

LA CAPACIDAD DE REGULACION ESTATAL EN LA ARGENTINA ¿QUIS CUSTODIET CUSTODES?

por Oscar Oszlak y Ruth Felder

CONTENIDO

Introducción

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

REGLAS DE JUEGO

RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

ORGANIZACIÓN INTERNA Y ASIGNACIÓN DE FUNCIONES

DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FÍSICOS Y HUMANOS

POLÍTICAS DE PERSONAL Y CAPACIDADES INDIVIDUALES

Conclusiones

BIBLIOGRAFIA

LA CAPACIDAD DE REGULACION ESTATAL EN LA ARGENTINA ¿QUIS CUSTODIET CUSTODES?

por Oscar Oszlak y Ruth Felder

Introducción

La reforma del estado iniciada 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.¹

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.

¹ Inesperadamente, ha sido China Popular la que, desde hace muchos años, ha puesto en marcha esta secuencia - modificar el rol del estado, suprimir organismos y reducir la planta de personal- denominándola como las "tres fijaciones" o el principio de la triple decisión.

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. En la medida en que la jibarización estatal se manifestó en reducciones de personal capacitado vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, o en la disminución de partidas para infraestructura, bienes y servicios no personales, pudo haberse producido una creciente *deformidad* en la función de producción de estos servicios que alteró su prestación eficaz. 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 pretendemos ubicar el tema de la regulación estatal dentro del marco de los cambios producidos durante la primera fase de la reforma del estado. La segunda fase, al menos en intención, pretende pasar de una evidente situación de **menos estado** a una situación de **mejor estado**. Sus objetivos apuntan hacia el interior del aparato institucional, más que hacia la sociedad o los niveles subnacionales del estado. Se propone adecuar la distribución de roles entre las distintas áreas de la administración y la jerarquización de los recursos humanos en función de criterios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión (Rodríguez, 1996).

Esta "introversión" de la reforma es, todavía, una tarea pendiente. El valor retórico y simbólico de su enunciación no sería cuestionable si la intencionalidad política manifiesta se apoyara, además, en una seria consideración de las posibilidades efectivas de lograr los objetivos que postula. En este sentido, y en lo que se refiere a la regulación, la primera reforma dejó como asignatura pendiente la creación y fortalecimiento de la principal contracara del proceso privatizador: el aparato institucional a cargo de regular las empresas y servicios privatizados. Esta tarea debió haber correspondido a esa primera etapa reformadora y su ejecución debió haber sido simultánea -o incluso previa- a la decisión de privatizar. Ahora, en condiciones de negociación mucho más difíciles frente al extraordinario poder adquirido por los nuevos dueños del poder económico, la tarea pendiente ha sido encomendada a los responsables de la segunda reforma.

En el presente trabajo nos proponemos analizar la capacidad institucional disponible en el estado nacional argentino para afrontar de manera eficaz sus responsabilidades regulatorias en el campo de la prestación de servicios públicos privatizados. A diferencia de muchos trabajos que se han ocupado del tema en los últimos tiempos, no intentaremos avanzar en la conceptualización de la regulación estatal² ni en el análisis de sus instrumentos técnicos.³ La abundante literatura disponible nos exime de su tratamiento, aún cuando su mención pueda resultar justificada en algunos tramos del trabajo.

² Por ejemplo, no incursionaremos en una discusión del concepto de regulación, las formas en que se establece, sus alcances o los sujetos de la misma. Entre los trabajos que abordan estos aspectos, merecen citarse los de Majone y La Spina (1993), Mitnick (1989), Reagan (1987).

Nuestro análisis procurará, en cambio, 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 especular acerca de los desafíos institucionales que supone esta sustitución de los roles tradicionales de producción, financiamiento y prestación, por otros de regulación y control. Nos interesa hallar algunas respuestas a interrogantes tales como qué gana o pierde el estado al transferir responsabilidades de producción o prestación directa, qué procesos desencadena en los planos del poder y la distribución del ingreso, y hasta qué punto puede revertirlos mediante acciones de regulación.

Para ello, el trabajo centrará su atención en la relación que debería existir entre las responsabilidades de la regulación y la capacidad institucional disponible.⁴ Ello implica examinar en forma sistemática, 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.

También contrariamente a otra tendencia advertible en los estudios en este campo, no se analizarán "casos" relacionados con tal o cual institución, servicio o área específica de regulación. No obstante, el trabajo se servirá de casos ya estudiados para obtener evidencias que ilustren los aspectos que se ha elegido abordar.

Consideraciones conceptuales

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. En el debate suscitado ello involucra desde puntos de vista de alto grado de generalidad y abstracción -v.g. si se ha materializado un modelo de "buena sociedad" según el cual el estado, el mercado y la sociedad civil ocuparían por fin los espacios adecuados que corresponde a cada uno- hasta cuestiones más instrumentales, como el diseño de las políticas, mecanismos y recursos que consigan poner en acto este nuevo rol.

³ Pueden consultarse los trabajos de Bitrán y Saavedra (1993), Coloma y Gerchunoff (1992), Thury Cornejo (1995), Ariño Ortiz (1995), Vickers y Yarrow (1992), Urbiztondo, Artana y Navajas (1997) que, entre muchos otros, tratan abundantemente aspectos técnicos de la regulación.

⁴El 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.

Existe amplio consenso en señalar que la transformación del estado de productor en regulador es uno de los rasgos más sobresalientes de la redefinición de su rol. Si bien antes de los procesos de reforma los estados desarrollaban amplias tareas de regulación, las reformas producidas tienden a redefinir los contenidos de esta función. 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 se orientan a 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. Se trata de modalidades orientadas a controlar y encauzar, a través de instrumentos legales y administrativos, actividades que si bien son desarrolladas generalmente por actores privados, tienen gran impacto público. La regulación 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.

Hablar de estado regulador supone entonces hacer referencia a un estado que “pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscriptos, respetando en la medida en que sea posible, las lógicas de acción de los sistemas regulados” (Majone y La Spina, 1993). Estas formas de intervención suponen una relación entre el propio estado, los actores privados pasibles de la regulación -en general empresas privadas proveedoras de bienes y/o servicios críticos- y los receptores de estos bienes o servicios, se trate usuarios, clientes o ciudadanos en general.

Si bien estas definiciones implican un amplio abanico de áreas de acción posibles, muchas de las cuales estuvieron históricamente sujetas a regulación estatal, como son los casos del control de la producción y comercialización de los alimentos y medicamentos, la previsión social o la protección ambiental, el debate acerca del estado regulador en la Argentina está estrechamente asociado con la política de privatización de empresas públicas, probablemente el instrumento más visible durante la primera etapa de reforma del estado, en la que primó la urgencia por desembarazarse de la gestión de estas empresas, eliminando a la vez un conjunto de problemas asociados a su funcionamiento.

La privatización favorecería, al menos en términos teóricos, una definición más precisa de las tareas a cargo del estado a través de una clara división del trabajo que permite hacer efectivas las responsabilidades, ya que mientras los propietarios y agentes privados sólo tienen que tratar de maximizar las utilidades, el estado debe ocuparse de alcanzar mayor eficiencia en la asignación (Torre y Gerchunoff, 1988). De este modo, su rol es mucho menos confuso que cuando realizaba a la vez las tareas de productor, regulador y garante del acceso a los servicios. Definiciones de este tipo ponen sobre el tapete la necesidad de alcanzar equilibrios adecuados entre, por una parte, la rentabilidad empresarial y, por otra, los resguardos frente a las fallas de mercado⁵ y a los efectos potencialmente disruptivos de la lógica mercantil.

⁵ La teoría económica reconoce tres tipos de situaciones en las que el mercado suele fallar: el carácter indivisible de los bienes, la presencia de externalidades, o la prestación en condiciones de monopolio natural que justifican la intervención estatal. Se apoya en el supuesto de que el mercado es el regulador óptimo y, en consecuencia, cuando existen condiciones que impiden su funcionamiento normal, se requiere la presencia de un regulador externo para subsanar estas situaciones mediante “la creación de condiciones lo más semejantes a las del mercado...” (Lahera, 1994). De lo que se trata es de entregar incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos, restringiendo al mínimo o eliminando el margen para la discrecionalidad en la fijación de precios. En otros términos, el Estado debería “obligar a los titulares y directivos de las empresas prestadoras a actuar con la misma eficacia con que tendrían que hacerlo si actuaran en el mercado” (Ariño Ortiz, 1995)

Si bien teóricamente se acepta que la competencia induce a la búsqueda de la eficiencia, se reconoce que el buen funcionamiento del mercado no garantiza la equidad (Bitrán y Saavedra, 1993). Perspectivas menos ortodoxas -y también menos desarrolladas- comienzan a atender a los efectos de la lógica mercantil sobre la salud, el ambiente, la seguridad de los trabajadores, los intereses de los consumidores y la necesidad de encarar medidas

En Argentina, el orden de prioridades que caracterizó a la primera etapa de reforma del estado -y al proceso de privatización de empresas públicas dentro de ella- postergó la creación y el fortalecimiento del aparato institucional que debía actuar como interlocutor de los prestadores privados, mediador entre éstos y los usuarios y/o garante del interés público, en abierta contradicción con los criterios usualmente aceptados en la materia, que recomiendan la sanción de los marcos regulatorios y la creación de las agencias correspondientes antes de iniciar los procesos de privatización. Como mencionáramos anteriormente, al quedar pendientes estas tareas, los márgenes de acción para llevarlas adelante quedan notoriamente acotados legalmente por lo que establecen los contratos de transferencia de los servicios y, políticamente, por la acrecentada capacidad de presión de los sectores económicos que se hicieron cargo de los mismos.

En los últimos años, en un marco de cuestionamientos cada vez más firmes a los postulados ideológicos del estado mínimo, se produjeron situaciones de conflicto relacionadas con la prestación y el control de los servicios⁶ que pusieron de manifiesto la centralidad de la regulación de este tipo de actividades.⁷ Sin embargo, la generalizada preocupación por el control de los servicios públicos no se ha traducido hasta el momento en una política sistemática de fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria.⁸

Las crecientes demandas por fortalecer la regulación estatal de servicios públicos resultan prácticamente indiscutibles en el nivel de generalidad en el que aparecen plantadas. Requieren, sin embargo, un análisis más minucioso del conjunto de aspectos y opciones del proceso regulatorio. A diferencia de modelos que exponen en términos teóricos las características, ventajas y desventajas de posibles técnicas de regulación, este trabajo se propone tomar como punto de partida el esquema institucional existente para reflexionar acerca de la capacidad disponible en el estado nacional para afrontar de manera eficaz sus responsabilidades regulatorias en el campo de la prestación de servicios públicos.

Hablar de servicios públicos exige una primera toma de posición con relación al tema. Implica asumir que persiste la responsabilidad estatal por la garantía de regularidad, uniformidad y continuidad de los servicios, más allá de la persona jurídica que esté a cargo de la gestión empresarial. Supone

antidiscriminatorias o de garantía de los derechos de ciudadanía y la protección de terceros ajenos a la relación de intercambio (Majone y La Spina, 1993).

⁶ Entre las situaciones de mayor repercusión pública se pueden mencionar las dificultades por imponer los criterios empresarios en la provisión de los servicios a los sectores de menores recursos, accidentes cuyas responsabilidades nunca terminaron de clarificarse, y un conjunto de proyectos presentados en el Congreso para poner a los organismos de regulación bajo control legislativo que se formularon en el marco de fuertes enfrentamientos entre legisladores del partido gobernante y el ex-ministro de Economía Domingo Cavallo, quien había llevado adelante las privatizaciones y bajo cuya órbita habían quedado los organismos reguladores.

⁷ Prueba de esto es la preocupación del Banco Mundial (1997) para que los países adopten enfoques regulatorios que respondan en cada caso a las demandas de la economía y la sociedad, así como a la capacidad institucional existente para llevarla a cabo. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 se afirma que "la atención a la adecuación entre el rol del estado y su capacidad institucional ayuda a reconciliar algunas prescripciones para la acción del estado aparentemente conflictivas".

⁸ Ejemplo de esta ausencia es la creación puramente formal del ente que debe encargarse de regular los aeropuertos recientemente privatizados. El 30 de diciembre de 1997 un fallo judicial ordenaba suspender los trámites de privatización de los aeropuertos hasta tanto se crease el organismo de regulación correspondiente. El mismo día se dio a conocer un decreto de creación del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos. La sanción de este decreto permitió destrabar la apertura de las ofertas económicas de los consorcios que habían resultado calificados para competir por la concesión (Diario La Nación 31-12-97 y 8-1-98).

entonces que la garantía de un acceso equitativo a las redes de servicios, la armonización entre los diferentes operadores y el control de los precios y las normas técnicas de calidad deben ser objeto de reglamentación (López, 1997). Distinta es la postura de autores como Mairal (1993), que consideran que la privatización de las redes de servicios significa pasar de la tradicional teoría del servicio público desarrollada en la Europa continental a un modelo más cercano al *public utility* del derecho norteamericano e inglés, o sea, del servicio público como actividad estatal delegada a los particulares, al servicio público como actividad privada reglamentada por el estado.

El cambio en el plano de la gestión que supone la sustitución de los tradicionales roles estatales de producción, financiamiento y prestación por los de regulación y control es sólo una parte de la redefinición de las relaciones entre estado y sociedad. Involucra también procesos menos visibles pero no menos importantes. A través de la reflexión en torno de las características de la institucionalidad regulatoria pueden hallarse algunos elementos para responder a interrogantes tales como qué gana y pierde el estado al transferir responsabilidades de producción o prestación directa; qué procesos de redistribución del excedente social y de los recursos de poder se producen y hasta qué punto es posible revertirlos mediante acciones de regulación.⁹

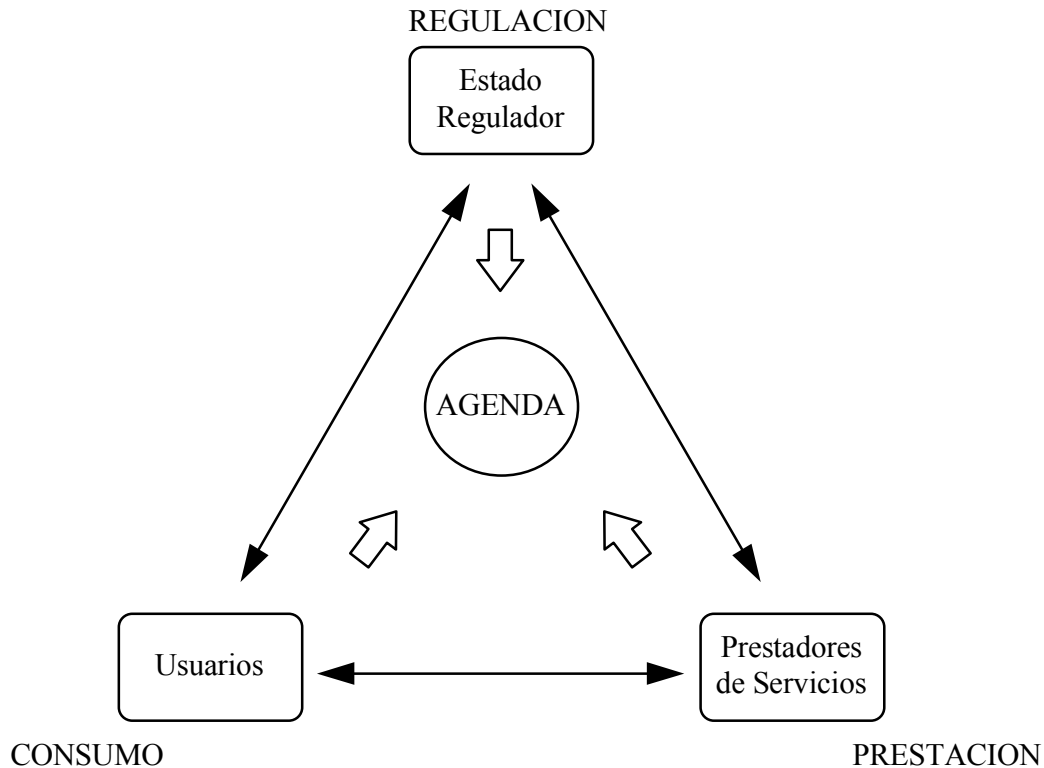
Como hemos señalado, la regulación de la prestación de servicios públicos privatizados supone una modalidad de intervención estatal según la cual las relaciones entre prestadores y usuarios se ve intermediada por acciones del estado dirigidas a resguardar el interés público involucrado y, de esta manera, el de los consumidores, usuarios o beneficiarios. 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.¹⁰

⁹Somos concientes de que la institucionalidad regulatoria es sólo una de las dimensiones a ser consideradas a estos efectos. Las modificaciones ocurridas en los planos de las relaciones de poder y de la redistribución abarcan un conjunto muy amplio de aspectos de la vida social y no pueden disociarse de los procesos globales de ajuste estructural. Sin embargo, la opción por algunos de los posibles objetivos a alcanzar mediante la regulación de servicios públicos, la elección de uno u otro esquema de regulación y la calidad de su funcionamiento pueden morigerar o agudizar estos efectos.

¹⁰El par calidad-precio del servicio podría considerarse como el punto de articulación entre estos tres vértices. Entre las dimensiones a considerar para la definición de la calidad de los servicios se cuentan la continuidad y confiabilidad del suministro, la rapidez y eficacia de las reparaciones de posibles desperfectos, la seguridad, la claridad y exhaustividad de la información acerca de las condiciones de prestación, que deberían ser normalizadas en función de las características de cada servicio; contempladas en la provisión de los servicios por parte de las empresas y garantizadas a través de la acción regulatoria del estado.

Figura 1

Prestación, Consumo y Regulación:
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 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) y las estrategias individuales, familiares o empresarias para afrontar el costo de los servicios.

A su vez, es posible analizar las relaciones que mantienen los actores ubicados en los vértices del triángulo. 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 grado en que trastocan precios relativos, afectando la equidad distributiva y contribuyendo al empobrecimiento de ciertos sectores, etc.

Finalmente, en la relación **regulación-consumo** se verifica en qué medida queda amparado el interés de los usuarios; cuál es la efectividad del rol estatal; cuanta legitimidad gana o pierde el estado en el ejercicio de su función reguladora; hasta qué punto los excesos en el costo de los servicios no equivalen al déficit de las empresas públicas ahora privatizadas, representando, en consecuencia, un tipo diferente de transferencia, vía precios, que compensa una distribución "a ciegas" vía déficit.

De todas las relaciones y procesos previamente enumerados, los que interesan centralmente a efectos del presente trabajo son los que ocurren en el "vértice" de la regulación y en los vínculos entre regulación y prestación. Son éstos los que constituyen nuestro objeto primordial de análisis, 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, las dimensiones analíticas que, o bien explican parcialmente los déficit de capacidad institucional existentes o bien proporcionan información contextual imprescindible para comprender estos déficit.

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. Sin embargo, ese marco normativo no siempre permite explicitar las reglas de juego que deberían gobernar las relaciones entre las partes involucradas en el vínculo regulación-prestación.

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. Sin embargo, veremos que el logro de estas condiciones se halla limitado por diversos obstáculos.

Hablar de reglas de juego supone considerar un espectro de variables muy amplio y heterogéneo, tales como supuestos ideológicos de los actores intervinientes en la relación, vigencia de normas formales e informales, recursos de poder detentados por cada parte, espacios y márgenes de acción política, naturaleza moderada o maximalista de las demandas u oportunidades de formación de coaliciones. En este plano se dirimen cuestiones relativas a la preservación del carácter público de los servicios privatizados, los efectos redistributivos de la gestión privada de servicios, la definición

de los receptores de los servicios en términos de usuarios o clientes, los límites a la aplicación de criterios exclusivamente empresarios en la prestación de los servicios, etc.

Una primera definición relativa al sentido de la regulación, no necesariamente explícita ni unívoca, requiere decidir si el estado orientará su acción a resguardar el interés general, implicando con ello una clara postura de protección y defensa de los derechos de los usuarios, o se limitará a actuar como árbitro entre actores privados -notoriamente desiguales- reunidos en un mismo mercado aunque defendiendo intereses esencialmente contradictorios. Entre estos extremos -que podrían considerarse tipos ideales antagónicos- existe una variada gama de fórmulas posibles, que implican escenarios en los que varían las relaciones de fuerza entre los actores involucrados y, en consecuencia, demandan diferentes capacidades institucionales por parte del estado regulador.

En principio, no deberían existir disonancias importantes entre la magnitud de las responsabilidades regulatorias y las capacidades institucionales disponibles para ejercerlas. Frente a esta necesidad de adecuación existen dos opciones posibles. Si se considera que la responsabilidad regulatoria es irrenunciable e irreductible, tales capacidades deberían elevarse hasta el nivel compatible con el de las competencias asumidas en tal sentido. De lo contrario, deberían limitarse los objetivos regulatorios en función del reconocimiento de debilidades en las capacidades institucionales disponibles.¹¹

En la Argentina, las reglas de juego se fueron configurando en el propio marco del proceso de privatización de las empresas estatales. El carácter excepcional de la crítica situación económica y política en la que se establecieron las bases de las relaciones entre estado, empresas y usuarios, dejó su impronta sobre las modalidades que se irían consolidando en la prestación y regulación de los servicios. La urgencia gubernamental por transferirlos al sector privado acrecentó enormemente la capacidad de negociación empresaria.

A su vez, la ausencia de debate y la propia premura, limitaron las posibilidades de organización e incidencia de los usuarios en las definiciones iniciales, contradiciendo en los hechos las supuestas expectativas del discurso oficial. En efecto, en 1990, cuando todavía no se había concretado ninguna transferencia al sector privado, el entonces Ministro de Obras Públicas señalaba que *“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”*¹². Sus palabras expresaban la menguada prioridad que se dio al tema de la regulación durante la etapa inicial de las privatizaciones.

Una de las tempranas reglas de juego que, de hecho, más contribuyó a limitar la capacidad regulatoria del estado fue el desfasaje temporal entre el momento de privatización de los servicios, el de sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los órganos reguladores de los servicios transferidos al sector privado. En ausencia de marcos regulatorios, los contratos de concesión fijaron condiciones que luego condicionaron o entraron en contradicción con los marcos posteriormente aprobados.

No obstante, las situaciones variaron según la época y el tipo de servicio considerado. El servicio telefónico, el transporte aéreo y el ferroviario fueron privatizados sin previa sanción del respectivo

¹¹Esta opción coincide con la sugerencia del Banco Mundial (1997) de reconciliar objetivos regulatorios y capacidades institucionales, proponiendo objetivos más o menos ambiciosos en función del análisis de las fortalezas y debilidades existentes.

¹²Entrevista al Ministro Dromi, Diario Página 12, 3-5-90.

marco regulatorio ni creación del ente correspondiente. Los servicios eléctricos y de gas se privatizaron con el marco regulatorio sancionado pero sin un ente regulador establecido. En los casos de la provisión de agua potable y del servicio de correos, la sanción del marco regulatorio y la constitución del ente regulador fueron previos a la transferencia al concesionario. Existen, por otra parte, casos extremos como el de la aeronavegación, donde ni siquiera llegaron a definirse esquemas regulatorios específicos.

El problema central, que permitiría explicar la creación tardía de los organismos de regulación, ha sido la ausencia de criterios preestablecidos acerca del funcionamiento esperado de los servicios y de los propios organismos de control. 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). La literatura señala que la 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 alentó comportamientos oportunistas por parte de algunas empresas que, como en el caso de los ferrocarriles, ganaron las licitaciones con ofertas de inversiones y de pago de canon al estado que nunca llegarían a cumplir y que en pocos años serían renegociadas.

Otro de los problemas derivados de la falta de marcos regulatorios previos es la posibilidad de que las empresas reclamen la validez de lo estipulado en los contratos, frente a obligaciones más gravosas o controles más estrictos que pudieran surgir de posteriores intentos de reglamentar aspectos de los servicios. El caso de la elaboración del marco regulatorio telefónico, que fue encomendada a la Secretaría de Telecomunicaciones sobre la base de los principios y de acuerdo con los plazos fijados en los pliegos de licitación (Hill y Abdala, 1993) implica, de hecho, el reconocimiento formal de esta limitación.

Sin embargo, las consecuencias más visibles de este tipo de desfasajes se manifestarían más tarde en casos tales como el controvertido rebalanceo de las tarifas telefónicas contemplado en los contratos de venta de la ex-ENTEL; la autorización a la empresa Aguas Argentinas para instalar medidores en los inmuebles de propiedad horizontal y facturar en bloque a los consorcios, los que deberían hacerse cargo de dividir los costos entre los vecinos; o la posibilidad otorgada a esta misma empresa para cobrar un *cargo por infraestructura*, que le permitiría recuperar mediante el cobro a cada nuevo cliente, la inversión realizada para extender la red.

En la mayoría de los casos, el debate parlamentario estuvo ausente en las definiciones iniciales acerca del control de los servicios. Ello restó una voz decisiva en esa temprana y crucial etapa y, con el tiempo, condicionó severamente los actuales esfuerzos del Congreso por impulsar un mayor protagonismo parlamentario en su rol regulador de los reguladores. Por iniciativa del Poder Ejecutivo, formalizada a través de sendos decretos, se constituyeron el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT), luego unificadas en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC); y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), luego fusionada con el organismo de control de transporte automotor en una única Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Los únicos entes creados por ley fueron el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

Desde el punto de vista jurídico, la creación mediante una ley o un decreto supone un status diferente para los organismos así creados. En el primer caso, el funcionamiento de los entes se sustenta en la mayor legitimidad y permanencia del 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). Quizás estas diferencias expliquen las sucesivas modificaciones sufridas por los organismos de control del transporte ferroviario y de comunicaciones, en comparación con la mayor estabilidad evidenciada por los organismos de regulación de la provisión de electricidad y gas.

Como se adelantara más arriba, otra cuestión clave en la configuración de reglas de juego entre reguladores y prestadores es la dificultad para establecer criterios transparentes e inequívocos aplicables a los diversos aspectos que componen su relación. Aunque los marcos regulatorios han incorporado generalmente las recomendaciones derivadas de la experiencia internacional en materias tales como *razonabilidad de las tarifas*, *defensa de los derechos de los usuarios*, *competencia o eficiencia*, estas definiciones son casi siempre demasiado abstractas y su aplicación depende de la posibilidad de desagregarlas hasta el nivel requerido por las exigencias de la gestión. La dificultad se agrava por la inexistencia de estándares precisos o *benchmarks* que indiquen niveles aceptables para los diversos aspectos que involucra la prestación de los servicios.¹³

Un nivel de análisis más concreto, que también afecta el contenido de las reglas de juego, es la elección de los criterios técnicos para el ejercicio de la regulación y el reconocimiento de la especificidad y las ventajas y problemas inherentes a cada uno de ellos. El *price cap* que, con diversas variantes, es el criterio inspirador de la fijación de tarifas, establece precios que durante determinado período no pueden crecer por sobre la tasa RPI (Índice de precios al consumidor - X) en donde X representa una estimación *ex ante* de los aumentos de eficiencia de la empresa y se fija exógenamente. Al final del período, el valor de X se redefine y los aumentos de eficiencia superiores a esta tasa son mantenidos como beneficio de la empresa. Si bien este esquema brinda incentivos para reducir la estructura de costos, el ajuste de X presenta problemas al no definirse explícitamente el mecanismo de modificación, lo que genera la posibilidad de comportamientos oportunistas, tanto de la empresa como del regulador. En la práctica, introduce una importante cuota de discrecionalidad, generando continuos procesos de negociación entre el regulador y el regulado, lo cual puede promover una tendencia a reducir costos deteriorando la calidad de los servicios y limitando las inversiones.

En síntesis, dentro del amplio abanico de aspectos que conforman las *reglas de juego* examinadas, pueden señalarse dos ejes 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. Hasta el presente, las demandas de distintos actores preocupados por el tema no parecen haber tenido el peso suficiente como para incorporar el tema a la agenda de cuestiones prioritarias ni para generar una respuesta estatal consistente en una labor sistemática de fortalecimiento y adecuación de los esquemas institucionales inicialmente creados.

¹³Si bien es cierto que la exhaustividad de los marcos regulatorios contribuye a la transparencia y limita el margen de arbitrariedad, también demandan mayores capacidades institucionales de gestión. Por una parte, la elaboración y aplicación de normas más minuciosas representa un mayor costo de regulación y por otra, una normativa más detallada es por lo común más inflexible frente a situaciones no previstas. En este sentido, lo que Vickers y Yarrow (1991) señalan para la especificación de los contratos de concesión resulta también válido para los marcos regulatorios. Si contienen excesivo detalle pueden resultar difíciles de redactar o aplicar; si en cambio se exige determinada prestación, cualesquiera sean las circunstancias, pueden volverse inviables, sobre todo a largo plazo. Si son "incompletos" requieren esfuerzos continuos de administración y supervisión y abren mayores posibilidades tanto a la discrecionalidad administrativa como a la necesidad de mayor negociación entre regulador y regulado. En este último caso, cuanto mayor la posición de recursos de poder y la capacidad de presión del regulado, mayores las oportunidades de captura del regulador por parte del regulado, en detrimento de los usuarios de los servicios.

El segundo eje abarca un conjunto de aspectos técnico-normativos que merecen la atención de los especialistas y procuran 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. Tampoco en este nivel, como se desprende del análisis efectuado, parecen existir condiciones propicias para que los entes puedan disponer de criterios y mecanismos de acción firmemente establecidos.

Relaciones interinstitucionales

Una segunda fuente de déficit de capacidad institucional puede originarse en 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. 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 hasta ahora a los entes reguladores, son diversas las instituciones públicas -estatales o no- cuya actuación esperable debería coadyuvar a los fines regulatorios, aún cuando en algunos casos los limitan, bloquean o reorientan en diversos sentidos. Basta mencionar a los órganos del Poder Ejecutivo que ejercen tutela sobre entes reguladores; a las comisiones permanentes o ad-hoc creadas por ambas cámaras del Poder Legislativo para intervenir en diversos aspectos de la regulación; a los órganos estatales y privados de defensa del consumidor o a la Defensoría del Pueblo. Aunque nuestro análisis se concentra en los entes, no puede soslayarse el decisivo papel que pueden jugar estas otras instituciones cuando corresponde dirimir las cuestiones que suscita la relación regulación-prestación.

Tanto la teoría como la experiencia internacional coinciden en la necesidad de que las agencias regulatorias gocen de autonomía. Este criterio 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 necesaria previsibilidad para tomar decisiones que, por lo general, condicionan por muchos años la oferta del servicio.

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 ha sido manifiesta y objeto de numerosas críticas. Naturalmente, la situación varía según los organismos de que se trate, pero la intervención del Poder Ejecutivo en las decisiones de los entes es recurrente. Existe cierto consenso en señalar que el ETOSS y la ex CNT parecen haber sido los más influenciadas por el Ejecutivo.¹⁴

¹⁴En el primer caso, el organismo se vio involucrado en la aplicación de medidas previstas en los contratos de concesión: v.g. la aplicación del cargo por infraestructura a los nuevos usuarios y la facturación en bloque a los inmuebles en propiedad horizontal, a la que se hacía mención en una nota anterior y cuya resolución excedió al ETOSS. A su vez, la inestabilidad que caracterizó a la CNT tuvo gran repercusión pública: al año de haber sido creada se encuadró bajo la órbita de la Subsecretaría de Comunicaciones del Ministerio de Economía, cuya creación fue posterior a la de la propia Comisión. Más tarde, a principios de 1992, fue intervenida, situación que duró casi dos años. Una vez normalizada, la oposición de algunos de sus directores a los criterios impartidos por el Poder Ejecutivo para el rebalanceo de las tarifas, desencadenó una nueva intervención en 1995, que la sujetó más estrechamente a la Subsecretaría de Comunicaciones. Como resultado de disputas políticas que exceden a la Comisión, la Subsecretaría se transformó en 1996 en Secretaría y pasó de la órbita del Ministerio de Economía a la de la Presidencia de la Nación (Urbiztondo, Artana y Navajas, 1997). Ya en este marco, se transformaría en la CNC, a cargo de la regulación de un conjunto más amplio y heterogéneo de actividades.

La independencia del poder político es considerada como una forma de garantía de la seguridad jurídica y la protección de las empresas prestadoras contra medidas arbitrarias. Sin embargo, prescripciones de este tipo merecen ser relativizadas. No puede suponerse que en aras de asegurar el futuro de las inversiones de las empresas, deba clausurarse la posibilidad o necesidad de revisar ciertos criterios de control o de fijar límites a determinadas actividades, particularmente en aquellos casos en los que la transformación tecnológica puede producir la obsolescencia de las normas que rigen la relación. Más que la inamovilidad de los criterios inicialmente fijados, la seguridad jurídica puede quedar resguardada por la existencia de mecanismos claros de discusión y redefinición de criterios regulatorios en función de algún conjunto de indicadores que pudieran resultar indiscutibles.

Hasta el momento, la experiencia argentina parece indicar que la falta de independencia respecto del poder político y la puesta en cuestión de las normas vigentes resultan más perjudiciales para los usuarios que para las empresas reguladas. Cabe citar, en este sentido, que las renegociaciones de los contratos de prestación de los servicios ferroviarios y de agua potable y cloacas surgieron a impulso de las propias empresas.

Una aclaración pertinente en este punto es el reconocimiento de que los criterios técnicos que producirían un mayor grado de predictibilidad responden fundamentalmente a nociones de regulación económica, esto es, a esquemas que en ausencia de competencia, ponen límites lo más parecidos posibles a los establecidos por el mercado. De hecho, circunscribirse a este tipo de criterios técnicos convierte a los entes en garantes de las reglas de mercado, lo que deja sin cubrir un conjunto de situaciones.¹⁵

A veces, también se acepta ampliar la definición del rol de los entes, adicionándoles tareas propias de la defensa de los intereses de los usuarios; o se generan y refuerzan instancias de relación con éstos que contemplen mecanismos claros de atención, de relevamiento de necesidades, de procesamiento y respuesta a las demandas, de consulta y participación, etc. Se ha planteado en tal sentido la opción de crear dos organismos diferentes para ejercer estas funciones: un organismo regulador centrado en la relación producción-regulación y una Defensoría que actúe en la interfase regulación-consumo, con capacidad para procesar eficazmente las demandas de los usuarios -los actores más débiles de esta relación- y con facultades para requerir información y exigir respuestas tanto al organismo de regulación como a las empresas.

Por otra parte, para una mayor claridad de las funciones que desarrollan los organismos de regulación también es deseable una distribución de funciones más precisa entre las áreas a cargo de los entes y las desempeñadas por instituciones de la Administración Central (v.g. Secretarías de Energía, de Transporte, de Comunicaciones, de Recursos Naturales y Medio Ambiente), con claras superposiciones en temas que también son materia de los entes.

La creación de la CNRT, que implicó separar las tareas de fiscalización del transporte de un conjunto de tareas de planificación, gestión y promoción del sistema de transporte asignadas a su antecesora, la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), podría haber constituido un avance en la dirección señalada. En sentido contrario, y asociado a la falta de autonomía, el accionar de la CNC se confunde con el de la Secretaría de Comunicaciones. Pese a que aquélla tenía facultades para decidir sobre la reestructuración tarifaria, fue la Secretaría la que tuvo a su cargo la exposición de razones y los trámites para su concreción.

¹⁵ Ver nota 1.

Si bien, como ya hemos señalado, la autonomía es un requisito generalmente aceptado, en el caso de agencias que toman decisiones cuasi judiciales (cuando fijan precios, especificaciones técnicas o aseguran el debido proceso ante conflictos), tal autonomía no debería equivaler a una total ausencia de apoyo político, que volvería a estos organismos más vulnerables a las presiones de los regulados.

Uno de los reaseguros contra el riesgo de captura¹⁶ de los reguladores por parte de las empresas reguladas es precisamente el 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. Una mayor visibilidad de la gestión de los entes y el refuerzo de sus mecanismos de rendición de cuentas, permitirían alcanzar un punto de equilibrio entre la necesaria autonomía, la legitimidad y el resguardo de la captura por parte de las empresas reguladas.

Actualmente la Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control externo de los entes, en tanto que el control interno está a cargo de la Sindicatura General de la Nación. Un camino a explorar a efectos de fortalecer la *accountability* de los entes podría ser el control por parte de comisiones ad hoc del Parlamento. Existen diversos proyectos legislativos que proponen esquemas de este tipo, asociados en algunos casos a reestructuraciones globales del encuadre institucional y de la lógica de funcionamiento de los organismos regulatorios.¹⁷

Aspiazu y Vispo (1994) sugieren que la creación de un “superente” centralizado impediría la sobre-especialización de los funcionarios y, en consecuencia, contribuiría a reducir las probabilidades de cooptación por parte de las empresas reguladas. Otra opción es el fortalecimiento del papel que juega la Auditoría General de la Nación, tanto en el control de los entes como de las empresas prestadoras.

Otro problema a señalar en este nivel de análisis es la falta de relación y de diseño conjunto de políticas entre entes que se ocupan de áreas vinculadas, como es el caso del ENRE y el ENARGAS en el sector energético. Por su parte, si bien la unificación de los organismos de control de transporte en la CNRT prometía ser un medio para aumentar la coherencia en la aplicación de políticas en este área, los resultados no parecen confirmar esta expectativa.¹⁸

Conviene también considerar diversos aspectos relativos a las relaciones interinstitucionales que afectan específicamente la relación entre regulación y consumo. Por ejemplo, la dispersión institucional vuelve más complejo el vínculo de los usuarios con los reguladores, al tener que vérselas con una multiplicidad de organismos y de criterios normativos diferentes según el servicio de que se trate. Es innegable que los servicios tienen particularidades que los hacen difícilmente equiparables desde el punto de vista técnico, pero en el caso de las redes de servicios domiciliarios (agua corriente y cloacas, electricidad, gas natural y telefonía básica), existe un conjunto de aspectos

¹⁶ El concepto de captura hace referencia a la posibilidad de control de las decisiones de la agencia reguladora por parte de las empresas reguladas que tienen contactos frecuentes y cuentan con recursos para condicionar a los reguladores a ser receptivos a sus argumentos.

¹⁷ No desconocemos, sin embargo, que la conveniencia o inconveniencia de este tipo de mecanismos es materia de discusión jurídica y que muchos de estos proyectos se inscriben en la agudización de disputas en el seno del gobierno que incluyeron, entre otros temas, la forma en que se llevaron a cabo las privatizaciones y la puja por el control de un área muy sensible del Estado, como es la regulación de los servicios públicos.

¹⁸ No puede desconocerse que esta unificación, prevista en el Decreto 660/96 y concretada a fines de 1996, respondió a una reorganización de la administración pública impulsada por restricciones presupuestarias, que prevalecieron respecto a criterios técnicos justificatorios de la conveniencia de esta unificación. De todos modos, tal esquema podría tener resultados positivos sólo en la medida en que se lograra integrar la gestión del control de los diversos medios de transporte, cosa que hasta el momento no ha ocurrido.

comerciales y de atención a los usuarios que podrían unificarse sin mayores impedimentos técnicos (v.g. intereses punitivos, plazos de corte de servicio por mora, plazos para la reparación de desperfectos). Su dispersión parece obedecer especialmente a la falta de acuerdos encaminados a lograr mayor coherencia en la aplicación de las políticas regulatorias.

La inclusión de las asociaciones de usuarios en los organismos de control de los servicios se halla todavía pendiente. Prevista en la Constitución Nacional, esta modalidad de participación podría morigerar los riesgos de captura del regulador por parte de las empresas reguladas y la notoria asimetría de recursos técnicos, económicos y de información existente entre empresas y usuarios. Hasta la fecha, sólo en el caso del ETOSS se creó un ámbito participativo de este tipo, aunque su funcionamiento fue muy acotado.¹⁹

En otro orden de cosas, resulta significativo que los entes sólo atiendan en segunda instancia los reclamos de los usuarios y, en general, rehúsen convertirse en receptores de estas quejas, al tiempo que se recortan las posibilidades de injerencia de otros organismos, tales como la Dirección Nacional del Consumidor o del Defensor del Pueblo. La Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, sancionada en 1993 en un intento por evitar situaciones de desprotección de los usuarios, incorporó un capítulo dedicado a la prestación de servicios públicos, que fija pautas a seguir frente a un conjunto de situaciones que suelen ser conflictivas.²⁰ Como la aplicación de esta ley quedó reservada a situaciones no contempladas en la legislación específica, las empresas tienden a rechazar los criterios que esta norma establece, cuando les resultan menos favorables que los estipulados por los marcos regulatorios.

Una situación similar se produce en relación con la protección contra conductas monopólicas. Si bien, en general, los servicios públicos de gestión privada presentan condiciones de monopolio natural y en otros casos se han mantenido importantes reservas de mercado a través de los esquemas contractuales (Gerchunoff, 1995), la propia Dirección de Defensa de la Competencia, autoridad de aplicación de la norma que defiende el interés de los consumidores, no considera que la Ley de Defensa de la Competencia sea aplicable a los servicios públicos, aunque éstos constituyen el ejemplo por excelencia de actividades con características de monopolio natural. Es sugestivo, al respecto, que ese organismo tenga como objetivo casi excluyente garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y evitar actos que lesionen la competencia o constituyan abuso de posición dominante en el mercado.

A efectos de la atención de las demandas de los usuarios, su unificación en una sola instancia contribuiría a facilitar los trámites. Una medida de este tipo no necesariamente implica fusionar los organismos en un “superente” del tipo mencionado más arriba. Bastaría con crear áreas comunes de

¹⁹De acuerdo con el art. 21 del Decreto 999/92, se creó una Comisión Asesora ad Honorem cuyo objetivo es asistir al cuerpo directivo del ente en cuestiones de carácter económico-financiero, legal y científico relacionadas con la concesión y cuya integración es facultad del directorio del ente. La “Comisión Asesora” ha tenido una muy breve experiencia de funcionamiento, si se toma en cuenta que, desde el momento de su creación en agosto de 1993, sólo fue convocada para participar en la discusión de la propuesta de “Reglamento del Usuario” presentada por la empresa Aguas Argentinas.

²⁰ Obliga a las empresas a informar a los usuarios sobre las condiciones de la prestación y los derechos y obligaciones de ambas partes. También fija plazos para la resolución de reclamos y recepción de facturas que implican mayores garantías que las que surgen de la normativa regulatoria. Resultan especialmente destacables los puntos referidos a la presunción de error en la facturación (cuando la facturación de un período excede en un 75% la del promedio de los dos años anteriores se presume que existe error y se permite al usuario abonar únicamente ese valor promedio), la indemnización por reclamos de importes incorrectos o facturas ya abonadas y la fijación de topes a los recargos por pago fuera de término, que son considerablemente menores a los impuestos por algunas empresas.

atención a los usuarios, lo que a su vez favorecería un funcionamiento desconcentrado y más accesible a este tipo de oficinas. Las ventajas de este esquema deben evaluarse, sin embargo, a la luz de la mayor complejidad que introduce en la tramitación de las demandas y del cuidado que requiere el diseño de los respectivos mecanismos, para evitar que se conviertan en marañas burocráticas que acercan las bocas de demanda a los barrios, pero alejan las respuestas.

Una conclusión parcial sobre este punto nos devuelve al nivel de análisis previo: la respuesta a la pregunta acerca de qué se pretende que sea la regulación es prerequisite de la claridad en la división de funciones y de la relación entre los organismos a cargo. También nos permite poner de manifiesto que más allá de los entes reguladores, una definición comprehensiva de regulación amplía el alcance de la red institucional responsable de su ejercicio.

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 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 descriptos: 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. Veamos algunos aspectos más desagregados de esta problemática.

Todos 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 esas unidades coexisten matricialmente con un conjunto de gerencias responsables de supervisar los distintos modos de transporte. Este esquema podría resultar funcional si los objetivos y acciones de las gerencias estuvieran bien delimitados, lo cual no ocurre. Para ilustrar este punto, los registros de operadores del transporte automotor se hallan a cargo de la Gerencia de Control Técnico y no de la Gerencia de Control de Permisos de Transporte Automotor, que sólo coordina y controla los aspectos administrativos del registro. Tampoco existe clara delimitación de las acciones correspondientes a las Gerencias de Control y de Seguridad. Además, esta última sólo ejerce control sobre el transporte ferroviario y no sobre el automotor. Y así podrían citarse numerosos otros ejemplos.

En materia de desconcentración, el único organismo en que se realizaron avances en este sentido es el ENARGAS. En el decreto de creación de este ente se previó la existencia de delegaciones localizadas en cada área de distribución de gas en que se dividió el territorio nacional al momento de la privatización, a efectos de atender en cada jurisdicción la relación entre las empresas

distribuidoras y los usuarios.²¹ Este criterio se llevó a la práctica mediante la creación de cinco delegaciones regionales que dependen de la Gerencia de Regiones y que 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.

En cambio, la sede de la CNRT está ubicada en la ciudad de Buenos Aires y aunque su decreto de creación la habilita a establecer delegaciones en las provincias, la correspondiente decisión aún no se ha efectivizado. También el ENRE funciona centralizadamente en la Capital Federal. 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. La particularidad de este organismo es la participación conjunta en su directorio de representantes de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. En un comienzo se preveía la firma de convenios con los municipios alcanzados por la concesión, a fin de descentralizar la atención en oficinas que funcionarían en el ámbito de los consejos vecinales o en las sedes municipales del área regulada, y así facilitar la canalización de consultas y reclamos por parte de los usuarios de estas zonas. Hasta el momento, sin embargo, esos convenios no se han concretado.

El debate sobre la centralización-descentralización de la administración no arroja resultados concluyentes acerca de la conveniencia de una u otra modalidad de funcionamiento. En el caso de los organismos que nos ocupan, la existencia de sedes en puntos más alejados del territorio facilitaría el acceso de los usuarios. Pero también aumentaría la necesidad de coordinación y de recursos para su funcionamiento. En cualquier caso, una medida de este tipo sólo resuelve una parte del problema. También debe preverse que el control del funcionamiento de los servicios, y de su calidad, no se diluya al alejarse de la Capital Federal el ámbito geográfico de aplicación de ese control.

La dirección de todos los organismos reguladores está a cargo de cuerpos colegiados designados por el Poder Ejecutivo. 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. En el resto de los entes la legislación aclara que la remoción de los directores debe estar fundada. El margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo que ello supone y la falta de especificación de las modalidades de intervención del Parlamento o de otros organismos de control, disminuye la posibilidad de independencia de estos funcionarios con respecto a decisiones y orientaciones gubernamentales.

En general, los directores están alcanzados por las normas sobre incompatibilidades fijadas para los funcionarios públicos, pero sólo para algunos de ellos se establecen plazos posteriores a su desvinculación, en los que tienen vedado tener intereses en las empresas reguladas. En un intento por prevenir el posible riesgo de captura, el decreto de creación de la CNRT prohíbe a los directores tener intereses relacionados con empresas de transporte hasta dos años después de cesar en su mandato. En el caso de la CNC, el plazo se reduce a un año. Sin embargo, la legislación no especifica los mecanismos a emplear para comprobar el cumplimiento de dicha norma. Inclusive, no existen impedimentos en materia de incompatibilidad para los directores del ETOSS, el ENARGAS o el ENRE.

²¹De esta división territorial se desprende que muchos usuarios deberían trasladarse de provincia para realizar un trámite en el ente. A modo de ejemplo se puede mencionar que la Delegación Regional Noroeste, con sede en la ciudad de Salta, atiende las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy. Todos los usuarios de la zona metropolitana, del norte de la provincia de Buenos Aires y de la región pampeana son atendidos en la sede Central de Capital Federal.

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. No obstante, la CNRT no ha definido sus competencias y funciones a partir del segundo nivel de apertura de su estructura organizativa. Aunque necesaria, esta definición de competencias es sin embargo insuficiente para asegurar su ejercicio efectivo, alterado a menudo por interferencias políticas en la cadena de mando que alteran y desvirtúan la línea de autoridad.²²

Para citar otro ejemplo, el decreto de creación de la CNRT establece los deberes de *“asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales ellas fueron tomadas”* (art. 5.a); o *“recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados relativos a la adecuada prestación de los servicios”*. La Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios está a cargo de estas gestiones así como de la protección de los derechos de los usuarios y la comunicación con la comunidad. En función de esta responsabilidad debe desarrollar, entre sus acciones, la coordinación de los elementos de recolección de información para monitorear el nivel de satisfacción de los usuarios.

Si bien esto representa un avance en comparación con los servicios de electricidad, gas y agua potable, en los que no se ha formalizado la obligación de sistematizar estos mecanismos de coordinación, se requiere una mayor especificación de las formas de cruzar la información proveniente de este tipo de fuentes con la proveniente de las fiscalizaciones que realiza la Gerencia de Control Técnico, de modo de obtener un panorama global del cumplimiento de los contratos, de la calidad de los servicios y del mantenimiento de la infraestructura y de los bienes.

Otras acciones relacionadas con esta responsabilidad -tales como la definición de los reglamentos de protección al usuario y el establecimiento de programas de educación y difusión de los derechos de los usuarios de transporte- están pendientes de ejecución, pese a estar previstas entre las misiones y funciones del organismo. Tampoco existen mayores precisiones formales acerca de las atribuciones de las distintas unidades organizativas para el reconocimiento de situaciones irregulares que podrían ser sancionadas, la determinación de las sanciones proporcionales a las faltas cometidas y la posibilidad de conseguir que las empresas las acaten, cosa que hasta el momento no ha ocurrido.

Pese a que 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, ello 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).

²²Por ejemplo, la aprobación de los planes de inversión que ejecutan las empresas concesionarias con subvención estatal, comenzó a ser derivada tiempo atrás a técnicos afines a la nueva conducción de la CNRT, quitándole de hecho tal atribución al Gerente de Concesiones Ferroviarias. Esa persona pertenecía al equipo privatizador de los trenes urbanos durante la gestión Cavallo. La Gerencia administra los casi 200 millones de dólares anuales que el Estado destina para cubrir el déficit operativo y el plan de inversiones de los adjudicatarios.

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.

Disponibilidad de recursos físicos y humanos

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. En este aspecto, la situación de los entes 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.²³ Por último, a diferencia de los demás organismos, que elaboran su propio presupuesto, el de la CNRT es confeccionado por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

El financiamiento a partir de una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas permite, en teoría, que los entes no sufran las restricciones que atraviesa el conjunto de la administración y, a la vez, resguarda su autonomía respecto del poder político, pero se crea en cambio un problema de incentivos, ya que los incrementos tarifarios y el correspondiente aumento de la facturación, aumentan los recursos. Difícilmente los organismos avanzarían en medidas que tienen como efecto “no deseado” la reducción de su presupuesto. Por otra parte, las posibles ventajas de este tipo de mecanismos se han visto opacadas por la práctica de las autoridades económicas de disponer a su arbitrio de los fondos que reciben los entes.²⁴

Como consecuencia directa de este manejo de los recursos, los organismos ven paulatinamente reducidos sus recursos en los sucesivos ejercicios presupuestarios. El ENARGAS contó en 1993 con un presupuesto de \$ 9.200.000, cifra estimada con anterioridad al funcionamiento del Ente. Posteriormente, reajustó su monto a \$ 12.457.155. Para el año 1994, se le fijó un presupuesto de \$ 26.550.000 que fue aprobado por el Congreso de la Nación mediante la Ley de Presupuesto, pero la ejecución presupuestaria alcanzó la suma de \$25.842.021. Para el año 1995, la previsión se había reducido a \$ 22.449.199. En el caso del ENRE, su presupuesto para 1994 rondaba los 25 millones de pesos.²⁵ En 1995, la estimación descendió a \$15.558.088 pero, conforme a la reducción dispuesta por el Ministerio de Economía, el presupuesto efectivamente ejecutado alcanzó a sólo

²³ 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 (Urbiztondo, Artana y Navajas, 1997).

²⁴ Claro ejemplo de esta situación es el recorte que sufrió el ENRE, cuya estimación presupuestaria para 1996 era de \$ 16.598.486 y fue reducida por la Secretaría de Hacienda a \$ 9.321.010. En un informe suministrado por la institución, se plantea que “no parece correcto que la Sec. de Hacienda modifique el presupuesto elaborado por el Directorio de un Ente Autárquico (...) menos aún cuando no se trata de recursos que tengan origen en el Tesoro Nacional”.

²⁵ Revista Mercado, Abril de 1994.

\$13.200.000. Por su parte, la CNTF dispuso en 1995 de un presupuesto de 7,9 millones de pesos, luego reducidos a 6,3 millones en 1996.²⁶ Los recursos aumentaron en 1997 a 13,3 millones, luego de la fusión de los distintos organismos de control de transporte en la CNRT. En cambio, el presupuesto de la CNT ha sido más alto que el de los demás entes y muestra una evolución creciente que no exhibe la mayor parte de los organismos. De 42,8 millones de pesos en 1994 pasó a 54,3 millones en 1995 y a 63 millones en 1996.

Los presupuestos constituyen, de todos modos, un simple reflejo monetario de la disponibilidad o no de los recursos necesarios para que los entes puedan cumplir cabalmente con su misión. Existe evidencia de que muchos de ellos no cuentan con los medios materiales y los recursos humanos que se requieren para desarrollar 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.

Con motivo de los sucesivos recortes presupuestarios, muchas áreas clave quedaron acéfalas o con personal insuficiente para controlar a las empresas prestadoras. Ya con la unificación de los órganos de contralor del transporte automotor y ferroviario en una única CNRT, la dotación de personal se había reducido a la mitad y los contratos se limitaron a un plazo máximo de seis meses. También se recortaron los salarios del personal y no se renovaron numerosos contratos en áreas críticas.²⁷

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, a la cual ya nos hemos referido en el punto anterior. 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. En algunos casos se han realizado sondeos para conocer la opinión de los usuarios con relación a los servicios, aunque este mecanismo no es una práctica regular de los entes. Por ejemplo, la modalidad de control de calidad del agua potable realizada por el ETOSS, incluye controles realizados por la propia empresa (que son auditados), controles realizados por el ente y contratos con terceros que llevan a cabo los análisis correspondientes en sus laboratorios. Al menos formalmente, el nivel de confiabilidad de estos procedimientos queda garantizado por la facultad del ente de acceder a los archivos informatizados de reclamos que posee la empresa.

Pese a la atribución formal que tienen los entes para obtener de las empresas información con fines de control, éstas no siempre cumplen exhaustivamente con tal obligación. Además, en ciertos casos,

²⁶El propio titular del organismo manifestaba que “con los fondos que nos dejaron es prácticamente imposible llevar adelante las tareas de control...” (Diario Clarín, 5-1-95).

²⁷Además del personal de planta, la dotación de la CNRT se compone en gran medida de personal contratado cuyos contratos no fueron renovados a partir de la sanción del Presupuesto 98. En las principales gerencias de la CNRT, el presupuesto asignado a los contratos se redujo a la mitad. El organismo se vio forzado a desprenderse de especialistas que inventarían los bienes ferroviarios entregados en concesión (cuya propiedad retiene el estado). Los cargos de muchos técnicos responsables de inspeccionar el estado de los vehículos de transporte, así como la relación entre cuadros tarifarios y costos, han sido suprimidos, lo cual explica por qué los sumarios por denuncias o infracciones contra las líneas de transporte se siguen acumulando sin respuesta. Recientemente, la CNRT desplazó al responsable de supervisar los programas de inversiones de los trenes urbanos que costea el Estado y representan montos multimillonarios. Tampoco renovó el contrato del jefe de auditoría contable, a cargo de la revisión de los balances de esas concesiones. El último hecho que produjo conmoción en la CNRT fue la decisión de liquidar definitivamente a FEMESA (el ente residual de los ferrocarriles urbanos) privándolo de presupuesto. Esto supuso reducir drásticamente el personal del órgano regulador, que en gran medida se compone de personal de FEMESA en comisión.

las asimetrías existentes permiten les permite manipular datos relevantes acerca de sus comportamientos y costos sin que el regulador consiga detectar la maniobra fácilmente. Un informe de la Auditoría General de la Nación,²⁸ referido a los controles que ejerce la CNTF en relación con la seguridad y los accidentes en el transporte de carga por ferrocarril, destaca la ausencia de programas de análisis y evaluación de la seguridad del transporte ferroviario que establezcan metas cuantificables, así como la falta de seguimiento de los planes y acciones en tal sentido.²⁹ La implementación de sistemas informáticos que permitan el funcionamiento en red con las empresas, como es el que dispone la CNC, permitiría resolver algunos obstáculos de este tipo.³⁰

En resumen, los recursos presupuestarios de los entes -salvo excepciones- muestran una clara tendencia declinante. 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.

Políticas de personal y capacidades individuales

Todos los organismos de regulación se caracterizan por tener plantas de personal reducidas e integradas por un alto porcentaje de profesionales, en su mayoría ingenieros, abogados y contadores públicos. A modo de ejemplo, pueden citarse los casos de la dotación del ENARGAS, que hacia 1995 contaba con 134 agentes. El 81% de sus recursos humanos eran profesionales y técnicos, mientras que el 19% restante se desempeñaba como personal administrativo. El ETOSS, por su parte, tenía una dotación de 72 puestos, de los cuales estaban cubiertos 54. De este total el 73% poseía estudios universitarios, distribuido entre 19 ingenieros, 7 abogados, 4 contadores públicos, 4 arquitectos y 3 economistas. El resto del plantel provenía de otras profesiones o bien no contaba con estudios universitarios.

Desde entonces, la orientación reduccionista que caracteriza a las políticas de personal de los entes y su evidente incapacidad para reconvertir o reasignar personal en función de las necesidades propias de la actividad sustantiva que deben desarrollar, tienden a desdibujar su perfil profesional.

A fines de 1997, varias decenas de empleados de FEMESA -en su mayoría ingenieros que trabajaban en comisión en la CNRT- fueron enfrentados a la opción de ser despedidos o asignados a tareas de "banderilleros" del privatizado Ferrocarril Roca. Por acuerdo con los concesionarios, los sueldos de este personal son pagados por el gobierno. La propuesta, consistente en abonar a ese personal \$ 300 mensuales en lugar de los \$ 1700 recibidos hasta entonces, no sedujo naturalmente a nadie.

²⁸Resolución N° 67, 3-4-96.

²⁹Según lo estipula el Decreto 2218/94, que establece la estructura orgánica de la Comisión, la Gerencia de Seguridad debía hacerse cargo de elaborar y ejecutar estos programas.

³⁰El ejercicio efectivo del control no depende, sin embargo, de la mera posesión de la información, sino del conjunto de factores que venimos analizando. Un organismo de regulación podría contar con un cúmulo importante de información relevante y tomar decisiones en función de los intereses empresarios en el caso de estar capturado. No obstante, el caso contrario es improbable, lo que indica la importancia de contar con mecanismos que permitan obtener dicha información.

Los posibles déficit en esta materia no parecen radicar en la falta de capacitación para el ejercicio de las tareas,³¹ pese a que en ciertos casos -como en la CNRT- la prensa ha denunciado que varios cargos clave de nivel gerencial han sido cubiertos por personas que no poseen la idoneidad requerida para su desempeño. A nuestro juicio, existen otras características de las políticas de personal que pueden resultar más problemáticas.

En primer término, al estar encuadrados dentro de la Ley de Contratos de Trabajo, en la mayoría de los casos los funcionarios no gozan de estabilidad en sus cargos. Esta política, que puede haber sido imaginada como una forma de evitar los problemas de inamovilidad de los funcionarios, característicos de la función pública, no parece conveniente en el caso de funcionarios que, frente a la amenaza de despido, podrían ver restringida su libertad de acción en el ejercicio del control.

Por otra parte, se trata de funcionarios que en buena medida provienen de las ex-empresas públicas o que tuvieron un protagonismo importante en los procesos de privatización. Ambas situaciones podrían condicionar sus actitudes hacia las nuevas tareas que deben cumplir. En este sentido, se destaca la actitud poco proclive a recibir las demandas de los usuarios por considerar que se trata de *cuestiones menores*. Este comportamiento, coherente con los procedimientos vigentes para realizar reclamos que mencionáramos más arriba, revela una desvalorización de los actores más débiles del esquema regulatorio y contraría los esfuerzos por incluir el punto de vista de los usuarios que caracterizan a diversos intentos renovadores de la administración pública.

Conclusiones

La principal conclusión que se desprende del presente trabajo es que los entes creados por el gobierno argentino para regular los servicios públicos privatizados, presentan importantes déficit de capacidad institucional para llevar a cabo su misión con el alcance y profundidad que exige esta tarea, sobre todo en vista de la importancia de resguardar el interés público involucrado y el de los usuarios.

En términos ideales, una regulación eficaz supone preservar el funcionamiento de reglas de mercado que, al mismo tiempo, eviten los efectos indeseables de la existencia de monopolios, desaceleren la concentración del ingreso, promuevan una mayor justicia distributiva y estimulen el crecimiento de la economía. La medida del esfuerzo adicional requerido para que la regulación cumpla estos objetivos, puede discernirse a partir de algunos indicadores clave acerca del grado en que se lograron o no tales objetivos. Puede afirmarse, en tal sentido, que los DCI serán tanto más graves cuanto más negativos sean los valores de esos indicadores clave.

Un reciente estudio financiado por el Banco Mundial (Chisari, Estache y Romero, 1997) analiza 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.³² Muestra que, si las regulaciones y controles funcionaran correctamente, las empresas privatizadas deberían transferir a los usuarios casi 1.000 millones de dólares, lo cual equivale a un "sobrepeso" del 16% sobre el consumo de dichos usuarios. El porcentaje alcanza al 20% cuando la estimación se efectúa para los usuarios de menor ingreso relativo. A juicio de los autores "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".

³¹No obstante, la evaluación de los déficit en materia de capacitación para las tareas específicas que desempeñan los funcionarios requeriría un análisis de las características de cada puesto y de la capacitación de quien lo ocupa, que excede los límites de este trabajo.

³² Que corresponderían a regulación efectiva e inefectiva respectivamente.

El estudio concluye señalando que "cuando las regulaciones no son efectivas, las ganancias de la privatización se traducen en rentas extraordinarias para los más ricos, quienes son los propietarios mayoritarios del capital en las empresas de servicios públicos". Y advierte: "si no existe una buena regulación, y no se consigue que los aumentos de productividad se transmitan en bajas de precios para los usuarios, entonces las ganancias se concentran en los sectores altos".

Otro estudio (Aspiazu, 1997) demuestra que de las 50 empresas argentinas que obtuvieron mayores utilidades en el año 1995, 35 fueron empresas vinculadas a los procesos de privatización de servicios públicos. Las utilidades de estas empresas representaron el 60 % de las obtenidas en conjunto por las 200 mayores empresas en dicho año. Estas superutilidades estuvieron asociadas a las favorables condiciones creadas por los marcos regulatorios y a la relativa discrecionalidad en la fijación de precios, con independencia del ciclo económico.

Ni la acción de los entes reguladores ni la voz de la sociedad han sido hasta ahora capaces de detener este simultáneo proceso de monopolización indeseable, de concentración creciente y de inequidad cada vez más profunda. Los cortes de ruta para frenar el incremento en el valor de los peajes; los conflictos suscitados con los usuarios en relación al cuestionado rebalanceo de las tarifas telefónicas; las protestas producidas a raíz de los aumentos en los servicios de agua, han sido insuficientes para detener la irrefrenable voracidad de las empresas.

A menos de dos años de la finalización de su mandato, el gobierno está renegociando en forma activa algunos de los contratos oportunamente suscriptos con las empresas concesionarias en el marco de la privatización. El resultado previsible es una flexibilización de las obligaciones de inversión que quedarían más sujetas a las propias necesidades empresarias, acompañadas de considerables aumentos en las tarifas que se orientarían a financiar estas inversiones. Teléfonos, ferrocarriles, rutas concedidas mediante el pago de peaje, agua y desagües y subterráneos integran la lista de los servicios que los concesionarios esperan prestar bajo nuevas condiciones. El apuro parece deberse en parte a la posible limitación del margen de discrecionalidad que se produciría en el caso de que el Congreso Nacional adquiriera un papel más significativo en el esquema de control de los servicios.³³

Aunque los principales referentes políticos de los distintos partidos han manifestado que no habrá "marcha atrás" en las privatizaciones, ello no equivale a garantizar que se mantendrá, a su vencimiento, la titularidad de las actuales concesiones. En un año sin elecciones, las condiciones para esta renegociación pueden resultar propicias para el gobierno, por cuanto los posibles costos políticos se verían atenuados. No obstante, el prematuro lanzamiento de la campaña electoral podría convertir al tema en una de las cuestiones centrales del debate político que se avecina.

Una característica común de los contratos que se están renegociando es el encarecimiento de los servicios para los usuarios. Se esgrime como argumento la necesidad de encarar obras que, de no efectuarse, podrían afectar la prestación o calidad del servicio, pero se desconoce si ello redundará, a su turno, en una rebaja de las tarifas.

³³No es casual que la amenaza de una futura tutela legislativa haya precipitado la creación de una cámara patronal de las poderosas empresas concesionarias, en momentos en que la mayoría de los contratos de adjudicación comenzaron a renegociarse. A fines de 1997, las telefónicas, Edenor, Edesur, Metrogás, Gas Natural y Metrovías formaron la Asociación de Empresas de Servicios Públicos Argentinos, integrada a la Cámara Argentina de Comercio.

En todo caso, algo es seguro: la capacidad actual de los entes reguladores no permite pronosticar que, desde este ámbito institucional, puedan detenerse (menos aún revertirse) las tendencias hacia una creciente concentración y apropiación indebida de rentas por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos. Frente a tamaña responsabilidad y evidente debilidad operativa de los entes, "alguien" debería asumir el rol de "custodiar a los custodios".

Como hemos intentado demostrar, la tarea no se reduce simplemente a dotar a los entes de la organización, el personal, los recursos y las tecnologías necesarias, por más imprescindible que ello sea. La superación de los DCI 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 tal inversión se ve contrarrestada por la continuada vigencia de las reglas de juego que gobiernan los vínculos entre empresas, entes y usuarios, así como de las redes interinstitucionales a través de las cuales se canalizan tales relaciones. De aquí que remover estos condicionamientos "externos" a la gestión propia de los entes reguladores es, también, parte inseparable de los esfuerzos de fortalecimiento institucional.

Hasta ahora, las evidencias de captura de los entes por las empresas -a la que no parecen ser ajenas las políticas y comportamientos gubernamentales- sugerirían que la determinación requerida no surgirá espontáneamente ni de las entidades reguladoras ni del actual Poder Ejecutivo. Un cambio de orientación podría provenir del esfuerzo conjunto de un Poder Legislativo con mayor protagonismo en este campo,³⁴ de una Auditoría General de la Nación menos limitada en su capacidad de intervención,³⁵ de un Poder Judicial no condicionado por las tomas de posición del Ejecutivo y del reclamo sistemático -espontáneo, institucionalizado o mediático- de una ciudadanía cada vez más comprometida con la recuperación de la escena pública y la promoción de los intereses igualmente públicos que en ella se defienden.

³⁴De acuerdo con una reciente compilación realizada por la Fundación Consejo para el Proyecto Argentino, fueron presentados al Congreso quince proyectos de ley para reformular el sistema de control de los servicios públicos. La mayoría de los proyectos propone subsumir a todos los entes bajo un órgano superior (conocido como "superente") que, según algunas propuestas, podría integrarse con los propios legisladores. La embestida parlamentaria está liderada por Diputados, y especialmente por legisladores del partido oficial por la Provincia de Buenos Aires, lo cual inscribe a la iniciativa dentro de la lucha partidaria interna por cuotas de poder con vistas a las próximas elecciones. Con excepción de la Comisión Nacional de Comunicaciones, que controla los servicios telefónico y postal y funciona bajo la órbita del Secretario de Comunicaciones, el resto de los entes nacionales dependen de Economía. Es a este ministerio al que corresponde fiscalizar el cumplimiento de los contratos y autorizar cambios tarifarios, tarea en la que intervienen los entes reguladores, cuyo nombramiento también les compete. Si prosperasen los cambios impulsados por el Congreso, Economía perdería esas potestades.

³⁵Si bien la Alianza constituida por la UCR, el FREPASO y otros partidos políticos menores insinuó reiteradamente su intención de aumentar los controles sobre las empresas privatizadas, los legisladores frepasistas tienden a limitar sus propuestas al fortalecimiento de la Auditoría General de la Nación. Este órgano presenta sus informes al Congreso a través de la Comisión Revisora de Cuentas, instancia en la que por lo general quedan archivados sin originar otras consecuencias.

BIBLIOGRAFIA

ARIÑO ORTIZ, G. (1995) **Teoría y práctica de la regulación para la competencia. (Hacia un nuevo concepto de Servicio Público)** Mimeo, ponencia presentada al Seminario sobre "Regulación de los Servicios Públicos Privatizados", Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre.

ASPIAZU, D. (1997) **Elite empresarial en la Argentina. Tercerización, Centralización del Capital, Privatización y Beneficio Extraordinario**, Proyecto SECYT - CONICET (Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina..

ASPIAZU D. y VISPO A. (1994) *Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina*. En **Revista de la CEPAL**. N° 54, Santiago de Chile, diciembre.

BANCO MUNDIAL (1997) **El Estado en un mundo en transformación**. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Washington.

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.

CHISARI, O. ESTACHE, A. y ROMERO, C. (1997) **Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina. Lessons from a General Equilibrium Model**. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working paper 1824.

GERCHUNOFF, P. y MACHINEA, J. (1995). *"Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización"* . En BUSTOS, P. (comp.) **Más allá de la estabilidad. Argentina en época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

HILL, A. y ABDALA, M. (1993) **Regulation, Institutions, and Commitment. Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector**. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working paper 1216.

HIRSCHMAN, A. (1964) **Estudios sobre política económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)**. Buenos Aires, Aguilar.

LAHERA, E. (1994) *Nuevas orientaciones para la gestión pública*. En **Revista de la CEPAL**, N° 52, Santiago de Chile, Abril.

LOPEZ, A. (1997) **Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados**, Tesis de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, mimeo.

MAIRAL (1993) La ideología del servicio público, *Revista de Derecho Administrativo*, Año 5, N° 14, Buenos Aires, septiembre-diciembre.

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

MITNICK, BARRY (1989) **La economía política de la regulación**. Fondo de Cultura Económica, México.

REAGAN, M. (1987) **Regulation. The politics of policy**. Little, Brown and Company, Boston.

RODRIGUEZ, J. (1996) *La tarea de reforma constituye una actividad permanente hacia una administración más eficiente*. Entrevista en **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**. Año 3. N° 6. Otoño, Buenos Aires.

THURY CORNEJO, V (1995) *Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos*. En **Revista de la Administración Pública**. N 207.

TOBELEM, A. (1992) **Institutional capacity analysis and development system (ICADS)**. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.

TORRE, J. y GERCHUNOFF, P. (1988) *El papel del Estado*. En **Revista IDEA**, Buenos Aires, mayo.

VICKERS, J. y YARROW, G. (1991) **Un análisis económico de la privatización**. Fondo de Cultura Económica, México.

URBIZTONDO, S. ARTANA, D. y NAVAJAS, F. (1997) **La autonomía de los entes reguladores**. FIEL, Proyecto Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.