un modo de contrarrestar en parte estas desventajas es introduciendo sistemas informáticos que sistematicen los datos relevantes del funcionamiento de los servicios y permitan cruzar información sobre diversos aspectos. La CNC ha realizado avances en este campo, ya que dispone de un sistema que funciona en red con las empresas. Por el contrario, la CNRT carece de un sistema que articule las distintas gestiones que se realizan en el propio organismo. Por ejemplo, no cuentan con una base de datos de las empresas de transporte, lo que implica, entre otras cosas, la falta de actualización de los domicilios de las empresas impidiendo, a veces, el envío de notificaciones de sanciones. Cabe señalar además que el problema es de resolución más difícil en el sector de transporte, en el que el número de empresas sujetas a regulación es considerablemente mayor que en el caso de los otros organismos. El caso del ENARGAS representa un punto intermedio entre estos dos extremos. El organismo cuenta con un sistema informático que le permite cruzar la información obtenida y/o producida por las gerencias que monitorean diversos aspectos del desempeño empresario. En cambio, no tienen acceso a los sistemas de información de las empresas. Fuentes del organismo manifiestan que los sistemas informáticos de las empresas suelen ser excesivamente complejos y presentan rigideces para su adaptación a las condiciones del mercado gasífero argentino.

Otro aspecto destacable en materia de gestión de información para el control es la consideración de la percepción de los usuarios respecto de los servicios. Los resultados de los sondeos realizados periódicamente para monitorear la satisfacción de los usuarios de gas son considerados un indicador de calidad. Un intento de menor alcance en este sentido, realizado por la CNC, fue fuertemente resistido por las empresas. En efecto, el proyecto de Reglamento de Estudio y Análisis de la Opinión Pública (REAOP)⁸³ que se proponía recabar la opinión de los usuarios acerca de diversos aspectos del funcionamiento del servicio de telefonía básica fue fuertemente resistido por las empresas, pese a que los resultados de los sondeos no constituirían un indicador de

⁸² Cabe recordar que, como mencionáramos más arriba, los organismos de regulación prácticamente no han participado de las renegociaciones. Su ausencia no parece haber estado basada en la carencia de información, sino más bien en la decisión de conducir las renegociaciones en otro espacio institucional.

⁸³ Res.161/96 de la Secretaría de Comunicaciones.

calidad. Ante la renuencia de las operadoras, que llevó incluso a la interposición de un recurso judicial por parte de Telefónica de Argentina, la CNC efectuó sus propias mediciones a los usuarios del servicio básico telefónico.

En línea con las garantías de provisión de información y de transparencia, la coalición que recientemente asumió el gobierno nacional propuso crear un sistema nacional de información básica de los servicios públicos, el cual comprendería una base de datos sobre dichos servicios, incluyendo balances, integración de los directorios, inversiones, tarifas, pliegos licitatorios, contratos, renegociaciones, sanciones, informes de los organismos de control, reclamos de los usuarios e indicadores de calidad de los servicios. En resumen, los recursos presupuestarios de los entes -salvo excepciones- no resultan suficientes para el cumplimiento adecuado de las tareas encomendadas. Ello reduce sus dotaciones de recursos humanos y precariza las condiciones de trabajo de su personal. Las interferencias políticas contribuyen, además, a desplazar de puestos críticos a funcionarios que cumplen un papel clave en los esquemas de contralor. Por último, las reticencias empresarias, unidas a cierta falta de sistematicidad en los controles, dificultan la obtención de los datos técnicos que constituyen un insumo indispensable de la función reguladora.

5.5 Políticas de personal y capacidades individuales

Como se mencionó en el punto anterior, los organismos de regulación se caracterizan por tener plantas de personal reducidas, aún cuando una característica clave de sus dotaciones es la alta proporción de profesionales y técnicos que emplean, como puede observarse en el cuadro N° 7.

**CUADRO N° 7
PERSONAL DE LOS ENTES REGULADORES**

ENTE	DIRECTORIO		TITULARES DE UNIDADES ORGANIZATIVAS		PROFESIONALES Y TÉCNICOS		ADMINISTRATIVOS Y SERVICIOS GENERALES		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ENRE	6	6.67	17	18.89	40	44.44	27	30.00	90	100
CNRT	6	3.06	23	11.73	138	70.41	29	14.80	196	100
ORSNA	5	5.00	40	40.00	25	25.00	30	30.00	100	100
ENARGAS	5	3.84	7	5.38	104	80.00	14	10.77	130	100
CNC	8	2.67	9	3.00	220	73.33	63	21.00	300	100

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Ministerio de Economía.

En todos los casos, el personal de los entes está encuadrado dentro de la Ley de Contratos de Trabajo, por lo cual no le son aplicables las normas laborales que rigen para el personal permanente de la Administración Pública. A diferencia de éste, no gozan de estabilidad en sus cargos. Esta condición, si bien permite evitar problemas característicos de la función pública derivados de la inamovilidad de los funcionarios, podría restringir la

libertad de acción en el ejercicio del control, frente a la amenaza de despido.

Por otra parte, este tipo de relación laboral impide la implantación de una carrera administrativa formalizada, especialmente por la dificultad para desarrollar políticas de capacitación sistemáticas. Sin embargo, el alcance del problema difiere según los entes considerados. En algunos organismos se ha destacado la importancia de la capacitación del personal y se han desarrollado acciones en este sentido. En el ENARGAS, por ejemplo, se realizaron actividades de capacitación orientadas tanto a aspectos técnicos y económicos de la industria del gas, como a temas relativos a la atención al cliente y la gestión legal. Estas actividades forman parte del plan de capacitación que se formula anualmente, sobre la base de las demandas de los gerentes del organismo. Se realizan cursos de especialización en el exterior y se organizan cursos con la participación de profesores extranjeros. Por otra parte, en el organismo se considera que el personal incorporado suele tener muy buena formación profesional. En general se trata de profesionales con dos títulos universitarios o con formación de posgrado.

En la CNC, el desarrollo de políticas sistemáticas de capacitación del personal es incipiente. Hasta el momento se han diseñado instrumentos para la detección de necesidades de capacitación. A la vez, se plantearon exigencias de capacitación que deben cumplir los funcionarios que ocupan puestos de jefaturas o gerencias. En la CNRT, por el contrario, no existe un plan de capacitación y, a lo sumo, el personal es capacitado en el trabajo. El punto es problemático, ya que en el propio organismo se considera que el personal no tiene los perfiles profesionales adecuados para cumplir con sus tareas, señalándose al mismo tiempo la falta de incentivos para que el personal se capacite.⁸⁴

Como parte del intento de definir los requerimientos de personal, la CNC realizó recientemente una evaluación de sus funcionarios con el objetivo de decidir su eventual efectivización en la planta permanente del organismo. Se evaluó particularmente su adaptación a las condiciones laborales del organismo (adecuación a cambios horarios, alargamiento de las jornadas de trabajo en función de las exigencias de la tarea, trabajo en equipo, polivalencia). También el ENARGAS implementó mecanismos de evaluación de su personal. Anualmente se realiza una evaluación de desarrollo de todos los funcionarios. Sin embargo, el impacto de la misma se relativiza, dado que todavía están en estudio los sistemas de premios y castigos a aplicar.

Cabe señalar, asimismo, que una práctica común en los organismos de regulación es el uso de mecanismos “flexibles” de contratación del personal incorporado a sus plantas. Esta modalidad, que suele utilizarse para sortear restricciones a la contratación de personal, hace difícil conocer el tamaño de la dotación y los perfiles del personal. Con relación a este punto, Vispo (1999) considera que se trata de un mecanismo discrecional conducente a la emergencia de “dobles estándares”, que distorsiona el sistema de incentivos (Vispo, 1999). Rodríguez Pardina (1998), por su parte, evalúa positivamente la flexibilidad para emplear y despedir personal, para fijar sus salarios o para contratar servicios de consultoría, por tratarse de aspectos propios de la autonomía del regulador. Finalmente, es necesario tener en cuenta que un porcentaje considerable de los funcionarios que integran los organismos reguladores provienen de las ex-empresas

⁸⁴ En muchos casos se trata de estudiantes que realizan pasantías o de personal temporario. Esta es una de las causas por las cuales los esfuerzos de capacitación en el puesto de trabajo resultan infructuosos.

públicas o tuvieron un protagonismo importante en los procesos de privatización. Ambas situaciones podrían condicionar sus actitudes hacia las nuevas tareas que deben cumplir. Si, por una parte, suponen un conocimiento técnico del sector, por otra, podrían implicar sesgos en el modo de asumir tareas considerablemente distintas a las desempeñadas antes de la privatización.

6. Conclusiones

La conclusión más general que se desprende de este trabajo es que los organismos creados por el gobierno argentino para regular los servicios públicos privatizados, presentan déficit de capacidad institucional para llevar a cabo su misión con el alcance y profundidad que exige el resguardo del interés público involucrado (Ver Anexo 3)

En términos ideales, la regulación estatal debería preservar el funcionamiento eficaz del mercado, evitando que los prestadores, en muchos casos monopólicos, abusen de su posición dominante en dicho mercado. A la vez, debería contribuir a garantizar la calidad actual de los servicios y al desarrollo en el largo plazo del sector regulado, esto es, a estimular la inversión y la incorporación de tecnología, sin descuidar las garantías de accesibilidad por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas del país.

La significativa diferencia entre la evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas y la que corresponde a las 200 mayores empresas del país, es un indicador elocuente de la distancia existente entre la situación ideal descrita y la vigente en Argentina. También las conclusiones de un estudio realizado con apoyo del Banco Mundial brindan evidencias en este sentido. Chisari, Estache y Romero (1997) analizan el impacto de las privatizaciones sobre la equidad a partir de un modelo que contempla dos opciones diferenciadas por el supuesto de precios flexibles y de precios fijos de los servicios.⁸⁵ El estudio arroja como resultado que un funcionamiento correcto de la regulación de las empresas privatizadas se traduciría en una disminución del 16% de los precios pagados por los usuarios, lo que equivale a una transferencia a las empresas de casi 1.000 millones de dólares. Los autores concluyen que “esto muestra por qué los operadores privados tienen un gran incentivo a disputar cualquier decisión de los reguladores que los fuerce a compartir sus rentas extraordinarias con el resto de la economía”.

La falta de preocupación por estos aspectos pudo haberse justificado -en una primera etapa- en la urgencia por restringir la intervención estatal. Sin embargo, más recientemente la intervención del estado ha recobrado importancia y justifica un análisis más atento de la institucionalidad regulatoria vigente, de sus capacidades y de los déficit que se registran con relación a los distintos niveles de análisis propuestos.

Se ha intentado demostrar que las capacidades institucionales requeridas son de muy diversa índole y su fortalecimiento requiere, en consecuencia, esfuerzos considerables y orientados a distintos aspectos del funcionamiento del sistema de regulación. En síntesis, la actividad estatal de reglamentación de conductas deseables, fiscalización del cumplimiento de estos patrones y sanción de las conductas que se apartan de los mismos, requiere recursos adecuadamente coordinados para que la intervención estatal

⁸⁵ Que corresponderían respectivamente a una regulación efectiva o a una inefectiva.

contribuya a mejorar el funcionamiento de los sectores regulados y a alcanzar la ecuación más beneficiosa posible en la asignación de costos y beneficios entre los actores involucrados en la triple relación prestación-regulación-consumo.

El análisis pormenorizado de esta triple relación con respecto a las reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores participantes, ha recibido especial atención por considerarse que constituyen el punto de partida básico que condiciona la configuración y eficacia de las capacidades institucionales existentes en los otros niveles de menor nivel de abstracción. Tal vez el punto más destacable, en este sentido, remite a los problemas derivados de los desfases temporales entre la privatización de los servicios, la aprobación de los marcos regulatorios y la creación de los entes reguladores. Esta regla de juego inicial, en muchos casos, condicionó la acción regulatoria a pautas contractuales previas. El intento de revisar estas condiciones generó a su vez una ardua negociación política con las empresas prestadoras.

Colocados todavía en este nivel general de análisis, otro aspecto clave es la insuficiente jerarquía de la normativa regulatoria vigente, resultante de la falta de participación parlamentaria en la definición de los esquemas iniciales. Subsanan este punto requeriría la elaboración de proyectos de ley que establezcan las pautas de funcionamiento de los servicios y jerarquicen los organismos regulatorios. Esta opción podría constituir también una vía válida para homogeneizar algunos criterios regulatorios muy dispares, vigentes en distintos servicios y no justificados por su especificidad técnica. Con respecto a este punto, cabe destacar que está pendiente de cumplimiento la disposición constitucional que estableció la obligación de legislar para establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional y para articular los medios que permitan la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores, y de las provincias, en los organismos de control.

En términos generales, el cambio de gobierno producido en octubre de 1999 abrió una nueva etapa en lo que hace a la provisión y regulación de los servicios públicos privatizados. El nuevo gobierno ha abierto instancias de negociación a través de las cuales se propone revisar los niveles tarifarios vigentes en varios de los servicios. Por otra parte, ha manifestado su preocupación por la calidad de las regulaciones estatales y ha comenzado a relevar la situación de cada uno de los organismos de control.

La revisión de los problemas referidos a las relaciones interinstitucionales permite destacar, en primer término, los déficit originados en la falta de claridad acerca de los alcances de las responsabilidades regulatorias y de control de los entes reguladores *vis a vis* las agencias a cargo de las políticas sectoriales. En algunos casos existe una manifiesta superposición de las competencias formalmente asignadas. En otros, la injerencia de las Secretarías recortó, de hecho, el alcance de las competencias y la autonomía de los organismos de regulación. La permanente reformulación de las relaciones institucionales, que se produjo en los organismos de control de algunos servicios, pudo haber agravado esta situación. Por otra parte, algunos de los organismos de regulación muestran signos de captura por parte de las empresas reguladas. También en ciertos casos, la formulación de políticas sectoriales parece haber quedado fuertemente condicionada por las presiones empresarias. Las renegociaciones de los contratos de algunos de los servicios ilustran esta observación.

El control, tanto estatal como social, sobre la gestión de los organismos, tuvo hasta ahora efectos limitados. En efecto, las recomendaciones realizadas por los organismos de

auditoría y control no siempre se tradujeron en acciones para corregir los problemas señalados en sus informes. Por otra parte, el control social que hipotéticamente podrían ejercer los usuarios, sus organizaciones y representantes resulta aún muy débil.

Revertir esta situación de desequilibrio entre los distintos actores del sistema de regulación y prestación de los servicios, requiere clarificar los alcances de las competencias de los organismos involucrados en la regulación, el fortalecimiento de los actores más débiles del sistema y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y de introducción de transparencia en la gestión. Sólo de este modo parece posible alcanzar un balance adecuado entre los intereses de los actores involucrados.

Reglas de juego y diseños de relaciones interinstitucionales no tendrán los efectos deseados si no se apoyan en modelos y estructuras organizativas adecuados. La revisión de los distintos aspectos que hacen a la organización interna de los organismos de regulación muestra situaciones bastante diferentes según los organismos de que se trate. Mientras en algunos casos se han realizado esfuerzos por definir estructuras y asignar responsabilidades acordes a las misiones que deben cumplirse, en otros han primado criterios que limitan la posibilidad de cumplimiento eficaz de los objetivos regulatorios. Una somera síntesis de las falencias en este nivel permite destacar la existencia de amplio espacio para la discrecionalidad política en la designación de las autoridades de los entes y para el surgimiento de conflictos de interés de los funcionarios, así como falta de precisión en el diseño de la estructura organizativa y en la asignación de competencias a sus distintas unidades.

También existen notorias disparidades entre los distintos organismos en cuanto a la disponibilidad de recursos. Como se ha señalado, mientras algunos entes sufren fuertes restricciones presupuestarias, otros cuentan con un caudal de recursos considerable y creciente. Cabe aclarar que, aunque la restricción presupuestaria va en desmedro de la efectividad regulatoria, la situación contraria no garantiza, por sí sola, la calidad de las regulaciones.

Uno de los factores que origina esta disparidad de recursos es la existencia de marcadas diferencias en los mecanismos de financiamiento de los entes, que no parecen justificarse en criterios técnicos sino, más bien, en decisiones políticas *ad hoc* tomadas al diseñar los esquemas regulatorios. Las formas de financiamiento que atan los recursos obtenidos por los entes a la rentabilidad empresarial, podrían resultar en sujeción de las decisiones regulatorias a los intereses de las empresas reguladas. Por otra parte, la falta de recursos propios o la falta de disponibilidad de los recursos generados por los propios organismos, ha resultado en severas restricciones que ponen en peligro la posibilidad de cumplimiento de las funciones de regulación.

Los recursos presupuestarios condicionan fuertemente las posibilidades de contar con las dotaciones de personal requeridas. En los casos de mayor restricción presupuestaria, la carencia de personal en número y calidad suficientes para procesar la carga de trabajo de los entes, resulta particularmente crítica.

También pueden observarse factores de diverso origen, que limitan la disponibilidad de información necesaria para evaluar el desempeño empresarial. Algunos de estos factores, inherentes a la intervención regulatoria estatal (la existencia de asimetrías de información), se ven potenciados por la limitación o imprecisión de las facultades de los entes para requerir información, por los requisitos para la presentación de la misma y por la carencia de soportes informáticos adecuados.

Finalmente, existen condiciones referidas a las políticas de personal de los organismos que también comprometen la efectividad del ejercicio de la regulación. Tanto la ausencia de políticas sistemáticas de capacitación y evaluación del desempeño del personal, como la dispersión de las formas de contratación del personal de los organismos, conspiran contra la conformación de una fuerza de trabajo capacitada y comprometida con el cumplimiento de sus funciones.

En síntesis, la revisión aquí realizada permite señalar que -con diferencias según los casos- existe una brecha significativa entre los objetivos que justifican la intervención regulatoria estatal y las posibilidades efectivas de alcanzarlos a través de las instituciones vigentes. Está pendiente la tarea de dotar a los entes de la organización, el personal, los recursos y las tecnologías necesarias para el cumplimiento de sus tareas. Aunque esto es imprescindible no es suficiente. En efecto, la superación de los déficit de capacidad institucional encuentra su límite cuando el costo marginal de la inversión en el mejoramiento de la gestión resulta superior al beneficio marginal resultante de una regulación más eficaz. Ello ocurre cuando la inversión se ve contrarrestada por problemas de diversa índole en materia de reglas de juego y de relaciones interinstitucionales. De aquí que el fortalecimiento institucional requiera indispensablemente revisar y actuar sobre estos niveles y variables “externos” a la gestión de los entes.

7. ANEXOS

7.1 Anexo 1: Privatización de empresas y sectores estatales

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPRESA	FECHA DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE DE LA VENTA	MILLONES DE DÓLARES	
			Efectivo	Título de deuda
SECTOR AGRÍCOLA				
<i>Agricultura</i>				
Corporación Argentina de Productores (CAP)	May 1994	Venta (excluyendo inmueble Londres)	1,90	
<i>Junta Nacional de Granos</i>				
Unión Portuaria San Pedro	May 1993	100	4,10	
Elevadores Terminales de Rosario (U.III)	Jul 1993	100	3,50	
Elevadores Puerto Diamante	Set 1992	100	2,00	
PETROLEO Y PETROQUÍMICA				
<i>Petróleo, áreas centrales</i>				
Tordillo	Jun 1991	90 (1)	179,08	
El Hemul-Koluel Kaike	Jun 1991	70 (2)	170,48	
Puesto Hernández (Neuquén)	Jun 1991	60 (3)	286,35	
Vizcacheras (Mendoza)	Jun 1991	90 (1)	167,69	
Santa Cruz I	Dic 1991	70 (2)	55,00	
Santa Cruz II	Mar 1992	70 (2)	141,60	
Tierra del Fuego	Ene 1992	70 (2)	143,50	
Aguarague	Nov 1992	55 (4)	143,70	
Palmar Largo	Nov 1992	70 (2)	36,00	
Y.P.F. Ventas de Activos				
Refinería del Campo Durán (REFINOR S.A.)	Nov 1992	70	64,10	
EBYTEM S.A. (Puerto Rosales)	Ene 1993	70	19,00	
Destilería Docck Sud	Ene 1993	100	11,70	
Oleoductos del Valle S.A.	Ene 1993	70	77,00	
Destilería San Lorenzo	Ene 1993	100	12,20	
INTERPRETOL S.A.	Set 1993	49	8,70	
Planta de Aerosoles - Dock Sud	Set 1993	100	0,86	
Terminales Marítimas Patagónicas (Explotadora de Terminales Marítimas Caleta Córdoba y Caleta Olivia)	Oct 1993	70	10,00	
Transportes Marítimos Petroleros S.A.	Jun 1993	70	41,80	
Petroquímicas				
POLISUR	Oct 1990	30	14,10	41,00 (5)
PETROPOL	Oct 1990	30	4,50	13,00 (5)
INDUCLOR	Oct 1990	30	17,80	50,60
Monómeros Vinícolas	Oct 1990	30	9,30	26,50 (5)

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPRESA	FECHA DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE DE LA VENTA	MILLONES DE DÓLARES	
			Efectivo	Título de deuda
Petroquímica Río Tercero	Mar 1992	39	7,30	
Carboquímica Argentina	Set 1993	42	0,33	0,66 (5)
Petroquímica Bahía Blanca S.A.	Dic 1995	51	357,50	
INDUPA S.A.		38		
ENERGIA ELECTRICA				
Centrales Térmicas del Litoral S.A.	Jul 1994	90	0,50	
Central Puerto S.A.	Abr 1992	60	90,20	
Central Costanera S.A.	May 1992	60	90,10	
EDENOR S.A.	Ago 1992	51	30,00	397,90 (6)
EDESUR S.A.	Ago 1992	51	30,00	481,00 (6)
Central Pedro de Mendoza	Oct 1992	90	8,50	
Central Dock Sud	Oct 1992	90	25,00	
EDELAP (Area del Plata)	Nov 1992	51	5,00	134,00 (6)
Central Alto Valle	Ago 1992	90	22,10	
Central Güemes	Set 1992	60	10,00	76,20 (6)
Central Sorrento	Ene 1993	90	5,00	3,80 (6)
Central San Nicolás	Abr 1993	88	10,00	56,10 (6)
Centrales Térmicas del Noroeste Argentino S.A.	Mar 1993	90	0,40	
Centrales Térmicas del Noroeste Argentino S.A.	Mar 1993	90	2,00	13,20 (6)
Centrales Térmicas Patagónicas S.A.	Nov 1993	51	2,00	3,20 (6)
TRANSNOA S.A.	Ene 1994	90	2,00	6,70(6)
TRANSPA S.A.	Jun 1994	51	1,00	19,80 (6)
TRANSENER S.A. (transporte de energía eléctrica de alta tensión perteneciente a SEGBA, Agua y Energía Eléctrica unificado para su privatización)	Jul 1993	65	30,00	204,10 (6)
Hidroeléctrica Diamante S.A.	Set 1994	59	4,00	28,80 (6)
Hidrieléctrica Río Hondo S.A.	Dic 1994	98	4,10	
Hidroeléctrica Ameghino S.A.	Oct 1994	59	1,50	12,70
Centrales Térmicas Mendoza S.A.	Oct 1994	51	2,00	8,19 (6)
TRANSNEA S.A.	Oct 1994	60	1,00	2,00 (6)
DISTROCUYO S.A.	Dic 1994	51	20,20	
Hidroeléctrica Futaleufú S.A.	Jun 1995	59	225,60	
Hidroeléctrica Río Juramento S.A.	Nov 1995	98 (7)	41,10	
Hidrotérmica San Juan S.A.	Mar 1996	98	12,30	
Hidroeléctrica Tucumán S.A.	Jun 1996	98	4,60	
Central Hidroeléctrica Alicurá S.A. (HIDRONOR)	Ago 1993	59	48,00	130,00 (6)

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPRESA	FECHA DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE DE LA VENTA	MILLONES DE DÓLARES	
			Efectivo	Título de deuda
Central Hidroeléctrica Cerros Colorados (HIDRONOR)	Ago 1993	59	27,00	45,60 (6)
Central Hidroeléctrica El Chocón S.A. (HIDRONOR)	Ago 1993	59	87,00	136,90 (6)
Hidroeléctrica Piedra del Aguila S.A. (HIDRONOR)	Dic 1993	59	100,00	172,10 (6)
GAS				
Gas del Estado				
Transportadora de Gas del Sur S.A.	Dic 1992	70	100,00	256,20 (8)
Transportadora de Gas del Norte	Dic 1992	70	28,00	182,20 (8)
Distribuidora de Gas Pampeano S.A.	Dic 1992	70	18,00	217,40 (8)
Distribuidora de Gas del Litoral S.A.	Dic 1992	90	14,00	89,60 (8)
Distribuidora de Gas del Centro S.A.	Dic 1992	90	18,00	120,00 (8)
Distribuidora de Gas Cuyana S.A.	Dic 1992	60	26,00	96,00 (8)
Distribuidora de Gas Noroeste S.A.	Dic 1992	90	10,00	62,00 (8)
Distribuidora de Gas del Sur S.A.	Dic 1992	90	14,00	134,00 (8)
Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.	Dic 1992	70	44,00	256,00 (8)
Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A.	Dic 1992	70	28,00	127,50 (8)
HOTELES				
Llao-Llao Holding	May 1991	100	3,70	12,00 (5)
SECTOR FINANCIERO				
<i>Caja Nacional de Ahorro y Seguro</i>	Abr 1994	60	86,30 (9)	
COMUNICACIONES				
<i>Telecom S.A.</i>	Nov 1990	60	100,00	2.295,00 (5)
<i>Telefónica de Argentina S.A.</i>	Nov 1990	60	114,00	2.705,00 (5)
TRANSPORTE				
TRANSPORTE AÉREO				
<i>Aerolíneas Argentinas</i>	Nov 1990	85 (10)	260,00	1.610,00 (5)
TRANSPORTE MARÍTIMO				
<i>Empresa Líneas Marítimas Argentinas</i>	Feb/Jul 1994		12,60	
<i>Río Negro II</i>		100		
<i>Libertador Gral. San Martín</i>		100		
<i>Chaco</i>		100		
<i>Catamarca II y San Luis</i>		100		
<i>Santa Cruz II</i>		100		

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPRESA	FECHA DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE DE LA VENTA	MILLONES DE DÓLARES	
			Efectivo	Título de deuda
<i>Santa Fe II y Santiago del Estero</i>		100		
<i>Chubut</i>	Set 1994	100	2,00	
BUQUES TANQUES				
<i>Libertador San Martín</i>		100	27,00	
<i>Ingeniero Villa</i>		100		
<i>Florentino Ameghino</i>		100		
<i>General Güemes</i>		100		
<i>Ingeniero Hermitte</i>		100		
<i>Ingeniero Reca</i>		100		
<i>Goya</i>		100		
<i>Medanito</i>		100		
<i>Puerto Rosales</i>		100		
<i>Cañadón Seco</i>		100		
<i>13 de Diciembre</i>		100		
<i>San Lorenzo</i>		100		
<i>Ingeniero Huergo</i>		100		
<i>Ingeniero Silveyra</i>		100		
<i>Ministro Ezcurra</i>		100		
<i>Puerto Posadas</i>		100		
<i>Puerto Diamante</i>		100		
<i>Hernandarias</i>		100		
<i>Campo Durán</i>		100		
<i>Campo Espiritu Santo</i>		100		
DEFENSA				
<i>Altos Hornos Zapla. Aceros Zapla S.A.</i>	Abr 1992	100	3,30	29,70
<i>SOMISA-Aceros Paraná S.A.</i>	Oct 1992	80	140,00	12,10 (5)
<i>TANDANOR</i>	Dic 1991	100	59,80	
<i>Fábrica Militar de Tolueno Sintético</i>	Feb 1993	100	0,79	1,84 (11)
<i>Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos (E.G.A.)</i>	Feb 1993	100	12,40	2,60 (11)
<i>Fábrica Militar de Acido Sulfúrico</i>	Mar 1993		1,60 (12)	
<i>Fábrica Militar General San Martín</i>	Abr 1993		8,50	
<i>Fábrica Militar Pilar</i>	Jul 1994		2,80	

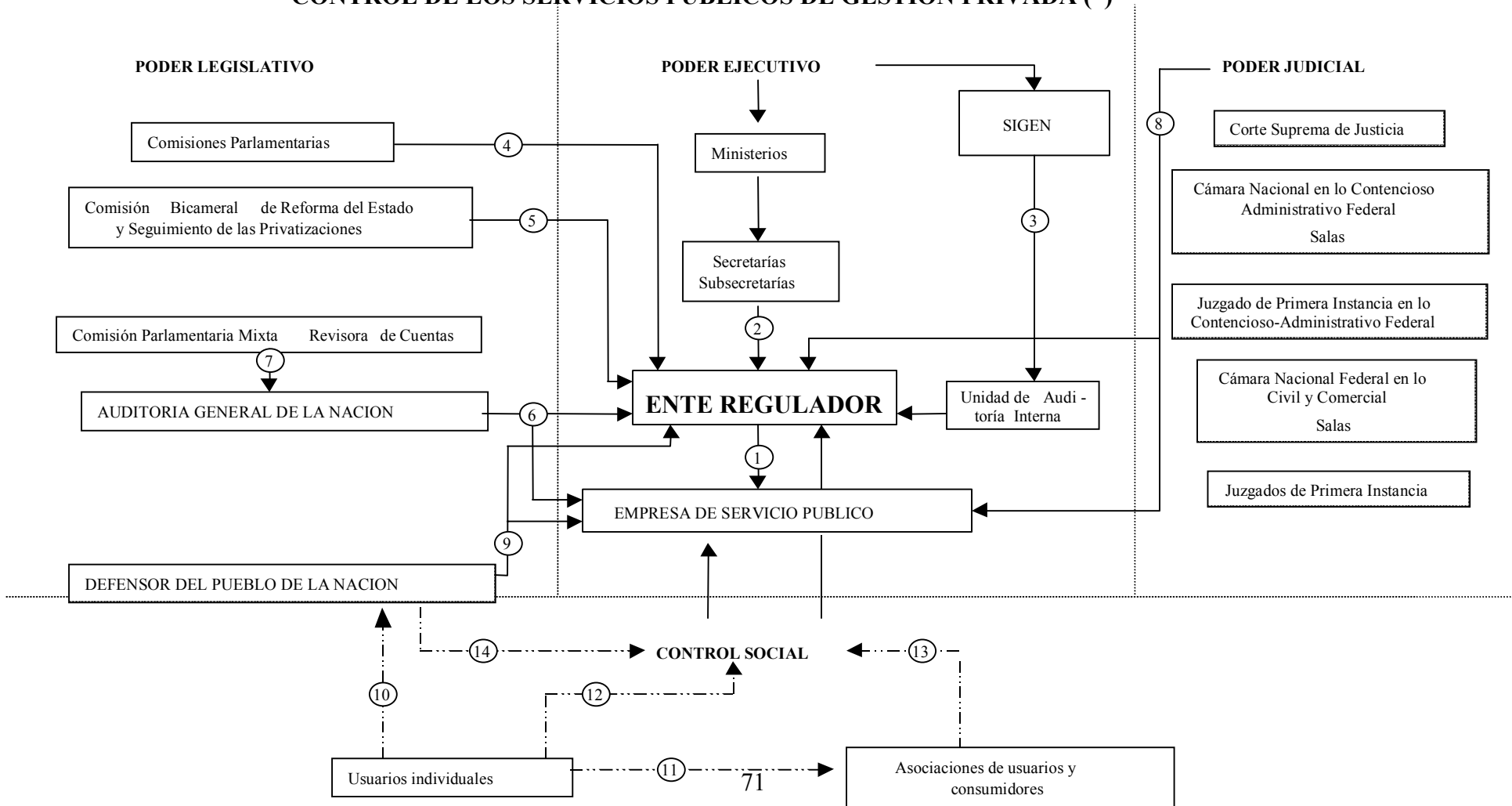
(1) Contrato de Asociación por el 90%. (2) Contrato de Asociación por el 70%. (3) Contrato de asociación por el 60%. (4) Contrato de Asociación por el 55%. (5) Títulos a valor nominal. (6) Equivalente en efectivo. (7) El 47% de las acciones corresponden a la provincia de Salta. (8) Equivalente en efectivo. (9) Corresponde al 27,99% de la deuda de la CNAS con el Banco de la Nación Argentina, la que asciende a U\$S 303.000.000. (10) Venta del 85%. Posteriormente el porcentaje se redujo. El Estado poseía el 43%. A partir de marzo de 1994 el Estado reduce su participación al 5%, al personal se le asigna el 10% (PPP) y el 85% restante pertenece al consorcio privado. (11) Equivalente en efectivo. (12) Se abonaron U\$S 320.000 al contado. El saldo se cancelará en 3 cuotas iguales anuales de U\$S 420.000.

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPRESA	FECHA DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE DE LA VENTA	MILLONES DE DÓLARES	
			Efectivo	Título de deuda

Fuente: Diario Clarín - INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina 1997

7.2 Anexo 2
Relaciones interinstitucionales en el sistema de control de los servicios públicos de gestión privada

CONTROL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE GESTION PRIVADA (*)



(*) Se han tomado en cuenta sólo criterios generales. No se incluyen relaciones que son particulares de algunos de los servicios.

Relaciones interinstitucionales en el sistema de control de los servicios públicos de gestión privada

Referencias

1. Regulación, control y fiscalización
2. Fijación y coordinación de políticas sectoriales
3. Control Interno
4. Controles no específicos.
5. Control parlamentario
6. Control Externo
7. Aprobación de los dictámenes de la AGN
8. Amparos, apelaciones, recursos. Corresponde la participación de distintas instancias judiciales según la actividad de que se trate, los sujetos involucrados y la naturaleza de la cuestión planteada
9. Recepción de quejas y denuncias o actuaciones de oficio en relación con el resguardo de los derechos de usuarios y terceros. Formulación de recomendaciones y propuestas
10. Quejas y denuncias
11. Consultas, denuncias y requerimiento de asistencia en problemas referidos a los servicios
12. a) Consultas, denuncias, quejas y reclamos relativos a los servicios en las empresas prestadoras y en los entes reguladores; b) Emisión de opinión en sondeos y encuestas sobre el funcionamiento de los servicios y la gestión de los entes reguladores; c) participación en audiencias públicas a título individual
13. a) Consultas, denuncias, quejas y reclamos relativos a los servicios en las empresas prestadoras y en los entes reguladores; b) participación en audiencias públicas en representación del interés colectivo de los usuarios; c) participación en instancias de consulta y asesoramiento en los entes reguladores.
14. Participación en Audiencias Públicas

7.3 Anexo 3: Principales déficit de capacidad institucional de los entes reguladores

DCI	TIPO DE DEFICIT
<p>REGLAS DE JUEGO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rezago temporal entre privatización y aprobación del marco regulatorio y creación del ente regulador • Ausencia de criterios preestablecidos sobre estándares de servicio • Existencia de márgenes legales para cuestionar la validez de la normativa regulatoria • Falta de debate parlamentario y débil injerencia del Congreso • Reducida legitimidad y tendencia a la inestabilidad de los organismos creados por decreto y no por ley • Imprecisión y falta de transparencia de las reglas que gobiernan las relaciones regulador-prestador • Ausencia de criterios claros par la introducción de modificaciones contractuales y normativas • Esquemas tarifarios que tienden a producir aumentos de los precios relativos de los servicios públicos • Limitaciones de la normativa de control de las prácticas anticompetitivas
<p>RELACIONES INSTITUCIONALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de claridad acerca de los alcances de las responsabilidades regulatorias de los entes y del Poder Ejecutivo • Inestabilidad y tendencia al cambio permanente de la ubicación institucional de los entes y de las relaciones interinstitucionales formales • Falta de coordinación en la propuesta de políticas entre organismos responsables de monitorear áreas de interés común (v.g. electricidad y gas) • Falta de independencia respecto a presiones políticas y empresarias por parte de ciertas agencias regulatorias • Preeminencia de los prestadores en la fijación de la agenda para renegociar contratos y regulaciones • Falta de seguimiento del impacto de las recomendaciones y observaciones de los organismos de auditoría sobre la gestión de los servicios y de los entes • Debilidad o ausencia de defensores de los usuarios con independencia para actuar en la interfaz regulación-consumo • Debilidad de las formas de organización de los usuarios y falta de instancias institucionales que las contemplen

DCI	TIPO DE DEFICIT
ORGANIZACION INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de resguardos contra la discrecionalidad política en la designación y remoción de los directores de los entes • Ausencia de misiones y funciones claramente especificadas y asignadas a unidades y funcionarios responsables • Escaso progreso en la descentralización de las operaciones de los entes hacia unidades delegadas • Falta de resguardos contra posibles conflictos de interés de los directores de los entes
RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de control sobre la aplicación de los recursos presupuestarios por parte de los entes • Riegos de captura regulatoria derivados de los mecanismos de financiamiento de los organismos (sujeción de la cantidad de recursos disponibles a la facturación de las empresas) • Manipulación del presupuesto de los entes por parte del Tesoro • Falta de personal entrenado para procesar la carga de trabajo de los entes • Asimetrías de información relativas al desempeño empresarial
POLITICAS DE PERSONAL Y CAPACIDADES INDIVIDUALES	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades para retener al personal capacitado • Dificultades para reentrenar y reasignar personal a medida que cambian las necesidades de trabajo • Autolimitaciones en la libertad de acción para llevar a cabo funciones de fiscalización originadas en la inestabilidad en el empleo • Ausencia de política de capacitación • Distorsiones en los mecanismos de contratación de personal por la coexistencia de diversas formas de contratación • Actitudes de los reguladores hacia sus responsabilidades condicionadas por su inserción previa como empleados de empresas privatizadas o en organismos a cargo de los procesos de privatización

8. Referencias bibliográficas

- ABELES, M. FORCINITO, K y SCHORR, M (1999) *Las telecomunicaciones en Argentina. Regulación, poder de mercado y ganancia extraordinaria frente a la liberalización*. En **Informe de Coyuntura**. Año 9 N° 82. Centro de Estudios Bonaerense, La Plata, septiembre-octubre.
- ARTANA, DANIEL (1999) *Privatización, regulación y competencia en telecomunicaciones*. En **VVAA La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente**. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- BITRAN, E. Y SAAVEDRA, E. (1993) *Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales*. En LAHERA, E. **Cómo mejorar la gestión pública**. Cieplan, FLACSO, Foro 90, Santiago de Chile.
- BRUNO, NORBERTO (1996) *El control y seguimiento de las privatizaciones*. En **Privatizaciones**. Revista de la AGN – OLACEFS, Año 1, N° 1, Buenos Aires, diciembre.
- CERMESONI, JORGE (1997) *El Defensor del Pueblo y el control de las privatizaciones*. En **Privatizaciones**. Revista de la AGN – OLACEFS, Año 1, N° 2, Buenos Aires, marzo.
- FLACSO (1999) *Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica*. Documento de trabajo N° 7 del Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina. FLACSO/SECYT-CONICET. Buenos Aires, abril.
- GARCIA, AMERICO (1998) *La renegociación del contrato de “Aguas Argentinas” (o como transformar los incumplimientos en mayores ganancias)*. En **Realidad Económica**. N° 159. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires, octubre-noviembre.
- GERCHUNOFF, P. y CÁNOVAS, G. (1995) *Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*. En Revista **Desarrollo Económico** N° 136, Vol.34, Enero-Marzo.
- GORDILLO, AGUSTÍN (1998) **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 2, La Defensa del Usuario y del Administrado. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- KIPPES, GUSTAVO (1999) *La privatización del ferrocarril de cargas en la Argentina*. En **VVAA La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente**. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- KIPPES, GUSTAVO (1999) *Las concesiones viales en la Argentina*. En **VVAA La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente**. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- LERNER, EMILIA (1996) *La experiencia de la Auditoría General de la Nación en el Control de Contratos de Privatizaciones*. En **Privatizaciones**. Revista de la AGN – OLACEFS, Año 1, N° 1, Buenos Aires, diciembre.
- LOPEZ, A. y FELDER, R. (1996) *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos de los servicios de gas natural, electricidad y agua potable*. INAP, Serie I. Documento N° 57.
- LOPEZ, A. y FELDER, R.(1997) *Nuevas relaciones entre el estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización*. INAP. Serie II. Documento N° 30.

MAJONE, G. y LA SPINA, A. (1993) *El estado regulador*. En **Gestión y Política Pública**. Vol II, N° 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, julio-diciembre.

MAKHOLM (1996) **La Regulación de la Industria del Gas en la Argentina**. National Economic Research Associates, Mimeo, Inc. november.

MARTÍN, J. (1996) **Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura**. Documento ILPES-CEPAL. Mimeo.

OSZLAK, OSCAR y FELDER, RUTH (1988): “Quis Custodiet Custodes: la capacidad de regulación estatal en la Argentina”. En Filmus e Isuani: **El estado que viene**. Buenos Aires, Tesis?

PETRACCI, MONICA (1998). La calidad de los servicios públicos privatizados – Luz, Agua, Gas y Teléfono- evaluada por el ciudadano-usuario. INAP, Buenos Aires.

PETRECOLLA, DIEGO (1999) **La Defensa de la Competencia en Argentina**. Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad. Nota N° 4. Buenos Aires, julio.

RODRIGUEZ PARDINA, MARTIN (1998) **Las Instituciones Reguladoras en la Argentina**. Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad. Documento N° 3, septiembre.

RODRIGUEZ PARDINA, MARTIN, PETRECOLLA, DIEGO y CRUCES GUILLERMO (1999) **Regulación y Competencia en los Servicios Públicos Privatizados. Diagnóstico y Propuestas**. Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad. Nota N° 3. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ PARDINAS AGUSTÍN (1998) **Las instituciones reguladoras en la Argentina**. Documento de Trabajo N° 3, Publicaciones Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, Buenos Aires.

SPILLER, P. (1997) **Costos y beneficios de la regulación**. Trabajo presentado en el Seminario Internacional de Regulación de Servicios Públicos, Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá, 22 y 23 de mayo.

THURY CORNEJO, V.(1995) Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos, en Régimen de la Administración Pública. N° 207, Buenos Aires.

URBIZTONDO, S. ARTANA, D y NAVAJAS, F. (1997) **La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos**. Mimeo, FIEL, mayo.

URBIZTONDO, SANTIAGO (1999) *El servicio de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires*. En VVAA **La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente**. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

VISPO, ADOLFO (1999) Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

VVAA (1999) *Introducción*. En **La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente**. FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), Buenos Aires.