

El estado del Estado

El desafío de los servicios públicos

*Carolina Nahón**

El presente trabajo se propone estudiar las principales transformaciones en el rol del Estado argentino en materia de prestación de servicios públicos desde su nacionalización y hasta la posterior privatización. Este recorrido tiene como meta comprender los antecedentes en la materia de manera de contribuir con el desarrollo de una propuesta de prestación y regulación para estos servicios en la Argentina de principios del siglo XXI.

Según la tradición francesa -a la que aquí se adhiere- los servicios públicos son aquellos servicios de utilidad pública (con características de red) cuya garantía de prestación corresponde en forma indelegable al Estado nacional. Para ello, por medio de un régimen jurídico especial, el Estado puede optar entre la prestación directa -y proveer el servicio por sí mismo, tal como ocurrió en el país desde las nacionalizaciones de los años cuarenta hasta el programa de privatizaciones de los noventa- o la prestación indirecta -ya sea vía concesión (delegación temporaria de la prestación), privatización (venta de activos) o cualquier otra forma mixta definida al efecto-. Debido a que el Estado posee la titularidad o *publicatio*, en cualquiera de los casos, debe velar porque los servicios sean prestados en forma regular, uniforme, general y continua (Groisman y Ariño Ortíz, en López y Felder, 1996: 10/11)¹.

En la primera sección se revisan los aspectos distintivos del denominado "Estado empresario", cuya génesis en el país data de los años treinta y se consolida a partir de la segunda guerra mundial. La siguiente sección está dedicada a estudiar el papel heredado por el Estado luego del programa privatizador de los años noventa. En este sentido, describe los elementos centrales de la modalidad privatizadora y sus efectos en términos de la configuración de un Estado trunco en su aspecto regulador o condescendiente con -y capturado por- los intereses privados. La tercera sección discute alternativas normativas para la regulación de servicios públicos en la Argentina y, para ello, se nutre de las consideraciones centrales del proyecto de Régimen Nacional de Servicios Públicos elevado a consideración del Parlamento por el Poder Ejecutivo en agosto de 2003.

* Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Argentina. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se agradecen los valiosos comentarios de Daniel Azpiazu y Martín Schorr a versiones preliminares de este trabajo, a quienes se exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que pudieran existir. Para comunicarse con la autora: cnahon@flacso.org.ar.

¹ A los efectos de este artículo se utilizarán de modo indistinto los conceptos de "servicio público" y "servicio público de infraestructura" puesto que uno y otro poseen "carácter estratégico para el desarrollo de los sistemas económicos", son "insumos de uso difundido para el resto de las actividades productivas, con fuertes eslabonamientos hacia delante y hacia atrás" y "posibilitan la integración territorial de la producción mediante la conformación de corredores de infraestructu-

1. Estado empresario. Surgimiento, consolidación y crisis (1930/1989)

En correspondencia con la concepción liberal del Estado vigente desde la independencia, la participación estatal en actividades empresarias fue más bien *esporádica*. Hacia los años treinta -sin embargo- comenzó un ciclo ascendente en materia de intervención que se extendió, no sin matices, hasta una vez iniciado el programa de privatizaciones de los años noventa. En un primer momento, este creciente papel del Estado se justificó en las perturbaciones económicas producto de la crisis de 1930 y, posteriormente, en los efectos de la segunda guerra mundial, que afectó seriamente al comercio exterior argentino. Con el fin de garantizar la seguridad e integración nacional, el Estado comenzó a intervenir en los campos financiero y cambiario, y en los mercados de productos básicos de forma que la acción estatal adoptó progresivamente un tinte *regulador* (Ugalde, 1983: 38/44).

La llegada del peronismo al poder inició una etapa de *intervención generalizada* del Estado (Ugalde, 1983: 48). Producto del cambio de concepciones político-económicas que se venían insinuando desde la década de los treinta se concretó una creciente y diversificada ingerencia en la economía que -con la intención de posicio-

nar el Estado en el centro de la planificación del desarrollo- utilizó la propiedad pública para el impulso centralizado de sectores básicos de la economía, la promoción del progreso técnico, la acumulación de capital y la distribución del ingreso. En este sentido, al igual que sucedió en los países centrales, aunque con cierto retardo temporal, se avanzó en la nacionalización -y/o creación- de empresas de provisión de bienes manufacturados (siderurgia, defensa y -en menor medida- petroquímica), de servicios públicos (electricidad, agua, transporte y comunicaciones) y de exploración y explotación de recursos naturales (petróleo y gas)².

Los lineamientos políticos del período se consolidaron en la fugaz reforma constitucional de 1949, que garantizó la imprescriptible propiedad nacional de las fuentes energéticas y de los servicios públicos. En este contexto, y debido a su interpenetración con la estrategia de desarrollo vigente, las empresas públicas asumieron -de hecho y de derecho- funciones regulatorias de envergadura. Progresivamente, las tarifas de los servicios públicos se convirtieron en instrumentos para el control de la inflación y sus demandas de insumos al resto del sistema productivo comenzaron a funcionar como instrumentos anticíclicos y de promoción del desarrollo de sectores productivos locales. Asimismo, su política laboral pasó a fijar estándares

ra" (Forcinito y Nahón: 2005: 2). Entre ellos, se cuentan los servicios de telecomunicaciones; agua potable y desagües cloacales; transporte y distribución de gas natural en redes; producción, transporte y distribución de gas envasado; generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; transporte ferroviario (de pasajeros y de carga), por vías fluviales y por caminos; servicios postales, aeroportuarios y transporte aerocomercial.

² Así nacieron, entre otros, el Banco Industrial (1943), Gas del Estado (1947), Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (1947), Agua y Energía Eléctrica (1947), Aerolíneas Argentinas (1950), Canal 7 (1955), Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (1956 -previa nacionalización en 1949-), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (1956), Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (1958) y Yacimientos Carboníferos Fiscales (1958).

para el mercado de trabajo en su conjunto y la inversión estatal se convirtió en un instrumento clave para la promoción del desarrollo regional. De esta forma, las empresas públicas asumieron un rol decisivo en términos de promoción productiva, industrial y territorial³.

A partir de 1943 -año en que se dictó el primer régimen jurídico de carácter general (sociedades de economía mixta, ley 15.349)- las flamantes empresas públicas dejaron de regularse por sus respectivas leyes de creación. En adelante, se sancionaron diferentes regímenes que, al no derogar a los anteriores, configuraron una red de normas de difícil homogeneización. En este sentido, si bien el régimen jurídico que a partir de 1949 normó a las denominadas "sociedades del estado" (ley 13.653) pretendió otorgarle una adecuada autonomía a las gerencias de las empresas, la legislación posterior fue tergiversando sus principios esenciales, de forma que el Poder Ejecutivo progresivamente sobrepasó sus iniciales atribuciones de orientación general y control (Ugalde, 1983: 37/50).

En este contexto, con el objetivo de dividir las funciones del Estado se

crearon empresas cabeza de "holding"⁴. Se pretendía -justamente- que las responsabilidades de carácter político y administrativo quedasen bajo la égida de los órganos de la administración pública en tanto que las empresarias se localizasen en las corporaciones mayores o conglomerados (CEPAL, 1976, 8/11). Pese a este esfuerzo, casi todas las funciones del Estado se siguieron realizando en las propias instituciones operadoras, los cuales además de la gestión empresarial definían la política sectorial, efectuaban la regulación y realizaban las acciones de promoción de servicios (Melo, 1999: 144).

Más allá de la ligera retracción producto del golpe de Estado de 1955, el saldo en materia de empresas públicas hasta el regreso de la democracia se mantuvo relativamente estable. A pesar de que la dictadura militar 1976/83 abogó públicamente por el principio de subsidiariedad del Estado, en este sentido, no avanzó más que en la venta o liquidación de empresas menores (principalmente aquellas previamente "estatizadas" para evitar su quiebra) y en la "privatización periférica" de servicios o provisiones auxiliares de algunas empresas estatales. En su lugar -y quizás

³ El papel del Estado como motor del desarrollo y, por tanto, el peso relativo de las empresas públicas en la economía puede evaluarse tanto por su contribución a la formación del producto nacional como por sus elevados índices de inversión. En el período 1950/74, el sector público generó -en promedio- el 12,9% del PIB, siendo responsables las empresas públicas de la formación del 7,8% de ese valor. En ese contexto, las empresas de servicios públicos -que representaban más del 75% del sector- asumieron una participación promedio de 5,9%. A su vez, si se considera que a partir de 1966 el Estado asumió con mayor fuerza su rol como empresario industrial, se comprende por qué la inversión del sector público sobre la inversión total creció desde el (de por sí) elevado 18,6% de 1970 al 27,6 de 1975. Nótese que en éste último año las inversiones de las empresas de servicios públicos representaron el 22,1% de la inversión pública total, mientras que aquellas del área de defensa tomadas conjuntamente con las restantes empresas públicas no alcanzaron al 6% (Ugalde, 1983: 17/21).

⁴ En 1947 se creó la Dirección Nacional de Industrias del Estado y en los años cincuenta la Empresa Nacional de Energía y la Empresa Nacional de Transporte. En 1974 fue el turno de la Corporación de Empresas Nacionales (1974), sustituida en 1978 por la Sindicatura General de Empresas Nacionales -un órgano exclusivamente de control- (CEPAL, 1976: 8/11).

como antecedente- implementó una política de descentralización de empresas públicas a las provincias (Agua y Energía Eléctrica y Obras Sanitarias de la Nación) y municipios (Subterráneos de Buenos Aires) (Ugalde, 1983: 49, 61, 81/83).

Desde fines de la década de los setenta la economía internacional asistió a un progresivo cuestionamiento de la intervención del Estado. En particular, se puso en tela de juicio la propiedad estatal de las empresas de servicios públicos y, sobre todo, de aquellas productoras de bienes. De esta manera, incluso antes del derrumbe de las economías del bloque soviético, el quiebre del consenso en torno de "lo público" tuvo lugar en la mayoría de los países desarrollados así como también -con ligeras dilaciones- en muchas de las economías de menor desarrollo relativo. En este contexto, una vez que la dictadura consumó la ruptura del patrón de acumulación industrializador (des-inversión, des-industrialización, reforma financiera, apertura económica), el ambiente macroeconómico emergente en la década de los ochenta fue utilizado -entre otros- como argumento público para dar vuelta la página. El programa privatizador debía constituirse en un espejo invertido de las nacionalizaciones de los años cuarenta: (se supone) venía a resolver la crisis de de-

sarrollo que aquejaba al país.

2. Estado regulador. Privatización e institucionalidad regulatoria (1989/2005)

Luego de los intentos fallidos de la administración radical⁵, en agosto de 1989 la promulgación de la ley 23.696 de Reforma del Estado inició una nueva etapa en cuanto al papel del sector público en la Argentina. Distintos tipos de razones se esgrimieron para justificar este reposicionamiento.

Las explicaciones de corte *fiscalista* concentraron su atención en el contexto macroeconómico imperante en los años ochenta. En este sentido, sostuvieron que el déficit fiscal, la escasez de divisas y la insuficiencia de capitales habrían de generar contradicciones latentes entre la estrategia de desarrollo y la política monetaria (Coloma y Gerchunoff, 1992: 8/10). Puesto que la capacidad del Estado para financiar la inversión en el sector y solventar el carácter redistributivo de las tarifas era una pieza fundamental del régimen de acumulación, desde esta perspectiva, la crisis llevaría al límite las fuentes de financiamiento del Estado y, por ende, hasta el propio mantenimiento de la infraestructura económica⁶.

⁵ Hacia 1986, el Dr. Raúl Alfonsín, por intermedio de su ministro de Obras Públicas, Rodolfo Terragno, se propuso avanzar en la privatización de algunas de las principales empresas de servicios públicos, entre ellas, Aerolíneas Argentinas y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones. El partido justicialista utilizó su poder de veto en el Parlamento y -junto con el apoyo de los sindicatos y de los proveedores del Estado ("patria contratista")- logró impedir que prosperase el proyecto oficial.

⁶ El saneamiento fiscal -uno de los principales objetivos proclamados de la privatización- y la responsabilidad de las empresas públicas por los recurrentes desequilibrios fiscales rápidamente se evaporaron como justificaciones válidas del programa. Una vez transferidas la casi totalidad de las empresas del Estado al sector privado, la economía argentina siguió manifestando importantes déficits, de forma que el persistente incremento del déficit fiscal de fines de los años ochenta debía ligarse más a las múltiples transferencias de ingresos del sector público hacia el capital concentrado interno que a los requerimientos de la estrategia de desarrollo vigente. Tan-

Sin embargo, tal como lo sugiere Oszlak, "la decisión de minimizar al Estado no respondió únicamente a las exigencias técnicas de su crisis fiscal" sino -en su lugar- a la nueva correlación de fuerzas entre los grupos económicos (locales y transnacionales) y los funcionarios estatales en el marco de la creciente globalización de las relaciones económicas y políticas (1997: 21). La privatización no se restringió a la venta o transferencia de empresas públicas al sector privado sino que fue, a todas luces, "sistémica". Es decir, involucró un programa integral de reformas que al trastocar los límites Estado/mercado contribuyó a generar "un cambio en los valores, cultura y expectativas sobre la actividad pública" (Feigenbaum y Hening, en Oszlak, 1997: 24). Como correlato, los argumentos de orden netamente fiscal en favor de la privatización fueron complementados con justificaciones de tipo filosófico, económico y financiero.

Desde el *campo filosófico y político* -en correspondencia con el precepto de subsidiariedad- se abogó por un Estado "mínimo", limitado a las tareas "estrictamente necesarias" o, lo que es lo mismo, a aquellas en las que es insustituible: seguridad interna, defen-

sa externa, acuñación de moneda y salud pública (ILPES, 1999: 217). En este sentido, se aludió a las "severas restricciones que afectan al sector público a la hora de desempeñar de manera óptima el doble papel de propietario de una empresa y de agente prestador del servicio" (Devlin, 1993); pudiéndose ampliar este enfoque al triple rol que le cabe como propietario, prestador y regulador.

Según las justificaciones de corte *económico* el papel productivo le correspondería al sector privado en función de su mayor eficiencia relativa (desempeño) en la operación y prestación de servicios. Al decir de Massey (1993), "el sector privado es intrínsecamente dinámico, superior a las instituciones públicas para la prestación de bienes y servicios; y la eficiencia del mercado es el principio apropiado para el desempeño social, prácticamente en todas las esferas de la actividad de la comunidad" (en Orlandsky, 1998: 835/6)⁷.

Desde el punto de vista *financiero*, los argumentos -en plena crisis de financiamiento de los Estados en desarrollo- se concentraron en la recurrente incapacidad del sector público de realizar las inversiones necesarias para la expansión e innovación tecno-

to es así que cabría preguntarse cuál es el papel que jugaron en la persistencia de tales déficits fiscales -aun luego de finalizada la venta o concesión de activos- de los cánones adeudados o suspendidos por muchos de los nuevos operadores de los servicios (correo postal, ferrocarriles de carga, aeropuertos, etc.) y de los aumentos de los subsidios estatales otorgados por las autoridades (ferrocarriles, concesiones viales, transporte aéreo, etc.).

⁷ Vernon, Vickers y Yarrow disienten de este enfoque. Según estos últimos, "la forma de propiedad, pública o estadual, en sectores con monopolio natural, no es la principal influencia sobre los resultados económicos alcanzados". Respecto de las virtudes (o limitaciones) de la intervención estatal, Vernon concluye: "Los déficits de las empresas de propiedad estatal se podrían atribuir con mucha más facilidad a las políticas de sus gobiernos que a su propia ineficiencia inherente" (1992: 12). En este sentido, debe tenerse en cuenta que el pasaje de la prestación pública a la privada -aun cuando medie regulación económica- involucra necesariamente un cambio del concepto de eficiencia del bienestar: se abandona una noción entendida en términos de beneficios sociales y se adopta un nuevo concepto de eficiencia ligado con el principio económico de rentabilidad. De esta manera, se pasa "de la maximización del bienestar a la maximización del beneficio" (Vickers y Yarrow, 1991: 55).

lógica de los servicios. A su vez, se llamó la atención sobre la nueva fuente de ingresos al fisco que habilitaría -vía tributos- la privatización en gran escala.

Hacia 1989 -en medio de la crisis hiperinflacionaria- “el consenso colectivo respecto de la función del Estado en la economía llegó a un punto de ruptura en el que desprenderse de las empresas públicas (y, sobre todo, de las de servicios públicos) implicaba a la vez acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con el exceso de burocracia y con la falta de productividad” (López y Felder, 1999: 24).

En este contexto, la asunción anticipada de un gobierno deseoso de revertir su estigma de populista y de lograr reputabilidad ante la comunidad de negocios definió que la vasta y cèlebre política de venta y concesión de activos fuese más una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía (y lograr la convergencia de intereses entre los acreedores externos, el capital concentrado interno y los conglomerados extranjeros radicados en el país) que una política pública orientada a elevar la productividad económica en el largo plazo (Gerschunoff y Canovas, 1995: 485)⁸. La urgencia privatizadora y la confianza en que la reducción del papel estatal

solucionaría todos los déficits asociados a la prestación pública de servicios apartaron al gobierno de las principales recomendaciones de la teoría y práctica internacional en la materia.

En lo que sigue se describen los elementos distintivos de la modalidad de implementación del programa privatizador, aunque tan solo en la medida en que contribuyan a explicar uno de sus principales efectos: la carencia de una institucionalidad regulatoria acorde con sus dimensiones⁹.

2.1. Modalidad de implementación del programa privatizador

La escasa tradición local y la creciente internacionalización en la provisión de los servicios -con la participación de un reducido y concentrado grupo de operadores propietarios del *know how*- han forzado el diseño de instituciones de regulación acordes con las normas vigentes en los países de origen de los operadores. En este sentido, la ausente segmentación de las empresas a privatizar y/o concesionar (difusión de la propiedad) y la determinación de patrimonios mínimos muy elevados como requisito para participar de las licitaciones contribuyó a configurar importantes barreras al ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones¹⁰.

⁸ Para un análisis del programa privatizador desde un enfoque que realza su papel como artífice de la conciliación entre actores económicos internos y externos, y entre estos tomados conjuntamente y la administración Menem, ver: FLACSO, 2002.

⁹ Es posible identificar dos etapas en cuanto al grado de prioridad asignado a la regulación pública por parte del programa privatizador. La primera -que terminó con el inicio del plan de convertibilidad- se caracterizó por la venta en bloque de las empresas y por la nula importancia asignada a la formulación de una política regulatoria (servicios de telefonía y aerocomerciales). En la segunda etapa aparecen las primeras medidas en torno de la creación de marcos regulatorios y entes reguladores (energía eléctrica y gas natural).

¹⁰ Aun cuando en algunos sectores (telefonía) se incluyeron cláusulas para limitar el período de vigencia del derecho de exclusividad y en otros (gas y electricidad) se desintegraron verticalmente las empresas (generación, transporte y distribución) el contexto operativo emergente del proceso privatizador fue de acentuada concentración y centralización del capital. Téngase presente

Existe acuerdo en la bibliografía -y así lo evidencian las experiencias "exitosas" de privatización de servicios públicos en nivel internacional (Reino Unido, Chile y el Brasil)- respecto de que el desarrollo de instituciones regulatorias eficaces requiere como condición necesaria, aunque no suficiente, el respeto de la siguiente precedencia temporal: diseño del marco regulatorio, creación del ente de regulación y, en forma posterior, sustanciación de la licitación pública e inicio de operaciones de la empresa concesionada. Asimismo, son conocidas las ventajas en términos de legitimidad de origen y seguridad jurídica (del Estado, usuarios y consumidores y población en general) de regular por medio de leyes del Congreso en lugar de por decretos del Poder Ejecutivo.

La experiencia argentina -salvo excepciones en los sectores de gas y electricidad (sanción por ley) y de aguas y saneamiento (orden de prelación sugerido)- se ha alejado enormemente de los criterios que anteceden. De esta forma, posibilitó periódicas contradicciones e incluso contravenciones entre normativas de diferentes estatus jurídico y temporal¹¹. Tanto es así que no sólo allanó el terreno para las recurrentes renegociaciones contractuales acaecidas tan pronto como comenzaron a operar los nuevos consorcios; sino que -peor aún- cedió indirectamente poder regulatorio a un "escaso pero diversificado número de

agentes económicos locales y extranjeros" que, en adelante, resultaron beneficiarios de una regulación pública plenamente funcional a su lógica de acumulación y reproducción del capital (Azpiazu, 2001: 86/88).

A continuación, se analizan los ejes centrales que explican la debilidad -o complacencia- de la institucionalidad regulatoria emergente del programa de privatizaciones: noción de servicio público, diseño de los organismos reguladores, y regulación de los "componentes activo y antimonopólico" (Forcinito y Nahón, 2005: 10).

2.1.1. Noción de servicio público

La privatización de servicios de infraestructura supone el abandono de la noción de servicio público propia del modelo francés -en la que el Estado posee la titularidad- y la adopción de una perspectiva más cercana al *public utility* del derecho estadounidense e inglés (Mairal, en López y Felder, 1999: 30). El alejamiento del Estado de la prestación directa de los servicios públicos (y, por efecto, la disminución de la injerencia estatal en la definición de la planificación sectorial), su delegación en grupos de particulares y el diseño de un nuevo entramado institucional de regulación y control (organismos sectoriales) redefine por completo las relaciones (derechos y obligaciones) entre el Estado, los nuevos consorcios operadores

que prácticamente en la totalidad de los casos los nuevos consorcios operadores de los servicios se compusieron de representantes de los grupos económicos locales con capacidad de *lobby*, acreedores externos poseedores de títulos públicos y de operadores internacionales con experiencia en el sector a privatizar.

¹¹ Los siguientes son todos buenos ejemplos de contravenciones a normas de superior jerarquía: los decretos reglamentarios de las leyes marco en los sectores de gas y electricidad (1.738/92 y 1.398/92); la dolarización de las tarifas en los sectores de telefonía, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, gas y electricidad; y la indexación en función de índices ajenos a la economía local en todos los sectores dolarizados e, incluso, en los de agua y saneamiento y rutas nacionales.

y los supuestos beneficiarios: usuarios, consumidores y la sociedad en su conjunto.

En este contexto, puesto que el Estado simultáneamente se desentiende de su función de “proveer” (prestación directa) y “prever” (planificación), los servicios públicos adquieren el carácter de “actividades privadas reglamentadas por el Estado” o -lo que es lo mismo- “industrias reguladas”. Esta perspectiva, convalida la lógica mercantil que supone que los receptores (usuarios y consumidores) no son más que “clientes” que ingresan al servicio en la medida en que puedan hacerse cargo (con dinero) de sustentar la relación de consumo (López y Felder, 1999: 30). En este sentido, la intervención estatal no sólo se aleja de su histórica responsabilidad por la prestación de los servicios, sino que -al limitarse al ejercicio del poder de policía- simultáneamente se desentiende de la planificación del desarrollo.

2.1.2. Diseño de los organismos reguladores

El Estado se desprendió de sus activos sin especificaciones sobre los criterios de funcionamiento esperados de los servicios públicos -ahora en

manos privadas- y de los propios organismos de regulación y control -bajo su responsabilidad-. Eligió acriticamente criterios y/o normas regulatorias por empresa que se concesionaba y/o por área que se transfería a la órbita privada sin resguardo alguno de la perspectiva *integral* que requiere la regulación de este tipo de servicios¹². En igual sentido, no estableció prioridades en términos de los objetivos a cumplir por los organismos reguladores y apañó múltiples imprecisiones en sus misiones y funciones.

El incumplimiento de las pautas para la nominación de las autoridades regulatorias y la irregular jerarquización de la normativa abonó la progresiva concentración de los entes en las tareas de control y sanción (abordadas igualmente de modo deficiente) en desmedro de aquellas de regulación, que progresivamente se fueron concentrando en manos de las Secretarías de referencia del Poder Ejecutivo¹³. En igual sentido, el financiamiento de los organismos por medio de tasas o cánones a cargo de las empresas reguladas (aeropuertos, gas, electricidad y telefonía) o de porcentajes sobre la facturación de los usuarios (agua y saneamiento) contribuyó a restarles el poco margen de autonomía que aún les quedaba. De esta forma, los entes reguladores fueron si-

¹² En este sentido (descuido del aspecto integral), la regulación local del sector energético es paradigmática. Pese a la capacidad de los hidrocarburos de incidir sobre los precios finales de los sectores regulados (transporte y distribución de gas natural y electricidad) los derivados del petróleo permanecieron exentos de toda intervención estatal (respetando el criterio histórico aunque en un nuevo contexto operativo) y el precio del gas en boca de pozo quedó librado a la interacción de una oferta y una demanda fuertemente concentradas (a excepción del período 2002/05 de regulación estatal transitoria producto de la emergencia económica). De esta forma, la normativa -al habilitar transferencias directas o indirectas desde los sectores desregulados hacia los regulados- desvirtuó las prescripciones de los marcos sectoriales.

¹³ La exclusión de los entes de regulación de la mayoría de las renegociaciones contractuales de los años noventa (agua y saneamiento, ferrocarriles, concesiones viales y telecomunicaciones) y su débil (y confusa) participación en el marco del proceso de renegociación abierto en 2002 por la Ley 25.561 evidencian esta recurrente exclusión de los entes de su inherente función de regulación.

multáneamente capturados (“cooptación bifronte”) por sus agentes monitoreados (consorcios) y sus “principales” políticos (Poder Ejecutivo) (Vispo, 1999: 229/30).

A raíz del diseño regulatorio, la protección estatal de usuarios y consumidores presentes y futuros fue (y es) insuficiente. La ley fundante de la reforma del Estado (23.696) no contempló el cuidado de este tipo de derechos y -con excepción de los dos sectores en que se privatizó por ley (gas y electricidad)- las legislaciones específicas poco o nada han reglamentado al respecto. Como correlato, los usuarios y consumidores carecen de participación consultiva en los organismos de control (excepto en agua y saneamiento) y no está prevista la sustanciación de audiencias públicas obligatorias (salvo en gas y electricidad)¹⁴. Asimismo, si bien hacia el año 2000 la Subsecretaría de la Gestión Pública impulsó el programa “Carta compromiso con el ciudadano” hasta el momento sólo los sectores de electricidad y telefonía han rubricado sendos acuerdos (2003) e iniciado su implementación (ACIJ, 2005: 3/4 y 10).

A pesar del contexto operativo (de fuerte concentración mono u oligopólica) emergente del programa privatizador, la Ley de Defensa del Consu-

midor (24.240) no fue sancionada sino hasta septiembre de 1993, cuando ya se habían privatizado los cuatro servicios públicos domiciliarios (agua y saneamiento, electricidad, gas y telefonía)¹⁵. En este sentido, la inclusión de los derechos de tercera generación en la Constitución reformada de 1994 (art. 42) marcó un hito. No solo le otorgó la mayor jerarquía legal posible a la defensa del consumidor sino que también incluyó la enumeración taxativa de tales derechos, pendiente desde la sanción de la ley (Botto, 2005: 65). Pese a esto, no logró resolver la tensión entre las prescripciones constitucionales y las pautas de funcionamiento consolidadas durante los años precedentes, emanadas de los contratos de concesión. A falta de esquemas de regulación previos (y/o coéteanos pero) sancionados vía ley fueron los propios contratos de concesión los que definieron los sistemas de prestación y crearon “derechos adquiridos” difíciles de expropiar a las prestadoras¹⁶. La aplicación *supletoria* de la Ley de Defensa del Consumidor para el caso de servicios públicos domiciliarios con legislación y organismos de control específicos (art. 25, ley 24.240) es la pieza que terminó de consolidar la precariedad -o funcionalidad- de este aspecto fundamental de la regulación¹⁷.

¹⁴ Como efecto del decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública algunos entes (ENRE, ENARGAS y ORSNA) crearon comisiones de usuarios de carácter consultivo que -hasta el momento- no han adquirido mayor ingerencia. En el sector de aguas y saneamiento fue el decreto que dio origen a la privatización (999/92) el que creó la comisión asesora *ad honorem*.

¹⁵ La ley de Defensa del Consumidor logró aprobación parlamentaria luego de pasados siete años desde la incorporación del primer proyecto en el Congreso de la Nación. Al momento de su promulgación, el Poder Ejecutivo vetó 66 artículos, algunos de los cuales fueron posteriormente (1998) incorporados por medio de una modificación parcial de la norma (Botto, 2005: 66).

¹⁶ Las prescripciones garantistas de ley de Defensa del Consumidor (24.240) entran en colisión con un sinnúmero de aspectos normados por las reglamentaciones sectoriales. Entre ellos: los recargos aplicados por el pago de facturas fuera de término y los plazos para la resolución de reclamos, la recepción de facturas, el pago de indemnizaciones a los usuarios por reclamos de importes incorrectos y/o facturas ya abonadas (López y Felder, 1999: 31/32).

¹⁷ La aplicación *supletoria* de la ley de Defensa del Consumidor implica que sus prescripciones afectan a los servicios públicos sólo en aquellos aspectos no regulados por la normativa espe-

2.1.3. Regulación del componente activo

Existe una relación directa entre una apropiada regulación del componente activo y aspectos tales como la competitividad de la economía, la eficiencia en la prestación de los servicios y cuestiones de naturaleza distributiva. Esto es así puesto que este tipo de regulación se involucra en la fijación estatal de los precios, la implementación de mecanismos orientados a garantizar la universalización de los servicios básicos y la definición de niveles de calidad adecuados.

El abandono de los *criterios de tarificación* con componentes redistributivos propios del Estado empresario fue uno de los principales criterios adoptados por el programa privatizador. En adelante, las tarifas deberían definirse en función de los “costos individuales de prestación” sin contemplar más elementos que la garantía de rentabilidad empresarial “justa y razonable”. Sin embargo, con el fin de volver (más) atractivas las licitaciones rápidamente se desestimaron tales criterios de justicia y razonabilidad. En su lugar, se configuraron regímenes tarifarios de fuerte regresividad distri-

butiva entre los usuarios y artífices de contextos operativos de nulo riesgo y excepcionales tasas de retorno¹⁸.

El nuevo régimen tarifario teórica -o formalmente- elegido en la mayoría de los sectores (*price cap*) se enfrentó con múltiples limitaciones¹⁹. En primer lugar, la regulación propia del *price cap* (evolución y ajustes de precios) se encontró restringida por los aumentos de tarifas acaecidos en el período previo a las privatizaciones, los que dieron lugar a la configuración de “precios base” muy elevados (telecomunicaciones y gas natural, entre otros). Esta situación inicial, en conjunto con la denominada “demora regulatoria” -transferencia a los usuarios de las ganancias de productividad de las empresas- devino en una escasa incidencia en términos de reducciones tarifarias reales (telecomunicaciones, energía eléctrica, gas natural y agua y saneamiento). A su vez, los marcos normativos originales (gas, electricidad y redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires) o los emergentes de las renegociaciones contractuales (telefonía) convalidaron la dolarización de las tarifas de forma que los consorcios operadores contaron -hasta el abandono de la converti-

cífica. De esta manera, se viabiliza la superioridad de disposiciones de menor estatus jurídico (decretos y resoluciones sectoriales) respecto de una ley nacional (Ley 24. 240).

¹⁸ En el período 1993/01 la rentabilidad promedio sobre ventas de las empresas privatizadas que forman parte de las 200 firmas más grandes del país (cúpula económica) se elevó a 9,7%. De esta forma, fue casi tres veces superior al promedio registrado por esas 200 empresas (3,6%) y más de doce veces mayor que la obtenida por el subconjunto de firmas líderes no vinculadas con los procesos de privatización (0,7%).

¹⁹ El sistema *price cap* o de precio tope o máximo fue desarrollado en la experiencia privatizadora británica. Concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios. Las tarifas se actualizan según la fórmula $IPC - X$, donde IPC es el índice de precios al consumidor y X el coeficiente de eficiencia para trasladar al consumidor final las ganancias en productividad de las empresas monopólicas con el objetivo de tender a la configuración de tarifas reales decrecientes. Esta modalidad se contraponen al criterio aplicado mayoritariamente en los Estados Unidos: *cost plus*, donde el control regulatorio se focaliza en las tasas de ganancias obtenidas por las empresas. En síntesis, el sistema británico regula la evolución y los ajustes de precios mientras que el estadounidense se ocupa de los precios mismos y su impacto directo sobre la tasa de retorno. Para ampliar, ver: Vickers y Yarrow, 1991.

bilidad en 2002- con un virtual seguro de cambio para la explotación de los servicios. Finalmente, la aplicación de indexaciones "flexibles" (ajustes por tasas o índices de variación de precios de otras economías) les garantizó a los consorcios tarifas reales crecientes y la prolongación temporal de la apropiación de rentas monopólicas (Azipazu, 2001: 78/84).

Asimismo en algunos servicios (ferrocarriles y aguas y desagües cloacales luego de la demorada revisión quinquenal que concluyó en 2001) se constituyeron sistemas de regulación tarifaria "híbridos" con elementos de *cost plus* y de *price cap*. De esta forma, se impidió la traslación al sistema de las ventajas propias de cada una de las formas "puras" de regulación. Por último, la combinación de segmentos regulados y desregulados dentro de un mismo sector de actividad posibilitó la transferencia de la estructura de costos del sector desregulado al precio final al consumidor del segmento regulado (sector gasífero - Cfr. nota al pie 12).

La *regulación de la calidad* esperada de los servicios fue complementada en la mayoría de los sectores con la *regulación vía inversiones u obras específicas* (telefonía, ferrocarriles, rutas nacionales y agua y saneamiento -según consta en los diseños originales- y gas natural -luego de la revisión tarifaria de 1998-). En estos casos, se comprometió a las empresas en montos de dinero o en obras determinadas a financiar por los consorcios (telefonía, rutas nacionales, agua y saneamiento y gas natural) y/o conjuntamente con el Estado (ferrocarriles) y/o los usuarios (gas natural). Sin embargo, los índices de calidad, continuidad

y/o seguridad exigidos -ya sea que fueran sumamente accesibles (ferrocarriles y rutas nacionales) o sujetos a los estándares internacionales (agua y saneamiento y gas natural)- fueron recurrentemente incumplidos, tal como ocurrió -en la mayoría de los casos- con las metas de mantenimiento e inversión.

Por último, uno de los aspectos más abandonados del proceso privatizador: la *universalización de los servicios*. La explícita definición de las tarifas en función de los costos individuales de prestación y la expresa prohibición de los subsidios cruzados entre distintas categorías de usuarios (telefonía, gas y electricidad) impidieron la socialización de los costos de los servicios y una apropiada fuente de financiamiento de la universalización. De esta forma, naturalmente, se vieron restringidos el acceso no discriminatorio a costos accesibles y la disponibilidad geográfica.

En el servicio de telefonía, la garantía de expansión estuvo orientada al aumento de la teledensidad sin contemplar el necesario elemento de universalización, convalidando -desde la normativa- una inversión limitada a las franjas más rentables y de mayor poder adquisitivo. En igual sentido, en el sector de gas natural la obligación de expansión de la red se limitó a aquellas demandas *razonables* de los usuarios finales de los respectivos perímetros de concesión. Esta situación impidió el acceso al servicio a los habitantes de zonas alejadas o, en su defecto, lo limitó a aquellos usuarios que pudiesen "financiar" la expansión de la red por medio del sistema de "obra por cuenta de terceros" (Kozulj, 2000)²⁰. A su vez, si bien el sector de

²⁰ A diferencia de lo previsto para el sector gasífero, en el eléctrico se estableció la obligatoriedad de los distribuidores de satisfacer toda demanda de servicio requerida (y no exclusivamente



agua y saneamiento fue el único que contempló la aplicación de subsidios cruzados, la proliferación de cargos fijos fue desvirtuando este componente tarifario y, junto con los incumplimientos manifiestos de la concesionaria y la complacencia del órgano regulador, desatendieron la consecución del componente de universalización (objetivo último plasmado en la propia normativa de la concesión). Por último, la ausencia de tarifas subsidiadas o facilidades de pago para los sectores de escasos recursos en los diseños originales de los servicios certifican el estado de desprotección de usuarios presentes y potenciales²¹.

2.1.4. Regulación del componente antimonopólico

Esta dimensión regulatoria involucra tanto la configuración de las estructuras de mercado y de propiedad del capital de los servicios públicos como el control sobre las conductas de los actores con posiciones dominantes.

Al margen de la despreocupación por la difusión de la propiedad que caracterizó al proceso de venta y/o concesión de los servicios públicos, solamente en dos sectores (gas y electricidad) se adoptaron restricciones en

materia de defensa de la competencia, que -de todas formas- se volvieron más laxas y permisivas en los respectivos decretos reglamentarios. En igual sentido, la ausencia de limitaciones temporales a la reventa de acciones alentó la concentración y centralización del capital en un sector clave (servicios públicos) para la economía en su conjunto.

Las omisiones en este aspecto también se corroboran en la legislación de carácter general. La normativa antimonopolio vigente durante el proceso privatizador -decreto ley 22.262 de 1980- no contemplaba un esquema de control de las operaciones de concentración y fusión empresarial, de forma que carecía de las herramientas necesarias para afrontar la envergadura del proceso privatizador en curso (Botto, 2005: 25). Asimismo, se generalizó una interpretación "ad hoc" de su artículo 5 según la cual se excluían de su competencia los actos y conductas anticompetitivas que se atuviesen a otras normas vigentes (Nochteff y Soltz, 2003: 7). Pese a este vacío regulatorio, el debate para la sanción de una nueva ley se extendió por casi ocho años en el Congreso de la Nación. Finalmente, cuando la nueva ley de Defensa de la Competencia

aquella razonable) en las respectivas áreas de concesión. Asimismo, no se previó ningún tipo de regulación vía inversiones (a diferencia del coeficiente K y del control de obras contemplado en el gas natural), quedando limitado el control estatal a la certificación -*post factum* por parte del ente regulador- del cumplimiento de los estándares de calidad exigidos (que implica, implícitamente, la ejecución de ciertas obras e inversiones).

²¹ A excepción del plan de ayuda a jubilados financiado por la ANSES en forma contemporánea al inicio del programa privatizador, ningún servicio contempló la instrumentación de tarifas sociales. Con el advenimiento de la crisis, a partir de 2001, numerosos proyectos de ley adquirieron estado parlamentario sin haberse logrado hasta el momento sanción alguna. A diferencia de lo ocurrido en el nivel nacional (a excepción del Programa de Tarifa Social implementado por el ETOSS -Resolución 02/02- y del nuevo marco regulatorio del gas licuado de petróleo -ley 26.020-) en algunas jurisdicciones provinciales comenzaron a funcionar diversas modalidades de reducción tarifaria, focalizadas en los sectores de menores ingresos, en los servicios de agua y saneamiento y electricidad. Entre ellas: Buenos Aires, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero (aguas); Corrientes, Chaco, Río Negro, Salta y San Juan (electricidad).

(25.156) fue sancionada (1999) ya era tarde: se habían acabado las “joyas de la abuela” y había tenido lugar la “segunda ola” de fusiones y adquisiciones en el amplio abanico de servicios públicos privatizados²².

Como su antecesora, la nueva ley de Defensa de la Competencia fue cuestionada en su alcance sobre los sectores de servicios públicos regulados por normativas específicas (leyes y/o decretos). En este sentido, mientras que su artículo 59 deroga toda atribución en materia de defensa de la competencia otorgada a otros organismos o entes estatales (lo que implica asumir la *exclusiva* responsabilidad de la autoridad de aplicación de esta norma -Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, TNDC- en el control antimonopólico), el artículo 16 especifica que en esos casos (es decir, cuando existan entes estatales que regulan actividades específicas) el TNDC, previo al dictado de su resolución, debe requerir a dichos entes un informe de opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica objeto de análisis. A su vez, la atribución exclusiva asignada al TNDC (art. 59) también se encuentra en *contradicción* con los marcos regulatorios del gas y la electricidad, en los que se les atribuye autoridad en este campo a sus respectivos entes de regulación (arts. 52 inciso d, ley 24.076

y 56 inciso c, ley 24.065).

De esta forma -al margen de las debilidades propias de la ley 25.156- la protección de la competencia en materia de servicios públicos quedó nuevamente cercenada. Aun cuando esta vez la normativa incorporó el control de fusiones y adquisiciones -y representa desde lo formal un avance- la imprecisión en relación con su aplicación sobre los servicios públicos y, peor aún, su *desajuste* respecto de los dos únicos marcos regulatorios sectoriales que legislaron en esta materia (gas y electricidad) confirmó el débil lugar habilitado para este componente central de la regulación pública.

Como queda visto, el programa de privatizaciones permitió una “progresiva desvinculación estatal de las funciones de planificación, de promoción de la inclusión social, de velar por la seguridad en las prestaciones y de provisión de información, que llevan a una virtual desaparición del Estado no sólo como proveedor de *merits goods* (tarea propia de los esquemas de bienestar) sino como organizador del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades”. En síntesis, “el Estado ya no garantiza el control de la calidad, ni el aprovisionamiento continuo y seguro, aun para los que pueden pagar. Ni siquiera puede ejercer la acotada función de

²² Como efecto de este proceso, los grupos económicos locales de mayor envergadura (Pérez Companc, Techint, Astra/Repsol, Roggio, CEI Citicorp Holdings, Loma Negra, Macri y Soldati) asumieron participaciones y/o el control en una amplia gama de sectores, que se extiende desde las concesiones de rutas nacionales y autopistas hasta las cadenas de gas y electricidad (tanto aguas arriba como aguas abajo). En igual sentido, aunque analizado desde el punto de vista de algunos de los integrantes de los consorcios, TGS y TGN -por medio de firmas controladas- asumieron participaciones en todos los eslabones de la cadena gasífera, al igual que sucedió con Endesa en el sector eléctrico (Kozulj, 2000). Posteriormente, y siempre en el marco de la inacción oficial en materia de regulación antimonopólica, muchos de estos conglomerados se desprendieron de buena parte de sus participaciones accionarias, gracias a lo cual pudieron realizar cuantiosas ganancias patrimoniales (lo cual sugiere que su participación en el programa privatizador respondió a una lógica financiera) (Basualdo y Nahón, 2004).

poder de policía que propone el concepto restrictivo de servicio público [*public utility*]" (Felder et al, 1999: 23).

3.-Estado nuevo. La reformulación del débil y complaciente Estado heredado

Una de las principales omisiones del proceso privatizador fue no haber diseñado -en forma previa ni posterior a su implementación- un esqueleto normativo de carácter general y con competencia sobre la totalidad de servicios públicos sujetos a privatización. En su afán por el Estado "mínimo", el programa de privatizaciones arrasó con la "función de producción" del propio Estado: la estructura normativa e institucional necesaria para hacer frente a sus -en este caso- nuevas responsabilidades (Oszlak, 1997: 40).

Con el fin de restituirle al Estado algún papel en este complejo rompecabezas de la regulación y prestación de servicios esenciales emergen dos acciones ineludibles. Por un lado, la finalización de la revisión integral de los contratos de servicios públicos según las disposiciones de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (25.561) y sus modificatorias. Por el otro, la sanción -por ley del Congreso de la Nación- de un régimen nacional de servicios públicos y organismos reguladores.

Los efectos inmediatos de la crisis final de la convertibilidad fueron superados sin que mediaran decisiones estructurales sobre el tipo de interven-

ción estatal deseable en materia de servicios públicos. Frente al margen que auguraba la ley de Emergencia en materia de posibles reordenamientos en la relación Estado/empresas prestadoras/ciudadanía (arts. 8, 9 y 10), a cuatro años de su sanción, el proceso de renegociación aún sigue abierto y su carácter integral (o re-regulatorio) no avanzó más que sobre la cuestión tarifaria. Sin embargo, en forma paralela a las renegociaciones en curso, el Poder Ejecutivo elevó a consideración del Congreso de la Nación un proyecto de ley de Régimen Nacional de Servicios Públicos que hasta el momento no ha obtenido dictamen en ninguna de las siete comisiones a las que fue girado. Pese a esto, desde el momento en que se hizo público, ha concitado un cúmulo de reacciones adversas por parte de diversos interlocutores: empresas prestadoras, sus accionistas y los gobiernos de los países de origen; el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y un conjunto de *think tanks* o centros de estudio con sede en Buenos Aires (FIEL, CEMA, CEER -UADE y IERAL)²³.

Sin detenerse a analizar las intenciones que motivaron al Ejecutivo a incorporar en la agenda pública la creación de un régimen de regulación de servicios públicos (¿voluntad sincera de cambiar el rumbo heredado o, por lo contrario, estrategia para saldar en su favor la puja con los consorcios en el marco de la renegociación?) en lo que sigue se presentan los elementos centrales del proyecto oficial. Asimis-

²³ El proyecto oficial se nutre de otro homólogo realizado desde el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO - Sede Académica Argentina en el marco de un convenio de asesoramiento al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. A pedido del Poder Ejecutivo un equipo interdisciplinario de la FLACSO se abocó, durante el año 2003, a la redacción de dos proyectos de ley marco en materia de servicios públicos: Régimen Nacional de Servicios Públicos y Régimen Nacional de Organismos Reguladores de Servicios Públicos.

mo, se recuperan algunos aspectos no contemplados que deberían ser igualmente tenidos en cuenta si lo que se pretende es contribuir con la formulación de una propuesta integral de regulación pública.

3.1. Regulación económica: ¿por qué y para qué?

La privatización o concesión del derecho de explotación de los servicios públicos -es decir la separación de las funciones de operación de aquellas de regulación y control- de ninguna manera significa que deba simultáneamente abandonarse toda preocupación estatal por la provisión de este tipo de servicios. Por lo contrario, el Estado mantiene para sí funciones "irrenunciables" (regulación) e incluso debe asumir "nuevos papeles" (control). A este efecto, se impone la creación de nuevos organismos para garantizar la regulación, la promoción y el control desde una perspectiva que no descuide -en aras de la prevalencia técnica- "aspectos sociales, económicos y jurídicos que en el flamante papel del Estado son tan importantes como en el anterior" (Melo, 1999: 144; ILPES, 1999: 12)²⁴.

Varios son los motivos que justifican asignarle al Estado un "papel especial" en relación con los servicios públicos de red (Melo, 1999: 136/7). En primer lugar, debido a que -por su efecto multiplicador- una prestación

deficiente puede poner en riesgo a los usuarios involucrados y a la sociedad en su conjunto (la interrupción del suministro de agua o telecomunicaciones por efecto del corte en el servicio de energía eléctrica, entre otros ejemplos). En segundo lugar, la regulación pública se justifica en el hecho de que la explotación de este tipo de servicios se vale del usufructo de bienes de propiedad común, en muchos casos, de carácter no renovable (como, por ejemplo, los recursos naturales -agua, petróleo, gas, etc.- o el espacio público para la instalación de redes, postes, entre otros). Por último, puesto que su prestación puede involucrar distorsiones del beneficio social, tanto por la presencia de externalidades importantes (afectación de la salud pública y del medio ambiente, etc.) como por las distorsiones de precios que pueden originar sus tendencias monopolísticas.

Ahora bien, ¿a qué debe orientarse este "papel especial"? La regulación debe ser entendida "como una de las formas de intervención estatal cuyo fin es orientar la acción y decisiones de los agentes privados en beneficio de intereses sociales o colectivos" (Corrales, 1998: 356/57). En este sentido, el Estado debe procurar la prestación universal de los servicios en forma económica y tecnológicamente eficiente, con el debido respeto de estándares de calidad, medioambienta-

²⁴ Se incluye una digresión respecto de la especificidad del concepto de "regulación social" (Majone y la Spina: 1993). Según sugieren los autores, la regulación económica actúa sobre la determinación de precios, la prevención del monopolio y el control de la calidad de la prestación (aquí definidos como componentes activo y antimonopólico de la regulación). Asimismo, la regulación social -se supone- "tiende a corregir una amplia gama de efectos colaterales o características externas de las actividades económicas", tales como la salud, el medio ambiente, la seguridad del trabajador, los intereses de los consumidores y los derechos de ciudadanía. Sin embargo, ¿tiene la regulación social entidad propia? ¿Su escisión respecto de su par económica no es -más bien- una creación teórica con el fin de realzar un aspecto olvidado en los procesos de privatización de los países en desarrollo? ¿No es acaso la regulación económica, social por definición?

les y de seguridad, para el usufructo de usuarios y consumidores presentes y futuros. Para ello, el Estado asume esencialmente dos papeles distintos: el establecimiento de reglas y la fiscalización de su cumplimiento (ILPES, 1999: 219).

La decisión de revertir la herencia regulatoria del programa privatizador por medio de la sanción de una ley marco para la prestación de servicios públicos estaría orientada -justamente- a otorgarle contenido a la regulación económica. En este sentido, en caso de lograrse su aprobación parlamentaria, se dejarían asentados principios generales de aplicación intersectorial para la prestación de servicios públicos en el país con independencia de su modalidad -pública, privada o mixta-

Este enfoque disiente del principio jurídico que sostiene la prevalencia de la ley especial (marcos regulatorios sectoriales) por sobre la general (Régimen de Servicios Públicos, ley de Defensa de la Competencia y del Consumidor). Por lo contrario, se asume que la sanción de una ley marco posibilita reunir en sí misma las ventajas de la regulación por rama de actividad (entes sectoriales) y de carácter general (un solo superente que abarque la regulación de la totalidad de servicios públicos). En este sentido,

“permite la especialización de los reguladores y evita crear burocracias de gran poder”, propiedad típica de la regulación sectorial; y, paralelamente, “minimiza el riesgo de incoherencia en el proceso de regulación, logra economías de escala y reduce el riesgo de captura del ente regulador”, propia de la existencia de un único ente de regulación intersectorial (Dourojeanni y Jouravlev, 2003: 269)²⁵.

3.2. Regulación económica: ¿de qué se trata?

A continuación se revisan los principales aspectos que deberían ser reformulados, estén -o no- contemplados en el proyecto oficial remitido en agosto de 2003 al Congreso Nacional²⁶.

3.2.1. Noción de servicio público

En sentido inverso a la noción de *public utility* adoptada por el programa privatizador, un régimen de carácter general debería recuperar la perspectiva francesa del *service public* (Cfr. página 1²⁷). Bajo este enfoque, “toda concesión supone un privilegio en favor del prestador” y, por consiguiente, sus alcances “deben ser interpretados con carácter restrictivo” (Cincunegui y Gordillo, en Expresión de motivos: 5). Tanto es así que “el prestador no po-

²⁵ Diversos países hacen descansar la regulación sectorial de servicios públicos sobre leyes de carácter general, que actúan como principios de referencia (marco) para los respectivos sectores. Entre ellos: Brasil (ley 8.987 de 1995), Colombia (ley 142 de 1994), Costa Rica (ley 7.593 de 1996), Italia (ley 481 de 1995) y Panamá (ley 26 de 1996).

²⁶ En adelante, las referencias al proyecto oficial se consignarán bajo la forma: (número de artículo, número de inciso). Cuando se remita a sus fundamentos: (Expresión de motivos: número de folio). Su articulado completo puede consultarse en el sitio oficial del Congreso de la Nación: www.hcdn.gov.ar, bajo el número de expediente: 0043-PE-04 del día 23/08/04. También se incluye como anexo de este artículo en www.iade.org.ar

²⁷ En coincidencia con el proyecto del Ejecutivo se asume ineludible la determinación por ley del carácter público de los servicios de infraestructura (35). Sin embargo, a diferencia de aquél, se recomienda la inclusión en la ley marco de un listado exhaustivo de los servicios que en la actualidad deberían ser considerados públicos (según surge de la nota al pie 1).

drá reclamar ni atribuirse ningún privilegio, beneficio adicional o accesorio que no esté expresamente contemplado en el pliego" (18).

Respecto de la modalidad de otorgamiento se considera ineludible la licitación pública²⁸. A este efecto, el proyecto oficial contempla la incorporación en los pliegos de plazos precisos para su finalización (7) y la respectiva imposibilidad de prórroga (13). Asimismo, como resultado del carácter público de toda concesión, en caso de controversia entre las partes, debe predominar el criterio fundante -y recurrentemente olvidado- de la regulación económica: la interpretación más favorable a los intereses de usuarios y consumidores (20, n y 3, ley 24.240). En igual sentido, la dilucidación de conflictos debe quedar sometida a la

jurisdicción y legislación nacionales (9, e)²⁹.

3.2.2. Diseño de los organismos reguladores³⁰

Es forzoso -pese a su inviable retroactividad- regular algunos aspectos que, si bien no tendrán aplicación inmediata sobre los servicios públicos ya privatizados, dejarán formalmente regulados principios generales en la materia. Entre ellos, la necesaria creación por ley nacional de todo nuevo organismo regulador y el cumplimiento de la correspondencia temporal indicada en los "manuales privatizadores": diseño del marco regulatorio sectorial, creación del ente regulador, armado de los pliegos licitatorios y privatización (9, 34 y 35)³¹.

²⁸ A este respecto, cabe marcar una disidencia con el proyecto oficial. Mientras que aquél contempla la delegación directa (esto es sin que medie la licitación pública) por parte del Poder Ejecutivo en personas jurídicas públicas o privadas con o sin fines de lucro (8), aquí se estima más adecuado limitar este tipo de delegación a cooperativas o personas jurídicas públicas o privadas pero *sin* fines de lucro. En este sentido, se recomienda que la licitación pública sea el mecanismo por excelencia para el otorgamiento de concesiones, licencias o permisos en materia de servicios públicos.

²⁹ La adscripción al criterio según el cual -en materia de servicios públicos- siempre debería primar el interés de usuarios y consumidores involucra un cambio sustancial en relación con las prácticas heredadas del programa privatizador. Igual meta persigue el sometimiento a la jurisdicción nacional para la dilucidación de conflictos. Durante el período 1992/99, el país firmó 56 Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (TBI), 47 de los cuales fueron aprobados por ley nacional. Su vigencia -que debería ser denunciada- equipara jurídicamente a los inversores privados (de los países signatarios) con la Argentina (como país soberano). De esta forma, expone al país a ser juzgado por Tribunales de jurisdicción internacional -como el CIADI y la UNCITRAL- para la resolución de diferendos o controversias con el capital privado.

³⁰ El proyecto de Régimen Nacional de Servicios Públicos, tal como fue elevado por el Poder Ejecutivo, concibe a los "organismos reguladores" en tanto meros "entes de control". No se trata de una simple diferencia de forma sino que implica su circunscripción a las funciones de control y fiscalización en reemplazo de aquellas de regulación. De esta forma, cuando (en lo que sigue) se remita al proyecto oficial no debe olvidarse que persiste la diferencia conceptual en términos del carácter de control (Poder Ejecutivo) o de regulación y control (autora) de estos organismos. Asimismo, debido a que aún no se ha impulsado ningún proyecto para normar el funcionamiento de los entes reguladores es plausible suponer la intención oficial de limitar este aspecto central de la regulación (ni más ni menos que la autoridad que vela por el cumplimiento de la ley marco) a las estrechas prescripciones de los artículos 34 y 35 del Régimen de Servicios Públicos.

³¹ Respecto de los entes existentes -ya sea que hayan sido creados por decreto (CNC, CNRT, ETOSS, OCCOVI y ORSNA) o por ley (ENRE y ENARGAS)- se pregona su ratificación por ley con la correspondiente adaptación a las prescripciones del régimen nacional de aplicación gene-

Entre los aspectos que involucran a los entes existentes, sus misiones y funciones ameritan ser reformuladas. En este sentido, se sugiere asumir el carácter no neutral del Estado -en este caso- por intermedio de sus organismos de regulación y control (Expresión de motivos: 6). De esta forma, se espera que su misión sea proteger los derechos del Estado nacional, de las provincias, de los usuarios y consumidores y de la sociedad en su conjunto; de forma tal que la prestación de los servicios coadyuve al desarrollo económico nacional, a la innovación tecnológica y a la distribución equitativa del ingreso. Para ello, los organismos deberían asumir funciones administrativas y de gestión, regulatorias (reglamentarias), de fiscalización y control (investigativas y de solicitud de información), judiciales (de última instancia) y de defensa de la competencia (se volverá sobre este asunto).

En el marco de tales funciones -de acuerdo con el proyecto oficial- los organismos deben tener injerencia en la elaboración de pliegos (10) y en la evaluación de ofertas (11), en la intervención cautelar de los servicios (33), en el ajuste de tarifas (23), y en la extinción de los contratos (27) y en sus eventuales renegociaciones (24 y 26).

Más allá de estas tareas, en las que -de hecho- actúan como asesores privilegiados del Poder Ejecutivo, los entes deben ser responsables de la sustanciación de audiencias públicas (obligatorias para ciertos temas -36-), de la aplicación de multas por incumplimiento (31), de la recepción y tramitación de reclamos de los usuarios ante las empresas operadoras y/o los entes de control -26, e-), de garantizar el acceso público a la información sobre la prestación de los servicios (20, c) y, por supuesto, de todas aquellas funciones que impliquen el control del efectivo cumplimiento de la normativa por parte de los prestadores³².

Respecto de la estructura general del sistema de regulación, si bien se sugiere crear entes sectoriales (en lugar de un superente) se estima necesario establecer interdependencias y sólidas articulaciones entre los organismos responsables de la regulación de sectores vinculados (tales como gas y electricidad) e -incluso- evaluar la viabilidad de crear una "ente regulador de la energía" (Azpiazu, 2002: 300).

A diferencia de lo dispuesto por el proyecto del Ejecutivo (34 y 35), a los efectos de evitar la "cooptación bifronte" de la que vienen siendo objeto los entes, debería garantizarse su autar-

ral que debería sancionarse. En este sentido, el proyecto oficial no es preciso, en tanto no especifica si la mencionada ratificación por ley involucra a todos los entes existentes o solamente a los creados por ley (35).

³² El derecho de los usuarios de recurrir indistintamente a la empresa prestadora o al ente respectivo para la radicación de quejas, reclamos o denuncias, y la previsión de audiencias públicas obligatorias se convierten en dos elementos centrales para revertir su situación de desprotección. La obligatoriedad de atravesar una instancia ante la empresa prestadora en forma previa a rubricar la demanda en el ente respectivo ha inhibido -se estima- las denuncias de los usuarios. Asimismo, la libre voluntad que rige en materia de convocatoria a audiencias públicas en la mayoría de los sectores ha limitado enormemente las potencialidades de este instrumento. Pese a este antecedente, el proyecto oficial contempla que los entes de control convoquen -indistintamente- a audiencias públicas o implementen "cualquier otro mecanismo que asegure la participación de los interesados", lo que podría dar lugar a la utilización de mecanismos que habiliten menores márgenes de participación que aquellos que, al menos en teoría, garantizan las audiencias.

quía financiera y autonomía funcional. En este aspecto, se estima fundamental que los entes elaboren sus respectivos presupuestos (financiados por el Tesoro de la Nación) y no puedan ser intervenidos por el Poder Ejecutivo Nacional. En igual sentido, sus autoridades deberían ser elegidas conforme criterios de idoneidad e independencia (respecto de los consorcios operadores y del poder político) por medio de concursos públicos de oposición y antecedentes. Asimismo, sería aconsejable que sus Directores gozaran de intangibilidad en las remuneraciones y que actuaran como funcionarios públicos con dedicación exclusiva durante un período de no más de cuatro años, renovable por única vez.

Al margen del diseño institucional de los organismos reguladores, la efectiva defensa de usuarios y consumidores requiere del cumplimiento de las prescripciones de la Constitución Nacional y de la ley de Defensa del Consumidor. En el primer sentido, se sugiere que los entes de regulación asuman la responsabilidad por la protección de los derechos de tercera generación incorporados en la Constitución reformada: salud, seguridad e intereses económicos; información adecuada y veraz; libertad de elección, y condiciones de trato equitativo y digno

(art. 42). En relación con la ley de Defensa del Consumidor, no sólo se aconseja su aplicación no supletoria sobre los servicios públicos (lo que implica la necesaria modificación de su artículo 25) sino también su prevalencia por sobre las disposiciones particulares de la normativa sectorial. Asimismo, en caso de controversia entre las disposiciones de la ley de Defensa del Consumidor y el Régimen de Servicios Públicos o -incluso- los respectivos marcos regulatorios sectoriales se sugiere que prime en todos los casos “la interpretación más favorable a usuarios y consumidores” que es, en definitiva, el criterio madre de todas estas normas³³.

Respecto de la participación de usuarios y consumidores en los entes de regulación, debería asegurarse su inmediata inclusión en los Directorios de los organismos, junto con la equivalente intervención prevista constitucionalmente para las “provincias interesadas” (art. 42)³⁴. Asimismo, con la intención de poner en ejecución los postulados del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, se adhiere a la propuesta oficial de contemplar la participación de representantes de los trabajadores en los organismos (34).

³³ A diferencia de lo que aquí se propone, el proyecto oficial prescribe la aplicación supletoria de la ley de Defensa del Consumidor respecto del Régimen de Servicios Públicos (38, 1). Esto fue así -se presupone- con el fin de garantizarle a los usuarios y consumidores -por medio de un “atajo” jurídico- las amplias protecciones del régimen marco y, simultáneamente, evitar la controversia respecto de la aplicación supletoria de ley de Defensa del Consumidor sobre los servicios públicos.

³⁴ Existe un debate irresuelto respecto de los alcances del artículo 42 de la Constitución cuando se refiere a “la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control”. Sin embargo, cabe destacar que -según se desprende del diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1994- allí se impuso un “umbral mínimo” a partir del cual el legislador puede definir el nivel de inserción. De esta forma, queda habilitado para legislar en más -tal como aquí se propone- pero no en menos -como ocurre actualmente-.

3.2.3. Regulación del componente activo

La determinación de nuevos *criterios tarifarios* es una de las piezas fundamentales para redefinir la noción de servicio público heredada del vasto programa privatizador de los años noventa. En este sentido, el proyecto oficial impulsa un sistema tarifario “justo, razonable y transparente” que, “en un marco de sustentabilidad del servicio, minimice su costo total, contemple la equidad social, las prioridades en cuanto al crecimiento sectorial y regional, la protección de la competencia y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa” (5, i).

La exigencia de sustentabilidad pretende garantizar la continuidad del servicio y, simultáneamente, afirmar su calidad, seguridad y prestación eficiente (21, a). A su vez, por medio del principio de justicia y razonabilidad de las tarifas se incorpora la noción de riesgo empresarial. En este sentido, se pretende “ofrecer al prestador que obre en forma diligente y eficiente la oportunidad (no la garantía) de obtener un ingreso suficiente para satisfacer los costos directos e indirectos del servicio y la posibilidad de lograr una rentabilidad razonable sobre el capital propio invertido”. A los efectos de zanjar toda duda respecto de los alcances de esta “razonabilidad”, se explicita que debe entenderse como “aquella similar a la alcanzada, en condiciones operativas equiparables, en otras actividades semejantes y de riesgo similar en el ámbito nacional e internacional” (21, b). Por último, cuando se alude a la transparencia del sistema tarifario y se exige que contemple la equidad social y el crecimiento sectorial y regional, se está adhiriendo al precepto de que “la tarifa sea la mínima media posible y contemple su dis-

tribución entre usuarios y consumidores de forma de alentar el desarrollo económico y la máxima equidad social” (21, c). De esta forma, el sistema tarifario propuesto -subsidios cruzados mediante- contempla el *componente de universalización* necesario para volver efectivo el precepto de “generalidad” del *service public*.

Frente a los niveles actuales de pobreza y marginalidad, la inclusión de subsidios cruzados en los diseños tarifarios puede no ser suficiente. De esta manera, la previsión normativa de una tarifa social (o “servicio solidario” en los términos del proyecto oficial) para la prestación de los servicios públicos de primera necesidad (agua y saneamiento, electricidad, gas y servicio básico telefónico en algunas localidades) a usuarios residenciales de escasos recursos es ineludible. Al respecto, se propone el financiamiento compartido por parte de los restantes usuarios y consumidores, el Estado nacional y las empresas prestadoras (22). Los alcances de la tarifa (en montos a pagar y cantidades a percibir) y los eventuales beneficiarios deberían ser definidos por los respectivos marcos regulatorios sectoriales (y sus reglamentaciones).

Por último, en relación con el régimen tarifario se impone -en función de la experiencia previa- su fijación en moneda nacional (9, c), la prohibición de todo ajuste automático de las tarifas (23) y, en los casos en que se considere apropiada su modificación, la expresa consideración de los “costos reales incurridos y previstos” y las “tasas de rentabilidad obtenidas y programadas sin utilizar en ningún caso como elementos de juicio, índices ajenos a la economía local” (23 y 26).

Existen diversos argumentos para justificar la necesidad de complemen-

tar la regulación de precios con la *regulación de la calidad* en servicios de infraestructura. En primer lugar, puesto que las posibilidades de competencia son limitadas, el prestador mono u oligopólico sujeto a una regulación de precios siempre “tendrá incentivos para brindar un servicio de calidad inferior al nivel social óptimo correspondiente al precio máximo establecido”. Tanto es así que la regulación de los precios puede resultar ineficaz en caso de no ser complementada con una regulación adecuada de la calidad esperada de los servicios. Asimismo, frente a la presencia de asimetrías de información entre el regulador y el prestador, este último tendrá incentivos para bajar la calidad y, de esta forma, aplicar aumentos encubiertos de precios (Dourojeanni y Jouravlev, 2003: 258/59). Pese a su relevancia, este tipo de regulación -por la presencia de especificidades sectoriales- no puede ser incluida más que como principio rector en una ley marco. Queda entonces bajo la responsabilidad de las respectivas regulaciones sectoriales la adopción de criterios específicos para el control de la calidad y la determinación de los consiguientes indicadores.

Por último, cabe incorporar un comentario respecto del necesario diseño estratégico del *plan de inversiones*. Pese a la expansión mundial de la privatización, “continúa casi indiscutida la visión de que las decisiones relativas a la expansión de los sistemas de energía, transportes, telecomunicaciones, agua y saneamiento

se deben tomar teniendo en cuenta su amplia repercusión económica y social de mediano y largo plazos” (Born, 1999: 25). Esto es así debido a la presencia de importantes economías de escala, indivisibilidades y externalidades, así como por los elevados requerimientos de inversión (con extensos períodos de maduración) que caracterizan a la explotación de este tipo de servicios. De esta manera, es ineludible restituirle al Estado Nacional sus históricas atribuciones de planificación en materia de infraestructura. Para ello, se recomienda que -por intermedio de los organismos de regulación y control- se involucre directamente en la definición de las pautas de inversión de los servicios³⁵.

3.2.4. Regulación del componente antimonopólico

Los múltiples ejes a analizar en este aspecto pueden subdividirse en dos: prescripciones que afectarían, en mayor medida, a las eventuales nuevas licitaciones (aplicación de largo plazo) y aquellas que podrían comenzar a utilizarse en las concesiones vigentes (aplicación de corto plazo).

En caso de que al término de las actuales concesiones se optase por la prestación privada de servicios, las nuevas licitaciones deberían contemplar estructuras de prestación que -sujeto a las posibilidades técnicas y operativas sectoriales- prevean la desintegración vertical y/u horizontal de los servicios; y excluyan las barreras al ingreso en los concursos³⁶. Asimismo,

³⁵ A los efectos del desarrollo económico nacional, el proyecto oficial incorpora no sólo la planificación estatal de las inversiones (6) sino incluso la obligación de los prestadores de contribuir con la “formación de proveedores locales, otorgándoles apoyo a su perfeccionamiento tecnológico y preferencias en sus compras” (16, g y 5, g).

³⁶ Según surge del proyecto oficial, las principales consideraciones que deberían incluirse en los pliegos licitatorios son: la obligación del oferente/prestador de informar su composición acciona-

mo, debería constar en los pliegos el derecho irrenunciable del Estado a controlar la capacidad financiera y la estructura de propiedad de los postulantés e -incluso- de los consorcios ganadores (9, g y 16, e, q y r). Por medio de estas prerrogativas se pretende garantizar -hasta donde los aspectos formales lo permiten- la solvencia de los prestadores y, de esta manera, evitar que los consorcios operadores desarrollen prácticas lesivas de la competencia o modifiquen de hecho (mediante fusiones y/o adquisiciones) la estructura del mercado definida previamente a su privatización.

En relación con las concesiones vigentes, el aspecto de mayor envergadura es saldar la controversia respecto de qué organismo -TNDC y/o entes de control sectoriales- debe asumir la responsabilidad por el control antimonopolio en los servicios públicos de infraestructura. En este sentido, el proyecto oficial legisla su atribución *complementaria* (16, q y 16, r). Para completar las consideraciones del Ejecutivo se propone exceptuar a los servicios públicos de la nómina comprendida en las prescripciones del artículo 59 de la ley 25.156, mantener tal como está su artículo 16 y explicitar en toda la normativa afectada la expresa atribución de los organismos de regulación en materia de defensa de la competencia. A los efectos de evitar que la corresponsabilidad (cuyo alcance debería definirse en la reglamentación) reproduzca las dificultades de coordinación previas o, incluso, genere nuevas desintelencias entre las agencias, se propone que el

TNDC sea la autoridad de aplicación *primaria* y que los entes se constituyan en *parte interesada* cuando la materia en cuestión sea de su competencia sectorial. Para que esto sea posible, a más de seis años desde la promulgación de la ley, es prioritaria la definitiva conformación del TNDC en reemplazo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia que, habiendo sido creada como autoridad de aplicación de la normativa antimonopolio precedente (decreto ley 22.262), permanece en funciones.

4. ¿Quo Vadis?

La primera prórroga de la facultad que la ley de Emergencia 25.561 le otorgó al Poder Ejecutivo para renegociar contratos con las empresas privatizadas de servicios públicos tuvo lugar en octubre de 2003 (ley 25.790). En ese momento, también se autorizó al Ejecutivo a firmar acuerdos "parciales o enmiendas transitorias de los contratos" e incluso se le otorgó la posibilidad de "incluir revisiones periódicas pautadas" y de "ajustar los parámetros de calidad de los servicios". Estas prerrogativas, no sólo limitaron el aspecto integral de la ley de Emergencia original sino que además indujeron a una especie de proceso de re-negociación permanente, tal como lo certifica el escaso avance de las re-negociaciones en curso y la reciente (diciembre de 2005) extensión de las atribuciones presidenciales en esta materia.

Al margen de la necesaria finaliza-

ria y la de las sociedades controladas o vinculadas; de constituir sociedades jurídicamente independientes para desarrollar actividades diferentes al servicio objeto de la licitación; la obligatoriedad de que la casa matriz responda por los alcances de la propuesta formulada por el oferente y sus personas jurídicas; y la prohibición de transferir o ceder -total o parcialmente- el contrato sin previa autorización del concedente o de revender las acciones en forma inmediata posterior (y por algún período a definir) al inicio de la concesión (9).

ción de la emergencia en materia de servicios públicos, la sanción por ley de nuevos dispositivos normativos que reglen la prestación de los servicios de infraestructura es, sin lugar a dudas, una de las principales tareas pendientes. En este sentido, no sólo sería deseable que el gobierno nacional impulsase el pronto tratamiento legislativo del proyecto de Régimen Nacional de Servicios Públicos que -de lo contrario- en agosto de 2006 perderá estado parlamentario; sino que -incluso- promoviese a su par complementario: Régimen Nacional de Organismos Reguladores de Servicios Públicos.

Igual camino debería recorrer la amplia mayoría de sectores que aún se rige por marcos regulatorios definidos por decreto: agua y saneamiento, telecomunicaciones, ferrocarriles, concesiones viales, correo postal, aeropuertos, etc. Asimismo, es ineludible -tal como lo plantea el propio proyecto oficial (40)- la pronta sanción de un régimen nacional de hidrocarburos, capaz de velar por la explotación sustentable de las cuencas y la independencia energética. Hasta el momento, prima el *statu quo*. ¿*Quo vadis?*

Bibliografía

- ACIJ (2005), *Estado y grado de implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano*, Programa Acceso Ciudadano a los Entes de Control de Servicios Públicos, <http://www.elhardin.com.ar/paneles/acij/documentos-entes/pdf/Diagnostico%20Carta%20Compromiso%201.pdf>
- Azpiazu, Daniel (2001), "Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?", *Revista Ciclos*, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año XI, Vol. XI, Nº. 21, Buenos Aires (pp.85-99).
- Azpiazu, Daniel (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, CIEPP/OSDE, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo y Nahón, Cecilia (2004), "La presencia de las empresas privatizadas en el sector externo argentino durante la década de 1990. Análisis de sus efectos en el Balance de Pagos", *Documento de trabajo Nº 13*, FLACSO, Buenos Aires.
- Born, Paulo Henrique (1999), "Consideraciones sobre el sector eléctrico brasileño", IL-PES, *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Botto, Andrea Paula (2005), "Las organizaciones y la lucha por los derechos de los consumidores: ¿mito o realidad? La regulación de los servicios públicos en Argentina y Brasil", *Tesis de Maestría*, Sociología Económica, Instituto de Altos Estudios Sociales, UNSAM, Buenos Aires.
- CEPAL (1976), "Las empresas públicas en la Argentina, Buenos Aires", *CEPAL/BA/105*.
- Coloma, Germán y Gerchunoff, Pablo (1992), "Reforma de la Empresa Pública en la Argentina", Pablo Gerchunoff (Ed.), *Las privatizaciones en Argentina. Primera etapa* (1992), Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Corrales, María Elena (1998), "La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina", Barrionuevo, Arthur y Lahera, Eugenio (Eds.), *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*, CLAD/EUDEBA, Buenos Aires.
- Devlin, Robert (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", *Revista de la CEPAL*, Nº 49, Santiago de Chile.

- Dourojeanni, Axel y Jouravlev, Andrei (2003), "Regulación de servicios de agua potable", El Colegio de México, *Agua para las Américas en el Siglo XXI*, Colegio Nacional de Agua, México DF.
- FLACSO (2002), *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas*, Página 12, Universidad Nacional de Quilmas e Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, Buenos Aires.
- Felder, Ruth; López, Andrea y Thwaites Rey, Mabel (1999), "La regulación de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia argentina", *Revista Informe de Coyuntura*, CEB, La Plata, Año 8, Nº. 79.
- Forcinito, Karina y Nahón, Cecilia (2005), "La fábula de las privatizaciones: ¿Vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990-2005)", Grupo de Trabajo en Economía, Observatorio Argentino, *New School University*, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Cánovas, Guillermo (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", *Desarrollo Económico*, IDES, Buenos Aires, Vol. 34, Nº 136 (pp. 483-512).
- ILPES (1999), "Diseño estratégico e infraestructura básica. Análisis comparativo", ILPES, *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Kozulij, Roberto (2000), "Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina", *Documento de Trabajo Nº 14*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Buenos Aires.
- López, Andrea y Felder, Ruth (1996), "Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable", INAP, *Documento Nº 57*, Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Buenos Aires.
- López, Andrea y Felder, Ruth (1999), "Servicios públicos privatizados. La regulación estatal ¿servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación", *Realidad Económica*, IADE, Buenos Aires, Nº 163 (pp.20-41).
- Majone, Giandomenico y la Spina, Antonio (1993), "El Estado Regulador", *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. II, Núm. 2 (pp.197-261).
- Melo, José Ricardo (1999), "El estado y el desarrollo de la infraestructura", ILPES, *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Nochteff, Hugo y Soltz, Hernán (2003), "Aspectos de la defensa de la competencia en la Argentina", *Documento de Trabajo Nº 12*, FLACSO, Buenos Aires.
- Orlansky, Dora (1998), "Las políticas de descentralización", *Revista Desarrollo Económico*, IDES, Buenos Aires, vol. 38, Nº 151, octubre - diciembre 1998 (pp. 827-844).
- Oszlak, Oscar (1997), "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", *Revista Reformas y Democracias*, Nº 9, CLAD, Caracas.
- Ugalde, Alberto (1983), "Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen", CEPAL, *Documento de Trabajo Nº 3*, Buenos Aires.
- Vernon, Raymond (1992), "Introducción: la promesa y el desafío", Vernon, Raymond (Comp.), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, FCE, México.
- Vickers, John y Yarrow, George (1991), *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vispo, Adolfo (1999), *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, Grupo Editorial Norma/ FLACSO, Buenos Aires.